

سلسلة دراسات

المجلة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والاقتصادية

عدد 6 / غشت 2020 - الثمن 60 درهما

R
E
M
E
J
E

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

Revue marocaine des études juridiques et économiques

R
E
M
E
J
E

SERIE D'ETUDES

REVUE MAROCAINE DES ÉTUDES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES

Numéro 6 / Août 2020 - Prix 60 DHs

الجهوية المتقدمة
ورهان الحكامة الترابية بالمغرب:
قراءات متقاطعة
في القانون والممارسة

La régionalisation avancée
et l'enjeu de la gouvernance
territoriale au Maroc :
Lectures croisées
du droit et de la pratique

تنسيق :

د. رشيد عدنان

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

د. منير الحاجي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة الحسن الأول بسطات

Coordination :

MOUNIR EL HAJJAJI

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
Université Hassan-I - SETTAT

RACHID ADNANE

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah - FES

ردمك : 1142 - 2489

ISBN : 2489 - 1142

المجلة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية

نشر هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة والشباب والرياضة
قصر الثقافة

ⵜⴰⴷⵓⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ
ⵜⴰⴷⵓⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ
ⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ
ⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ ⵜⴰⴳⵓⴷⴰⴷⴰ



المملكة المغربية
وزارة الثقافة
والشباب والرياضة
قصر الثقافة

Royaume du Maroc
Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports
Département de la Culture

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

العدد: 6 / غشت 2020

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

منير الحجاجي

إدارة التحرير:

رشيد ملوكي

رشيد عدنان

فهد الشرايبي

أحمد ميمون

الهيئة القانونية للمجلة:

عادل بوحافة (محام)، عبد الرحمان الحجاجي (محام)، طارق القاسمي (عدل)

ملف الصحافة: 2014/01

الإيداع القانوني: 2015PE0147

الرقم الدولي (ردمد): ISSN: 2489-1142

جميع حقوق النشر محفوظة

الناشر: المؤسسة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية (FOMEJE)

عنوان المجلة: الرقم 1314 شقة رقم 1 حي مجمع الخير سطات

للنشر يرجى المراسلة عبر البريد الإلكتروني للمجلة:

revueremeje@gmail.com – mounirhaj79@yahoo.fr – rochdiadnane@gmail.com

الهاتف: 06 61 51 63 93 – 06 50 08 19 69 – 06 67 51 53 44

المطبعة: شمس برينت سلا

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

منير الحجاجي

hassounbenabbad@yahoo.fr

Mounirhaj79@yahoo.fr

أعضاء اللجنة العلمية:

د. عمر الكتاني	د. عبد القادر تيعلاوي	د. الحسن الأمrani زنتار
د. رشيد السعيد	د. محمد حركات	د. حسن خطابي
د. عبد الجبار عراش	د. رياض فخري	د. عبد الرحيم العماري
د. زهير لخيار	د. عبد اللطيف خالفي	د. ادريس لكربي
د. جمال خطابي	د. محمد الغالي	د. نجاه العماري
د. نجيب الحجوي	د. عبد الفتاح بلخال	د. الحسن جماعي
د. يحيى علوي	د. وفاء الصالحي	د. أحمد المالكي
د. محمد جمال معتوق	د. حميد ربيعي	د. السعدية ماجيدي
د. يحيى حلوي		د. خالد شيات

المقالات المنشورة تعبر عن آراء أصحابها ولا تعبر عن اتجاهات المجلة

الفهرس

- 9.....الجهوية المتقدمة واشكالية التنمية الترابية
كعبد العزيز برضوان الإدريسي / أحمامد ياسين
- 35.....صدارة الجهة ودورها في تعزيز حكمة التدبير الترابي بين القانون والممارسة
كعبد الرفيع زعنون
- 63.....الجهة وسؤال الوظيفة الاقتصادية بعد صدور القانون التنظيمي رقم 111.14
كرشيد ملوكي
- 85.....المشاركة المواطنة في ضوء الإصلاح الجهوي المتقدم، الواقع والمأمول
كأكو علي
- 99.....السياسات العمومية الترابية: المشاركة المواطنة كمدخل لتوسيع هامش مشاركة المواطنين
وهيئات المجتمع المدني
كمصعب التجاني
- 121.....العرائض الجهوية بين القانون والممارسة العملية
كأحجام محمد
- 139.....العدالة المجالية وتوزيع المرافق والخدمات في إطار الجهوية المتقدمة
كزهير النامي / رشيد عدو
- 157.....الفقر والعزلة في جهة درعة تافيلالت: قراءة في بعض معيقات الحق في التنمية المجالية
كأحمد حاسون
- 177.....ميثاق اللاتمرکز الإداري رافعة لتوطيد الجهوية المتقدمة
كعبد الرحيم بوزياني

الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ورهان الجهوية: ملاحظات تقييمية أولية 201
كـ الحبيب استاتي زين الدين

التنظيم الجهوي بالمغرب: أي رقابة للقضاء الدستوري على القانون التنظيمي للجهات؟ 215
كـ محمد بحيري

كلمة العدد

منذ عقد من الزمن، وما يزيد، طفت على سطح النقاش العمومي مسألة الجهوية المتقدمة، كورش إصلاحي في قلب منظومة اللامركزية الترابية ببلادنا. وبعد مرور خمس سنوات على صدور القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، هل يستقيم الحديث عن بعض مظاهر حصيلة هذه التجربة، وإلى أين ستؤول؟

وضمن مشروعية هذا السؤال من عدمها، تبرز اهتمامات وكتابات أكاديمية متخذة من مقارنة الشأن اللامركزي عامة، والجهوي على وجه الخصوص، مجالا بحثيا لها، لتستحضر معالم التقدم والتراجع في سياق محاولة بلورة نموذج ترابي كفيل بكسب رهان إنعاش التنمية، وإحداث تحول نوعي في أنماط الحكامة الترابية، وانبثاق دينامية جديدة للإصلاحات المؤسسية العميقة.

وإذا كانت الجهة، تعاني بشكل عام من كل المعوقات والصعوبات، إدارية ومالية وبشرية وتنظيمية، التي تشهدها الجماعات الترابية الأخرى، وبالتالي، يبقى حلها منزويا ضمن سياق الإصلاحات المشتركة بين كل هذه الجماعات الترابية، فإن خصوصية الجهة، كأسلوب متميز وخاص لتنظيم المجال وحل مشاكل التنمية في أبعادها المتعددة، ليس فقط على المستوى الترابي/المحلي، بل أيضا على المستوى الوطني، تقتضي إيجاد السبل الكفيلة بإنجاحها والشروط الضرورية الواجب توفيرها لتحقيق الأهداف المنتظرة والمرجوة.

ضمن هذا السياق إذن، ووعيا منها بأهمية المرحلة التي تجتازها بلادنا، والرهانات المرتبطة بها بخصوص الإصلاح الجهوي، ورغبة منها في المساهمة في النقاش العمومي حول مقتضيات تنزيل هذا الورش الترابي، ارتأت المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية أن تُصدر عددا خاصا تركز محاوره حول عناصر التشخيص المتعلقة بتنزيل مقتضيات القانون التنظيمي للجهات وأفاق تعزيزها، إيماننا منها بما يمثله هذا الورش الإصلاحي الترابي من منعطف حاسم ضمن مسار التحول السياسي والتنموي بالمغرب، كون الرهان على الجهوية المتقدمة اليوم، هو رهان على التنمية الترابية الشاملة أولا، وتحديث البنيات المؤسسية للدولة ثانيا.

إن فريق المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية يأمل أن يجد القارئ، باحثا كان أو ممارسا أو مهتما، ضالته فيما أورده هذا العدد الخاص من أوراق بحثية تنطلق من مقاربات متعددة، ومتداخلة ومتكاملة.

الجهوية المتقدمة وإشكالية التنمية الترابية

د. عبد العزيز بروضان الإدريسي:

أستاذ باحث في القانون العام والعلوم السياسية

أحمد ياسين: طالب باحث بسلك الدكتوراه

مختبر السياسات العمومية- كلية الحقوق المحمدية

مقدمة:

خطى المغرب أشواطاً مهمة في مسلسل تفعيل السياسة الجهوية، منذ السنوات الأولى التي تلت فترة الاستقلال إلى حدود صدور دستور 2011¹، هذا الأخير أعطى للتنظيم الجهوي مكانة مهمة، من أجل التنزيل السليم لمشروع الجهوية المتقدمة² الذي تراهن عليه المملكة، باعتباره أهم سياسة عمومية خلال العهد الجديد. وتجلّى هذا العزم من خلال إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية خلال فبراير 2015³، وإصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري في دجنبر 2018، بالإضافة إلى مجموعة من المراسيم التطبيقية الصادرة حديثاً.

كما يعتبر ورش الجهوية المتقدمة نقلة مؤسساتية عميقة ومتميزة جاء بمبادرة ملكية، أعلن عنها منذ الخطاب السامي بمناسبة الذكرى 33 لتخليد ذكرى المسيرة الخضراء المظفرة، والذي سطر له مجموعة من الأهداف والمبادئ يمكن تحديد أهمها فيما يلي:

- الجهوية مشروع مؤسساتي في إطار الدولة الموحدة ينبنى على مبدئي التوازن والتضامن؛

¹ الدستور المملكة المغربية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

² يمكن تعريف الجهوية المتقدمة بأنها تعبير عن تقاسم الصلاحيات بشكل أوسع بين المركز وباقي التراب، أي إعادة النظر في الأدوار الجديدة للدولة بما يتيح تقاسم المسؤوليات بين الدولة والجهات.

³ يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات التي نشرت بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

● "الجهوية المنشودة، ليست إجراء تقنيا أو إداريا، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة"¹.

وتماشيا مع المكانة المهمة التي حظي بها موضوع الجهوية المتقدمة ضمن الخطاب الملكية السامية، فقد تجسد هذا التوجه بالوضوح بعد صدور دستور 2011²، هذا الأخير أولى موضوع الجهوية المتقدمة مكانة مهمة عندما خصص بابا كاملا للجماعات الترابية، وفي مقدمتها الجهة التي منحها المشرع اختصاصات واسعة ومهمة، عكست بجلاء نية المملكة نحو تعزيز مكانة اللامركزية³، كتنظيم ترابي دستوري للمغرب⁴.

وتتضح أهمية هذا الموضوع بجلاء في كون الجهوية التي يسعى المغرب جاهدا بلوغها بشتى الوسائل الديمقراطية، تشكل الأداة الأمثل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإطار الفعال لتجسيد مبادئ الحكامة التي نص عليها دستور المملكة، من مشاركة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهذا ما جعل الأنظمة المعاصرة تجعل من الجهوية مكونا رئيسيا ضمن تنظيمها الإداري⁵.

ولطالما ارتبطت السياسة الجهوية في المغرب بعامل التنمية الترابية⁶، إلا أن هذه التنمية اقتصررت في بداية المسلسل الجهوي المغربي على الجانب الاقتصادي دون غيره،

¹ مقتطف من نص الخطاب الملكي السامي لصاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة تنصيب اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية المتقدمة بتاريخ 3 يناير 2010.

² - علاوي عبد الخالق: "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مارس - أبريل 2014، ص 28.

³ هناك صورتان للامركزية: **اللامركزية السياسية**: تتوزع فيها السيادة بين الحكومة المركزية وبين الأقاليم، فتكون هناك سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية، تمارس اختصاصاتها على أرجاء إقليم الدولة، وتقوم بجوارها سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية في أقاليم الدولة. **اللامركزية الإدارية**: يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية المنتخبة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لموظفيتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، ولا تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا، المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14 تقضي أن الجماعة تضع تحت إشراف رئيسها برنامج عمل المقرر إنجازه بتراب الجماعة.

⁴ ينص دستور 2011 في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة.

⁵ بوجمعة بوعزاوي: «التنظيم الإداري - الإدارة المركزية للدولة - الجماعات الترابية»، الطبعة الأولى، دار السلام- الرباط، 2013، ص 130.

⁶ ينطلق مفهوم التنمية الترابية من ثنائي التراب والفاعلين بصفتها مفهومين وجهين وعملين لفهم وأجرأة التنمية، فيطرح التراب إذن كمجال مفضل للعمل. ولهذا ظهر التراب كمقاربة جديدة تحاول أن تعيد صياغة التنمية أما من مجالات مؤسسات كمجالات الجهوية أو الجماعية أو الإدارية أو من مجالات جغرافية، كالأحواض المائية أو الدوائر المسقية.

لتتجاوزه مع مرور الوقت، وتضم بعد ذلك جوانب أخرى كامنة خلف المقرب الأمني الذي ظل طاغيا خلال السنوات الأولى لتطبيق الجهوية بالمغرب.

فالرهان على الجهوية اليوم رهان على التنمية الشاملة، وتحديث البنية المؤسساتية للدولة لما ستتيحه الجهوية من تحقيق التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي لكافة المناطق، عبر وضع مخططات واستراتيجيات مختلفة وبرامج لمكافحة الاختلالات والفوارق المجالية والاجتماعية.

بيد أن إنجاح مشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب رهين بالعمل الجاد على التنزيل السليم للمركيزات الأساسية لهذا المشروع الوطني الطموح وفق ما جاء به الفصل 136 من دستور 2011¹، والذي ينص صراحة أن التنظيم الجهوي والتراحي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. أما الفصل 137 من نفس الدستور فينص على "أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين"، وهذا الفصل يوضح بشكل مختصر الأدوار الكبرى المتوخاة من الجهة باعتبارها أهم جماعة ترابية يرجى منها تحقيق التنمية الترابية بشقها الاقتصادي والاجتماعي².

ومن أجل الإحاطة بموضوع الجهوية المتقدمة بجميع جوانبه، كان لزاما علينا وضع إشكالية رئيسية للموضوع، والتي تتلخص فيما يلي: ما مدى قدرة النموذج الجهوي الجديد على الاستجابة لمتطلبات التنمية الترابية بالمغرب؟ وماهي أهم المركيزات القانونية والمؤسسية المواكبة لتفعيل ورش الجهوية المتقدمة؟

إن مقارنة موضوع الجهوية المتقدمة في علاقته بالتنمية الترابية من خلال القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات، ستتم من خلال محورين أساسيين: مركيزات الجهوية

¹ الليالي حسن: "القضاء المغربي في أفق تطبيق نظام الجهوية المتقدمة " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص 89.

² ومن جانب آخر اعتبر فقهاء القانون الدستوري أن ما تضمنه دستور 2011 من مركيزات تؤسس لدولة المؤسسات التي يقوم نظامها الدستوري على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية، قد أطر أيضا لمبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهي المركيزات التي يمكن أن تشكل أسس تنزيل الجهوية المتقدمة بالمغرب.

المتقدمة ورهان التنمية الترابية (المحور الأول)، ثم الآليات المواكبة لتفعيل ورش الجهوية المتقدمة (المحور الثاني).

المحور الأول: مرتكزات الجهوية المتقدمة ورهان التنمية الترابية

جاء مشروع الجهوية المتقدمة¹ امثالاً للإرادة الملكية السامية والالتزام الحر والسيادي للدولة المغربية، وذلك بغية "الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي تنموي"، فقد كانت دعوة الملك للجنة الاستشارية للجهوية، لإيجاد نموذج مغربي-مغربي للجهوية يكون نابع من خصوصيات المغرب.²

كما حث الملك على كون الجهوية المنشودة "ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسماً لتطور وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة". كما أن مشروع الجهوية يتوخى منه أن يكون مدخلاً لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير على درب الديمقراطية، والمقاربة التشاركية والتنمية الاجتماعية والتحديث السياسي والإداري وكذا الحكامة الترابية الجيدة، أي أن الغاية الأساسية من الجهوية هي أن تكون "انبثاقاً لدينامية جديدة للإصلاح المؤسسي العميق".

إن الغاية من مشروع الجهوية المتقدمة ليست فقط تمكين المواطنين من تدبير أمورهم بأنفسهم، انطلاقاً من الموارد والصلاحيات المتوفرة لتحقيق التنمية المجالية، بل تتجاوز ذلك لحد العمل على منح جل الجماعات الترابية استقلالاً مهماً في تدبير الشأن المحلي بهدف تحقيق متطلبات الساكنة المحلية عن طريق إشراكها في جميع القرارات المتخذة تفعيلاً لأهداف دستور 2011، وللغايات التي أحدث لأجلها مشروع الجهوية المتقدمة.

¹ يجمع الكل على تحديد مفهوم الجهوية كإصلاح هيكلي عميق جوهرى لجميع هياكل الدولة يتمثل في إعطاء صلاحيات أوسع للجهات ولممثلي السلطة المركزية (مجالس جهوية، عمالات، أقاليم، جماعات ترابية). وكذلك بنقل بعض الامتيازات، أو الاختصاصات من السلطة المركزية إلى مختلف الجهات مما يترتب عنه وجود سلطة جهوية متميزة عن سلطة الدولة، نتيجة الاعتراف بوجود سلطة مستقلة عن السلطة المركزية تمكن النخبة السياسية الجهوية من امتلاك سلطة مقابلة، أي سلطة التأثير على القرار السياسي المجالي. كما أن الجهوية تعد نمطاً من التنظيم المجالي أو الترابي للدولة التي تتبنى سواء أسلوب اللاتمركز أو أسلوب اللامركزية.

² مصطفى قريشي: "الجهوية المتقدمة ورش مفتوح للحكامة الترابية"، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 29/30 ص 25، السنة 2015.

بناء على ما سبق سنتطرق إلى الجهوية المتقدمة من خلال دستور 2011 (أولا)، على أن نتناول أهم مرتكزات الجهوية المتقدمة على ضوء القانون التنظيمي للجهات 111.14 (ثانيا).

أولا: الجهوية المتقدمة على ضوء دستور 2011

يتطلع ورش الجهوية إلى تمكين المغرب من جهوية متقدمة، ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، تشكل مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير المتدرج على درب اللامركزية واللامركز، والديمقراطية التشاركية، والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكامة الجيدة¹. ولهذا الأسباب، فقد جاء دستور فاتح يوليوز 2011، لتكريس ورش الجهوية المتقدمة من خلال التنصيب على مقتضيات متقدمة في هذا المجال.

لقد تضمن الدستور الجديد مجموعة من المقتضيات المهمة والتي ارتقت بالجهات وجعلتها تحتل مرتبة أساسية ومحورية يقوم على أساسها التنظيم الترابي للمملكة، وهكذا نجد الدستور في الفصل الأول منه قد نص في فقرته الأخيرة على أن: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي" يقوم على الجهوية المتقدمة ولم يكن هذا النص موجودا في الدساتير السابقة، حيث تفيد دسترة هذا المقتضى جعل الجهوية المتقدمة أساس التنظيم الترابي².

فعلى مستوى الشكل رفع الدستور الجديد الجهة إلى مرتبة الجماعات الترابية، وتم استبدال التسمية القديمة للجماعات المحلية بـ "الجماعات الترابية"³، ذلك أن التراب ليس فقط مجالا للإعداد والتنظيم، بل هو أحد المداخل الجديدة للسياسات العمومية الناجعة، ومحددا مرجعيا وفاعلا في شروط التنمية المجتمعية المنشودة. كما تبوأَت الجهة في إطار الجهوية المتقدمة مكان الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية.

1 كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 3، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2012، ص: 16.

² للمزيد من التفصيل أنظر الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432، الموافق 29 يوليوز 2011 المتعلق بدستور المملكة لسنة 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011 ص 3600.

³ الفصل 135 من دستور 2011، مرجع سابق.

وقد خصص دستور 2011 بابا كاملا للجهات والجماعات الترابية، عكس دستور 1992¹ الذي خصص فقط ثلاثة فصول، تقدم تعريفا للجهة كجماعة محلية، ولدور العمال داخل الجهات، لكن الفصول التي تضمنها دستور 2011 تشير إلى مجموعة من المقتضيات التي ستميز بها الجهات، فإذا ما رجعنا إلى الفصل 135 من الدستور المذكور، فإننا نجد من بين أهم المستجدات التي تضمنها هذا الفصل هو تشكيل مجالس الجهات وتسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وذلك عن طريق الاقتراع العام المباشر، وتضمن هذا المقتضى يهدف إلى تقوية التمثيلية والمشروعية الديمقراطية للمجالس الجهوية.

وهو أمر ينسجم والمبادئ الأساسية التي حكمت التعديل الدستوري لسنة 2011 من قبيل ربط المسؤولية بالمحاسبة التي تشكل الدعامة الرئيسية للتدبير الإداري، وتماشيا مع هذا المبدأ انتقلت سلطة اتخاذ القرار من ممثل السلطة المركزية إلى ممثل السلطة المنتخبة، فنص الدستور على خيار الاقتراع العام المباشر لمجالس الجهات، وهي نفس التوصية التي كان قد تضمنها التقرير الختامي للجنة الاستشارية للجهوية الذي يؤكد على رغبة المشرع الدستوري في جعل هذه المجالس تعبر بشكل واضح عن إرادة الساكنة وتكتسب مشروعية انتخابها عن طريق صناديق الاقتراع.

وهذا ما أكدته القانون التنظيمي للجهات، الذي نص على انتخاب أعضاء مجلس الجهة بالاقتراع العام المباشر²، وهو ما مكنه من إعادة النظر في تركيبة المجالس التي كان ينظر إليها على أنها كتل غير متجانسة وغير متضامنة، بالنظر لتركيبها المتنوعة التي تتكون من أعضاء تختلف مصادر انتخابهم³.

¹ الظهير الشريف رقم 1-92-155 الصادر بتاريخ 11 ربيع الآخر 1413 الموافق ل 9 أكتوبر 1992، الخاص بإحداث دستور المملكة، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172، الصادر بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 الموافق ل 14 أكتوبر 1992 المعدل لاحقا سنة 1996.

² تنص المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أن "يدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر وفق أحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية...".

³ الظهير الشريف رقم 1.97.84 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) الخاص بالجهات، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4470، بتاريخ 24 من ذي القعدة 1417 (3 أبريل 1997).

من جانب آخر نص دستور 2011 في الفصل 136 "على أن التنظيم الجهوي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر¹، وعلى التعاون والتضامن وذلك من خلال حرص المجالس الجهوية على إشراك القطاع الخاص، ومختلف الفاعلين في وضع التصورات، وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية، وتوفير المناخ الأمثل للاستثمار وخلق مناصب للشغل ورواج الأعمال.

كما تطرق هذا الفصل إلى تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وذلك عن طريق وضع إطار مرجعي وفق مقاربة تشاركية محددة المبادئ والشروط والأساليب التي تقوم عليها الشراكة مع الجمعيات المؤهلة، ومن أجل تحقيق ذلك، أكد الفصل 137 من دستور 2011 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى ستساهم في تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، وذلك لضمان نجاعة تدخلات الدولة في كل مستوى من مستويات التنظيم الترابي، وضمان سدادها في أعين المواطنين وفعالية وقعها. ويمكن للجهات أن تساهم في بلورة السياسات العمومية الترابية، إما بواسطة ممثلها بمجلس المستشارين أو في إطار إشراكها من طرف الدولة في بلورة هذه السياسات².

ومن أجل دعم التدبير الديمقراطي للشؤون الجهوية، نص الفصل 138 ولأول مرة أن رؤساء مجالس الجهات سيقومون بتنفيذ مداوالات مجالسهم، كما أنهم سيتمتعون بصفة أمراء بصرف المداخيل والنفقات المتعلقة بتسيير المجلس الجهوي، كما سيضطلعون بالتنفيذ المباشر

¹ وضع الدستور الجديد مجموعة من المبادئ الناظمة للتصور الجديد للتنظيم اللامركزي بالمغرب، والتي تجد أساسها فيما يلي: - **مبدأ التدبير الحر:** بمعنى أنها تتمتع بقدرة حقيقية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة، وهو ما سيجريها أكثر من الوصاية الإدارية والمالية (الفصل 136 من الدستور). - **مبدأ التفريع:** جاء في الفصل 140 من الدستور ما نصه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، وتتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها". - **مبدأ الجهوية المتقدمة:** من بين جميع المستجدات والمميزات التي تشكل نقاط قوة نص الدستور الجديدة، يبقى مبدأ الجهوية المتقدمة الذي بات الدعامة الأساسية للإدارة الترابية، حجر الزاوية في تكريس لامركزية متقدمة وتنمية محلية، والتي أضحت أكثر من أي وقت مضى، في صلب انشغالات وأهداف مغرب اليوم.

² إن تحقيق سياسات عمومية ذات بعد ترابي تفرض على السلطات الحكومية المكلفة بهذه القطاعات أن تسهر بطريقة منسقة على وضع سياسات عمومية ترابية في تفاعل وتضافر بين القطاعات وعليها أن تشارك في ذلك المصالح الخارجية والمؤسسات العمومية ذات الاختصاص الترابي نفسه وكذا البنات المنتخبة المعنية وعند الاقتضاء، القطاع الخاص.

لقرارات المجالس ذات الطابع الإداري الفردي أو الجماعي، أو ذات الطابع المعياري، حيث توضع رهن إشارتهم وكالة لتنفيذ مشاريع الاستثمار التي يقررها المجلس الجهوي¹.

وفي إطار ترسيخ العمل التشاركي، نص دستور 2011 في فصله 139 على "أن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها".

ثانيا: متركزات تفعيل الجهوية المتقدمة على ضوء القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات

شكلت الجهوية المتقدمة مرجعية دائمة في الخطاب الملكية، التي تعتبر صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة والشاملة التي يعرفها المغرب راهنا، ونمطا جديدا في التدبير الترابي للدولة يشمل كل المناطق وفي مقدمتها الصحراء المغربية. وهو ما يجعل من الجهوية المتقدمة كتصور جديد يستجيب لمطالب العديد من الفاعلين بتطوير النظام الجهوي، وذلك بالعمل على ترسيخ جهوية متقدمة بجهات المملكة تراعي الخصوصية الطبيعية، التاريخية، الإثنية، واللغوية... لكل جهة داخل التراب الوطني في إطار من التعاون والتكامل الجهويين، مستندة إلى العديد من المبادئ التي تشكل مرجعيتها الأساسية مثل عناصر الوحدة والتضامن والتوازن واللاتركيز الواسع و غايتها في نهاية المطاف تحقيق جملة من الأهداف كترسيخ الحكامة المحلية وتعزيز إدارة القرب وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة.

لقد نص الخطاب الملكي ليوم 3 يناير 2010 على أن "الجهوية المتقدمة المنشودة ليست مجرد إجراء تقني أو إداري بل هي توجه حاسم لتطوير وتحديث هياكل الدولة والنهوض بالتنمية المندمجة". كما وضع الخطاب أربعة متركزات للتصور الذي يتعين أن تضعه اللجنة الاستشارية للجهوية تتمثل فبالوحدة والتضامن، ثم التوازن واللاتمركز الواسع والتي تمثل أهم متركزات القانون التنظيمي الجديد 111.14 الخاص بالجهات.

¹ سيتم إحداث وكالة لتنفيذ المشاريع تحت رقابة المجلس الجهوي كهيئة متميزة الكيان موقوفة على الجهة توضع تحت إشراف رئيس المجلس الجهوي ومراقبته، وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والتسيير. وستتكفل الوكالة بوجه خاص: أ- بمد المجلس الجهوي، كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة في مجالات القانون والهندسة التقنية - المالية عند دراسة وإعداد مشاريع وبرامج التنمية. ب- القيام لحساب المجلس، بتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها تدبير الميزانيات المرصودة لها من قبله والأمر بصرفها وفق ما فوضه له المجلس، كما تتولى الوكالة تدبير مواردها البشرية وميزانياتها الذاتية في حدود الغلاف المالي الذي يضعه المجلس رهن إشارتها.

أ- الوحدة

إن الوحدة هي التي تنبني على وحدة الوطن والتراب، التي تحيل في معناها الملكي إلى التشبث بمقدسات الأمة وثوابتها في وحدة الدولة والوطن والتراب، وبالإمكان اعتبارها المرجعية الصلبة في كل توجه مستقبلي للجهوية المتقدمة، بل إن التجارب الدولية في هذا الإطار تؤكد على الأولوية التي يجب إعطاؤها لهذا المبدأ المحوري، الذي يجعل "وحدة الدولة" القاعدة الجامعة لاعتبارات التنوع المجالي والاثني والثقافي، فالجهوية الموسعة هي تأكيد ديمقراطي للتميز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في هوية وطنية موحدة¹.

وفي هذا الإطار، يجب أن لا يغيب على الأذهان، المشاكل ذات الطابع السياسي التي تواجه المغرب، والتي يتعين إيجاد حلول لها بتوافق بين جميع المكونات الاجتماعية والسياسية والإدارية، وفي نظرنا فإن الجهوية المتقدمة تعتبر أهم إصلاح يستطيع حل الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية وكذا السياسية التي تعرفها مختلف جهات المملكة².

فمهما يكن، فقد حان الوقت لوضع حد لهذه الإشكالات المجالية بين مختلف جهات المملكة باعتماد مقاربة جهوية متقدمة كحل له، وذلك بخلق جهات لها من الاستقلالية ما يمكنها من تدير شؤونها بكل استقلالية دون التخلي عن هويتها الوطنية والوحدة الترابية التي هي ثابت من الثوابت التي لا يمكن المس بها أو الإساءة إليها، كما أن هذه الجهوية لا ينبغي أن تساهم في إعادة إنتاج الدولة التقليدية التي عرفها المغرب، فمعلوم أن الدولة التقليدية بطبيعتها كانت تفسح المجال أمام كثير من القبائل خاصة تلك البعيدة عن المركز للتمتع بنوع من الاستقلال النسبي عن السلطة، فهل يمكن اعتبار هذه التجربة التي عاشتها بعض القبائل في إطار ما يسمى بالدولة التقليدية نوعا من الجهوية التي نريد تطبيقها؟ عندما نتحدث الآن عن الجهوية المتقدمة فنحن نتحدث عنها في إطار تكريس دعائم الدولة الحديثة التي تقطع مع دعائم الدولة التقليدية³، أي أننا لا نتعامل مع الجهوية من منظور اثني أو قبلي كما كان عليه

¹ علاوي عبد الخالق: "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مارس - أبريل 2014، ص 45.

² لمحي لجيب: "السياسة الجهوية ورهان التحديث السياسي بالمغرب، جهة العيون بوجدور نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2009-2010، ص 56.

³ الرضواني محمد: "في الثقافة السياسية المغربية"، منشورات سلسلة بدائل قانونية وسياسية، مطبعة المعارف، الجديدة-المغرب، الطبعة الأولى، 2015، ص 26.

الحال في الدولة التقليدية، ولكننا نتعامل مع الجهوية المتقدمة كأسلوب جديد لتدبير علاقة سلطة المركز بمحيطها، وكذلك كأسلوب لتحقيق الديمقراطية المحلية ورفع تحديات التنمية. إن الجهوية المتقدمة في إطار الوحدة الترابية، هو أرقى أسلوب للجهوية تمنح بمقتضاه إمكانية قيام مؤسسات مستقلة في ظل الوحدة الترابية ومتطلبات السيادة الوطنية، ومع انسجام تام واحترام لخصوصية كل جهة لتدبير شؤون جهتها حسب معطياتها وظروفها وإمكاناتها المادية والطبيعية والاقتصادية والبشرية¹.

ب- التضامن

التضامن بين الجهات أو التضامن الوطني، كلها مسميات لقاعدة متشابهة، وهي قاعدة "تضامن الدولة" إذ أن التنوع في الإمكانيات والوسائل يلزم أن يتوحد على مستوى دعم شروط تنمية الدولة الواحدة اقتصاديا واجتماعيا، وهذا ما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد، فهناك اختلافات وهذا ما يفسر أسباب النزول بكل تأكيد. ومن بين هذه الاختلافات وجود تفاوت بين الجهات، حيث أن هناك جهات غنية تتوفر على موارد كبيرة وهناك جهات فقيرة، وبالتالي فالتساؤل المطروح عن إمكانية نجاح الجهوية المتقدمة بين مناطق غنية وأخرى فقيرة، وبالتالي فالتساؤل المطروح عن إمكانية نجاح الجهوية المتقدمة بين مناطق غنية وأخرى فقيرة، غير أنه وبالرجوع إلى التجارب الدولية التي تطبق نظام الجهوية، نجد أن هناك تفاوتاً بين الإمكانيات الطبيعية والبشرية بين الجهات، فعندما نستحضر النموذج الإيطالي، نجد أن وضعية مناطق الشمال ليست هي وضعية مناطق الجنوب، كما أن هناك تبايناً بين الجهات في إسبانيا كذلك².

وموضوع الجهوية المتقدمة يطرح في الواقع كحل لتجاوز هذه التفاوتات بين جهة وأخرى، خاصة وأن الحديث لا زال مستمرا عن مناطق المغرب النافع ومناطق المغرب غير النافع، لذلك يجب التعاطي مع الجهوية المتقدمة كوسيلة تمكن الجهات التي تعاني من خصائص على مستوى الموارد البشرية والطبيعية من تجاوز هذا الخصائص³. وهي تفاوتات سعت

¹ علي الورضي: "مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس. 2014-2015، ص 244.

² الجيمر عبد السلام: "مسارات التحول السوسولوجي في المغرب"، سلسلة شرفات الزمن، الدار البيضاء، الطبعة الثانية. 2013، ص 59.

³ بوجروف سعيد: "الجهة والجهوية بالمغرب أي مشروع لأي تراب؟"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 2012، ص 85.

الدولة جاهدة من أجل تجاوزها، من خلال سن ترسانة قانونية قوية، وفي مقدمتها القانون التنظيمي 111.14.

إن تعزيز الجهوية يقتضي بالضرورة المزيد من التضامن الترابي بين جهات المملكة، ذلك أن تركز أماكن إنتاج الثروة في مناطق معينة يؤدي إلى عجز بعض الجهات عن تغطية احتياجاتها من حيث الإنفاق اعتماداً على مواردها الذاتية، وعلاوة على هذا التفاوت في المداخل ينضاف التنوع الجغرافي الكبير الذي يعني لبعض الجهات تكاليف أكبر عند تقديم الخدمات العمومية ويتعلق الأمر على الخصوص بالمناطق الجبلية، حيث يتطلب فك العزلة عن الساكنة تكاليف باهظة، وتحقيقاً لشرط التضامن الترابي فإن الحلول المطبقة في مختلف البلدان جاءت ثمرة لمسار طويل وخاص، اعتمد كقاعدة عامة لتحويل جزء من موارد الدولة نحو المستويات الترابية الأدنى، وهذا ما يفسر ارتفاع الموارد المحولة من الدولة نحو الجماعات الترابية في البلدان التي تتميز بلامركزية متقدمة، بحيث تمثل 60% من موارد الجماعات الترابية في الاقتصاديات الصاعدة و 30% في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE).

وعلى هذا الأساس فمشروع الجهوية المتقدمة المنبثق من التوجيهات الملكية الواردة في الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010، يتطلب وضع منظومة للتضامن تتجاوز إلى حد بعيد الإطار الضيق والمحدود أحياناً لآليات الموازنة التي يراد منها بصفة عامة تقريب الموارد أو التحويلات المالية للجهات الأكثر فقراً من متوسط التنمية السوسيو-اقتصادية، لأجل ذلك تم العمل في البداية على الرقي بالجهات التي تعاني من صعوبات تنموية إلى حد معقول فيما يتعلق بمستوى المعيشة قبل تبني منطق ملائمة الموارد.

وبموجب القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات، تم إنشاء صندوق للتأهيل بهدف تحسين مؤشرات الجهات المتأخرة في المجالات المتعلقة بالحقوق الأساسية للمواطنين مثل الصحة والتعليم. كما تم إحداث آليتين إضافيتين من شأنهما تقوية التضامن الجهوي، ويتعلق الأمر أولاً بمراجعة طرق توزيع التحويلات بهدف تعزيز قدرتها على تحقيق الموازنة، وثانياً إنشاء صندوق للتضامن لفائدة الجهات الأكثر تأخراً¹. وعلى هذا النحو يمكن الجزم بالتكامل

¹ أبوبكر الشرفاوي: "دور الجهة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المحمدية. 2016-2017، ص 245.

والتضامن الاقتصادي بين الجهات الذي سيضمن النمو الاقتصادي المتكافئ والذي بدوره سيضمن النمو والاستقرار الاجتماعي والسياسي¹.

ج- التوازن

المقصود بالتوازن هو التناسق في الصلاحيات والإمكانات وتفاذي تداخل الاختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية والسلطات والمؤسسات، فمقومات هذا المبدأ ينبغي أن تقوم على أساس تحديد الاختصاصات الحصرية المنوطة بالدولة مع تمكين المؤسسات الجهوية من الصلاحيات الضرورية للنهوض بمهامها التنموية مع مراعاة مستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل، هذا التوجه يقابله مبدأ يقوم على قاعدة توازن الدولة المركزية التي تحتفظ في ظلها بمقومات الفعل السياسي وما يستتبعه من مهام واختصاصات، ولا تضخيماً غير معقلن لصلاحيات الجهات، التي تبقى الفاعل المرجعي ضمن شروط التنمية².

إن تحقيق مبدأ التوازن على أرض الواقع بين مختلف الجماعات الترابية وخصوصاً الجهات، سيجعلنا نحقق مبدأ الفعالية الذي يركز على النجاعة الاقتصادية وتسريع وتيرة النمو والرفع من العائدات الإجمالية للاقتصاد الوطني، فمن واجب الدولة أن تساعد الوحدات الترابية على تثمين عناصرها الإيجابية وإبراز مؤهلاتها بأفضل وجه، بدءاً بالموارد البشرية مروراً بالتجهيزات والبنية التحتية والمرافق وانتهاء بالموارد الطبيعية، وتفعيل ذلك على أرض الواقع يتطلب:

- الفعالية الترابية الشاملة للخدمات العمومية الكبرى وللشبكات الوطنية للنقل والاتصال وتحويل الطاقة؛
- الفعالية الاقتصادية للمجالات الحضرية والقروية على المستوى المحلي؛

¹ جردان إدريس: "النظام القانوني للجهة بالمغرب وأفاق الجهوية المتقدمة" مطبعة سيليك إخوان، طنجة. الطبعة الأولى. ماي 2011، ص 84.

² المساوي شاكراً: "مساهمة في دراسة الإدارة الاقتصادية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية الحقوق طنجة، 2010-2011، ص 82.

وهذين البعدين لا يمكن تحقيقهما إلا بالارتكاز على مبدأ التوازن¹.

ومفهوم التوازن مفهوم ساكن، ويمكننا أن نتحدث عن التوازن داخل جهة ما على سبيل المثال بمقاربة مؤهلاتها الطبيعية مع الاستغلال الذي تخضع له، كما يمكننا التحدث عن التوازن على المستوى الوطني لمقارنة توزيع النمو الديمغرافي، وهناك ارتباط وثيق تشكل من خلال مفهوم التوازن الجهوي أو التآزر المتفاوت في علاقتهما بالحكامة، بحيث أن المفهوم الأول يركز على أن الجهات والدولة هما الفاعلين الأساسيين في تدبير المجال، وفي المفهوم الثاني تظهر الجهات المتباينة النمو التي تخلق اللاتوازنات الترابية، وكانت ولا زالت بعض الجهات الرائدة تحتكر على حساب باقي الجهات الأخرى، لذا فإن مبدأ التوازن يقوم على تمكين الجهات بالصلاحيات الضرورية لتقوم بمهامها في إطار العقلنة والانسجام والتكامل.

د- اللاتمرکز الواسع

يجب الإقرار بأن مثل هذا المبدأ يمكن اعتباره مبدأ مواكبا للمبادئ الثلاثة الأولى، فإن ضرورته بالنسبة لتطور اللامركزية بالمغرب قد يبرر هذه الأولوية التي حظي بها ضمن المرتكزات الأساسية لنجاح كشروع الجهوية المتقدمة.

ذلك أن الخاصية العامة لعيوب اللامركزية الإدارية المغربية هو ضعف التوازن في الأهمية والاهتمام لكل من مبدأ اللامركزية واللاتركيز في التطور الإداري العام الوطني والذي أصبح يقتضي بالضرورة تبني قاعدة "لاتركيز الدولة" والتي ستجعل المصالح العمومية للدولة مطبوعة هي الأخرى بمنطق اللاتركيز الميسر للقرب وتجويد الخدمة العمومية المقدمة للمواطن، بل هذه الضرورة عجلت بإصدار ميثاق وطني لعدم التمرکز في دجنبر 2018، بنظام يعتمد مقارنة ترابية تقوم على أساس نقل صلاحيات مركزية للمصالح اللامركزية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية².

¹ Mohammed El Yaagoubi: « Pour un Etat territorial équilibré, Un processus en évolution », REMALD, N 133, Mars – Avril 201, P 22.

² تجلى تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري من خلال إصدار:- المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6738 - المرسوم رقم 2.19.40 الصادر بتاريخ 24 يناير 2019 الخاص بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6746 مكرر.

المحور الثاني: الآليات المواكبة لتفعيل ورش الجهوية المتقدمة

تنفيذا للاختيارات الإستراتيجية المعبر عنها من خلال الدستور الجديد، وللتعليمات الملكية السامية التي تحت على تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري¹ قصد مواكبة الدينامية الجديدة التي تعرفها الجهة، فإن المجهودات المبذولة في مجال تنظيم المصالح الإدارية تتجه نحو تجاوز وضعية تمرکز الاختصاصات، والسلط التقريرية، والوسائل المادية والبشرية، على مستوى الإدارات المركزية، وذلك لفائدة المصالح اللامركزة للقطاعات الوزارية عبر تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري وترسيخ مفهوم الجهة الذي يجعل من نظام اللامركزية و الجهوية أداة فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ مواكبة للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية التي تعرفها المملكة، شهد التنظيم اللامركزي تطورا نوعيا على قدر كبير من الأهمية تمثل في صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

ومما لا شك فيه، فإن اتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية لا سيما على المستوى الجهوي وأهمية الموارد البشرية والمالية التي وضعت رهن إشارتها، تتطلب الهوض باللاتمرکز الإداري ووضع رؤية جديدة لتدخل الإدارات اللامركزة للدولة، تحت إشراف والي الجهة، على المستوى الترابي.

ولتحقيق هاته الغاية، أصبح ضروريا مراجعة المقتضيات الحالية المعمول بها في مجال اللاتمرکز الإداري والانخراط في إعداد منهجية واضحة لكافة القطاعات الوزارية لتنفيذ لتمرکز حقيقي قوامه الفعالية والنجاعة، ويسمح بتحقيق التغيير المنشود في إطار سياسة إرادية شمولية ومنسجمة.

وفي هذا الإطار، انكبت الحكومة على إعداد تصور جديد للإدارة اللامركزة يتوخى الاستجابة للأهداف التالية: - تمتين فاعلية الإدارة اللامركزة عبر تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين (علاقة الإدارة - المواطنين): -المساعدة وتقديم الدعم والاستشارة للمنتخبين (علاقة الإدارة - المنتخبين): -بناء سياسات عمومية مندمجة وفعالة تحقق التلقائية السياسات العمومية (علاقة الإدارة -الإدارة).

وفي هذا الصدد، يركز التصور الجديد للإدارة اللامركزة على تنزيل مبادئ دستور يوليو 2011 الذي بوء الجهة مستوى الصدارة في العلاقات بين مختلف الفاعلين المحليين، وجعلها فضاء للحوار والتشاور ولإعداد برامج التنمية وتبناها.

وتأسيسا على المبادئ المذكورة وعلى التوجهات الملكية السامية، يمكن اختزال الخطوط العريضة للتصور الجديد للإدارة اللامركزة في المحاور التالية: - توضيح دور الإدارات المركزية وحصرها في مهام التأطير والتصور والتوجيه وتقييم ومراقبة أداء الإدارات اللامركزة، فضلا عن الدور المنوط بها في مجال إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية (مبدأ التفرع (principe de subsidiarité): - مواكبة الإصلاح الجهوي الأخير وإبراز المستوى الجهوي باعتباره الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، على أن تتولى الإدارات الإقليمية مهمة تنفيذ السياسات العمومية وإنجاز برامج التضامن والتماسك الاجتماعي، وكذا المواكبة والمساعدة التقنية لفائدة الجماعات الترابية: - إمكانية تجميع المهام الإدارية المشتركة، المنسجمة أو المتكاملة عن طريق خلق إدارات جهوية تكون قادرة على إنجاز مشاريع جهوية تستلزم توحيد العمل وتظافر جهود عدة مصالح تابعة لنفس المستوى الترابي: - توضيح مجال تدخل وحدود العلاقات بين الفاعلين في مجال اللاتمرکز من إدارات مركزية ومصالحها اللامركزة وسلطات محلية، تقوم على أساس تفويض صلاحيات اتخاذ القرار، مع تدعيم مجال تنسيق أنشطة المصالح قصد ضمان وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي. للمزيد من التفصيل أنظر موقع وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري. www.mmsp.gov.ma

ومما لا شك فيه أن الدولة عرفت في السنوات القليلة الماضية تحولا جذريا على مستوى بنيتها التنظيمية وكذا الهيكلية، فضلا عن تطور وظائفها على أساس مواكبة التطورات ومسايرة المستجدات ومتطلبات المجتمع بمختلف أطيافه. ومن هذا المنطلق وتعزيزا للحكمة الترابية فإن الديمقراطية المحلية بالمغرب شهدت تطورا ملحوظا، حيث اختار المغرب سياسة اللامركزية المتدرجة التي وصلت مرحلتها الناضجة سنة 1976 لتدعم بعد ذلك مع الميثاق الجماعي لسنة 2002 مع إصدار قانون جديد سنة 2009 والذي جاء متضمنا لقواعد مستحدثة تستهدف تكريس الحكامة الجيدة على المستوى الوطني من جهة، وعلى المستوى المحلي من جهة أخرى، بالإضافة إلى إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، وميثاق اللاتمرکز الإداري الصادر سنة 2018، بالموازاة مع تضمين الدستور الجديد لسنة 2011 مقتضيات أفردتها المشرع للجهات والجماعات الترابية في الباب التاسع منه. وذلك انطلاقا من أنه لا يمكن لأي إدارة مركزية، مهما بلغ مستواها وكفاءتها أن تقوم بتدبير الشأن العام الوطني والمحلي بمعزل عن إشراك هيئات إدارية موازية وفق ما تستوجبه المصلحة العامة، وكذا ما يتطلبه الحكم القويم والرشيد.

وتتضح أهمية اللاتمرکز الإداري في محاولة استجلاء دوره الرئيسي الذي يعد جزء لا يتجزأ من الإصلاح الشامل والعميق الذي أصبحت تطالعا به الدولة الحديثة.

ومن أجل التطرق بشكل مفصل لأهم الآليات المواكبة لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة، سنتطرق لميثاق اللاتمرکز الإداري الجديد ورهان إنجاح ورش الجهوية المتقدمة (أولا)، ثم سنتطرق للاتمرکز الإداري كدعامة أساسية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة (ثانيا).

أولا: ميثاق اللاتمرکز الإداري الجديد ورهان إنجاح ورش الجهوية المتقدمة

تنفيذا للاختيارات الاستراتيجية المعبر عنها من خلال الدستور الجديد لسنة 2011، وللتعليمات الملكية السامية التي تحث على تدعيم مسلسل اللاتمرکز الإداري قصد مواكبة الدينامية الجديدة التي تعرفها الجهة، فإن المجهودات المبذولة في مجال تنظيم المصالح الإدارية تتجه نحو تجاوز وضعية تمركز الاختصاصات والسلط التقريرية والوسائل المادية والبشرية على مستوى الإدارات المركزية، وذلك لفائدة المصالح اللامركزية للقطاعات الوزارية عبر تدعيم

مسلسل اللاتمرکز الإداري من خلال ميثاق للاتمرکز الإداري الصادر مؤخرا¹ وترسيخ مفهوم الجهة الذي يجعل من نظام اللامركزية والجهوية أداة فعالة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولمقاربة موضوع اللاتمرکز الإداري سنطرق لتجليات ميثاقا للاتمرکز الإداري لسنة 2018 (أ)، ثم أهم الإكراهات المرتبطة بأسلوب اللاتمرکز الإداري (ب).

أ: تجليات ميثاق اللاتمرکز الإداري لسنة 2018

لقد جاء إصدار المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، بمثابة إصلاح مهم ومهيكل سيتم تنفيذه بشكل تدريجي ووفق خارطة طريق محددة. ولابد من الإشارة هنا إلى أن هذا الميثاق يأتي تنفيذا للتوجيهات الملكية الواردة في العديد من الخطب كان آخرها خطاب العرش لسنة 2018، كما يأتي أيضا استنادا لمقتضيات دستور 2011 والذي بوأ الجهة مستوى الصدارة بين مختلف الفاعلين المحليين. وفي هذا الإطار نهجت الدولة سياسة اللاتمرکز الإداري² اعتمادا على المقاربة الأمنية التي تجعل من وزارة الداخلية وممثلها في العمالات

¹ مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق ل 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، بالجريدة الرسمية عدد، 6738، 19 بتاريخ ربيع الآخر 1440 الموافق ل 27 دجنبر 2018، ص 9787.

² إن الحديث عن مفهوم اللاتمرکز الإداري يثير عدة إشكالات، كما يكتنفه بعض الغموض، وذلك راجع بالطبع إلى عدم اتفاق فقهاء القانون الإداري على تعريف واحد شامل، بل تعددت التعاريف والمفاهيم كما تنوعت المصطلحات على هذا النمط الإداري، حيث نجد بالنسبة للفقهاء الإداري الفرنسي وفي مقدمتهم العميد "جيورج فيدي" يقر أن عدم التركيز الإداري، هو ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي تعطي فيه سلطة اتخاذ قرارات إدارية هامة لموظفين تابعين للسلطة المركزية والمنتشرين في المناطق أو المرافق الإدارية المختلفة، أما الفقيه "بيرتيلي" فقد عرف عدم التركيز الإداري بكونه الوسيلة التي تتزايد عن طريقها اختصاصات الموظفين التابعين للسلطة المركزية في مختلف أنحاء الدولة. في حين ذهب الفقهاء "أوبي ودوكوس أدر" في تعريفهما لصورة عدم التركيز الإداري إلى أن الموظفين المحليين، لا أن يكونوا مجرد أدوات تنفيذية للسلطة المركزية، كما هو الشأن في صورة التركيز الإداري "أي المركزية المطلقة" يعترف لهم ببعض السلطات الخاصة، فيكون من حقهم لاتخاذ قرارات إدارية ابتداء بدون حاجة للرجوع إلى الوزير. أما فيما يخص الفقه الإداري المغربي، فكما قال الأستاذ محمد المرغيني: "يقضي نظام عدم التركيز بمنح اختصاصات إدارية لمندوبي الحكومة المركزية على الصعيد المحلي مع بقائهم تابعين لها معينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عن الإدارة المركزية، ذلك أن تعريف الأمور الإدارية، إنما يتم تحت رقابة وإشراف المسؤول الإداري المركزي، وذلك أن ممثلي الحكومة المركزية يخضعون في ممارسة عملهم للسلطة الرئاسية وفقا لقاعدة هرمية صارمة، وهذه السلطة تتضمن حق التوجيه والمراقبة والتأديب بما في ذلك من إعطاء الأوامر والتعليمات". وهكذا نستخلص من هذه التعريفات التي أعطيت لعدم التركيز الإداري سواء في الفقه الإداري الفرنسي أو المغربي، على أن هناك نوعين من المفاهيم: مفهوم ضيق ومفهوم واسع، المفهوم الضيق: يركز على عنصر السلطة الرئاسية وفق قاعدة هرمية صارمة بين الإدارة المركزية وممثلها في الأقاليم بشكل لا يسمح باتخاذ القرارات دون الرجوع إلى الإدارة المركزية، واعتبر هذا المفهوم أن ممثلي الإدارة المركزية مجرد أدوات تنفيذية لما تقرره السلطة المركزية. أما المفهوم الواسع: فاعتبر القاعدة الأساسية لعدم التركيز،

والأقاليم (العمال - الولاة) مركز الثقل والأداة المنفذ لهذه السياسة، كما أن مهمة السلطة المركزية لا تنحصر في إدارة الشأن العام انطلاقا من المركز فقط، بل يمتد نشاطها عبر أرجاء الوطن من خلال ما يسمى بالمصالح الخارجية للوزارات.

ولمؤسسة العامل دور استراتيجي في الهرم الإداري المغربي، فالعامل اكتسب هذا الدور انطلاقا من تعيينه بظهير وكذا من خلال مجموعة من النصوص والقوانين التي تصب في إطار تعزيز مكانته، وجعله قطبا رئيسيا يضطلع بوظائف سياسية وإدارية تتجلى في تمثيله للملك من جهة، وللحكومة من جهة أخرى، فدستور 2011 نص في الفصل 145 على "...يقوم الولاة والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها".

كما ركز ميثاق اللاتمرکز الإداري الصادر في دجنبر 2018 من خلال مادته السادسة، على الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، من خلال السهر على حسن سيرها ومراقبتها، وتوخي النجاعة والفعالية في أداء مهامها، وذلك بهدف التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحديد المهام الموكولة لهذه المصالح، ومن أجل التوطين الترابي للسياسات العمومية عن طريق أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد السياسات العمومية وتنفيذها وتقييمها، وذلك لمواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة، القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليتها.

وبالإضافة إلى الدور الإداري، فإن للولاة والعمال دورا اقتصاديا وتنمويا يتجلى في اتخاذ التدابير اللازمة من أجل ضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، وفي هذا الصدد يشرف الولاة والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات عمومية أو عقود مع هيئات أخرى، ويسهرون على ضمان التقائتها وانسجامها وتناسقها¹. كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة

أن تتوزع سلطة البث النهائي في شؤون الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وبين فروعها في العاصمة والأقاليم، بحيث يكون لبعض الوحدات التابعة للجهاز الإداري الحق في أن تتعرف بكيفية مستقلة في اختصاصاتها وبعبء عن الوزارات ومكاتب الوزراء دون الرجوع إليها.

¹ المادة 26 من ميثاق اللاتمرکز الإداري الصادر في دجنبر 2018، مرجع سابق.

لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة لمهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة.

إضافة إلى كل ما سبق فإن مؤسسة العامل سلطة أخرى يصطاح عليها بسلطة الحلول التي تسمح للوالي أو العامل طبقا للقانون للقيام " بصفقة تلقائية " مقام رئيس منتخب بعد تغيب هذا الأخير ورفضه القيام بواجبه. كما يتجلى اللاتمركز كذاك من خلال تمثيلية المصالح الخارجية للوزارات والتي تتمثل في المندوبيات والمديريات الإقليمية المتواجدة في العمالات والأقاليم، والتي ينحصر دورها في تنفيذ سياسة الحكومة وتطبيق جميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن الإدارة المركزية¹.

وفي هذا السياق نشير إلى أنه باستثناء وزارة الداخلية، فإن تمثيلية باقي المصالح تبقى جد ضعيفة وناقصة، مع توفر بعض الوزارات الكبرى على تغطية مكثفة نسبيا على مستوى التراب الوطني (وزارة العدل، الصحة، المالية، التعليم...). أما بالنسبة لباقي الوزارات، فانتشار تغطية المصالح الخارجية ليست منجزة إلا بنسبة 40% إلى 60% تقريبا²، مما يدل على غياب سياسة حقيقية ومعقنة للتركيز³.

ب: عوائق اللاتركيز الإداري

يكنم تعثر اللاتركيز الإداري وعدم بلوغه المرامي المقصودة منه في عوائق موضوعية(1) وأخرى ذاتية(2).

1 - العوائق الموضوعية

كما سبقت الإشارة أنه باستثناء وزارة الداخلية التي تحوز على أكبر تمثيلية لها في مختلف الأقاليم والعمالات، فإن أغلب الوزارات بقيت قاصرة عن بلوغ هذا الهدف، وتمثيلتها إما غائبة بشكل مطلق وهذا هو حال الوزارات الحديثة وإما خفيفة ولا تشمل مجموع التراب

¹ مليكة الصروخ: " القانون الإداري "، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الرابعة، الدار البيضاء، 2010، ص: 143.

² أنظر وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري: إعادة هيكلة الإدارة على ضوء الدور الجديد للدولة ودعم سياسة اللاتمركز الإداري، التقرير التركيبي المعروض على لجنة اللاتركيز الإداري وإعادة تحديد مهام الإدارة المناظرة الأولى حول إصلاح الإداري بالمغرب تحت شعار الإدارة المغربية وتحديات 2010، الرباط 7-8 ماي 2002، ص: 12.

³ كلثوم همتوي: "الجهة بالمغرب ومتطلبات التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2002/2003، ص: 60.

الوطني. ويمكن القول إن الخريطة الإدارية المغربية كان لها دور كبير في إعاقه سياسة اللاتمركز والحد من تطويرها، وذلك من حيث طبيعتها (التعقيد والازدواجية، وكثرة المستويات التسلسلية)، ومن حيث هندستها إذا لم تأخذ بعين الاعتبار منطق الشمولية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا من حيث طريقة إعدادها، إذ يغيب التنسيق والتناغم وأخيرا من حيث استقرارها، إذ تعرف تقسيمات تخضع دوما للهاجس الأمني مما يهمل دور الوزارات الأخرى على حساب وزارة الداخلية، حيث قلة الوسائل البشرية والمادية... وعدم ملائمة مناطق تدخل المصالح الخارجية مع التقسيم الإداري الجديد وتحفظ المرافق الوزارية في ميدان تفويض السلط والوسائل التي بدونها لا يمكن الحديث عن سياسة اللاتمركز¹.

عائق آخر يضاف إلى الأول ويتعلق بغياب التنسيق بين المصالح الخارجية للوزارات، حيث إن المبادرات المعلنة في هذا الشأن تبقى انفرادية ومرتبطة بالظرفية وبأولويات كل وزارة على حدة، وكذا بالوسائل المتاحة، الشيء الذي يجعلها مبادرات خاصة منعزلة ومفتقدة لخطة منهجية تراعي البرامج التنموية اقتصاديا واجتماعيا وتطبعها بالانسجام المطلوب. فبعض المصالح الخارجية التابعة لعدد من الوزارات لا تعمل في نفس الفضاءات الجغرافية وهو ما يجعلها لا تساعد على تنفيذ أفضل للبرامج التنموية المندمجة، وتحد من الإنجاز المنسجم للأعمال المقدمة في مختلف القطاعات.

إن كل هاته العوامل لا تعكس في الحقيقة سوى عدم الرغبة في التعاون، وهو ما يؤدي إلى التساؤل عن الجدوى من اعتماد الجماعات المحلية على المصالح التقنية للدولة، إذا لم تكن لها السلطة الفعلية والإرادة الحسنة لذلك، لأنه لا يمكن تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية محلية وجهوية في ظل هذا التنافر.

¹ ملف حول اللامركزية واللاتركيز، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، الطبعة الأولى، العدد 25، 1990، ص: 247.

2 - العوائق الذاتية

إن إعطاء الأهمية القصوى من طرف الفكر الإصلاحى المغربى لسياسة اللامركزية الإدارية باعتبارها وسيلة لمقاومة التجاوزات البيروقراطية¹، قد همشت التركيز بإعطائه صورة العنصر المحتقر ضمن سياسة الإصلاح الإدارى²، كما أدى الفكر الموروث عن المرحلة الاستعمارية القديمة إلى ترسيخ احتكار السلطة على مستوى الإدارة المركزية، حيث تحتفظ الإدارة باختصاصات هامة على المستوى القانونى، كما أدى إلى عدم الثقة والتردد الشيء الذى جعل رجال الإدارة يرون فى التركيز نوعا من السحب لاختصاصاتهم وبالتالى التنقيص من هبتهم وامتيازاتهم، وهو أمر لا يمكن تصوره فى العقيدة البيروقراطية، لذلك تشكل أية مطالب فى هذا الشأن نوعا من المضايقات السياسية التى لا يمكن الخضوع والاستجابة لها من طرفهم، ناهيك عن الخوف من انفلات زمام المبادرة من المركز والحرص على استمرار تبعية المحيط للمركز.

وعموما، فإن العوائق الذاتية والموضوعية المشار إليها، قد جعلت الأهداف المعلن عنها بخصوص التركيز من قبيل - تقريب الإدارة من المواطنين - اقتصاد النفقات والوقت، السرعة فى اتخاذ القرار، إشراك المصالح الخارجية فى اتخاذ القرار...، مجرد شعارات لا تصمد أمام عناد الواقع، وتكشف عن غياب سياسة واضحة ومعقنة للتركيز الإدارى وعن قصور الاختيارات المتبعة فى هذا الشأن رغم المحاولات الرامية إلى تطوير مسلسل التركيز ليتماشى مع المتغيرات الجهوية والدولية.

ثانيا: اللاتمرکز الإدارى دعامة أساسية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة

تعتبر الجهة المجال الأمثل والإطار المناسب للحديث عن سياسة اللاتمرکز الإدارى، والتي من شأنها أن تقوم بتفعيل هذا الأسلوب من التدبير الإدارى المحلى والجهوى الذى أصبح لا غنى عنه فى الوقت الحالى، وذلك من أجل الدفع بسياسة اللامركزية، بحيث نصت المادة

¹ Mohammed El Yaagoubi: la déconcentration administrative à la lumière de décret du 20 octobre 1993, R.E.M.A.L.D, n° 10 janvier-mar, 199, p: 40.

² Najat Zarrouk: «la place de la déconcentration dans la réforme administrative», R.E.M.A.L, n° 28 juillet-septembre: 1999, p 47.

17 من ميثاق اللاتمرکز الإداري على ضرورة إعادة صياغة مختلف التشريعات المتعلقة بمالية الدولة وتنظيم القطاعات الوزارية واختصاصاتها وقواعد التفويض ونظام الوظيفة العمومية بالشكل الذي يتيح لرؤساء المصالح اللامركزية إمكانية التدبير الجيد للمسار المني للموارد البشرية التابعة لهم. من خلال إعداد جدول بياني يهتم توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة التابعة لها على المستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

ويستند اللاتركيز الإداري على أسس قانونية تتمثل في التفويض كأسلوب لعدم التركيز الإداري(أ)، وتوفير الموارد المالية والبشرية (ب).

أ- التفويض كأسلوب لعدم التركيز الإداري

يعد التفويض أسلوباً من الأساليب القديمة التي يلجأ إليها الرؤساء الإداريون من أجل التخفيف من الأعباء، على اعتبار أن تدخل السلطات العمومية أصبح ضرورة في كل المجالات، ويشكل التفويض أهم وسيلة يتحقق بها عدم التمرکز الإداري. والتفويض بإجماع الفقهاء والباحثين في القانون الإداري، هو عملية من العمليات الإدارية التي لها أثر كبير على الأداء والإنجاز الإداريين، وعلى تحديث وتطوير العمل الإداري باعتبار الأبعاد السيكلوجية و التدبيرية والثقافية التي يتضمنها، وترجع أهمية التفويض إلى النتائج المهمة التي يحققها، والتي تنعكس على العمل الإداري عند تطبيقه بل إنها تشكل جوهر عدم التركيز الإداري².

¹ يمكن اعتبار المادة 17 أحد أهم المواد الواردة في ميثاق اللاتمرکز الإداري إن لم تكن الأهم لأنها تؤسس لتحول كبير على مستوى إدارة المصالح اللامركزية وفق توجه جديد يعزز مكانتها على صعيد المبادرة التنموية وتقديم الخدمات الأساسية وتنفيذ المشاريع عبر تمكينها من أدوات واضحة للعمل من خلال التحكم في الموارد المالية والتقنية والبشرية، والقدرة على اتخاذ القرار بشكل فعال بمعزل عن الإدارة المركزية التي تكتفي بوضع التصور العام، طبعاً دون إغفال دور الولاية والعمال باعتبارهم مشرفين مباشرين على رؤساء المصالح اللامركزية ومنسقين لأنشطة هذه المصالح وفق الفصل 145 من دستور 2011 والفقرة الثانية من المادة 5 للميثاق.

² على مستوى الفرق بين اللاتركيز واللامركزية، فرغم التشابه اللفظي الذي يوحي بين المصطلحين لاسيما عند عامة الناس بكونهما يدلان على مفهوم واحد ويتعلق الأمر بنقل الاختصاص من المركز إلى المحيط، كما أن كلا النظامين يهدفان إلى خلق نشاط إداري على مستوى المحلي، وبالرغم من التشابه بين كل من التنظيم اللامركزي وعدم التركيز الإداري فإن مجال الخلاف واضح، ذلك أن وحدات اللامركزية وهي الجماعات كما هو الشأن بالنسبة للمغرب تتمتع بسلطات واسعة محددة بالقانون، يحق لها التصرف في كل الشؤون الإدارية على المستوى المحلي، وذلك بهدف تحقيق الديمقراطية المحلية، أما وحدات عدم التمرکز لا يتمتع موظفها إلا بسلطات ضعيفة في حدود ما يفوض إليهم من قبل السلطة المركزية. وفي إطار هذا التفويض وحده يكون التحرك الإداري المحلي لأولئك الموظفين، هذا فضلاً على أن اللامركزية تختلف عن اللاتركيز الإداري في طبيعة العلاقة التي تربط الأجهزة المحلية بالأجهزة المركزية، حيث نجد أن الجماعات المحلية تخضع لما يسمى بالوصاية الإدارية وهي

ولم يستقر التفويض في إطار نوع واحد بل تعددت أشكاله وتنوعت مضامينه تبعا لمقتضيات العمل، حيث اجتهد الفقه في التمييز بينها وإيجاد تسميات ملائمة لها، إلا أن أهمها حسب أغلب الباحثين يظل في التفويض الشخصي المتعلق بتفويض الإمضاء، ثم التفويض الوظيفي المتمثل في تفويض الاختصاص.

1- تفويض الإمضاء:

يقصد بتفويض الإمضاء أو التوقيع نقل العمل المادي في التوقيع باسم المفوض، فهو لا يؤدي إلى إحداث تغيير في توزيع الاختصاصات كما لا يترتب عنه نزع الاختصاص من صاحبه الأصلي، حيث يجوز له ممارسته في أي وقت شاء، ذلك أن المفوض هنا يعهد للمفوض إليه بالتوقيع نيابة عنه، ولكنه لا يتنازل عن السلطات المفوضة ويظل المفوض إليه تحت مسؤولية المفوض، فهذا النوع من التفويض يتحقق من خلال ترخيص صاحب الاختصاص لمسئول أو مساعد تابع له بالتوقيع نيابة عنه على بعض التصرفات والوثائق الإدارية.

ويعتبر تفويض التوقيع تفويضا شخصيا، لأن المفوض يختار المفوض إليه شخصا وبذاته حيث ينتهي هذا النوع من التفويض بانتفاء وظيفة أي طرف من الطرفين، نظرا لصفته الشخصية، أي أن مدة التفويض رهينة بطول أو قصر المدة التي يبقى فيها المفوض أو المفوض إليه في وظيفته، كما يترتب أيضا عن الصفة الشخصية لتفويض التوقيع واعتباره مجرد تنظيم داخلي أن يظل المفوض مسئولا عن قرارات المفوض إليه، فيما عدا ما يترتب على قرارات هذا الأخير من مسؤولية تأديبية. يضاف إلى ذلك أن المفوض يستطيع أن يتدخل ويلغي أو يعدل قرارات المفوض إليه¹.

2- تفويض الاختصاص

يعتبر تفويض الاختصاص لدى الباحثين في القانون الإداري حجر الزاوية في نظرية التنظيم الإداري، إذ بدونه لن يتم توزيع العمل داخل الإدارات توزيعا دقيقا ومنظما، فبواسطته يحصل معاونو الرئيس الإداري على اختصاصات محددة، لكي يقوموا بها بصفة

سلطة مشروطة ومحددة من طرف القانون بينما تخضع المصالح الخارجية للرقابة التسلسلية للإدارة المركزية فهي سلطة غير مشروطة أي تربطها علاقة تبعية.

¹ علي الورضي: "مستقبل السياسة الجيوبية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص 237.

دائمة، وبذلك فإن تفويض الاختصاص يؤدي إلى تخلي المفوض عن الاختصاصات التي فوضها، فلا يستطيع أن يمارسها إلا إذا ألغي هذا التفويض، ويملك المفوض إليه سلطة أصيلة في هذا الشأن بحيث لا يستطيع المفوض أن يمارس إزاءها اختصاصا منافسا، وإلا اعتبر ذلك تجاوزا للسلطة¹.

ونظرا لما يمتاز به هذا النوع من التفويض من صفة مجردة حيث يوجه إلى شاغل الوظيفة وليس إلى شخصه، فإنه لا يحتاج إلى تجديد صريح للاستفادة منه، ومن ثم لا ينتهي بانتهاء وظيفة أي طرف من طرفي التفويض. ولتفعيل اللاتركيز ينبغي إزالة بعض المعوقات، التي نذكر منها على وجه الخصوص:

- تخوف الإدارات المركزية من أن تخسر امتيازاتها وسلطتها؛
- ميل المغاربة إلى حل مشاكلهم على المستوى المركزي؛
- تهرب المصالح الخارجية من تحملها مسؤوليات ومهام إضافية؛
- غياب خطة موحدة لإنجاز اللاتركيز على مستوى الوزارات، إذ يلاحظ أن هناك تفاوتاً كبيراً في إنجاز اللاتركيز.

وحتى يتم تحقيق الأهداف المرجوة من الجهوية المتقدمة في الميدان الإداري على الأقل يجب توسيع نطاق المندوبيات الجهوية وترسيخ الممارسة العملية على هذا المستوى، من أجل مساعدة الدولة في إطار المشاريع الكبرى التي تجد بعين المكان من سيقدم لها المعلومات الكافية والمعطيات والدراسات.

كما يجب تحديد وضعية رؤساء المصالح غير المتمركزة على المستوى الجهوي بالنسبة لعلاقتهم بالوزراء من جهة وبووالي الجهة ثانية، إلا أنه بالموازاة مع ذلك ينبغي تحديد إطار عمل المندوبيات ومنح التفويض لرؤساء المصالح الخارجية في البت والتقرير بغية ضمان سرعة الإنجاز².

¹ بالنظر إلى الاجتهاد القضائي الفرنسي، وعلى الخصوص ما صدر عن مجلس الدولة الفرنسي يلاحظ أن هذا الأخير جعل من عملية توزيع الاختصاص (بواسطة التفويض أو بواسطة التشريع) حافزا أساسيا يلزم السلطة التنفيذية إتباع أسلوب عدم التركيز شريطة عدم المساس بالسير العادي لهرمية السلطة.

² محمد العيساوي: "واقع الجهوية بالمغرب وآفاق المؤسسة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق للعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مراكش، السنة الجامعية 2015-2016، ص 153.

وبالموازاة مع إعطاء المندوبيات الجهوية صلاحية البت في عين المكان في أغلب القضايا التي تطرح عليها، يقتضي الأمر وجود تنسيق محكم على المستويين الجهوي بين الهيئات المنتخبة محليا وجهويا، وبين مختلف ممثلي المصالح الخارجية للوزارات على صعيد اللاتركيز¹، وأن تكون هناك مرونة وروحا وطنية عالية للتعامل وحل المشاكل والاستجابة فعليا للحاجيات المحلية للسكان.

ب - توفير الإمكانيات المالية والبشرية

لتجاوز اختلالات نظام اللاتركيز الإداري، لابد من توافر عنصرين أساسيين لا يقلان أهمية عما سبق، ويتعلق الأمر بضرورة تمكين المصالح غير الممركزة من الموارد المالية والبشرية اللازمة لإنجاز المهام المرسومة لها.

1- الموارد المالية:

إن ما ينبغي الإشارة إليه وعدم تجاهله هو أن الإدارات المركزية تتردد في تفويض التصرف في الاعتمادات المالية لفائدة المصالح غير الممركزة، فالالتزام النهائي بالنفقات يبقى رهينا في أغلب الأحيان بالموافقة القبلية للإدارة المركزية وهو وضع لا يساير مطلقا المتطلبات العملية للاتركيز الإداري، ذلك أن 35% من المصالح غير الممركزة تظل تابعة وبكيفية مطلقة للإدارات المركزية سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز، من هذا المنطلق أصبح لزاما تمكين المصالح غير الممركزة من الموارد المالية الكافية للهوض بأنشطتها من خلال إعادة النظر في الآليات التي يقوم عليها هذا التوزيع.

وتفويض الاختصاص وما يلزمه من اعتمادات مالية، ركزت عليه أيضا اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة في مقترحاتها، وذلك بغية تمكين المسؤولين عن المصالح الخارجية من صلاحيات تقريرية تجعلهم قادرين على الوفاء بما يلتزمون به بكل مصداقية، والاستجابة لرغبات مختلف الفاعلين على المستوى الترابي.

2- الموارد البشرية

تعد الموارد البشرية الرأسمال الأساسي للتنمية، فهي لا تقل أهمية عن الموارد المالية إن لم تكن أكثر منها، خاصة في وقتنا الحالي الذي يجمع فيه الكل أن العنصر البشري هو

¹ المكي السراجي: "اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 98-97، 2011، ص 129.

ثروة المستقبل بامتياز، ومن هنا تأتي أهمية وضرة توفر المصالح الخارجية على الموارد البشرية الضرورية لكي تتمكن من ممارسة ملائمة وفعالة لمهامها الجديدة المنوطة بها، وذلك من خلال إعادة انتشار الموظفين المتمركزين وخاصة منهم المؤهلين الذين يمكن أن يساعدوا على الدفع إلى الأمام من أجل الوحدة الأساسية المتمثلة في الجهة وتحقيق تنمية محلية مستديمة ومنجزة ومتكاملة.

وترشيدا للهياكل التنظيمية وللروراء البشرية والمالية، حث ميثاق اللاتمرکز الإداري القطاعات الوزارية التي لا طاقة لها بتمثيل ترابي لا ممرکز رغم حاجياتها إليه في مختلف الجماعات الترابية من جهة أو عمالة أو إقليم أو جماعة حضرية أو قروية، أن تفوض ذلك إلى إدارات أخرى متجانسة معها تقنيا ذات الحجم والوسائل الكافية للوفاء بهذا الغرض، وذلك من خلال اتفاقيات تبرم بين الوزارات المعنية.

إن تكريس الجهوية وجعلها إطارا فاعلا لتحقيق التنمية تطلب من الدولة منح الجهات مزيدا من الحرية والاستقلال المالي والإداري، وتعزيز مواردها المالية والبشرية، والتخفيف من حدة الوصاية والرقابة على مقرراتها وأعمالها، وتمكينها من تبني برنامج للتنمية الجهوية وتفعيل مشاريعه بمعية باقي الشركاء على الصعيد الجهوي.

خاتمة

وفي هذا السياق تعتبر الجهوية المتقدمة حلا استراتيجيا لتحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، فالجهوية مدخل لإصلاح عميق لهياكل الدولة والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري، ولأجل تحقيق هذه الأهداف خطى المشرع مجموعة من الأشواط المهمة والإستراتيجية من أجل وضع ترسانة قانونية لتفعيل مشروع الجهوية المتقدمة، ويبقى أهم هذه القوانين، القانون التنظيمي للجهات 111.14 والذي خصها بهامش أوسع من الاستقلالية، كما أن إصدار ميثاق للاتمرکز الإداري الأخير، من شأنه أن يعزز دور المصالح اللاممركزة في الإسهام إلى جانب الهيئات الجهوية المنتخبة في تحقيق التنمية الترابية للجهات.

وعلى هذا الأساس، فالانتقال الحقيقي إلى دولة الجهات لا يعني إقامة مجموعة من الجهات تتمتع بالاستقلالية عن الممرکز في بعض المجالات المحددة أو تلك المفوضة لها من قبل

السلطة المركزية، بل منح الجهات صلاحيات وسلطات دستورية للارتقاء بنظام الجهة إلى مستوى متقدم من اللامركزية في إطار الدولة الموحدة، بمعنى الانتقال من الجهوية الإدارية إلى الجهوية المتقدمة المحددة دستوريا.

إن التغيرات والمستجدات التي كشفت عنها الوثيقة الدستورية لفتاح يوليوز، لم تلقي بظلالها على موضوع التعاون اللامركزي بغض النظر عن بعض المستجدات، والتحيينات الطفيفة التي همت مجموعة الجماعات التي تحولت إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات، وتمكين الجهات من تأسيس مجموعات فيما بينها، وتأسيس شركات التنمية الجهوية، والارتقاء بالتعاون إلى مبدأ دستوري.

كما أن المشرع لم يعمل على تأطير أعمال التعاون اللامركزي بنصوص قانوني خاصة، مكتفيا ببعض المقتضيات الغامضة، والفضفاضة الواردة على متن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث.

صدارة الجهة ودورها في تعزيز حكمة التدبير الترابي بين القانون والممارسة

د. عبد الرفيق زعنون

باحث في القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد الملك السعدي

مقدمة

ظلت الجهة مستوى ترابيا لا يحظى بمكانة متقدمة ضمن نظام اللامركزية الإدارية بالمغرب، بالنظر لضعف شرعية المجالس الجهوية ومحدودية اختصاصاتها التقريرية، وبالرغم من الرهانات التنموية المنتظرة من تجربة الجهات الاقتصادية فإن وضع الجهة ظل هشاً بحكم استمرار الانتخاب غير المباشر وغلبة الطابع الاستشاري على صلاحياتها مع هيمنة الإدارة الترابية على جهازها التنفيذي. وإذا كانت الإصلاحات الدستورية والقانونية لعقد التسعينات قد أدخلت بعض التعديلات على اختصاصات الجهات وطرق تدبيرها، فقد تم التأكيد في المقابل على ضرورة تأطيرها بعدة ضمانات وشروط لتفادي وصايتها على باقي الجماعات الترابية، مع إخضاع المجالس الجهوية لضروب شتى لوصاية الملاءمة. ولم تحتل الجهة المكانة التي تستحق ضمن التنظيم الترابي للبلاد إلا من خلال رؤية الجهوية المتقدمة التي جسدها الدستور الجديد.

لقد عمل دستور 2011 على تكريس دستورية الجهة مع تقوية وضعيتها القانونية كمستوى ترابي يحظى بأفضلية خاصة بحكم أهميته في ضمان اندماج السياسات الترابية وتناسق تدخلات مجموع الفاعلين الترابيين¹، حيث جرى تخويلها طابعا وتوجها اقتصاديا بالأساس وتبويؤها مكانة الصدارة في ممارسة الاختصاصات ذات الطابع المهيكل من قبيل إعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية والاضطلاع بمهام التنمية الاقتصادية التي تغطي مجموع المجال الترابي التابع لها²، وانطلاقا من هذا الموقع المتقدم، فإن باقي الوحدات اللامركزية مدعوة لملاءمة مخططاتها مع التوجهات العامة للتنمية الجهوية، دون أن يعني ذلك تخويلها أي موقع

¹ Ait Lemqueddem Hamid, gouvernance territoriale au Maroc: quelle évolution ? revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit, numéro 8, mars 2019, p. 594.

² الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 42 / 2019، الجريدة الرسمية عدد 6880، بتاريخ 13 رمضان 1441 (7 ماي 2020)، ص 2677.

تراتبى أو رئاسى تجاه باقى الجماعات الترابية لتعارض ذلك مع صريح الدستور الذى منع وصاية جماعة على أخرى.

وتفاديا لتحول الصدارة إلى مدخل لتبرير وصاية الجهة على باقى الجماعات، فقد تم تأطيرها بموجب النصوص التنظيمية بعدة مقتضيات موضوعية ومسطرية لجعلها تدرج ضمن مسار يكرس قيادة الجهة للتدبير الترابى، وذلك بحصرها فى مجالات محددة، حيث تم التنصيص على كون الوثائق المرجعية للجهة تعد مؤجّهات استراتيجية لبرامج باقى الجماعات الترابية، فالتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية ليست دعائم خاصة بالتخطيط الجهوى بل هى وثائق توجيهية لباقى الفاعلين الترابيين فى إطار مغرب الجهات الذى يروم تعزيز التوطن الترابى للاستراتيجيات والسياسات العمومية¹، مع التأكيد على ضرورة احترام الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى، وعلى توظيف آليات التعاون فى تنفيذ المشاريع المشتركة.

على المستوى التدبيرى، قد تم خص الجهات بعدة آليات جديدة لمساعدتها على تمويل مشاريعها التنموية والإشراف عليها لضمان فعاليتها واستدامة آثارها. وهى مستجدات نوعية يمكن الرهان عليها فى الانتقال بالجهة من جماعة دونية -من حيث المشروعية التمثيلية وطبيعة الاختصاصات - إلى جماعة ريادية تحتل موقعا متقدما فى منظومة الحكامة الترابية، على اعتبار أن مسار الجهوية المتقدمة لا يعنى مجرد توسيع اختصاصات الجهات بل يتجاوز ذلك إلى التأسيس لتحول شامل مُهيكل لتدخلات مجموع الفاعلين الترابيين².

وتبعا لهذا التصور، نتساءل عن فرص إسهام وضع الصدارة فى تكريس الدور القيادى للجهة فى استشراف وتنسيق الاختيارات التنموية على الصعيد الترابى وعن الضمانات الكفيلة للحيلولة دون وصايتها على باقى الجماعات الترابية. ولمعالجة هذه الإشكالية، فقد ارتأينا أن نخصص المبحث الأول لتتبع تطور صدارة الجهة انطلاقا من القوانين السابقة ووصولاً إلى الدستور الجديد وما جاء به من مقتضيات لإعادة هيكلة التنظيم الترابى على أساس جهوى، ثم ما تبعه من نصوص تنظيمية رامت تمتيع الجهة بالضمانات التى تكفل لها قيادة التنمية

¹ Adil Rachdi, quelle stratégie de marketing territorial et quelle démarche d'intelligence économique pour la régionalisation 4 p revue internationale du marketing et management stratégique, N°1, 2020, avancée au Maroc?

² Programme de Développement Régional, Région Casablanca-Settat, Mars 2017, p 2.

الترابية، غير أن الصدارة ليست مطلقة بل هي مؤطرة بعدة قيود دستورية وتنظيمية تطرح عدة إشكالات في الممارسة العملية، ولذلك سننتقل في المبحث الثاني إلى تبيان أوجه ومستويات تمفصل هذا المبدأ مع مرتكزات دستورية أخرى تمنع ممارسة أية سلطة وصائية للجهة على باقي الجماعات الترابية، مع الإشارة إلى حدود وممكنات تفعيل صدارة الجهة في ضوء الحصيلة الأولية للولاية الانتدابية الحالية، مع تقديم بعض المقترحات لضمان الموازنة بين منع الوصاية وإقرار الصدارة وجعل هذه الأخيرة تمكن الجهة من المساهمة في الرفع من فعالية التدبير الترابي.

المبحث الأول: المرجعيات المؤسسة لصدارة الجهة، التجليات والضمانات

لم تول أية أهمية للجهة مقارنة بباقي الجماعات الترابية عند إرساء اللبنيات الأولى لنظام اللامركزية الإدارية بالمغرب، وعلى الرغم من التأكيد على دورها في تخطيط التنمية منذ بداية السبعينات والارتقاء بها إلى مصاف الجماعات الترابية منذ فترة التسعينات، فإنها لم تحظ بمكانة متقدمة في التنظيم الترابي إلا مع دستور 2011 الذي جعلها النواة الصلبة للمسار الجديد للامركزية الترابية، بمنحها وضع الصدارة في علاقتها بالدولة وباقي الجماعات الترابية (المطلب الأول). وشكلت هذه المستجدات الدستورية مرجعية مهمة لتكريس الدور الريادي للجهة في قيادة البرامج التنموية وفق ضمانات وآليات يُراهن عليها في تطوير التدبير الترابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أصول وتجليات التأصيل الدستوري لصدارة الجهة

احتل المستوى الإقليمي موقعا أثيرا في النسق السياسي والإداري بالمغرب، وهو وضع تغذى من جذور سوسيوسياسية متراكمة تعود لفترات طويلة رسخها نظام الحماية وكرستها متطلبات السنوات الأولى للاستقلال، وعلى الرغم من الاهتمام الذي عرفته الجماعات القروية والحضرية فإن الاهتمام بالمجال الجهوي لم يظهر إلا بعد استفحال خطورة الفوارق والتفاوتات الجهوية وعجز الإطار الإقليمي عن مواجهتها¹، من خلال ظهير 16 يونيو 1971 الذي رام إدماج الجهة ضمن التنظيم الترابي للمملكة وتكليفها بمهام البرمجة والتخطيط وإعداد الدراسات حول التنمية. لكن عمليا لم تسفر تجربة الجهات الاقتصادية السبع عن أية نتائج تذكر، بحكم

¹ محمد اليعكوبي، المظاهر التاريخية والتنظيمية للجهوية في المغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الثاني، 2002، ص 16.

غلبة الطابع الاستشاري على اختصاصاتها وعدم تناسب التقطيع الجهوي مع متطلبات التنمية، حيث تم الاستناد على الإقليم كقاعدة مجالية تتشكل من خلالها الجهة الاقتصادية¹. وعلى الرغم من كون المخططات المركزية التي تلت هذا الظهير قد حاولت استحضار البعد الجهوي في تخطيط التنمية، فإن وطأة النزعة المركزية قد حالت دون تبلور أي دور فعلي للمؤسسة الجهوية، حيث ظلت مجالس الجهات قاصرة عن القيام باختصاصات تقريرية نتاج تقييدات قانونية وعملية أضعفت شرعيتها السياسية وحجمت من قوتها الإجرائية.

وظل هذا التصور سائدا حتى بعد ترقية الجهة إلى جماعة محلية وفق الفصل 94 من دستور 1992 والفصل 100 من دستور 1996². ورغم أن القانون 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات قد نص على تمتيع الجهة باختصاصات جديدة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن دورها التنموي ظل دون المأمول بسبب ثقل مساطر الوصاية ومحدودية وسائل العمل، ويظهر ذلك بوضوح في قلة وضعف ما يملكه المجلس الجهوي من اختصاصات وموارد ذاتية مهمة مقابل تضخم نفوذ الوالي داخل الجهة³. ويُحسب لهذا القانون محاولته تأطير علاقة الجهة بباقي الهيئات اللامركزية، من خلال تمتيعها بسلطة توجيه التنمية عبر أداة استراتيجية تتجلى في التخطيط الجهوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁴.

لكن التجربة العملية التي تلت هذه الإصلاحات أثبتت محدودية إسهام المقتضيات الجديدة في الرفع من حكمة التدبير الترابي، ليس فقط بالنظر للإشكالات المرتبطة بدمقرطة المؤسسة الجهوية، بل أيضا بسبب عدم التنصيب على الآليات اللازمة التي تكفل لها قيادة برامج التنمية والإشراف عليها، حيث إن تكليف الجهات بمهمة المساعدة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتعاون مع الدولة وباقي الجماعات الترابية لم يُترجم من الناحية

¹ عبد الواحد ميعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 1999-2000، ص 53.

² محمد الداودي، الجهوية الموسعة، نموذج لتحقيق تنمية سوسيو إقتصادية متوازنة بالمغرب، مجلة طنجيس، العدد الخاص 9، 2009، ص 90-89.

³ عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات ورهان التوازن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 111، يوليو-غشت 2013، ص 9.

⁴ Saadia Ben Hachem El Harrouni, la construction régionale au Maroc dynamique et enjeux, Remald, série Thèmes actuels, N° 60, 2008, P326.

الوظيفية بترتيب أي وضع متقدم للجهة ضمن التنظيم الترايبي اللامركزي. وعلى العكس من ذلك فقد قُوبِل التوسيع النسبي لمجالات عمل الجهات وآليات اشتغالها وتعاونها بالتنصيص على عدم ممارسة أية وصاية لها على الجماعات الأخرى.

هذا المأل، طرح على المحك الجدوى من دسترة الجهة كجماعة ترابية مكلفة بمهام اقتصادية واجتماعية على نطاق واسع، في ظل تكبيلها بعدة قيود تحد من إفراز نخب جهوية قادرة على إعطاء مضمون ملموس لمسار الإصلاحات اللامركزية، وتفسح المجال للمجالس الجهوية لإحداث دينامية جديدة للتدبير الترايبي، أمام الجمود الذي تعرفه مناهج ومقاربات التدبير وتزايد الطلب المحلي على الخدمات العمومية. وهو ما أصبح يستوجب إعادة تهيئة الدور التنموي للجهة، بحكم أن إنجاح برامج التنمية الجهوية ليس مجرد إنجاز تقني بل هو المحك الأساسي لتجسيد القيمة المضافة للمجالس الجهوية في صيغتها الجديدة ولدفع مسلسل اللامركزية في بعدها الجهوي، كمقاربة إصلاحية تديرية وكإحدى مداخل دعم التحولات السياسية، الأمر الذي يعني أن تطبيق هذه البرامج يرتبط إضافة إلى الجوانب التقنية بمستويات أخرى ذات منشأ قانوني وتنظيمي بالأساس¹.

وفي ظل محدودية عمل الجهات فقد غدا التنظيم الجهوي دعامة أساسية للإصلاح السياسي والإداري بالمغرب، إذ أصبح يُنظر للجهة وبشكل متصاعد ليس فقط كإطار ترابي لتدبير التنمية، بل وكمدخل حاسم لتحديث النظام السياسي ككل وتعزيز ديموقراطيته². وهي رهانات تنموية وسياسية أصبحت تندرج ضمن منظور جديد يتوخى جعل الجهة في قلب مساعي تعزيز الوحدة الوطنية، إذ طرحت الخطب الملكية إمكانية الاستفادة منها في مسار خاص لحل قضية الصحراء المغربية وكشكل للديموقراطية المحلية³، حيث حظي الحل السياسي الذي اقترحه المغرب لحسم مصير الأقاليم الجنوبية للمملكة بجاذبية مهمة في المحافل الدولية، عبر منح صلاحيات متقدمة لجهات الجنوب في تدبير شؤونها بكل حرية واستقلالية في نطاق التبعية للسيادة الوطنية.

¹ عبد الجبار عراش، اللامركزية في بعدها الجهوي كمقاربة إصلاحية سياسية وتديرية بالمغرب، في: الانتقال الديمقراطي وإصلاح الإدارة العمومية بالدول المغاربية: التفاعلات الرهانات والآفاق (إشراف عبد الجبار عراش ونجيب الحجيوي)، المعارف الجديدة، الرباط 2010، ص 177.

² رشيد ملوكي، التقطيع الجهوي بالمغرب قراءة في سياق التحول واستشراف أفق الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص 38.

³ إدريس جردان، النظام القانوني للجهة بالمغرب وآفاق الجهوية المتقدمة، الطبعة الأولى، سليكي إخوان، طنجة، 2011، ص 143.

وفي خضم هذا المجهود التعبوي ما فتى الخطاب الرسمي يؤكد على موضوعة هذا الطرح ضمن رؤية وطنية شاملة تواكبها حزمة من الإصلاحات الشاملة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مع التأكيد على خص باقي الجهات بموقع متقدم في منظومة التدبير الترابي، حيث مكنت العديد من الخطب الملكية من صياغة ما يسمى حاليا بالجهوية المتقدمة¹، وهو ما عكسته بوضوح تقارير اللجنة الاستشارية للجهوية، والتي نحت نحو تكريس مكانة أساسية للجهة في التنظيم الترابي للبلاد، فبالنظر للرهانات السياسية والتنموية للجيل الجديد من الإصلاحات الإدارية، فإن المقاربة الجديدة للسياسة الجهوية تتجاوز البعد الإداري الصرف لتقترب من اللامركزية السياسية في أبعادها المتصلة بتوسيع هوامش الاستقلال المحلي.

إن صفة "المتقدمة" التي لازمت الطرح الجديد للسياسة الجهوية، تعني خص الجهة بموقع استراتيجي في منظومة التدبير العمومي، وإعادة تهيئة علاقتها بالدولة وباقي الجماعات الترابية، والتعامل معها كبنية وسيطة لتعزيز تناسق المخططات القطاعية وتكامل البرامج الترابية، وضمان التصور والتفعيل المتضافرين والمتناسقين للتنمية الاقتصادية المندمجة في المجال الجهوي، وذلك بإبراز الجماعة الجهوية كشريك مميز للدولة في هذا الصدد، وإقرار صدارتها في تنسيق ودمج تصورات ومخططات وبرامج باقي الجماعات الترابية، مع احترام المساواة القانونية بين هذه الجماعات والاختصاصات المخولة لكل منها². ويلاحظ أن مفهوم الصدارة قد شكل أداة مفصلية في تأطير العلاقة بين مختلف مستويات التدبير الترابي، مع التأكيد على ربطه بالوظائف التنموية وعلى الحيلولة دون اتخاذ كمطية لخلق نوع من التراتبية بين الهيئات اللامركزية، حيث إن المجلس الجهوي يمارس مهامه في حدود اختصاصه بتجميع وتنسيق مقترحات باقي الجماعات وجعلها تندمج في تصور التنمية الجهوية، مع احترام الاختصاصات الذاتية المخولة لتلك الجماعات. ووفق هذه الرؤية، فإن مجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات قد أصبحت مُطالبية بإعداد مخططاتها وبرامجها في انسجام مع التصور الذي يتبناه مجلس الجهة³.

¹ محمد اليكوبي، الجهوية المتقدمة ومشروع نظام الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية 'الدليل المغربي للاستراتيجية، ضمن: عبد الحق عزوزي (إشراف)، المركز المغربي متعدد التخصصات للدراسات الاستراتيجية والدولية، دار النشر لآراماتان، الرباط-باريس، 2012، ص 428.

² تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2011، ص 9.

³ تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 25.

إن تحصين موقع الصدارة فرض التنصيب على مبادئ أخرى تكمله وتضمن تجسيده، وفي مقدمتها مبدأ التفريع الذي يخول بمقتضاه لكل مستوى لامركزي المهام التي يستطيع القيام بها تبعا للوسائل التي يتوفر عليها، وذلك من أجل تحديد أمثل لأنواع الصلاحيات الخاصة¹. أما التأكيد على تأطير العلاقة التعاقدية بين الدولة والجهة، فيتوخى تمكين هذه الأخيرة من لعب دور محاور لا غنى عنه في تأطير الأنشطة المهيكلية التي سيتعين على الأقاليم والجماعات الانخراط فيها، في أفق جعلها مؤهلة لإبرام تعاقدات مع الدولة من جهة، ومع المستويات الأخرى من الجماعات الترابية من جهة ثانية، وجعلها مركزا لتنسيق وصياغة واستكمال المقترحات المشتركة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية².

وشكلت تقارير اللجنة الاستشارية للجهوية التي تمخضت عن نقاش عمومي موسع مرجعية أساسية لاستلهم معالم الإصلاحات التي دشنها المغرب، حيث تم إدراج الجهوية ضمن إصلاح دستوري شامل، يهدف إلى تحديث وتأهيل هيكل الدولة. وانبثق عن هذا المسار صياغة دستور جديد أكد منذ الفصل الأول منه على كون التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة. وواضح أن هذا التنصيب الصريح والقاطع سيكون موجها استراتيجيا لمجمل الإصلاحات الإدارية المرتقبة المتعلقة بتعديل مساري اللامركزية واللامركز، حيث إن دسرة التنظيم اللامركزي بالمغرب على أساس الجهوية المتقدمة يستهدف في العمق إعادة تحديد شروط ممارسة السلطة على الصعيد الترابي³.

وتأكيدا على الموقع الجديد للجهة في التنظيم الترابي للمملكة وعلى أهميتها في المسار اللامركزي الجديد، فقد تم تخصيص باب مستقل للجهات والجماعات الترابية الأخرى، حيث خص المشرع الدستوري الجهة بالأولوية عند الحديث عن اختصاصات وموارد الجماعات الترابية ومساطر انتخابها وآليات تدخلها وطبيعة علاقتها بالدولة. وواضح من عنوان الباب الحادي عشر ومختلف مواد التكريس الدستوري للرهانات التنموية للجهوية المتقدمة والتي

¹ تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 2013/11، مطبعة كانابنت، 2013، ص 42.

² تقرير حول الجهوية المتقدمة، الجهوية المتقدمة في مجال خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، اللجنة الاستشارية للجهوية، 2011، ص 171.

³ David Melloni, La Constitution marocaine de 2011: une mutation des ordres politique et juridique marocains, Pouvoirs 2013/2 (n° 145), p 6.

بفضلها يحتل الكيان الجهوي اللامركزي نوعا من الصدارة¹. وبخصوص تأطير علاقة الجهة بباقي أصناف الجماعات الترابية، فقد أكد دستور 2011 بشكل لا لبس فيه في الفصل 143 على أن الجهة تتبوأ، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى. في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات. وهي مؤشرات توجي بإعطاء الدستور الريادة والقيادة للجهة في ميدان التنمية². وقد عملت النصوص التنظيمية على تأطير وضع الصدارة من حيث المجالات التي تشملها وضمانات تفعيلها، بالتنصيص على عدة آليات تمويلية وتبديرية من شأنها توجيه فكرة الصدارة لتسهم في تحسين حكمة التدبير الترابي للتنمية.

المطلب الثاني: حدود التأطير القانوني لصدارة الجهة ومجالاته

لقد شكلت المقتضيات الدستورية المتعلقة بموقع ودور الجهة نقطة ارتكاز أساسية في إصلاح قوانين اللامركزية، بصور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي اندرجت ضمن مسار الارتقاء بالاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية مع خص الجهة بوضع متقدم³، فتطبيقا لأحكام الفصل 143 من الدستور أكد القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على ضرورة تمتع الجهة بموقع الصدارة في العمليات المرتبطة بتخطيط التنمية وإعداد التراب، مع التنصيص على إلزام السلطات العمومية المعنية بمراعاة مكانة الصدارة الممنوحة للجهة. ومن خلال هيكلة أدوارها وتقوية شرعيتها وتوضيح علاقاتها بباقي الجماعات الترابية يبدو أن القانون التنظيمي للجهات قد رام بلورة نظام جديد للحكمة الترابية يعتبر الجهة كأساس للمؤسسات التمثيلية على الصعيد الترابي⁴.

وتزيلا لهذا المعطى، فقد عمل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على تكريس صدارة الجهة في مجال التخطيط، بالتأكيد على أن أهداف وتوجهات برنامج عمل الجماعة يجب أن تندمج وتنسجم مع توجهات وتصور برنامج التنمية الجهوية الذي يتبناه مجلس الجهة لكون الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة لهذه الجماعات في عمليات التخطيط

¹ محمد يحيى، المغرب الإداري، الطبعة الخامسة، مطبعة ووراقة سبارطيل، طنجة، 2016، ص 237.

² محمد نبية، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، 2019، ص 181.

³ Abdelatif Laamrani, le rôle du gouverneur au Maroc, Editions L'Harmattan, Paris, 2016, p 13.

⁴ Ait Lemqeddem Hamid, gouvernance territoriale au Maroc: quelle évolution ? op.cit., p 581.

وإعداد التراب¹. ذلك أن ضعف تفعيل برامج الجماعات القروية والحضرية في المراحل السابقة ارتبط إلى حد كبير بغياب التنسيق والملاءمة، حيث أبانت تجربة المخططات الجماعية للتنمية عن عجز الدينامية الجماعية عن الارتباط بالمستويات الترابية الأعلى (الإقليم، الجهة)، إذ تبقى المشاريع المبرمجة في إطار بيجماعاتي ضعيفة². وفي ضوء ذلك فقد تبين بالملاموس أن الاختصاصات ذات الطابع الأولوي بالنسبة للجماعات يجب أن تتصل ببناء التجهيزات وإحداث وتدبير المرافق العمومية المحلية، أما مهمة التخطيط فبحكم بعدها الاستراتيجي وطابعها الممتد في الزمان والمكان فمن الأفضل أن تناط بالجهة³.

ولتدقيق مجالات الصدارة، فقد صدرت عدة مراسيم تحدد المساطر الإجرائية الخاصة بتأطير الاختصاصات الذاتية وخاصة في مجال التخطيط والتكوين، حيث تم تجديد التأكيد على كون برنامج التنمية الجهوية يُعد الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقررة أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة⁴، فالجماعة معنية عند إعداد برنامج عملها بتحقيق الانسجام والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، وفقا للمادة الثانية من الرسوم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة. وعلى الرغم من كون القانون التنظيمي رقم 112.14 لم يشترط ملاءمة برنامج العمالة أو الإقليم مع المخططات الجهوية، فإن المادة السادسة من المرسوم المتعلقة بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم قد تداركت ذلك، بالتأكيد على ضرورة توكي الانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية عند وضع وترتيب الأولويات التنموية للعمالة أو الإقليم.

ويتضح من التأطير الدستوري والتنظيمي لصدارة الجهة أنها ليست مطلقة، فهي محددة بالمجالات ذات الأولوية التي تتطلب هيكلة التدخلات في إطار نظرة استشرافية للمجال الترابي، من خلال الاختصاص المنوط بالجهة في إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، والذي

¹ محمود شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي رقم 113/14، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2017، ص 29.

² الحكامة الاقتصادية الجيدة للجماعات الترابية بالمغرب، مجموعة الديمقراطية والحدثة وجمعية تارغا للتنمية المستدامة، 2013، ص 98.

³ Manuel Goehrs, l'expérience communale au Maroc de la Jemaa a la libre administration, Editeur: Heinrich Böll Stiftung Afrique du Nord, Rabat, Juillet 2015, p 51.

⁴ المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.299 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482 - 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5341.

يشكل وثيقة توجيهية تحدد التوجهات الكبرى للتنمية المجالية على مدى 25 سنة في انسجام مع الوثائق الوطنية لإعداد التراب، وخاصة التصميم الوطني لإعداد التراب الذي يرسم الاختيارات الاستراتيجية للبلاد، بما يمكن من تحقيق التناغم بين الرؤى والمخططات الوطنية والترابية.

إن التصاميم الجهوية لإعداد التراب تشكل وثائق استراتيجية يتعين الانطلاق منها في وضع مخططات ترابية ملائمة تنطلق من تشخيص حقيقي لإمكانات المجال وحاجيات الساكنة، وفي حالة صياغة التصاميم وفق منهجية تشاركية تدمج اقتراحات مختلف القطاعات وتستوعب موارد ومتطلبات المجال الترابي فإنها بدون شك ستشكل قاعدة مهمة تنطلق منها الجهات والجماعات الترابية في برمجة مشاريعها التنموية. وفي ضوء أهمية هذه الأداة بالنسبة للمخططات الترابية فقد تم الاهتمام بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه حتى يستوعب انتظارات مجموع المتدخلين الترابيين، من خلال التنصيص على إحداث لجنة استشارية لإعداد التراب، كإطار للتشاور وإبداء الرأي بين الوالي ورئيس الجهة وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس الجماعات ومجالس العمالات والأقاليم¹.

أما صدارة الجهة في مجال التنمية السوسيواقتصادية المندمجة، فتُفسَّر بسعة مجال تدخلها الذي يعتبر الإطار الأنسب للتخطيط²، حيث من المفترض أن تشكل برامج التنمية الجهوية أساسا لبرمجة مشاريع كبرى يتم توطئتها في إطار متوازن بتراب الجهة، وخاصة التجهيزات الأساسية وبنيات استقبال الاستثمارات والمرافق العمومية ذات الاستقطاب الكبير. فالصدارة في هذا المجال تعني أن المجلس الجهوي صاحب الاختصاص في تهيئة وتنسيق الرؤى حول التنمية الجهوية، عبر تلقي اقتراحات باقي الجماعات انطلاقا من أهمية الجهة كفضاء لاندماج السياسات الترابية للتنمية باعتبارها إطارا للتخطيط الترابي³، حيث تُناط بها داخل دائرتها الترابية مهام تنظيم وتتبع برامج التنمية المندمجة والمستدامة، ولا سيما فيما يتعلق بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.583 الصادر في 7 محرم 1439 (28 شتنبر 2017) بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه. الجريدة الرسمية عدد 6618-13 صفر 1439 (2 نونبر 2017)، ص 6385.

² Hassan Ouazzani Chahdi, la régionalisation avancée: fondements démocratiques et vocation économique, Remald, série, thèmes actuels, n° 93, 2015, p 102.

³ Ahmed Bouachik, la régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011, Remald, série thèmes actuels, n° 82, 2013, P 232.

وتقوية تنافسيته الاقتصادية، واعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، والعمل على تحسين القدرات التديرية للموارد البشرية وتكوينها حسب المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

وارتباطا بهذا الجانب، يعتبر التكوين من ضمن المجالات الأساسية لصدارة الجهة بحكم طابعه الاستراتيجي، سواء تعلق الأمر بالتكوين المهني عبر إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل، أو بتأهيل المنتخبين المحليين من خلال إشراف المجالس الجهوية على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية، عبر وضع تصاميم مديرية جهوية للتكوين المستمر انطلاقا من التشخيص الأولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية والمهام التديرية المسندة إليهم¹.

ويترب عن إقرار وضعية الصدارة، منح الجهات صلاحية التدخلات التي تستهدف إنعاش التنمية الجهوية كجماعات وسيطة مناط بها تنسيق وملاءمة الاختيارات التنموية الترابية انسجاما مع المادة 120 من القانون التنظيمي للجهات التي تنص على استشارة السلطات العمومية لمجلس الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة إنجازها فوق تراب الجهة، وخاصة عندما تكون هذه الاستشارة منصوصا عليها في نص تشريعي أو تنظيمي خاص. وعلى الرغم من كون هذا الطابع الاستشاري لهذا الدور، فمن شأنه أن يُسهم في إبراز أولويات التنمية الترابية ضمن عمل ترافعي للجهات بتنسيق مع باقي الجماعات.

ومن خلال تعداد المجالات التي تحظى فيها الجهة بنوع من الأسبقية، يتبين وجود إرهاسات لتوزيع جديد للاختصاصات -بين الدولة ومختلف مستويات التنظيم الترابي اللامركزي- يقوم على التخصص والإسناد الوظيفي، بشكل يجعل من فكرة الصدارة تُسهم في معالجة الإشكاليات الناجمة عن تكريس المقتضى العام في توزيع الاختصاصات². وهو المقتضى الذي طالما أثر على حكامه التدير الترابي، بسبب استمرار مختلف أشكال تداخل المهام وتنازعها بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، ولعل تدقيق مجالات الصدارة قد يمثل حلا وسطا ما

¹ المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.16.297 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات ومدتها وشروط الاستفادة منها، جريدة رسمية عدد 6482 -9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).

² Tarik Zair, la notion constitutionnelle de prééminence de la région, Remald, thèmes actuels, n° 93, 2015, p 113.

بين المنطق العام للاختصاص والتحديد الحصري الذي لا يخلو بدوره من مساوئ وما قد ينطوي عليه من مخاطر على مبدأ التدبير الحر.

وبالنظر لأهمية الأدوار الريادية للجهة في مجالات التخطيط وإعداد التراب والتكوين، فقد تم خصها بآليات تدبيرية تمويلية تكفل لها قيادة برامج التنمية بشكل فعال وناجع، حيث تم التنصيب على التلازم بين نقل الاختصاصات وتحويل الموارد، وعلى الرفع من حصص الجهات من مداخل الضريبة على الدخل وعلى الشركات، وكذا الرفع من حصتها من الضريبة على القيمة المضافة، فضلا عن إحداث عدة وسائل تساعد على القيام بمسؤولياتها، كصندوق التأهيل الاجتماعي من أجل سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيز، وصندوق التضامن بين الجهات للتقليص من التفاوتات في فرص التنمية وإمكانيات العمل التي عليها عماد كل دور للجهة في قيادة مسار التنمية الجهوية وتحريك الاقتصاد الجهوي، حيث إن توفرها على موارد مالية مستقرة وعلى مؤشرات متقدمة في البنيات والتجهيزات يؤهلها لأن تكون مثالا يحتذى به لباقي الجماعات الترابية في استقبال الاستثمارات وتحسين الولوج للمرافق العمومية.

إن إعطاء الجهة مركز الصدارة في التنمية الترابية يرتبط باعتبارات تقنية تتوخى تحقيق الفعالية والنجاعة¹. ولتمكينها من القيام بوظائفها وتنفيذ مخططاتها في أفضل الشروط فقد عمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على تعزيز قدراتها بمنحها آليات وهياكل للعمل متطورة وعصرية تتمثل في مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس²، مع مدها ببنيات تدبيرية مستحدثة لمساعدتها في قيادة تدخلاتها وإعداد وتتبع مشاريع التنمية، حيث فتحت أمامها إمكانيات إحداث شركات التنمية الجهوية لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة، أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة، ووكالات تنفيذ المشاريع قصد تقوية الكفاءة التقنية للمجالس الجهوية، وتكريس دور الصدارة الذي تتمتع به الجهة في إعداد استراتيجيات التنمية الجهوية وتنفيذ مجموع المشاريع الواقعة في تراب الجهة³.

¹ Tarik zair, le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales, Remald, série thèmes actuels, n°82, 2013, p194..

² دليل منتخبي الجهات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مطبعة وزارة الداخلية، 2016، ص 77.

³ Samih Hamdaoui, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique n°111.14, Remadasa, Numéro double 2-3, 2017, p 34.

وإضافة إلى ذلك، فقد تم تعزيز آليات التعاون والشراكة، حيث يمكن لجهة أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة. كما يمكن لها أن تعقد اتفاقيات للتعاون أو الشراكة مع باقي الجماعات الترابية وغيرها من الهيئات من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص حسب المادة 162 من القانون التنظيمي للجهات.

المبحث الثاني: واقع وأفاق تجسيد صدارة الجهة بين النص والواقع

في مقابل الضمانات التي تحيط بمبدأ الصدارة، فقد تم تأطيره في المقابل بعدة شروط لضمان عدم تحوله إلى وصاية الجهة على باقي الجماعات الترابية (المطلب الأول). وبالنظر لتحديات الانتقال من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة وما قد يكتنف مفهوم الصدارة من لبس بسبب تداخله مع مبادئ دستورية أخرى، فإن الإرهاصات الأولية للتجربة الجهوية الجديدة تؤثر على ضعف تمثل آلية الصدارة ومحدودية إسهامها في تجديد التدبير الترابي للتنمية، الأمر الذي يفرض سن إصلاحات وتدابير جديدة لتجديد المسار الجهوي وإعادة توجيهه ليخدم الرهانات المتوخاة منه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود التمثيل بين صدارة الجهة وعدم وصايتها على باقي الجماعات الترابية

إن ربط صدارة الجهة بمجالات مخصصة بموجب النصوص الدستورية والقانونية يخدم تأطيرها لتعزيز قيادة الجهات للتدبير الترابي، وتجنباً لتشكيل نوع من التراتبية قد يهدد بإعادة إنتاج المنطق المركزي وتجديد هيمنته على المستويات الجهوية والمحلية. وهذا يعني أن الصدارة كما هي محصنة بمجموعة من الضمانات التمويلية والتدبيرية فهي مقيدة أيضاً بعدة قيود دستورية وقانونية في إطار التوازن والملاءمة بين المبادئ الدستورية وذات القيمة الدستورية. يتعلق الأمر إذن بصدارة نسبية تخص قطاعات محددة ضمن التدخل المحلي ولا يمكن أن تتحول إلى تدخل فعلي في اختصاصات باقي فئات الجماعات الترابية¹.

¹ Amal Mecherfi, Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine, in: Amal Mecherfi (Dir), Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2015, p 94.

لقد نصت الوثيقة الدستورية على مجموعة من المبادئ والمرتكزات التي تشكل في تكاملها عماد التنظيم الترابي اللامركزي، بشكل يجعل من صدارة الجهة ذات طابع وظيفي لا تخولها فرض أية سلطة على باقي المجالس المنتخبة، فإذا كانت الفقرة الأولى من الفصل 143 من الدستور تنص على أنه لا يمكن لجماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، فإن الفقرة الثانية من نفس الفصل تلزمها باحترام الاختصاصات الخاصة للجماعات الأخرى¹. ووفقا لهذا الاشتراط، فإن وصاية جماعة على أخرى ترتبط في العمق بجوهر التدبير الحر كمبدأ دستوري يُحصّن حرية تدخل الجماعات الترابية، ويكفل حمايتها من كل القيود التي قد تحجم من قدرتها على ممارسة اختصاصاتها، سواء أكانت هذه القيود تشريعية يوجي بها النص القانوني أو تدبيرية تفرضها إكراهات الواقع.

إن منع وصاية جماعة على أخرى يهدف إلى حماية التدبير الحر للجماعات الترابية، التي خولتها المقتضيات القانونية والتنظيمية التصرف ضمن مجال تدخلها وفي نطاق اختصاصها، وجعلت الدولة وحدها المكلفة بالرقابة على هذه الوحدات وممارسة سيادتها على كافة التراب الوطني بكيفية تضمن المساواة بين مختلف المستويات الترابية². وبعبارة أخرى فمن بين مبررات منع وصاية جماعة على جماعة أخرى أن المراقبة هي وظيفة حصرية للدولة تمارسها على وحداتها اللامركزية ولا يمكن تفويض هذه الوظيفة لأي مستوى ترابي، كما أن من شأن السماح بممارسة الوصاية من جماعة على أخرى أن يبرر رقابة الملاءمة³، والحال أن منطق ومسار الإصلاحات يذهب في اتجاه منعها حتى على الدولة مقابل تعزيز المراقبة الإدارية في نطاق رقابة المشروعية وتوسيع مجالات رقابة القضاء الإداري والمالي.

لقد ربط المشرع الدستوري بشكل قوي بين ممارسة الحرية واحترام المساواة سواء تعلق الأمر بالأفراد أو الجماعات والهيئات، فالتنصيب على أن الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بكيفية ديموقراطية، يعني التعامل معها على قدر المساواة في إسناد الاختصاصات وحرية التصرف، وأن وجود أية صورة من صور وصاية جماعة

¹ Mohammed El Yaâgoubi, Les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée» in: Amal Mecherfi, Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, op.cit., p 127.

² Jawad Abibi, les collectivités territoriales au Maroc a la lumière de la constitution de 2011, Editions L'Harmattan, 2015, p 44.

³ Albéric Baumard, L'action commune entre collectivités territoriales: La collectivité territoriale chef de file, Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit public, Université d'Angers, 2012, p 92.

ترابية على أخرى يعني الاعتراف بوجود تراتبية وظيفية بين الأولى والثانية¹. صحيح أن المساواة بين الجماعات الترابية هي مجرد افتراض لغياب أي تنصيب دستوري صريح، وأنه لا يمكن الجزم بوجود مساواة مطلقة بينهما بحكم وجود حالات من التفاوت في التجربة التاريخية والامتداد الجغرافي لهذه الجماعات مع تباين طبيعة اختصاصاتها وأدوات عملها، لكن التنصيب الصريح على مبدأ منع الوصاية يستبعد كل فرضية أمام سعي جماعة معينة لفرض توجهاتها وتجاربها على جماعات أخرى.

ولعل مبدأ التفريع يشكل كذلك قيّداً إضافياً على وضعية الصدارة، حيث إن الإصلاحات الدستورية والقانونية قد رتبت نوعاً من التمايز الوظيفي في نوعية تدخل الجماعات الترابية، استناداً على مبدأ التفريع الذي أصبح معياراً محدداً في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية وفي التمييز بين طبيعة تدخل كل مستوى من مستويات اللامركزية²، فإذا كانت الجهة تختص بالتنمية المندمجة وإنعاش الاستثمار، والمستوى الإقليمي يرتبط بالتأهيل القروي والتنمية الاجتماعية، فإن الجماعة تتدخل في كل ما يرتبط بخدمات القرب، الأمر الذي يترتب ترفع المجالس الجهوية عن التدخل في المهام التي هي بمثابة شأن حصري للجماعات والعمالات أو الأقاليم، وفي المقابل فهي معنية بممارسة الاختصاصات التي تتجاوز القدرات التمويلية والتدبيرية لهذه الجماعات.

إن منع وصاية جماعة على أخرى يعني أن أي تمفصل للاختصاصات على الصعيد المحلي لا يمكن أن يتم إلا في إطار تعاقدية، بشكل يسمح بضمان توافق مجموع الشركاء حول التوجهات المحددة من قبل الجماعة المتصدرة للمبادرة، وبمعنى آخر فإن المساطر التعاقدية لم تعد فقط آلية لتنسيق السياسات العمومية بل هي وسيلة مهمة للمصالحة بين منع الوصاية وإقرار الصدارة³. غير أن إقرار المساطر التعاقدية في تدبير المشاريع التنموية بين الدولة والجماعات الترابية وفيما بين هذه الأخيرة وبين مستويات اللامركزية واللامركز لا يعني البتة القطع مع ممارسة الوصاية، فقد يصبح في حالة عدم تأطيره بالضوابط المطلوبة مدخلا لتقييد

¹ Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, 3ème éd, Editions Dalloz, 2014, p. 594.

² Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc, guide de bonnes pratiques, OCDE, 2017, p 39.

³ André Roux, les limites constitutionnelles à une nouvelle évolution de la décentralisation, in: les transferts de compétences aux collectivités territoriales: aujourd'hui et demain ? Editions L'Harmattan, 2010, p.141.

مبدأ التدبير الحر ومطية للتداول على الجماعات من قبل الأطراف المتعاقدة التي تملك قوة تأثيرية بحكم ما تتوفر عليه من قدرات تمويلية وخبرات تديرية.

وأمام منع الوصاية، وفي ظل تداخل بعض مجالات عمل مختلف أصناف الجماعات، تبقى آليات التعاون والتضامن هي المدخل الأساسي للقيام بالأعمال ذات الفائدة المشتركة في إطار ندي يستبعد أية تراتبية بينها، بشرط أن تحترم هذه الآليات اختصاصات الجماعات وقرارات الجماعات التي تتألف منها¹. ومن أجل ذلك فقد أكدت الفقرة الثالثة من الفصل 143 من الدستور على ترك الحرية للجماعات للتوافق على الصيغ المناسبة للتعاون فيما بينها، لكن حتى هذه إمكانية قد تشكل مدخلا لأن تفرض الجهة أو غيرها من الجماعات أجندتها على باقي شركائها، ولذلك فإن أشكال التعاون بين الجماعات الترابية لا يجب أن تقود في كل الأحوال إلى وصاية جماعات على أخرى، ونشير بهذا الصدد للتجربة الفرنسية حيث اعتبر المجلس الدستوري أن الموقع القيادي لمؤسسات التعاون بين الجماعات في إعداد مخططات التناسق الترابي لا يخول لها ممارسة الوصاية على الجماعات التي تنضوي تحت لوائها تحت مبرر التنسيق².

وعلى ذكر التجربة الفرنسية، نشير إلى أن مبدأ منع الوصاية قد تبلور حتى قبل دستوره بموجب المادة 72، وذلك بفضل اجتهادات القضاء الدستوري التي استندت على مبدأ التدبير الحر في التصدي لكل تشريع يروم منح الجهات نوعا من الريادة في مجالات معينة، لأن ذلك قد يشرعن هيمنتها على التدبير الترابي ويعصف بمبدأ المساواة بين الجماعات الترابية، كما هو الشأن مع القانون المتعلق بالحيات والمسؤوليات المحلية الصادر سنة 2004، والذي منح الجهة نوعا من الصدارة في تنشيط التنمية الاقتصادية، قبل أن يتدخل المجلس الدستوري ليحصر وظيفة الجهة في تنسيق وتشجيع التعاون بين الأطراف ومنعها من فرض أية سلطة عليها³. معتبرا في قرارات أخرى أن صدارة الجهة في مجال التخطيط انطلاقا من آلية عقود المخطط ليست مطلقة، فسلطتها في هذا المجال تقتصر على المدن المتروبولية المطالبة بإعداد مخططاتها في إطار من التنسيق التام مع مجلس الجهة. ونفس الأمر ينطبق على الإجراءات

¹ Anne-Sophie Gorge, Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales, Annuaire des Collectivités Locales, n°32, 2011, p 699.

² Michel Verpeaux, les principes constitutionnels, in: Sylvie Caudal Et François Rob (Dir), les relations entre collectivités territoriales, Editions L'Harmattan, 2005, p 67-68.

³ إدريس جردان، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب (في أفق تفعيل دستور 2011)، الطبعة الأولى، مطبعة سبارطيل، طنجة، 2014، ص 37.

المتعلقة بتشجيع الاستثمار، بحيث يتعين على مجالس المدن أن تلائم سياساتها الخاصة بدعم المقاولات وجذب الاستثمارات بالتوجهات الجهوية، بحكم الوزن الاقتصادي الكبير للجهة ضمنا لتناسق التدخلات الترابية الموجهة لتنشيط الاستثمار المحلي¹.

ورغم ذلك، فإن توجه منح الجهة وغيرها من الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعي نوعا من الأولوية التديرية ما فتئ يتعزز في إطار نماذج للجماعة القيادية *collectivité chef de file*، الأمر الذي دفع إلى البحث عن صيغ للملاءمة بين متطلبات التدبير الحر وبين ضرورات التنسيق بين الجماعات الترابية، حيث دعا تقرير "غيشارد" Guichard إلى ضرورة التمييز عند تفعيل الاختصاصات بين طبيعة الأدوار التي تقوم بها مختلف أصناف الجماعات الترابية، والتي تشمل عدة مستويات تتمثل في التصور (التوقع، التنظيم، التخطيط) والتقرير والتنفيذ في مختلف أبعاده القانونية والمادية، منها إلى أن دور "الجماعات القائدة" لا يمكن أن يتجاوز الأنشطة المتصلة بالتصور والتحكم²، عبر الحرص على تناسق أعمال التنمية بالمجالات الترابية التابعة لها. وعلى هذا الأساس فدورها القيادي ذو طابع تنسيقي غير وصائي، بحكم عدم تأثيره في قرارات باقي الجماعات أو غيرها، كما أنه ينحصر في المجالات المحددة من قبل التشريعات وخاصة التخطيط الترابي والعمل الاجتماعي.

وفي ضوء تفصل الصدارة مع باقي المبادئ الدستورية للتنظيم الترابي اللامركزي، يظهر أن المشرع المغربي قد رام تكريس موقع ريادي للجهة بربطها بممارسة التنشيط والتأهيل وتحقيق الالتفائية، التي غدت عنصرا حاسما في إنجاح التدخل العمومي مع توخي استبعاد كل مظاهر الوصاية، فهي إذن صدارة وظيفية تجعل من الجهات جماعات قيادية متصدرة للشأن الترابي، وخاصة فيما يتعلق ببلورة استراتيجيات التنمية الاقتصادية وإعداد التراب، بشكل يستهدف تحقيق التنمية المندمجة وتحقيق التوازن والتكامل بين مختلف المناطق للسير بها بنفس الإيقاع في مسار التنمية³.

¹ Gérard Marcou, Développement économique: la région, chef de file ? Revue française d'administration publique 2015/4 (N° 156), p1041.-1042.

² Jean-Baptiste Bouet, L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République, thèse de doctorat en droit public, université d'Angers, 2006, p 370.

³ Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial: synthèse et recommandations, OCDE, Rabat, 2018, p 27.

إن التنصيص على منع ممارسة الوصاية من جماعة على أخرى تفرضه طبيعة الأمور، بحيث يصعب على المنتخبين في الجماعات الدنيا استساغة ممارسة وصاية عليهم أو حتى على أعمالهم وقراراتهم من طرف منتخبي هيئة أخرى¹. ولذلك فإن المزاوجة بين منع الوصاية وإقرار الصدارة لا يكتنفه أي تناقض من الناحية الدستورية، لأن هذا الوضع لا يخول للجهات النيابة عن باقي الجماعات أو التدخل المباشر في شؤونها، فصدارتها هي معنوية يتوقف أعمالها على الضمانات التنظيمية وعلى نضج وكفاءة المنتخبين ومستوى تمثيلهم للرهانات السياسية والتنمية لمسار الجهوية المتقدمة. ولعل محدودية التأطير التنظيمي وحادثة التجربة قد تؤثر على تفعيل صدارة الجهة، الأمر الذي يستوجب تعزيز الحكامة المؤسسية الترابية عبر الأعمال الفعلية لمبادئ التدبير الحر والتضامن والتعاون بين الجماعات الترابية بواسطة الجهات، كإطار مناسب لتحقيق الالتقائية والاندماج بين السياسات العمومية وتضافر جهود وتدخلات مجموع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين العاملين في المجال الترابي².

المطلب الثاني: حدود تنزيل صدارة الجهة وشروط إسهامها في قيادة التدبير الترابي

تشكل الفترة الانتدابية الحالية مرحلة تأسيسية في مسار تفعيل المنظور الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي، الذي بوأ الجهة مركز الصدارة، بالشكل الذي يجعل منها مستوى أساسيا في قيادة السياسات العمومية، وتخطيط البرامج والمشاريع التنموية³، وعاملا مهما لتسريع وتيرة التنمية الترابية في شتى أبعادها، فقد كشفت الحصيلة الأولية للممارسة الجهوية في ظل الإصلاحات الجديدة عن بعض المكاسب الإيجابية، من خلال بروز دينامية ملحوظة في العديد من الجهات في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁴. وقد أبرزت المشاريع النوعية المنجزة من قبل الجهات بشكل ملموس أهمية تمتيع هذا المستوى الترابي بالصلاحيات والموارد الضرورية حتى يتمكن من تمويل وإنجاز التدخلات ذات الطابع المهيكل، والتي لا شك أنها ستشكل قيمة مضافة ستعود بالنفع على التدبير الترابي وعلى التدبير العمومي بشكل عام،

¹ محمد بوجيدة، التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب، الطبعة الأولى، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، 2000، ص 164.

² المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 14/2019، ص 34.

³ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، شهود النص الكامل للرسالة الملكية في موقع البوابة الوطنية بتاريخ 14 أبريل 2020، في: <https://bit.ly/3gqp5kh>.

⁴ Profils régionaux, ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, La Direction des études et des prévisions financières, 2019, p 102.

خصوصا إذا ما قُورن ذلك بحصيلة التدبير الجهوي في ظل القانون السابق. ونشير على سبيل المثال إلى الدور الرائد للجهات في تهيئة مناطق الأنشطة الاقتصادية، ودورها الحاسم في توسيع الولوج للتعليم الجامعي بمساهمات مالية مهمة شكلت الجزء الأهم في الميزانية العامة لهذه المشاريع، ونفس الأمر بالنسبة لدورها في تعزيز الربط بين مختلف أجزاء التراب الوطني من خلال دعمها للرحلات الجوية الداخلية.

لكن حجم الرهانات التي علقنا على الجهات بحكم الاختصاصات المتقدمة التي منحت لها تجعل من سقف الانتظارات أعلى بكثير من حصيلة الإنجازات، وخاصة فيما يتعلق بتدعيم حكمة التدبير الترابي، على اعتبار أن الجهوية المتقدمة ورش مفتوح يحتاج إلى المواكبة الدائمة لمعرفة التقدم الحاصل في عمل الجهات ومعرفة نقاط الضعف ومجالات التدارك. ونشير بهذا الخصوص إلى عدم نشر الكثير من الجهات لحصيلة عملها، الأمر الذي يؤثر على ضعف تمثيل اعتبارات الشفافية التدييرية والمالية في الممارسة الجهوية، وهو معطى أساسي للحكم على حصيلة العمل ولقياس أثر الإصلاحات الدستورية والقانونية التي رامت منح وضع متقدم للجهة في الهندسة الترابية.

لقد تبين من خلال التنفيذ الميداني لهذه المرحلة الأولى من الجهوية المتقدمة، محدودية إعمال المقتضى الدستوري المتعلق بصدارة الجهة، حيث إن الجماعات الترابية شرعت في إعداد مخططاتها التنموية دون الأخذ بعين الاعتبار مبدأ صدارة الجهة وبدون تنسيق حقيقي بين مختلف الأطراف المعنية بالإضافة إلى غياب أي آليات للاندماج على مختلف المستويات¹، فعلى الرغم من دور التصميم الجهوي لإعداد التراب في استشراف الاختيارات التنموية واقتراح حلول للإشكالات المرصودة والمتوقعة وإدماج مختلف المجالات التي يتألف منها مجال الجهة في مسار التنمية المندمجة²، فإن معظم الجهات شرعت في إعداد برامجها التنموية بدون الاستناد إلى التصاميم الجهوية لإعداد التراب، مما يُوحي بوجود غموض في تمفصلات التصميم الجهوي لإعداد التراب مع برامج التنمية الجهوية³، حيث لم تتم إلى حدود الساعة المصادقة سوى على تصميم واحد أما باقي التصاميم فهي لازالت في طور الإعداد.

¹ الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، مرجع سابق، ص 2677.

² Schéma régional d'aménagement du territoire de la région de Fès Meknès, rapport final, ministère de l'intérieur, décembre 2017, p8.

³ وثائق ومرجعيات الملتقى البرلماني للجهات، منشورات مجلس المستشارين، الرباط: دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2018، ص 60.

وتُظهر طريقة تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي للجهات محاولة نزع هذا الاختصاص النوعي من مؤسسة الجهة، مما قد يفرغ المرسوم من محتواه ليصبح اختصاص الجهات مقتصرًا على دفع مستحقات مكاتب الدراسات¹، حيث تم منح دور محوري لوالي الجهة في هذا المجال من خلال رئاسته للجنة الاستشارية لإعداد التراب، وهو ما يتناقض مع القانون التنظيمي للجهة الذي ينص على أن يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب فيما يقتصر دور الوالي على مساعدة رئيس الجهة في تنفيذ التصميم تطبيقًا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور.

صحيح أن طول مسطرة إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب وضرورة الشروع في حصر الأولويات التنموية قد حتم إعطاء الأولوية لإعداد برامج التنمية الجهوية، في ظل عدم ملائمة تصاميم إعداد التراب السابقة للتحديات الراهنة ولاعتبارات التقسيم الجهوي الجديد، لكن هذا العذر لا يبرر عدم تحيين برامج التنمية الجهوية بعد المصادقة على التصاميم الجديدة، ومن شأن هذا التراخي في الانضباط لتصاميم إعداد التراب أن يؤثر على جودة المخططات الجهوية، التي من المفروض أن تشكل موجهات استراتيجية للتخطيط الترابي بشكل عام.

وفي ارتباط بمؤشرات الجودة، يُسجّل عدم مراعاة العديد من البرامج الجهوية لمتطلبات التخطيط الاستراتيجي وخاصة على مستوى التحديد الدقيق للجدولة الزمنية للتنفيذ ووضع مشاريع تلائم خصوصيات وأولويات الجهة وفي حدود مواردها المتوفرة أو القابلة للتعبئة، حيث تتجاوز القيمة الإجمالية لميزانية برامج الجهات 411 مليار درهم وهو مبلغ يتجاوز بكثير ما تتوفر عليه هذه الجهات وما تستطيع تعبئته، الأمر الذي يجعل العديد من المشاريع الكبرى المضمنة في هذه البرامج غير قابلة للتنفيذ، لأن أغلفتها المالية هي مجرد توقعات يتوقف صرفها على التزام الشركاء، الأمر الذي يفقدها الصفة الإجرائية وقدرتها على تحقيق الالتئامية، حيث إن العديد من المشاريع المضمنة ببرامج التنمية الجهوية سبقت برمجتها في المخططات القطاعية والبرامج الموجهة للحد من التفاوتات المجالية، وبالمقابل فإن برامج عمل العمالات والأقاليم أحيانًا تعيد إنتاج المشاريع الواردة ببرامج عمل المجالس الجهوية وبرامج عمل مجالس الجماعات².

¹ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة حول مشروع الميزانيتين الفرعيتين لوزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة برسم السنة المالية 2020، مجلس النواب، نونبر 2020، ص 153.

² عبد الحفيظ آدمينو، قراءة في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بين مقتضيات النص وإكراهات الواقع، ضمن أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية حول واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، 15 ماي 2018 ص 53، شوهد في 2020/05/28، في: <https://bit.ly/2THILXW>

وفضلا عن ذلك، يُلاحظ ضعف إعمال المتطلبات الأفقية وخاصة فيما يتعلق بتفعيل مقارنة النوع في إعداد برامج التنمية الجهوية، سواء بالنسبة للمعطيات الإحصائية المتعلقة بعمليات التشخيص أو من خلال المشاريع المبرمجة¹، إضافة إلى محدودية إشراك فعاليات المجتمع المدني وضعف التنسيق مع المصالح اللامركزية، ناهيك عن ضعف آليات المتابعة والتقييم لضمان التحسين والتحسين المستمرين لبرامج الجهة. وهي مؤشرات تطرح سؤالا عريضا حول أهلية الجهات في صيغتها الحالية لتولي مهام الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في مجالات البرمجة والتخطيط.

لكن في المقابل، فإن الصلاحيات الممنوحة للجهة ظلت مكبلة بعدة قيود تتنافى مع فلسفة الجهوية المتقدمة، التي تنشأ بلورة تدبير ترابي جديد محصن باختصاصات واضحة وسائل عمل كافية، فالمقررات المهمة والاستراتيجية التي يتخذها المجلس الجهوي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²، وخاصة في المجالات الحاسمة للتدبير الجهوي كالتخطيط والبرمجة والتمويل والتعيين. ومقابل هذه التقييدات، فإن السلطة المركزية مازالت تتدخل بشكل مباشر في مختلف ميادين التنمية الجهوية، عبر العديد من التدخلات القطاعية التي تشرف عليها القطاعات الوزارية والوكالات الجهوية للتنمية والمراكز الجهوية للاستثمار. وهذه الازدواجية المؤسسية بالمجال الجهوي تترتب عنها عدة تداعيات على فعالية نظام الحكامة الترابية، وخاصة فيما يتعلق بإعداد وقيادة المشاريع الكبرى وما لذلك من آثار سلبية على نجاعة التدبير العمومي للتنمية³.

وللتفصيل من آثار هذا التضارب، فمن الضروري إعادة النظر في دور وحكمة المؤسسات والمقاولات العمومية التي تضطلع بدور هام في التنمية الترابية من قبيل وكالات التنمية الجهوية والمقاولات العمومية المتواجدة بشكل قوي على الصعيد المحلي والتي يتعين عليها تحسين حكامتها وشفافيتها من أجل إشراك أفضل للفاعلين المحليين⁴، وفي صلب هذا

¹ خالد سرحان، الإطار القانوني لإعداد البرامج التنموية الترابية والإجراءات المواكبة، المديرية العامة للجماعات المحلية، يناير 2018، ص 29.

² عبد العلي عدنان، مقارب دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجا، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-2017، ص 155.

³ Jaouad Arras, l'action publique territoriale entre ambition locale et détermination nationale ? Remald, numéro double 134-135, Mai-Out, 2017, p 171-172.

⁴ المغرب في أفق 2040: الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي، مجموعة البنك الدولي، واشنطن، 2017، ص 36.

التغيير المنشود، يتعين مراعاة صدارة الجهة في الهندسة المؤسسية المحلية بتأطير علاقاتها مع مختلف المؤسسات المتخصصة في إنعاش الاستثمار ووضع الآليات الكفيلة بالارتقاء بفعالية التدبير الجهوي للتنمية.

إن الرهان على الدور القيادي الجهة في مجالات التخطيط الترابي وإعداد التراب، يتوقف على بلورة هندسة ترابية متوازنة تتأسس على توزيع عقلاني للأدوار بين الجماعات الترابية، بغية الحد من تداخل الاختصاصات وما يطرحه من تداعيات على تناسق برامج التنمية. وفي هذا الصدد يتعين تقوية صلاحيات الجهة المرتبطة بالتخطيط الاستراتيجي، من أجل جعلها قادرة على تشخيص حاجيات المجال الجهوي وترتيب أولويات التنمية، بدون الحاجة المستمرة إلى طلب خبرة مكاتب الدراسات، التي فضلا عن كلفتها الباهظة وعدم ملائمة منهجيتها التقنية لمتطلبات التنمية الجهوية، فهي لا تفسح المجال لتقوية القدرات التديرية للمنتخبين الجهويين، ولهذه الغاية، يتوجب تمتع الجهة بالآليات المناسبة لإسناد دورها الاستشاري كإحداث بنية للتخطيط الترابي واليقظة الاستراتيجية¹، أو مرصد للتنمية الجهوية مكلف بتجميع واستثمار المعلومات والمعطيات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الشراكة بين الجهة والفعاليات الأكاديمية والجمعية. ومن شأن ذلك أن يجعل تدخل الجماعات يتم في نطاق احترام للاختيارات المحددة من قبل المجالس الجهوية، الأمر الذي يتطلب من المشرع حل إشكالية القوة القانونية للمخططات الجهوية للتنمية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في علاقتها بباقي الوثائق المحلية².

ويترب عن التنصيص على شرط الإلزامية، منح المجالس الجهوية السلطة التقديرية في إعداد التصاميم الجهوية كوثيقة استراتيجية ذات وقع كبير على مستقبل الجهة، الأمر الذي يستوجب تعديل مسطرة إعداد التصاميم الجهوية وبرامج الجهة، بالتنصيص على ضرورة وضع آلية للتنسيق بين الجهة وباقي الجماعات الترابية، وعلى إلزام رؤساء المجالس الجهوية بطلب رأي واقتراحات الجماعات الحضرية والقروية والعمالات أو الأقاليم حول تصوراتهم للتنمية الجهوية. فكيف تُطالب باقي الجماعات بمراعاة توجهات المخططات الجهوية عند إعداد

¹ Anas Serghini Anbari, la réforme de l'état au Maroc: quel modèle de développement pour demain, European Journal of Social Sciences Studies, volume 4, N°6, 2020, p 203.

² Tarik Zair, la notion constitutionnelle de prééminence de la région, op.cit., p 114.

برامجها دون أن يكون لها أي دور في تحديدها؟، ذلك أن منطق الالتفائية يتطلب بالضرورة إشراكها في تشخيص الحاجيات وترتيب الأولويات وليس فقط في مجرد القيام بعمليات الملاءمة والتكيف.

إذا كان المغرب قد خطا خطوة مهمة في اتجاه تعزيز اللامركزية باعتماد تنظيم لامركزي جديد تنبؤاً فيه الجهات مكانة الصدارة ضمن الجماعات الترابية، فإن ذلك يلزم إدخال تعديلات أساسية على العلاقة بين الدولة والجماعات¹. ولضمان إسهام هذه الصدارة في تعزيز الدور التنموي للجهة وفي تناسق التخطيط الترابي لمختلف الفاعلين الترابيين، يتوجب القيام بعدة إصلاحات قانونية وتنظيمية تروم تدقيق مقتضيات الصدارة وتبسيط مساطرها، بكيفية تكفل التوازن بين ضرورات قيادة التدبير الترابي وبين احترام اختصاصات كل الجماعات الترابية، من خلال تعديل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بما يسمح بالمزيد من توضيح اختصاصاتها، عبر تحديد نطاق تدخل كل مستوى من المستويات الترابية حسب طبيعة الاختصاص²، وإفراد الجهة بممارسة اختصاصات شبه حصرية تتجاوز القدرات التمويلية والتدبيرية لباقي الجماعات الترابية، مع توفير الضمانات الضرورية والوسائل الكافية لجعل مبدأ الصدارة يخدم تنسيق تدخلات وأعمال مختلف المتدخلين الترابيين³. ذلك أن الجهات المستقبلية لن يتعين عليها فحسب التوفر على الوسائل اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها الخاصة بل وكذلك التوفر على حد أدنى من السلطة المستقلة في مجال رصد موارد الميزانية كي تستطيع التأثير في اختيارات وتوجهات باقي الجماعات الترابية⁴.

وإلى جانب توضيح الصلاحيات وتوسيع قاعدة الموارد المالية وآليات توظيفها، يتعين توضيح فحوى السياسة التعاقدية بين الجهات والدولة والانتقال بها من صيغ مهمة وفضفاضة إلى نماذج عملية واضحة، عبر بلورة إطار مرجعي للتعاقد يُعتمد كأرضية للتشارك لتنفيذ المشاريع⁵، ولمساعدة الجهات على تفعيل اختصاصاتها الذاتية بكيفية تراعي الجمع بين

¹ تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحكامة الترابية ومتطلبات التنمية الجهوية، مجلس المستشارين، يوليوز 2015، ص 5.

² الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، مرجع سابق، ص 2684.

³ Mohammed Boujida, Quelques éléments d'analyse du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales marocaines, in: Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, op. cit., p 79.

⁴ تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة، مرجع سابق ص 43.

⁵ وثائق ومرجعيات الملحق البرلماني للجهات، مرجع سابق، ص 55.

الأولويات الوطنية للتنمية وبين متطلبات التدبير الحر للجماعات الترابية وتقليص تداخل الاختصاصات بين الدولة والجهات¹، وإلا فإن ممارسة الاختصاصات الذاتية في إطار تعاقدى من شأنه أن يكرس الوصاية التقنية للدولة ولمثلها على المجالس الجهوية وأن يقوض وضعية الصدارة الممنوحة للجهة، ولتفادي هذا المآل يتعين الإسراع بإخراج المشروع النموذجي للعقد البرنامج خاصة بعد التوقيع على الإطار التوجيهي لتفعيل ممارسة اختصاصات الجهة بين رؤساء الجهات وعدد من الوزراء يمثلون مختلف القطاعات خلال الجلسة الافتتاحية للمناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، ونفس المقاربة يجب أن تشمل الاختصاصات المنقولة عبر إبرام عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة، لضمان مشاركة الجميع في برامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية لتنفيذها، مع إعداد دليل التعاقد الذي يوضح مستويات العقود، وكيفية ترتيب الالتزامات المتبادلة بين مختلف الأطراف وكذلك تحديد مجالات التدخل بعقود برامج ومجالات التدخل بعقود التنمية².

إن الإصلاحات الجارية لم تتمكن من إرساء نظام فعال ومتناسق للحكامة الترابية، حيث إن الجهة خولت مهامها متقدمة مقارنة بباقي الجماعات، كما أن ميثاق اللاتمرکز الإداري قد خول للمستوى الجهوي موقع الصدارة في الإدارة اللامركزية للدولة، من خلال الدور الرائد للولاية في التنسيق والتدخل عبر اللجنة الجهوية للتنسيق والكتابة العامة للشؤون الجهوية، لكن هذا المرسوم لم يحدد أية آليات لضمان التعاون والتنسيق والتكامل بين المصالح اللامركزية للدولة ومصالح الإدارة الجهوية³، ولضمان التكامل بين دور رؤساء المجالس الجهوية الذين يتصدرون العمل التنموي على الصعيد الترابي وبين الولاية الذين يتصدرون التدبير اللاتمرکز على الصعيد الجهوي، يتعين إرساء بنية للتنسيق تعمل على تعزيز اندماج السياسات الترابية والتدخلات القطاعية التي تستهدف التنمية بالجهة على غرار اللجان الجهوية التي اقترحها ميثاق تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها⁴، أو بإعادة النظر في تركيبة ومهام اللجنة الجهوية للتنسيق لتضم رئيس الجهة وممثلين عن رؤساء الجماعات الترابية ومجالس

¹ Samih Hamdaoui, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique n°111.14, op.cit., p 39.

² مخرجات ورشات المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، ص 3، شوهده بموقع البوابة الوطنية للجماعات الترابية في 2020/05/14، في: <https://bit.ly/2M3Uzyy>.

³ الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، مرجع سابق، ص 2678.

⁴ ميثاق تفعيل اختصاصات الجهات، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، 2019، ص 5.

الأقاليم أو العمالات. وموازاة مع تعزيز آليات التناسق بين المجالس الجهوية والإدارة الترابية يتعين تقوية جسور التواصل بين والي الجهة ورئيس المجلس الجهوي بشكل يعكس المستوى الذي ينبغي أن تكون عليه العلاقة بين مؤسستين بعيدا عن أي اعتبارات ذاتية مرتبطة بالرغبة في الهيمنة والتحكم¹.

وتقتضي السياسة الجهوية التواجد الفعلي لممثلي الدولة مع تمثيهم بالصلاحيات الضرورية للعمل جنبا إلى جنب مع المؤسسات الجهوية لكن مع تخليصهم من التصورات المركزية²، وهذا يتطلب تأطير مساعدة الولاة لرؤساء الجهات في إعداد المشاريع التنموية بغية الحيلولة دون جعل وضع الصدارة منفذا لأن تستعيد السلطة المركزية أهم الاختصاصات التنموية الممنوحة للجهات بمبرر المساعدة والمواكبة³، وللقطع مع الوصاية التقنية الممارسة من قبل ممثلي الإدارة الترابية على المجالس الجهوية يتعين توفير الشروط الإدارية لفعالية التدبير الجهوي، وفي مقدمتها تأهيل المنتخب الجهوي حتى ننقل من مفهوم المسير إلى مفهوم المدير والقائد، إضافة إلى مد الجهات بالأطر المتخصصة ووسائل التدخل في أفق تشييد إدارة جهوية منفتحة قابلة للتأقلم مع معطيات وأساليب التدبير العمومي الجديد⁴.

إن قيادة الجهة للتنمية الترابية من خلال دورها في استشراف الاختيارات التنموية لمجموع المجال الترابي، يتطلب الحرص على التتبع المستمر لعمل الجهات قصد مساعدتها في ممارسة اختصاصاتها وتخطي الصعاب التي تعترضها. ولهذا الغرض يتعين إيلاء الأهمية اللازمة لقيادة مسار الجهوية المتقدمة، بحيث يتعين إنشاء هيئة على المستوى الوطني مكلفة بالقيادة الاستراتيجية للجهوية وصياغة تقرير سنوي لعرض خلاصاتها ومقترحاتها ذات الطابع القطاعي والشامل وتتبع تطبيق توصياتها⁵، مع جعلها تحت إشراف رئيس الحكومة كإطار للحوار والتنسيق بين القطاعات الوزارية ورؤساء الجهات، وهو إصلاح مؤسساتي من شأنه أن يساعد على تعزيز الالتقائية بين التدخلات القطاعية وبرامج الجماعات الترابية عن طريق الجهات.

¹ متطلبات الجهوية وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص 104.

² Mohammed El Yaâgoubi, Pour un état territorial équilibré: un processus en révolution, Remald, N°133, Mars -Avril, 2017, P.37.

³ Tarik Zair, la notion constitutionnelle de prééminence de la région, op.cit., p 121.

⁴ عبد اللطيف الهلالي، آليات وأنماط التدبير الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2 و3، 2017، ص 121.

⁵ المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية، مرجع سابق، ص 34.

خاتمة

لقد أصبحت الجهة تحتل موقعا مركزيا في التنظيم الترابي الجديد، بل وغدت موجهها استراتيجيا للتدخل العمومي في أبعاده السياسية والتنموية، من خلال دورها في ضمان التقائية السياسات القطاعية والترابية، وفي تكامل وانسجام المخططات التنموية الترابية، بشكل يمكنها من قيادة التدبير الترابي عبر عمليات التنسيق والملاءمة، في نطاق احترام اختصاصات باقي الجماعات الترابية تفاديا لتكريس أية تراتبية بينها بموجب المقتضيات الدستورية التي تمنع بشكل قاطع أن تمارس أية جماعة ترابية وصايتها على جماعة أخرى.

وإذا كانت البوادر الأولى لتطبيق الإصلاحات القانونية والتنظيمية تُؤشر على بعض التحولات الإيجابية في التدبير الجهوي، فإن الممارسة لم ترتق بالجهة إلى الوضع المتقدم المنشود، جراء عدة إكراهات مرتبطة بضعف التنزيل التنظيمي للمقتضيات الدستورية، ففي ظل عدم التنصيب على إلزامية تناسق برامج الجماعات والعمالات أو الأقاليم مع برنامج التنمية الجهوية وضعف الضمانات المرتبطة بإعداد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، فإن صدارة الجهة ستظل عديمة الفائدة في الرفع من فعالية التدبير الترابي، ولذلك يتوجب إجراء بعض التعديلات لضمان تناسق البرامج التنموية وإشراف الجهة على العمليات المرتبطة بالتخطيط الترابي، لأن مبدأ المساواة ومنع الوصاية لا يمكن أن يتعارض مع إقرار نوع من التمايز الوظيفي بين اختصاصات الجماعات الترابية لصالح الجهات. ويتعين أن تندرج هذه التعديلات ضمن حزمة جديدة من التدابير المواكبة بتفعيل آليات التعاقد والتعاون والشراكة، وتعزيز بنية الموارد المالية والبشرية للجهات ومدها بوسائل التدخل الناجعة لجعل تدخلها يتمركز حول رسم معالم التنمية على الصعيد الترابي والقيام بالتدخلات الهيكلية التي تشكل موجهها للجماعات الترابية الأخرى.

لكن ضمان صدارة الجهة، لا يتوقف فقط على تعديل القوانين وإرساء الهياكل على الرغم من ضرورتها وأهميتها في الارتقاء بحكامه التدبير الجهوي، بل كذلك على عوامل أخرى ترتبط بفعالية النخب السياسية الجهوية وقدرتها على الاندماج في ورش الجهوية المتقدمة¹. وارتباطا برهانات التنخيب، يمكن القول إن صدارة الجهة تتطلب التوفر على منتخبين جهويين

¹ عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مؤسسة إفران للطباعة بطنجة، 2017، ص 157.

يتملكون حساسية سياسية عالية وخبرات مهمة تؤهلهم لتجسيد الأبعاد الاستراتيجية والديموقراطية للتدبير الجهوي، وهنا يكمن دور الأحزاب في إفراز نخب جهوية قوية ودفعها لتصدر الانتداب الجهوي. صحيح أن التمثيلية الجهوية قد عرفت تحسنا ملحوظا نتاج الدينامية التشريعية ومناخ الإصلاح السياسي والإداري، ويظهر ذلك من خلال ترؤس زعامات كبيرة للمجالس الجهوية، لكن التجسيد الفعلي لمشروع الجهوية المتقدمة لن يتم إلا ب بروز نخب محلية مستقلة، وليس بإنزال قيادات من المركز لتتولى تدبير الجهات برهانات مركزية، سواء أخذت هذه المركز ل لبوس الدولة أو عباءة الأحزاب السياسية، بحيث تصبح المكاتب التنفيذية للأحزاب هي من يقرر في التحالفات الجهوية وانتقاء الرئيس بل وحتى في تسيير المجلس وعمله. وهو مآل يسائل في العمق الرهانات الفعلية للجهوية المتقدمة ك رؤية تستهدف تعزيز استقلالية المجال الجهوي، ليس فقط على المستوى المالي والقانوني بل وأيضا على مستوى كفاءة النخب ووعي المواطنين بما يمكن من بلورة عمق مجتمعي للورش الجهوي.

وهنا يكمن البعد السياسي للصدارة، فمسار الجهوية المتقدمة يتجاوز التقنية الإدارية إلى المسلسل السياسي، عن طريق نقل متصاعد للسلطات والاختصاصات من المركز إلى الجهات¹، ضمن توجه يتوخى بلورة تدبير ترابي يتوفر على استقلالية كبيرة عن السلطة المركزية. ومن شأن تعميق البعد السياسي للمسار الجهوي أن يعزز جاذبية النموذج المغربي للحكم الذاتي وأن يرفع من مستوى مساهمة المجالس الجهوية في تحقيق التنمية والديموقراطية، وفي إقرار نظام متقدم للحكامة الترابية تنبؤاً فيه الجهة موقعا قياديا في تخطيط وتدبير التنمية بتنسيق مع باقي الجماعات الترابية ومع المصالح اللامركزية تحت إشراف الولاية والعمال، في أفق الوصول إلى تدبير ترابي مندمج تتكامل فيه أدوار الهيئات اللامركزية واللامركزية.

¹ المصطفى نشوي، وحدة الجهوية وجهوية الوحدة بالمغرب: الريادة في الذكاء الترابي الإستراتيجي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011، ص 3.

الجهة وسؤال الوظيفة الاقتصادية بعد صدور القانون التنظيمي

رقم 111.14

د. رشيد ملوكي

أستاذ باحث

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات

منذ عشر سنوات، وما يزيد، كان لبروز مصطلح الجهوية المتقدمة في متن الخطاب الملكي، وضمن دائرة النقاش العمومي، وقعا بارزا على مسار الإصلاحات التي ميزت تطور منظومة اللامركزية الترابية بالمغرب، توجت بمخرجات تعكس بدون شك سياسة الدولة في تدبير هذه المنظومة. ولعل صدور القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، جاء ليعكس جزءا هاما من خلاصات هذا المسار، وواقع التحول النوعي ضمن أورش الإصلاحات الترابية. أما الآن، وبعد مرور خمس سنوات على ميلاد هذا الإطار القانوني، فهل من الضروري أن يُطرح سؤال الحصيلة؟

إن اختيارنا لموضوع تلازمة الجهة والاقتصاد، تبرره خصوصية كون الحافز الأساسي وراء إحداث الجهات بالمغرب، إنما يكمن في العنصر الاقتصادي، بل ويمكن التأكيد على أن العديد من التجارب المقارنة قد جعلت من سياسة الجهوية أحد المداخل الأساسية والحاسمة لسياستها العامة، كما أنها اعتبرت الجهة الدائرة الترابية الأكثر استجابة للفعل والتدخل الاقتصاديين، ومن تم تصبح أكثر الجماعات الترابية أسلوبا لتنشيط الاقتصاد الترابي.

إن الإحاطة ببعض جوانب التقييم المتعلق بوظيفة الجهة في مجال تنشيط الاقتصاد، تطرح علينا في البداية نوعا من التشخيص وتوصيف مجمل الاختصاصات والمهام المنوطة بها في هذا الصدد، ثم بعد ذلك تفكيك بعض الإكراهات التي لازالت عالقة حيال فعالية هذه المهام، وأخيرا كيف يمكن للجهة أن تنجح في ضبط بعض الرهانات ذات الطبيعة الاقتصادية، والتي في غيابها تبقى مسألة النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة المنوط بها للجهات، بعيدة عن التحقيق والأجراً. وانطلاقاً من ذلك كله، سنقارب الموضوع انطلاقاً مما يلي:

المبحث الأول: مرجعيات الأداء الجهوي في تنشيط الاقتصاد؛
المبحث الثاني: حدود وأفاق دور الجهة في تنشيط الاقتصاد.

المبحث الأول: مرجعيات أداء الجهة في تنشيط الاقتصاد

لكل فعل، قطاعي أو ترابي، مرجعيته التي يستند إليها، وتضفي عليه مطلق شرعيته، جاعلة منه قابلاً للتنفيذ والتطبيق. وحيث تُعد الجماعات الترابية عامة متحكّمات جوهرية في الفعل التنموي الترابي، المحلي والوطني، فإن الجهة، على وجه الخصوص، تتبوأ مكانتها في هذا الإطار، حيث خَصّتها مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111¹ المتعلق بالتنظيم الجهوي، بعدد من الاختصاصات، لا شك أن العنصر الاقتصادي يتبوأ الحيز الأوفر ضمن هذه الأخيرة. وبناء على ذلك، حيث يمكن أن نصنف هذه الاختصاصات إلى ما يلي:

- اختصاص عام/شامل متمثل في تدبير التنمية الجهوية؛
- اختصاصات ذاتية وخاصة بالجهة؛
- اختصاصات مشتركة بين الجهات والدولة؛
- اختصاصات منقولة من الدولة إلى الجهات.

المطلب الأول: الاختصاص العام للجهة في مجال تدبير التنمية الجهوية

غيره من المقتضيات المؤطرة للامركزية ببلادنا، أناط القانون التنظيمي رقم 14-111 للجهات اختصاصاً عاماً في نطاق تدبير قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك انطلاقاً مما تنص عليه المادة الثمانون من نفس القانون، على أنه "تتأط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها..."، ومن تم يكون المشرع قد منح للجهة اختصاصاً عاماً، تدبيراً "لشؤونها بكيفية ديمقراطية"²، وارتكازاً على

¹ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات، ج ر عدد 6380.

6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6585.

² الفقرة الثانية من المادة الأولى من نفس القانون.

"مبدأ التدبير الحر"¹. ولا تحد من هذا الاختصاص سوى المهام المسندة لباقي الجماعات الترابية² من جهة، واختصاصات الدولة³ من ناحية أخرى.

إن الاختصاص العام الذي مُنح للجهات، والذي يقضي بتمكين هذه الأخيرة من إنجاز مهامها الأساسية المنوطة بها، بمقتضى القانون التنظيمي المنظم لها، تتمثل عناصره الأساسية ضمن المحاور التالية:

"- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛ - تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛ - اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛ - الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛ - العمل على تحسين القدرات التديرية للموارد البشرية وتكوينها..."⁴.

وبناء على ما ذكر، فإن فهم واستيعاب الاختصاص الشامل المخول للجهة كي يبت مجلسها ويقرر في قضاياها، يرتبط بالغاية التي حددها المشرع، والتي تتمثل في "...النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة..."⁵. وبالتالي، يمكن القول أن هذه الوظيفة المخولة للجهات تتمثل في "التنمية المندمجة والمستدامة" بشكل شامل، بكل ما يتطلبه ذلك من إجراءات وتدابير متعددة ومتكاملة، كالتهيئة وإعداد التراب، ووضع برامج التجهيز وإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية...، مما قد يسمح بالنهوض بالجهة أولاً، وتقليص الاختلالات سواء ضمن مجالها الترابي، أو فيما بين جهة وأخرى.

¹ الفقرة الأولى من المادة الرابعة من نفس القانون.

² تراجع: - المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، القاضي بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، ج رعد 6380، ص 6625.

- والمادة 77 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، القاضي بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، ج رعد 6380، ص 6660.

³ تنص الفقرة السابعة من المادة 80 من القانون التنظيمي للجهة على ما يلي: "تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات".

⁴ م س.

⁵ م س.

إن شمول الإجراءات والتدابير المشار إليها، قد عمل المشرع على تحديدها وتوضيحها، من خلال تصنيفه لما يدخل ضمن هذا الاختصاص العام، إلى مهام واختصاصات محددة تندرج ضمن تنشيط المنظومة الترابية في بعدها الاقتصادي.

المطلب الثاني: الاختصاص المحدد للجهة في مجال تنشيط الاقتصاد

إضافة إلى الاختصاص العام المشار إلى بعض مظاهره، والذي خوله القانون التنظيمي المتعلق بالجهات للمجالس الجهوية، فإننا نستشف، انطلاقاً من مقتضيات المادة 80 من القانون ذاته، ثلاثة مستويات من الاختصاصات التي تمارسها الجهة، ذاتية، ومشاركة مع الدولة ومنقولة إليها من هذه الأخيرة، مع العلم أن كل هذه المهام، في حقيق الأمر، متداخلة، وتشكل بطبيعتها كلا لا ينفصل أو يتجزأ.

أولاً: الاختصاصات الذاتية للجهات

لقد عمل المشرع على تقديم لائحة غير حصرية من الاختصاصات الموكولة لهذه المجالس، والتي يحتل ضمنها العنصر الاقتصادي حيزاً هاماً. ويمكن تقسيم اختصاصات الجهة في هذا المجال إلى صنفين: اختصاصات تتعلق بإعداد التراب، وأخرى تتعلق بإنعاش الاستثمار والمقاول.

1: مجال إعداد التراب

تعد دراسة وظيفة الجهة في المجال الاقتصادي ضرورة لا يمكن تجاهلها في إعداد أي دراسة تستهدف المساهمة في بناء تنمية شاملة ومستدامة، بحيث إن السياسة الجهوية لدولة ما تعتمد بالضرورة على دراسة اقتصاديات الكيانات المحلية، حتى تتلاءم والواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات المحلية¹.

ضمن هذا الإطار، يحظى موضوع إعداد التراب بأهمية بالغة، فالجهوية تعتبر أسلوباً للتنظيم الترابي للدولة، انطلاقاً من اعتبارات مجالية واقتصادية²، إذ لا يمكن تصوره إلا

¹ ادريس بن الساهل: "الآفاق المستقبلية للجهة كجماعة محلية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 8، "الجهة، الجهوية، والتنمية الجهوية"، 1996، ص 96.

² Ben Osman (K): « La région: Pourquoi et comment ? » REMALD, n8, 1996, P101.

انطلاقاً من تنظيم المجال التربوي، وبالذات على المستوى الجهوي، حيث "يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي"¹. لهذا، فقد خول القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات للمجلس الجهوي وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب، "وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى، والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة"².

وحسب المادة 89 من القانون التنظيمي للجهة، فالتصميم الجهوي لإعداد التراب يهدف إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية. ومن أجل تحقيق هذه الغاية، منوط بهذا التصميم أن يقوم بما يوجب تنشيط العنصر الاقتصادي داخل الجهة من خلال:

- تحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة؛

- تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها وكذا مشاريعها المبرمجة.

وبالرغم من الدور الذي يقوم به المجلس الجهوي، على مستوى إعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب³ والمصادقة عليه⁴، فإن أجرة وتنفيذ هذا الأخير تبقى متوقفة على تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك وفقاً لمقتضيات المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم الخاص بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه.

¹ الفقرة الثالثة من المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، م س، ص 6599.

² الفقرة الأولى من المادة 88، م س.

³ تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 2.17.583 الصادر في 7 محرم 1439 (28 شتنبر 2017) بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه، على أنه "تطبيقاً لأحكام المادة 88 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه رقم 14-111، يتخذ مجلس الجهة مقررًا يقضي بإعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب". ج ر عدد 6618، بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017)، ص 6385.

⁴ تنص الفقرة الأولى من المادة التاسعة من المرسوم رقم 2.17.583 على ما يلي: "يعرض رئيس مجلس الجهة مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب على اللجنة الدائمة المكلفة بإعداد التراب لدراسته، ثلاثين (30) يوماً على الأقل قبل تاريخ عقد المجلس للدورة العادية أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة عليه". م س، ص 6386.

2: مجال إنعاش الاستثمار والمقاولة

لقد بات من الواضح أن قضايا الاستثمار والمقاولة، لا يمكن إيجاد حلول ناجعة لها انطلاقاً من اعتماد سياسات مركزية، بل تولدت القناعة لدى كل الفاعلين أن الإطار الترابي المحلي عامة، والجهوي على وجه التحديد، هو الكفيل بأن يساهم بفعالية في إيجاد الحلول، وتوفير الشروط الضرورية لإنعاش الاستثمار وتشجيع المقاولة، وبالأخص الصغرى والمتوسطة، مما يساهم في خلق فرص الشغل على المستوى الترابي المحلي.

إن بلورة سياسة ترابية جهوية في تنشيط الاقتصاد، ومن خلال توفير شروط هذا الأخير، وتشجيعه، وتنظيمه وتنميته، من شأنها أن تلعب دوراً طلائعياً للحد من الاختلالات التي تترتب عن السياسات الماكرو-اقتصادية، وهي عكس السياسات الترابية، لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية، جغرافياً وديمغرافياً واقتصادياً، علماً أن عدداً من الجهات تتوفر على طاقات وإمكانات...، من شأن اللامركزية الجهوية في بعدها الاقتصادي، أن تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال.

وضمن هذا السياق، فقد خول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات لمجالس هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات التي تمكنها من الإسهام في إنعاش الاقتصاد وتنميته على المستوى الجهوي، من خلال القيام بما يؤدي إلى إنعاش الاستثمار الخاص وتشجيع إنجازها، ولا سيما بدعم المقاولات، وتوطين وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية بالجهة، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية¹.... فمن شأن إحداث مناطق اقتصادية ذات بعد جهوي، تهدف إلى إقامة هياكل وبنيات للمقاولات والاستثمارات الخاصة، وإنجاز مشاريع اقتصادية جديدة بمختلف الجهات، تحقيق تنمية مجالية متكاملة، وتعزيز اللامركزية الجهوية، والتي ستوجه لأمحالة مختلف الأنشطة الاقتصادية المولدة لفرص الشغل نحو باقي الجهات، مما سيدفع إلى خلق أقطاب اقتصادية جهوية جديدة.

وقد أباح القانون التنظيمي رقم 14-11 للجهات التدخل المباشر في هذا المجال، عندما منح للمجالس الجهوية صلاحية "إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية، أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة

¹ المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، م.س، ص 6598.

للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة¹. وتعد هذه الآلية أداة جوهرية وهامة منحها المشرع للمجالس الجهوية للتدخل المباشر في مجال تنشيط الاقتصاد الترابي، وخلق فرص للشغل، وبالتالي تحقيق التنمية الترابية.

ثانيا: الاختصاصات المشتركة بين الجهات والدولة

يمارس المجلس الجهوي، وفقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111، اختصاصات مشتركة مع الدولة، حيث يتبوأ العنصر الاقتصادي مكانة هامة ضمن هذا المجال. فقد جعل المشرع الجهة تمارس اختصاصاتها باشتراك مع الدولة في مجالات متعددة، أهمها²:

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية؛
- التنمية المستدامة؛
- البحث العلمي التطبيقي؛
- إحداث أقطاب فلاحية؛
- إنعاش المجال السياحي...

ثالثا: الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات

انطلاقا مما تنص عليه المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وبالا اعتماد على ما يقتضيه مبدأ التفريع³، يمكن للدولة أن تنقل بعض اختصاصاتها، ذات الطابع الاقتصادي، إلى الجهة. وذلك في المجالات التالية:

- التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛

¹ الفقرتان الأولى والثانية من المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، م س، ص 6608.

² المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات، م س، ص 6600.

³ يُعد هذا المبدأ من مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2011، حيث ورد بشكل صريح، ضمن فصله 140 (الفقرة الأولى)، ما يلي: « للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة...»، فهو مبدأ يعمل على تأطير وضبط اختصاصات الجماعات الترابية بشكل عام، سواء في علاقتها فيما بينها أو مع الدولة، كما يساهم في تنظيم القدرة على اتخاذ القرار بشكل سريع وفوري وتقوية المبادرة لدى الفاعلين الترابيين.

- الصناعة؛
- التجارة؛
- الطاقة والماء والبيئة...

وبموجب مقتضيات المادة 95 من نفس القانون، فإنه عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، تتم مراعاة مبدأي التدرج والتمايز بين الجهات.

فانطلاقاً من مجموع هذه المقومات المرجعية لمختلف التدخلات الترابية للجهات ببلادنا على المستوى الاقتصادي، يفضي بنا الأمر إلى وضع كل هذا ضمن محك التساؤل والتقييم، على أساس أن منظومة اللامركزية عامة لا تشوبها العديد من المثالب والنواقص، تستلزم التقويم وضبط إيقاع مسارات الإصلاح، وخاصة على مستوى الجهة، التي بوأها التعديل الدستوري لسنة 2011 مكانة خاصة ضمن التنظيم الترابي للمملكة.

المبحث الثاني: حدود وأفاق دور الجهة في تنشيط الاقتصاد

حاولنا، ولو بإيجاز، خلال المبحث الأول، أن ننقي بعض العناصر المشكلة لأسس ومقومات تنشيط الاقتصاد الجهوي، وهي مرجعيات تستقي وجودها مما جاء به القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، حيث يبرز الدور التنموي الذي تقوم به الجهات، وهذا يعكس واقع اللامركزية ببلادنا وما كرسه من تطور هام لفائدة الجماعات الترابية عامة، والجهة خصوصاً، بتحويلها اختصاصات في مجال التنمية.

وإذا كان التنظيم الجهوي قد قطع أشواطاً هامة في سبيل تعزيز النظام اللامركزي، فإن الواقع يعكس مشكل استمرارية البعد عن الأهداف المنتظرة والطموحات المرجوة، ذلك أن تراكمات تجربة جهوية، وعمليات إصلاح ترابية متتالية، امتدت أزيد من أربعين سنة، تبرز أن هذه التجربة لا زالت تشهد العديد من الإكراهات والنواقص (المطلب الأول)، تضع حدوداً أمام مسارها الإيجابي، وتمنعها من إنجاز تدخلاتها في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أن تناول هذه الحدود، لا يمكن أن يكون هدفاً في حد ذاته، بل نعتبره محطة تمكننا من تشخيص مشاكل الجهة الاقتصادية، من أجل رصد بعض معالم التصور وإيجاد ما يمكن من الحلول (المطلب الثاني) الضرورية، والأولية والعاجلة، لبناء منظومة جهوية متكاملة وفاعلة.

المطلب الأول: معوقات وحدود التدبير الجهوي للاقتصاد

إذا كانت اللامركزية الجهوية قد قطعت أشواطاً هامة، وذلك بفضل العديد من الجهود المبدولة وعمليات الإصلاح المتتالية، فإنها لا زالت تعاني من عدة صعوبات وإكراهات تضع حدوداً أمام تطورها الإيجابي، وتمنعها من أجرأة برامجها التدخلية، خاصة الاقتصادية منها، التي أوكلها لها المشرع، وبالتالي تحول دون مساهمتها بفعالية في تحقيق التنمية، سواء الجهوية أو الوطنية. هذه الصعوبات نرى حصرها في مستويين:

أولاً: غياب التماثل بين مبدأي المركزية واللامركزية

يستمد هذا الغياب وجوده من الأسس التي يقوم عليها تنظيم الإدارة المغربية بشكل عام، وذلك باستحضار أساليب ممارسة الحكم وتدبير الشأن العام وطنياً ومحلياً، انطلاقاً من واقع التفاوعات الحاصلة فيما بين ثالوث "المركزية"، و"اللامركزية" واللاتمركز"، سرعان ما يولد هذا الواقع العديد من الحدود التي تعجز معها الجماعات الترابية عامة، والجهة على وجه الخصوص، القيام بوظائفها التنموية، وخاصة في مجال تنشيط الاقتصاد.

لقد اكتسبت اللامركزية إلى حدود اليوم تطورها وتجذرهما ضمن النظام الإداري، ليس فقط على مستوى النصوص والمؤسسات، بل على صعيد الممارسة أيضاً. لكن، هذا لا يجب أن يحجب عنا بعض الجوانب المظلمة والسلبية ضمن هذا النطاق، وخاصة تلك التي تعكس طبيعة العلاقة بين المركز والمحيط (السلطة المركزية والجماعات الترابية)، كون هذه العلاقة هي التي تحدد في نهاية المطاف المعنى الحقيقي لنظام اللامركزية عامة، وبمعنى آخر الدور الفعلي للجماعات الترابية، ليس فقط على صعيد ترسيخ الديمقراطية المحلية، بل كذلك على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فضمن كل الدول النامية تقريباً، يستحوذ العامل السياسي على التوجه الذي يحكم النظام الإداري بشكل عام، حيث يتميز دور الدولة بخاصية مميزة، تتعلق بما يطلق عليه بالمركزية الشديدة والمفرطة للسلطة، مما تبرز معه التجربة أن هذه الدول قد حافظت، منذ بدايات الحصول على استقلالها، على مركزية السلطة، تحسباً لكل تأثير قد يحدثه النظام

اللامركزي من تفتيت لهذه الأخيرة¹، انطلاقاً من مبدأ كون التراب هو مجال للسلطة وليس للحرية².

وبالنسبة للمغرب، فتمركز سلطة القرار إذن، كما أوضحنا بعضاً من ملامحه، يجد مبرراته ضمن سياقات هيكلية (بنوية) وتاريخية، إذ تعود هذه الظاهرة، في جزء كبير منها، إلى الإرث، أو التأثير المزدوج الذي مارسه الإدارة المخزنية من جهة، وإدارة سلطات الحماية من جهة أخرى، إضافة إلى كون الظروف التي تزامنت مع فترة الحصول على الاستقلال، قد ساهمت هي الأخرى في ترسيخ دور السلطة المركزية، وذلك رغبة في الحفاظ على الوحدة الوطنية³، ذلك أن ظروف البلاد بعد هذه الفترة، لم تكن لتسمح البتة بنوع من اقتسام أو توزيع السلطة بين الوحدات الترابية. فهذا التطور التاريخي إذن، قد مارس تأثيره البارز في تثبيت التوجه المركزي في الإدارة والحكم، حتى بدا المجال الترابي المحلي كانعكاس لتطور السلطة المركزية، وهذا ما لوحظ على مستوى المجال القروي، حيث اعتبر هذا الأخير بالتحديد، ملائماً لفرض شرعية السلطة وهيمنتها.

فإذا كان نظام اللامركزية يركز على البحث عن توازن يحكم مبدأ التراتبية والمساواة ضمن العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية، فإن الواقع يبقى بعيداً عن تحقيق ذلك، حيث دائماً يكون الرجحان للمبدأ الأول، وبالتالي تكون الأولوية للسلطة المركزية على حساب الوحدات الترابية اللامركزية، التي تبقى في نهاية المطاف تابعة لها، وفي خدمة الأهداف التي تحددها السلطة المركزية.

إن منطق التشريع والممارسة ينبثق من مرجعيات تؤكد هيمنة السلطة المركزية، أو بالأحرى ممثلها الترابيين. فبالرغم مما يكون من الاعتراف بوجود شؤون وقضايا محلية، وما يوازيه من اعتراف نصي للجماعات الترابية من استقلالية⁴، ومن اختصاصات متعددة ومتنوعة، يتم إفراغه من معناه على مستوى الواقع. فالسؤال الذي يطرح في هذا السياق، هو

¹ رشيد ملوكي: التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب (السياقات، والوظائف والأبعاد)، مطبعة الأمنية، الرباط، 2017، ص 25.

² Rousset (M): « Réflexions sur le système administratif marocain » RJPEN, Rabat, 1976, P.73

³ Rousset (M): « La construction d'une administration nationale et les maladies infantiles du système administratif » REMALD, Série Thèmes actuels, N6, 1996, P.73.

⁴ مما ينص عليه الفصل 136 من الدستور، ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة»

كيف يمكن أن نستوعب ونقتنع بالخطاب السياسي حول اللامركزية باعتبارها خيارا لا رجعة فيه، وضرورة لإرساء الديمقراطية المحلية، وأساسا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية؟

إن استيعاب جوهر هذه المفارقة، يُوجب وضعها ضمن إطار تعامل السلطة المركزية مع فكرة اللامركزية، وذلك انطلاقا من كون الأولى تُعتبر الوحدات الترابية اللامركزية قنوات يتم من خلالها نقل القرارات المتخذة مركزيا، وأداة لتعبئة الساكنة تيسيرا لتنفيذ هذه القرارات¹، حيث يبقى المجال الترابي المحلي خاصا بالدولة ومحفوظا لها، تنشر ضمنه سلطاتها، ومجالا للتنظيم والاندماج الاجتماعي والسياسي²، فهو يبقى في نهاية المطاف مجالا لإبراز حاجة المواطن الدائمة للسلطة المركزية. فالديمقراطية، حسب بعض الباحثين³، تخدم مصالح السلطة المركزية، إذ من خلال إحداثها لهذه الوحدات الترابية الوسيطة، تتوارى نحو الخلف، وتتحلل من مهام تلقي بها على عاتق هذه الوحدات. ففي الدولة المركزية يوجه المواطن عادة مطالبه واحتجاجاته مباشرة إلى السلطة المركزية، التي تجد نفسها، مع تراكم هذه الحاجيات والمطالب، متجاوزة، وبالتالي تصبح عرضة للانتقاد، ولكنها بخلق مؤسسات بمثابة قنوات وأدوات، تستطيع هذه الدولة أن تحمي نفسها من مخاطر عدم الرضى، لتتخذ في النهاية موقف المحايد وتلقي المسؤولية على عاتق الجماعات الترابية.

كما أن السلطة المركزية هذه، عندما تتخلى عن بعض مهامها لفائدة الجماعات الترابية، في إطار تدعيم استقلال هذه الأخيرة، فإن هذا التخلي لا يرقى في الغالب بتحويل الوسائل، وخاصة المالية منها، لإنجاز تلك المهام، ومن ثم تصبح الجماعات الترابية غير قادرة على الاستجابة لتطلعات السكان، حيث تضطرمعه، وباستمرار، إلى طلب مساعدة الدولة، مما ينتج عنه تلميع صورة السلطة المركزية، وللدور الذي تقوم به لفائدة المواطنين والجماعات الترابية. فشكل المؤسسات ليس هو من يضمن فعاليتها، بل انعكاسها على مستوى الواقع هو من يحدد مصداقيتها لدى الرأي العام، حيث في هذا المجال تتفوق السلطة المركزية على الوحدات الترابية اللامركزية، انطلاقا مما قد تستطيع هذه السلطة أن تقدمه للساكنة من

¹ Smires (M): « Les articulations du discours relatif à l'intervention économique des Collectivités locales au regard de l'expérience de décentralisation (1976-1989) » RDE, N9, 1993, P67.

² Sedjari (A): « Le développement économique local entre le discours et la Pratique » RDE, N9, 1993, P32.

³ Zejjari (A): « Réflexion sur les objectifs de la décentralisation » REMALD, N2/3, 1993, P28.

مشاريع اقتصادية واجتماعية، وغير ذلك من الحاجيات، بحكم ما تتوفر عليه من إمكانيات مادية، وبشرية وتقنية، مقارنة مع وضع الجماعات الترابية. فالمواطن عامة، لا يهتم أن يتخذ القرار من قبل جهة معينة أو منتخبة، ولا يُقيم تمييزاً بين اللامركز واللامركزية، متى توفرت له حاجياته الملائمة والسريعة.

وبالإضافة إلى ما ذكرناه، فإن السلطة المركزية تعتبر منح الجماعات الترابية لكل سلطة حقيقية تجعل هذه العملية محفوفة بالمخاطر، خصوصاً عندما يكون هذا الإجراء في ظل نظام إداري، واجتماعي وسياسي غير مناسب بما يكفي، لأجراً حقيقية وفاعلة لمضامين الاختيار اللامركزي، وفي حالة العكس سيقود ذلك إلى خطر الفوضى، وسوء تدبير المصالح والحاجيات الترابية من قبل منتخبيين بعديين عن كل تكوين وتأهيل مناسبين.

ثانياً : ضعف ومحدودية التدخل الاقتصادي للجهات

إن التصور المحدد من قبل، والذي يكرس رجحان السلطة المركزية على حساب الوحدات الترابية اللامركزية وتقييدها، يجد صورة له ضمن مجال تنشيط الاقتصاد، وخاصة في بعده الترابي الجهوي، ذلك أن التطور الحاصل على مستوى الوظائف الاقتصادية الترابية، بالرغم من جوانبه الإيجابية، على نحو ما رأيناه في المحور السالف، فقد بقيت هذه الوظائف محدودة وخاضعة لإرادة المركز، الذي ينظر اتجاه الوحدات الترابية، من حيث المبدأ، باعتبارها مستويات للإدارة، وليست فواعل ترابية حقيقية مؤثرة ومنتجة.

حقيقة إن القوانين الجهوية السالفة، والقانون التنظيمي رقم 14-111، عملت على توسيع دائرة التدخل المستقل للجهات في مجال تدبير قضايا الاقتصاد الترابي وتنشيطه¹، مع الإقرار بطبيعة الحال بمسؤولية الدولة ضمن هذا المجال. لكن، وبالرغم من ذلك، فقد أضى الأمر بالنسبة لهذه الجهات، وحتى الجماعات الترابية الأخرى، يخص التأكيد الفعلي لمهامها ووظائفها على المستوى الاقتصادي، باعتبارها ضرورة أصبح المواطن يولمها لهذه الجماعات الترابية. ف فيما يتعلق بمساهمة الجهات في تنمية اقتصادها الترابي، فقد أبانت التجربة عن مجموعة من الحدود التي لازالت تعترض هذه المساهمة، وهي هيكلية يطغى عليها الطابع السياسي كما أشرنا إلى ذلك، كونها تبقى مرتبطة بمنظور الدولة لدور الجماعات الترابية عامة،

¹ المواد 81، 82، 83، م س، ص 6598 و 6599.

وفي المجال الاقتصادي على وجه الخصوص. فمنطق التراتبية يكرس هيمنة السلطة المركزية المبنية على فكرة أن الجماعات الترابية هي وحدات ترابية مهامها لا تخرج عن دائرة إعادة إنتاج القرارات المركزية على المستوى الترابي/المحلي¹، وخاصة في المجال الاقتصادي، حيث تعتبر الدولة المجال الاقتصادي من مهامها الأساسية، ولها دور مهيمن في إعداد، وتوجيه، وبرمجة وتنفيذ البرامج الاقتصادية، في مقابل محدودية الدور المنوط بالجهات.

وبالرغم كذلك من كون الجهات منوط بها مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، انطلاقاً من قدرتها على إعداد وتتبع برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، فإنها، من دون شك، تعرف حدوداً أخرى تشكل عائقاً أمام مهام النهوض بهذه التنمية، حيث نذكر منها غياب، أو بالأحرى عدم كفاءة الموارد البشرية القادرة على إعداد هذه البرامج، وضعف تجربة المسؤولين الجهويين في مجال إعداد وتنفيذ هذه البرامج، وإعطاء الأهمية للعمليات الظرفية على حساب المشاريع طويلة المدى.

فعلى مستوى تحديد الاختصاصات الجهوية في تنشيط الاقتصاد، إذا كان القانون التنظيمي رقم 14-111 قد وضع هدفاً رئيسياً لتدخل الجهات، يتجلى في "النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة..."²، فإن قراءة تحليلية للنصوص، تطرح إشكالية التحديد القانوني الدقيق لاختصاصات الجهة في مجال التنمية بشكل عام، وتنشيط الاقتصاد على وجه الخصوص. فالرجوع إلى نفس القانون نلمس أنه لم يقدم تعريفاً لمفهوم التنمية الاقتصادية، الذي من شأنه أن يبرر التدخلات المتعددة والمتنوعة في المجال الاقتصادي، مما جعل هذا الجانب مشوباً بالعمومية والغموض.

فهذه العمومية تطرح إشكاليتين على مستوى تحديد تدخلات الجهات على مستوى تنشيط الاقتصاد، تكمن الأولى في غياب التوزيع الدقيق للاختصاصات بين الدولة والجهات، وهو معطى تمت إثارته كذلك ضمن أشغال المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة

¹ تنص الفقرة الرابعة من المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات على ما يلي: "يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي..."، م س، ص 6599.

² الفقرة الأولى من المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، م س، ص 6598.

بأكادير يومي 20 و 21 دجنبر 2019¹، أما الإشكالية الثانية، فتتعلق بصعوبة التمييز وفصل الحدود الدقيقة بين ما هو جهوي، وإقليمي وجماعي في المجال الاقتصادي، مما قد يطرح مشاكل في التنازع فيما يُستقبل من العلاقات بين كل الوحدات المتدخلة في بناء اقتصاد ترابي مأمول.

إن أهمية تحديد الاختصاصات بين الدولة والجهات، تتجلى أولاً في الآثار السلبية التي يمكن أن تترتب عن غموضها، الشيء الذي يفضي إلى التداخل والازدواجية، وكذا تضارب الجهود وتشتيت الوسائل المرصودة، وبالتالي هدر الطاقة والجهد والإمكانات، مما قد تنتج عنه نتائج سلبية متعددة، منها:

- تشتيت جهود التنمية، حيث إن غياب تحديد واضح ودقيق للاختصاصات يؤدي إلى تضارب الوظائف والتدخلات، وتكرار نفس الأنشطة من قبل مجموع المتدخلين، جماعات ترابية ومصالح خارجية، مما قد يؤدي إلى عرقلة وظيفة كل طرف في مجال التنمية عامة، وتقليص مدى ومردودية تدخله، وبالتالي يفضي إلى تشتيت الجهود وهدر الطاقات؛
- تنازع الاختصاص، ذلك أن غياب توضيح دقيق للاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية، وكذا تلك التي تعود للدولة وباقي المؤسسات العمومية، يفضي إلى حصول نزاعات بينها، وهذه إشكالية لازمت تطور مختلف المقتضيات التي أطرت نظام اللامركزية ببلادنا؛
- عدم وضوح المسؤوليات، ذلك أنه لا يمكن لأية جهة تحديد من المسؤول عن إنجاز ترابي معين، دون معرفة الطرف المختص، وقد يترتب عن هذا الوضع ضياع العديد من حقوق الأفراد أو الجماعات.
- صعوبة ممارسة المراقبة الإدارية، خصوصاً ما تنص عليه المادة 112 من القانون التنظيمي للجهة، من أنه "تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات

¹ مما جاء في ورشة "اختصاصات الجهة: رهان في قلب مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة"، أن تدقيق اختصاصات الجهات بشكل أفضل سيمكن من التركيز الفعلي لمبدأ التدبير الحر، كما سيمكن الجهات من المرور إلى مرحلة تفعيل الكامل لاختصاصاتها، من أجل تمكينها من النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، في أبعادها المتعددة.

والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل..."، فكيف يمكن لنا أن نستوعب هذه الصلاحيات؟ وكيف يمكن الحكم ببطئها إذا كانت غير واضحة ودقيقة أصلاً؟، فمن النتائج التي يمكن أن تترتب عن عدم وضوح هذه الصلاحيات، أن تكون بعض مقررات السلطات الترابية المنتخبة غير مشروعة وتصادق عليها سلطة المراقبة، أو على العكس من ذلك، أن تكون هذه المقررات في صلب الاختصاصات المحلية وترفض التأشير عليها نتيجة تأويل خاص لسلطة المراقبة.

إن تدقيق وتوضيح الصلاحيات والمهام بين كل من الدولة والجهة، خاصة على مستوى التدبير الترابي لقضايا الاقتصاد، أصبح يقتضي إعادة النظر في مسألة توزيع هذا الاختصاص بينهما، وحل الإشكاليات التي يمكن أن تترتب عنها. فوضع الحدود بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية يعتبر من أعقد الأمور وأصعبها، نظراً للتداخل بين كلا الجانبين، وأيضاً للتفريق بينهما على المستويين النظري والعملي، وذلك لاعتبار قضية تحديد مدلول القضايا الوطنية والمحلية من الأمور الشائكة التي حظيت باهتمام فقهاء القانون الإداري، والمطروحة في مجال البحث الإداري أيضاً، حيث إن المجال المحلي جزء لا يتجزأ من المجال الوطني، وأن المصالح المحلية ترتبط وتتداخل كثيراً مع المصالح الوطنية، لدرجة أن تمييز ما هو محلي عن ما هو وطني أمر نسبي، ليس من السهل في بعض الحالات.

المطلب الثاني: إصلاح وتأهيل الوظيفة الجهوية في مجال تنشيط الاقتصاد

لقد سبق أن أكدنا خلال المحور الأول، أن القانون التنظيمي رقم 14-111، منح للجهات اختصاصات هامة في المجال الاقتصادي، لكنها تبقى غير واضحة بما فيه الكفاية¹. وإذا كنا نتفق مع مبدأ التحديد الدقيق لهذه الاختصاصات، فقد كان من الأجدر حضور نصوص موازية تفسر وتوضح لائحة اختصاصات، ذات الطابع الاقتصادي، المنوطة بالجهة انطلاقاً من

¹ المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، وهو نفسه الذي سبق أن ورد ضمن تقرير لجنة الجهات المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية المنعقدة بالدار البيضاء سنة 1998، حيث جاء فيه ما يلي: «...فإن اللجنة ترى بأن الاختصاصات الموكولة للمجالس الجهوية واسعة ومتنوعة، بحيث تشمل العديد من الميادين...، وأن هذه الاختصاصات حددها القانون بصيغة عامة وشمولية يتعذر معها تدقيقها...» أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية: اللامركزية واللامركزية، الدار البيضاء، 21/20/19 أكتوبر 1998، ص 308.

الوظائف الثلاث لهذه الأخيرة، كما هي محددة ضمن المواد من 80 إلى 95 من نفس القانون، وطبقا للمنظور الشمولي للتنمية المندمجة والمستدامة.

وهكذا، فالمنتظر من الجهة، في إطار الدينامية الترابية الجديدة التي تسعى إلى خلقها وترسيخها الجهوية المتقدمة، أن تتجه صوب وضعية أكثر تدخلية لتنشيط الاقتصاد داخل مجالها الترابي، وذلك انطلاقا مما هو منوط بها من أدوار ريادية في هذا المجال. غير أننا نرى أن الفعل الجهوي يجب أن يركز ضمن هذه المرحلة، والتي نعتبرها تأسيسية، على جانبين هامين، سعيا إلى خلق دينامية في الاقتصاد الجهوي، وتجاوزا لمظاهر التهميش والتخلف التي تعاني منها اغلب الجهات؛ إذ يتعلق الأمر بحل إشكاليات الاستثمار من جهة، وتشجيع المقاولات من جهة أخرى.

أولا: تدخلات الجهة لتشجيع الاستثمار

يعاني الاستثمار، بالمغرب عامة، من عدة مشاكل ذات طبيعة بنيوية، وقانونية وإدارية...، وبالرغم من المجهودات التي بذلتها الدولة لإصلاح الإطار القانوني والإداري¹ لهذا المجال، فالملاحظ أن النتائج تبقى محدودة ودون طموحات كل الفاعلين. وبالتالي تعتبر مقارنة قضايا الاستثمار على أساس الجهوية المتقدمة، الحل المناسب للتغلب على الصعوبات التي تواجه المستثمرين والمقاولات، سواء الوطنية أو الأجنبية، وذلك بدعم، بطبيعة الحال، من قبل الدولة.

إن كل جهة جدير بها أن تضع استراتيجية متكاملة للتدخل في هذا المجال، تكون متلائمة مع خصائصها وإمكاناتها المجالية، والسكانية والاقتصادية...ترتكز على القيام بدراسة مسحية شاملة لمجالها الترابي قصد حصر جميع المعطيات الجهوية، والتي لها علاقة بالاستثمار، كعرفة المؤهلات الصناعية، والفلاحية، والسياحية والخدماتية...، وحالة التجهيزات الأساسية، والرصيد العقاري لتراب الجهة، ومدى صلاحيته للاستثمار، وتصنيفه حسب طبيعته القانونية (ملك عام، ملك جماعي، ملك خاص...)، وحسب المناطق المتواجد فيها (مدار حضري أو خارجي)، وحسب طبيعة الأنشطة المؤهلة لها (صناعة، فلاحية، سياحة، صيد

¹ كان آخرها القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، ج ر عدد 6754، بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، ص 834.

بحري، خدمات...). كما يجب أن تهم هذه الدراسات المسحية تحديد العوائق والصعوبات وتصنيفها حسب طبيعتها (قانونية، إدارية، تجهيزية، بيئية...) ومستوى معالجتها (جماعي، إقليمي، جهوي، مركزي...). وبناء على هذه الدراسات والمعطيات، يمكن للجهات أن تحدد طبيعة التدخلات التي يمكن القيام بها لتشجيع الاستثمار والتدابير الإجرائية، سواء منها القانونية أو القانونية أو المالية التي يلزم اتخاذها. غير أن نجاعة تدخلات الجهة في مجال تشجيع الاستثمار، تبقى رهينة بتوفر بعض الشروط، نذكر منها:

- ضرورة الأجرة الناجعة لوثائق إعداد المخطط الجهوي لإعداد التراب (دمج النص التطبيقي للمخطط)، فمن إيجابيات تقنين وضبط هذه الوثائق، تحديدها للمناطق والفضاءات الضرورية لتدخلات الجهة في مختلف الميادين، وبالأخص في مجال تشجيع الاستثمار وإحداث المقاولات وإنعاش التشغيل؛
- تخويل صلاحيات تقريرية للمجالس الجهوية في المجال القانوني المتعلق بالاستثمار، حيث نرى ضمن هذا الصدد ضرورة التخلي عن الصيغ التي اعتمدت لحد الآن فيما يخص قوانين الاستثمار، واعتماد صيغة جديدة تقوم على وضع قانون توجيهي للاستثمار يحدد المبادئ والتوجهات والشروط العامة، والتي تجسد السياسة الحكومية في هذا المجال، في حين تترك للجهات صلاحية إعداد قوانين استثمار جهوية خاصة بها، توضع بناء على المعطيات التي تتوصل إليها الدراسات المسحية التي أشرنا إليها، فمن شأن هذا التدبير أن يمكن من ملائمة أفضل للتشجيعات والحوافز التي يمكن لكل جهة منحها للمستثمرين والمقاولات، قياسا بالإمكانيات التي تتوفر عليها الجهة وخصوصياتها (صناعية، فلاحية، سياحية، بحرية...)، وذلك في تناسق مع أولويات المخطط الجهوي ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة من جهة، وفي إطار التوجهات العامة للمخطط الوطني؛
- منح صلاحيات تقريرية للمجالس الجهوية في المجال الضريبي، تمكن من استعمال العنصر الجبائي، وذلك بحسب الاستراتيجية والأهداف المحددة على المستوى الجهوي. فالجهة، في نظرنا، ليست ملزمة دائما بتقديم حوافز ضريبية، إذا كانت تتوفر على مميزات أخرى تحظى بالأولوية والأفضلية من لدن المستثمرين، في أن

النظام الحالي يعمم التخفيضات الضريبية، الشيء الذي يفوت على بعض الجهات، وحتى بالنسبة لخزينة الدولة، موارد مالية هي في أمس الحاجة إليها؛

- تمكين الجهة بحد أدنى من البنيات والتجهيزات الكبرى الأساسية (مطار، سكك حديدية، شبكة طرقية، شبكة الكهرباء والماء، ميناء...)، التي تعد ليست فقط من الحوافز الأساسية، بجانب الحوافز الجبائية، لجلب الاستثمارات وإحداث المقاولات، بل هي محاور لفك العزلة داخل الجهة، وفيما بين الجهات كذلك، وكدعامة أساسية لخلق ونمو الأنشطة المنتجة، والتوسع المنتظم للمدن وتنمية العالم القروي؛

- إحداث مناطق للأنشطة الاقتصادية لاستقبال الاستثمارات والمشاريع الصناعية والاقتصادية المختلفة، مما يساعد على خلق قاعدة صناعية داخل الجهة، وإحداث أكبر عدد من المقاولات، ولا سيما مقاولات الشباب، وبالتالي خلق حركية اقتصادية داخل الجهة وفرص متنوعة للشغل تضمن الاستقرار للسكان، بالإضافة إلى تحقيق نوع من التوازن المجالي للجهة، من خلال توزيع الأنشطة الاقتصادية بشكل عقلاني يضمن أكبر قدر من المردودية الاقتصادية والاجتماعية.

فالمطلوب إذن، وبعد مرور خمس سنوات على صدور القانون التنظيمي رقم 14-111، هو أن تنخرط الجهات الجديدة ضمن برامج ترابية قادرة على الدفع بورش الجهوية المتقدمة إلى تحقيق تنميتها الترابية، وأن تستغل الإمكانيات التي تتيحها لها إمكانياتها لتبريء إطار مشجع وملائم لاستقبال الاستثمارات والمشاريع الاقتصادية المختلفة، مما يساعد على خلق قاعدة اقتصادية مميزة وذات خصوصية، وبالتالي خلق حركية اقتصادية داخل الجهة، وفرص متنوعة للشغل تضمن الاستقرار للسكان، إضافة إلى تحقيق نوع من التوازن داخل المجال الترابي للجهة، وذلك من خلال تنظيم توزيع مختلف الأنشطة الاقتصادية بشكل عقلاني يضمن أكبر قدر من المردودية الاقتصادية والاجتماعية.

إن الهدف من تهيئ وتجهيز المناطق الاقتصادية/الصناعية من قبل الجهات، هو خلق أقطاب للتنمية داخل كل جهة، غير أن عمل الجهات في هذا الصدد، يجب أن يتطور في مسارها المستقبلي، على نحو ما سارت عليه بعض الجهات في بلدان تمتلك تجربة متقدمة

ضمن هذا المجال، حيث تمت إقامة مجمعات صناعية متناسقة ومتحدة في بنياتها الإنتاجية، والعلمية والمؤسسية...¹، حيث تكون الغاية من تكوين هذا المجمع هو خلق علاقة متينة ما بين الوحدات الإنتاجية، ومراكز البحث العلمي، ومؤسسات التعليم العالي والتكوين المهني...، "فإحداث مركب صناعي مثلا، من شأنه أن يحل طبيعيا إشكالية تقريب المنتجين الفلاحين من الصناعة، وربطها بالتعليم والبحث التطبيقي والمساعدات التقنية والإعلام والتنشيط الاقتصادي".²

إن المجمع/المركب المشار إليه، سيلعب دور المحرك في التنمية التكنولوجية والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية للجهة، ضمن اختياراته الاستراتيجية الهادفة إلى:

- "تفضيل النفاذ إلى المعلومات؛
- تحسين تسيير المقاولات؛
- تشجيع الابتكار والتجديد بالمحيط والوسط؛
- تشجيع تركيز المقاولات بالمجتمع؛
- دعم الدينامية الجهوية؛
- الزيادة في القيمة المضافة للمواد؛
- تمكين اليد العاملة من الوسائل الدقيقة للتنمية التكنولوجية؛
- الاستمرار في بناء اقتصاد مستقبلي في إطار احترام البيئة".³

ثانيا: تشجيع ودعم المقاولات

لقد أصبح الاقتصاد الوطني، كما الجهوي، يواجه العديد من التحديات، خاصة ما يتعلق بالعمولة وما يترتب عنها من فتح للأسواق، وتنافسية حادة للمقاول، مما يفرض على

¹ محمد بلمحجوبي: "إشكالية التنمية الجهوية بالمغرب" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 8، 1996،

صص 134.

² مرجع سابق.

³ مرجع سابق.

السلطات العمومية اتخاذ إجراءات لفائدة المقاولات، وبالأخص منها الصغيرة والمتوسطة¹، بما تتميز به من خصائص لا توجد في غيرها من المقاولات الكبرى، سيما وأنها لا يتطلب نشاطها تكلفة مالية مرتفعة، ووسائل إنتاجها وبنيتها التنظيمية تمكنها من إدخال الإصلاحات الضرورية، والتكيف مع المتغيرات الطارئة بسرعة وبمرونة أكبر². غير أن ما تقوم به هذه السلطات العمومية يكتسي إما طابعا عاما أو قطاعيا، وهو توجه غير كاف، بل يحتاج إلى تدابير تكميلية، حيث يُلاحظ في العديد من التجارب الدولية المقارنة أن هذا المجال يدخل ضمن المهام ذات الطابع الاقتصادي التي تتولاها الجهة بمشاركة الدولة. فالقانون الفرنسي المنظم لاختصاصات الجهة، يخول لهذه الأخيرة القيام، لحساب الدولة، بمنح مساعدات مالية لاستثمارات المقاولات التي تساهم في تنمية الجهة والتشغيل...³، كما أن التجربة الكندية⁴ تتميز هي الأخرى بوجود صناديق متعددة لتقديم مساعدات لتنمية الجهة، من ضمنها صندوق التدخلات الجهوية، وصندوق مساعدة المقاولات، الذي يهدف إلى تقديم المساعدة لها، خاصة إذا كانت حديثة التكوين، والتي لا تتجاوز ثلاث سنوات، أو في طور الإنجاز، حيث يتم دعمها بقروض وضمانات تتفاوت نسبها حسب التمرکز الجهوي للمشروع، كما يوجه هذا الصندوق مساعداته للمقاولين الشباب. كما أنه، من جهة أخرى، فالجهات تقدم دعمها، وهو في شكل إعانة التسيير، للشركات الجهوية للاستثمار تشجيعا لها على الإقلاع، وذلك بمجرد إحداثها، أو إدماجها، أو إنشائها لمكاتب وفروع ضمن الجهات الفقيرة.

إن الرهانات التي هي مطروحة أمام الجهوية المتقدمة بالمغرب، أصبحت تفرض على الجهات الجديدة أن تلعب دورا طلائعيا في خلق حركية جديدة في الاقتصاد الجهوي، تنطلق بالضرورة من تشجيع إحداث المقاولات، خاصة الصغيرة والمتوسطة، ومساعدة تلك التي تعاني

¹ جاء في خطاب الملك يوم 29 يوليوز 2018، أن المقاولات الصغرى والمتوسطة تشكل 95 في المائة من النسيج الاقتصادي الوطني.

² رضوان زهرو: "نموذجنا التنموي - من أجل تعاقد جديد" - ص 196.

³ الفصل 4 من القانون رقم 619-72 بتاريخ 5 يوليوز 1972 المحدث والمنظم للجهات، كما وقع تعديله بالقانون رقم 86-16 بتاريخ 6 يناير 1986.

⁴ واردة عند محمد بلمحجوبي: مرجع سابق، صص 129/128/127.

من بعض الصعوبات ومرافقتها في برامجها التصحيحية، خصوصا وأن المقاولات المغربية تواجه رهانا صعبا، وذلك بالنظر إلى الظرفية الصحية التي مر منها العالم، المتمثلة في انتشار جائحة فيروس كورونا (كوفيد 19)، وتداعياتها السلبية على العديد من القطاعات والمجالات داخل المجتمع. لهذا، فمن الضروري منح تلك المقاولات إعانات، مباشرة أو غير مباشرة، وفق معايير وشروط يحددها القانون، قد تأخذ شكل إعانات مالية لخلق المقاولات أو لخلق مناصب للشغل، كما يمكن إدماج هذه المساعدات في شكل إعانات للتسيير أو للتجهيز أو لتحديث وسائل العمل. أما بخصوص الإعانات غير المباشرة، فيمكن أن تمنح في شكل ممتلكات مثلا، كمنح بقع أرضية أو محلات في المناطق الصناعية والاقتصادية بأثمان رمزية أو بتخفيضات أو تسهيلات في الأداء، وضمان القروض البنكية، والمساعدة في التسيير وفي التكوين المهني، كما يمكن أن تمنح هذه الإعانات في ميدان البحث والتجديد.

وبالإضافة إلى هذه الأصناف من المساعدات، نرى أنه سيكون من المفيد اقتران هذه الأخيرة بعقد شراكات وتعاقدات بين الجهة والمقاولات، وكذلك مقاولات الاقتصاد التضامني/الاجتماعي (تعاونيات، جمعيات...) تقوم على أساس انخراط هذه الأخيرة في إطار التوجهات الموضوعية من قبل الجهة ضمن برنامج التنمية الجهوية¹، والتزامها بإنجاز أهداف محددة، مقابل حصولها على إعانات وتسهيلات معينة من طرف هذه الجهات. غير أنه لا يمكن للجهة أن تصل نحو هذه الأهداف، والتطلع إلى استغلال أقصى ما يمكن من القدرات والطاقات الكامنة في كل جهة، إلا إذا استوعب الفاعلون، اقتصاديون واجتماعيون، عموميون وخواص، أهمية إعادة الانتشار الجهوي²، والمساهمة بفعالية في إنجاح تدخلات الجهة المتعلقة بخلق الظروف الملائمة لتشجيع الاستثمار، ومساعدة المقاولات.

¹ المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

² Brahimi (M): «La régionalisation: quelle faisabilité?» Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Série «Thèmes actuels», N 8, 1996, p21 .

خاتمة

إن دور الجهة، خاصة في مجال تنشيط الاقتصاد، يحيلنا إلى مسألة أساسية تتعلق بإعادة التفكير في دور الدولة، والذي يعد من الشروط الأولية في دعم الجهوية المتقدمة، ذلك أن الأوضاع الراهنة لم تعد تسمح للدولة بالتكفل بشكل انفرادي بقضايا التنمية على المستوى الجهوي، وهذا يعود، في جانب منه، إلى التحول الذي أملتته ظروف الأزمة الصحية المتمثلة في جائحة كورونا، الذي سيطبع ولا شك دور الدولة على أكثر من مستوى، وأيضاً بسبب محدودية الوسائل المادية والبشرية الممكن توفيرها للتدخل العمومي في مختلف المجالات، في ظل أزمة مديونية خانقة تستحوذ على قسط مهم من ميزانية الدولة، الأمر الذي يستدعي البحث عن أنواع جديدة من التكامل في المواقف والأدوار بين كل من المستوى العمومي والمستوى الترابي المحلي، هذا الأخير الذي أصبح يشكل المجال الأنسب لإعادة توزيع الأدوار بين مختلف المتدخلين. وإذا كان هذا هو حال التوجهات السياسية والاقتصادية والإدارية في دول الغرب المتقدمة، فإن المجال الترابي المحلي ضمن واقع التخلف الاقتصادي، يستدعي إيلاء الاعتبار اللازم حتى يمكنه المساهمة في تحقيق التنمية الترابية في مختلف عناصرها.

المشاركة المواطنة في ضوء الإصلاح الجهوي المتقدم، الواقع والمأمول

أكو علي

باحث بسلك الدكتوراه بالكلية المتعددة التخصصات تازة

مقدمة:

يعتبر التنظيم الجهوي بالمغرب الوجه الأبرز للامركزية، حيث تشكل الجهة الإطار الملائم لتبني الاستراتيجية الكفيلة بتدبير مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹، ومفهوم الجهوية يعتبر من أكثر القضايا التي تحظى باهتمام ومتابعة دقيقة على مستوى الساحة الوطنية، فهي شكل جد متطور لنظام اللامركزية ووسيلة مثلى لإشراك الساكنة في تدبير شؤونهم من خلال مؤسسات جهوية محلية تحظى بصلاحيات وامكانيات مادية دون المس بسيادة الدولة ووحدتها²، والجهوية المشار اليها في الخطب الملكية وفي تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية³، هي جهوية اندماجية تتمثل وظيفتها الأساسية في توطيد وحدة الدولة من خلال تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات ومحاربة مختلف التفاوتات بين الكيانات الترابية، فهي ليست بالجهوية الدفاعية التي تركز على التباعد بين السلطة المركزية والجهات⁴ والجماعات الترابية، وبعد سنوات من الاصلاح لوحظ أنها غير قادرة على تحقيق مجموعة من الأهداف على مستويات عدة سواء كانت ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية بدون إشراك فعاليات المجتمع المدني في تدبير الشأن الجهوي بالمغرب، ويبدو أن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 عبرت عن دينامية المجتمع المدني كان لحركة 20 فبراير الفضل في إعادة ميلاد هذا المكون إلى جانب المؤسسات المنتخبة والدولة، من أجل تحسين وتطوير عملية التواصل بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى والمواطنات والمواطنون، وتنوعت روافد القرار الترابي عبر

¹ إبراهيم الزيتوني، رهان وفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مسالك الفكر السياسية والاقتصاد، العدد 33-34، ص، 103.

² ادريس الكرتي، الجهوية والديمقراطية، مجلة مسالك، عدد 17-18، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011، ص، 41.

³ هذا ما نستشفه من الخطاب الملكي " فإننا ندعو اللجنة الى الاجتهاد في إيجاد نموذج مغربي نابع من خصوصيات بلادنا، ويضل طموحنا الوطني الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي وتنموي، وهي لحظة قوية نعتبرها انطلاقة لورش هيكلي كبير تزيد تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية، ومن هذا المنظور فإن الجهوية الموسعة المنشودة ليست مجرد اجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة والهوض بالتنمية المندمجة.... مقتطف من خطاب الملك 3 يناير 2010.

⁴ محمد اليكوي، الجهوية المتقدمة في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية على ضوء تقرير اللجنة الملكية للجهوية، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، دراسات قانونية وقضائية، الطبعة الثالثة 2019، ص 131.

مجموعة من التقنيات لتقديم العرائض والملمات والماتات والآليات التشاركية للحوار والتشاور، ومن أجل تيسير المشاركة المنظمة والمسؤولة من خلال لقاءات واستطلاعات وغيرها من الأشكال الملائمة تمت ترجمتها من خلال القانون التنظيمي للجهات 11.14 والقوانين التنظيمية المتعلقة بمأسسة العرائض والملمات والهيئات الاستشارية داخل مجالس الجهات.

وبعد ست سنوات من الإصلاح الجهوي بالمغرب يمكن لنا التساؤل حول التحديات التي تعرقل المشاركة المواطنة منذ اعتماد الجهوية إلى حدود اليوم؟ هذه الإشكالية تحيلنا إلى طرح أسئلة أخرى فرعية وهي:

ما نوع المشاركة المواطنة بالمغرب، هل هي مشاركة حقيقية أم شكلية؟ وما هي رهان هذه المشاركة؟ وكيف تعامل معها المنتخب الجهوي بالمغرب؟

تسعى هذه الورقة الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال اختبار فرضية مفادها أن المشاركة المواطنة بالمغرب في بعدها الجهوي هي مشاركة شكلية وليست فعلية، ثم فرضية أخرى مفادها أن هذه المشاركة تعترضها صعوبات وعراقيل أدت إلى عدم بلوغ الأهداف المتوخاة من هذه المشاركة، وأن هذه الأخيرة تعتبرها المؤسسات المنتخبة منافسة لها.

من أجل ذلك تبيننا المنهج الوصفي عبر تركيب وتحليل الدراسات السابقة حول الموضوع، وقمنا أيضا بتحليل المعطيات الرسمية الصادرة في تقارير رسمية حول إشكالية المشاركة المواطنة.

سنتناول هذه المقالة في محورين أساسيين؛ في محور الأول سنحاول الوقوف عند الآليات المؤسسية لتكريس وتفعيل المشاركة المواطنة من خلال إبراز كيف تتم هذه المشاركة، ثم تحليل المشاركة المواطنة بين الشكلية والتفويض، أما في المحور الثاني سنتناول من خلاله الواقع والمأمول من خلال تحليل تحديات المشاركة وسبل الإصلاح.

المحور الأول: الآليات المؤسسية لتكريس وتفعيل المشاركة المواطنة.

بعد سنوات من الممارسة (المشاركة المواطنة) يمكن القول أن المشاركة المواطنة هي مقارنة جديدة وآلية أساسية في التدبير العمومي، وبينت قدرتها في التأثير على القرار العمومي وإعطاء مكانة جد متقدمة للفاعل العمومي، كما تبين أن هناك عناصر القوة والضعف

والفرص والتحديات، وإن الغاية من المشاركة المواطنة هي الحضور الكلي للفاعل المدني إلى جانب الفاعل السياسي في تسيير الشأن الجهوي.

1 - هندسة المشاركة المواطنة.

تهدف المشاركة المواطنة إلى اشراك الفاعل المدني إلى جانب الفاعل السياسي في تدبير الشأن العام الوطني والمحلي، وهذه الغاية تختلف تماما عن الغاية الكلاسيكية للمشاركة السياسية المتمثلة في الانتخابات والاستفتاء¹، وتضمنت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التي اعتبرها مجموعة من الباحثين بأنها صك للحقوق والحريات مجموعة من الفصول المؤطرة للمشاركة المواطنة، نجد ذلك في الفقرة الأولى من تصدير الدستور من خلال التنصيص على المشاركة والتعددية والحكامة الجيدة²، وفي الفصل الأول في فقرته الثانية نجد أنها تنص على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وفي الفصل 12 نص على مساهمة الجمعيات والمنظمات الغير الحكومية في اعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية³، ثم الفصل 13 الذي يلزم مجالس الجماعات الترابية على احداث هيئات الحوار والتشاور⁴، ثم الحق في تقديم العرائض⁵ وتقديم الملتزمات في مجال التشريع، وهو شيء إيجابي وسند قانوني في صف الدول المتقدمة⁶، نستنتج إذن أن هناك طريقتين أساسيتين للمشاركة المواطنة.

¹ مصطفى المناصفي، الشباب والمشاركة السياسية بالمغرب، دور الشباب في التنمية المحلية، منتدى الشباب والتنمية، مداخلة مقدمة في ندوة علمية بكلية الآداب والعلوم الإنسانية الدار البيضاء 2016.

² ينص الفصل الأول من الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديمقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

³ تساهم الجمعيات المهتمة بالشأن العام والمنظمات الغير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في اعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها. (الفصل 12 من الدستور).

⁴ ينص الفصل 13 من الدستور السلطات العمومية على أحداث هيئات الحوار والتشاور قصد اشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في اعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها.

⁵ انظر الفصل 14 من دستور 2011.

⁶ الفصل 15 من الدستور.

1 - الطريقة الأولى: تقنية التشاور العمومي.

هذه التقنية تشمل مجموع اللجان والتنسيقيات والمجالس والشبكات وأشكال التنظيم المستقلة التي يؤسسها المواطنون، أو جمعيات المجتمع المدني أو الفاعلون الاجتماعيون لمدة محدودة أو دائمة، تفترض ضرورة انكباب المجلس بشراكة مع جمعيات المجتمع المدني على تأسيسها لتتكب على قضية معينة من القضايا التي تدخل في اختصاصات المجلس الجهوي ، يكون الهدف منها إرساء الثقة بين المواطنين والمجلس الجهوي وضمان حق المواطنين والمواطنين في المشاركة الفاعلة وتمكينهم من التعبير عن حاجاتهم وتقليص كلفة القرار العمومي ومده بالشرعية اللازمة¹.

من هذا المنطلق واستنادا إلى الفصل 139 من الدستور الذي ينص على أنه "تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها" وتحدث لهذا الغرض ثلاثة هيئات استشارية.

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.
- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

غير أن هذه الهيئات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات "113.14" لم تمس السياسات الحقيقية للتنمية المتعلقة بالتعليم والصحة، والمشرع لم يضع آليات تمكن السكان من التشاور والحوار حولها، ثم أن جل المجالس الجهوية قامت بمأسسة الهيئة المذكورة ولم ترقى إلى مستوى النص الدستوري والتنظيمي حيث ساد فيها انتقاء الجمعيات والفعاليات بناءا على العلاقات المصلحية والانتماءات السياسية، وحتى القرابة العائلية خصوصا فيما يخص هيئة المساواة ومقاربة النوع وتكافؤ الفرص نظرا لأهميتها داخل المجلس الجهوي، والحديث عنها

¹ تقليص كلفة القرار العمومي ومده بالشرعية اللازمة، يعني أن شرعية المنتخب يستمدّها من إرادة الناخبين عن طريق صناديق الاقتراع ولكن القرارات التي يتخذها المنتخب بعد الانتخاب يجب أن تكون مسنودة أيضا بشرعية أخرى وهذه الشرعية يمكن أن تستمد انطلاقا من المقاربة التشاركية في تفعيل البرامج والمخططات التي تقوم بوضعها الجهة على المستوى الترابي.

يحيينا لا محالة عن طبيعة العلاقة القائمة بين الدولة والمجتمع المدني، والتي انتقلت من علاقة يطبعها الهاجس الأمني والتوجس والحيطة والحذر، إلى علاقة مبنية على أساس التعاون والتشارك والتواصل والحوار والتشاور وتبادل وجهات نظر، ومد جسور تبادل الآراء بين المجتمع بمواطنيه وجمعياته، وبين المجالس المنتخبة حول قضايا برامج التنمية¹، وللتفعيل الأمثل لهذه الهيئة أصدرت وزارة الداخلية دليل مساطر أحداث وتفعيل وتتبع الهيئة داخل المجالس المنتخبة²، ولكن أخفقت الوزارة بعد أن كان عليها إصدار هذا الدليل بمجرد خروج القانون التنظيمي للجهات حيز التنفيذ، والمشاركة المواطنة اليوم تعتبر نتيجة مباشرة لتوسيع اختصاصات المجلس الجهوي رغم محدودية الوسائل المادية والبشرية، فيمكن للمجلس الجهوي اليوم أن يستعين بمساهمة الجمعيات والقطاع الخاص لتيسير تنفيذ اختصاصاته خصوصاً المعقدة منها التي لا يمكن أن يباشرها بمفرده مثل البيئة والثقافة والصحة والاستثمار والتشغيل³.

2 - الطريقة الثانية: العرائض تقاسم بين الفاعل المدني والفاعل السياسي.

يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة عرائض إلى السلطات المنتخبة يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله⁴. على ألا تمس بثوابت الأمة (الدين والملكية...) وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين وأن يكون نشاطا مرتبطا بموضوع العريضة، وحدد القانون كيفية إيداع العرائض ترجمت في قانون اجرائي رقم 44.14 يحدد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.

إن الهدف من هذه الآلية هو الحاجة إلى تحقيق توزيع عادل للسلطة السياسية والعمل على ادماج المواطنين في العملية السياسية للبلاد، فبعد أن انسدت افاق التغيير أمدا طويلا، حمل الحراك العربي المعاصر في بداية عام 2011 وعودا جمة بالتحول في البلاد وفتح آفاق رحب لميلاد عالم جديد ينسخ العالم القديم ويجبه، وبفعل تسارع الزمن والأحداث ولا

¹ المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14 الصادر في 23 يوليوز 2015 بالجريدة الرسمية. 6380.

² تشمل التنمية كل شيء يهم الفضاء الترابي المحلي بمعنى أن هذه المجالس أصبحت مطالبة بفتح قنوات النقاش والحوار أمام المواطنين وفعاليات المجتمع المدني قبل الاقدام على اتخاذ أي قرارهم برامج التنمية. ومن تم تتبعها من طرف المواطنين والجمعيات.

³ محمد البعكوي. مرجع سابق ص 136.

⁴ الفصل 139 من الدستور.

سيما في بداية الثورات التي أذهلت العالم حينما عضت الثقة بالتغير الجذري الذي سمح للمواطنين بالمشاركة في صنع مصائرهم¹ وتقسيم السلطات بين المواطنين والدولة واضح، فالمواطن له الحق في تقديم موضوع ما إلى السلطات العامة التي لها سلطة اتخاذ حلول للمواضيع التي يطرحها، كما أن العرائض ليست الآلية الوحيدة لتعبير المواطنين عن آراءهم، فالاحتجاج ما زال مهيمنًا في المطالبة بالحقوق والحريات، فحتى الاحتجاجات التي وقعت بمناطق الغرب كالريف وجردة مازالت تعطي أكلها، كما أظهرت حملة المقاطعة التي تمت التعبئة لها عبر منصات التواصل الاجتماعي ضد ثلاثة شركات كبرى بداية عام 2018 مدى تأثيرها على المجتمع من جهة وخسارة الشركات من جهة ثانية².

إن أكبر ضمانات للمواطنين هو الإطار القانوني للقانون 44.14، حيث يجبر الجهات العمومية الاستجابة والنظر في مطالب المواطنين وتزويده بكل الضمانات القانونية بأن الجهات الرسمية ستنظر في مشاكلهم بشكل فوري، إلا أنه في الحقيقة لا يتم احترام الآجال القانونية للرد على مبادرات العرائض، وعند تحليل السياسة التشاركية عموما فإن أحد الحجج التي تقدم دليلا على نشر ومأسسة الآليات التشاركية هي القول بالرغبة في تحقيق توزيع عادل للسلطة السياسية وبالتالي العمل على ادماج المواطنين في العملية السياسية في البلاد، ومن أجل تشجيع ممارسة هذه الآلية لابد ومن الضروري الرفع من درجة الولوج إلى المعلومة خلال تقديم العرائض حيث سيكون من الأساسي مشاركة المعلومات مع العموم بخصوص أسباب رفع العرائض والمعايير المعتمدة للرفض وكل المواضيع الأخرى المتعلقة بالعريضة، هذه التوصية تدخل في إطار المبادئ وخطة عمل مبادرة الحكومة المفتوحة التي يعد المغرب عضوا جديدا فيها من أجل تحسين مصداقية السلطات العامة فيما يتعلق بممارسة الديمقراطية التشاركية بالمغرب.

2 - المشاركة المواطنة بين الشكلية والحقيقة.

في البداية وجب التذكير بأن هناك ثلاثة مستويات للمشاركة المواطنة، فالمستوى الأول يعتبر مستوى حقيقي يتم فيه إشراك المجتمع المدني بصورة فعلية في صنع القرار العمومي،

¹ مراد دياني، 20 فبراير او معضلة التحول الديمقراطي اللامنتهي في المغرب، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى 2018 ص 17.

² للمزيد من المعلومات حول الحراك يرجى الرجوع الى دراسة إسماعيل حمودي، أمنة حراك الريف ونتائجه السياسية في <http://MIPA.INSTITUT> /7003 تم الاطلاع عليه في 22.04.2020.

وهو مستوى أعلى، والمستوى الثاني هو مشاركة رمزية فقط تدعو فيه السلطات العمومية المواطنين من أجل ابداء آراءهم في السياسات العمومية، والمستوى الثالث تقتصر فيه السلطات العمومية بتحسيس وتوعية المواطنين حول السياسات والبرامج العمومية، فهل التجربة الجهوية بعد مدة من انطلاقتها مكنت فعلا المواطنين من المشاركة الفعلية أم هي فقط مشاركة رمزية¹ من خلال تتبع مداخلة الأستاذ مصطفى المناصفي في ختام فعاليات برنامج دعم المجتمع المدني للبحوث الإجرائية بالبرلمان المغربي في أواخر سنة 2019، أكد أن هذه المشاركة هي رمزية أو بالأحرى شكلية وليست فعلية، استنادا في ذلك بتتبعه بعض الجمعيات المنخرطة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بالوسط الحضري بمدينة الدار البيضاء والرباط، ومن جهة أخرى أجرى سنة 2019 تتبع المجلس المحلي للشباب² والعمل الجمعوي بمدينة ورزازات، بهدف البحث عن الكيفية التي يساهم فيها الشباب في التأثير على الفاعل العمومي وفي صياغة القرار العمومي بالاعتماد على المستويات الثلاثة للمشاركة المواطنة، ولاحظ الباحث أن المشاركة المواطنة (حالة المجالس المحلية للشباب، الجمعيات المشاركة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية) هي مشاركة منحصرة على المستوى الرمزي فقط، أي المستوى الثاني من مستويات المشاركة، حيث أن السلطات العمومية تقوم فقط بدعوة المواطنين والمواطنات للإدلاء بملاحظاتهم في مجال السياسات العمومية وبالتالي فمستوى المشاركة يبقى ضعيفا.

نستنتج إذن أننا لسنا أمام انتقال ديمقراطي بمعناه الحقيقي يمكن المواطن من أن يكون شريكا أساسيا في صنع السياسات والبرامج العمومية، كما أن العلاقة بين المجالس المحلية للشباب والسلطات العمومية تغيب عنها نوع من الثقة والحوار والانصات، وبالتالي هذه

¹ مصطفى المناصفي، المشاركة المواطنة في المغرب، مداخلة في ختام اشغال برنامج دعم لجمعيات المجتمع المدني بالبرلمان 23 يناير 2020 ظهر شريف رقم 1.17.112 صادر في 2 يناير 2018.

² إن الهدف الأساسي للمجالس المحلية للشباب يكمن في متابعة تنفيذ البرامج التي تعدها الجماعات الترابية، ومراقبة أوجه النشاط المختلفة، وممارسة الرقابة على الأجهزة المحلية وتوجيه أسئلة واقتراحات خصوصا في القضايا المتعلقة بالشباب ومن أهدافه التي يفترض أن تكون:

- تمكين الشباب من تحدي المشاكل التي تواجههم وتشجيعهم على العمل التطوعي والإسهام في تطوير المجتمع.
- توفير منبر للشباب يعبرون فيه عن آراءهم وطموحاتهم واهتماماتهم للتأثير على صانع القرار المحلي والوطني.
- تعزيز معرفة الشباب بالمنتخب المحلي، الوظائف والأدوار والمسؤوليات.

في المغرب تبقى المؤسسات دون جدوى وتبقى القوانين دون إجراءات وتنصيب أعضاء الهيئات واللجان يسود فيها منطلق العلاقات والمصلحة وتغيب فيها العمل والمصلحة العامة وبالتالي وجب إعادة النظر في المنظومة كلها على أساس تحسين الوضع الحالي.

المشاركة تمنح الشرعية أكثر وأكبر للسلطات العمومية وبالمقابل مكنت هذه المشاركة من التعبئة والحضور الميداني على المستوى المحلي¹.

والانتقال الديمقراطي يحتاج إلى نخب مثقفة واعية وعدم النج بالدين في السياسة والسياسة في الدين، ومجتمع مدني قادر على التعبئة والانخراط الفعال في تدبير الشأن المحلي بالمغرب وإدخال آليات جديدة في التدبير والحكمة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

المحور الثاني: المشاركة المواطنة بين الواقع والمأمول.

جاء دستور 2011 ليكرس حق المواطن والمجتمع المدني في المشاركة في صياغة وتنفيذ ومراقبة وتقييم السياسات العمومية، في المقابل انخرطت الحكومة في اعداد وإقرار قوانين تنظيمية جديدة حول الديمقراطية التشاركية تحدد البات تمكين المواطنين والمجتمع المدني في ممارسة حقوقهم في مجال تقديم العرائض والتشاور والحوار الى جانب السلطات المنتخبة، إلا أن تحديد الإطار القانوني لا يكفي لتحقيق المشاركة المواطنة الفعالة التي يصبو إليها الفاعل المدني، كما أن تحقيق هذا الهدف ظل بعيد المنال حسب المؤشرات الكمية والنوعية لاستعمال هذه الآليات بالمغرب والمستندة إلى بعض المحاولات الأولى لتقييم التراكم الحاصل في مجال الديمقراطية التشاركية، سواء من خلال العرائض المقدمة لمجالس الجهات أو من خلال تقييم عمل الهيئات التشاورية المحدثة لدى مجالس الجهات، إن الوقوف عند المؤشرات الدالة على المرحلة التي وصلتها المواطنة التشاركية سواء من خلال ما سبق، وما انتجته مخرجات الملتقى الوطني للهيئات التشاورية لمجالس الجهات المنظم من طرف جهة طنجة تطوان الحسيمة بمعية برنامج تشارك يوم 26 أكتوبر 2019 أو من خلال ما انتجته مخرجات المناظرة الوطنية للجهوية المقام بمدينة اكادير أيضا، تبين لنا أن فهم المشاركة المواطنة وممارستها ببلادنا لا تزال بعيدة كل البعد عن فلسفة الديمقراطية التشاركية.

¹ إن بروز فئة الشباب في مقدمة المشهد العام مثل طفرة نوعية اخلت لحظة بالتوازنات القائمة، فهذه الفئة العمرية التي كانت الأكثر تحملا لأشكال الغبن الاجتماعي والإقصاء السياسي قبل الخروج الكبير إلى الشوارع والميادين في عام 2011 والتي أضحت بشبكاتها الافتراضية وحركاتها الاجتماعية فئة التلاقي الاجتماعي بامتياز بيد أن حال الشباب المغربي اليوم لم تتغير إلى الأفضل غداة حراك 20 فبراير إذ ضلت العلاقة بين النظام الجديد/القديم علاقة متأزمة إلى حد بعيد.

1 - المشاركة في البعد الجهوي: الاختلالات والتحديات

بداية نشير إلى أن الغاية الأساسية للمشاركة المواطنة التي يتوخاها المشرع هو تجويد السياسات العمومية الترابية والقرارات العمومية لتتماشى مع متطلبات وحاجيات الساكنة الحقيقية وتحقيق التكامل بين الفاعل السياسي والفاعل المدني، فيما يخص احصائيات العرائض نذكر أن مجموع العرائض التي رفعت إلى حدود اليوم إلى مجالس الجماعات الترابية على المستوى الوطني حوالي 212 عريضة منها 166 مقدمة من طرف الجمعيات و 46 عريضة قدمها المواطنات والمواطنون همت مجموع الجماعات الترابية في المغرب من بينها 8 جهات من أصل 12 جهة و 80 جماعة من أصل 1503 جماعة و 9 عمالات وأقاليم من بين 75 عمالة وإقليم، وهذه أرقام معبرة، منها ما قبل بالرفض ومنها ما تم إدراجها في جدول أعمال المجالس¹ وبالتالي فالحصيلة متواضعة جدا، وهذا يشير إلى إن المجتمع المدني لا زال لم يستوعب هذه الآلية وأهميتها في الحياة العملية، بالإضافة إلى ما سبق ذكرناه نلاحظ أن مند وضع الآليات المؤسسية المتعلقة بالمشاركة المواطنة لم ترق بعض النصوص إلى مستوى النص الدستوري خصوصا في طرق وشكل العريضة، فعندما نتحدث عن العدد الهائل من التوقيعات كشرط، فهذا الأخير يعتبر تعجيزيا والتنصيص كذلك على مصطلح السلطة العمومية المحصورة في شخص رئيس الحكومة، في الوقت الذي يجب أن يشمل جميع السلطات العمومية، وهذا يخالف منطق الدستور²، أضف إلى ذلك أننا ما زلنا في تمرين ديمقراطي لفهم الديمقراطية الحقبة ومداخلها وآلياتها ومبادئها وقيامها، فلا المجتمع المدني استوعب آليات الفعل المدني واستطاع أن يملك المداخل الدستورية للديمقراطية التشاركية، ولا الفاعل السياسي التزم بمشروعية الديمقراطية التشاركية من أجل تثبيت مشروعية الديمقراطية التمثيلية إزاء التحكم الإداري المركزي، ولا الفاعل الإداري يرغب في التطبيع مع أي دور ديمقراطي حقيقي للفاعل المدني، ومن الملاحظات التي يمكن أيضا أن تعيق المشاركة المواطنة خصوصا في القانون التنظيمي للجهات فيما يتعلق بإعمال الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور المرتبطة بإحداث هيئات الحوار والتشاور، جاء القانون بصيغة من شأنها تقييد حق المجالس المنتخبة

¹ أحمد مفيد، الديمقراطية التشاركية رافعة لتنزيل ورش الجبهة المتقدمة، مداخلة تم تقديمها في أشغال المناظرة الوطنية للجهوية التي تم انعقادها بمدينة أكادير 28 شتنبر 2019.

² مفهوم السلطات العمومية يجب أيضا أن يشمل رئيس مجلس النواب والمستشارين ورؤساء الإدارات المركزية وأخرى.

في إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، ولم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئة¹، إضافة إلى ضعف الترسانة القانونية المنظمة للمشاركة المواطنة وأخرى لم ترى النور بعد، منها قانون التشاور العمومي وقانون التطوع ثم قوانين أخرى مرتبطة أساسا بالديمقراطية التشاركية².

إن إشكالية ضعف التكوين لدى المنتخب وغياب سياسية داخلية للمؤسسات المنتخبة والدعم المادي للهيئات الاستشارية من طرف مجالس الجهات، وغياب الرؤية الواضحة حول الغرض من هذ الهيئات من أكبر المعوقات للمشاركة المواطنة في الواقع العملي، ونأخذ نموذج لجهة طنجة تطوان في جديته لكونه قدم إلى المجلس اقتراحات مهمة منها تغيير القانون التنظيمي للمجلس الاستشاري، وذهب رئيس المجلس الى أن هناك مشاكل عدة يعاني منها المجلس، في أولها غياب العدالة الترابية واسترسل حديثا اشكالية بعد أعضاء المجلس عن مقر الجهة مما يعانون من إشكالية مصاريف النقل والعديد من المشاكل لا يسمح المجال للحديث عنا، وبالتالي غياب الإمكانيات المادية والمعنوية لقيام الهيئات بمهامها، إضافة إلى غياب الثقة وخذقة المجتمع المدني في أحزاب سياسية³.

كما أن عدم تمرس المجتمع المدني على آليات الديمقراطية التمثيلية وعدم استيعابه المطلوب من الديمقراطية التشاركية، يكون قد حصر أقصى أهدافه في المساهمة في اتخاذ القرار عبر آليتي العرائض والآراء الاستشارية، ولم يتجاوزها إلى المشاركة في إصدار القرار بصفة مباشرة، فصار الجمود يتسرب إلى الهيئات التشاورية بمجرد تقديم تقرير أو رفع رأي استشاري لم يؤخذ به من طرف رئيس المجلس، ناهيك عن الخلط بين الثقافة السياسية والثقافة المدنية في الممارسة التشاركية بالمغرب. الأولى تعمل على التدافع المحموم للوصول إلى السلطة سواء عبر طرق مشروعة أو أخرى قد تنهل من أدبيات "كتاب الأمير" لميكيافيلي. وتتمحور الثانية على تقديم الدعم اللازم والمشورة للأطراف المنتخبة لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع لا غير، إلا أن الملاحظ أن الكثير من المنتخبين الذين فشلوا في المواقع الانتخابية يصيرون فاعلين مدنيين

¹ المملكة المغربية مجلس المستشارين، تقييم اليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية 2018.

² نفس المرجع أعلاه.

³ مداخلة رئيس المجلس المحلي للشباب لجهة طنجة تطوان في إطار المناظرة الوطنية للجهوية المنعقدة بمدينة أكادير أواخر سنة 2019.

داخل هذه الهيئات بعقلية السياسي الخصم بدل روح المدني التواق للتنمية والعيش الكريم، بغض النظر عما يروج في اللعبة السياسية السوداء¹.

2 - المشاركة المواطنة رافعة أساسية لورش الجبهة المتقدمة

إن من شأن تعزيز آليات المشاركة المواطنة، المساهمة في الانتقال بالثقافة المواطنة والوعي الجماعي من ثقافة الاحتجاج إلى ثقافة المشاركة المدنية وفسح المجال أمام المواطنين قصد المساهمة في اتخاذ القرارات ومساءلة المسؤولين عنها، وبما أن القانون التنظيمي للجهات تبني التنظيم الحرفي للنص الدستوري من خلال التنصيص على تقديم العريضة قصد مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، ودون إتاحة الفرصة لمقدمي العريضة اقتراح حلول بديلة أو مقترحات قرارات أو غير ذلك وبالتالي وجب تعديل هذه المادة بالصيغة التالية "يمكن تضمين العريضة مقترحات بشأن القرارات الممكنة اتخاذها بخصوص النقطة المدرجة في جدول أعمال المجلس وتعرض المقترحات للتصويت من طرف أعضاء المجلس².

ورغم المكاسب التي حققتها البلاد في مجال المشاركة المواطنة خصوصا في بعدها الجهوي نقف دائما من أجل إعطاء بعض الإشارات والتوصيات التي تنادي بها الفعاليات المدنية في العديد من المناسبات الوطنية والدولية، لا بد إذن من تصحيح المسار من خلال تطوير المهارات والتدريب المستمر من أجل جيل جديد من الفاعلين المدنيين بقدرات وخبرات جديدة لإنتاج نخب مدنية قادرة على ممارسة حقوقهم الدستورية.

والحاجة أيضا إلى بناء الثقة وتغيير النظرة إلى الجمعية والتعامل معها كمقاولة مدنية، فكما تم خلق الشباك الوحيد للمقاومات³ وجب أيضا خلق شبك وحيد للجمعيات يضم

¹ عدنان المعز، المشاركة المواطنة بين النص القانوني واشكالها الممارسة الديمقراطية المحلية بالمغرب، مقال منشور بجريدة هسبريس اطلع عليه بتاريخ 22.04.2020 على الساعة 18:44.

² المملكة المغربية، البرلمان، مجلس المستشارين، آليات الديمقراطية التشاركية، منشورات مركز الدراسات والأبحاث في الشؤون البرلمانية، 2018، ص 34.

³ الشباك الوحيد هو آلية جديدة أحدثت لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية أمام المستثمرين وتقديم الاستشارة القانونية والاقتصادية، وكذا تسهيل وضمان استفادة الأشخاص والمقاولات من خدمة قريبة لأماكن وجودهم، وتسريع حصول المقاولين على رخص لإنجاز مشاريعهم وتشجيع الاستثمار على الصعيدين الجهوي والوطني. وتجدر الإشارة إلى أنه تم إحداث الشباك الوحيد على مستوى مختلف القطاعات الحيوية كالشباك الوحيد الخاص بالمراكز الجهوية للاستثمار والشباك الوحيد للفلاحة والشباك الوحيد لرخص التعمير³.

مفكرين وخبراء قانونيين في القانون والاقتصاد وعلم الاجتماع وآخرون، ولابد من إرساء نظام المحاسبة في إطار الحكامة والتصريح الاجباري للجمعيات للأموال التي تتلقاها من الدولة ومن المنظمات الحكومية وغير الحكومية¹.

إن مخرجات المناظرة الوطنية للجهوية تحث على تعزيز انفتاح الجهة على المواطنين والمجتمع المدني لتمكينهم من المساهمة بصفة عامة في التنمية الجهوية الدامجة، ودعم قدرات الجماعات الترابية حول آليات الديمقراطية التشاركية والاعلام والتواصل مع المواطنين، كما يجب العمل على تنفيذ برامج للتكوين لفائدة هيئات المجتمع المدني ودعم قدراتها على أساس مسطرة شفافة تضمن تكافؤ الفرص والعمل على استحضار تجارب الدول المتقدمة من انشاء مجالس الأحياء واستغلال الذكاء الجماعي، إضافة الى النشر الاستباقي لكل المعلومات المتعلقة بالبرامج التي تنتجها الجهة لتمكين المواطنين للاطلاع بدقة على ما يجري في المؤسسات المنتخبة، وفتح المجال لتقديم اقتراحات لجميع المؤسسات المنتخبة عن طريق شبكة الأنترنت يكون الهدف منها إتاحة العديد من الأشخاص التقديم بمقترحات من مختلف الفئات الشعبية وتتيح أيضا من هذه الامكانية لصانع القرار من التمكن من الاستشارة الجماعية من أجل تجويد القرار السياسي تم كذلك تشجيع المبادرة الترافعية من منظمات المجتمع المدني على خبرات في كيفية صنع هذه المبادرة لأنها ليست بالأمر السهل، لكن السؤال المطروح هل تتوفر هذه الإمكانيات لدى الجماعات ؟

ولابد من استحضار بعض التجارب الفضلى للمشاركة المواطنة الفعالة وأجودها، وهي أن بعض الدول تقوم بإصدار دلائل كبريطانيا، فالدليل مقارنة بالقانون تكمن أهميته في المرونة في القواعد التي تنظم التشاور العمومي والمرونة في تغيير او تعديل مبادئه بتطور المجتمع، كما تتنوع طبيعة اليات المشاركة بين الدول كالإعلان عن البرامج التي ستكون موضوع التشاور قبل 15 يوما على الأقل تم إتاحة المعلومات حول التشاور العمومي وإتاحة شكل من أشكال التواصل بين المواطنين المواطنين والمؤسسات المنتخبة في المقابل هناك دول تقوم بالتشاور مع المواطنين قبل 3 اشهر لتنظيم تشاور عمومي مستفيض، أيضا هناك بعض الممارسات الفضلى التي تركز ثقة المواطن بهذه الآليات وهي بعدية، منها نشر تقارير بإيجاز

¹ الحبيب الشوباني، مداخلة مقدمة في المناظرة الوطنية للجهوية في إطار الديمقراطية التشاركية ورش لإنجاح الجهوية المتقدمة، 2019.

لأهم الملاحظات التي قدمتها الفئات المستهدفة مع تعليل سبب الأخذ بمقترحات وعدم الأخذ بأخرى . فعندما نلقي نظرة في هولندا نلاحظ أن سنة 1976 تتوفر على 489 هيئة تشاورية إلى حد أصبحت هيئات التشاور العمومي تثقل كاهل الدولة¹ ، أيضا نجد أن من الآليات الفضلى للمشاركة المواطنة لابد من إقرار آلية الميزانية التشاركية التي تعتبر عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من ميزانية الجماعة أو العمالة، وتعتبر هذه الآلية أحد أفضل ممارسات الحكومة التشاركية نظرا لأثرها الملموس على واقع المواطنين لاسيما على المستوى المحلي، وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر بل أنها أدت في بعض الأحيان إلى زيادة استعداد الأشخاص لدفع الضرائب، وتمت أول عملية للموازنة التشاركية في مدينة بورتو اليكري في البرازيل مند عام 1989 ثم انتشرت في مدن أخرى كأمريكا اللاتينية والعشرات من المدن الأوروبية والأسبانية² وإفريقيا وأمريكا الشمالية ، وليس هناك نوع واحد من الميزانية التشاركية بل تتعدد أنواعها بحسب عدد التجارب المحلية كما أن تطبيقها يختلف بحسب الأهداف التي تم تحديدها من قبل الجماعة خلال مرحلة التفكير التي تسبق إطلاق هذا المسلسل ولكن أيضا بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وهناك مجموعة من المقاربات تحدد نوع الميزانية التشاركية منها المقاربة الموضوعية والمقاربة الترابية تم المقاربة الاجتماعية³.

وتمر الميزانية التشاركية عبر مجموعة من المراحل تمتد على عدة سنوات لتفعيلها داخل الجماعة، ويمكن لكل مرحلة منها أن تطبق بشكل مختلف بحسب السياقات المحلية، وهذه المراحل متعددة تبدأ بإطلاق مسلسل الميزانية التشاركية، وهذا يستوجب إرادة سياسية داخل مجلس الجهة، ثم المرحلة الثانية تحدد فيه كيفية المشاركة، أي وضع قواعد اللعبة

¹ نادية بوي، هيئات التشاور العمومي قراءة في التجارب الفضلى، الملتقى الوطني الخامس للجمعيات، مؤسسة بسملة للتنمية الاجتماعية، دجنبر 2015.

² حاتم دمي، في مفهوم اليات الديمقراطية التشاركية وفرص تطبيقها في تونس، تم الاطلاع بتاريخ 2020/04/25 على الساعة 14.45 في: Jasmine.fondation.org

³ تهدف المقاربة الاجتماعية بصفة خاصة إلى ادماج بعض الفئات السكانية أو بعض الفاعلين في الحياة الديمقراطية المحلية وفي هذه الحالة تحدد المجموعات المستهدفة مشاريع تستجيب لحاجياتهم الخاصة، أما المقاربة الترابية فهي تنصب على بعض المناطق ذات الأولوية دون أن تمتد إلى مجموع تراب الجماعة ويتم تحديد مشاريع خاصة لهذه المناطق ويسمح هذا النوع من الميزانية بتوجيه الأموال العمومية ومجهودات الجماعة نحو هذه المناطق ذات الأولوية كالمدن العتيقة، الأسواق ومناطق السكن وأخرى، أما المقاربة الموضوعية تمكن الميزانية التشاركية أن تتعلق بمواضع محددة ويجب أن تندرج اقتراحات المشاريع من طرف المشاركين ضمن هذه الموضوع كالبيئة والطرق مثلا.

بشكل توافقي والتي تحدد سير هذه الميزانية من خلال وصف مفصل لكل مرحلة، أما المرحلة الثالثة تتمثل في المنتديات المواطنة وهي لحظة حاسمة في المسلسل لأنه يمكن لكل المواطنين والمواطنون أن يعبروا فيها عن رأيهم أو تقديم مطالب، وتجري المنتديات المواطنة على كل مستوى تشاركي أساسي (الدواوير ، الأحياء ، المقاطعات....)، والمرحلة الرابعة يتم فيها اختيار المشاريع ذات الأولوية، يحتاج إلى تكوين لجنة الميزانية التشاركية وتتكون هذه اللجنة مندوبو الأحياء وفريق الميزانية التشاركية للجماعة والهيئات الدائمة وفاعلين آخرين، وفي المرحلة الخامسة يتم فيها التصويت على المشاريع، تعرض اللائحة النهائية للمشاريع التي تم وضعها على تصويت المواطنين والمواطنات حسب كفاءات تحددها قواعد اللعبة، ويتم ادراج المشروع أو المشاريع التي تم الاتفاق عليها نهائيا ضمن ميزانية الجماعة برسم السنة المالية الموالية، وفي المرحلة السادسة يتم التصويت على الميزانية من طرف المجلس ويدرج فيها المشاريع التي تم انتقائها والتي ستنجز في السنة الموالية وباحترامه للالتزام المتعلق بالمسلسل التشاركي فإن المجلس يقوى بثقة السكان¹.

خاتمة:

إن المشاركة المواطنة بالمغرب تعتبر متقدمة من حيث النص القانوني بما فيها الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لكنها ليست في مستوى التطلعات فيما يخص الممارسة، سواء فيما يخص آليات العرائض أو هيئات الحوار والتشاور، لسبب أن المجتمع المدني لم يستوعب فهم آليات الديمقراطية التشاركية والمنتخب المحلي، والذي ما زال يعتبر أن مشاركة المجتمع المدني في السياسات العمومية والبرامج التنموية يشكل خطرا عليه، بل أكثر من ذلك يعتبره فاعلا منافسا في تدبير الشأن المحلي، والتوجه العام هو الحاجة إلى تفعيل آليات سهلة ومرنة من أجل تمكين الفاعل المدني في المشاركة الفعالة في تدبير الشأن المحلي، منها تفعيل القرار المشترك في صلب الديمقراطية التشاركية باعتباره مستوى متقدم من المشاركة المواطنة في تدبير الشؤون العامة ويتجلى في مساهمة المواطنين والمواطنات في مسلسل اتخاذ القرار المتعلق بالتخطيط وتنفيذ السياسات والبرامج العمومية.

¹ Manel .Gerhs, la codécision au niveau communal: exemple du budget participatif, coopération municipale CoMUS. Gouvernance locale et participatives au Maghreb, juin 2017.

السياسات العمومية الترابية:

المشاركة المواطنة كمدخل لتوسيع هامش مشاركة المواطنين وهيئات المجتمع المدني

مصعب التجاني

دكتور في القانون العام

أستاذ زائر بجامعة عبد المالك السعدي

مقدمة

يعتبر المستوى الترابي من المستويات الأكثر ملاءمة لممارسة الديمقراطية التشاركية، خصوصا وأنها مستويات ترتبط بحاجيات الناس ومطالبهم اليومية والحياتية. على هذا الأساس، يمكن اعتبار السياسات العمومية الترابية مجالا من مجالات ممارسة الديمقراطية التشاركية وأجراً آلياتها المتعددة، ذلك أن المستوى الترابي سابق الذكر يفرض ممارسة هذه الأخيرة إلى جانب تدخل الديمقراطية التمثيلية، حيث نجد أن التجارب المقارنة توفر عددا من الآليات التي أثبتت نجاحها في مجال اعتماد وصنع سياسات عمومية ترابية ناجحة ومعبرة عن الحاجيات المحلية للمواطنين والمواطنات.

تتيح المستويات الترابية فرصا أكثر لانخراط المواطنين والمواطنات، وكذا هيئات المجتمع المدني في السياسات العمومية، كما يمكن اعتبارها حاضنة من الحاضنات المناسبة لتنزيل وممارسة الديمقراطية التشاركية، وبالتالي فرصة من فرص توسيع هامش المشاركة أمام الفاعلين السابقين الذكر، لقد فتح الإصلاح القانوني الأخير المؤطر للجهات الباب أمام انخراط أكثر فاعلية وتأثير للمجتمع المدني على مستوى السياسات العمومية الجهوية، وعليه نفترض أن المجتمع المدني والمواطنون تمكنوا من فرص أكثر وأكبر للانخراط في الفعل التنموي على مستوى الجهات.

ومن خلال هذا المقال سنحاول الكشف عن الفرص والإمكانات المتاحة أمام المجتمع المدني والمواطنات والمواطنين على مستوى الفعل والتأثير في السياسات العمومية الجهوية مع إعمال المقارنة بالاستئناس بعدد من التجارب الدولية الناجحة والرائدة على هذا المستوى.

المبحث الأول: آليات التشاور والحوار الترابية، الإمكانيات والفرص المتاحة للمشاركة في السياسات العمومية الترابية

يتموقع الحوار والتشاور كمكونين اثنين من مكونات تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية سواء على المستوى المحلي أو غيره من المستويات، حيث عبرهما يمكن الحديث عن شرعيات أكثر قادمة من الحلقات الأضعف في المشاركة، وعبرهما يمكن ضمان نجاح السياسات العمومية المتشاور والمتحاور بشأنها. إن الحوار والتشاور يمكن أن يتخذ طابعين ارتباطا وخصوصيات الأنظمة التي تتبناها، حيث يمكن أن يتراوح بين التشاور والحوار الشكليين غير المؤثرين، كما يمكننا أن نصادف في كثير من التجارب حوارا وتشاورا مؤثرا في اتخاذ القرار.

على مستوى التجربة المغربية نجد الحوار والتشاور حاضرين كمعطين دستوريين، ثم كمعطين حاولت القوانين التنظيمية الترابية تنزيلهما في ارتباطهما بتوسيع هوامش المشاركة أمام المواطنين وهيآت المجتمع المدني، لذلك سنحاول الإجابة على سؤال موقع الحوار والتشاور والفرص المتاحة، ثم سنحاول الكشف عن موقع الآليتين من خلال تجارب بعض الجهات انطلاقا من أنظمتها الداخلية.

المطلب الأول: في تشريح آليتي التشاور والحوار

إن الآليات التي سبق الحديث عنها والتي تعتبر شكلا جديدا لتقاسم وممارسة السلطة، والذي يعتمد على تقوية مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار¹، تبقى في حاجة ماسة للقوانين التي تضمن حسن التنزيل، كما تبقى في حاجة إلى فهم فكري يعمل على حمايتها من أي تشويه فور ممارستها. وتبقى هذه الآليات من الداخل التي تسمح بإشراك المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في صنع ورسم السياسات العمومية الترابية، وضمان موقع متميز لهم على مستوى اتخاذ القرار العمومي المحلي/ الترابي. تأسيسا على ذلك يبقى حق المشاركة مقرا للمواطنين وفق ما تقتضيه آليات الديمقراطية التشاركية على أن تضمن له الحاضنات الترابية (مجالس: الجماعات/العمالات والأقاليم/الجهات) إمكانيات ممارسة هذا الحق، غير أن ضمان ممارسة هذا الحق لا يعني حصر إمكانيات المشاركة في الاختيار بين البدائل المطروحة، بل ظهر دور

¹ صفية لعزیز، "الديمقراطية التشاركية بين التحديات والرهانات المستقبلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2016/ 2017، الصفحة 96.

المواطنين والمجتمع المدني على مستوى المساهمة في صياغة ورسم الخيارات التنموية التي تهمهم. على هذا المستوى تظهر محورية إشراك المواطنين إشراكا حقيقيا وفعليا في مختلف مراحل السياسات العمومية.

إن المشاركة المواطنة على مستوى اتخاذ القرارات المحلية التي تترجم المشاركة على مستوى السياسات العمومية المحلية، تعترضها عدة عوائق وإكراهات، وهو ما يفسر هيمنة آليات الديمقراطية التمثيلية ونخبها في تدبير السياسات العمومية الترابية، على براديغم المشاركة المفتوحة عبر آليات الديمقراطية التشاركية. إن المستوى المحلي على الخصوص يجب أن يسمح بمشاركة المواطنين والمواطنات في التعبير عن حاجياتهم، مما يجعل من العمليات التشاركية بشكل عام مدخلا لمعالجة هذه المطالب¹.

إن مشاركة المواطنين التي تنتظم وفق آليات التشاور والحوار التي سبق الحديث عنها في المستوى الجهوي على سبيل المثال، لم يتم تنزيلها بشكل التفائي بين الجهة وباقي الجماعات الترابية، وهو ما أنتج سابقا وينتج اليوم بشكل متفاوت غياب حضور المشاركة المواطنة على مستوى إعداد السياسات العمومية في مستواها الترابي أو الوطني، حيث إن عدم إشراك المواطنين واستشارتهم في مسار إعداد السياسات العمومية التي تعنيهم عجل بفشل عدد من المشاريع والبرامج التنموية، وذلك بعدما اتضح أنها لا تستجيب لحاجيات ومتطلبات المعنيين بها، وهو ما يفرض اليوم نوعا من تشاركية الوظائف والمهام على مستوى رسم السياسات العمومية، عبر إعمال الاستشارة والحوار المنصوص عليهما دستوريا، سواء ارتبط الأمر بالمستويات المحلية والجهوية أو الوطنية. إلا أن هذا الطرح يواجه اليوم بعدما تم التحصين القانوني -على علاقته - لمعطى المشاركة عددا من التحديات والإكراهات، حيث أن الديمقراطية التشاركية وآلياتها تقوم على خلق وتوفير فضاءات مختلفة ومتعددة للحوار العمومي الذي لا يستثني أحدا، ويشمل كل الشرائح المجتمعية²، لضمان التكامل على مستوى رسم السياسات العمومية واتخاذ القرار العمومي المحلي/ الوطني.

¹ رشيد أكدير، "علاقة الجماعة بمنظور علم الإدارة"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 1997/1998، الصفحة 39.

² لذلك نعتبر أن شرطا كشرط التقيد في اللوائح الانتخابية يعتبر شرطا إقصائيا للمشاركة في السياسات العمومية عبر آلية العرائض كآلية لتنزيل المشاركة المواطنة في السياسات العمومية؟

المطلب الثاني: الحوار والتشاور على المستوى الترابي، النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا¹

جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة ناصة على آليات للحوار والتشاور مع المواطنين والمجتمع المدني على مستوى السياسات العمومية، وبالتالي يمكننا القول بأن التنصيص القانوني على هذه الآليات يدخل في إطار تنزيل التنصيص الدستوري على مشاركة المواطنين والمواطنات في الشأن العام، غير أن هذا التنصيص القانوني أوكل عددا من المهام المهمة على مستوى تنزيل آليات الحوار والتشاور لمجالس الجماعات الترابية ذاتها عبر قوانينها الداخلية، أي أننا أمام نخب قادمة من الديمقراطية التمثيلية ستقرر في شأن وكيفية تنزيل التشاور والحوار على المستوى الترابي بأبعاده الثلاثة. على هذا المستوى نجد أن النخب المحلية أمام امتحان تنزيل الفهم السليم لهذه الآليات التي تتطلب مستوى من الفهم ومن التكوين ومن الدراية، على هذا المستوى سنحاول النظر إلى ما سبق عبر منظار القوانين الداخلية لعدد من الجماعات الترابية.

نص الدستور المغربي في فصله التاسع والثلاثون بعد المائة في فقرته الأولى على كون مجالس الجهات تحدث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، كما نصت المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات² على ذلك طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة. على هذا المستوى الأخير نجد أن النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة الذي تم اعتماده في الدورة العادية لشهر أكتوبر بتاريخ الخامس منه من سنة 2015، قد جاء في قالب يحتوي تسعة أبواب بما مجموعه مائة وسبعة مواد موزعة على الأبواب السالفة الذكر.

من خلال القراءة الأولية للنظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة على سبيل المثال نلاحظ أنه اعتمد بشكل كبير على المسودة التي عممتها وزارة الداخلية على المجالس الترابية قصد الاستئناس بها لصياغة أنظمتها الداخلية. بينما على مستوى الآليات

¹ النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، منشور بالموقع الرسمي للجهة: <http://crta.ma>، تمت زيارته بتاريخ 20 يوليوز 2018 على الساعة الواحدة وأربعين دقيقة.

² القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380.

التشاركية للحوار والتشاور وكذا الهيئات الاستشارية التي نصت عليها المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات¹ بالقول: "تحدث لدى مجلس الجهات ثلاث هيئات استشارية:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهورية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهورية ذات الطابع الاقتصادي. يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها."

نجد أن النظام الداخلي قد أفرد للهيئات الاستشارية البابين السادس والسابع؛ حيث خصص الأول منهما للهيئات الاستشارية بالمجلس، حيث نصت مواده على ما يلي:

✓ المادة 69: تطبيق للمادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، يحدث مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية يرأس كل واحدة منها نائب للرئيس ولا يجوز للنائب أن يرأس أكثر من هيئة. يتم تشكيل هذه الهيئات من طرف مكتب المجلس بتشاور مع رؤساء الفرق. واستنادا إلى هذه المادة التي نعتبرها مدخلا مهما ومؤسسا لنقاش تنزيل آليات الديمقراطية التشاركية على مستوى مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، وعلى اعتبار المكانة المهمة التي حازتها الجهة كوحدة ترابية على مستوى النص الدستوري، استنادا إلى هذه المادة نجد أن مجلس الجهة قد منح مهمة رئاسة اللجان الاستشارية لنواب الرئيس، وهو ما يثبت إعمال المقارنة مع اللجان الدائمة والمؤقتة التي يحدثها المجلس والتي يمنح رئاستها لنوابه، غير أن الهيئات الاستشارية هذه تختلف عن الهيئات الأخرى فالأولى هيئات تنتهي بحكم طابعها الوظيفي لمخرجات الديمقراطية التمثيلية، بينما الثانية تنتهي للديمقراطية التشاركية على مستواها الوظيفي. على هذا المستوى نجد أن تجربة مجلس الجهة الشرقية² قد اتخذ منها آخرا حينما أوكل مهام رئاسة اللجان

¹ نفس المرجع السابق الذكر.

² النظام الداخلي لمجلس جهة الشرق، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للجهة: <http://www.lecro.ma> تمت زيارته بتاريخ 20 يوليوز 2018 على الساعة الرابعة وعشر دقائق.

الاستشارية إلى أعضاء هذه الهيئات عن طريق الانتخاب، حيث أن الهيئات تنتخب رئيسها، بينما نجد على مستوى تجربة جهة فاس مكناس¹ نفس ما ذهب إليه مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، حيث أوكل مهام رئاسة اللجان الاستشارية لنواب رئيس مجلس الجهة. وبالتالي يمكننا القول بأن منح رئاسة هذه اللجان الاستشارية لنواب رئيس المجلس اللذين يحوزون شرعية التمثيل والانتخاب ينزع عن الهيئة طابعها الوظيفي، بل سيحولها إلى هيئة من هيئات المجلس العادية خصوصا مع الصلاحيات المركزية التي تمنح لرئيس الهيئة باعتباره محور عمل هذه اللجنة.

وقد حدد النظام الداخلي هذه اللجان الثلاث في:

1. الهيئة الاستشارية مع المجتمع المدني

- ✓ المادة 70: تتكون الهيئة الاستشارية مع المجتمع المدني من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحهم رئيس مجلس الجهة.
- ✓ المادة 71: يحدد عدد أعضاء الهيئة باعتبار أهمية النسيج الجمعي والفاعلين المحليين وبالتشاور معهم.
- ✓ المادة 72: يؤخذ بعين الاعتبار في تشكيل الهيئة المعايير التالية:

- مقارنة النوع الاجتماعي حيث يتم تخصيص نسبة 50 بالمائة للنساء من مجموع أعضاء الهيئة لضمان المساواة؛
- تحديد نسبة لكل فئة من الفئات المستهدفة (أشخاص ذوو احتياجات خاصة، أطفال، مسنون)...
- المكانة والسمعة داخل المجتمع المحلي؛
- التجربة في ميدان التنمية البشرية؛
- الخبرة في مجال النوع الاجتماعي؛
- التنوع المهني؛
- الارتباط بالجهة (الإقامة الدائمة داخل تراب الجهة).

¹ المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس، منشور على الموقع الرسمي للجهة: <http://www.region-fes-meknes.ma>. تمت زيارته بتاريخ 20 يوليوز 2018 على الساعة الرابعة وعشرين دقيقة.

- ✓ المادة 73: تجتمع الهيئة الاستشارية مع المجتمع المدني بمقر الجهة بدعوة كتابية من رئيسها متى كان ذلك ضروريا، وتعد اللجنة اجتماعين على الأقل في السنة. إن هذه المادة لا يمكننا فهمها إلا في ارتباطها بالمادة 69 من هذا النظام الداخلي حيث هنا يظهر بشكل واضح الدور الذي يلعبه رئيس اللجنة، وحيث أن رئيسها استنادا إلى ذات المادة ليس سوى نائب من نواب رئيس مجلس الجهة، أي مكونا من مكونات أغلبيته المسيرة فإنه لا محالة سيتأثرو ويؤثر في سير عمل هذه اللجنة التي أراد لها الدستور والقانون التنظيمي أن تكون هيئة استشارية عبرها تتجسد المشاركة المواطنة المفتوحة في دينامية التنمية الترابية وعبرها في مسلسل السياسات العمومية الترابية.
- ✓ المادة 74: يتولى رئيس الهيئة أو من ينوب عنه تحديد تواريخ اجتماعات اللجنة وجدول أعمالها باتفاق مع أعضائها.
- ✓ المادة 75: يوجه الاستدعاء إلى كل أعضاء الهيئة ثلاثة أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع، ويشار في الاستدعاء إلى ساعة الاجتماع وجدول الأعمال.
- ✓ المادة 76: تعتبر اجتماعات الهيئة صحيحة بحضور نصف أعضائها. وإذا تعذر توفر هذا النصاب، وجب تأجيل الاجتماع إلى اليوم الموالي، وفي هذه الحالة، يعتبر الاجتماع صحيحا كيفما كان عدد الحاضرين.
- ✓ المادة 77: تجتمع الهيئة في جلسات غير مفتوحة للعموم. بخصوص هذه المادة نشير إلى أن سرية الجلسات تتنافى والطابع الذي أعطي للهيئة وكذا مع وظيفتها، كما لا تنسجم مع مقتضيات الديمقراطية التشاركية التي تجعل من حق الحصول على المعلومة وتداولها أحد ركائزها الأساسية
- ✓ المادة 78: يجوز لرئيس الهيئة أن يأذن لبعض الأشخاص ذوي الاختصاص لحضور أشغالها إذا كان من شأن ذلك أن يفيد الهيئة في اتخاذ القرار بخصوص الموضوع المعروض عليها.
- ✓ المادة 79: يمكن للهيئة تكوين مجموعات عمل تهتم بقضايا معينة في مجال اختصاصاتها.
- ✓ المادة 80: تتخذ الهيئة قراراتها وتصادق على التقارير المنبثقة عنها بأغلبية الأصوات المعبر عنها. ويتم التصويت بالاقتراع العلني.

وفي حالة تعادل الأصوات، يرجح الجانب المنتمي إليه رئيس الهيئة، وتدون نتائج التصويت في محضر الاجتماع.

- ✓ المادة 81: يعين الرئيس مقرر للهيئة ونائبا له، يتولى تحرير محاضر اجتماعات الهيئة.
- ✓ المادة 82: يوفر رئيس مجلس الجهة للهيئة وسائل العمل الضرورية من قاعة للاجتماعات ومكاتب ولوازمها وأطروك كتابة خاصة في حدود الإمكانيات الموجودة.
- ✓ المادة 83: يحرر محضر جلسات الهيئة عقب كل اجتماع، ويوقعه رئيس الهيئة بعد قراءته علنيا على أعضاء الهيئة. ويوضع المحضر المذكور رهن إشارتهم.
- ✓ المادة 84: يعتبر نشاط الهيئة عملا تحضيريا داخليا لا يجوز نشره أو إبلاغه إلى العموم.
- ✓ المادة 85: تدرس الهيئة القضايا المعروضة عليها في حدود اختصاصاتها وفي نطاق المسائل المدرجة في جدول أعمالها. ويمكن لها أن تقدم لمجلس الجهة توصيات أو ملامسات.
- ✓ المادة 86: تبدي الهيئة رأيا، بطلب من المجلس أو رئيسه في القضايا والمشاريع المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي، وتقوم بتجميع المعطيات التي لها صلة بهذه الميادين من أجل دراستها وإعداد توصيات بشأن إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في برامج الجهة. هذه المادة كذلك تعتبر من المواد التي تقيد عمل الهيئة، وتجعل اشتغالها مقرونا بما يحال عليها من أجل أن تبدي رأيا الاستشاري فيه، في حين أنه لو تم فتح باب الإحالات والتفاعل الذاتي للهيئة مع مختلف القضايا التي تهم اختصاصها على مستوى الجهة، كان ذلك سيساهم في رفع أدائها، وتحفيز لجانها للاشتغال أكثر على بلورة الآراء الاستشارية.
- ✓ المادة 87: تودع التقارير والتوصيات والملاسات من طرف رئيس الهيئة أو نائبه لدى رئيس المجلس الذي يسهر على تبليغها إلى أعضاء مجلس الجهة.
- ✓ المادة 88: يقوم رئيس مجلس الجهة بصفة دورية بإخبار أعضاء الهيئة بمآل توصياتها وملاساتها واقتراحاتها.

2. الهيئة الاستشارية مع الشباب

- ✓ المادة 89: تتكون الهيئة الاستشارية مع الشباب من شخصيات تنتمي إلى جمعيات ومنظمات الشباب والطفولة على الصعيد الجهوي وفعاليات من المجتمع المدني المختصة بقضايا الشباب يقترحهم رئيس مجلس الجهة. إذا كانت هذه المادة مفهومة على مستوى شقها الأول المرتبط بالجمعيات ومنظمات الشباب والطفولة، فإن شقها الثاني غير واضح على مستوى الدلالة التي تعنيها فعاليات المجتمع المدني المختصة بقضايا الشباب.
- ✓ المادة 90: يحدد عدد أعضاء الهيئة باعتبار أهمية النسيج الجماعي والمنظمات المهتمة بقضايا الشباب على الصعيد الجهوي.
- ✓ المادة 91: تراعى في تشكيل الهيئة المعايير المتعلقة على الخصوص بما يلي:

- مقارنة النوع الاجتماعي حيث يتم تخصيص نسبة 33 بالمائة للشباب من النساء من مجموع أعضاء الهيئة؛
- المسيرة الرياضية والثقافية والفنية والجمعية لعضو الهيئة؛
- التجربة في ميدان الأنشطة ذات الطابع الشبابي؛
- الارتباط بالجهة (الإقامة الدائمة داخل تراب الجهة)؛

- ✓ المادة 92: تخضع هذه الهيئة فيما يتعلق بالتنظيم والتسيير لنفس المقتضيات التي تسري على الهيئة الاستشارية مع المجتمع المدني.

3. الهيئة الاستشارية مع الفاعلين الاقتصاديين

- ✓ المادة 93: تحدث هذه الهيئة وتجتمع طبقاً للشروط والكيفيات المتعلقة بالهيئة الاستشارية مع المجتمع المدني.
- تتألف الهيئة من ممثلي المقاولات والشركات التجارية المتواجدة بالجهة وممثلي الغرف المهنية.

الملاحظة التي يمكن أن تثار على هذا المستوى وهي المرتبطة بممثلي الغرف المهنية، فالنص القانوني المرتبط بالهيئة على مستوى القانون التنظيمي للجهات واضح، يتحدث بصريح العبارة عن الفاعلين الاقتصاديين، وحيث أن النظام الداخلي أدرج في تشكيلته للهيئة كذلك ممثلي الغرف المهنية فإن الأمر يحتاج منا لتوضيح ما يلي: ممثلي الغرف المهنية جزء لا يتجزأ

من مخرجات الديمقراطية التمثيلية حيث أنهم نتاج انتخابات، يمارسون مهامهم التمثيلية داخل مؤسسة الغرف المهنية، وكذا من داخل الغرفة الثانية من البرلمان، وبالتالي إدراجهم ضمن تركيبة لجان الهيئات الاستشارية التي من المفروض أن تمارس مهامها استنادا على فلسفة الديمقراطية التشاركية، قد يعيب هذه الآليات.

✓ المادة 94: تختص هذه الهيئة بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة وتعطي رأيها حول المشاريع الاقتصادية المزمع إنجازها بتراب الجهة، وكذا برنامج التنمية الجهوية.

إن الهيئات الاستشارية التي حددها النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، وكذا تأليفها واختصاصاتها، يتطلب منا كباحثين الوقوف عندها بروية وتأن، لنقول أن مقتضياتها وإن كانت قد تقيدت بما جاء في المسودة المعممة من طرف وزارة الداخلية، فإنها لا تعني صواب نظرة هذه الجهة لميكانيزمات وآليات الديمقراطية التشاركية على مستوى الجهات، خصوصا وأنها ذات الجهة التي تلقت عددا من الانتقادات حينما أعدت النصوص التنظيمية الترابية، كما أنه من المفروض القول بأن مهام من يمثل المواطنين داخل مجلس الجهة والذي يعتبر مخرجا من مخرجات الديمقراطية التمثيلية (عبر الانتخابات) تتعارض صفته ومهامه مع من يمارس وظيفة تنظيم المشاركة المواطنة عبر ميكانيزمات وفرص الديمقراطية التشاركية، ولذلك وجب على الأقل التنصيص على حالات التنافي بين العضوية في مجلس الجهة والعضوية في إحدى الهيئات الاستشارية.

وإذا كان الباب السادس قد خصص مواد للهيئات الاستشارية، فإن الباب السابع قد اختص بالآليات التشاركية للحوار والتشاور عبر خمس مواد كالتالي:

✓ المادة 95: تطبيقا لأحكام المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات، يحدث مجلس الجهة آليات تشاركية للحوار والتشاور لتمكين المواطنين والمواطنات والجمعيات من المساهمة في إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه.

✓ المادة 96: يقوم رئيس المجلس بتعاون مع أعضاء المكتب بعقد لقاءات عمومية مرتين في السنة مع المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجهة وذلك بهدف الاطلاع على آرائهم

واقترحاتهم بشأنها وكذا لإخبار المواطنين والمواطنين والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز.

ينظم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو من الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنين.

يمكن لرئيس المجلس أن يستدعي رؤساء اللجان المعنية أو نوابهم لحضور هذه الجلسات.

✓ المادة 97: يحدد رئيس المجلس مكان وتاريخ وساعة انعقاد هذه اللقاءات، ويوجه الدعوة إلى الأطراف المعنية وتعليق موعد هذا اللقاء بمقر الجهة 3 أيام على الأقل قبل انعقاده. يخبر الرئيس والي الجهة بمكان انعقاد هذا اللقاء وموضوعه.

✓ المادة 98: يمكن لأعضاء المجلس حضور هذه اللقاءات، ويعين رئيس المجلس أحد الأعضاء أو أحد موظفي الجهة لإعداد تقرير حول أشغال هذا اللقاء والتوصيات الصادرة عنه.

✓ المادة 99: يمكن لرئيس المجلس عرض تقارير اللقاءات والجلسات المشار إليها في المواد أعلاه، على مكتب المجلس قصد إدراجها في جدول أعمال الدورة الموالية لمجلس الجهة للتداول بشأنها.

إن الباب السابع من النظام الداخلي لمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة لم يخرج عن صيغة الاستئناس التي جعلت من اللقاءات آلية من آليات الحوار والتشاور، حيث كما رأينا يشير النظام الداخلي إلى عقد لقاءين سنويين للإخبار والإطلاع على المشاريع، غير أنه أغفل تنزيل إمكانية تتبع برامج التنمية والتي تعتبر إمكانية من الإمكانيات المتاحة أمام المواطنين والمواطنات والجمعيات لمواكبة تنزيل برامج التنمية الجهوية والعمل على تحيينها، وهو ما يبوئهم مكانة مهمة على مستوى مسلسل السياسات العمومية الترايبية، إن إغفال تنزيل آليات ضمان التتبع المنصوص عليها دستوريا وقانونيا يعتبر اعتداء على حق من الحقوق التي تخدم المشاركة المواطنة.

المبحث الثاني: العرائض على المستوى الجهوي: إمكانات المشاركة

من بين المكنات على مستوى مشاركة المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في السياسات العمومية نجد آلية العرائض التي تصلح سواء على المستوى الوطني أو باقي المستويات الترابية والمجالية الأخرى، كما يمكن اعتبار العرائض من الآليات التي تسمح بتوسيع هامش المشاركة أمام الفاعلين السابقين الذكر. تنتهي آلية العرائض إلى الآليات الأكثر تأثيرا في ترسانة آليات الديمقراطية التشاركية، واستقدامها للتجربة المغربية يجعل الرهان عليها كبيرا خصوصا أمام إخفاقات التدبير الجهوي وتطلعات التنمية الجهوية المنتظرة منذ عقود، وبالتالي تظهر هذه الآلية كميكانيزم فعال على مستويين؛ الأول يتجلى في إقرار واعتماد سياسات عمومية جهوية فاعلة ومؤثرة في الحياة ومجيبة على تطلعات ومطالب المواطنين، ومن جهة ثانية تقوية الديمقراطية التمثيلية على المستوى الجهوي من خلال توسيع وتنظيم المشاركة في السياسات العمومية.

المطلب الأول: المشاركة عبر العرائض بين الدستور والقانون

على مستوى الإطار القانوني المنظم لمشاركة المواطنين والمواطنات في قضايا السياسات العمومية على المستوى الجهوي، نجد مدخل الآليات التشاركية للحوار والتشاور من جهة، ومن جهة ثانية نجد آلية العرائض الجهوية، وهي الآلية التي تمت دستورها للمرة الأولى بمناسبة الإصلاح الدستوري لسنة 2011، هذه الأخيرة التي احتلت موقعا دستوريا كما سبق وقلنا أعقبه موقع على مستوى القانون المنظم للجهات، ومن خلال استقراء الموقعين يمكننا الحديث عن الإمكانيات التي تتيحها هذه الآلية التي تنتهي للديمقراطية التشاركية، والنظر إلى مدى التأثير الذي يمكن أن تمارسه على مستوى السياسات العمومية، كما أن تأثير استعمال وتوظيف هذه الآلية يندرج كذلك في تقوية الأدوار الرقابية التي يمكن للمجتمع المدني ممارستها على الفاعل والمدير القادم من الديمقراطية التمثيلية.

أ. الإطار الدستوري

ينص الدستور المغربي على كون مجالس الجهات وباقي الجماعات الترابية، تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، وذلك بهدف تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها مع إمكانية المواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض،

الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله¹. وهو ما يظهر الإمكانيات الدستورية المتاحة للمواطنين وكذا جمعيات المجتمع المدني في دينامية السياسات العمومية الجهوية، ومن جانب آخر نجد أن المشرع الدستوري بوأ الجهة مكانة متميزة على مستوى الوحدات الترابية (المجالية)، "تتبعها الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب..."².

كما تؤثر منظمات المجتمع المدني على عمليات صنع السياسات من خلال عدة وسائل وآليات كتقديم الخبرة والمشورة، وبناء تكتلات وتحالفات لممارسة نوع من الضغط أو الدعاية أو المراقبة على صناعات السياسات، وبالتالي فإن العلاقة اليوم في إطار صناعة السياسات وجب أن تحتكم - وكما أشار الدستور إلى ذلك- إلى مقارنة تشاركية بين المؤسسات العمومية أو الأجهزة المنتخبة والمجتمع المدني؛ حيث من خلال استقراء نصوص الدستور المغربي لسنة 2011 يتضح أن هدفه يتجاوز منطق الإنصات والحوار إلى المشاركة الفعلية في عملية إعداد واتخاذ القرار العمومي، وإعداد وتتبع السياسات العمومية في إطار التأويل السليم للنص الدستوري وبالضبط الفصل 139 منه، ومن خلال استقراء بسيط لهذا الفصل يتضح أن الأمر يتجاوز التشاور والطابع الاستشاري الذي ليس مطلباً في حد ذاته وإنما هو وسيلة وآلية لتيسير مساهمة المواطنين والمجموعات في برامج التنمية وتتبعها، فالهدف إذن هو تيسير هذه المساهمة وضمائنها، وهو ما نجد المادة 117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات³ قد حادت عنها في فهم وتأويل وتنزيل معيب للنص الدستوري؛ حيث قوضت المهمة الأساسية وهي مهمة تيسير مساهمة المواطنين والمجموعات في برامج التنمية إلى مهمة ثانوية وهي التشاور الذي يفتقد لأي طابع تعاقدية أو إلزامي، وبالتالي من خلال هذه المادة يكون قد أعدم حق المواطنين والمجموعات والجمعيات في صناعة القرار التنموي واختيار أنموذج التنمية المناسب لهم باعتبارهم المعنيين به. ومن خلال بسط المادة 117 القائلة بـ "تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية:

¹ الفصل 139 من الدستور المغربي.

² الفصل 143 من الدستور المغربي.

³ القانون التنظيمي رقم 111.14، م. س.

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها".

يمكن أن نلاحظ الأمر بجلاء أكثر؛ فاللجان الثلاث هي لجان استشارية، الأولى والثانية اهتماماتها وأدوارها جد بسيطة ويتم اللجوء إليهما من أجل الإنصات والتشاور حول القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع وكذا اهتمامات الشباب، بينما فلسفة النص الدستوري ارتكزت على تيسير مساهمة هؤلاء في إعداد برامج التنمية وتبعية، وهنا يكون فهم وزارة الداخلية¹ قد حول المشاركة الفاعلة والمسؤولة المرتبطة بالإعداد والتقييم إلى عملية الإنصات وإبداء الرأي، بعيدة كل البعد عن التشارك. هذا بينما ارتكز عمل اللجنة الثالثة على تقديم الاستشارة في القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، لكنها هيئة تنفتح فقط على الفاعلين الاقتصاديين في استثناء مباشر للمواطنات والمواطنين. وبالتالي فمن الخلاصات التي يمكن تسجيلها حول المادة 117 موضوع الحديث، هو أنها مادة معيبة في التأويل والتزليل السليم للنص الدستوري. كما يمكن أن نخلص إلى أن هذا التأويل إنما يحاول قلب علاقة التكامل بين الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية إلى علاقة مقاطعة وتباعد وانفصال²، مما سيؤدي معه الحال إلى إفراغ النص الدستوري من فلسفته وأهدافه في بناء التكامل بين الديمقراطيةين التشاركية والتمثيلية لصالح المواطن والوطن على التوالي، بينما الخلاصة الأخرى التي يمكن تسجيلها هي أن المادة أغفلت بالمرّة الحديث عن المجالس الجهوية للشباب والعمل الجماعي ودورها في تنظيم مشاركة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد وتتبع مشاريع التنمية على المستوى

¹ على اعتبار أنها الوزارة التي أعدت القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² مصعب التجاني، "ملاحظات على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات" مقال منشور بجريدة التجديد بتاريخ 04 / 02 / 2015.

الجهوي، ويبقى الرهان على هذا المستوى معقودا على النظام الداخلي للمجلس الجهوي في إصلاح خطأ عمومية النص ونواقصه.

وبالعودة إلى الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور والتي تؤسس لآلية من آليات تنزيل الديمقراطية التشاركية وتوطيئها وتفعيلها، نجد أنها تنص على "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"، وبالحديث عن آلية العرائض فإننا نجد أنها من الآليات التي ساهمت في الديمقراطية الحديثة في توسيع وتوطيئ مشاركة المواطنين في تدبير شؤونهم وأمورهم واختيار نماذج التنمية التي يرونها خادمة لطموحاتهم وبالتالي تكون من الآليات الأساسية في قاموس الديمقراطية التشاركية، هذا هو الأصل، لكن بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات فإنه قيد هذا الحق الدستوري بكثرة الشروط وتعقيدها انطلاقا من المادة 120 القائلة بوجود استيفاء مقدمي العرائض من المواطنات والمواطنين الشروط التالية:

- أن يكون من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛ ومن خلال هذا الشرط يتضح أن القانون يعيد تعريف المواطنة وأسسها وشروطها وفق قاموس خاص يقتصر فيه على الانتماء الضيق من جهة، ومن جهة أخرى يربطها بممارسة الأنشطة الاقتصادية أو التجارية أو المهنية برقعة تراب الجهة، وبالتالي يكون شرطا إقصائيا في وجه مغاربة الخارج ممن ساهموا بقوة في بناء جهاتهم وقراهم وحواضرهم، وبالتالي فمن خلال هذا الشرط يتضح عيب التأويل الدستوري وتقييد النص.
- بينما رام الشرط الثاني من نفس المادة توفر المصلحة المشتركة في تقديم العريضة، وهنا يطرح سؤال معيار المصلحة المشتركة في زمن الجيل الثالث من الحقوق والمصالح والمطالب، وكيف يمكن أن نتحدث عن المصلحة المشتركة في ظل دستور سمح للمواطنين بحق إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات العمومية.
- أما الشرط الثالث والأخير فهو المرتبط بعدد الموقعين على العريضة والمحدد في 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة، و400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة.

في حين حدد عدد 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة، ويتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، مع اشتراط ألا يقل عدد الموقعين في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

وهو الاشتراط الذي لا يمكن إلا أن يكون كابحا ومعرقلا لأي ممارسة لهذا الحق، خصوصا في الشق المتعلق بتوزيع الموقعين على تراب الجهة ونسبة الخمسة في المائة، يجب أن نذكر بأننا أمام العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات، وبالتالي فالعملية هذه شبه مستحيلة أو لنقل صعبة، وبالتالي يمكن لهذه الصعوبة أن تفتح المجال أمام تدخل من يستطيع توفير المساعدة على هذا المستوى (جماعات الضغط والمصالح، الأحزاب السياسية، النقابات...)، فالتنظيمات السابقة الذكر على سبيل المثال يمكن أن تقدم المساعدة لانتشارها في تراب الجهة عبر أقاليمه من خلال فروعها ومكاتبها، وبالتالي يمكننا القول أنه عبر هذه المساعدة نكون قد حكمنا على ممارسة هذه الآلية التي تنتهي لعائلة الديمقراطية التشاركية بالفشل، بل وجعلناها أداة في يد الفاعل الحزبي والنقابي وغيره ممن هو منتشر عبر التراب من خلال فروعه أو عبر علاقاته، ثم كيف يمكن للمواطنات والمواطنين بشكل فردي أن يضمّنوا التواصل الجهوي هذا عبر أقاليم وعمالات الجهة خصوصا مع الخصوصيات الطبيعية لعدد من الجهات (جهة الشرق، والجنوب على سبيل المثال)؟، لا يمكننا ونحن أمام هذا المقتضى القانوني إلى أن نحذر من المحاذير السابقة التي يمكن أن تصيب ممارسة هذا الحق، في انتظار أي تعديل مستقبلي على هذا المستوى.

وبالتالي فمن خلال هذه الشروط يكون القانون التنظيمي المتعلق بالجهات قد قيد الحقوق الدستورية للمواطنات والمواطنين، إن هذا التقييد إنما يظهر كذلك من خلال الفقرة الرابعة من المادة 122 من نفس القانون التنظيمي، والمخصصة لتبيان كيفية إيداع العرائض، والقائلة بأنه في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل (المواطن أو المواطنة المعين من قبل المواطنين والمواطنات وكيلا عنهم) أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقرار الرفض داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ التوصل بالعريضة، وهو الأجل الذي يعتبر طويلا جدا ومن خلاله يمكن تضيق حق أصحاب العريضة في تجاوز أسباب رفضها وإعادة تقديمها لتدرج في جدول أعمال المجلس في أقرب اجتماع.

خصص القانون التنظيمي للجهات كالقانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، مادة من موادته لتبيان شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات، على هذا المستوى نجد أن الشروط التي يجب أن تتوفر في الجمعيات التي ترغب في التقدم بعريضة لمجلس الجهة لا تختلف عن تلك التي تنظم العريضة التي ترفع لمجلس الجماعة، حيث تشترط المادة 121 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات أن تستوفي الجمعية الشروط التالية:

- أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛
- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

وبالتالي نجدها نفس الشروط الحاضرة على مستوى القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

إن التقييد إنما يظهر كذلك من خلال الفقرة الرابعة من المادة 122 من نفس القانون والمخصصة لتبيان كيفيات إيداع العرائض، والتي تنص على آجال إبلاغ رفض العريضة، وبالتالي نجد أن نفس الملاحظة السابقة المرتبطة بالقانون التنظيمي للجهات تنطبق على هذه المادة كذلك.

ب. النص التنظيمي ورهانات تنزيل ممارسة الحق في العرائض الجهوية

صدر النص التنظيمي الذي نصت عليه المادة 122 من القانون التنظيمي 111.14 في شكل مرسوم¹ متعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها بعد تسعة أشهر من تاريخ صدور القانون التنظيمي للجهات، المرسوم

¹ المرسوم رقم 2.16.401 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، الصادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6511.

الذي جاء مطابقا من حيث الشكل للمرسومين اللذين يبينان شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة، ولدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، وكذا من حيث المضمون، حيث من ناحية الشكل جاء متضمنا لخمس مواد، تشير المادة الثالثة منهم إلى ضرورة إرفاق العريضة المقدمة من طرف المواطنين والمواطنين بنسخ من البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة، وهو الشرط الذي يمكن اعتباره مناقضا لمنطوق الدستور وكذا القانون التنظيمي للجهات، وبالتالي يمكن اعتبار هذا الشرط الذي تم تهريبه من الرقابة على دستورية القوانين عبر هذا المرسوم الذي لا يخضع لها، تحايلا من أجل تقييد ممارسة هذا الحق عبر القانون.

بينما على مستوى ملحق المرسوم الذي يبين شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة، فلا تختلف عن شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة أو الإقليم. حيث تضم تسمية الجهة المستقبلية، وتاريخ تقديم العريضة وموضوعها، إضافة إلى الأسباب الداعية إلى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها، وكذا البيانات الشخصية وتوقيعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة.

المطلب الثاني: الجهة: المدخل الضائع لانخراط المجتمع المدني على مستوى السياسات العمومية التشاركية

لقد سبق ورأينا أن الجهة كوحدة مجالية وترابية فضاء لتنزيل عدد من السياسات العمومية في إطار التعاطي مع حاجيات المجال المتزايدة، وبالتالي يمكن اعتبارها مجالا لفعل مؤثر لمشاركة المجتمع المدني والمواطنين في السياسات العمومية التي تستهدف الجهة كوحدة ترابية، هذه المشاركة تم تنظيمها بنص القانون. وبالتالي كل قراءة لهذه المشاركة وأبعادها يجب أن تتم عبر منظور القانون وما يتيح على هذا المستوى.

أ. ملاحظات على أعطاب القوانين المؤطرة

سبق ورأينا أن المادتين 116 و117 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات قد نظمتا الآليات التشاركية للحوار والتشاور الواردة في الفصل التاسع والثلاثون بعد المائة، إن التنزيل الذي تبناه القانون التنظيمي تنزيل ضيق، حيث أن الدستور باعتباره وثيقة توافقية تعبر عن التوافقات العامة التي أبرمت عبر الاستفتاء، أعطى للمواطنين والمواطنات وكذا جمعيات المجتمع المدني عبر الآليات التشاركية للتشاور والحوار الحق في المساهمة في إعداد برامج

التنمية وتتبعها، وبالتالي فالدستور على هذا المستوى لا يعتبر الآليات التشاركية للتشاور والحوار سوى آليات الهدف منها ضمان مشاركة ومساهمة المواطنين في برامج التنمية والتأثير فيها، وبالتالي فالأصل هو انخراط المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في برامج التنمية، وعليه لا يمكن أن تتحول هذه الآليات طرق لمحاولة للالتفاف على البعد الدستوري للفصل التاسع والثلاثون بعد المائة.

لقد حاول القانون التنظيمي للجهات على مستوى فهمه وتأويله وتنزيله للآليات التشاركية للحوار والتشاور أن يعددها حتى تسع كل الفاعلين المتنوعين، وإن كان قد نجح نسبيا في مقاربتة التمثيلية على مستوى الهيئات الثلاثة التي اقترحها، فإنه لم يكن موفقا على مستوى الاختصاصات الاستشارية التي منحها لكل هيئة من الهيئات، حيث حصر مفهوم برامج التنمية الواردة في النص الدستوري في القضايا التي تهم الشباب، والتي تهم مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وكذا القضايا التي تهم الجانب الاقتصادي الجوهري، وهو ما يعيد الاستفهام حول مفهوم التنمية وفهمه عند واضع القوانين التنظيمية¹.

ارتباطا بالقضايا التي حددها القانون التنظيمي كقضايا ومجالات لتنزيل مشاركة المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في برامج التنمية، لا نجد ما يرتبط منها بقضايا الصحة والتعليم والتشغيل.... باعتبارها من قضايا التنمية إن لم نقل محور التنمية الجهوية. وهو ما يمكننا اعتباره حصرا لموضوعات التنمية التي يحق للمواطنات والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني المساهمة في برامجها، على خلاف تام للنص الدستوري. بينما من جانب آخر يمكننا أن نسجل التعطيل الذي فرض على الآليات التشاركية للحوار والتشاور من خلالها جعلها آلية استشارية، لا تقريرية على مستوى برامج التنمية، وارتباطا بهذه الملاحظة وبالرجوع إلى الفصل 139 من الدستور نجده يتحدث عن مرحلتين من المشاركة على مستوى برامج التنمية، مرحلة الإعداد ومرحلة التتبع، وإن كان القانون التنظيمي عبر إضافته للطابع الاستشاري لمشاركة المواطنين والمواطنات قد حدد ضمنيا مرحلة من مراحل الانخراط على مستوى السياسات

¹ عبد الغني مريدة، "العلاقة بين المشاركة السياسية والديمقراطية" مداخلة ضمن أشغال الندوة العلمية الدولية حول موضوع الديمقراطية: الخطاب والممارسة، المنظمة من طرف مختبر الدراسات الدستورية والمالية والتنمية بكلية الحقوق بفاس ويتنسيق مع مركز تكامل للدراسات والأبحاث، 13 فبراير 2018.

العمومية على رقعة تراب الجهة، فإنه لم يتحدث لا من قريب ولا من بعيد على الآليات والميكانيزمات الكفيلة بضمان انخراط المواطنين وجمعيات المجتمع المدني في تتبع هذه البرامج¹.

وبالانتقال من الآليات التشاركية للحوار والتشاور إلى آلية العرائض التي تنص عليها المواد من 118 إلى 122 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، نجد أن المشرع الذي أخرج هذا القانون التنظيمي لم يستطع أن يفكر خارج منهجية التمثيل التي تؤطر الديمقراطية التمثيلية وهو بصدد هندسة مقتضيات الديمقراطية التشاركية، لذلك نجده على سبيل المثال لا الحصر يشترط في مادته 120 في مقدمي العريضة أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، على مستوى هذا الشرط إذ كان شقه الأول مفهوما ومقبولا وهو المتعلق بالانتماء الجغرافي لمقدمي العريضة للجهة التي سيتلقى مجلسها العريضة، فإنه في الشق الثاني يبقى مبهما غير واضح في جزء كبير منه بحيث الأشخاص الذين لا ينتمون سكانيا إلى الجهة يجب عليهم إما أن يمارسوها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وهنا اختار المشرع منهجية التمثيل²، غير أنه على مستوى التمثيل هذا لم يكن موفقا، فقد نجد عدا من المواطنين يمارسون أنشطة أخرى لا تندرج ضمن خانة الأنشطة الثلاثة التي تقترحها وتحددها المادة 120 من القانون التنظيمي 111.14، هنا لا يمكن أن يفوتنا التذكير بأن دسترة الديمقراطية التشاركية إنما جاءت كإجابة لعدد من الإشكالات لعل أبرزها أن عددا من المواطنين والمواطنات (الشرائع الاجتماعية) يجدون أنفسهم خارج احتواء الديمقراطية التمثيلية، فليس من المعقول ألا تستوعبهم كذلك آليات وميكانيزمات الديمقراطية التشاركية.

ب. دور المشاركة المواطنة (المجتمع المدني، المواطنون) على مستوى السياسات العمومية الترابية: خلاصات

إن ما يمكن أن نخلص إليه في الأخير هو أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات معيب في تأويله وفهمه للنص الدستوري، مقيد للحقوق الدستورية للمواطنات والمواطنين، وجائر في حق فئات عدة من المواطنين، إلا أنه ومن جانب آخر يعتبر نتاجا طبيعيا لغياب المقاربة التشاركية على مستوى إعداد مع الفاعلين الجمعويين والمواطنات والمواطنين والمهتمين،

¹ مصعب التجاني، "ملاحظات على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات" مقال منشور بجريدة التجديد بتاريخ 04 / 02 / 2015.

² عبد الرحمان الماضي، "الحكامة الترابية التشاركية منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي" أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول بسطات، الموسم الجامعي 2013_2014، ص 210.

وبالتالي فالمقاربة التي اشتغلت بها وزارة الداخلية كانت مقارنة أحادية التصور بجانب مجموعة من الأحزاب السياسية¹، وعليه فالأعطاب التي أنتجت على مستوى فهم وتأويل وتنزيل النص الدستوري إنما تعكس عطب الأحزاب السياسية وعطب المقاربات الفردانية في عهد دستور التشارك والديمقراطية التشاركية.

وهو ما جعل من المخرج غير مترجم لحقيقة المقتضيات الدستور المتعلقة بالديمقراطية التشاركية، وهو ما تجلى مثلاً في حصر دور آليات الحوار والتشاور في تقديم الدراسة حسب المجال والمستوى الترايبي، دون التنصيص صراحة على دورها في الاقتراح وإبداء الرأي وجوباً بما يمكنها فعلاً من تيسير مساهمة المواطنين في إعداد برامج التنمية الترابية وتبعتها، إضافة إلى وضع المشروع شروطاً ثقيلة في نظرنا على الأفراد والجمعيات في تقديم العرائض.

إن الإشراك الحقيقي والمؤثر للمواطن على مستوى السياسات العمومية لا يجب أن ينظر إليه في سياق غير السياق العام الذي يؤطر منظومة المفاهيم والمبادئ التي جاءت متضمنة في الوثيقة الدستورية²، لا التأويل الذي أعقبها والذي جانب الصواب في كثير من تجلياته وقراءاته. إن دستور الديمقراطية التشاركية وآلياتها لا يمكن أن نفهمها إلا في سياق الإصلاح الكلي الذي لا يتجزأ ولا يجز منه طرف، وبالتالي لا محيد عن تعزيز الخيار الديمقراطي، فدمقرطة المجتمع ومأسسة آليات اشتغاله من المظاهر الجوهرية لتحقيق التنمية الإدارية³، وهو ما يفرض تربي الحاضنة والمتمثلة في الفضاء العمومي القادر على تأمين التعدد والاختلاف، وتقبل تشاركية المهام والوظائف في إطار العمل على إعادة تجسيد مفهوم المصلحة العامة، وكذا وفق ضوابط التدبير الحديث الذي يركز على توسيع هامش المشاركة المواطنة.

¹ مصعب التجاني، "ملاحظات على مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات" ن. م. س.

² ادريس فخور، مقال تحت عنوان "آلية مشاركة المواطنين في تحديث المرفق العمومي في ضوء مضامين الدستور الجديد" ضمن سلسلة دراسات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 120 يناير/فبراير 2015، ص 96.

³ محمد يحيى "الديمقراطية وسؤال التنمية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد 65، 2005، ص 25.

خاتمة:

لا يمكننا في نهاية هذه الورقة أن ننكر الإمكانات والفرص التي أتاحت أمام المواطنين والمواطنين والمجتمع المدني للانخراط في دينامية السياسات العمومية على المستوى الجهوي، لكن يبقى الرهان في الأخير معقودا على النخب القادرة على تفعيل وتنزيل هذه الأدوار في إطار ضمان التكامل بين الديمقراطيتين التمثيلية والتشاركية، كما يبقى الرهان معقودا على الارتقاء الممارساتي والواقعي بالمجتمع المدني من فاعل ثانوي قبل الإصلاح الجهوي إلى فاعل أساسي في السياسات العمومية الجهوية.

العرائض الجهوية

بين القانون والممارسة العملية

أحجام محمد

دكتور في القانون العام

إطار بإدارة المياه والغابات

بناء على المقتضيات التي كرسها دستور 2011 الخاصة بالتنظيم الجهوي والتراحي للمملكة، الذي يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية والمستدامة من جهة، وتفعيلا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بتنزيل آليات الديمقراطية التشاركية من جهة أخرى، فإن مشرع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة، حاول قدر الإمكان تضمين مقتضيات هذه القوانين مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية¹ التي تهدف الى دعم سبل مشاركة السكان كقوة اقتراحية بهدف التأثير في عملية اتخاذ القرار التراحي خدمة للمصلحة العامة.

وتشكل العرائض إحدى هذه الآليات القانونية التي بموجبها يمكن للمواطنين والمواطنات أو الجمعيات أن يتقدموا لدى المجالس الترابية المعنية بمقترحات قصد التداول والتقرير بشأنها، وعلى غرار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى، نظم القانون التنظيمي للجهات مسألة تقديم العرائض إلى مجالس الجهات وفق شروط وإجراءات محددة.

ونظرا لأهمية ومكانة الجهة ضمن التراتب التنظيمي للنظام اللامركزي لبلادنا بمقتضى الدستور²، والقانون التنظيمي المتعلق بالجهات³، الذي بوأ الجهة مكانة الصدارة

¹ للاطلاع على أهم هذه الآليات راجع عبد الحفيظ ماموح: "الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد السابع، ص 174 وما بعدها.

² راجع الفصل 143 من دستور 2011.

³ المادة 5 من القانون التنظيمي للجهات.

بالنسبة لباقي الجهات في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، فإن مسألة المقاربة التشاركية في تدبير شؤون الجهة تكتسي أهمية بالغة لتحقيق هذه الأهداف المنتظرة من ريادة الجهة للشأن العام الترابي.

وبما أن العريضة تعد من بين الوسائل الكفيلة بترجمة مبادئ الديمقراطية التشاركية في شقها المتعلق بالتأثير على عملية اتخاذ القرار على المستوى الجهوي وتوجيهه، نتساءل عن الكيفية التي أطر بها القانون التنظيمي للجهات العمل بهذا النوع من العرائض الجهوية؟ (المحور الأول) وما مدى فعالية هذه الأخيرة في إشراك الساكنة في التدبير الجهوي؟ في ضوء المتعضيات القانونية وما أسفرت عنه الممارسة في هذا الجانب منذ تنزيل ورش الجهوية المتقدمة ببلادنا.

المحور الأول: العريضة كآلية لتوجيه القرار الجهوي

لا شك بأن دستور البلاد لسنة 2011 كرس منظورا جديدا لممارسة الفعل الديمقراطي ببلادنا، من خلال تأسيسه لديمقراطية تشاركية إلى جانب رديفتها الديمقراطية التمثيلية¹، باعتبار أن الأولى لا تلغي الثانية، وإنما هي مكملتها وداعمة لهذه الأخيرة²، ويضاف إلى ذلك كون الديمقراطية التشاركية آلية لتجاوز نقائص وعيوب الديمقراطية التمثيلية.

فإلى جانب العرائض الموجهة إلى السلطات العمومية³ وحق تقديم الملتمسات في مجال التشريع⁴ كآليتين قانونيتين ترومان إلى تفعيل الديمقراطية التشاركية في بعدها الوطني، فتح المشرع الباب أمام المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني المشاركة في تدبير الشأن العام وتفعيل الديمقراطية التشاركية في بعدها الترابي بواسطة آليات قانونية ومؤسسية تم

¹ أحمد حضارني، مكانة المجتمع المدني على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية، العدد الثالث، ص 25.

² عبد الحفيظ ماموح، الآليات التشاركية للحوار والتعاون بين الجماعات الترابية والمجتمع المدني، مرجع سابق، ص 174.

³ المنصوص عليها في الفصل 15 من الدستور "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية" المؤطرة بموجب القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية صادر بتاريخ 28 يوليوز 2016 بالجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.

⁴ المنصوص عليها في الفصل 14 من الدستور "للمواطنين والمواطنات ضمن شروط وكيفية يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم ملامسات في مجال التشريع" والمؤطرة بموجب القانون التنظيمي 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة هذا الحق، صادر بتاريخ 28 يوليوز 2016 بالجريدة الرسمية عدد 6492، بتاريخ 18 غشت 2016.

التنصيب عليها في ثنايا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ونخص بالذكر تلك العرائض الموجهة إلى مجالس الجماعات الترابية الجهات، العمالات والأقاليم، ثم الجماعات والتي جاء التنصيب الدستوري عليها في الفصل 139، "يمكن للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"¹.

وفي معرض هذا المحور سنحاول دراسة العرائض الموجهة إلى مجالس الجهات، من خلال التطرق إلى شروط تقديم هذا النوع من العرائض، مسارها ومسطرة دراستها.

أولاً: الشروط الشكلية والموضوعية للعريضة

لا بد من الإشارة في هذا الصدد بأن العريضة في مدلول القانون التنظيمي للجهات، يراد بها كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله².

ولأجله سطر مشرع القانون التنظيمي مجموعة من الشروط الواجب توفرها في مقدمي العريضة، وميز في هذا الجانب بين الشروط الخاصة بالمواطنين والمواطنين من جهة، وبين تلك التي تهم الجمعيات من جهة ثانية، فكيف ذلك؟

1. بالنسبة للمواطنين والمواطنات

بالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، أقر المشرع مجموعة من الشروط التي يجب أن يستوفها مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات كما يلي³:

- أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛
- أن تكون أهم مصلحة مشتركة في تقديم العريض؛
- أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي:

¹ دليل مساطر تدبير العرائض على مستوى الجهات الصادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، سنة 2018، ص 6.

² المادة 119 من القانون 14.111 رقم المتعلق بالجهات، وهو نفس المدلول المشار إليه في المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات والمادة 113 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

³ المادة 120 من القانون رقم 14.111 المتعلق بالجهات.

✓ 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة؛

✓ 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة؛

✓ 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.

ويتعين أن يكون الموقعون موزعين حسب مقرات عملهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

2. بالنسبة للجمعيات

أما بخصوص الشروط الواجب توفرها من أجل تقديم العريضة من قبل الجمعيات، فقد حصرها المشرع بموجب المادة 121 من القانون التنظيمي للجهات فيما يلي:

- أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري بها العمل؛ لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛
- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية؛
- أن يكون نشاطها مرتبط بموضوع العريضة.

وفي نفس السياق، فإن الحكومة أصدرت مرسوما¹ تطبيقيا للمادة 122 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات تحت رقم 2.16.401 الذي يحدد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والبيانات الأساسية الواجب توفرها في المحرر والتي جاءت في

¹ مرسوم رقم 2.16.401 صادر بتاريخ 6 أكتوبر بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، الجريدة الرسمية عدد 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016، ص 7401.

الملحق¹ بالمرسوم متمثلة في ضرورة الإشارة إلى الجهة المودعة لديها العريضة، وبيان تاريخ وموضوع العريضة بداية كل صفحة من صفحات العريضة، ثم ضرورة ذكر الأسباب الداعية الى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها وأخيرا ضرورة التنصيص على البيانات الشخصية، بما فيها العنوان والعمالة او الإقليم، مرفقة بتوقعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية.

ويضاف إلى الشروط السالف ذكرها، سواء بالنسبة للعرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنین أو بالنسبة للجمعيات، شروط موضوعية وجب احترامها، تتجلى في توكي العريضة مطالبة المجلس الجهوي بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته² ضمن جدول أعماله من جهة، وعدم مساس موضوع العريضة بالثوابت المنصوص عليها في الدستور³ من جهة أخرى.

وعلى العموم، تتخذ العريضة مسارا إداريا يبتدئ بإيداعها مرورا بمعالجتها وانتهاء باتخاذ القرار بشأنها، إما قبولاً أو رفضاً فكيف ذلك؟

ثانيا: مسار العريضة ومسطرة ومعالجتها

تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها في المادتين 120 و121 من القانون التنظيمي للجهات السالف ذكرهما مقابل وصل يسلم فوراً. تحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق استيفائها للشروط المذكورة أعلاه.⁴

فما هو مسار تدبير العريضة إداريا وتنظيميا وصولاً إلى رفضها أو قبولها والنتائج المترتبة عن كلتا الحالتين؟

تبعا للمادة 122 من القانون التنظيمي للجهات، تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة، ويتعين أن ترفق هذه العريضة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليه في المادتين 120

¹ راجع الملحق المرفق بنفس المرسوم رقم 2.16.401.

² للاطلاع بتفصيل على اختصاصات الجهة وصلاحيات مجلسها راجع المواد من 80 الى المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ لاسيما التي تتعلق بالدين الإسلامي أو الوحدة الترابية أو النظام الملكي أو الاختيار الديمقراطي أو المكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحقوق والحريات الأساسية.

⁴ المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات.

و121 من نفس القانون التنظيمي، في بموجب المادتين 3 و4 منه والتي تختلف بحسب ما إذا كانت العريضة مقدمة من قبل المواطنين والمواطنات أو من قبل الجمعيات كما سلف ذكره.

وإذا كانت المادة 122 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تنص بشكل واضح على ضرورة إيداع العريضة لدى رئيس المجلس، فإن تلقي هذه الأخيرة يتولها مبدئياً مكتب الضبط التابع للجهة المعنية، غير أنه لا يوجد ما يمنع من إيداع العريضة لدى الكتابة الخاصة لرئيس المجلس أو لهذا الأخير شخصياً، وسواء تمت عملية الإيداع من لدن وكيل¹ العريضة بالنسبة للعرائض التي يقدمها المواطنات والمواطنون، أو من قبل الممثل القانوني للجمعية بالنسبة للعرائض التي تقدمها الجمعيات يسلم وصلاً للإيداع² للمعنيين فوراً من لدن الإطار التنظيمي الذي تلقى العريضة.

وبعد تسجيل العريضة من طرف مكتب الضبط بالجهة، وتسليم الوصل تتم إحالة العريضة بمرفقاتها إلى رئيس مجلس الجهة، الذي يحيلها بدوره على المدير العام للمصالح للقيام بفحص أولي للعريضة لمعالجتها في المرحلة الموالية وينصب الفحص الأولي على³ التأكد من موضوع العريضة الذي يجب أن يكون قانوناً ضمن القضايا التي تدخل في اختصاصات الجهة وصلاحيات مجلس الجهة وإذا لم يتوفر هذا الشرط الموضوعي يرفع المدير العام للمصالح تقريراً في شأن ذلك إلى رئيس المجلس.

وفي حالة توفر الشرط الأول يتم المرور إلى التأكد من شكل العريضة وتوفر كافة الوثائق المرفقة بها، وفي حالة عدم توفر أحد الشروط الشكلية المطلوبة يمكن أن يقترح على رئيس المجلس مطالبة مقدمي العريضة باحترام الشروط الشكلية.

¹ حسب منطوق الفقرة الثانية من المادة 119 من القانون التنظيمي للجهات يراد بالوكيل: المواطنون أو المواطن الذي يعينه المواطنات والمواطنون وكيلاً عنهم لتتبع مسطرة تقديم العريضة.

² وللإشارة أن تسلم وصل الإيداع لا يعني قبول العرضة لا من ناحية الشكل أو الموضوع، على اعتبار أن مسألة التحقق من الشروط الشكلية تأتي لاحقاً كما سبى ذلك لأن مكتب الضبط لا صلاحية له في رفض العريضة.

³ دليل مساطر تدبير العرائض على مستوى الجهات، سلسلة دليل المنتخب الصادرة عن المديرية العامة للجماعات المحلية، 2018 ص 20.

وإذا توفرت في العريضة كافة الشروط يرفع المدير العام للمصالح¹ تقريراً شاملاً عن العريضة ويقترح فيه المصلحة أو المصالح المعنية داخل الجهة بموضوع العريضة والتي يجب إحالتها عليها من أجل دراستها.

وبعد توصل المصلحة المعنية بموضوع العريضة، تقوم هذه الأخيرة بدراستها وتجميع المعلومات المتعلقة بها وتبدي رأيها بشأن موضوع العريضة وتشير فيه حسب الحالة إلى أن موضوع العريضة يدخل ضمن صلاحيات مجلس الجهة² أو أن موضوعها يتعلق باقتراح مشروع أو إجراء جديد أو تعديل أو مقرر اتخذته المجلس سابقاً، أو أن موضوع العريضة يتعلق بقرار يدخل ضمن السلطة التنظيمية³ المخولة لرئيس الجهة.

وفي جميع الأحوال، ترفع المصلحة المعنية إلى المدير العام للمصالح تقريراً شاملاً يتضمن كافة المعطيات والخيارات التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار بشأن العريضة⁴، وبمجرد توصله بتقرير المصلحة المعنية يقوم المدير العام للمصالح بإعداد مذكرة تفصيلية حول العريضة، ومن المفيد أن تتضمن هذه المذكرة العناصر التالية⁵:

- نتائج الفحص الأولي للعريضة بما فيها الشروط الشكلية ومطابقة موضوعها لصلاحيات المجلس؛
- نتائج التقرير المتوصل به من لدن المصلحة المعنية؛
- استنتاجات وخلاصات مركزة حول كيفية معالجة العريضة في المرحلة الموالية من لدن مكتب مجلس الجهة.

¹ حسب المادة 125 من القانون التنظيمي للجهات يساعد المدير العام للمصالح الرئيس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة الجهة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسير على حسن سيرة ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك.

² للاطلاع على صلاحيات مجلس الجهة راجع المادة 96 من القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات.

³ تنص المادة 102 من القانون التنظيمي للجهات: تطبيقاً لأحكام المادة 140 من الدستور، يمارس رئيس مجلس الجهة، بعد مداوالات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية طبقاً لأحكام المادة 251 من هذا القانون التنظيمي.

⁴ دليل مساطر تدبير العرائض على مستوى الجهات، مرجع سابق، ص 22.

⁵ نفس المرجع، ص 23.

وإجمالاً، تتباين النتائج التي آلت إليها دراسة العريضة ومعالجتها بين حالات قبول العريضة أو رفضها من لدن مجلس الجهة المعني.

1: في حالة قبول العريضة

عملياً يتولى إعداد رسالة قبول العريضة، إما المدير العام للمصالح أو مدير شؤون رئاسة المجلس¹، من أجل توقيعها من قبل رئيس مجلس الجهة أو المفوض له عند الاقتضاء.

غير أن مسطرة قبول العريضة تمر عبر عدة إجراءات، تبتدئ بتسجيل العريضة في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية وعرضها على اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، ويخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة².

وتسجل وجوباً في جدول الأعمال العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات التي تم قبولها، وفقاً لأحكام المادة 122 من هذا القانون التنظيمي، وذلك في الدورة العادية الموالية لتاريخ البت فيها من لدن مكتب المجلس³.

ويعتبر تسجيل العريضة في جدول أعمال المجلس من اختصاص رئيس المجلس والمكتب طبقاً لمقتضيات المادة 41 من القانون التنظيمي للجهات والتي تنص على ما يلي: "يعد رئيس المجلس جدول أعمال الدورات، بتعاون مع أعضاء المكتب، مع مراعاة أحكام المادتين 42 و43 بعده.

يبلغ رئيس المجلس جدول أعمال الدورة إلى والي الجهة عشرين (20) يوماً على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة".

وجدير بالذكر أن سلطة المراقبة المخولة للوالي المتمثلة في تعرضه¹ على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس من شأنه أن

¹ حسب منطوق المادة 126 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات "يتولى مدير شؤون الرئاسة والمجلس مهتم السهر على الجوانب الإدارية المرتبطة بالمنتخبين وسير أعمال المجلس ولجانه.

² وذلك طبقاً لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 122 من القانون التنظيمي للجهات.

³ الفقرة الثالثة من المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

يمنع التلاعب بموضوعات العرائض التي قد تشكل فرصة لتمريرها بنوع من التواطؤ، وذلك باتفاق بين مكتب المجلس ومقدمي العرائض بغرض تحقيق منافع شخصية أو حزبية سياسية، قد لا تدخل ضمن صلاحيات المجلس الجهوي، أو لا تشكل قيمة مضافة لساكنة الجهة أو تصب في اتجاه تحقيق مصلحة خاصة لأحد الأطراف تحت غطاء المصلحة العامة.

2: في حالة رفض العريضة

تتمثل مسطرة عدم قبول العريضة من طرف مكتب المجلس في إصدار قرار رفض العريضة معللا وموقعا من قبل رئيس المجلس الذي يبلغه الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، وفي ذات السياق، تنص المادة 122 على أنه في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة بقرار الرفض معللا داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة، وإداريا يتم ذلك عن طريق المدير العام للمصالح الذي يتولى تسجيل قرار الرفض بسجل بمكتب الضبط والاحتفاظ بنسخة منه، مع تبليغ القرار للوكيل أو الممثل القانوني للجمعية رسميا بالعنوان المدلى به عند تقديم العريضة.

وبما أن قرار رفض العريضة هو قرار إداري سلمي صادر عن سلطة إدارية، يبقى من حق مقدمي العريضة الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية طبقا للقانون.

وفي دراسة أجرتها المديرية العامة للجماعات المحلية لتقييم آليات الديمقراطية التشاركية عبر تقنية العرائض التي جاء بها دستور 2011 والمنصوص عليها في القوانين التنظيمية، عبر إجراء إحصاء شامل لجميع العرائض المقدمة لمجالس الجماعات الترابية المنتخبة الى غاية 31 شتنبر 2019 بغية معرفة حجم هاته العرائض والمآل المخصص لها ومدى احترام المقتضيات القانونية والمسطرية لوضعها من طرف المواطنين والمواطنات أو الجمعيات

¹ طبقا لأحكام المادة 44 للوالي ان يتعرض الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس، ويبلغ تعرضه معللا الى رئيس مجلس الجهة داخل الاجل المشار اليه في المادة 42 من القانون التنظيمي للجهات وعند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه الى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل اجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به. لا يتداول مجلس الجهة تحت طائلة البطلان، في النقط موضوع تعرض تم تبليغه الى رئيس المجلس من قبل والي الجهة وإحالاته على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم تتم بعد البت فيها.

ومعالجتها من لدن المجالس المنتخبة¹، تم حصر مجموع العرائض المقدمة في 212 عريضة موزعة حسب مقدميها كالتالي:

- 166 عريضة تم تقديمها من قبل الجمعيات؛
- 46 عريضة تم تقديمها من قبل المواطنين والمواطنات.

ويتوزع إجمالي هذا العدد من العرائض المقدمة البالغ 212 عريضة على 91 جماعة ترابية على الصعيد الوطني، كان نصيب الجهات من هذا العدد ثمانية 8 جهات من أصل 12 جهة بعدد إجمالي للعرائض بلغ 23 عريضة تم قبول عريضتين (2) اثنتين ورفض 19 عريضة، في حين بقيت عريضتان أخريان قيد الدراسة إلى غاية 31 شتنبر 2019.

وبالمقارنة مع باقي الجماعات الترابية الأخرى، يلاحظ تصدر مجالس الجماعات لمجموع العرائض المقدمة من لدن المواطنين والمواطنات والجمعيات بعدد إجمالي بلغ 155 عريضة قبل منها 83 عريضة ورفض 66 عريضة في حين ظلت ستة عرائض قيد الدراسة إلى غاية 31 شتنبر 2019.

ويلاحظ من خلال تحليل صنف الجماعات الترابية التي قدمت إليها العرائض من قبل المواطنين والمواطنات أن المجالس الجماعية تأتي ب 31 عريضة متبوعة بمجالس العمالات والأقاليم بستة عرائض ثم المجالس الجهوية ب 3 عرائض.

في حين شكل مجموع العرائض المقدمة من قبل الجمعيات إلى المجالس الجهوية 20 عريضة من أصل 166 عريضة قدمت إلى المجالس المعنية.

لقد رفضت المجالس المنتخبة 110 عريضة، من بينها 22 عريضة مقدمة من قبل المواطنين والمواطنات و79 عريضة مقدمة من قبل الجمعيات².

¹ راجع "الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، كتاب حول حصة تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية إلى غاية تاريخ 31 شتنبر 2019 منجز من قبل المديرية العامة للجماعات المحلية منشور عبر البوابة الوطنية للجماعات المحلية <http://www.pnd.gov.ma>

² راجع "الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج، كتاب حول حصة تقديم العرائض على مستوى الجماعات الترابية إلى غاية تاريخ 31 شتنبر 2019 مرجع سابق ص 14 وما بعدها.

ويرجع سبب الرفض حسب تعليل المجالس المنتخبة المعنية بالأساس، إما لعدم احترام المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية أو الشكل المنصوص عليه في النصوص التطبيقية، أو عدم اختصاص المجالس المنتخبة بالنسبة للنقطة أو النقط المدرجة في العريضة أو عدم توفر الاعتمادات المالية.

المحور الثاني: معيقات تفعيل العرائض جهويا وسبل تجاوزها

مما لا شك فيه أن العرائض تشكل إحدى الوسائل القانونية المهمة في ترسيخ قيم ومبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي، غير أن تفعيل هذه الآلية القانونية تصطدم ببعض الإكراهات التي من شأنها أن تحد من فعاليتها وتحقيق أهداف إقرارها (أولا)، الأمر الذي يستدعي البحث في السبل والإمكانات التي من شأنها تدعيم العمل بآلية العرائض جهويا (ثانيا).

أولا: إكراهات تفعيل آلية العرائض جهويا

يمكن إجمال المعوقات التي تعترض التوظيف الأمثل والسليم لآلية العرائض في تلك الإكراهات التي تكتسي أبعادا قانونية وأخرى ذات أبعاد واقعية.

1: إكراهات قانونية

من بين المؤاخذات القانونية المسجلة على التأطير التشريعي لممارسة الحق الدستوري المنصوص عليه في الفصل 139 المتعلق بتقديم العرائض إلى الجهات وباقي الجماعات الترابية، هو تضمين الشروط والأحكام المتعلقة بتقديم العريضة ضمن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، في حين من الأجدر حسب منطوق الفصل 146 من الدستور إصدار قانون تنظيمي مستقل¹ يحدد شروط وكيفيات إيداع العرائض لدى المجالس المنتخبة، وذلك على غرار القانون التنظيمي رقم 14-44 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.²

¹ مولاي هشام المراني، حق تقديم العرائض في القانون المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السادس، أبريل 2020 المركز الديمقراطي العربي، المانيا برلين، ص 154.

² صادر بتنفيذه ظهير رقم 1.16.107 بتاريخ 28 يوليو 2016 الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2018.

وترتبط الإكراهات ذات البعد القانوني بالتشديد في شروط تقديم العريضة، خاصة بالنسبة للأفراد كما الجمعيات، من قبيل اشتراط مشرع القانون التنظيمي للجهات عددا من التوقيعات والتي تتراوح بين 300 و 500 بالنسبة للأفراد، وكذا الاشتراط على مقدمي العريضة الذين لا يتوفرون على السكن بالجهة ممارستهم داخل نفوذها الترابي لنشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني وحصرها في هذا النوع من الأنشطة دون غيرها¹، مما قد يساهم في حرمان العديد من الفئات من ممارسة هذا الحق الدستوري دونما توضيح للمعايير التي بموجبها يتم حصر هذه الأنشطة.

ومن جانب آخر، فإن اشتراط السكن والإقامة على مقدمي العريضة داخل تراب الجهة أو ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني بها يتعارض مع أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 120 التي تؤكد على ضرورة أن يكون الموقعون على العريضة موزعين حسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط ألا يقل عددهم في كل عمالة 5 في المائة من العدد المطلوب، الشيء الذي قد يفتح الباب أمام التأويل والاجتهاد الذي قد يفضي إلى رفض مجموعة من العرائض.

أضف الى ما سبق، أن مسألة التأكد من توفر كون مقدمي العريضة يتوفر فهم شرط وجود مصلحة مشتركة فيما بينهم شرط غير واقعي، على اعتبار أن الشأن المحلي يخضع لشرط المصلحة العامة، وليس لمصلحة أفراد دون غيرهم، لأن المبادرة في اقتراح إدراج نقطة تدخل ضمن صلاحيات المجلس ضمن جدول أعماله، ينبغي أن تحكمه المصلحة العامة فقط، ناهيك عن أن شرط توفر المصلحة المشتركة² يخضع للسلطة التقديرية لمكتب مجلس الجهة، الأمر الذي قد يساهم في استغلاله لرفض مجموعة من العرائض.

وفي نفس السياق، يعد اشتراط المشرع على الجمعيات الراغبة في تقديم العريضة أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة بمثابة ذريعة قانونية قد تشهر في وجه تلك الجمعيات لرفض العرائض، خصوصا وأن أغلب الجمعيات تشتغل في موضوعات عامة وغير محدد بدقة.

¹ عبد الغني أمريدة، الآليات التشاركية والعرائض أمام الجماعات الترابية في المغرب، مجلة السياسات العمومية، العدد 16، سنة 2015، ص 146.

² وقد عرف دليل مساطر تدبير العرائض على مستوى الجهات الصادرة عن المديرية العامة للجماعات المصلحة المشتركة بأنها: تعني أن موضوع العريضة لا يهم فردا أو بضعة أفراد بعينهم من بين الموقعين، بل كلهم أو على الأقل العدد الأكبر منهم، ص 28.

لذا فإن المعيار الأساسي الذي يجب أن يحدد بناء عليه ارتباط نشاط الجمعية بموضوع العريضة، هو أن يكون النشاط متعلقا بالمجالات التي تدخل في اختصاصات الجهة وصلاحيات المجلس ليس هناك مشكل حقيقي إذا كانت أهداف الجمعية متعددة ومختلفة أو متنوعة، شرط أن يكون من بينها ما له علاقة بموضوع العريضة.

كما أن البحث في توفر شرط العمل طبقا للمبادئ الديمقراطية، لا يتحقق بمجرد الاطلاع على النظام الأساسي، الشيء الذي يجعل التأكد من توفر هذا الشرط يخضع للسلطة التقديرية لمكتب مجلس الجهة، ويمكن لهذا الأخير أن يطالب الجمعية بالإدلاء ببعض الوثائق، مثل: محاضر الاجتماعات العامة والنظام الداخلي للجمعية، ودلائل المساطر المتعلقة بطريقة اتخاذ القرارات إن وجدت للتأكد من مشاركة الأعضاء في التسيير، وغيرها من العناصر التي تساعد المكتب من توفر شرط السير الديمقراطي.

2: إكراهات واقعية

من بين الإكراهات التي تعترض تفعيل الديمقراطية التشاركية عموما وحسن توظيف آلية العرائض على وجه الخصوص؛ هي غياب ثقافة المشاركة في والتشارك في مجال التدبير، سواء تعلق الأمر بالأفراد أو الجمعيات، ناهيك عن ضعف الثقافة القانونية التي تساهم في سوء استثمار المقتضيات والأحكام المتعلقة بمجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية، ومن بينها آلية العرائض التي تحتاج الى استيفاء مجموعة من الشروط لقبولها، وإغفال إحداها قد يؤدي الى رفضها شكلا أو مضمونا، الأمر الذي يضيق الفرص ويطيل زمن الاستفادة من موضوعات العرائض المقدمة في حالة رفض العريضة.

كما أن العمل الجماعي لا زال يخضع في جوانب كثيرة لاعتبارات سياسية، مما يطرح معه إشكالية استقلال الجمعيات سواء عن الأحزاب السياسية أو عن الإدارة أيضا. أضف الى ذلك وجود أزمة الديمقراطية الداخلية للأجهزة المسيرة للجمعيات واستئثار رؤسائها بالتسيير باتخاذ القرارات دونما الرجوع إلى الكتلة المنخرطة.

ثانيا: سبل تدعيم آلية العرائض جهويا

إذا ما رجعنا إلى العدد الإجمالي للعرائض المقدمة الى المجالس المنتخبة حسب الدراسة التي أجرتها المديرية العامة للجماعات المحلية لتقييم آليات الديمقراطية التشاركية عبر

تقنية العرائض التي جاء بها دستور 2011 والمنصوص عليها في القوانين التنظيمية عبر اجراء إحصاء شامل لجميع العرائض المقدمة لمجالس الجماعات الترابية المنتخبة الى غاية 31 شتنبر 2019¹ الذي بلغ 212 عريضة تم تقديم 166 عريضة من قبل الجمعيات بنسبة 78% في حين تم تقديم 46 عريضة من قبل المواطنين والمواطنات.

ولقد كان نصيب مجالس الجهات رغم ضعف عدد العرائض المقدمة الذي بلغ ما مجموعه 23 عريضة قدمت الجمعيات منها 20 عريضة مقابل 3 عرائض تم تقديمها من قبل المواطنين والمواطنات، يتبين أن الجمعيات كان لها النصيب الأوفر من المبادرات ب 17 عريضة، وفي هذا الاتجاه يجب أن ينصب الدعم بضرورة مؤسسة العمل الجماعي، نظرا لما يوفره من إمكانيات لتنسيق الجهود بين الأفراد وتأطير تدخلاتها وتنظيمها مؤسساتيا.

ومن هذا المنطلق تبرز ضرورة تخليق العمل الجماعي، وذلك بالالتزام بالمصادقية واعتماد الديمقراطية الداخلية درءا للخلافات، وتنظيم العمل المفضي إلى أهداف ونتائج محددة وواضحة. وترسيخ قيم وشفافية المالية والخضوع للمساءلة والمحاسبة. التكوين، وذلك قصد تشجيع انضمام الأفراد إلى هيئات المجتمع المدني المؤطر والمنظم مؤسساتيا، مما سيكون له بالغ الأثر على تدخلات الجمعيات وانتصاتها طرفا أساسيا في معادلة تدبير الشأن الترابي وقوة ليست اقتراحية فقط، بل مراقبة ومعارضة للسياسات الترابية غير ذات جدوى للسكان وبعبارة عن تحقيق المصلحة العامة.

وعلى العموم يبقى مطلب تبسيط الإجراءات والتخفيف من حدة شروط تقديم العرائض وترسيخ ثقافة التدبير التشاركي، إضافة الى تحديث الإدارة الجهوية ورقمنتها، من بين أهم السبل الكفيلة بتدعيم العمل بالعرائض كآلية من آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي.

1: تبسيط إجراءات تقديم العرائض ترسخ ثقافة المشاركة

من أجل حسن استثمار آلية العرائض على المستوى الجهوي، لا بد من مراعاة الجوانب المتعلقة بتبسيط إجراءات وشروط تقديمها، بالإضافة إلى العمل على ترسيخ ثقافة

¹ راجع الديمقراطية التشاركية المحلية، تقديم العرائض للجماعات الترابية كنموذج المديرية العام للجماعات المحلية مرجع سابق ص 15.

التدبير التشاركي، سواء من جانب الإدارة الجهوية أو من قبيل مقدمي العريضة، ولأجله وجب الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- ضرورة انفتاح الإدارة وتيسير سبل اشراك المواطنين والمواطنات والجمعيات وتمكينهم من جميع المعلومات الضرورية على سير أعمال المجالس الجهوية طبقا للقوانين الجاري بها العمل، بما في ذلك الحق في الحصول على المعلومة¹؛
- اعتبار مقدمي العريضة شركاء في عملية تدبير الشأن العام الترابي، وتحلي مسيري الشأن العام بروح التعاون وثقافة المشاركة في اتخاذ القرار والقطع مع السمة الانغلاقية والاستفراد بالتدبير؛
- تقليص عدد التوقعيات المطلوبة وضرورة اعتماد التوقيع الالكتروني، وبحث سبل اعتماد العريضة الالكترونية إلى جانب العرائض العادية؛
- عقد ندوات ولقاءات مفتوحة لشرح مبادئ الديمقراطية التشاركية وطرق تفعيلها وممارستها وأطرافها، بغرض حسن استعمال آلية العرائض، وذلك للتعريف بالنصوص القانونية المنظمة لها والشروط الواجب استيفائها تفاديا لرفض العريضة؛
- الحرص على المصلحة العامة وعدم استعمال العرائض لغايات شخصية أو سياسية أو حزبية ضيقة قد تؤدي إلى عرقلة أشغال المجلس الجهوي؛
- حسن استغلال آلية العرائض لتوجيه القرار العمومي الجهوي، لأجل جلب مصالح تعود بالنفع على مجموع سكان الجهة التي يجب ان تكون معيار المصلحة المشتركة² التي تربط مقدمي العريضة هذا من جهة، ودرء كل قرار او مقرر غير مرغوب فيه من لدن الساكنة من جهة أخرى.

¹ للإشارة يمكن للمعني بالأمر الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حضور جلسات مجلس الجهة طبقا لمقتضيات المادة 51 من القانون التنظيمي للجهة التي تنص على علانية الجلسات وفتحها للعموم. كما يحق لكل المواطنين والمواطنات والجمعيات ومختلف الفاعلين أن يطلبوا الاطلاع على جميع المقررات طبقا للتشريع الجاري به العمل طبقا لأحكام المادة 247 من نفس القانون التنظيمي.

² وعرف دليل العرائض المصلحة المشتركة، بأن يكون موضوع العريضة لا يهم فردا او بضعة افراد يعينهم من بين الموقعين بل كلهم أو عل الأقل العدد الأكبر منهم ويبقى تحديد هذا الشرط من صميم السلطة التقديرية لمكتب المجلس.

2: رقمنة الإدارة الجهوية

أضحى اعتماد الإدارة الإلكترونية وفتح المجال لتقديم العرائض الإلكترونية أمراً لا مناص منه، مما يستدعي التدخل التشريعي لاعتماد هذا النوع من العرائض، خاصة وأن فئة عريضة من المجتمع مرتبطة بشبكات الانترنت على مدار اليوم في أغلب الحالات خاصة فئة الشباب، أضف إلى ذلك أن الوضعية الاستثنائية الحالية التي تعيشها بلادنا وباقي بلدان العالم بسبب انتشار فيروس كورونا المستجد-كوفيد19- التي حتمت العمل الإداري عن بعد باستعمال الوسائل الإلكترونية لخبر دليل على إمكانية توظيف هذا الأسلوب في المعاملات الإدارية، ومنها تلقي العرائض إلكترونياً واعتماد التوقيعات الإلكترونية، وذلك سعياً إلى جعل آلية العريضة وسيلة لتفعيل مقتضيات الدستور المتعلقة بالديمقراطية التشاركية التي لا يجب أن تختزل وظيفتها في مجرد تظلم يقدم إلى الجهات المعنية، بل ينبغي الارتقاء بها إلى مستوى آلية اقتراحية من شأنها تفعيل مشاركة المواطنين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية¹.

وفي هذا الصدد، أحدثت الحكومة منصة إلكترونية تسمى البوابة الإلكترونية للمشاركة المواطنية www.eparticipation.ma في 23 يوليوز 2018 غير أن تعميم العمل بها لدى المجالس المنتخبة، لم يتم إلى حد الآن، وتمكن هذه المنصة المواطنيين من تقديم ملتمساتهم الموجهة للبرلمان أو الحكومة أو الجماعات الترابية على الخط. وذلك طبقاً للمساطر القانونية المعمول بها. كما يمكن للمواطنيين استعمال هذه البوابة لتقديم الملتمسات التشريعية إلى البرلمان. من جهة أخرى، تستطيع السلطات العمومية اللجوء لهذه البوابة بغية إجراء استشارات عمومية حول قرارات أو سياسات معينة.

ومن خصائص هذه البوابة الإلكترونية أنها تسمح للوكيل أو ممثل الجمعية بإنشاء حساب خاص له على المنصة يعنى فيه مجموعة من الخانات تهم الموافقة على الشروط المطلوبة لإيداع العريضة وتحديد السلطة الموجهة إليها العريضة مع تحميل مذكرة مفصلة حول الأسباب الداعية لتقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها.

¹ التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة ص 54 ابريل 2014 المنظم تحت اشراف الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني.

إن من شأن تفعيل آلية العرائض الإلكترونية أن يفتح الباب أمام العديد من شرائح المجتمع للانخراط الفعال في تدبير الشأن العام الترابي نظرا لخصوصية هذا النوع من العرائض المرتبطة باستعمال شبكة الانترنت التي أصبحت في متناول الكثيرين، خاصة الفئات الشابة التي يجب أن يفتح لها المجال للمشاركة عبر تيسير الولوج إلى هذه الآلية عبر وسائل التواصل الاجتماعي وضبط استعمالها في الحدود التي شرعت من أجلها العريضة، ووفقا للأهداف المتوخاة منها.

خاتمة

يمكن القول، إن التزليل الأمثل لآلية العرائض على المستوى الجهوي سيساهم دون أدنى شك في تجويد القرار الجهوي، وذلك عبر توسيع قاعدة المشاركين في اتخاذه، لأجله فمن الأجدر جعل الحق في تقديم العرائض يشمل موضوعات تتجاوز البعد الاقتراحي إلى أبعاد لها قوة رقابية، بهدف تعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي بمختلف أبعادها ومستوياتها.

غير أن كسب رهان الديمقراطية التشاركية عبر آلية العرائض، خاصة في شقها التديري، لن يتأتى إلا بوجود مجتمع مدني ذو مصداقية يسعى لتحقيق المصلحة العامة بعيدا عن المصلحة أو المصالح الشخصية، أو خدمة أجندات حزبية معينة بتوظيف هذه الآلية. إلى جانب وجود منتخبين متشبعين بثقافة التدبير التشاركي، يجعلون من العمل المشترك مبدأ لاتخاذ القرارات وتنفيذها وتبنيها وتقييمها، بالإضافة إلى ضرورة التوفر على إدارة جهوية حديثة ومنفتحة على محيطها، قوامها موارد بشرية مؤهلة وإجراءات مبسطة.

وقبل كل هذا وذاك، لابد من تدخل تشريعي لتخفيف حدة بعض الشروط المفروضة على ممارسة الحق في تقديم العرائض، وكذا توسيع مجالاتها وموضوعاتها، وتيسير وسائل تقديمها لمسايرة الثورة المعلوماتية، وذلك بتحويل الحق للجميع، أفرادا وجمعيات لتقديم العرائض الإلكترونية على سبيل المثال.

العدالة المجالية وتوزيع المرافق والخدمات في إطار الجهوية المتقدمة

د. زهير النامي - رشيد عدو

جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الآداب والعلوم الإنسانية سايس فاس

مقدمة

لطالما سعى المغرب إلى ضبط التوازن الترابي للمجال المغربي، تارة عبر التقسيمات الجماعية، وتارة عبر التقسيمات الإقليمية، وتارة أخرى عبر التقسيمات الجهوية، فكانت البداية مع التقسيم الجهوي لسنة 1971 الذي قسم بموجبه التراب الوطني إلى 7 جهات اقتصادية، وفي سنة 1997 قسم المجال المغربي إلى 16 جهة إدارية، ومع دستور 2011 والانتخابات الجماعية والجهوية (2015) تم اعتماد الجهوية المتقدمة بشكل رسمي، حيث تم تقطيع التراب الوطني إلى 12 جهة.

لكن الإشكال الذي رافق هذه التقسيمات الجهوية وهو غياب العدالة الجهوية في توزيع المرافق والخدمات، فبفعل تحويل الأنشطة إلى خط الساحل (محور الجديدة - القنيطرة) وتشيد البنيات المهيكلية (سكك حديدية، طرق، موانئ...) من طرف المستعمر الذي سعى إلى تحويل خيرات البلاد وتصديرها، كل ذلك أدى إلى توسيع الفوارق المجالية بين شمال غربي مهم وجنوب شرقي وجنوبي مهمش.

في هذا الإطار، تسائل هذه الدراسة العدالة المجالية في توزيع المرافق والخدمات المهمة بين الجهات المغربية في إطار ورش الجهوية المتقدمة، من أجل جهوية قادرة على خلق الثروة والتنافسية الترابية، وتنزيل سياسة اللامركزية والتخفيف من سلطة المركز.

1. إشكالية الدراسة

إن أكبر تحد يواجه الفاعلين الترابيين بجل دول العالم هو العدالة المجالية بين جهات البلد الواحد، وكذلك بين أحياء المدينة الوحيدة، فبفعل التوزيع اللامتكافئ للثروات والخيرات على المجال الجغرافي، تظهر التمايزات والتباينات بين مجال وآخر، هذا ما تسعى التقسيمات الجهوية إلى تجاوزه.

أمام هذا المعطى من اللازم مساءلة التقسيمات الجهوية ودراسة مدى حضور العدالة المجالية في توزيع المرافق والخدمات، ويمكن بلورة السؤال المحوري لهذه الورقة العلمية من خلال السؤال الإشكالي التالي: "ما مدى استحضار العدالة المجالية في توزيع المرافق والبنى التحتية الكبرى بالمغرب في إطار ورش الجهوية المتقدمة؟" وللإجابة عن هذه الإشكالية المركزية قسمناها إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما واقع حال توزيع المرافق والخدمات الكبرى بين مختلف الجهات المغربية؟
- ما انعكاس تباين توزيع المرافق والبنى التحتية الكبرى على المؤشرات التنموية؟
- كيف يمكن تجاوز التباين الجهوي والحصول على عدالة مجالية وجهات رائدة؟

2. فرضيات الدراسات

تعد الفرضية من أبرز مقومات البحث العلمي، والهدف منها توجيه الدراسة، وفي معالجتنا للإشكالية الرئيسية انطلقنا من ثلاث فرضيات رئيسية، وهي كالتالي:

- تباين توزيع المرافق والخدمات الكبرى يعمق الفوارق الجهوية بالمغرب؛
- أدى تباين توزيع المرافق والبنى التحتية الكبرى إلى بروز جهات ذات مؤشرات تنموية مهمة، وجهات تعاني من البطالة والأمية وارتفاع مؤشر الهامشية؛
- تفعيل دور المجالس الجهوية وتدخل الدولة عنصرين أساسيين لعدالة مجالية وجهوية.

3. أدوات الدراسة

لا شك أن الأدوات المستعملة في معالجة الإشكالية تبين أهمية الدراسة ومدى دقة النتائج المحصل عليها، في هذا الإطار اعتمدنا على الأدوات التالية:

- الدراسة الجيوبولوغرافية: لا يمكن دراسة إشكالية معينة دون الفهم والاستيعاب الجيد للموضوع المدروس، ولن يتم ذلك إلا بالقراءة المتفحصية

لمختلف ما كتب حول موضوع "الجهوية" وكذلك التقارير الرسمية حول "الجهوية المتقدمة" إضافة إلى الحصول على المعطيات الخاصة بالجهات من مختلف المصالح الإدارية خاصة المندوبية السامية للتخطيط.

- نظم المعلومات الجغرافية: من أجل إبراز التوزيع الجغرافي لمختلف المرافق والخدمات بين الجهات المغربية اعتمدنا على برنامج Arc Gis لرسم الخرائط والهدف من ذلك إنتاج خرائط موضوعاتية تمكن من تقديم أجوبة عديدة عن الظاهرة المدروسة، وفي إنتاج هذه الخرائط تم الاعتماد على المعطيات الرسمية.

4. مناهج الدراسة

يمكن تعريف المنهج العملي بأنه "وسيلة علمية تمكن الباحث من الكشف عن المعارف والحقائق والقوانين التي يسعى إلى إبرازها وتحقيقها مع محاولة اختبارها للتأكد من صلاحيتها في مواقف أخرى، وتعميمها للوصول إلى "النظرية" التي هي هدف كل بحث علمي" (كرزاي موسى، 2004، ص 40). وللحصول على نتائج دقيقة لا بد من الاعتماد على مناهج تتماشى وطبيعة الإشكالية المدروسة، في هذا الإطار اعتمدنا على المناهج التالية:

- المنهج المقارن: من خلال مقارنة مختلف المؤشرات والإحصائيات بين مختلف الجهات؛
- المنهج التاريخي: التتبع التاريخي لتطور الظاهرة المدروسة، واستعملنا هذا المنهج في رصد تطور مسلسل الجهوية بالمغرب؛
- المنهج الإحصائي: تكميم الظاهرة المدروسة وإعطاء أرقام وإحصائيات تمكننا من التمييز بين مختلف المؤشرات الجهوية.

5. المفاهيم المؤطرة للدراسة

تجنباً لأي لبس، لا بد من التطرق ولو بشكل مقتضب إلى بعض المفاهيم المحورية بهذه الدراسة، وسنقتصر على مفاهيم الجهة والجهوية والجهوية المتقدمة.

الجهة بصفة عامة تعني "ذلك الحيز الترابي المتماسك جغرافياً والمتجانس اجتماعياً وتاريخياً والمعلوم إدارياً، له من الإمكانيات والموارد ما يجعله قادراً على توفير إطار عيش كريم

وبناء صرح الديمقراطية وتحقيق التنمية الترابية المحلية المستديمة." (محمد حزوي، 2014، ص 15).

- **الجهوية مفهوم جد واسع** وهي عبارة عن "سياسة إرادية عمومية تهدف من خلالها الدولة إلى التخلي على بعض اختصاصاتها لفائدة المؤسسة الجهوية قصد احتواء بعض الاختلافات والنزاعات الإثنية واللغوية والدينية، ومعالجة الاختلالات والتناقضات المجالية وتثمين الموارد الترابية الطبيعية والبشرية". ويمكن التمييز بصفة عامة فيما يخص الجهوية بين:
 - **الجهوية الوظيفية** (Régionalisation fonctionnelle): وتقوم على أساس الوظيفة التي أنيطت بها بحيث لا تتوفر على شخصية قانونية مستقلة؛
 - **الجهوية الإدارية** (Régionalisation administrative): وتتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ولها اختصاصات تمارسها بمقتضى القانون العادي؛
 - **الجهوية الإدارية المتقدمة** (Régionalisation administrative avancée): وهي تلك التي ارتقت دستوريا، ولها اختصاصات واسعة تمارسها بمقتضى القوانين التنظيمية العادية؛
 - **الجهوية السياسية أو الموسعة** (Régionalisation élargie): وتتحدد وفق مقتضيات دستورية وتتقاسم مع الدولة الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية. (محمد حزوي، 2014، ص 15).
- **الجهوية المتقدمة:** مسلسل إجرائي يستهدف تطوير الاختصاصات والموارد البشرية وتخفيف الوصاية الممارسة والانتقال من نمط الاقتراع غير المباشر إلى المباشر ارتباطا بانتخاب المجالس الجهوية دون أن ترقى هذه الجهوية إلى درجة الجهوية الموسعة (كريم لحرش، 2012، ص 52). وقد تم إنشاء لجنة استشارية للجهوية أنيطت بها مهمة تصور مشروع جديد لهذه الجهوية المتقدمة، تراعى في بنائه التوجيهات السامية الواردة في الموضوع والمتمثلة أساسا في تبني جهوية متقدمة ذات طابع مغربي أصيل، تركز على أسس الوحدة الترابية والتضامن بين الجهات المرتقبة والتوازن في توزيع الصلاحيات بين الإدارات المركزية والمجالس الجهوية، وتعميق اللاتركيز الإداري. (زهير النامي، 2019، ص 13)

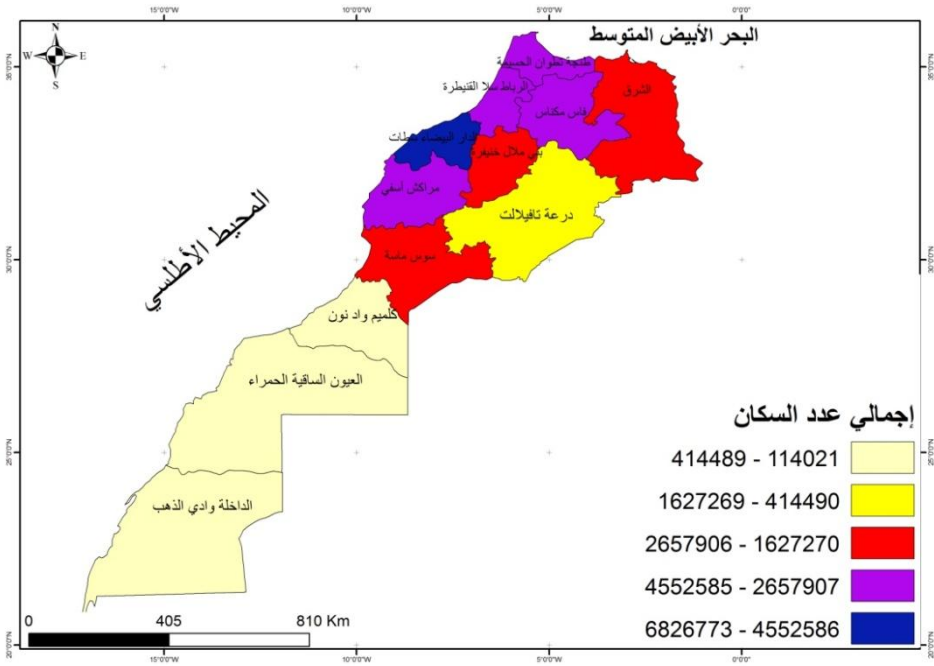
1. توزيع المرافق والخدمات الكبرى في إطار الجهوية المتقدمة

لدراسة العدالة المجالية في إطار الجهوية المتقدمة اعتمدنا على مجموعة من المؤشرات بما فيها عدد السكن، توزيع البنيات التحتية الكبرى، توزيع الناتج الداخلي الخام، وكذلك توزيع المرافق الصحية والتعليمية بين مختلف الجهات المغربية، والهدف من ذلك معرفة أوجه الاختلاف بين الجهات 12 المشكلة للتراب الوطني.

1. اختلال توزيع السكان بين الجهات

وصل تعداد ساكنة المغرب سنة 2014 إلى 848.24233 نسمة بعدما لم يكن يتجاوز عدد السكان 626.47011 سنة 1960 (المندوبية السامية للتخطيط 2014)، لكن التوزيع الجغرافي للسكان يظل متباينا وبشكل صارخ كما توضح الخريطة أسفله.

خريطة رقم 1: توزيع السكان بين الجهات سنة 2014



المصدر: إنجاز شخصي 2020 اعتمادا على نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014

تحظى جهة الدار البيضاء سطات بأكبر قاعدة ديموغرافية على المستوى الوطني بحوالي 7 ملايين نسمة، تليها جهة مراكش آسفي بحوالي 4.5 مليون نسمة، في حين أن الجهات الصحراوية لا تتجاوز بها عدد الساكنة مليون نسمة، فجهة الداخلة وادي الذهب لا تشكل سوى نسبة 0.33 %، في حين أن جهة الدار البيضاء سطات تشكل 20.16 %، أي خمس الساكنة على المستوى الوطني، وهو ما يظهر تبين توزيع السكان عبر الجهات المغربية، وستزداد هذه الفوارق مع السنوات بفعل ارتفاع معدل التزايد الديموغرافي واستقطاب المدن الكبرى للتيارات الهجرية، نظرا للفرص التي توفرها والخدمات التي تقدمها للساكنة.

2. غياب العدالة المجالية في توزيع البنيات التحتية الكبرى

تعمقت الفوارق المجالية في توزيع البنيات التحتية الكبرى منذ فترة الاستعمار، هذا الأخير هو الذي أدى إلى بروز هذه التفاوتات، ومع فجر الاستقلال بادر المغرب إلى تشييد مجموعة من البنيات التحتية الكبرى كالطرق السيارة وتمديد شبكة السكة الحديدية، إلا أن توزيعها الجغرافي ظل غير متكافئا، حيث تحظى الجهات الشمالية الغربية بتركز البنيات المهمة عكس جهات الجنوب والوسط.

أ. الطرق السيارة

تعد الطرق السيارة من بين أبرز البنيات التحتية التي يعول عليها في تحريك عجلة الاقتصاد. ووصل طول الطرق السيارة بالمغرب إلى 1800 كلم سنة 2016، علما بأن أول طريق سيار بالمغرب شيد سنة 1986 وهي الطريق الرابطة بين الرباط والدار البيضاء، وتحتل شبكة الطرق السيارة بالمغرب المرتبة الثانية من حيث الطول على الصعيد الإفريقي. لكن هذه الطرق السيارة تقتصر على الجهات الشمالية والشمالية الشرقية في حين تفتقد جهات درعة تافيلالت وكلميم واد نون والداخلة وادي الذهب لهذه البنية التحتية المهمة.

ب. السكك الحديدية

منذ فترة الحماية والمغرب يعتمد على النقل السككي، من خلال مجموعة من الخطوط وهي كالتالي:

- الخط الرابط بين مراكش وفاس مرورا بالدار البيضاء الرباط القنيطرة مكناس؛

- الخط الرابط بين فاس ووجدة؛
- الخط الرابط بين الدار البيضاء والجديدة؛
- الخط الرابط بين مكناس وطنجة.

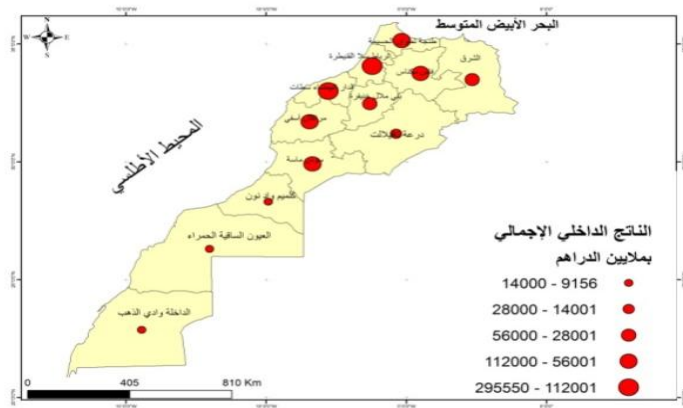
وقد تعززت خدمة القطارات بتدشين القطار الفائق السرعة (TGV) بين الدار البيضاء وطنجة، حيث يعتبر القطار الفائق السرعة بالمغرب الأول من نوعه بإفريقيا، وتصل سرعته القصوى إلى 357 كيلومتر في الساعة، يسير على خط سككي فائق السرعة (بمعدل 320 كم/س) من طنجة إلى القنيطرة، ثم تنخفض السرعة (بمعدل 160 كم/س) من القنيطرة إلى الدار البيضاء، تم تدشينه يوم 15 نونبر 2018 من طرف ملك البلاد والرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون وقد أطلق عليه اسم "البراق". لكن جهات درعة تافيلالت وسوس ماسة وكلميم واد نون والداخلية وادي الذهب، تفتقد لخدمة التنقل بواسطة القطارات.

كما تم اعتماد النقل بواسطة الطرامواي بمدينتي الرباط (2011) والدار البيضاء (2017) وذلك راجع بالأساس إلى أهمية القاعدة الديموغرافية بهاتين المدينتين، وهو ما يستلزم تعميم هذه التجربة بجل المدن الكبرى كمراكش وأكادير وفاس ومكناس ووجدة.

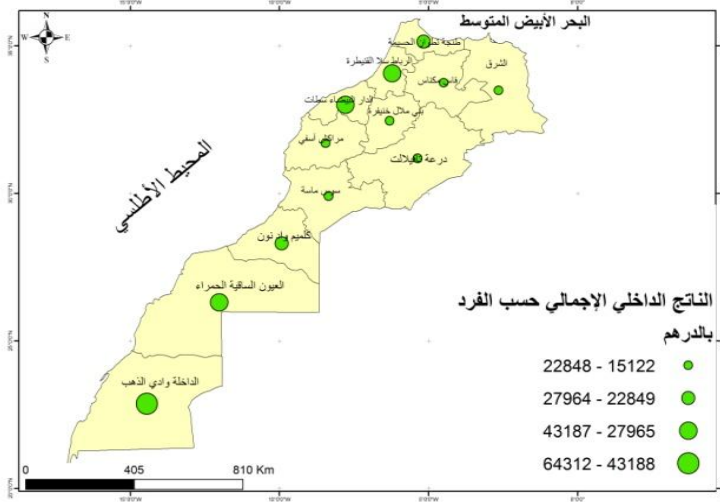
3. تباين توزيع الناتج الداخلي الخام بين الجهات

يعد الناتج الداخلي الخام من بين المؤشرات الاقتصادية الدالة على قدرة الجهة على تحقيق التنمية، لكن بالمغرب يلاحظ تباين كبير في حجم الناتج الداخلي الخام بين الجهات، وكذلك الناتج الداخلي الخام للفرد، وهو ما تبرزه الخريطتين التاليتين.

خريطة رقم 2: توزيع الناتج الداخلي الخام بين الجهات



خريطة رقم 3: توزيع الناتج الداخلي الخام حسب الفرد



المصدر: إنجاز شخصي 2020 اعتمادا على معطيات المندوبية السامية للتخطيط

تأتي جهة الدار البيضاء سطات في المرتبة الأولى من حيث الناتج الداخلي الخام بحوالي 295550 مليون درهم، تليها جهة الرباط سلا القنيطرة بـ 150693 مليون درهم، ثم جهة طنجة تطوان الحسيمة بـ 87213 مليون درهم، ويلاحظ تباين كبير بين الجهات، حيث تمثل جهة الدار البيضاء سطات 32.04 % من الناتج الداخلي الوطني؛ أي حوالي ثلث الإنتاج الداخلي الخام الوطني، بينما لا تمثل جهة الداخلة وادي الذهب 0.99 % وجهة دعة تافيلالت 2.67 %.

وبخصوص الناتج الداخلي الإجمالي حسب الفرد فتأتي جهة الداخلة وادي الذهب في المرتبة الأولى بـ 64312 درهم نظرا لعدد سكانها الضعيف مقارنة بالجهات الأخرى، تليها جهة الدار البيضاء بـ 43187 درهم، وتأتي جهة دعة تافيلالت في المرتبة الأخيرة بـ 15122 درهم للفرد.

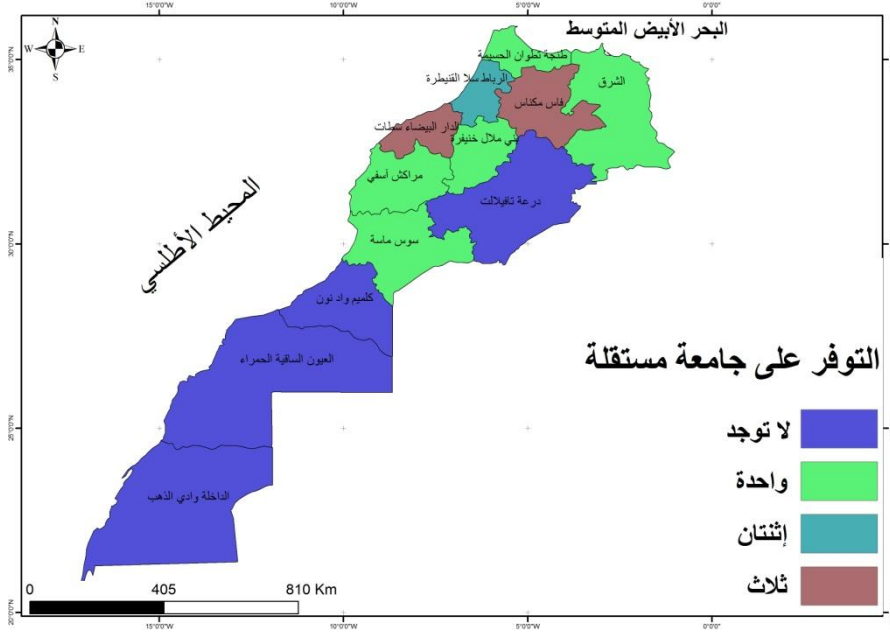
4. تحديات كبرى في توزيع المرافق الاجتماعية في إطار الجهوية المتقدمة

إضافة إلى تباين توزيع الساكنة والمرافق الكبرى، تواجه الجهوية المتقدمة إشكال غياب العدالة المجالية في توزيع المرافق الاجتماعية الكبرى. وسنركز على البنات التعليمية والصحية.

أ. البنيات التعليمية

يعد التعليم من أهم الحقوق والخدمات التي يجب توفرها بجميع الجهات المغربية، لكن درجة إشباع هذه الخدمة تختلف من جهة إلى أخرى، كما تختلف بين أقاليم الجهة الواحدة، بل داخل الإقليم أو المدينة الواحدة، وقد بدلت الدولة مجهودا كبيرا منذ فجر الاستقلال في توفير التعليم للجميع، فكانت النتائج مقبولة بخصوص السلك الابتدائي والإعدادي، وبدرجة أقل التعليم الثانوي، لكن التعليم الجامعي يبقى دون المستوى المطلوب، فمجموعة من الجهات لا تتوفر على جامعة مستقلة، الأمر الذي يحتم على الطلبة التنقل إلى جهات أخرى، وفي حالة ضعف الحالة الاجتماعية للطلاب يؤدي ذلك إلى ارتفاع نسبة الهدر الجامعي خاصة بالنسبة للإناث.

خريطة رقم 4: التعليم الجامعي حسب الجهات بالمغرب



المصدر: إنجاز شخصي 2020

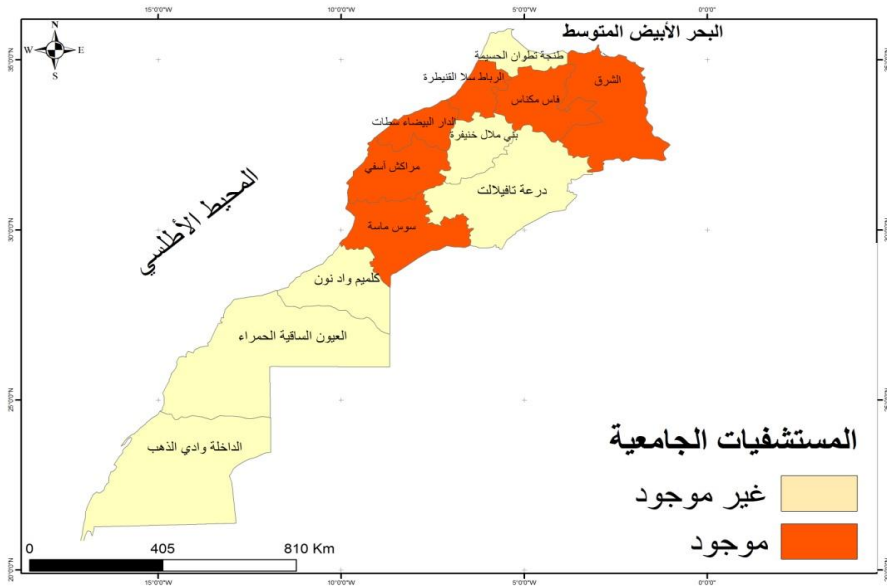
إذا كانت بعض الجهات تتوفر على أكثر من جامعة كجهة الدار البيضاء سطات (جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، جامعة شعيب الدكالي بالجديدة، جامعة الحسن الأول

بسطات)، والبعض الآخر يتوفر على جامعتين كجهة الرباط سلا القنيطرة (جامعة محمد الخامس بالرباط، جامعة ابن طفيل بالقنيطرة)، فإن أربع جهات لا تتوفر على جامعة مستقلة، وهي جهات درعة تافيلالت، كلميم واد نون، العيون الساقية الحمراء والداخلية وادي الذهب، رغم أن هذه الجهات تتوفر على بعض الكليات متعددة التخصصات، الأمر الذي يتطلب توفير جامعات مستقلة ذات تكوينات متعددة توفر التعليم الجامعي لأبناء الجهات.

ب. البنيات الصحية

تبقى الصحة شأنها شأن التعليم من أهم الخدمات الاجتماعية اللازم توفرها، لكن درجة إشباع هذه الخدمة يبقى دون المستوى، وقد أبانت أزمة وباء كورونا المستجد ضعف القطاع الصحي بالمغرب، فمجموعة من الجهات لا تتوفر على مستشفيات جامعية تضمن العلاج للسكان، وفي الحالات الحرجة يضطر المرضى إلى التنقل إلى جهات أخرى، الأمر الذي يجعل الحديث عن جهات قوية أمرا مستبعدا. فكيف يمكن الحديث عن جهوية متقدمة وجهات لا تتوفر على مؤسسات جامعات مستقلة ولا على مستشفيات جامعية؟

خريطة رقم 5: التوفر على مستشفى جامعي حسب الجهات بالمغرب



المصدر: إنجاز شخصي 2020

تعد المستشفيات الجامعية من المؤشرات الدالة على الوضع الصحي الجهوي، ويتوفر المغرب على 6 مستشفيات جامعية فقط في كل من مراكش والرباط والدار البيضاء وفاس وأكادير ووجدة، في حين أن 6 جهات أخرى لا تتوفر على مستشفى جامعي. وخلال أزمة كورونا تم اعتماد المستشفيات الجامعية للتكفل بالمرضى، وكذلك إجراء التحليلات الطبية للكشف عن حالات الإصابة.

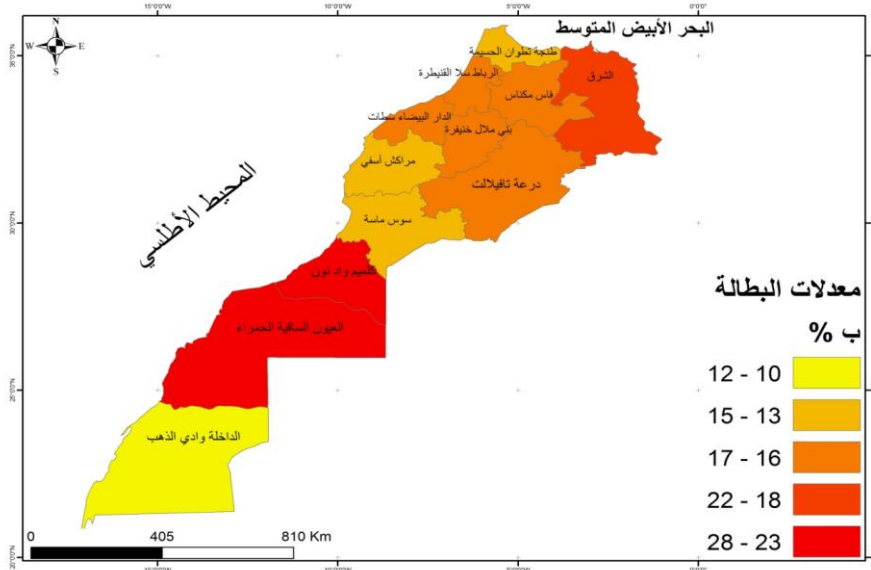
11. انعكاس التباين الجهوي على المؤشرات التنموية في إطار الجهوية المتقدمة

إن غياب العدالة المجالية في توزيع المرافق والخدمات بين الجهات انعكس على المؤشرات التنموية، وسنقتصر على دراسة البطالة والأمية ومؤشر الهامشية، وفي آخر المحاور سنحاول اقتراح بعض التوصيات التي من شأنها بلورة عدالة مجالية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة.

1. ارتفاع نسب البطالة

بسبب تركيز البنيات الاقتصادية الكبرى (المصانع، المقاولات، الشركات...) بالجهات الشمالية الغربية، أدى ذلك إلى تباين مؤشر البطالة حسب الجهات، ويصل المعدل الوطني للبطالة إلى 16.2 %، لكن توزيع نسب البطالة يختلف حسب الجهات كما يظهر من خلال الخريطة التالية:

خريطة رقم 6: توزيع نسب البطالة حسب الجهات



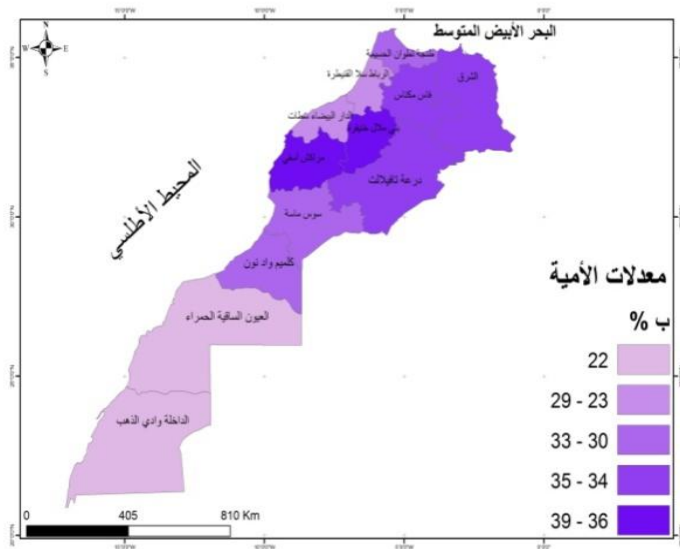
المصدر: إنجاز شخصي 2020 اعتمادا على معطيات المندوبية السامية للتخطيط

تحتل جهة العيون الساقية الحمراء المرتبة الأولى وطنيا من حيث معدلات البطالة بـ 28 %، تليها جهة كلميم واد نون بنسبة 27.1 %، وهو ما يستلزم توفير بنيات التشغيل بهذه الجهات، بينما تتوفر جهة الداخلة وادي الذهب على أقل نسبة بطالة بـ 10.1 %، وذلك راجع إلى عدد سكانها الضعيف مقارنة بالجهات الأخرى، وعلى العموم يمكن القول أن جهات مراكش آسفي وطنجة تطوان الحسيمة وسوس ماسة أحسن الجهات على مستوى التشغيل نظرا لتوفرها على أنشطة اقتصادية متنوعة (سياحة، صناعة، خدمات.. إلخ)

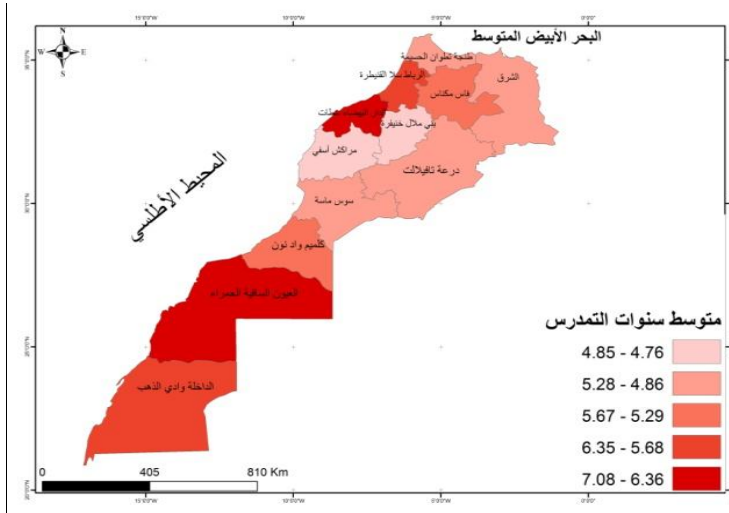
2. انتشار الأمية وتباين سنوات التمدرس

يتأثر مؤشر الأمية بمدى توفر البنيات التعليمية، فالجهات التي تتوفر على خدمات تعليمية متنوعة تنخفض بها نسب الأمية، كما يتأثر مؤشر عدد سنوات التمدرس بمدى وفرة التعليم، ويتباين توزيع نسب الأمية حسب الجهات، حيث يصل المعدل الوطني 32.2 %، أما بخصوص عدد سنوات التمدرس فيصل المعدل الوطني إلى 5.64 (المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2017، ص 17) والخرائط التالية توضح ذلك.

خريطة رقم 7: توزيع نسب الأمية حسب الجهات



خريطة رقم 8: عدد سنوات التمدرس حسب الجهات



المصدر: إنجاز شخصي اعتمادا على معطيات المندوبية السامية للتخطيط + المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2017، ص 17

تحتل جهة بني ملال خنيفرة المرتبة الأولى من حيث معدلات الأمية بنسبة 39.1 %، خاصة بالأقاليم الجبلية (أزيلال، خنيفرة)، تليها جهة مراكش آسفي ب 37.8 %، في حين تحتل جهة العيون الساقية الحمراء أقل نسبة ب 21.5 % نظرا لمحدودية عدد ساكنتها مقارنة بالجهات الأخرى.

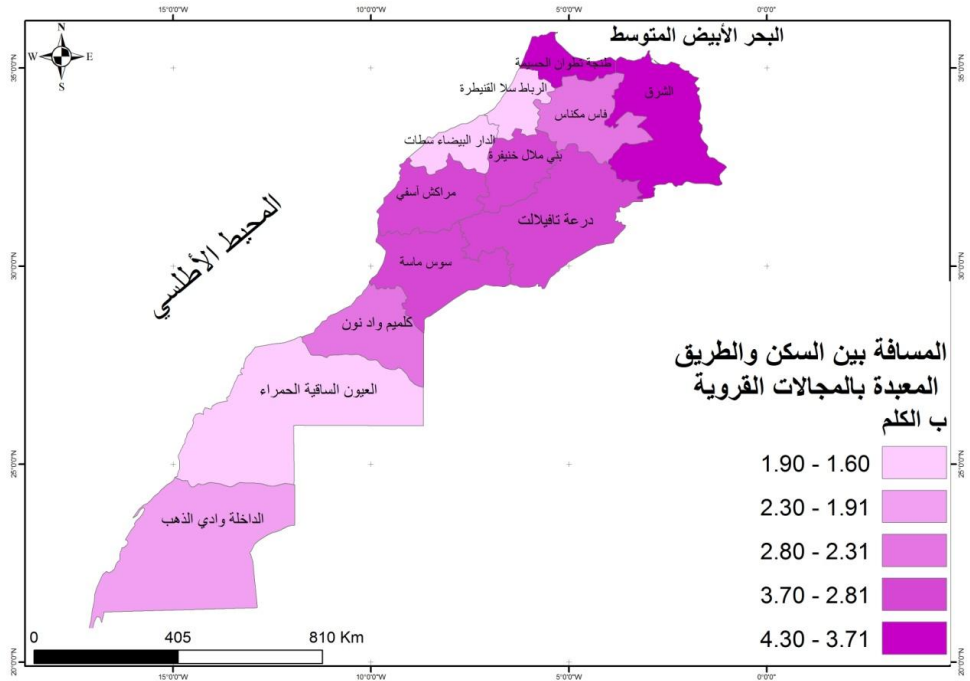
أما بخصوص عدد سنوات التمدرس فتأتي جهة الساقية الحمراء في المرتبة الأولى ب 7.08، تليها جهة الدار البيضاء سطات ب 6.71 %، وتحتل جهتي مراكش آسفي (4.76) وبني ملال خنيفرة (4.85) أقل معدل، والأمر يوازي تقريبا توزيع معدلات الأمية، الأمر الذي يستدعي تقوية العرض التعليمي بهذه الجهات وتنزيل برامج محو الأمية.

3. تباين مؤشر الهامشية حسب الجهات

يمكن دراسة مؤشر الهامشية من خلال حساب المسافة بين المسكن والطريق المعبد بين مختلف الجهات مع التركيز على المجالات القروية، فالمجالات التي تتوفر على شبكة طرقية كثيفة يؤدي ذلك إلى الرفع من نسب الولوجية، وتمثل الولوجية درجة سهولة أو صعوبة وصول الأشخاص والسلع والبضائع إلى مكان معين (BAVOUX (J.-J.), BEAUCIRE (F.), CHAPELON

(L.), ZEMBRI (P.), 2014, p.41) انطلاقا من وجهة محددة من خلال استعمال وسائل النقل المتوفرة، وتكون إما نقطية (إدارة معينة) أو مساحية (حي معين)، والخريطة التالية تبرز ذلك.

خريطة رقم 9: توزيع المسافة بين المسكن والطريق المعبد حسب الجهات



المصدر: إنجاز شخصي 2020 اعتمادا على معطيات المندوبية السامية للتخطيط

يصل المعدل الوطني للمسافة بين المسكن والطريق المعبد في المجالات القروية إلى 3 كلم، ويتباين هذه المؤشر حسب الجهات المغربية، فالجهات التي تتوفر على شبكة طرقية كثيفة تنخفض بها المسافة، في حين ترتفع بالمجالات ذات الشبكة الضعيفة، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع مؤشر الهامشية وضعف الولوجية.

وتأتي جهة طنجة تطوان الحسيمة في المرتبة الأولى ب 4.3 كلم، أي الأكثر هامشية، تليها الجهة الشرقية ب 4.1 كلم، في حين تبقى جهة الرباط سلا القنيطرة الأكثر وولوجية ب 1.6 كلم فقط، نظرا لتوفر طرق كثيفة بهذا المجال، مستفيدا من طابع الانبساط عكس مجالات الريف والأطلس الكبير والمتوسط والصغير. لقد سعت الدولة إلى تطوير الشبكة الطرقية

بالمغرب من خلال البرنامج الوطني للطرق القروية الأول والثاني، فكانت النتائج مشجعة، لكن لا بد من تضافر الجهود لتحسين جميع المؤشرات التنموية بغية إنجاح ورش الجهوية المتقدمة.

4. حلول واقتراحات من أجل عدالة جهوية

من خلال المحور الأول تبين لنا أن المغرب يعاني من ضعف العدالة المجالية في توزيع المرافق والخدمات التجهيزات الكبرى، الأمر الذي أدى إلى تباين المؤشرات الاجتماعية بين الجهات، وهو ما سيؤثر بدون شك على نجاح ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب، فإذا كانت الجهات بالدول الأوروبية (ألمانيا، فرنسا، إيطاليا، إسبانيا... إلخ) تتوفر على جميع المقومات بما في ذلك طرق سيارة ومطارات وموانئ وسكك حديدية إضافة إلى جامعات جهوية ومستشفيات كبرى... إلخ، إلا أن بالمغرب لازلنا نلاحظ حدة التباينات الجهوية، وقوة المركز وضعف الهامش، واختلاف الوضع التنموي بين الجهات، وللتخفيف من ذلك نقترح التوصيات والبدائل التالية من أجل عدالة جهوية حقيقية.

أ. تفعيل دول المجالس الجهوية

تعد المجالس الجهوية فاعلا رئيسيا في التنمية الجهوية، وفي إطار ورش الجهوية المتقدمة تم انتخاب أعضاء المجالس الجهوية بواسطة الاقتراع المباشر، لكن هذه المجالس تعاني من إشكاليات متعددة كمحدودية المستوى التعليمي للأعضاء، وهو ما يهدد فرصا حقيقية. فالمنتخب الجهوي بات مطالبا بالترافع على المشاريع وجلب الاستثمارات والاستفادة من التمويلات التي تقدمها الصناديق الوطنية والدولية. لقد بات من اللازم تراجع أدوار سلطات الوصاية (الولاية) لفائدة المجالس الجهوية وتفعيل صلاحياتها.

ب. تشجيع الاستثمار وتقوية البنيات التحتية بالجهات الهامشية

تتركز الاستثمارات بالجهات ذات البنيات التحتية المتطورة، خاصة بالشمال الشرقي، أمام هذا المعطى لا بد من تدخل الدولة لتوفير البنيات التحتية من خلال:

- مد شبكة الطرق السيارة لتشمل جميع الجهات المغربية؛
- مد شبكة السكك الحديدية؛
- تقوية الشبكة الطرقية بالجهات التي تعرف ارتفاع مؤشر الهامشية؛

- تشييد جامعات مستقلة بكل من جهة درعة تافيلالت وكلميم واد نون والعيون الساقية الحمراء والداخلة وادي الذهب مع تكوينات تتوافق والأنشطة الاقتصادية الجهوية؛
- تشييد مستشفيات جامعية بجميع الجهات وتطوير وضعية القطاع الصحي؛
- تشييد وحدات صناعية بجميع الجهات المغربية لتثبيت الساكنة وتوفير فرص الشغل؛
- تامين الموارد الترابية المحلية ودعمها، مثلا بالجهات الصحراوية يجب تطوير الصناعات البحرية وتطوير القطاع السياحي والمعدني، وبجهة درعة تافيلالت يجب تطوير وتامين الثمر والمواارد الواحية، وبجهة طنجة تطوان الحسيمة تطوير صناعة السيارات والاستفادة من الإمكانيات التي تتيحها المنطقة الصناعية، وبجهات بني ملال خنيفرة وفاس مكناس يجب تطوير وعصرنة القطاع الفلاحي.

ت. تدخل الدولة بالجهات الهامشية

من الصعب الحديث عن عدالة جهوية في الوضعية الحالية دون تدخل الدولة، هذه الأخيرة هي التي تتوفر على الإمكانيات المالية الكفيلة بخلق التوازن الجهوي. في هذا الإطار، لا بد من دعم الجهات الفقيرة من خلال مشاريع كبرى مهيكلية، قادرة على تحقيق الإقلاع الاقتصادي الجهوي، من خلال تشجيع الاستثمار وتوفير الدعم المادي والتخفيضات الضريبية وتقوية البنيات التحتية ودعم المقاولات والشركات ومدها بجميع مقومات نجاح المشاريع.

ث. إرساء التعاون الجهوي

رغم أن من مرتكزات الجهوية المتقدمة التضامن الجهوي، إلا أن نتائجه جد محدودة، في هذا الإطار لا بد من دعم الجهات الغنية للجهات الفقيرة، من خلال مشاريع مشتركة، فبتشخيص واقع حال التراب الوطني يلاحظ أن جميع الجهات تتوفر على موارد طبيعية وبشرية يكفي فقط استغلالها وتثمينها وتحويلها من موارد كامنة إلى موارد ناجعة ومفعلة، مع التركيز على القطاع الصناعي، هذا الأخير يوفر الآلاف من فرص الشغل، الأمر الذي يؤدي إلى تثبيت الساكنة واستقطاب اليد العاملة، وبالتالي خلق الثروة.

خاتمة

عالجت هذه الورقة العلمية إشكالية العدالة الجهوية في توزيع المرافق والخدمات في إطار الجهوية المتقدمة، اعتمادا على المؤشرات الرسمية، واستغلال الإمكانيات التي تتيحها نظم المعلومات الجغرافية (SIG) في إنتاج خرائط تبرز التوزيع الجغرافي للظاهرة المدروسة، وبعد الانتهاء من دراسة الإشكالية، بات بالإمكان التحقق من الفرضيات التي انطلقنا منها.

كانت الفرضية الأولى "تباين توزيع المرافق والخدمات الكبرى يعمق الفوارق الجهوية بالمغرب" وهي فرضية صحيحة، حيث نلاحظ تركيز السكان بالجهات الشمالية الشرقية، وضعف الكثافة السكانية بالجهات الصحراوية، كما أن تركيز البنيات التحتية الكبرى (طرق سيارة، سكك حديدية... إلخ) في جهات دون أخرى، كما أن توزيع الناتج الداخلي الخام هو الآخر متباين وبشكل كبير، يقسم التراب الوطني إلى جهات غنية وأخرى فقيرة، إضافة إلى تباين توزيع الخدمات التعليمية (الجامعات) والخدمات الصحية (المستشفيات الجامعية) واقتصارها على جهات دون أخرى، كلها مؤشرات تؤثر على العدالة المجالية في إطار الجهوية المتقدمة.

وكانت الفرضية الثانية "أدى تباين توزيع المرافق والبنيات التحتية الكبرى إلى بروز جهات ذات مؤشرات تنموية مهمة، وجهات تعاني من البطالة والامية وارتفاع مؤشر الهامشية" وهي فرضية صحيحة أيضا، حيث نجد أن الجهات التي تتوفر على نشاط اقتصادي هش تعاني من البطالة، والجهات التي تعاني من ضعف الخدمات التعليمية تنتشر بها الأمية وانخفاض عدد سنوات التمدرس، كما أن الجهات التي تعاني من محدودية الشبكة الطرقية تعاني من ارتفاع مؤشر الهامشية.

أما الفرضية الأخيرة فكانت "تفعيل دور المجالس الجهوية وتدخل الدولة عنصرين أساسيين لعدالة مجالية وجهوية" وهي فرضية صحيحة أيضا، فلا بد من تفعيل أدوار المجالس الجهوية وتدخل الدولة من خلال تشييد البنيات التحتية وتشجيع الاستثمار وتشجيع التعاون الجهوي، كلها مقومات كفيفة بالتخفيف من حدة التباين الجهوي بالمغرب.

إن نجاح ورش الجهوية المتقدمة يستلزم توفر الجهات على جميع المقومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنظيمية الكفيلة بأداء أدوارها على أحسن ما يرام،

وإرساء اللامركزية، ليس في القوانين فقط، بل بالتطبيق على أرض الواقع، من أجل جهوية متقدمة تضاهي الجهويات بالدول الأوروبية.

لائحة المصادر والمراجع

- زهير النامي، 2019، "إقليم قلعة السراغنة ضمن التقطيعات الجهوية بالمغرب أية انعكاسات للتنمية الترابية"، مجلة الإنسان والمجال والتنمية، العدد 2، مطبعة فاست كوبي برانت، الطبعة الأولى.
- كرزازي موسى، 2004، "مناهج البحث في الأرياف من خلال تطبيقات الهجرة"، مجلة مناهج البحث في الوسط الريفي المغربي، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، سلسلة ندوات ومناظرات رقم 113، تنسيق كرزازي موسى وأيت حمزة محمد.
- كريم لحرش، 2012، "دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحكامة الترابية"، الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19، ط 3.
- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، 2017، "الأطلس المجالي الترابي للفوارق في التربية 2017"
- محمد حزوي، 2014، "الجهة والجهوية بالمغرب: تعدد المفاهيم وضبابية الرؤى" بالجهوية المتقدمة بالمغرب، الحكامة الترابية ورهانات التنمية المحلية، منشورات كلية الآداب سايس-فاس.
- المندوبية السامية للتخطيط، 2014، "مذكرة إخبارية حول الحسابات الجهوية 2014"
- المندوبية السامية للتخطيط، الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014.
- BAVOUX Jean – Jacques, BEAUCIRE François, CHAPELON Laurent, ZEMBRI Pierre, 2014, «Géographie des transports », Armand Colin, p 41.

الفقر والعزلة في جهة درعة تافيلالت: قراءة في بعض معيقات الحق في التنمية المجالية¹

د. أحمد حاسون

أستاذ باحث بالكلية متعددة التخصصات بالرشيدية

جامعة مولاي إسماعيل - مكناس

مقدمة

تتأسس معظم الأدبيات التي اشتغلت على موضوع الفقر والعزلة بالمغرب على منظورات ومرجعيات اجتماعية وحقوقية. إذ غالبا ما يتم الربط في هذه الأدبيات بين قضية الفقر والعزلة وقضايا حقوق الإنسان بصفة عامة، وإشكالية العدالة الاجتماعية بصفة خاصة. وعلى هذا الأساس، يتأطر موضوع هذه المساهمة، التي تروم دراسة الفقر والعزلة في جهة درعة تافيلالت، ضمن منظور حقوقي، ويستند في نفس الآن على مقارنة سوسيو- مجالية.

ومن هذا المنطلق، يتبدى الفقر والعزلة كانهك صريح لحقوق الإنسان، إذ ينظر إليهما وفقا للمنظور الحقوقي باعتبارهما حالة من الحرمان من الولوج إلى حقوق الإنسان الأساسية. وبهذا الصدد، تم التفكير في الفقر باعتباره خرقا لمبدأ حقوق الإنسان في حد ذاته. كما اعتبرت عزلة العالم القروي في أدبيات حقوق الإنسان من أهم الكوابح التي تحول دون استفادة الساكنة القروية من حقوق الإنسان الأساسية؛ كالصحة والتعليم على وجه الخصوص.

ويمكن تعريف الفقر بأنه عدم القدرة على الحفاظ على المستوى الأدنى من المعيشة. وهو كذلك غياب الحد الأدنى من الدخل أو الموارد لتلبية الحاجيات الأساسية. ويشير الفقر بشكل عام إلى مستوى غير مقبول من الأوضاع المعيشية، بل إلى وضع يتسم بالحرمان من الموارد أو القدرات التي تعتبر أساسية للإنسان. وفي هذا الإطار، عرف المنظر الاقتصادي أمارتيا سن الفقر بأنه نقص خطير في القدرات التي تمكن الكائن البشري من التمتع بالخيرات، المادية وغير المادية، المتوفرة للبشرية في زمان ما ومكان معين.²

¹ هذه المساهمة هي في الأصل مداخلة قدمت ضمن أشغال الندوة الجهوية "الحق في العدالة المجالية، مدخل أساسي لفعلية الحقوق بجهة درعة تافيلالت من أجل عقد اجتماعي جديد"، المنظمة من طرف اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان بجهة درعة تافيلالت يوم 20 نونبر 2019.

² ورد عند: أحمد حرزني، "الفقر في المغرب: مقدمات لا بد منها"، مجلة نوافذ، فصلية، العدد الثالث، يناير 1999، ص.66.

وإذا كان الحرمان الاقتصادي - انعدام الدخل - يعد سمة نمطية لمعظم تعاريف الفقر، فإن هذه السمة في حد ذاتها لا تأخذ بعين الاعتبار ما للظاهرة من جوانب ثقافية وسياسية واجتماعية لا حصر لها. من هنا، يمكن القول أن الفقر ليس مجرد حرمان من الموارد الاقتصادية أو المادية، ولكنه انتهاك لكرامة الإنسان. وعلى هذا الأساس، يروى المنظور الشامل للفقر الاهتمام على الخصوص بما يصاحبه من مواطن ضعف حرجة، وإهدار يومي للكرامة الإنسانية. لذلك، لا يجب أن تقتصر مقارنة موضوع الفقر على تناول الموارد المالية فقط، بل يجب أن تمتد إلى القدرات والخيارات التي من شأنها تمكين الإنسان من التمتع بالحقوق الأساسية (المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية)، وبالحرريات الجوهرية.

وارتباطا بذلك، فإن الرأي السائد في الفترة المعاصرة، هو أن الفقر شكل من أشكال الإقصاء والتهميش والمس بكرامة الإنسان، وبالتالي فهو انتهاك لحق جوهري من حقوق الإنسان، ينتج عنه انتهاك للعديد من الحقوق المتفرعة منها؛ كالحق في الشغل والدخل المناسب والعيش الكريم والضمان الاجتماعي والصحة... وهي حقوق اقتصادية واجتماعية أساسية.¹ وتبعاً لذلك، يتبين أن الخاصية الأساسية للفقر هي أنه يمثل انتهاكا شاملا لجميع حقوق الإنسان.

وتجدر الإشارة إلى أن الربط بين الفقر وحقوق الإنسان بدأ تدريجياً منذ الثمانينات بصدر إعلان الحق في التنمية سنة 1986 الذي يستمد جذوره من المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 التي تنص على حقوق ثقافية واقتصادية واجتماعية: مستوى لائق للعيش بما في ذلك طعام ولباس وسكن ورعاية صحية ملائمة؛ تعليم أولي مجاني وإلزامي؛ حرية اختيار العمل؛ تعويض عادل ومُرض؛ أجر متساو للعمل المتساوي؛ حق الانضمام إلى النقابات وتحديد معقول لساعات العمل؛ الضمان الاجتماعي.² هكذا، يشتمل مبدأ حقوق الإنسان المعاصر على سلسلة من الإجراءات للحماية ضد النتائج الأخطر تدميراً الناجمة عن

¹ الطيب البكوش، "الفقر وحقوق الإنسان"، مركز الكوثر لمقاومة الفقر، للاستزادة حول المنظور الحقوقي للفقر يمكن زيارة الرابط الآتي:

http://www.siironline.org/alabwab/moghavana_alfaghr/018.htr

² تشارلز آر. بيتر، فكرة حقوق الإنسان، ترجمة شوقي جلال، سلسلة عالم المعرفة، العدد 421، الكويت، فبراير 2015، صص. 37-38.

الفقر: سوء التغذية، والعوز إلى الملبس والمأوى، وكذا المرض والجهل. ويمكن تسمية الاهتمامات المتعلقة بهذه الحماية "باهتمامات الكفاف".¹

وبالانتقال للمستوى الوطني، تعتبر ظاهرة الفقر من أهم الظواهر التي تواجه المغرب على الرغم من التطورات التي عرفها في مجال تمكين المواطنين والمواطنات من الولوج إلى الحقوق الأساسية. ففي تسعينيات القرن العشرين، وبالتزامن مع اهتمام هيئات الأمم المتحدة بمكافحة الفقر الذي دشن سنة 1990، عرف المغرب اهتماما ملحوظا بمجال مكافحة الفقر، وذلك من خلال الخطابات السياسية، والبرامج العمومية، والميزانيات المخصصة لمشاريع محاربة الفقر والهشاشة، وكذا الأنشطة المدرة للدخل التي أضحت تغطي جغرافيا كافة جهات البلاد.²

وفي هذا المضمار، أكدت الخطابات الملكية على التوجهات العامة والأسس الإستراتيجية الكفيلة بضمان تحقيق تنمية بشرية منصفة وعادلة، ومواجهة كل أشكال الفقر والعزلة والهشاشة. كما تم تقديم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عام 2005 على أنها الإستراتيجية الأساسية في البلاد لمكافحة الفقر والإقصاء، إلى جانب التقليل من التفاوتات الصارخة بين المناطق، وكذا التفاوتات الاجتماعية. وتمثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية اختيارا أساسيا يستجبه من جهة استفعال ظاهرة الفقر والإقصاء والتمهيش الذي تعاني من انعكاساتها فئات واسعة من الشعب المغربي، ومن جهة أخرى عدم نجاح البرامج المعتمدة في تسريع أنساق امتصاص العجز المتراكم في مجال الخدمات الأساسية.³

وقد أكدت الوثيقة الدستورية لعام 2011 على خيار بناء دولة ديمقراطية حديثة يسودها الحق والقانون، وتسعى إلى إرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن

¹ يمكن تلخيص عناصر الحماية من الفقر في كفالة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لمستوى معيشة كاف للصحة والرفاه (للمرء ولأسترته)، بما في ذلك الطعام والسكن والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية الضرورية، وكذا تأمين مستقبل للتعليم الأولي المجاني (مواد 25 و 26). كما تؤكد المادة 22 من نفس الإعلان أن من حق كل شخص التمتع بهذه الحقوق عن طريق المجهود القومي والتعاون الدولي، ووفق تنظيم كل دولة وحسب مواردها. كما تضيف المادة 2 من العهد الدولي المعني بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى ذلك أن على الدول اتخاذ الخطوات اللازمة، كل على حدة، ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين خاصة العون الاقتصادي والتقني وفق أقصى ما هو متاح من مواردها، بهدف العمل مرحليا على الإنجاز الكامل للحقوق الاقتصادية. للمزيد من المعلومات ينظر، تشارلز آر. بيتر، ن.م، ص. 177.

² بكري الطاهر، "إشكالية الفقر بالمغرب: بين معدلات التفاوت المرتفعة وضعف الحكامة المحلية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14- شتاء 2015، ص. 111.

³ عبد الحميد عواد، "التنمية البشرية: المغرب في التراتبية الدولية، المؤشرات وقياسها، الآليات المعتمدة"، الجزء الثالث، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط - أكادال، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2007، ص. 15.

والحرية والكرامة، والمساواة وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم. فضلا عن ذلك، التزمت بالانخراط في المبادئ والحقوق والواجبات التي تنص عليها المواثيق والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان المعترف بها على الصعيد الكوني. فمبدئيا، أضحت الوثيقة الدستورية تضمن الحقوق الأساسية للجميع، والتي تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير سبل استفادة المواطنين والمواطنتين منها.¹

وفي إطار البحث عن تنمية ترابية تركز على التوزيع العادل للثروات، وضمان عدالة في ظروف العيش، وسياسة متوازنة للإدماج الاجتماعي، وكذا ضمان الحق في العيش الكريم، وبالتالي ضمان فعالية حقوق الإنسان من خلال مكافحة الفقر والعزلة على المستوى الترابي، قامت السلطات العمومية ببلورة سياسات عمومية لمكافحة الفقر والعزلة والهشاشة وفقا لمبدأ العدالة الترابية والمجالية. كما عمد النص الدستوري إلى تدعيم تجربة اللامركزية من خلال الجهوية المتقدمة التي تعتبر مبدئيا شكلا من أشكال المصالحة مع المجال، وإقامة نوع من التوازن بين مختلف الجهات، على اعتبار أنها توفر إمكانات هامة لتعميم التنمية، والتوزيع العادل للثروة في إطار نوع من التضامن بين الجهات.

لكن على الرغم من التقدم الذي عرفه النص الدستوري، والتطورات الهامة التي شهدتها المغرب على مختلف الأصعدة، فقد ظلت السلطات العمومية ذاتها، وجميع التقارير الرسمية الوطنية والدولية²، تؤكد على النسب العالية للفقر بمعانيه المتعددة بالمغرب. وتزداد شدة الفقر وعزلة العالم القروي على مستوى بعض جهات البلاد، وخاصة جهة درعة تافيلالت.

¹ طبقا للفصل 31 من الدستور تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، والحصول على تعليم عصري سهل الولوج وذي جودة، والتنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة، والتكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية، والسكن اللائق، والشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي، وولوج لوظائف العمومية حسب الاستحقاق، والحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة، والتنمية المستدامة. وتجدر الإشارة أن العديد من النصوص والقوانين المغربية قد عالجت وأخذت في الاعتبار مسألة مكافحة الفقر والعزلة في العالم القروي، وبالتالي تحقيق التنمية التي تراعي العدالة المجالية.

² ظل المغرب يحتل مراتب متأخرة في سلم التنمية البشرية حسب التقارير الدولية، فقد صنفت الأمم المتحدة المغرب في المركز 121 في مؤشر التنمية البشرية لسنة 2019 من أصل 189 دولة شملها التصنيف، مقابل 123 عالميا سنة 2018، علما أن المغرب كان يحتل المرتبة 118 في تصنيف 2017.

وفي هذا الإطار، تقوم الفكرة الأساسية التي تنبني عليها هذه المساهمة في دراسة الفقر والعزلة بجهة درعة تافيلالت، وذلك عبر ربطهما بإشكاليات وآفاق التنمية الترابية من جهة، وكذا إمكانات ضمان فعالية حقوق الإنسان بصفة عامة من جهة ثانية. هكذا، تروم هذه الدراسة التفكير في موضوع الفقر والعزلة بجهة درعة تافيلالت في علاقة بقضية الحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان من جهة، وكذا في ارتباط بأسئلة العدالة المجالية من جهة ثانية.

واستناداً لذلك، يمكن صياغة الإشكالية الأساسية لهذه المساهمة على النحو الآتي:

إلى أي حد يمكن الحديث عن فعالية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في ظل الإقرار بوجود الفقر والعزلة في جهة درعة تافيلالت؟ أو بمعنى آخر، ألا تمس نسب الفقر والعزلة المرتفعة في جهة درعة تافيلالت بفعالية الحق في التنمية؟ وتقر بمحدودية البرامج والسياسات العمومية وفقاً لمبدأ العدالة المجالية؟

ولتلمس عناصر الإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية، سنحاول تفكيك ظاهرة الفقرة والعزلة في المجال الجهوي لدرعة تافيلالت من خلال دراسة تركيبية تحاول قراءة المعطيات الرقمية الخاصة بمؤشرات التنمية الترابية من أجل تقييم مضمون وتجليات العدالة المجالية في البرامج والسياسات العمومية، وبالتالي استخلاص مدى تأثيرها على فعالية حقوق الإنسان.

الفقرة الأولى: الفقر بجهة درعة تافيلالت: التشخيصات والمفارقات

أكد دستور 2011 على أن التنظيم الترابي بالمغرب هو تنظيم لامركزي مؤسس على الجهوية المتقدمة. ويعتبر ذلك بمثابة اعتراف بالدور الفعال للجهة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة، خاصة وأن هذه الأخيرة أصبحت تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى. وتعتبر الجهوية المتقدمة نقلة نوعية نحو منظومة متكاملة للحكامة الترابية، أساسها تعميق ممارسة الديمقراطية المحلية، والاهتمام بالتنمية الجهوية المندمجة والمستدامة، والسعي إلى التقليل من حدة التفاوتات المجالية والفوارق الاجتماعية.

وتعد جهة درعة تافيلالت إحدى الجهات الجديدة في البلاد التي أحدثت وفقا لمرسوم 2.15.40 لسنة 2015¹. وتتكون هذه الجهة إداريا من خمسة أقاليم، وهي: الرشيدية، ورزازات، ميدلت، تنغير، زاكورة. كما تحتوي على 125 جماعة؛ منها 109 في العالم القروي، و16 في الوسط الحضري.²

وسنحاول في هذا المستوى دراسة ظاهرة الفقر بجهة درعة تافيلالت، وذلك من أجل الكشف عن معيقات الحق في التنمية المجالية. وإذ نتناول مستويات ونسب الفقر في هذه الجهة، فإننا نستند في ذلك على مقارنة تأخذ بعين الاعتبار بعدي الفقر: الأول الخاص بالمنظور النقدي: وهو الفقر المرتبط بالدخل أو ما يسمى بالفقر المالي الصرف. والثاني يخص الفقر متعدد الأبعاد الذي ينظر للفقر من منظور مختلف، وذلك بالنظر إليه كعنصر من عناصر الحرمان الذي يطال الأفراد.

وفي ضوء ذلك، يتبين أن الفقر المتعدد الأبعاد يتمم مقاييس التنمية النقدية حيث يقيس الحرمان غير النقدي في مختلف نواحيه، مما يرسم صورة أدق لحال الفقراء. وعلى سبيل المثال، اختار الدليل العالمي للفقر المتعدد الأبعاد، الذي وضعت مبادرة أكسفورد للفقر والتنمية البشرية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ثلاثة أبعاد لقياس الفقر هي: التعليم والصحة ومستوى المعيشة التي استخدم لقياسها عشرة مؤشرات.³

¹ مرسوم 2-15-40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، ج.ر. عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015)، ص. 1481.

² يبلغ عدد السكان بجهة درعة تافيلالت 1.635.008 نسمة، وهو ما يشكل 4.8 في المائة من سكان المغرب سنة 2014. وفي سنة 2017 بلغ عدد سكان الجهة 1663440 نسمة؛ منها 243 586 نسمة في الوسط الحضري، و1077971 نسمة في العالم القروي. أما عدد القاطنين الأجانب فيصل إلى 792. وفيما يخص مساحة الجهة، فتبلغ 128.592 كلم مربع، وهو ما يعادل 12.8 بالمائة من مساحة المغرب. أما الكثافة السكانية فهي 18 نسمة في الكلم مربع (المعدل الوطني هو 47 نسمة في الكلم مربع).

وفيما يتعلق بمعدل النشاط بالجهة بالنسبة للذكور فهو 67 في المائة، والإناث هو 19 في المائة. وبخصوص معدل البطالة بالنسبة للذكور فهو 55، في المائة والإناث 37، في المائة، والمجموع هو 6 في المائة.

- النشرة الإحصائية السنوية للمغرب 2018، المندوبية السامية للتخطيط، المملكة المغربية، 2018، ص. 17.

file:///C:/Users/hp/Desktop/Annuaire%20Statistique%20du%20Maroc%20année%202018%20(1).pdf

³ وضعت العديد من البلدان النامية مؤشرات خاصة بها لقياس الفقر المتعدد الأبعاد، صممت خصيصا للاثم أولويات سياساتها الإنمائية الوطنية. ومن الجدير بالذكر أنه لا يوجد تعارض بين منهجية قياس الفقر النقدي ومنهجية قياس الفقر المتعدد الأبعاد، ولا يحل أي منهما محل الآخر، حيث يمكن أن يؤدي نقص الموارد النقدية إلى الحرمان غير النقدي، ولكن هذا ليس الحال دائما، فقد تواجه بعض الأسر غير الفقيرة ماديا حرمانا من بعض الجوانب غير المادية. وبالتالي فإن هاتين المنهجتين تتكاملان بعضهما، ويمكن استخدامهما في آن واحد في تحليل

وفي هذا الإطار، سنقارب الفقر بجهة درعة تافيلالت من خلال مقارنة مستوياته بباقي الجهات بالمغرب من جهة، ومن خلال استحضار بعده: الفقر النقدي والفقر متعدد الأبعاد من جهة ثانية.

أولاً: الفقر النقدي بجهة درعة تافيلالت

بينت الدراسات¹ عن سنة 2014 أن معدل الفقر وصل في جهة درعة تافيلالت إلى 14.6 في المائة. ويعتبر هذا المعدل أعلى من المعدل الوطني، وهو ما جعل الجهة في المرتبة الأولى على مستوى الفقر بين الجهات في المغرب.

ويتبين أن الفقر بجهة درعة تافيلالت ظاهرة تتركز بشكل أساسي في العالم القروي أكثر منها في المناطق الحضرية. وعلى هذا المستوى، فالمناطق القروية هي الأكثر تضرراً من الفقر في الجهة، حيث أن نسبة الفقر في العالم القروي تبلغ 19.6 في المائة؛ أي أزيد بحوالي أربع مرات من نسبة الفقر في المناطق الحضرية التي تبلغ 4.8 في المائة.

وإذا كانت جهة درعة تافيلالت لا تختلف عن باقي الجهات التي يظهر فيها أيضاً أن معدل الفقر في العالم القروي أعلى من الفقر في الوسط الحضري، فإن نسبة الفقر في المناطق القروية في الجهة هي الأعلى على الصعيد المغربي بين الجهات، ونسبة الفقر في الوسط الحضري هي ثاني أعلى نسبة فقر في المجال الحضري بالمغرب.

وعلى الرغم من وجود تفاوتات ذات دلالة إحصائية في مجال الفقر بين المناطق الحضرية للجهات، فمن الواضح أن معدل انتشار الفقر في الوسط الحضري في جل الجهات أقل من المتوسط الوطني. ومن بين المناطق التي تعرف معدل انتشار الفقر في المناطق الحضرية أعلى من المتوسط الوطني (1.6 في المائة)، نجد جهة درعة تافيلالت (3 في المائة)، مباشرة بعد جهة بني ملال- خنيفرة (3.5 في المائة). هذا على الرغم من أن أكبر انخفاض في الفقر عرفته

الفقر في أي دولة إذا توافرت البيانات على المستوى الأسري في مسح واحد. ينظر: التقرير العربي حول الفقر متعدد الأبعاد، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، الأمم المتحدة، بيروت، لبنان، 2017، ص. 4.

¹ نقصد بشكل أساسي الوثائق والدراسات الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط، خاصة نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014.

المناطق الحضرية على المستوى الوطني هو ذاك الذي يخص جهة درعة تافيلالت (17.1 نقطة).¹

وإذا كان معدل الفقر قد عرف انخفاضا في جميع الأقاليم، وإن بإيقاعات ومستويات مختلفة، فمن بين الأقاليم التي تظل الأكثر فقرا على الصعيد الوطني نجد 3 أقاليم تنتمي إلى جهة درعة تافيلالت: إقليم تنغير (20.2 في المائة) الذي يأتي في المرتبة الثانية الأعلى فقرا في المغرب بعد أزيلال (20.7 في المائة)، ثم إقليم زاكورة في المرتبة الثالثة (20.1 في المائة)، وكذا إقليم ميدلت (14.2 في المائة).

ثانيا: الفقر متعدد الأبعاد بجهة درعة تافيلالت

شهد معدل الفقر متعدد الأبعاد²، خلال الفترة الممتدة من 2004 إلى 2014، انخفاضا في مختلف جهات المملكة. وقد عرفت الجهات الأكثر فقرا سنة 2004 انخفاضا أكبر مقارنة بباقي الجهات. ويتعلق الأمر بجهة مراكش - آسفي حيث انتقل معدل الفقر من 34,4 في المائة إلى 11,3 في المائة، وجهة طنجة- تطوان- الحسيمة من 30,3 في المائة إلى 9,5 في المائة، وجهة بني ملال - خنيفرة من 31,0 في المائة إلى 13,4 في المائة.³ وقد كان الانخفاض الأكبر في جهة درعة

¹ « Pauvreté et prospérité partagée dans le Maroc du troisième millénaire », Les Cahiers du plan, n°50, janvier-février 2018, pp.20-24.

² منذ سنة 2004، اعتمد التمثيل الخرائطي للفقر بالمغرب على المقاربة النقدية للبنك الدولي. غير أن المؤشرات المجالية الفاجمة عنها لا تعبر سوى عن توزيع الموارد المالية المتاحة للأسر، خاصة الإنفاق كمقياس لمستوى معيشة السكان. في حين تمكن خريطة الفقر متعدد الأبعاد من تقديم مؤشرات إحصائية عن الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والثقافية من حيث الحرمان على مستوى مجالات جغرافية متجانسة. ولقد شرعت المندوبية السامية للتخطيط منذ 2008، استكمالاً للمقاربة النقدية، في اعتماد مقارنة متعددة الأبعاد لتحليل ظواهر الفقر والهشاشة والفوارق الاجتماعية من أجل تحديد العوامل المسببة لها. وتُعزز هذا التوجه من خلال أشغال مبادرة الفقر والتنمية البشرية لجامعة أكسفورد في هذا المجال، والتي يرجع لها الفضل في توسيع اعتماد هذه المقاربة على المستوى العالمي. منذ هذا التاريخ، اهتمت المندوبية السامية للتخطيط بتتبع تطور الفقر متعدد الأبعاد انطلاقاً من معطيات البحوث الوطنية حول مستوى معيشة الأسر (2007)، والقياس الإنساني للسكان (2011)، واستهلاك ونفقات الأسر (2014)، حيث مكنت حصيلة الأشغال المنجزة من تحيين مؤشرات الفقر متعدد الأبعاد كما حددها مبادرة الفقر والتنمية البشرية لجامعة أكسفورد. وتستند هذه المقاربة في قياس الفقر متعدد الأبعاد على حزمة واسعة من الاحتياجات، من المفترض أن يشكل النقص النسبي أو المطلق فيها مصدراً أو تمظيراً للفقر أو استنساخه الاجتماعي. وتشمل هذه الاحتياجات التعليم والصحة والولوج للماء والكهرباء والصرف الصحي ووسائل التواصل وظروف السكن. والتي تمثل الأهداف الرئيسية المعتمدة من طرف جدول أعمال التنمية المستدامة لسنة 2030. راجع: "النتائج الرئيسية لخريطة الفقر متعدد الأبعاد لسنة 2014 المشهد الترابي والدينامية"، المندوبية السامية للتخطيط، المملكة المغربية، 2015، ص.2.

³ "النتائج الرئيسية لخريطة الفقر متعدد الأبعاد لسنة 2014 المشهد الترابي والدينامية"، ن.م، ص.5.

تافيلالت، حيث انخفض معدل الفقر بنسبة 25.7 نقطة مئوية. كما انخفض معدل انتشار الفقر بشكل كبير في العالم القروي حيث انخفض الفقر الشمولي أكثر من غيره. وفي هذا الإطار، شهد الفقر في العالم القروي انخفاضا في جهة درعة تافيلالت بنسبة 26.3 نقطة مئوية.¹

وبين ترتيب الجهات حسب معدل الفقر متعدد الأبعاد، أن نصفها يسجل معدلا للفقر يتجاوز المتوسط الوطني (8.2 في المائة). وتعد جهة بني ملال- خنيفرة الأكثر فقرا (13.4 في المائة)، تليها جهة مراكش- آسفي (11.3 في المائة)، ودرعة- تافيلالت (10 في المائة)، ثم فاس- مكناس (9.6 في المائة)، والجهة الشرقية (9.5 في المائة)، وطنجة- تطوان- الحسيمة (9.5 في المائة). وعلى هذا، تحتل جهة درعة تافيلالت المرتبة الثالثة في الجهات الأكثر فقرا على الصعيد الوطني.

وعلى مستوى تفكيك الفقر متعدد الأبعاد حسب مصدر الحرمان، يتبين ما يلي:

- مساهمة الحرمان في مجال التعليم تتأرجح بين 28,7 في المائة بجهة درعة تافيلالت و43,4 في المائة بجهة الداخلة- واد الذهب. ويخص هذا المؤشر تعليم الراشدين الذي احتلت فيه جهة درعة تافيلالت الرتبة الأخيرة في الفقر.² وفضلا عن ذلك، يساهم النقص في مجال تدرس الأطفال بحوالي 20,6 في المائة في الفقر متعدد الأبعاد بجهة درعة- تافيلالت، وبحوالي 13,4 في المائة في الفقر متعدد الأبعاد بجهة الداخلة- واد الذهب، مقابل 27,3 في المائة بجهة الدار البيضاء- سطات. وعليه، تأتي الجهة على مستوى هذا المؤشر في الرتبة 7 في الفقر وطنيا.
- ويساهم الحرمان من الولوج للماء والكهرباء والصرف الصحي بحوالي 17,8 في المائة في الفقر متعدد الأبعاد بجهة درعة- تافيلالت، وبحوالي 10,8 في المائة في الفقر بجهة

¹ « Pauvreté et prospérité partagée dans le Maroc du troisième millénaire », op.cit., p.22.

² تجدر الإشارة أن جهة درعة تافيلالت لا تتوفر على جامعة مستقلة رغم توفرها على كلية العلوم والتقنيات، والكلية متعددة التخصصات بالرشيدية التابعة لجامعة مولاي إسماعيل بمكناس. والكلية متعددة التخصصات بوارززات التابعة لجامعة ابن زهر بأكادير، في حين تتوفر جهات أخرى على أكثر من جامعة. فعلى سبيل المثال، تتوفر جهة الدار البيضاء سطات على ثلاث جامعات: جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، وجامعة شعيب الدكالي بالجديدة، وجامعة الحسن الأول بسطات، كما تتوفر جهة الرباط سلا القنيطرة على جامعتين: جامعة محمد الخامس بالرباط، وجامعة ابن طفيل بالقنيطرة.

- العيون- الساقية الحمراء، مقابل 24,6 في المائة بجهة بني ملال- خنيفرة. وهو ما يجعل الجهة تحتل على مستوى هذا المؤشر الرتبة 8 في الفقر على المستوى الوطني.
- أما فيما يخص الحرمان في مجال ظروف السكن، فهو يساهم ب4,4 في المائة في الفقر بجهة العيون- الساقية الحمراء، مقابل 20,7 في المائة بجهة درعة- تافيلالت. وهو ما يجعل الجهة تحتل الرتبة الأكثر فقرا على المستوى الوطني في هذا المجال.
 - وبالنسبة للحرمان في مجال الصحة، فيصل إلى 12,2 في المائة بجهة درعة- تافيلالت. وتبعاً لذلك، تأتي الجهة على مستوى هذا المؤشر في الرتبة 4 في الفقر وطنياً.¹

وفيما يخص وضعية الأسر الفقيرة بجهة درعة تافيلالت: فاستناداً إلى نتائج خرائط الفقر متعدد الأبعاد والفقر النقدي، أنجزت المندوبية السامية للتخطيط تصنيفاً للأسر حسب هذين الصنفين من الفقر. ويتعلق الأمر بتحديد النواة الصلبة للفقر، المتمثلة في فئة الأسر التي تراكم هذين الصنفين من الفقر، ويتضح أنها أكثر انتشاراً في جهات درعة تافيلالت (3.7 في المائة)، وبني ملال-خنيفرة (3.5 في المائة). أما على المستوى الإقليمي، فيبلغ هذا الفقر المزدوج في إقليم أزيلال (10.4 في المائة)، متبوعاً بفكيك (8.6 في المائة)، وميدلت (6.2 في المائة)، وتنغير (5.7 في المائة)، ويوجد هاذين الإقليمين الأخيرين بجهة درعة تافيلالت.

ومن جانب آخر، يظهر معدل الفقر الإجمالي تفاوتات ملحوظة على الصعيد الترابي: إذ على هذا المستوى يصل هذا المعدل إلى 20,7 في المائة بجهة درعة - تافيلالت، و19,1 في المائة بجهة بني ملال-خنيفرة، و14,3 في المائة بجهة مراكش - آسفي، و13,4 في المائة بجهة فاس - مكناس، و13,1 في المائة بجهة الشرق. وانطلاقاً من ذلك، يتبين أن جهة درعة تافيلالت، تعرف المعدل الأعلى فقراً بين الجهات. كما تجدر الإشارة إلى أن عمق وشدة الفقر أقوى في الجهات

¹ تعرف الخدمات الصحية الأساسية تفاوتاً كبيراً على مستوى التوزيع داخل الجهة. ويظل الولوج إلى مؤسسات الخدمات الصحية الأساسية في غاية الصعوبة من الناحية الجغرافية. وتجدر الإشارة أن الجهة لا تتوفر على مستشفى جامعي. ويصل عدد الأطباء في القطاعين العمومي والخاص إلى 449 طبيباً (361 طبيباً في القطاع العمومي، و88 في القطاع الخاص)، هذا علماً أن مجموع السكان القانونيين بالجهة حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى سنة 2014 هو 1635008 نسمة، مما يعني أن العرض الصحي بالجهة في تلك الفترة كان لا يتجاوز طبيباً واحداً لـ 3641 شخص. وفي سنة 2017، بلغ عدد الأطباء في الجهة 517 طبيباً، موزعين إلى 391 طبيباً عمومياً، و126 طبيباً خصوصياً. - "النشرة الإحصائية السنوية للمغرب" 2018، المندوبية السامية للتخطيط، المملكة المغربية، 2018، ص.349.

التي تعد الأكثر تضررا بنسبة الفقر، خصوصا جهة درعة تافيلالت، حيث يبلغ المؤشر القياسي بها 4.3 في المائة، ومؤشر الشدة 1.84 في المائة.¹

يتبين من التوصيف الرقيي السالف الذكر ارتفاع نسب ومستويات الفقر بمعانيه المتعددة بجهة درعة تافيلالت. ونعتقد أن هذه المعطيات الإحصائية كافية لوحدها للإقرار بضعف التمكين على مستوى حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية، مما يمس مبدئيا بفعالية الحقوق بهذه الجهة، وبالأخص بالحق في التنمية، وهو ما يقود كذلك إلى الإقرار بنوع من اللامساواة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهة وباقي الجهات. ومعلوم حسب أحد الباحثين أن اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية يمكن أن تسبب لا مساواة سياسية، إذ يمكن أن يؤثر الفقر واللامساواة تأثيرا مباشرا في المشاركة السياسية للمجموعات ذات الدخل المنخفض على وجه الخصوص.²

وفي ضوء ذلك، لا بد من التنبيه إلى أن ارتفاع معدلات الفقر، وما ينتج عنها من عدم التمتع بالحقوق الأساسية، يمكن أن يكون أحد الأسباب الرئيسة في تزايد حدة التوترات الاجتماعية في العديد من مناطق الجهة، والتي تضررت من التوزيع غير المتكافئ للثروة وثمار النمو الاقتصادي.

الفقرة الثانية: عزلة العالم القروي بجهة درعة تافيلالت

تشكل العزلة بجهة درعة تافيلالت إحدى أهم المشاكل التي تحول دون استفادة سكان العالم القروي من حقوق الإنسان الأساسية؛ كالصحة والتعليم على وجه الخصوص. ومعلوم أن ضعف تأهيل المناطق المعزولة في العالم القروي من حيث البنيات التحتية يقود إلى ارتفاع مستوى الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المجالية، وهو ما يشكل التحدي الأبرز في وجه جهود دعم فعالية الحقوق الإنسانية الأساسية.

وفي هذا المضمار، أصبحت البنيات التحتية الأساسية المتعلقة بالطرق الكفيلة بفك العزلة عن العالم القروي إحدى الأولويات الأساسية الرامية إلى تحسين تنقل الأشخاص

¹ « Pauvreté et prospérité partagée dans le Maroc du troisième millénaire », op.cit., p.24.

² أدام بيسيفورسكي، "الديمقراطية وإعادة التوزيع والمساواة"، ت. حسن بحري كامل، مجلة الثقافة العالمية، العدد 170، مايو-يونيو 2013، ص.74.

والسلع والخدمات، وضمان تنمية اقتصادية واجتماعية منصفة للسكان القروية. وعلى هذا، سنعمد إلى فحص معطيات البرنامج الطرقي لفك العزلة عن العالم القروي في ضوء أسئلة العدالة المجالية في توزيع المشاريع الطرقية، وذلك من خلال تحديد حجم استفادة جهة درعة تافيلالت من البرامج العمومية في هذا المجال.

وارتباطا بذلك، سنتناول في المستوى الأول العرض العمومي¹ في مجال تحسين ولوجية الساكنة القروية من خلال التطرق للعمليات المتعلقة بفك العزلة عن العالم القروي والتي تروم تحسين ظروف التنقل والعيش في الوسط القروي، ثم نبرز في المستوى الثاني حجم استفادة جهة درعة تافيلالت من البرامج العمومية المتعلقة بتقليص التفاوتات الترابية والاجتماعية بالوسط القروي.²

أولاً: الطرق وفك العزلة عن العالم القروي

انطلقت جهود تطوير الشبكة الطرقية من أجل فك العزلة عن العالم القروي منذ سنة 1995، وتمثل ذلك في إطلاق برنامج خاص بتدريك النقص الحاصل في الوسط القروي أطلق عليه "البرنامج الوطني الأول للطرق القروية"، الذي انطلق برسم الفترة 1996-2005 لإنجاز 11200 كيلومتر، بغلاف مالي يبلغ 7 ملايين درهم. وقد مكن هذا البرنامج من الرفع من نسبة ولوج الساكنة القروية التي انتقلت من 34 في المائة سنة 1995 إلى 54 في المائة سنة 2005.

أما البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية برسم الفترة 2006-2015 المتعلق بتوسيع عملية فك العزلة عن 15500 كيلومتر من الطرق القروية، بغلاف مالي قدره 15,3 مليار درهم، فقد مكن من رفع نسبة ولوج الساكنة القروية من 54 في المائة إلى 80 في المائة سنة 2012.³

علاوة على ذلك، فقد مكن برنامج التأهيل الترابي PMAT برسم الفترة 2011-2015، والذي هم 2330 كيلومتر، بتكلفة بلغت 2,5 مليار درهم، من الرفع من ولوجية الساكنة بنسبة

¹ سنركز بشكل أساسي على العرض العمومي في مجال البرامج المتعلقة بالطرق الكفيلة بفك العزلة عن العالم القروي.

² تتوفر جهة درعة تافيلالت على 109 جماعة في العالم القروي، وبلغ سكان العالم القروي 1074270 نسمة سنة 2014، و1077197 نسمة سنة 2017. وهو ما يبرز أهمية الرهانات السوسيواقتصادية التي يمثلها العالم القروي بجهة درعة تافيلالت.

- "النشرة الإحصائية السنوية للمغرب" 2018، م.س، ص.24.

³ "تنمية العالم القروي: التحديات والآفاق"، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2017، صص.53-54.

85 في المائة إلى حدود يوليوز 2016. يضاف إليها 2700 كيلومتر من الطرق تم إنجازها بغلاف مالي قدره 2,1 مليار درهم في إطار شراكة مع الجماعات الترابية. وقد بلغ إجمالي الاستثمارات 27 مليار درهم، في حين بلغ الطول الإجمالي للطرق والمسالك 32000 كيلومتر استفاد منها حوالي 50 في المائة من الساكنة القروية على الصعيد الوطني.

ونظرا للانعكاسات السوسيو اقتصادية الملموسة للبرنامجين الوطنيين للطرق القروية، والمتعلقان بإنجاز 26136 كلم من الطرق القروية، خلال الفترة الممتدة من 1995 إلى 2017، عمدت السلطات العمومية إلى تبني برنامج لمحاربة الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي. وقد تم رصد اعتمادات مالية ضمن هذا البرنامج تقدر بـ 36 مليار درهم لفائدة البنيات الطرقية بالعالم القروي.¹

وعلى المستوى الاجتماعي، استهدفت المشاريع الاستثمارية العمومية تيسير ولوج الساكنة إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية (كالطرق والصحة والتعليم والماء والكهرباء...)، خاصة في إطار تنزيل برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. أما على المستوى الاقتصادي، فقد استهدفت المشاريع العمومية تعزيز البنيات التحتية للربط الجهوي، ويتعلق الأمر على الخصوص بمواصلة برامج الطرق والطرق السيارة، وتمديد شبكة السكك الحديدية، وكذا مواصلة أشغال التوسعة والرفع من مستوى البنيات التحتية للموانئ، فضلا عن تحسين البنيات التحتية للمطارات وبناء السدود. هذا، بالإضافة إلى إنجاز المشاريع الهيكلية الكبرى المندرجة في إطار الاستراتيجيات القطاعية الرئيسية (مخطط المغرب الأخضر والطاقات المتجددة...)².

وإذا كان من شأن كل الجهود المبذولة من طرف السلطات العمومية تحقيق انبثاق الجهة كفاعل أساسي في مجال التنمية. ويتجلى ذلك في تحسين الجاذبية السوسيو اقتصادية للجهات، من خلال تنزيل برامج التنمية الجهوية، وتفعيل البرامج المندمجة للتنمية الحضرية بكل من مدن الدار البيضاء والرباط وطنجة وتطوان وسلا ومراكش والقنيطرة والحسيمة، فإن

¹ "الاستثمارات العمومية: رافعة إستراتيجية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، عدد خاص، وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية، أبريل 2019، صص. 17-18

² "التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي: وقع متباين حسب الجهات"، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، عدد خاص، وزارة الاقتصاد والمالية، المملكة المغربية، أبريل 2019، صص. 99-100.

ذلك لم يساهم بشكل كبير في التقليل من مظاهر الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المجالية بين جهات البلاد، بل كشف عن تفاوت واثار ومستويات التنمية ببلادنا. وبهذا الصدد، تبرز حدة تلك التفاوتات بجهة درعة تافيلالت، ومن التظاهرات الأكثر دلالة في هذا المجال، افتقاد الجهة للبنيات التحتية ذات الأفق الاستراتيجي والضرورية للنهوض بأقاليمها، وفك العزلة عن ساكنة العالم القروي على وجه الخصوص، ونوضح ذلك على النحو التالي:

- تفتقد جهة درعة تافيلالت لطريق سيار الذي يشكل حاليا أبرز البنيات التحتية التي يمكن أن تفك العزلة ليس فقط عن العالم القروي بالجهة، بل عن الجهة في علاقتها بباقي الجهات بالبلاد. زد على ذلك، أهمية هذا الطريق بالنسبة لدينامية الاقتصاد المحلي؛

- لا تتوفر الجهة على خط للسكة الحديدية، وهو ما يجعل الساكنة محرومة من خدمة التنقل بواسطة القطارات. وإذا كانت بعض الجهات في البلاد أضحت تستفيد من خدمة القطار فائق السرعة (TGV)، فإن جهة درعة تافيلالت تفتقد لخدمة القطار كلية، وهو ما يكرس عزلتها جغرافيا، ويؤثر سلبا على اقتصادها المحلي؛

- غياب الطرق المعبدة في عدد كبير من الجماعات بالجهة؛¹
- جهة درعة تافيلالت ذات أضعف نسبة ولوجية جهوية والمقدرة في 0.75 في المائة. وينتج عن ذلك، صعوبة الولوج إلى الخدمات الأساسية بالنظر للطبيعة الجغرافية للجهة.

وبصفة عامة، فحصيلة برامج ومشاريع التنمية القروية تظل دون تمكين الساكنة من التمتع بكافة الحقوق الأساسية. ويتجلى ذلك على وجه الخصوص في استمرار تسجيل ضعف البنيات التحتية، وانتشار المناطق المعزولة والمهمشة في العالم القروي، وضعف الولوج إلى الخدمات الأساسية، وضعف البنيات التحتية الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية، في سياق يشهد تزايدا لظاهرة الهجرة القروية.

¹ لكن مع ذلك تتوفر البنية التحتية للنقل بالجهة على 3 مطارات بالرشيدية ووزازات وزاكورة. كما نشير إلى أن الشبكة الطرقية بالجهة ضعيفة بالمقارنة مع باقي الجهات بالبلاد. تتوفر على شبكة طرقية تغطي 5421.60 كلم.

وفي هذا السياق، تخلص إحدى الدراسات إلى أن التهديدات الناتجة عن الفوارق الاجتماعية والتفاوتات المجالية تقوّض المنجزات التي تحققت في الميادين الأساسية للتنمية البشرية¹، كما تقوّض ركائز التماسك الاجتماعي، وتضع في المحك مصداقية المؤسسات التي من المفروض أن تجسد الإنصاف والاندماج الاجتماعي وتضمنها. وعلى هذا الأساس، فقد تّوجج مظاهر الفوارق الاجتماعية في الدخل، والتفاوتات الترابية، وبطالة الشباب، التوترات الاجتماعية. كما أن تفاقم مظاهر الفوارق الاجتماعية، والإقصاء والهشاشة، والتي تترسخ على جميع المستويات الترابية، سواء منها الجهات أم الأقاليم أم المناطق الحضرية الهامشية والقروية المعزولة، قد يؤدي إلى إحداث شروخات ترابية عميقة قد تكون مزمنة². وبالنظر للمستوى المرتفع للفقر والهشاشة والعزلة التي تعاني منها ساكنة درعة تافيلالت، فإن ذلك يزرع الإحساس بالحرمان والإقصاء خاصة لدى ساكنة العالم القروي.

ثانيا: برنامج تقليص التفاوتات الترابية والاجتماعية بالوسط القروي

من أجل تحقيق التوازن المجالي والاجتماعي، قامت السلطات العمومية بجهود كبيرة لتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية من خلال اعتماد نهج يوازي بين الالتقائية والتوافق بين مختلف السياسات العمومية. وقد بلغت الاعتمادات المرصودة لبرنامج تقليص الفوارق المجالية

¹ يطرح مفهوم التنمية البشرية صعوبات متعددة على مستوى الإحاطة به، وبمكوناته وأبعاده النظرية، وبتطبيقاته العملية وبتطوراته الميدانية. بيد أن البعض يقترح توضيحاً مفاهيمياً يحيل على تصورات المفكر أمارتيا سن، والذي أرخ منذ سنة 1990 لهذا المفهوم، ومساهمة القمم والمؤتمرات المنعقدة تحت رعاية الأمم المتحدة في تجديد وإغناء هذا المفهوم. ومن أولويات فرضية التنمية البشرية، حسب أحد الباحثين، أنه لا يمكن اختزال هذا المفهوم في مستوى الدخل، وبالمثل فإن مبدأ العدالة الاجتماعية يصير غير ذي جدوى في نهاية المطاف إذا لم يستند إلى مستوى كاف من الإمكانيات البشرية. راجع: محمد زين الدين، "التنمية البشرية بين وظائف الدولة.. وأدوار المجتمع المدني"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 9-10/2009، ص.11.

لكن بالمقابل يرى باحث آخر أن مصطلح التنمية البشرية أبعدته عبقرية المؤسسات الدولية، كمفهوم إيديولوجي لتبرير واقع جديد، حيث تمت صياغته بحكمة بالغة في دهاليز الأمم المتحدة، وتم إنزاله إلى أرض الواقع بالتدرج وبكل هدوء، ومن دون أي ممانعة أو مقاومة أو حتى إبداء رأي. ليتم تكريس وإشاعته عبر العالم. ينظر: رضوان زهرو، "الفقر ورهان الطبقة الوسطى"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 9-10/2009، ص.51.

² تقرير التنمية البشرية 2017، "التفاوتات السوسيو- مجالية والتنمية البشرية" مساهمة في الحوار حول النموذج التنموي بالمغرب"، خلاصة تركيبيّة، المملكة المغربية، رئيس الحكومة، المرصد الوطني للتنمية البشرية، الرباط، 2018، صص.3-4.

https://www.ondh.ma/sites/default/files/documents/rdh_synthese_ar.pdf

والاجتماعية برسم سنة 2018 ما قدره 3121 مليون درهم، 76 في المائة منها موجهة لمشاريع فك العزلة.¹

ولقد خصصت وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء (قطاع الطرق) لبرنامج تقليص التفاوتات الترابية والاجتماعية بالوسط القروي 1250 مليون درهم برسم سنة 2019 كمساهمة مالية في هذا البرنامج تم تحويلها من موارد الصندوق الخاص بالطرق لفائدة صندوق التنمية القروية، ليصل بذلك مجموع الاعتمادات التي خصصتها الوزارة لهذا البرنامج إلى 3750 مليون درهم.² وإذا كان هذا البرنامج قد أخذ بعين الاعتبار مؤشرات الفقر والهشاشة، وعزلة المناطق الجبلية ونسبة الولوج، فيتضح من خلال معطيات حصيلة هذا البرنامج أن نسبة استفادة جهة درعة تافيلالت من هذا البرنامج تأتي في المرتبة الأخيرة. فقد أنجز بتراب الجهة فقط 2,2 كلم سنة 2017 من مجموع 676,5 كلم على المستوى الوطني، في حين استفادت جهة الرباط سلا القنيطرة من 164 كلم من حصيلة إنجاز المشاريع الطرقية المبرمجة في هذا البرنامج، وجهة الدار البيضاء 148,3 كلم من ذات الحصيلة.

وبالنسبة لسنة 2018، يظهر أن جهة درعة تافيلالت لم تستفد كلية من مشاريع هذا البرنامج، على خلاف جهات أخرى كفاس مكناس مثلا، والتي تأتي في المرتبة الأولى من حيث الاستفادة من مشاريع هذا البرنامج ب 196,5 كلم. وبخصوص سنة 2019، فقد كان حجم استفادة جهة درعة تافيلالت هو 18 كلم من أصل 907 كلم على المستوى الوطني. وبالمقابل، احتلت جهة مراكش - أسفي الرتبة الأولى ب 218,1 كلم، والدار البيضاء - سطات في الرتبة الثانية ب 175,3 كلم، وتأتي بعدها جهة فاس مكناس ب 167,3 كلم. وتبعاً لذلك، فقد اقتصرت استفادة جهة درعة تافيلالت على 20,2 كلم من مجموع 2755 كلم على المستوى الوطني.

¹ يبدو أن 58 في المائة من مشاريع فك العزلة مخصصة لبناء الطرق والمسالك القروية وأشغال الصيانة وإعادة تأهيل الطرق القروية و 19 في المائة موجهة لقطاع التعليم و 6 في المائة لقطاع الصحة.

- "التوزيع الجهوي للاستثمار العمومي: وقع متباين حسب الجهات"، م.س، ص.99.

² عرض وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء مناقشة الميزانية الفرعية برسم القانون المالي 2020، وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، مجلس النواب 5 نونبر 2019، ص.16.

واستنادا لمضامين هذا البرنامج العمومي، نصل بشأن العرض العمومي لفك العزلة عن العالم القروي بجهة درعة تافيلالت إلى الاستنتاجات التالية:

- توزيع مشاريع هذا البرنامج بهاجس العدالة المجالية، يفترض أن حجم البرمجة للمشاريع الطرقية على المستوى الجهوي يجب أن يتوجه إلى الجهات الأضعف ولوجية والأكثر معاناة من العزلة؛ ونخص بالذكر هنا جهة درعة تافيلالت، وهو ما لم يتحقق في هذا البرنامج؛
- باعتبار المعطيات الواردة في برنامج تقليص التفاوتات الترابية والاجتماعية بالوسط القروي، وبالنظر لنسب الاستفادة بعدد الكيلومترات المبرمجة منذ بداية البرنامج سنة 2017، يتضح أن نسبة استفادة جهة درعة تافيلالت من التوزيع الشامل للمشاريع على المستوى الوطني ضعيفة جدا؛
- يتبين إذا محدودية البرامج العمومية في التقليص من حدة التفاوتات المجالية، فحصول إنجاز المشاريع الطرقية المبرمجة في برنامج تقليص التفاوتات الترابية والاجتماعية بالوسط القروي، والذي يروم نظريا تحقيق العدالة المجالية كانت من نصيب ثلاث جهات وهي تباعا الدار البيضاء- سطات وفاس- مكناس ومراكش - أسفي... في حين احتلت جهة درعة تافيلالت المرتبة الأخيرة. واستنادا لذلك، فمنطق توزيع مشاريع هذا البرنامج لم تحتكم دائما إلى معايير العدالة المجالية.

على سبيل الختم

على الرغم من التطورات التي شهدتها المغرب، والجهود المبذولة من طرف السلطات العمومية، على مستوى مكافحة الفقر والعزلة بمختلف أشكالهما وأبعادهما، يتبين أن الفقر بالمغرب يبقى ظاهرة ثابتة ومستعصية، ومتعددة الجوانب والأبعاد. هكذا، يظل الفقر في المغرب مستقرا في نسب مرتفعة، كما تزداد شدة عزلة الساكنة في المناطق الجبلية، مما يكشف عن محدودية السياسات العمومية في مجال ضمان الحماية الاجتماعية لفئات وشرائح واسعة من المجتمع المغربي.

وإذا كان الفقر يبدو مشكلا اجتماعيا مستعصيا على الصعيد الوطني، فإن مستوياته تعرف اختلافا وتفاوتا كبيرا على المستوى الجهوي. وفي هذا الإطار، وعلى الرغم من انخفاض

بعض نسب الفقر بجهة درعة تافيلالت رقميا، فإن مستوياته بذات الجهة تعد الأعلى وطنيا، الأمر الذي يكشف عن وجود تفاوت كبير في مؤشرات التنمية البشرية على المستوى المجالي، وعلى مستوى الفئات الاجتماعية، كما يؤكد على لاعدالة توزيع الخيرات والثروات داخل الدولة، بل يمس بفعلية الحقوق والحريات بالجهة، خاصة عدم فعلية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. إذ أن فعلية الحقوق الإنسانية الأساسية تقوم، في أحد جوانبها، على تقليص الفوارق والتفاوتات الاجتماعية والمجالية.

ولقد ارتبط الفقر عموما بإخفاقات سياسية واقتصادية واجتماعية عديدة، وبفشل مخططات وبرامج التنمية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال. زد على ذلك، هيمنة الرؤية القطاعية والمركزية على السياسات العمومية، وضعف التقائيتها وحكامتها وفعاليتها. ومن جانب آخر، يظهر أن محدودية مكافحة الفقر والعزلة تعزى من جانب آخر إلى تعدد أجهزة ومقاربات محاربتها، وغياب رؤية إستراتيجية منسجمة لعملها، وخضوع معظم البرامج العمومية لإملاءات وتعليمات المؤسسات المالية الدولية.

علاوة على ذلك، تعزى ضعف مؤشرات التنمية البشرية التي تعرفها جهة درعة تافيلالت إلى ضعف حصيلة التدبير الجهوي بجهة درعة تافيلالت، وغياب الوثائق التنموية بها، كبرنامج التنمية الجهوية على الخصوص. زد على ذلك، محدودية النخب الجهوية المسؤولة عن التدبير الجهوي في بلورة سياسات عمومية ترابية، وهيمنة منطق الصراعات على علاقاتها. هذا إلى جانب استمرار هاجس مركزة التدبير الجهوي، وبالتالي غلبة السياسي على التنموي في التدبير الجهوي.

وعلى هذا، تعاني جهة درعة تافيلالت باستمرار من الفوارق السوسيو اقتصادية والإقصاء والفقر المتزايد الذي تعاني من حدته الساكنة الأكثر هشاشة في العالم القروي. ويزداد هذا الوضع سوءا مع العزلة التي يعرفها العالم القروي، والتي تجعل وضعيته جد مقلقة فيما يخص مجال الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

وتأسيسا على ما سبق، نقترح بعض المداخل العامة لمكافحة الفقر والعزلة في جهة درعة تافيلالت على النحو الآتي:

- الحاجة إلى نموذج تنموي جديد يستند إلى سياسات عمومية تراعي مبدأ الإنصاف الاجتماعي والعدالة المجالية. وفي نفس الآن، نحتاج بنفس الدرجة إلى تجديد ثقافتنا السياسية والاجتماعية، وتدعيم قيم الديمقراطية والعدالة والمواطنة والتضامن الاجتماعي فيهما؛
- اجترح سياسة اجتماعية حقيقية تقوم على التوزيع العادل للثروات، وبلورة سياسات عمومية منسجمة وملائمة لتصحيح الوضع القائم ببعض الجهات، ومنها جهة درعة تافيلالت. وترمي هذه السياسات العمومية التصحيحية أساسا إلى وضع حد للفوارق الترابية والمجالية، وذلك بتركيز الإمكانيات والمجهودات على المجالات الضعيفة والأكثر فقرا وهشاشة وإقصاء. ومن هنا، يجب إعطاء الأولوية لجهة درعة تافيلالت في المخططات التنموية والبرامج العمومية؛
- تطوير الاقتصاد الوطني، وتحسين معدل النمو الاقتصادي من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق التنمية البشرية؛
- تدعيم تجربة اللامركزية على المستوى الجهوي، وتقوية دور المجالس الجهوية المنتخبة، وتمكينها من الموارد المالية الذاتية؛
- إعداد سياسات مكافحة الفقر والعزلة والهشاشة وفقا لمبدأ العدالة الترابية والمجالية، وكذا في احترام لمقاربة النوع؛
- توسيع دائرة الفرص الاقتصادية أمام ساكنة جهة درعة تافيلالت من خلال الاهتمام بالاستثمارات المنتجة للثروة، وتوفير فرص الشغل، وتكريس العدالة الاجتماعية على المستوى الترابي، وهو ما من شأنه ضمان مواكبة الجهة للتطور المتسارع لباقي الجهات الأخرى، وتنمية قدرة الفرد بها على التمتع بالحريات الأساسية؛
- فك العزلة عن جهة درعة تافيلالت عن طريق تقوية البنيات التحتية الإستراتيجية التي من شأنها جلب الاستثمار وتعزيز قدرتها التنافسية؛
- الاهتمام بالاقتصاد التضامني، والأنشطة المدرة للدخل، واثمين الموارد الطبيعية والبشرية والثقافية بجهة درعة تافيلالت؛
- أهمية عودة النخبة الاقتصادية المحلية للاستثمار بالجهة؛

- الاهتمام بالتنمية كنشاط إنساني يندغم فيه السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي، وذلك من أجل تطوير الإنسان ماديا وثقافيا وروحيا، وكذا إيجاد السبل لإدماج قطاعات واسعة تعاني من الفقر والهشاشة والإقصاء والعزلة من أجل تحقيق تنمية جهوية مستدامة وعادلة.

ميثاق اللاتمرکز الإداري رافعة لتوطيد الجهوية المتقدمة

عبد الرحيم بوزياني

باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – المحمدية

مختبر الحكامة الأمنية والفعل العمومي وحقوق الإنسان

مقدمة

حظيت الجهوية بمفهومها الواسع باهتمام المشرع المغربي على مدى العقود الماضية، حيث تم تقنينها في ظل ظهير 16 يونيو 1971¹ من خلال التنصيص على إحداث الجهات الاقتصادية، وتم تكريسها دستوريا في دستور 1992² الذي نص في الفصل 94 على أن الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، وهو نفس المقتضى الذي تضمنه الفصل 100 من دستور 1996³، ليصدر بعد ذلك القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات⁴، حيث أصبح للجهة كيان مستقل تتمتع بمقتضاه بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الإداري المبدئي النسبي واختصاصات قانونية ذاتية واستشارية⁵.

¹ ظهير شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971)، المتعلق بإحداث المناطق، جريدة رسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971)، صفحة 1352.

² دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 1 من ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 16 من ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992)، صفحة 1247.

³ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996)، الجريدة الرسمية عدد 4420 بتاريخ 26 من جمادى الأولى 1417 (10 أكتوبر 1996)، صفحة 2281.

⁴ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 03 أبريل 1997، صفحة 556.

⁵ عماد أبركان: القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة على ضوء المستجدات التشريعية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع، 2017، ص: 9.

وقد تم تعزيز الجهوية بالمغرب مع إقرار دستور 2011¹ الذي رسخ الجهوية المتقدمة كأحد ثوابت الأمة باعتبار "التنظيم الترابي للمملكة تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة"، كما تضمن مقتضيات متعلقة بالتدبير الجهوي والحكامة الترابية والتنمية المندمجة وتعزيز اللاتمرکز الإداري، تجسيدا للإرادة الملكية في تحقيق التنمية المندمجة بالمغرب وتوطيد دعائمها، حيث حظي خيار الجهوية المتقدمة باهتمامات بالغة على مستوى التوجهات المضمنة ضمن الخطابات الملكية لما يحمل هذا الورش الاستراتيجي من حلول وإجابات للمطالب الاجتماعية والتنموية بمختلف جهات المملكة.

وفي هذا السياق، أكد الملك في خطاب 6 نونبر 2006: "... إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة لا يخلها في مجرد هياكلها وأبعادها الإدارية والمؤسسية والثقافية، بل يعتبرها فضاء خصبا للتنمية الشاملة والمتواصلة بالجهة ومن أجلها...". كما يعتبر الخطاب الملكي بتاريخ 6 نونبر 2008 مرجعية أساسية للجهوية المتقدمة، حيث أعلن الملك فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة الشاملة التي يقودها جلالته من خلال إطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة، تشمل كل مناطق المملكة، وفي مقدمتها الصحراء المغربية. كما أعاد الملك في خطاب 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية التأكيد على أهمية الجهوية الموسعة باعتبارها "ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة". وبعد مرور سنة تقريبا على عمل اللجنة الاستشارية، وانسجاما مع المنهجية التشاورية التي سطرها الخطاب الملكي، قدم التقرير النهائي للملك، الذي خصص له خطابا تاريخيا، يوم 9 مارس 2011، إذ بعد إشادته بمضامين التقرير، ركز عاهل البلاد على مسألة الوحدة الترابية الوطنية، كإحدى الثوابت الأساسية للمملكة المغربية، تطرق لمسألة دسترة الجهوية المتقدمة بقوله: "... لقد اقترحت اللجنة، في نطاق التدرج، إمكانية إقامة الجهوية المتقدمة بقانون، في الإطار المؤسسي الحالي، وذلك في أفق إنضاج ظروف دسترتها. بيد أننا نعتبر أن المغرب، بما حققه من تطور ديمقراطي، مؤهل للشروع في تكريسها دستوريا...".

¹ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، صفحة 3600.

ومن بين الاقتراحات التي نصت عليها اللجنة الاستشارية للجهوية، تفعيل ورش اللاتمرکز الإداري¹، باعتباره يشكل نقلة نوعية لمسلسل الجهوية المتقدمة، الأمر الذي جعل ملك البلاد يدعو الحكومة لوضع ميثاق جديد للاتمرکز الإداري، يمنح هذه الجهوية سندا لا مناص منه، فيعضد المجالس الجهوية ومجالس باقي الجماعات الترابية بأجهزة إدارية حكومية تتمتع على كل مستوى من هذه المستويات بهامش واسع من المبادرة وبسلطات تقريرية فعلية، بحيث تتناسق وتتظافر مجهوداتها في صالح التنمية المندمجة بأقرب ما يكون من السكان المعنيين ومن منتخبهم².

فبالرغم من الدعوة المبكرة من طرف المؤسسة الملكية إلى إعداد ميثاق وطني للاتمرکز الإداري منذ خطاب المسيرة الخضراء ل 6 نونبر 2008، حيث جاء فيه " كما نهيب بالحكومة، إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز، يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لا ممرکزة، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة، نظام يعتمد مقاربة ترابية، ويقوم على نقل صلاحيات مركزية، للمصالح الخارجية، وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية..."، إلا أن الأمر ظل يراوح مكانه، وبعد الإقرار الدستوري لتنظيم ترابي قائم على الجهوية المتقدمة، أصبحت مسألة إقرار هذا الميثاق أكثر إلحاحا لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة والذي سيكون محدودا ما لم يفتقر بتقوية أسلوب اللاتمرکز، و ذلك لما له من دور خاصة على مستوى إعادة تنظيم الإدارة المحلية وتنسيقها والسهر على فعاليتها وتقوية التأطير عن قرب³، فميثاق اللاتمرکز الإداري يشكل لبنة أساسية لبناء جهوية متقدمة ناجحة، وحلقة في مسلسل الإصلاحات الدستورية والمؤسسية التي شهدتها بلادنا في ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وفي إطار تحضير ميثاق اللاتمرکز الإداري، وبالنظر لمحدودية نتائج الحكومة في إنجاح مشروع الجهوية، دعا الملك في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة الثانية من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 13 أكتوبر 2015 إلى ضرورة تسريع تطبيق الجهوية المتقدمة، ووجه الحكومة لوضع جدول زمني مضبوط لاستكمال تفعيل الجهوية المتقدمة وإخراج ميثاق متقدم للاتمرکز الإداري. كما أعطى الملك في خطاب 29 يوليوز 2018، بمناسبة عيد العرش،

¹ يسمى أيضا عدم التركيز الإداري أو اللاتركز الإداري أو عدم التمرکز الإداري ويطلق عليه أيضا بالمركزية المعتدلة أو المركزية اللاوزارية.

² اللجنة الاستشارية للجهوية: تقرير حول الجهوية المتقدمة، التصور العام، 2011، ص: 186-187.

³ حجيبة زيتوني: الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، 2010، ص 243.

تعليماته بإصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري الذي تتيح مقتضياته للمسؤولين المحليين، اتخاذ القرارات، وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في انسجام وتكامل مع الجهوية المتقدمة.

ونتيجة لذلك فقد صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 27 دجنبر 2018، مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري¹، حيث سيشكل مدخلا أساسيا لمواكبة الدينامية الجديدة التي يشهدها التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية، ولبنة أساسية في بناء الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية للدولة على الصعيد الترابي، وفق مقاربة مندمجة ومتكاملة لتحقيق تنمية مستدامة، تمثل الجهة الفضاء الترابي الملثم لبلورتها على أرض الواقع. مع الإشارة إلى أن أحكام الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، لا تسري على القطاعات الوزارية المكلفة بالعدل والأوقاف والشؤون الإسلامية وإدارة الدفاع الوطني والإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والقطاعات الوزارية التي لا تتوفر على مصالح لامركزة².

إن تحليل مسلسل اللاتمرکز يكشف وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى، فاللاتمرکز الإداري عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية. ذلك أنه من المفروض أن يباشر اللاتمرکز الإداري كنتيجة لمبادرة صادرة من داخل الإدارة نفسها، يحركها الحرص على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن، وتمثل أيضا تجسيدا لضرورة تطور الإدارة كي تسير مختلف الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية التي انخرط فيها المغرب، وتستجيب لمتطلبات اللامركزية وللحاجيات الملحة والمشروعة للسكان³.

وبناء عليه، تهدف هذه الورقة أساسا إلى دراسة دور ميثاق اللاتمرکز الإداري في تدعيم ورش الجهوية المتقدمة من خلال الإجابة عن الإشكالية المحورية التالية: إلى أي حد

¹ مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، صفحة 9787.

² المادة 46 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، 2016، ص: 62.

يمكن القول بأن مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري تشكل رافعة لتوطيد الجهوية المتقدمة بالمغرب ؟

ولدراسة وتحليل هذه الإشكالية سوف نعتد على مطلبين: المطلب الأول سنخصصه لمبادئ ومرتكزات وأهداف اللاتمرکز الإداري كمحددات لترسيخ الجهوية المتقدمة. في حين سنتطرق في المطلب الثاني للحديث عن حكمة اللاتمرکز الإداري كدعامة لإنجاح الجهوية المتقدمة.

المطلب الأول: مرتكزات ومبادئ وأهداف اللاتمرکز الإداري محدّدات لترسيخ الجهوية المتقدمة

جاء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بشكل ينسجم والتوجه التنظيمي الذي أطره دستور 2011، والقائم على الجهوية المتقدمة، وعلى مبادئ التعاون والتضامن والعمل المشترك، بما يضمن النجاعة في التدبير والانسجام بين السياسات العمومية وضمان انسجامها على المستوى الترابي، مع مراعاة الخصوصيات الترابية خاصة في إعداد وتنفيذ السياسات وتقييمها. كما جاء هذا الميثاق لمواكبة التحولات الاجتماعية والاقتصادية والقانونية التي عرفتها المملكة، ولأسيما بعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية¹، وما عرفته من اتساع في مجال الصلاحيات المخولة لها. وقد حدد الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري مجموعة من المرتكزات (الفقرة الأولى) والأهداف والمبادئ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم ومرتكزات اللاتمرکز الإداري

يقصد باللاتمرکز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية، يقوم على أساس توزيع السلطة بين الإدارة المركزية المتواجدة بالعاصمة والمصالح الخارجية اللاتمركزة في مختلف العمالات أو الأقاليم، مما يسمح لهذه المصالح باتخاذ بعض القرارات الإدارية دون الرجوع إلى المركز، مع خضوعها للسلطة الرئاسية المركزية. وبعبارة أخرى يقوم اللاتمرکز الإداري كصورة

¹ ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، صفحة 6585، و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، صفحة 6625، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، صفحة 6660.

ثانية للمركزية الإدارية، على توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية على فروع الوزارات ومصالحها الخارجية في العمالات أو الأقاليم، بحيث يتمتع بعض الموظفين التابعين للوزير بسلطة التقرير في بعض المسائل الإدارية في الحدود التي يرسمها القانون¹. وبالتالي فاللامركز الإداري يكمن في تحويل ممارسة صلاحيات السلطات الإدارية للدولة نحو سلطات أخرى والتي تبقى تابعة وخاضعة في إطار السلطة الرئاسية، فالأمر يتعلق بإعادة توزيع السلطات والصلاحيات بين إدارة الدولة².

كما يعتبر اللامركز الإداري لمصالح الدولة، حسب المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، تنظيماً إدارياً مواكباً للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل وتخويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزية على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقاً للفعالية والنجاعة³.

وعموماً فمفهوم اللامركز الإداري متفق على تعريفه بين جميع الفقهاء والمهتمين حديثاً وقديماً، وفي جميع الدول، بحيث أن تلك الأفكار المشار إليها سلفاً في التعاريف السابقة، هي نفس الأفكار الموجودة عند جميع من تناول نظام اللامركز الإداري بالبحث والدراسة⁴.

ويقوم نظام اللامركز الإداري على مبدأ أساسي هو مبدأ التفويض، ويقصد به أن يعهد المسؤول أو الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته المستمدة من القانون إلى أحد المرؤوسين، بحيث يصبح من حق هذا الأخير القيام بالعمل أو الاختصاص الذي تم التفويض فيه، ولكن تحت السلطة الرئاسية للمفوض⁵.

¹ ثورية لعيوني: القانون الإداري المغربي، دار النشر الجسور، وجدة، 2008، ص: 34.

² Jacqueline Morand-Deville: cours de droit administratif, 6ème édition, Montchrestien, 1999, p: 94-145.

³ المادة 3 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

⁴ عماد أبركان والمصطفى قريشي: الحكامة الترابية بالمغرب من الجهوية المتقدمة إلى اللامركز الواسع، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة على ضوء المستجدات التشريعية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد السابع، 2017، ص: 79.

⁵ عبد الكريم حيضرة: المختصر في التنظيم الإداري المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2018، ص: 48.

ونظرا لأهمية سياسة اللاتمرکز الإداري في إنعاش وتحديث الدولة وتخفيف العبء على كاهل الإدارة المركزية والرفع من فعالية التدبير الترابي وتقريب الإدارة من المواطنين، وضمنا لنجاعتهما كشرط ضروري لإنجاح الجهوية المتقدمة، فإن سياسة اللاتمرکز الإداري بالمغرب، طبقا للمادة 5 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، تقوم على المرتكزين الأساسيين التاليين:

- المرتكز الأول: يعتبر الجهة الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين تمثيلياتها على المستوى الترابي¹. فمن خلال هذا المرتكز يتبين الأهمية التي تكتسبها الجهة كأعلى مستوى من التنظيم الترابي ضمن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري باعتبارها الفضاء الملائم لبلورة السياسات الوطنية في مجال اللاتمرکز الإداري تحقيقا للتنمية بكافة أبعادها انسجاما مع الضمانات التي حولها الدستور للجهة وفي مقدمتها مبدأ التفريع الذي منح للجهة والجماعات الترابية الأخرى اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها، ومكنها من سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها في هذا الشأن². كما أن التكريس الجهوي لسياسة اللاتمرکز الإداري يأتي انسجاما مع الفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011، والذي جعل من الجهة فضاء لبلورة السياسات العمومية³. فالفضاء الجهوي يعتبر الأنسب والأجدر مقارنة مع الفضاءات الأخرى (الجماعة والعمالة أو الإقليم)، للتخفيف من ظاهرة المركزية المتحجرة في القرار العمومي⁴. إضافة إلى ذلك، فالجهة تسمح بتركيز أفضل للمصالح اللاممركزة، إذ يرى العديد

¹ المادة 5 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، مرجع سابق.

² الفصل 140 من الدستور، مرجع سابق.

³ ينص الفصل 137 من دستور سنة 2011 على أنه: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين".

⁴ عماد أبركان: القانون التنظيمي للجهات قراءة تحليلية ومقاربة نقدية في ضوء متطلبات الحكامة الترابية، مرجع سابق، ص: 8.

من الدارسين أن الجهة تشكل مجالا مفضلا لإحلال سياسة اللاتمركز، كما تتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين استمرارية أنشطة مصالحها اللامركزية¹.

● المرتكز الثاني: يتجلى في الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين بما يحقق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها². ويقصد بالمصالح اللامركزية للدولة، التمثيليات أو البنيات الإدارية الترابية الممثلة للإدارات المركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، سواء كانت تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، كيفما كان شكل تنظيم هذه التمثيليات أو البنيات، وأيا كانت مسمياتها³. فمن خلال المرتكز الثاني يتبين تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، في انسجام مع الفصل 145 من دستور سنة 2011⁴، وكذا السهر على تكامل وانسجام برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي ومواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وتدعيم علاقات الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية. وضمانا لوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي، يتولى والي الجهة تنسيق أنشطة تمثيليات المؤسسات العمومية التي تساهم في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات البعد الترابي، بانسجام مع أنشطة المصالح اللامركزية للدولة. فإنجاح اللاتمركز الإداري باعتباره وسيلة لتحديث دور الدولة وعقلنة وظيفتها وآلية مهمة للإنجاح وتحسين مردودية الإدارة المحلية، يتطلب من الولاة باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، الاضطلاع بأدوارهم ومهامهم

¹ عبد الكريم بخنوش: عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، ماي - يونيو، 2004، ص: 55.

² المادة 5 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

³ المادة 4 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، نفس المرجع.

⁴ ينص الفصل 145 من دستور 2011 في الفقرة الثانية على أنه "...يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها".

بروح من المسؤولية وبطريقة تشرف الإدارة وتعطي نتائج ملموسة كما أكد على ذلك الملك في خطابه ل 29 يوليوز 2017، وكذا التنسيق بين مختلف مصالح الإدارات اللامركزية قصد التنزيل السليم لمختلف المخططات والبرامج التنموية الترابية.

ومن أجل تفعيل سياسة اللامركز الإداري، القائمة على المرتكزين السالفي الذكر، يتعين الارتقاء بمصالح الدولة اللامركزية، والعمل على تأهيلها وتطوير أدائها، قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها، ضمانا لحسن سير المرافق العمومية وجودة الخدمة العمومية المقدمة¹.

وعليه، فربط ميثاق اللامركز الإداري بمتطلبات الجهوية المتقدمة، يؤدي بلا شك إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها وإلى نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا، للقيام بمهام معينة عهدت إليهم، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آلية تفويض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف عبء الإدارات المركزية وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، وهو ما سينتج عنه ارتباط متناغم لورش الجهوية المتقدمة وسياسة اللامركز الإداري، تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكمة ترابية تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة².

الفقرة الثانية: مبادئ وأهداف اللامركز الإداري

يشكل تعزيز اللامركز الإداري إحدى أبرز الأسس والدعامات لقيام جهوية متقدمة ومندمجة قادرة على دعم التنمية المحلية، وتكريس الديمقراطية والحكمة³. لذا يستند اللامركز الإداري لمصالح الدولة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، إلى

¹ المادة 6 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

² رشدي عبد العزيز: اللامركز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية الرباط، 2019، ص: 78.

³ Ahmed BOUACHIK "La régionalisation: un nouveau mode de gouvernance territoriale" Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, 67 collection "thèmes actuels 2010, p:69.

مجموعة من المبادئ والآليات تؤطر العلاقات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية وتحديد القواعد الكفيلة بتوزيع الاختصاصات بينهما، بما يضمن تعزيز التنظيم الإداري المحلي وتقوية البعد الجهوي كفضاء ترابي ملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري، وتحسين أداء الفعل العمومي، وتأهيل القدرات المؤسسية للإدارة العمومية لما فيه خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، وتقليص التفاوتات المجالية والفوارق الاجتماعية، وتكريس الحکامة الترابية وتسريع وثيرة النموذج الترابي المعتمد على التوازن المجالي وربط المسؤولية بالمحاسبة، بعدما أصبح الطابع المركزي للسلطة أسلوبا متجاوزا في تدبير السياسات العمومية ومادام دور الدولة كمحرك أساسي للنشاط الاقتصادي وضابط للتوازنات الاجتماعية والساھر على تحقيق العدالة الاجتماعية والتوازن المجالي. وتتمثل هذه المبادئ والآليات وفق الشكل الآتي¹:

- الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية؛
- التفرع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها؛
- تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية؛
- تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، والسهر على حسن سيرها، ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها؛
- وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة، ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها، مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها؛
- تبسيط إجراءات اللوج إلى الخدمات العمومية، والتعريف بها لدى المرتفقين، ومساعدتهم على إنجاز هذه الإجراءات في ظروف ملائمة؛

¹ المادة 8 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، مرجع سابق؛

- تقرب الخدمات العمومية من المرتفقين والارتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها؛
- اقتران نقل الاختصاصات إلى المصالح اللامركزية بتخصيص موارد مالية وبشرية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها؛
- الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص في إسناد مسؤولية تدبير المصالح اللامركزية؛
- إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية من خلال تشجيع الحركية الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.

ويستهدف اللاتمرکز الإداري أجراً السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، وذلك من خلال نقل السلطة التقريرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق وبسرعة وجودة وبأفضل كلفة لفائدة المجتمع¹. فالأمر يتعلق بنمط حكامه إدارية يحدوها الحرص على الارتقاء ما أمكن بنجاعة السياسات العمومية، وتحسين جودة المرفق العمومي وتسهيل ولوج المرتفقين إلى كل الخدمات العمومية الأساسية وإلى الرفاه الاجتماعي. وعلى هذا الأساس، فإن ميثاق الوطني لللاتمرکز الإداري يهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف²، نتطرق إليها وفق النقاط التالية:

- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحيها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحديد المهام الرئيسية الموكولة إلى هذه المصالح؛

¹ نجيب جيري: الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية والرهان التنموي، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمانة الرباط، 2019، ص: 23.

² المادة 7 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني لللاتمرکز الإداري، مرجع سابق.

- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الترابية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
- مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته؛
- إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولاسيما منها الجماعات الترابية، وذلك من خلال السهر على تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها، والسهر على تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية؛
- ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها؛
- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، الإشراف عليها أو إنجازها أو تتبع تنفيذها؛
- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين، أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها وتأمين استمرارياتها.

وبالتالي، يتبين أن ميثاق اللاتمركز الإداري جاء ليواكب التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته عبر تعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، وعلى رأسها الجماعات الترابية، وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون فيما بينها، ودعمها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، والعمل على ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها بما يؤدي إلى ضمان فعاليتها ونجاعتها، وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة إلى

المرتفقين¹. كما أن بلورة وإعداد أي استراتيجية لتدبير الشأن الجهوي بشكل خاص، والشأن الترابي بشكل عام، لن يتأتى دون التوظيف الجيد لمركزات سياسة القرب، لتكون جل مؤسسات اتخاذ القرار على المستوى الترابي تشتغل عن قرب مع المواطنين، ويمكنها تشخيص وتحديد احتياجاتهم والاستجابة السريعة لمطالباتهم في سياق تفاعلي ذي منحنى إيجابي دائم².

فعلى العموم، لا شك أن مبادئ ومركزات وأهداف ميثاق اللاتمرکز الإداري تسعى إلى مواكبة الجهوية المتقدمة، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحفيز الاستثمار، وخلق فرص الشغل، والرفع من جودة الخدمات الاجتماعية وتقريب الخدمات العمومية الى المرتفقين، ومن تم يتعين على جميع مسؤولي إدارات الدولة التقيد بهذه المبادئ والدعائم وبلورتها على أرض الواقع لتحقيق التنمية المجالية.

المطلب الثاني: حكمة اللاتمرکز الإداري دعامة لإنجاح الجهوية المتقدمة

يعتبر اللاتمرکز الإداري الدعامة الضرورية لكل سياسة تهدف لإنجاح اللامركزية، وأهم رهانات برنامج إصلاح الإدارة في إطار سياسة إرادية لإعداد التراب قائمة على اللاتمرکز واللامركزية والجهوية المتقدمة³. فإذا كانت الإدارات المركزية تختص بالمهام التي تكتسي طابعا وطنيا والتي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، فإن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري خول لهذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات وفق تنظيم جديد (الفقرة الأولى)، كما أخضع تنظيم علاقاتها بالإدارات المركزية وبولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وبالأجهزة اللامركزية لمجموعة من القواعد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تنظيم وتوسيع اختصاصات المصالح اللامركزية رافعة لترسيخ حكمة إدارية جهوية فعالة

حتى تتمكن الإدارة المركزية من أداء مهامها الإدارية على مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم، فإنها تستعين بالمصالح اللامركزية لإدارات الدولة. وتتألف المصالح اللامركزية للدولة،

¹ محمد ملاح: أثر اللاتمرکز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري: قراءات متقاطعة، مرجع سابق، ص: 108.

² محمد الغالي: سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص ص: 26-29.

³ منية بنلمليح: عدم التركيز الإداري ودوره في تدعيم الجهوية المتقدمة، مجلة أنفاس حقوقية، العدد الخامس، 2012، ص: 219.

على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم من تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزارين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف، أو من تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها. ويمكن، عند الاقتضاء، إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة وإنهاء مهامها¹.

وقد اعتبر الميثاق الوطني للامركز الاداري أن إحداث التمثيلات المشتركة أولوية في سياسة اللامركز الإداري. ويستند إحداث هذه التمثيلات، على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو على مستوى العمالة أو الإقليم، وتنميط مناهج عملها، وضمان حسن التنسيق بينها، وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فضلا عن ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، وتقاسمها بين التمثيلات المذكورة².

وترتكز إعادة تنظيم مصالح الدولة على المستوى الترابي على فكرة تعزيز إدارة جهوية قوية باختصاصاتها ووسائلها ومواردها، وتدارك نقائص كل من المرسوم رقم 2.93.625 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري³، والمرسوم رقم 2.05.1369 الصادر بتاريخ 2 دجنبر 2005 بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري⁴، وللذين لم يمكن تطبيقهما من تنزيل اللاتركيز الحقيقي لإدارة الدولة بما يحقق توزيعا متوازنا للاختصاصات والوسائل بين الإدارات المركزية للدولة ومصالحها اللامركزية.

وهكذا، تحدث التمثيلات الإدارية الجهوية المشتركة بين قطاعين وزارين أو أكثر بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المعنية بإحداث هذه التمثيلات، إما بمبادرة منها أو بناء على اقتراح اللجنة الوزارية للامركز الإداري⁵، أو بناء على اقتراح لوالي الجهة المعنية. وتحدد في نفس المرسوم اختصاصات هذه التمثيلات وتنظيمها وآليات التنسيق بين مكوناتها.

¹ المادة 9 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

² المادة 10 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

³ المرسوم رقم 2.93.625 الصادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 4227 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993)، صفحة 2209.

⁴ المرسوم رقم 2.05.1369 الصادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 5386 الصادرة بتاريخ 11 ذو الحجة 1426 (12 يناير 2006)، صفحة 177.

⁵ أنظر المادة 38 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

كما تحدث التمثيليات الإدارية الإقليمية القطاعية، وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية تؤثر عليه السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والمالية وإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية¹. في حين تحدث التمثيليات الإدارية الإقليمية المشتركة بموجب قرار مشترك للسلطات الحكومية المعنية، يتخذ إما بمبادرة منها أو بناء على اقتراح اللجنة الوزارية للامركز الإداري، أو بناء على اقتراح لعامل العمالة أو الإقليم المعني. وتحدد في نفس القرار المشترك اختصاصات هذه التمثيليات وتنظيمها كما يحال القرار على السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والمالية وإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية قصد التأشير عليه². وإذا كان تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، يتم بموجب مرسوم، فإن تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الإقليمية القطاعية والمشاركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، يتم بموجب قرارات للسلطات الحكومية المعنية³.

ويعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، سواء كانت هذه التمثيليات تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر. في حين يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية أو المشتركة على المستوى الجهوي سلطات رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثيليات الإدارية القطاعية أو المشتركة التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم. بالمقابل يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى العمالة أو الإقليم، سواء كانت هذه التمثيليات تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر⁴.

وإذا كانت الإدارات المركزية تختص بالمهام التي تكتسي طابعا وطنيا والتي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية للدولة⁵، فإن الميثاق الوطني للامركز الإداري خول لهذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات على المستوى الجهوي والتي ستعكس إيجابا على أداء الجهة، حيث تسهر المصالح اللامركزية على التفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات

¹ المادة 11 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

² المادة 11 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

³ المادة 13 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

⁴ المادة 12 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

⁵ المادة 14 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية المتعلقة بالقطاع الوزاري التابعة لها، وتسهر كذلك على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، كما أنها تعمل على إعداد وتنفيذ السياسات العمومية وضمان التقائيتها وتجانسها وتناسقها، والقيام بإعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود المبرمة من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها. كما خول الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري للمصالح اللامركزية اختصاصات وصلاحيات أخرى تندرج في إطار تدعيم التنمية الجهوية كالسهر على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية المعتمدة من قبل الدولة في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية وكذا اتخاذ جميع التدابير الكفيلة بضمان تعاضد الوسائل المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارتها¹. كما تضطلع المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الإقليمي بمجموعة من المهام كإنجاز البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد العمالة أو الإقليم في نطاق الاختصاصات الموكولة إليها².

كما عمل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، على إحداث لجنة وزارية للاتمرکز الإداري لدى رئيس الحكومة، تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجيهات العامة للسياسة الحكومية في مجال اللاتمرکز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها³. ويناط بهذه اللجنة، التي تضم في عضويتها كل من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والأمن العام للحكومة والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية وبإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية، فضلا عن السلطات الحكومية القطاعية المعنية⁴، على الخصوص اقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم. كما تعمل هذه اللجنة على اقتراح كافة التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية ونجاعة أداء المصالح اللامركزية، علاوة على المصادقة على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري⁵. المنصوص

¹ للمزيد من التفاصيل أنظر المادة 15 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، مرجع سابق.

² المادة 16 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

³ المادة 38 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

⁴ المادة 40 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

⁵ يقصد بالتصميم المدير للاتمرکز الإداري وثيقة مرجعية لتنفيذ سياسة اللاتمرکز الإداري داخل قطاع وزاري معين. ترمي إلى تحديد الاختصاصات التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية، مصحوبة بالموارد البشرية والمالية، وكذا الإمكانيات المادية الضرورية لتنفيذها، والمتوقع إنجازها داخل أجل زمني محدد.

عليها في المادة 20 من الميثاق الوطني للامركز الإداري. كما تعمل اللجنة الوزارية على تقييم سياسة اللامركز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها.¹

وتحقيقاً للأهداف المنصوص عليها في الميثاق الوطني للامركز الإداري، وتماشياً مع المادة 17 منه، تعمل الحكومة، كلما لزم الأمر، على اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ولاسيما تلك المتعلقة منها بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة ومراقبة نفقات الدولة، وتنظيم القطاعات الوزارية واختصاصاتها، وقواعد التفويض، والنصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية، والتعيين في مناصب المسؤولية.

الفقرة الثانية: القواعد المؤطرة لعلاقات المصالح اللامركزية مع الإدارة المركزية والفاعلين الرسميين على المستوى الترابي

إن توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية باعتماد آليات الحكامة الترابية، من شأنه تعزيز التفائية السياسات المتخذة بما يضمن نجاحها ويحقق أهدافها. وتأسيساً على ذلك، تتخذ السلطات الحكومية المعنية كافة التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة صلاحيات في اتخاذ المبادرة في تفعيل السياسات العمومية القطاعية المكلفة بتنفيذها، وابتداع الحلول الكفيلة بتجويد الخدمات العمومية التي تقدمها للمرتفقين وتفعيل هذه الحلول في إطار الصلاحيات والاختصاصات المسندة إليها.²

ومن بين أهم التدابير التي تتخذها هذه الأخيرة نجد التصاميم المديرية للامركز الإداري³، التي تتيح إمكانيات من موارد بشرية ومادية للمصالح اللامركزية للدولة، في إطار تعاقد بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية⁴، حيث يمارس، تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، رؤساء المصالح اللامركزية للدولة ومختلف العاملين تحت إمرتهم مهامهم بكامل المسؤولية طبقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تحت سلطة الوزراء المعنيين.⁵

¹ المادة 38 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

² المادة 18 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

³ للتوسع أكثر أنظر المواد 20 و21 و22 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

⁴ المادة 22 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

⁵ المادة 19 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

وعلى هذا الأساس تتكلف المصالح اللامركزية للدولة بتنفيذ البرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، وفق أهداف وإجراءات وآجال محددة، وذلك تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، الذي يتولى تنسيق التنفيذ تحت سلطة الوزراء المعنيين. وتكون هذه البرامج والمشاريع المذكورة موضوع اتفاقيات أو عقود تبرم بين الأطراف المعنية. وتحدد هذه الاتفاقيات أو العقود التزامات الأطراف بكيفية دقيقة، وآليات مواكبة تنفيذها، وكيفية تقييم إنجاز البرامج والمشاريع. وتحال وجوبا مشاريع الاتفاقيات والعقود المذكورة على اللجنة الجهوية للتنسيق¹ أو اللجنة التقنية² قصد إبداء الرأي في شأنها، قبل الشروع في تنفيذها³.

وفي هذا الإطار يتعين على السلطات الحكومية، بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل توجيه المصالح اللامركزية التابعة لها في ممارسة أنشطتها ومواكبتها وتبنيها ودعمها. كما يتعين عليها أن تقوم، بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح، كلما تعلق الأمر بأنشطة ذات طابع قطاعي، للتأكد بصفة خاصة، من جهة بمدى تقيدها بالأهداف والمبادئ المنصوص عليها في الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، وكذا بالالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية، ومن جهة ثانية بمدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار الاتفاقيات أو العقود المبرمة بشأنها. ومن جهة ثالثة بمدى التزامها بالإجراءات الواجب التقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها. وفي نفس الاتجاه تعد مصالح الإدارة المركزية المكلفة بإجراء التقييم تقريراً في هذا الشأن، ترفعه إلى السلطة الحكومية المعنية قصد البت في خلاصاته، وتوجه نسخة منه إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة. كما يتم تقييم أداء المصالح اللامركزية المعنية، بتنسيق مع والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع وبرامج عمومية مشتركة بين هذه المصالح من قبل السلطات الحكومية المعنية⁴.

¹ للاطلاع على اختصاصات وتأليف اللجنة الجهوية للتنسيق، أنظر المادتين 30 و31 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

² للاطلاع على اختصاصات اللجنة التقنية، أنظر المادة 34 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

³ المادة 23 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

⁴ المادة 24 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

وطبقا للمادة 25 من الميثاق الوطني للامركز الاداري، تضع السلطات الحكومية، وفي حدود الصلاحيات المسندة إليها، برامج للتكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الأطر العاملة بالمصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم. كما تنظم، كلما أمكن ذلك، مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها.

كما أخضع الميثاق الوطني للامركز الإداري علاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم لمجموعة من القواعد. فتنفيذا لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 145 من الدستور والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وطبقا للمادة 26 من الميثاق الوطني للامركز الإداري، يقوم ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، ويسهرون على حسن سيرها. ومن أجل ذلك، يشرف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات أو عقود مع هيئات أخرى، طبقا لأحكام المادة 23 من هذا الميثاق، ويسهرون على ضمان التقائتها وانسجامها وتناسقها. كما يعهد إليهم، كل في دائرة اختصاصه، باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ المصالح اللامركزية للدولة مهامها وللالتزامات الملقاة على عاتقها، وقيامها بإنجاز البرامج والمشاريع المذكورة. ويمكن للوالية أو العامل، حسب الحالة، إبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع المذكورة.

ويسهر الولاية والعمال، بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية، كل في دائرة اختصاصه، على اتخاذ جميع التدابير المناسبة واللازمة لضمان مواكبة المصالح اللامركزية للدولة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية¹. كما يمكن للولاية والعمال، كل في دائرة اختصاصه، أن يقترحوا على السلطات الحكومية المعنية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي، يندرج ضمن اختصاصاتها، من شأنه تحسين أداء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، قصد الاستجابة لانتظارات المرتفقين، وتبسيط إجراءات استفادتهم من الخدمات العمومية المقدمة لهم².

¹ المادة 27 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

² المادة 28 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، نفس المرجع.

ويحيط الولاية والعمال السلطات الحكومية المعنية علما، وبصفة منتظمة، بالإجراءات المتخذة من أجل ضمان إنجاز برامج الاستثمار وأشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، وبوضعية تنفيذ هذه البرامج والأشغال، وعند الاقتضاء، بملاحظاتهم ومقترحاتهم لتدليل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها داخل الآجال المقررة¹.

وعلى غرار التجربة الفرنسية، حيث تم وضع رهن إشارة المحافظ بفرنسا، وتحت سلطته آليات مؤسساتية، تتمثل في اللجنة الإدارية للتنسيق والكتابة العامة للشؤون الجهوية، لمواكبة وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية²، نص الميثاق الوطني للامركزية الإداري على آليات مؤسساتية من أجل مساعدة الولاية في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهرة على حسن سيرها. ويتعلق الأمر باللجنة الجهوية للتنسيق والكتابة العامة للشؤون الجهوية.

وهكذا، وانسجاما مع توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في تقريره الموضوعاتي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، حيث دعا إلى ضرورة إحداث أجهزة الحكامة الترابية، تحت رئاسة ولاية الجهات، من أجل تنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي³، نص الميثاق الوطني للامركزية الإداري على إحداث لجنة جهوية تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق" يتولى الوالي رئاستها، من أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة والسهرة على حسن سيرها، وتتولى هذه اللجنة على الخصوص العمل على انسجام والتقاء ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، والعمل على تحقيق الانسجام والالتقاء ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية، والعمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح المذكورة⁴.

¹ المادة 29 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركزية الإداري، نفس المرجع.

² Wassim Kamel, La nouvelle organisation de l'Etat en région, Revue française d'administration publique, n° 136, 2010, pp: 1014-1015.

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، 2015، ص: 82.

⁴ المادة 30 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركزية الإداري، مرجع سابق.

وتتألف هذه اللجنة الجهوية للتنسيق من عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة، والكاتب العام للشؤون الجهوية¹، ورؤساء المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة، والمسؤولين عن المراكز الجهوية للاستثمار والمسؤولين عن المؤسسات العمومية المعنية. كما يمكن لوالي الجهة، حسب القضايا المدرجة في جدول الأعمال، أن يدعو بصفة استشارية للمشاركة في اجتماعات اللجنة كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره².

وبخصوص الكتابة العامة للشؤون الجهوية، فهي بنية يرأسها، تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبل وزير الداخلية. حيث يتولى الكاتب العام للشؤون الجهوية (الذي يساعده، من أجل قيامه بمهامه، أطر وأعوان) القيام بالمهام التي يكلفها بها والي الجهة. كما يضطلع، تحت سلطة الوالي، علاوة على ذلك، بأعمال التنسيق المتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته³، وتحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهر على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها، إضافة إلى إعداد مجموعة من التقارير والمتمثلة في التقارير الدورية حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، والتقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق⁴.

وعموما، يمكن القول أن إحداث كل من اللجنة الجهوية للتنسيق والكتابة العامة للشؤون الجهوية، تشكل إطارا للتنسيق وإبداء الرأي حول الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالجهة، وتقديم الاقتراحات اللازمة حول التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، وعقود البرامج وتتبع تنفيذ مختلف مشاريع التنمية الجارية بتراب الجهة⁵.

وفيما يخص علاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي، فتأتي من أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وتتجلى طبيعتها في تولي المصالح اللاممركزة للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم،

¹ المنصوص عليه في المادة 33 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

² المادة 31 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

³ صلاحيات الوالي المحددة في الباب الخامس من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

⁴ المادة 33 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، نفس المرجع.

⁵ عبد الرفيغ زعنون: آفاق المرتقية لميثاق اللاتمرکز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو - غشت 2018، ص: 149.

حسب الحالة، خصوصا في تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمقاوالات العمومية ذات الاختصاص الترابي، وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي، وتعمل كذلك على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاوالات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية، كما تساهم أيضا في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها وموآبتها وتعزير آليات الحوار والتشاور¹، مما سيساهم في حل مجموعة من الإشكاليات التي كانت تواجه مجموعة من المؤسسات على المستوى الترابي وفي مقدمتها الجماعات الترابية في إعداد برامجها التنموية ولا سيما تلك المتعلقة بالولوج إلى المعلومة، والتي تشكل بدون أدنى شك، القاعدة الأساس لوضع تشخيص واضح للاحتياجات ومنه وضع تصورات وبرامج استهداف بينة وواضحة. كما أن إبرام عقود باسم الدولة مع الجماعات الترابية سيحث على التعاضد في الوسائل والموارد بين الفاعلين العموميين المحليين من جهة، وأيضا العمل على تحقيق الالتقاءية والفعالية في تدبير الشأن العام من جهة أخرى².

كما يتعين على المصالح اللامركزة على مستوى الجهة والعمالة والإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار من أجل تمكينه من القيام بالمهام المنوطة به، من مساعدة المستثمرين بقصد الحصول على التراخيص اللازمة لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية وموآبتها³.

خاتمة:

ختاما، يمكن القول أنه بالرغم من المقتضيات المهمة التي جاء بها الميثاق الوطني لللامركز الإداري، باعتباره رافعة لتوطيد الجهوية المتقدمة والتي تشكل خيارا استراتيجيا اختاره المغرب لترسيخ مبدأ الحكامة الترابية وتفعيل سياسة القرب وكسب رهان الديمقراطية المحلية وكذا التضامن المجالي، إلا أن تنزيله بالشكل المطلوب يقتضي تجاوز مجموعة من

¹ المادة 36 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

² رشيد عدنان: التدبير التعاقدى من خلال ميثاق اللامركز الإداري، ضمن المؤلف الجماعي: الجهوية المتقدمة واللامركز الإداري: قراءات متقاطعة، مرجع سابق، ص: 10-11.

³ المادة 37 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، مرجع سابق.

الإكراهات التي تعترضه لتطبيقه على أرض الواقع وفي مقدمتها الإكراهات المرتبطة بمحدودية الموارد البشرية بالمصالح اللامركزية كما ونوعا، وعدم تمكين هذه المصالح من اعتمادات مالية كافية تتناسب مع طبيعة اختصاصاتها، مما يستدعي العمل على التوزيع المحكم والمتوازن للكفاءات والمهارات بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية، لتجاوز محدودية الموارد البشرية على الصعيد المحلي، مع ضمان التكوين المستمر وإعادة التكوين لفائدة الموارد البشرية بالمصالح اللامركزية، وتأهيلهم ودعم قدراتهم وكفاءاتهم، بانسجام تام مع متطلبات التدبير الحديث ولاسيما القدرة على صنع السياسات العمومية واتخاذ القرار. إضافة إلى منح المصالح اللامركزية موارد مالية بما يتناسب ويتلائم مع اختصاصاتها وصلاحياتها التي خولها لها الميثاق الوطني للامركز الإداري.

الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين وهران الجهوية:

ملاحظات تقويمية أولية

د. الحبيب استاتي زين الدين

أستاذ القانون الدستوري والفكر السياسي بجامعة عبد المالك السعدي.

يعتبر التقويم أداة لتحليل وتفسير وقياس أثر النشاط الإداري على الفئات المستهدفة حتى نجيب عن سؤال: كيف سنُفسّر استعمال المال العام¹؟ الإجابة عنه تقتضي معرفة نتائج نشاط إدارة معينة وأثره على المواطن، والأسباب التي أدت إلى هذه النتائج². للأسف، العلاقة بين المقوّم والمقوّم، كانت ولا زالت متوترة، ونتائج التقويم غير مستثمرة: تنظر الإدارات موضوع التقويم إلى أجهزة الرقابة كسكين موضوع على رقبتها، وهذا التشبيه يجعل من عملية التقويم، ليس محاولة لتثمين نقاط القوة وتجاوز نقاط الضعف والاختلال بقدر ما يعتقد أنها طريقة لكشف عورة الإدارة أو موظفيها وفضحهم -أو تصفية حسابات معينة معهم- أمام ذوي القرار والفاعلين وعموم المواطنين. في المقابل، الأجهزة الرقابية، لا زال يطبع عملها التعالي والتفتيش بمعناه الضيق، الأمر الذي يستعصي معه خلق علاقة تواصل بين موضوع المراقبة والأهداف والنتائج المنشودة من التقويم. طبيعي أمام هذه العلاقة المتوترة أن نتائج التقويم تاهت، في حالات كثيرة، داخل "بروباغندا" عالم السياسة والإعلام. النتيجة هي إعادة إنتاج نفس الأخطاء وتحصيل نفس الخلاصات والملاحظات كما نتبين مثلاً من التقارير السنوية التي يعدها المجلس الأعلى للحسابات، وهو أمر آخر تحصيل تراكمات في مجال التقويم، وعطلّ ميلاد "ثقافة تقويمية" تُدعم وتحلل وتطور وتغير ما يحتاج إلى تغيير.

في غياب دراسات علمية تقييمية للتجربة الحالية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، باستثناء ما أنجز على المستوى الرسمي من قبل مديرية الشؤون القانونية والمنازعات التابعة لوزارة التربية الوطنية، أو الدراسة التي قام بها المجلس الأعلى للتعليم-التسمية القديمة- سنة 2007 حول اللامركزية واللاتركيز في قطاع التربية الوطنية من خلال تجربة الأكاديميات الجهوية، وتقارير المجالس الجهوية للحسابات، سنحاول إجراء مقارنة تشخيصية

¹ Sylvie Trosa, *L'évaluation des politiques publiques*, Les notes de benchmarking international, Novembre 2003, p 9.

² Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Col. Repères, La découverte, 2008.

تستمد عناصرها الرئيسية من الملاحظة الميدانية والواقع المعيش لإعداد الجواب عن أسباب تعثر تجربة الأكاديميات الجهوية، ولا سيما أن مرور أزيد من عشرين سنة على إحداثها كمصالح خارجية، وما يناهز عقدين من الزمن على منحها الشخصية المعنوية بموجب الظهير الشريف رقم 1.00.203 الصادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000) بتنفيذ القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، هي مدة تحتم علينا البحث في الجواب عن مجموعة من التساؤلات، من قبيل: هل نجحت تجربة الأكاديميات الجهوية في التعقيد للجهوية التربوية؟ إلى أي حد أسهمت في استيعاب قضية التنوع المجالي والثقافي الذي يطرح إشكالية الخصوصية، وما ينجم عنها على مستوى تكييف البرامج الدراسية والزمن المدرسي والإيقاعات المدرسية عموماً أم أننا لا زلنا بعيدين عن التمييز بين الأكاديميات الاثنا عشر المحدثة باستثناء أرقام ميزانياتها وأعداد ممتدريها وشغليتها؟ وهل تعتبر المجالس الإدارية للأكاديميات مناسبة للتجديد على مستوى الجهة ونافذة للنقاش الجاد لما تحقق وما لم يتحقق وما ينبغي تحقيقه مستقبلاً أم فقط مناسبة لتقديم مخططات سنوية للعمل توحيدها الأهداف الوطنية ولا تمايز بينها إلا على مستوى الأرقام؟

إن الحاجة لتقييم تجربة الأكاديميات الجهوية تتقاطع في الكثير من جوانبها مع إرث الماضي وإكراهات الحاضر وانتظارات المستقبل وتطلعات الفاعلين السياسيين والتربويين لجهوية متقدمة ناضجة تزاوج بين الاجتهاد القانوني وخصوصيات المجال، وما يقتضيه ذلك من وعي بالاختلاف والتنوع دونما مساس بوحدة الوطن وثوابته، وهو ما يعني ضرورة الوقوف على اختلافات هذه التجربة في أفق تجويدها والدفع بها إلى أقصى مدى ممكن.

ولأن هذا الجانب البحثي يندرج، عموماً، في سياق تشخيص آليات التنزيل الفعلي للامركزية التربوية في مجال يحظى بمكانة خاصة لدى صانعي القرار التربوي، وبدون الخوض مجدداً في مستلزمات العملية التعليمية، أو مقومات العمل التدبيري الذي تناوله المهتمون بالشرح والتمحيص، سيتم التركيز على صعوبات الجهوية التربوية في ارتباطها باللامركزية واللامركزية.

يجمع الفقه الإداري على أن اللامركزية الإدارية تفيد توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات مصلحة (مرفقية) أو إقليمية (ترابية) تتمتع بالشخصية المعنوية، أي تحويل اختصاصات وصلاحيات من المركز إلى هيئات محلية أو

مصلحية، متمتعة بالاستقلال الإداري والمالي، لتباشرها تحت السلطة الوصائية المركزية. يختلف هذا النوع من التسيير عن اللاتمرکز الإداري الذي يعتبر صورة من صور المركزية يسمح بمقتضاها بـ"إحالة سلطة القرار بالنسبة لميادين معينة إلى سلطة جهوية ومحلية تعمل باسم الدولة وتحت السلطة الرئاسية للسلطة المركزية". عدم التركيز الإداري، بهذا المعنى، كما يقول Charles Brun، لا يترتب عنه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية¹، ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار من الجهاز المركزي إلى وحدات إدارية محلية تحت غطاء السلطة الرئاسية، التي لها حق تعديل القرارات وإلغائها في إطار المراقبة القبلية والمواكبة والبعدية، وهذا الأمر يختلف عن الأكاديميات لكونها مؤسسات عمومية، مؤطرة بالقانون 07.00 وما تلاه من مراسيم وقرارات تطبيقية². وبما أنها تتمتع باستقلال إداري ومالي وتقني، فإن واقع الحال يشي بأن تجربة الأكاديميات الجهوية، بغض النظر عن بعض التراكمات الإيجابية التي يتم الترويج لها هنا وهناك، مازالت لم تسمح بعد بالحديث عن مؤسسة عمومية حقيقية. ما السبب؟

ترتبط هذه الصعوبات في الأصل بتمثل الدولة والحكومة للجهة، هل باعتبارها انعكاس للمنطق الانتخابي والسياسي الذي لا زال يتحكم في التقسيم الترابي، أم فضاء سوسيو-ثقافي واقتصادي قادر على استيعاب الفوارق وخلق التوازنات وفق ثوابت وطنية واضحة؟ من شأن الإجابة عن هذا التساؤل أن تقلل من حجم الإكراهات التي تؤثر في استكمال مسلسل اللامركزية واللاتمرکز سواء على المستوى المركزي أو الجهوي أو المحلي (أولا) وأيضا في تدبير المجال المدرسي (ثانيا).

أولا- مسلسل اللامركزية واللاتمرکز

يشكل تعزيز مسلسل اللامركزية الذي يركز على مرجعية دستورية نتجت عن تراكمات سياسية واجتماعية واقتصادية خلال السنوات الماضية، مركز اهتمام دائم باعتباره يساهم بشكل أو بآخر في تكريس ممارسة ديمقراطية القرب. ولأن الديمقراطية من نوع السهل الممتنع، تكشف التجربة أنها تُستهمل بتساؤل وتختتم بتروء وريبة. هل الديمقراطية واقع يعاش أم

¹ مليكة الصروح، **التنظيم الإداري**، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 42؛ خالد قباني، **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981، ص 47؛ علي زغدود، **الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية**، الجزائر، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1984، ص 11.

² حسن كياس، **الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بين اللاتمرکز واللامركزية**، شوهد في: 03/202026، في: <https://cutt.ly/Et57A8j>

هي حلم لا يتحقق أبدا مادام الإنسان هو الإنسان، حيوان أنيس¹؟ ما يزيد هذا التساؤل تعقيدا هو حينما نربط الديمقراطية بالشأن المحلي عامة، والمجال التربوي في بعده الجهوي على نحو خاص. لربما هنا بالتحديد نردد أن الديمقراطية فكرة جميلة لو أنها أصبحت حقيقة. لكن، بأي صورة في واقع مهزوز؟ هذا الواقع هو الذي يتعين العمل عليه والدفع به في اتجاه زيادة الثقة في "المغرب الممكن" الذي يتطلع إلى العيش في كنف الديمقراطية.

بشأن الجهوية، "هناك مشكلات، واقعة أو متوقعة، تتعلق بحقوق جماعية، كثيرة ومتنوعة، من اللغة إلى توزيع الخبرات مروراً بالتعليم والتجهيز"². تبدو مستعصية على الحل إذ تطرح على المستوى المركزي. بما أن هذا المستوى ليس متجانسا بالقدر الكافي، فالتوافق حولها صعب جدا. لذلك يتحاشى نقاشها البرلمان والحكومة وترفع إلى نظر الحكم الأعلى أي الملك. وهذا الأمر بالذات، في نظر العروي، هو ما يدفع إلى تأويل الدستور تأويلا يتجه نحو الاستئثار بالرأي، أي نحو دولة الواحد. أوليس الأنجع أن توضع الأمور من البداية بأيدي أصحابها، أولئك الذين يتضررون منها حقا أو يتعللون بها³؟ الأكيد أنه حتى في هذه الحال يظل اللجوء إلى التحكيم الملكي ضروريا، لكن في آخر المطاف، بعد أن يظهر عجز كل الهيئات المتوسطة⁴.

هي وجهة نظر أو مقترحات لتخفيف العبء وثقل المسؤولية. وكما حاجة قضيت بتحرير الرأي والاقتراح! لنعد الآن إلى الأكاديميات التي ينسحب عليها الجزء الأكبر من هذا الاقتراح في أفق تذليل الصعوبات التي تواجهها. أبرز صعوبة على المستوى المركزي تظهر في ضعف التجانس بين المديريات المركزية بوزارة التربية الوطنية. في وقت من الأوقات، أنشئت وحدات إدارية مستقلة عن الهيكلة الجديدة للوزارة. أوليست متداخلة وبعضها غير مجد؟

جهويا، برزت مجموعة من الثغرات من قبيل ضعف الاستقلال الإداري، إذ لا يمكن الحديث عن استقلال مطلق عن السلطة الحكومية المكلفة بالتربية الوطنية. تبقى الرقابة، في إطار الوصاية الإدارية المركزية، شرطا مسطريا لتسيير هذا المرفق العام. لذلك، مازالت الأكاديميات لم ترق بعد، في صورتها الحالية، إلى مؤسسة عمومية ذات إسهامات نوعية رغم ما تم إنجازه من مشاريع وما تم تحقيقه من تراكمات. الملاحظ أنه على الرغم من قرارات وزارة

¹ عبد الله العروي، من ديوان السياسة، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء، 2009، ص 79.

² نفسه، ص 129.

³ نفسه، ص 129 وما بعدها.

⁴ نفسه.

التربية الوطنية بتوسيع مجال تفويض الاختصاصات للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين (التعيين وحركة الموظفين- الرخص- التعويضات العائلية- الاقتطاع من الراتب- تسليم وثائق إدارية... إلخ)، ظلت مردودية وآثار هذا التفويض محدودة إما بسبب ضعف كفاءة الموارد البشرية أو قلتها أو ترددها المعيب أو استمرار الحضور المكثف للرقابة المركزية. يضاف إلى ذلك مشكل التواصل، حيث أن هذا الحضور الطاعي للرقابة ضاعف أزمة التواصل الموجود بين الأكاديمية والموارد البشرية الموضوعة رهن إشارتها، وبقي المركز صاحب القرار والمستحوز على المعلومة الإدارية. يقول الملك محمد السادس بمناسبة ثورة الملك والشعب الأخيرة- في إطار حديثه التطبيق الجيد والكامل للجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز الإداري- إن "الملاحظ، رغم الجهود المبذولة، والنصوص القانونية المعتمدة، أن العديد من الملفات، ما تزال تعالج بالإدارات المركزية بالرباط، مع ما يترتب عن ذلك من بطء وتأخر في إنجاز المشاريع، وأحيانا التخلي عنها".

لفهم هذا الأمر، نستحضر أن فضاء الاستقبال والاتصال بمديرية الموارد البشرية وتكوين الأطر بالوزارة، خلال فترات العطل من كل سنة، يستقبل عشرات الآلاف من الموظفين الذين تتراوح استفساراتهم بين التعرف على آخر وضعية إدارية وطلب الحصول على قرارات التوظيف والترسيم والترقية في الدرجة، وبين الاستفسار عن الوضعيات المرتبطة بتعويضات المنطقة والتعويضات العائلية، والاقتطاعات وعن التقاعد حد السن والتقاعد النسبي وطلب احتساب الخدمات وسحب شواهد الأجرة. أسئلة عديدة تطرح في سياق هذه الاستفسارات: لماذا يجد رجال ونساء التعليم أجوبة عن استفساراتهم بمديرية الموارد البشرية وتغيب عند الأكاديميات؟ هل يتمثل دور المصالح المكلفة بالإعلام والتواصل داخل الأكاديميات فقط في تسجيل المذكرات والمراسلات؟ ما دور البوابات الإلكترونية للأكاديميات؟ لماذا لا تعمل معظم الأكاديميات على تحيين بواباتها لتقوية التواصل بينها وبين الموظفين والفرقاء والشركاء الاجتماعيين؟ كيف يمكن تنزيل التواصل الإلكتروني على مستوى المؤسسات التعليمية في غياب التكوين وما يتطلبه ذلك من اعتمادات مالية وطاقات بشرية في الوقت الذي نجد فيه أكاديميات نسيت بواباتها الإلكترونية دون تحيين منذ سنوات؟

ينص القانون رقم 07.00 المتعلق بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين على أن مجلس الأكاديمية "يتمتع بجميع السلط والصلاحيات اللازمة لإدارة الأكاديمية". ظاهريا،

يسهل القول، بالاستناد على بعض أجزاء هذا المقتضى القانوني، إن المجالس الإدارية للأكاديميات آلية من آليات تفعيل اللامركزية واللاتركيز وممارسة الحكامة الجيدة في تدبير المنظومة التربوية الجهوية، وجهازا من أجهزة المراقبة والمحاسبة والتقييم الداخلي، وتجسيدا فعليا للمقاربة التشاركية عبر إشراك كافة الفاعلين في التدبير التربوي الجهوي¹. قانونيا، المجلس الإداري جهاز يعد البرنامج التوقعي الجهوي لتكوين الأطر التعليمية والإدارية والتقنية، والبرنامج التوقعي للبناء والتوسيع والإصلاحات الكبرى لمؤسسات التربية والتكوين، وسير مؤسسات التربية والتكوين، ثم تكوين شبكات مؤسسات التربية والتكوين². عمليا، لا يقوم هذا المجلس، في الواقع، إلا بمناقشة مخططات العمل ومناقشة الميزانية والمصادقة عليها. كما أن القانون لا يخول له إبداء الرأي حول الإشكاليات الأفقية للمنظومة التربوية. أليس الأمر غريبا؟ نريد أن نجعل من الأكاديميات آلية لصنع القرار التربوي على المستوى الجهوي، بينما مجالسها الإدارية تنفذ ما تقرر وتخططه الإدارة التربوية المركزية³، وتنتظر الضوء الأخضر منها للحسم في الكثير من شؤونها. مجالس تتألف من أكثر من أربعة عشر عضوا لم تتوفق في فرض الخصوصيات الجهوية والمحلية في تدبير الشأن التربوي الجهوي.

بخصوص تركيبة هذه المجالس، الملاحظ أن تعدد تركيبة المجالس الإدارية للأكاديميات يؤثر على التجانس المفترض حدوثه داخل هذه الأجهزة التقريرية، ولا سيما مع محدودية انخراط بعض الأعضاء، ونخص بالذكر الجماعات الترابية التي تعد طرفا رئيسيا، فضلا عن ضعف الانخراط الفعلي لأعضاء اللجان التقنية الدائمة المنبثقة عن المجلس الإداري (تفعيلا للمادة السادسة من القانون رقم 07.00 المتعلق بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين)، مما أثر على مردوديتها وكيفية اشتغالها، خاصة أن النظام الداخلي المؤطر لسير هذه اللجان لم ير النور بعد. كما نسجل كثرة الأعضاء المعينين مقابل قلة الأعضاء المنتخبين. بخصوص هذه الوفرة العديدة، نثير الانتباه إلى أن أي حديث عن توسيع الأعضاء المنتخبين ينبغي أن يرتبط بما يسميه "فيليب بروتون" بـ"الكفاءة الديمقراطية"، حيث ترتبط بالاعتدال

¹ عبد الغفور العلام، تجربة المجالس الإدارية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين: واقع الحال وسؤال المال، شوهدي في: 04/202019، في:

<https://cutt.ly/Kt572uf>

² المادة الخامسة من القانون رقم 07.00 المتعلق بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

³ عبد الغفور العلام، م.س.

الذي تستجبه المسؤولية، من تفكير وتخطيط، وتأطير، وإنصات وتواصل، وتفاوض واستشراف.

إلى جانب ذلك يشير الواقع المعيش للأكاديميات إلى أن الكثير من المواد القانونية ظلت حبرا على ورق ولم تُفعل، والأمثلة على ذلك كثيرة، نذكر منها غياب إنجاز دراسات وأبحاث حول حاجيات الجهة ومؤهلاتها وإمكانياتها والتغيرات التي تتعرض لها أو يمكن أن تتعرض لها لتوسيع العرض التربوي وتجويده. الاستعانة بالخبراء في مجالي التدبير التربوي والمالي والإداري ظلت حلقة مفقودة في أشغال المجالس الإدارية للأكاديميات، وربما غيابهم أو تغيبهم يعزى إلى وجود خبراء محتملين من بين الأعضاء المعيّنين والممثلين لرجال ونساء التعليم وجمعيات آباء وأولياء التلاميذ!

نضيف إلى ذلك غياب تعاقدات وشراكات، بحيث من الضروري التذكير بأن فكرة الشراكة حديثة حتى في المجتمعات الحديثة، لكن الملاحظ أن الشراكة أصبحت، في العقدين الأخيرين، أساس التدبير الإداري في ظل ثقل الإكراهات وقلة الموارد. غير أنه في الدول النامية لا زالت الشراكة تختزل في الاستجداء والعجز المالي. لا زال يُنظر إليها كاستجداء وطلب للدعم بعيدا عن مبدأ التعاون والمساندة والتضامن، الأمر الذي أدى إلى جانب، غياب التواصل والجرأة في اتخاذ القرار، إلى اقتصار ميزانيات الأكاديميات على إعانات الدولة، وطبيعي أن يظل المانح هو المتحكم، واختزال مهام الأكاديميات في التدبير اليومي وتصريف القرارات بدل المشاركة في التخطيط واتخاذ القرار.

على المستوى المحلي، تلقي وضعية الأكاديميات بظلالها على المديريات، وبذلك لم تشكل المديريات الإقليمية استثناء، بل امتدادا لحالة التركيز الإداري في صورته التقليدية، فكان من الطبيعي استمرار الطابع المزدوج. أي يكمن ذلك؟ فيما يخص طبيعة علاقة الأكاديميات بالمديريات الإقليمية، يسجل وجود نوع من الازدواجية في التعامل باعتبار أن المديريات هي مصالح لا ممرضة للوزارة تم إدماجها بهذه الصفة كمصالح خارجية للأكاديميات. هذه الوضعية أفرغت المديريات من محتواها، والدليل أن معظم هذه الوحدات الإدارية التابعة لا تتوفر على مشروع عمل كما هو مطلوب منها قانونا، وأفرزت بالمقابل عدة علاقات سلبية:

- هذه الازدواجية جعلت المديريات الإقليمية أشيع بصناديق بريد أو مجرد مكاتب للضبط تسجل الوافد والصادر من المراسلات:

- المدير الإقليمي مجرد أمر مساعد بالصرف؛
- الاعتمادات تفوض من قبل الأكاديميات، ومسطرة التفويض المالي لا تخضع لمأسسة تديرية واضحة، بل في بعض الحالات تدخل فيها العلاقات وكرزما المدير الإقليمي وعلاقاته داخل الأكاديمية.
- وضع المؤسسات: هذه الوضعية أثرت على واقع المؤسسة التعليمية بالنظر لكيفية اشتغال الإدارة التربوية والمجالس الإدارية المحدثة بالمؤسسات التعليمية، التي لم تتخلص من شرنقة الشكل أمام جهل بالاختصاصات والخوف من المبادرة والاجتهاد مادام أن النجاح ينسب للجميع، والفسل ينسب لصاحبه.
- ثقافة المشروع: الغريب في الأمر أن كل من مديري الأكاديميات والمديرين الإقليميين ورؤساء المصالح بها ورؤساء المؤسسات التعليمية يقدمون مشروعا أثناء مباراة الانتقاء، لكن لا نعتقد أن هذا المشروع يتجاوز قاعة لجنة الانتقاء في معظم الحالات. من ثمة، ليس هناك مشروع متعاقد عليه يمكن تتبعه ومحاسبة المعني بالأمر عليه عند فشله أو سوء تنزله.
- بناء على ما سبق، إن من أهم الخلاصات التي يمكن تسجيلها فيما يخص استكمال مسلسل اللامركزية واللامركز على المستوى المركزي أو الجهوي أو المحلي، نذكر:
 - انعدام الثقة؛
 - الوفاء للهاجس الأمني وتكريس طابع الخضوع والإخضاع للإدارة بدل التعاون والمبادرة (الخوف من الاجتهاد)؛
 - غياب الجرأة في اتخاذ القرار المناسب، باستثمار ما هو مسموح به، لتنزيل مفهوم المؤسسة العمومية حتى لا تبقى اختصاصاتها انتقائية أو موقوفة التنفيذ.

ثانيا. تدبير المجال المدرسي

سبق أن أشرنا إلى واقع منظومة التربية والتكوين. الأولويات واضحة، ولا حاجة إلى توضيح فرص أخرى في التشخيص وتبادل الاتهامات. الوضع الراهن للمنظومة يقتضي، بكل صدق، أن يجلس كل مسؤول على تدبير وتسيير قطاع التربية والتكوين مع نفسه، خصوصا على المستوى الجهوي انسجاما مع أهداف هذا الفصل، ليس فقط لتقييم ما تم إنجازه، أو العمل، كما يحدث سنويا في بداية كل موسم دراسي أو نهايته، على تقديم الحصيلة أو الدعوة للتعبئة، وإنما لينظر في مسببات ونتائج تزايد الهوة بين الواقع والمأمول على المدى القريب والمتوسط، والأهم من ذلك أن يعد السؤال عن جواب: هل تم استخدام المال العام بما يعود -حصرا- بالنفع العام على المعنيين بالأمر داخل المجال التربوي الذي يشرف عليه؟ ما يزيد من ثقل السؤال أن النقائص المسجلة بخصوص تدبير المجال المدرسي في تزايد، والتي يأتي في مقدمتها:

تعميم التمدرس في التعليم الابتدائي وتوسيع قاعدته في التعليم الثانوي

احتل المغرب سنة 2014 المرتبة 136 ضمن 175 بلدا في العالم، مسجلا متوسط سنوات التمدرس يعادل 5,64 سنة. وهكذا، يطلعنا تقرير الأطلس المجالي للفوارق في التربية 2017 أن مدة تمدرس الساكنة المغربية البالغة من العمر 15 سنة فأكثر هي خمس سنوات وستة أشهر، أي أقل من السنوات الست التي تستغرقها مدة الدراسة في السلك الابتدائي. ومن ناحية أخرى، فإن أكثر من ثلاثة أرباع دول العالم تتجاوز بكثير عتبة السنوات الست هذه، بل تصل إلى أكثر من 12 سنة في البلدان الخمسة عشر الأولى¹. ومن ناحية أخرى، يفقد المغرب، في ضوء مؤشر جيني للتربية الذي يظل مرتفعا نسبيا (0,55) 14 رتبة من حيث مساواة الحظوظ في ولوج التربية، ليحتل المرتبة 150. إن ترتيب المغرب على أساس متوسط سنوات التمدرس أفضل نسبيا من ترتيبه على أساس مؤشر جيني؛ وهو ما يعني أنه يتعين عليه بذل المزيد من الجهد للحد من اللامساواة في مجال التربية. لهذا السبب جعلت الرؤية الإستراتيجية 2015 - 2030 من الإنصاف إحدى ركائز الإصلاح الأساسية². هذا الطموح مطلوب، بيد أن الحرص على بلوغه هو الأكثر أهمية. لماذا نقول ذلك؟ لأنه على الرغم من التوجه الرسمي بتعميم التعليم الأولي مثلا، يبدو أن عدد المسجلين سنويا لا يعرف التزايد الكفيل بتحقيق

¹ الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، الأطلس المجالي للفوارق في التربية 2017، ص 8.

² نفسه، ص 9.

الأهداف المرتبطة بهذا التوجه. هو تأخر يؤثر لاحقاً على المسار الدراسي للمتعلمين، خصوصاً في العالم القروي الذي يشكو من النقص في الفضاءات الخاصة بالتربية الأولية، ناهيك عن مشاكل غياب أبسط ضروريات الحياة ببعض المناطق القروية النائية. إذا كان تلاميذ المؤسسات التعليمية المتواجدة في المدار الحضري تشكو من ضعف التكوين الأولي للمتمدرسين، كيف سيكون الوضع عليه بالنسبة لمتدرسي العالم القروي؟

ربط التعميم بالإلزامية قد ينتقل من رهان إلى عبء مع مرور الوقت، لأن المساعدة المادية أو الإعانة المباشرة، بشكلها الحالي، ليست هي الحل، بل لا بد من تضافر الجهود حتى لا يتحول التحفيز والتشجيع على التمدرس إلى مقايضة لا غير. إنكار هذه النظرة تعام، والتفكير في مداخل للتخفيف من وقعها أو مواجهتها، سيقفل، بدون شك، من تبادل الاتهام أو التهرب من تحمل المسؤولية، والأهم إعفاءنا من طرح الأسئلة الآتية مستقبلاً: من المسؤول عن مغادرة التلميذ للفصول الدراسية بعد بضعة سنوات من التحاقه بالمدرسة؟ ما السبيل إلى إرجاعه إليها؟ من سيحاسب؟ هل الإدارة التربوية أم الأسرة أم السلطة المحلية بما تمتلكه من وسائل الإخضاع والإجبار؟ إعداد الجواب، في تقديري، عن هذه الأسئلة، وغيرها ذات الصلة كثير، يمكن أن يعيننا على تحقيق إجماع وطني حول المعنى الذي يتخذه مفهوم "الإلزامية".

نسبة التكرار والانقطاع عن الدراسة هي الأخرى لا تزال في ارتفاع مستمر، وهنا لا بد أن أشير إلى آثار الخريطة التربوية- على أهميتها- التي تدفع في الكثير من الأحيان إلى تخفيض عتبة النجاح لملء المقاعد رغم ما يترتب عن ذلك من مشاكل تربوية تُعَمِّق الفروق الفردية بين المتعلمين والمتعلمات. تراجع نسبة الاكتظاظ بالتعليم الابتدائي مقابل تسجيل تفاقمها بالتعليم الثانوي الإعدادي والتأهيلي لاعتبارات متعددة، داخلية مرتبطة، على سبيل المثال لا الحصر، بقلة الحجرات والخصاص، وخلل في البنية البيداغوجية للمؤسسة، وكيفية توظيف الفائض من الأساتذة، وسوء توزيع التلاميذ على المؤسسات المستقبلية، ثم خارجية متصلة بتنامي البناء بوتيرة سريعة في المدارات الحضرية، وظهور أحياء من البناء العشوائي في بعض المدن... إلخ.

التكوين في علاقته بمراجعة المناهج والبرامج التربوية والكتب المدرسية وتأهيل الموارد البشرية
هناك شبه إجماع بين خريجي المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين أن برامج التكوين الأساسي لا زالت على حالها مع بعض الإكسسوارات البسيطة التي قد تحدثها اجتهادات بعض الأساتذة المكونين، في حين ظلت هذه البرامج تخضع للمواصفات التي حددها الكتاب الأبيض

منذ سنوات. كما بقي التكوين المستمر والتأطير التربوي على حاله رغم التغيير الذي شمل المناهج. هنا يطرح مشكل المواءمة بين مستلزمات تطبيق البرامج والمناهج الجديدة واستعمال الكتب المدرسية مع المؤهلات المهنية للأطر التربوية. مشكل التكوين يطرح، في الأصل، في علاقته بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين، ومدى قدرتها على أن تسهم في مهنة التدريس مع مراعاة الخصوصيات الجهوية من حيث الإمكانيات وفرص العمل ومشاكل التكوين: التدريس مهنة وتدبير قطاعه أيضا مهنة، لذلك وجب الانتصار لقيمة التكوين الرصين ودوره بدل تغليب منطق الحسابات الضيقة مادية كانت أو شخصية. هذا دون أن نعمق الجرح بفتح ملف التكوين النظري والميداني الموجّه لأطر الأكاديميات. عمليا، يلتحق الناجحون في المباراة التي تفتحها وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والبحث العلمي في شهر يناير، ويكون التكوين قد انتهى مبدئيا في الأسبوع الثاني من شهر يوليوز. فور التصديق على مجزوءات التدريب التكويني، يتوصل المتدرب بنموذج عقد التوظيف قصد توقيعه والمصادقة عليه وإرجاعه للأكاديمية في انتظار الالتحاق بالعمل داخل إحدى المديريات التابعة لها شهر شتنبر. إذا استثنيا أيام العطل، وأيام الامتحانات والإعداد لها، وأيام الإضراب -التي ألغناها- على اختلاف مضامينها، سنجد أن التكوين يُختزل في أربعة أشهر وبضعة أيام فقط. السيناريو نفسه يتكرر منذ اعتماد صيغة البعد الجهوي في التوظيف بقطاع التربية والتكوين. هذا الوضع، ولوحده، يحتاج إلى "مسألة ضمير" متعددة الأوجه (في مدة التكوين وعدته والمكوّن والمكوّن ومواصفاتها في ظل حاجة هذا القطاع الحيوي إلى أطر من المفروض أن تكون الكفاءة المهنية والعلمية من مميزاتها الرئيسية)، خصوصا والمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين مقبلة على مرحلة تجريبية جديدة، هي مرحلة ما بعد المسالك الجامعية للتربية المُحدّثة.

يتضح من خلال ما أوردناه- باختصار شديد- من معطيات الإكراهات المطروحة على مستوى مسلسل اللامركزية واللامركز والمجال المدرسي، وهو ما يقود إلى صياغة بعض المداخل الكفيلة بتقعيد البعد الجهوي في قطاع التربية والتكوين، من ضمنها ضرورة:

- ضبط العلاقة بين الأكاديمية والمديرية بشكل يسمح بالمبادرة والجرأة والتعاون بدل الإملاءات؛
- تبادل التجارب المتميزة بين الأكاديميات في أفق الرقي بوضع المؤسسات التعليمية؛

- تبني ثقافة المشروع والتعاقد حوله بشكل واضح وقابل للأجراء والتتبع والتقويم؛
- ربط التعميم بالإلزامية الحقيقية وتضافر الجهود مع باقي الشركاء؛
- تفعيل دور مجالس المؤسسة؛
- احترام الخصوصيات المحلية والجهوية على مستوى التدبير الزمني والكتب المدرسية؛
- إعادة النظر في آلية التأطير والمراقبة، ونأمل أن يكون الجيل الجديد من المفتشين أو بالأحرى المشرفين التربويين في المستوى المطلوب للمواكبة والتطوير والتجديد والدعم النفسي والمهني؛
- التحكم في الموارد وإعداد إطار مرجعي لتدبير الموارد البشرية والحرص على تتبعه؛
- تطوير التكوين بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين وتجويده بما يتناسب والرهانات المنشودة والآمال المعلقة عليها من قبل الجميع، بمن فيهم العاملين بها.

نحن في حاجة ماسة، اليوم، إلى استيعاب التحديات التي تتخبط فيها تجربة الأكاديميات والاستفادة من التراكمات التي حققتها، وإلا ستظل الجهة بمفهومها الموسع من خلال مشروع الجهوية المتقدمة عبئا ثقيلا، لأن جهات في التجربة الحالية بساكنة أقل وجغرافية محدودة لاقت مشاكل تدبيرية أكبر. في هذا السياق، نجدد التساؤل عن خارطة الطريق الجهوية، التي سيعتمدها صناع القرار التربوي بعد التنزيل الإجرائي لمشروع الجهوية المتقدمة، وكيف يمكن تحويل المديرات والأكاديميات إلى وحدات إدارية متميزة من حيث مشروعها التربوي وتديرها الإداري والمالي وقادرة على الاستثمار المعقلن لمواردها والتواصل المثمر مع محيطها؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة لا تحتاج بالضرورة إلى توفير ميزانيات ووسائل لوجستية ضخمة، أو الاتكال على المساعدات الخارجية، بل بالأساس إلى عقول تعرف وتطبق جيدا معنى كلمة القيادة "والجراة" و"المبادرة" و"الغيرة" الوطنية الصادقة للرقى بالمهام الموكولة إلى المنظومة في تناغم مع ما يستحقه المغرب والمغاربة. التعثر في تطوير هذا القطاع الحيوي يرجع

إلى حسابات واختيارات سياسية واقتصادية ضيقة تؤكد إفلاسها وسوء تأثيرها على الدولة والمجتمع. ولعل هذا ما يفرض، في تقديري، تكثيف الجهود من أجل التطبيق الأمثل للرؤية الاستراتيجية وما ترتب عنها من إجراءات ونصوص قانونية لتعزيز واقعيتها وتفاعلها مع الانتظارات الوطنية والخصوصيات والتحديات المحلية. ولأن الأمر يقتضي، أولاً وأخيراً، استحضار المصلحة العليا للوطن، لا ينبغي إقحام القطاع التربوي في الإطار السياسي المحض، ولا أن يخضع تديره للحسابات المالية أو المزايدات والصراعات السياسية، بل يجب وضعه، تفاعلاً مع التحولات والتطورات الجارية، في إطار ثلاثية "الاجتماع والاقتصاد والثقافة"، وداخل البعدين الوطني والجهوي في نفس الوقت من باب تخفيف العبء وثقل المسؤولية لا غير!

المراجع

العربية:

- حسن كياس، الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بين اللاتمرکز واللامركزية، شوهدي في: 03/202026، في: <https://cutt.ly/Et57A8J>
- عبد الغفور العلام، تجربة المجالس الإدارية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين: واقع الحال وسؤال المآل، شوهدي في: 04/202019، في: <https://cutt.ly/Kt572uf>
- عبد الله العروي، من ديوان السياسة، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء، 2009.
- مليكة الصروح، التنظيم الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.
- الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، الأطلس المجالي للفوارق في التربية 2017.

الأجنبية:

- Bernard Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Col. Repères, La découverte, 2008.
- Sylvie Trosa, *L'évaluation des politiques publiques*, Les notes de benchmarking international, Novembre 2003.

التنظيم الجهوي بالمغرب: أي رقابة للقضاء الدستوري على القانون التنظيمي للجهات؟

محمد بحيري

باحث في سلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات
جامعة الحسن الأول

تمهيد

ينتمي القضاء الدستوري إلى الجهاز القضائي، لكن له خصوصيته التي تجعل مرتبته فوق القضاء؛ بل يمثل سلطة فوق السلط بحكم المهمة التي أسندت له بموجب الدستور. ولقد ذهب الفقه الفرنسي إلى تمييز القاضي الدستوري عن القاضي العادي بحكم انتمائه إلى نظام أساسي مختلف عن النظام الأساسي للقضاة العاديين، فهو يعتبر قاضيا دستوريا¹. وهذه المرتبة التي يحتلها ضمن التراتبية القانونية والمؤسسية، هي التي تخول له الانفتاح على جميع المؤسسات الدستورية داخل الدولة، وكذلك، على الحياة الاجتماعية والحقوقية، حيث يمكن للمواطن الدفع بعدم دستورية قانون يمس حقوقه وحرية أمام المحكمة الدستورية².

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الحدث الأبرز في ظل دستور 2011 هو انفتاح القضاء الدستوري على الجهوية المتقدمة، الذي يراهن المغرب على تفعيلها، وذلك بحكم الاختصاص المتمثل في الإحالة الإجبارية للقوانين التنظيمية، ونخص بالذكر هنا، رقابته على القانون التنظيمي للجهات، وهي تجربة جديدة في الحياة الدستورية المغربية³، والتي سوف يكون لها أثر إيجابي على مسار تطور الجهوية، على أساس أن الجهة⁴:

¹ - يحيى الداعلي، القضاء الدستوري ودوره في بناء دولة القانون بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الموسم الجامعي 2006/2007، ص 7.

² - تمثل حقبة جديدة في تاريخ تطور القضاء الدستوري المغربي، حيث وسع المشرع علاقاته مع المحيط، تشمل الحياة العامة (المؤسسات) والخاصة (الأفراد).

³ - الفصل 146 من دستور 2011.

⁴ - المادة 3 والمادة 5 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، ج.ر عدد 6380 الصادر بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

- تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة؛
- تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية بالمغرب؛
- تحدث بقانون تنظيمي، يحدد بصفة خاصة: شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها، بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي¹.

وبما أن مشروع الجهوية الذي تبناه المغرب انطلاقا من صدور الظهير الشريف المؤرخ ب 16 يونيو 1971، والمتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية، فالارتقاء بالجهة إلى مستوى الجماعة المحلية بمقتضى دستور 1992، ثم أصبح للجهات إطارا قانونيا ينظمها، بعد المراجعة الدستورية لسنة 1996، يتوخى من ورائه إتمام واستكمال الصرح المؤسساتي للمملكة، وجعل المغرب دولة عصرية متمسكة بتقاليدها العريقة، وغنى تنوعها الثقافي والتاريخي المحلي والجهوي، لكن ليس في انفصال عن الدولة، وعن السلطة المركزية، فالجهوية لا تعني الانفصال، ولا تعني التجزئ، ولا التقسيم ولا الخروج عن سيادة الدولة². وهذا ما تم الحرص عليه أثناء وضع القانون رقم 47/96 الخاص بالجهة وفقا للمبادئ والثوابت الدستورية، والذي جاء فيه: "... لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يمس إحداث وتنظيم الجهات بوحدة الأمة ولا بالحوزة الترابية للمملكة"³.

وانطلاقا من هذه العلاقة بين القوانين المنظمة للجهة والدستور، خصوصا وأن الجهة أصبحت تنظم بقانون تنظيمي، يفرض مراقبة المحكمة الدستورية عن طريق الإحالة الإجبارية، لمدى مطابقة هذا القانون لمقتضيات الدستور ومبادئه وتوجهاته، يمكن أن نتساءل عن دور

¹ الفصل 146 من دستور 2011 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر بتاريخ 27 شعبان 1432، الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011، ص 3623.

2- سعيد جفري، "الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية"، ورد في المؤلف الجماعي "الجهوية الموسعة بالمغرب: أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الرباط 2010، ص 10.

3- المادة 2 من ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417، الموافق ل 2 أبريل 1997، بتنفيذ القانون رقم 47/96، المتعلق بتنظيم الجهات، الصادر الأمر بتنفيذه، الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر بتاريخ 23 ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 أبريل 1997، ج.ر عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 556.

القضاء الدستوري في ضبط القواعد النازمة للسلطة المخولة للجهات كوحدات ترابية في ظل دستور 2011.

وعليه سوف نتناول هذا الموضوع ضمن مطلبين: الأول سيتم التركيز على الأساس الدستوري والقانوني لمفهوم الجهة المتقدمة وتطوره بالمغرب. وفي الثاني، التعرف على حيثيات رقابة القضاء الدستوري للقانون التنظيمي للجهات؛ انطلاقاً من اختصاص الرقابة الدستورية الإجبارية على هذه القوانين.

المطلب الأول: الأساس التشريعي لمسار تطور مفهوم الجهة المتقدمة

يمثل الدستور أسس قانون للدولة، منه تستمد شرعيتها، وعلى ضوءه تبنى مختلف القوانين والأنظمة الضابطة لسير المؤسسات سواء المعينة أو المنتخبة، ومنها الوحدات الترابية اللامركزية. وتعتبر الجهة وحدة من الوحدات الترابية التي تقوت مكانتها وتطورت داخل الوثيقة الدستورية، مما انعكس إيجابياً على الترسنة القانونية للمنظمة لها، بحيث لم يعد القانون أو المرسوم هو الذي يحدد بنيتها ووظائفها، وإنما أصبحت تخضع لقانون تنظيمي على شاكلة العديد من المؤسسات الدستورية؛ وهذا الأمر، سوف يعمل على تعزيز الأسس التشريعية لمفهوم الجهة على المستوى الدستوري والقانوني

الفقرة الأولى: الأساس الدستوري لمفهوم الجهة المتقدمة

لم تبلور التجربة الجهوية¹ على المستوى الدستوري إلا مع التعديل الدستوري لسنة 1992، فجميع الدساتير السابقة لم تتناول مفهوم الجهة، وهذا يتبين من فصول هذه الدساتير. ففي أول دستور شهدته البلاد في 14 دجنبر 1962²، تم التنصيص على وجود الجماعات المحلية، غير أنه لم ينص على الجهة، بل نص في فصله 93 على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات ويكون إحداثها بالقانون". كما نص

1- ظلت الجهة قبل الاستعمار غير منظمة وفق أسس وقواعد قانونية وتشريعية، بل كانت تستمد أصولها من الخصوصية الجغرافية والقبلية. وفي عهد الاستعمار تكونت مناطق جهوية خضعت لاعتبارات سياسية وعسكرية فرضها المستعمر.

2- دستور 1962 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف بتاريخ 17 رجب 1382، الموافق ل 14 دجنبر 1962 ج.ر عدد 2616 مكرر، بتاريخ 22 رجب 1382 الموافق ل 19 دجنبر 1962، ص 2993.

كذلك في فصله 94 على أن: "تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون".

وعندما نعود إلى دستور 1970 ودستور 1972، نجد نفس التعريف، مع وجود ملاحظة وهي أن المشرع الدستوري ترك الصلاحية في إحداث أي نوع من الجماعات المحلية للمشرع العادي، كما يتضح من خلال الفصل 86 من دستور 1970، حيث جاء فيه: "الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات وكل جماعة محلية أخرى تحدث بقانون"¹. وهو ما أكدته الفصل 87 من دستور 1972، حيث نص على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة هي العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة محلية أخرى تحدث بالقانون"².

إن ترك الباب مفتوحا لإحداث جماعات محلية، إذا ما توفرت الشروط الموضوعية لذلك، هو الأمر الذي حدث مع التعديل الدستوري لسنة 1992، حيث تم وضع اللجنة الأولى لمفهوم الجهة وجعلها جماعة محلية في مقدمة المؤسسات التمثيلية المحلية واللامركزية، وذلك طبقا للفصل 94 منه، الذي نص على أن: "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية أخرى إلا بقانون". هنا يتضح أن المشرع الدستوري عمل على إخراج مفهوم الجهة إلى الوجود، بعدما كانت معالمها غير محددة بشكل قانوني ودستوري. وتم ترسيخ ذلك أكثر في دستور 13 شتنبر 1996، حيث أصبحت الجهة وحدة جماعية ترابية تخضع لنفس المقتضيات الدستورية التي تخضع لها الجماعات المحلية الأخرى، وتم إدماجها في المجال السياسي بواسطة نظام التمثيلية، مثلها مثل باقي الأحزاب السياسية والنقابات والغرف المهنية، وذلك في إطار مجلس المستشارين كمؤسسة دستورية تمارس السيادة بصفة غير مباشرة وفقا للفصل الثاني من الدستور³، كما هو واضح من الفصول 100 و101 و102 من دستور 1996.

¹ - دستور 1970 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 11.70.177 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1390، الموافق ل 31 يوليوز 1970 ج ر عدد 3031 مكرر، بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 الموافق ل فاتح غشت 1970، ص 1930.

² - دستور 1972 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف 1.72.061 بتاريخ 23 محرم 1392، الموافق ل 10 مارس 1972 ج ر عدد 3098 مكرر، بتاريخ 28 محرم 1392 الموافق ل 15 مارس 1972، ص 696.

³ - عبد الكريم بالزاغ: وظائف الجهة، نموذج الشاوية وردغة، مطبعة النجاح الجديدة 2003، عن محمد دريب، "الجهوية بالمغرب محاولة في التأصيل"، ضمن ورد في المؤلف الجماعي: "الجهوية الموسعة بالمغرب: أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟"، م.س، ص 37.

ومع تولي الملك محمد السادس الحكم، واستمرار النزاع حول قضية الصحراء، سيتم مواصلة الإصلاح المؤسساتي بتبني تصور جديد لمفهوم الجهوية: سمي بالجهوية الموسعة، بالموازاة مع المسار العام لملف التسوية الأممي للأقاليم الجنوبية للمملكة، وطرح المغرب لمبادرة الحكم الذاتي كأفق واقعي للتسوية¹، والحفاظ على وحدة الدولة وفرض سيادتها على جميع ترابها. غير أن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 فضلت صيغة جديدة تتعلق بالجهوية المتقدمة، حيث جاء في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول منه أن: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة".

وهكذا، أصبحت الجهة، كجماعة ترابية، تحتل مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، إذ تؤكد الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور، أنه: "تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية، ومنه ترسخ مفهوم مؤسسة الجهة دستوريا، التي أصبحت في مقدمة المؤسسات التمثيلية على صعيد اللامركزية الترابية.

الفقرة الثانية: الأساس القانوني لمفهوم الجهوية المتقدمة

بدأ تأسيس إطار قانوني خاص بالتنظيم الجهوي بالمغرب سنة 1971، وذلك بصدر ظهير 16 يونيو 1971 حيث عرف مفهوم الجهة بأنها: "... مجموعة من الأقاليم تربط أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها وتؤلف الجهة في إطار عامل اقتصادي مباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسجمة ومتوازنة في مختلف أجزاء المملكة"². ومن خلال هذا التعريف يظهر بوضوح مقاصد المشرع المغربي من خلق هذه الوحدة الترابية، حيث عملت الدولة، في إطار ما يسمى بسياسة اللامركزية الإدارية، على تجميع عدد من الأقاليم المتجاورة لتكوين إطار ترابي ومجالي هدفه النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتقليص من الفوارق الجهوية، وخلق بعد تنموي متوازن على صعيد التراب

1- سعيد جفري: نفس المرجع السابق، ص 11.

2- الفصل الثاني من الظهير رقم 1.71.77 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1971.

الوطني، وبذلك تشكلت جهوية ذات بعد اقتصادي، دون أن ترتقي إلى مصاف الجماعات الترابية بالبلاد. وكان من نتائج هذه الإستراتيجية العمل على إحداث سبع مناطق جهوية اقتصادية داخل الدولة، تشمل كل واحدة منها مجموعة من الأقاليم والعمالات دون تمتيعها بالشخصية المعنوية، بل اقتصر دورها على الوظيفة الاقتصادية، بموجب الظهير المذكور، والمرسوم رقم 2.79.408، الصادر بتاريخ 16 يونيو 1979.¹

إن التقسيم الجهوي الذي ضم سبع مناطق اقتصادية، لم يستطع تحقيق الهدف الذي جاء من أجله، وهو خلق توازن بين جميع الأقاليم المكونة له، بل كرس الفوارق بين الجهات، وذلك سواء داخل الجهة نفسها، أو فيما بينها.² إلا أن ذلك، تم تجاوزه من خلال الإصلاحات والتعديلات القانونية، خاصة بعد التعديلات الدستورية لسنة 1992 و1996، وعلى ضوء ذلك، صدر القانون رقم 96/47،³ الذي اعتبر الجهة وحدة من الوحدات المحلية الخاضعة للقانون العام، وأنها من الأشخاص المعنوية العامة المحلية. كما حدد الأجهزة التي تتكون منها، بالإضافة إلى ذلك بين الاختصاصات الموكولة إليها.

وفي ظل هذا القانون الجديد، الذي ترافق مع المكانة التي أصبحت تحتلها الجهة باعتبارها وحدة محلية لامركزية، وكذلك تطور الترسانة القانونية والتشريعية المنظمة للامركزية الإدارية، أضى التقسيم الجهوي ملائما للتطلعات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بناء على المعايير المتعددة⁴ التي تم الأخذ بها، والخصوصيات التي تتمتع بها كل منطقة.

1 - مرسوم رقم 2.79.408 المؤرخ في 8 رمضان 1399 الموافق ل 2 غشت 1979، يغير ويتمم بمقتضاه الجدول المرفق بالظهير رقم 1.71.77 المؤرخ في 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971 بإحداث الجهات، ج.ر عدد 3486 ص 1973.

2- عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي: "التقسيم الجهوي الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، 1998، ص29.

3- الظهير الشريف رقم 97-84-1 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 96-47 المؤرخ في 2 أبريل 1997، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص556.

⁴ - هذه المعايير هي:

المعيار الأول: استهدف تحقيق الانسجام والتكامل بين الجهات حسب الخصوصيات المحلية والتاريخية؛

المعيار الثاني: استهدف الانفتاح على المستقبل، بحيث تنعكس الجهوية من خلال هذه الرؤية تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية عن طريق خلق أقطاب جهوية جديدة للتنمية كمتنفس؛

المعيار الثالث: وهو معيار ارتبط بما هو سياسي وجيو استراتيجي من أجل دعم الوحدة الوطنية وتهدئة الأوضاع. وردت عند: المصطفى بلقزوز: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، الطبع طوب بريس، الرباط 2011، ص 75.

ولم تتوقف الإصلاحات على المستوى الجهوي عند هذا الحد، بل ستعرف تغيرات هامة، خاصة مع صدور دستور 2011، والذي شكلت اللامركزية الترابية أحد مداخله الإصلاحية، كما تمت الإشارة إليه سابقا. وتفعيلا لما جاء في الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 الذي أكد على ضرورة " إيجاد جهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، من خلال بلورة معايير عقلانية وواقعية لمنظومة جهوية جديدة"¹، سيتم الانتقال إلى تنظيم الجهات بمقتضى قانون تنظيمي، على شاكلة العديد من المؤسسات الدستورية، بدل القوانين أو المراسيم، وذلك انسجاما مع منطوق دستور 2011.

وعلى ضوء ذلك، صدر القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالتنظيم الجهوي، والقانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، إضافة إلى المرسوم رقم 2.97.246 الخاص بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها²، والذي قلص عدد الجهات من 16 جهة إلى 12 جهة إدارية بالمملكة. وهذه الإصلاحات التشريعية تدل على أن الدولة في طريقها إلى إنجاز هذا الورش المؤسساتي، وتنزيل مقتضياته القانونية في عمق منطق الوحدة الوطنية³.

وتجدر الإشارة أن صدور القانون التنظيمي للجهات، جاء بناء على أسس دستورية، حيث ينص الفصل 86 من دستور 2011 على أن: " تعرض القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى، التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور". وأخرى سياسية، ترتبط بحجم الاختصاصات والمسؤوليات والمكانة التي أصبحت تحتلها الجهة داخل المنظومة الدستورية والتشريعية.

ففي الفصل الأول من الدستور، نجده ينص على أن: " التنظيم الترابي للمملكة لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، والذي يعني إنشاء جهات داخل تراب الدولة. يأخذ بعين الاعتبار الخصوصية والتجربة للدولة، مع مراعاة التنوع الثقافي واللغوي، على أساس أن تتمتع

1- الخطاب السامي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010.

² - مرسوم رقم 2.97.246 الصادر في 12 ربيع الأول 1418 الموافق ل 17 أغسطس 1997 ج.ر عدد 4509 بتاريخ 18 أغسطس 1997، ص 3275.

³ - عبد اللطيف وهي: قانون الجهوية الجديد، الجمعة 15 ماي 2015 - 14:15 www.hespress.com (تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/05/10)

هذه الجهات باختصاصات واسعة؛ لكن هذه الجهوية لا تمس بوحدة الدولة وطبيعتها كدولة موحدة¹.

وفي إطار الدولة الموحدة، وحماية الدولة؛ يرتبط ارتباطا وثيقا بحماية دستورها، لأنه لا يمكن أن توجد الدولة في غياب وجود دستور، وهذا الأمر يقضي تدخل القضاء الدستور باعتباره حارس الدستور، وذلك بضبط اختصاصات هذه الوحدات الترابية،² ومدى تطابقها مع الدستور، في إطار التوزيع العمودي بين سلطات الدولة وسلطات هذه الوحدات³، على اعتبار أن مفهوم الضبط هو تنظيم جهاز بالآليات التي تسمح بالاستقرار في وظيفته⁴.

وجدير بالذكر أن خضوع الجهات لقانون تنظيمي، هو بداية فتح المجال للرقابة الدستورية من قبل القضاء الدستوري على هذه المؤسسة الدستورية، وضبط سير أعمالها وفق الوثيقة الدستورية، وذلك في إطار الرقابة الدستورية الإجبارية المفروضة على القوانين التنظيمية، لما لها من أهمية في الحياة المؤسساتية داخل الأنظمة الدستورية.

وتبعاً لذلك، سوف نعود إلى قرار المجلس الدستوري بخصوص رقابته للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، لنقف عند حيثياته، وهو يتدخل وجوباً لحماية مجال تطبيق القانون التنظيمي، إذ لا يمكن سن قانون تنظيمي إلا في المجالات التي حددها الدستور، طبقاً لما نص عليه⁵.

¹ - محمد المساوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، مدخل إلى النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة قرطبة، أكادير، 2017، ص 52.

² - المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات.

³ - نجيب الحجوي: مبدأ التفريع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، عدد 1، 2015، ص 83.

⁴ - S.GHAOUTI MALKI, Le Conseil Constitutionnel Algérien et Les Lois Organiques, La Justice constitutionnelle au Maghreb, Coll. Sixième journées maghrébines Mustapha Chaker de Droit constitutionnel, DU 6/3/2008, ATDC, Tunis. Version électronique : <http://www.Org.tn>. (Consulté 3 Mai 2010), op. cit. p55.

عن محمد منير حساني: أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، السنة الجامعية 2015/2016، ص 212.

⁵ - عبد العزيز النوضي: المجلس الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29، 2001، ص 47.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الدستوري للقانون التنظيمي للجهات

في إطار تنزيل مقتضيات دستور 2011، والذي يقترن بضرورة إصدار القوانين التنظيمية¹، التي تنظم سير العديد من المؤسسات، وذلك بناء على مقتضيات الدستور، تم إصدار القانون التنظيمي رقم 14-11 المتعلق بالجهات، والذي يخضع للرقابة الدستورية الإلزامية القبلية للقضاء الدستوري. وعليه، فقد أصبحت مؤسسة الجهة، تتوفر على مرجعيتين أساسيتين هما المرجعية الدستورية والمرجعية التنظيمية². وهذه الأخيرة تعد حدثا جديدا في مسار التجربة الجهوية بالمغرب.

وعليه، فالتساؤل عن علاقة القضاء الدستوري بمؤسسة الجهة، يأتي في سياق التطورات الإيجابية التي عرفها المغرب منذ تسعينات القرن الماضي، حيث تم التنصيب على المجلس الدستوري في دستور 1996 ليكرس إرادة الضبط؛ التي لم تعد تطل المؤسسات الدستورية؛ بل شملت مع إحداث المحكمة الدستورية الحقوق والحريات في ظل دستور 2011³. ولهذا فجميع المؤسسات والهيئات، سواء المعينة أو المنتخبة منها، مطالبة بالعمل وفق ما ينص عليه الدستور، ولا يجوز لها خرق أو انتهاك أحكامه، أو الخروج عن الحدود المرسومة لها، وتكون في مستوى تطلعات الأفراد والجماعات. وحتى يتحقق ذلك اقتضت الأمور أن يراقب القضاء الدستوري القوانين التنظيمية، حتى تكون منسجمة ومتوافقة مع القواعد الدستورية، حفاظا على مبدأ تدرج القواعد القانونية وانسجامها.

¹ - عرفت الدولة الحديثة تطورا في دورها التدخل بحكم اتساع حجم نشاطها وتعدد، مما جعل القواعد المنصوص عليها في الدستور لا تواكب تنظيم مختلف القضايا والمسائل الدستورية التي يفرضها نشاط الدولة وغاياتها، وهو ما دفعها إلى تنظيم موضوعات ذات طابع دستوري خارج نطاق الوثيقة الدستورية بقوانين تنظيمية، لإكمال غرض النص الدستوري وتفصيل مقتضاته وتنظيم سير المؤسسات الدستورية، وضبط وظيفتها. لهذه الأسباب، نجد جميع دساتير الدول تنص على وجود القوانين التنظيمية، نظرا لأهميتها في الحياة المؤسساتية، ولا أدل على ذلك الدستور المغربي لسنة 2011 الذي جاء حافلا بمجموعة من القوانين التنظيمية، حيث بلغ عددها 19 قانونا تنظيميا، بعدما كان دستور 1996 السابق يحتوي على 9 قوانين تنظيمية فقط، والتي أصبحت تغطي العديد من المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية وبالضبط تحديد كيفية تنظيم وسير العديد من المؤسسات الدستورية والسلطات العامة داخل الدولة. ولهذا يختص القاضي الدستوري بمراقبتها؛ حيث يقوم بفحص شامل وتام للقانون التنظيمي، ينسجم مع المميزات التي تتسم بها القوانين التنظيمية، من حيث وجوب اشتغالها في مجالها المحدد وضرورة تطابق مقتضياتها مع الدستور

2- مصطفى بن شريف: المغرب بين نظام الجهوية الإدارية والجهوية السياسية، 27 ماي 2018 - 11:57 www.hespress.com (تمت زيارة الموقع بتاريخ 26 يونيو 2020).

3- مصطفى المريني: القضاء الدستوري بالمغرب دراسة تحليلية في نشأته وتطوره، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات الموسم الجامعي 2017/2018، ص 284.

وهكذا، فموضوع الجهة وعلاقتها بالقضاء الدستوري، يأتي بناء على المقدمات التالية:

- لأول مرة في المغرب، يتم تنظيم الجهات بموجب قوانين تنظيمية؛
 - أن القوانين التنظيمية تعرض في إطار الرقابة الدستورية الإجبارية على المحكمة الدستورية؛
 - أن القضاء الدستوري، أثناء مراقبته لدستورية القانون التنظيمي للجهات، كان أمام عدد مهم من الفصول والمقتضيات التي جاء بها دستور 2011، بحيث تضمن بابا خاصا بالجماعات الترابية يتكون من 12 فصلا، بدل 3 فصول فقط الواردة في دستور 1996؛
 - الرهانات الكبرى للقضاء الدستوري، كحامي للدستور، في ممارسة الرقابة على مؤسسة الجهة، هي الانخراط في تنزيل الجهوية المتقدمة.
- من هنا، فإن رقابة القاضي الدستوري على القانون التنظيمي للجهات، يمكن تناولها من جانبين، أحدهما شكلي والآخر موضوعي.

الفقرة الأولى: الجوانب الشكلية

خص المشرع الدستوري القوانين التنظيمية بشروط صارمة وخاصة، وهي شكلية تتعلق بالجانب الإجرائي والمسطري، والذي سبقت الإشارة إليه سابقا، وهو ما خضع له القانون التنظيمي الخاص بالجهات. حيث بعد اضطلاع المجلس الدستوري على الوثائق المدرجة في الملف، أقر أن المراحل التي مر منها هذا القانون سواء الشكلية أو الإجرائية ليس فيها ما يخالف الدستور.

وبالنسبة للغموض الدستوري حول موضوع التداول بالأسبقية بخصوص القوانين التنظيمية بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، فقد وقف القاضي الدستور عند الفصل 78 الذي ينص على ما يلي: "الرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين"، حيث صرح: "لئن كان الدستور ينص، في الفقرة الأخيرة من فصله 78، على أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية

الجهوية وبالقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين، فإنه يستفاد مما ينص عليه الدستور، في الفقرة الأولى من فصله 85، من أنه لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، أن أسبقية الإيداع لدى مكتب مجلس المستشارين، فيما يخص الجماعات الترابية، تنحصر في النصوص التي تقدم في شكل قوانين، لكون مضمونها لا يندرج ضمن ما ورد في الفصل 146 من الدستور، ولا تمتد إلى القوانين التنظيمية التي يخضع إيداعها، سواء قدمت في شكل مشاريع أو في شكل مقترحات بمبادرة من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين، لأحكام الفصل 85 من الدستور؛ وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق، فإن إيداع مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب مطابق للدستور". وهذه القاعدة التي أرساها تفسير المجلس الدستوري، حولت مجلس المستشارين إلى مجرد غرفة استشارية وليست تقريرية، وأفرغته من مضمونه التمثيلي كمجلس لتمثيل الجهات¹. هنا يظهر تأثير القضاء الدستوري على السلطة الممنوحة ليس لمجلس المستشارين، وإنما لها امتداد على السلطة الممنوحة للمجالس الجهوية.

الفقرة الثانية: الجوانب الموضوعية

أثناء مراقبة القضاء الدستوري للقوانين التنظيمية، بعد إحالتها عليه من طرف من له الحق في ذلك²، في إطار الرقابة السابقة والإجبارية، يقوم بتفسير وتأويل مضمون القانون قيد المراقبة ومضمون الدستور، من أجل التحقق من تطابق معنى القانون التنظيمي مع معنى الدستور³.

وهذه المراقبة التي يقوم بها القضاء الدستوري، تختلف عن مراقبته للقوانين العادية، التي تبقى إحالتها اختيارية، بحيث يفحص كل مادة على حدة. وذلك يتبين من خلال عرض

¹ - جابر لبوع: "المجلس الدستوري وحق مجلس المستشارين في التداول بالأسبقية في مشاريع القوانين التنظيمية"، مؤلف جماعي، تطور القضاء بالمغرب: البنية والوظائف، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، منشورات مجلة الحقوق، عدد 50، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2017، ص 56.

² - في التجربة المغربية أسند هذا الاختصاص إلى رئيس الحكومة.

³ - أمحمد حجاجي: دور القضاء الدستوري في توجيه وتأطير الأعمال القانونية للمشرع - دراسة في ضوء الرقابة على الدستورية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات، السنة الجامعية 2016/2017، ص 81.

القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على نظر المجلس الدستوري، الذي يتكون من 256 مادة، حيث جاء في منطوق قراره رقم 966/15 ما يلي: "وحيث أنه، يستنتج من فحص هذه المواد مادة مادة، أنها تكتسي طابع قانون تنظيمي وفقا لأحكام الفصل 146 من الدستور"¹.

وعليه، صرح المجلس الدستوري، أن مواد القانون المذكور مطابقة للدستور، ما عدا المواد التالية: 8 و 54 و 121 و 127، حيث فصل في بعض القضايا والإشكالات القانونية، وهو ما نريد الوقوف عنده، لتبين حيثيات قرار المجلس الدستوري في هذا الباب، وهي محددة فيما يلي:

1- تقوية دور المجتمع المدني بالجهات

عندما نعود إلى المادة 121 في بندها الأخير من القانون التنظيمي للجهات، حيث تضع شروط خاصة بعملية مساهمة الجمعيات² بواسطة تقديم عرائض إلى مجلس الجهة، من هذه الشروط: " أن تكون الجمعية متوفرة على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة"، مما يؤدي إلى الحد من أدوار الجمعيات وتقييدها.

لهذا، تدخل القضاء الدستوري أثناء فحصه لهذه المادة، واعتبر هذا الشرط مخالف للدستور. وبالتالي يتضح أن هذا القرار يعزز دور الجمعيات وفق ما ينص عليه الدستور، على المستوى الجهوي، ويحفزها على الانخراط الفعلي في إنجاح المخططات والمشاريع التنموية داخل المجال الترابي الجهوي الذي تنتهي إليه.

2- حماية الانتماء السياسي

عرفت الحياة السياسية ظاهرة الترحال السياسي، وهو ما أدى إلى الإساءة لحقيقة العمل السياسي ومبادئه، ولهذا تدخل المشرع المغربي ونص في الفصل 61 من الدستور على أنه: " يجرّد من صفة عضو في أحد المجالسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي، الذي ترشح

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 966/15، الصادر في 13 رمضان 1436 الموافق 30 يونيو 2015 ج.ر. عدد 6376 بتاريخ 22 رمضان 1436 الموافق 9 يوليوز 2015، ص 6423.

² - حظي المجتمع المدني بمكانة دستورية وازنة، في إطار تفعيل الديمقراطية التشاركية، حيث انتزع ضمانته دستورية تشجعه على المساهمة في تدبير الشأن العام والانخراط في وضع الإستراتيجية التنموية وتفعيل السياسات العمومية، عبر إعداد مقترحات ومشاريع أو تقديم عرائض لدى السلطات المنتخبة، ونخص بالذكر المجالس الجهوية. فقد جاء في الفصل 14 من الدستور لسنة 2011: "للمواطنين والمواطنات ضمن شروط وكيفية يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع". وجاء أيضا في الفصل 139 منه: " تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، ويمكن المواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

باسمه للانتخابات، أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها". لكن قرار التجريد من العضوية، كما جاء في الدستور، لا يتعلق بأعضاء البرلمان وحدهم، وإنما يسري أيضا على المنتخبين في مجالس الجماعات الترابية، وذلك ما نصت عليه المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 11.29 المتعلق بالأحزاب السياسية، بما يلي: "وحيث إنه، لأن كان الفصل 61 من الدستور ينص على أنه يجرد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان، كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، فإن هذا الفصل يتضمن بوضوح مبدأ الوفاء السياسي من قبل المنتخبين اتجاه ناخبهم من خلال الهيئات السياسية التي ترشحوا باسمها، مما يجعل هذا المبدأ يسري أيضا على المنتخبين في مجالس الجماعات الترابية والغرف المهنية"¹. وفي هذا الصدد، نستنتج أن قانون الأحزاب السياسية، قد ساير المشرع الدستوري في وضع المبادئ التي تحكم العمل السياسي على المستوى المحلي، وذلك بتجريد من صفة عضو كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات في مجالس الجماعات الترابية والغرف المهنية، وخاصة الانتخابات التي تتعلق بمجالس الجهات².

إلا أن ما يمكن ملاحظته، هو أن المجلس الدستوري، لما فحص المادة 54 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات، اعتبر أن الفقرة الأخيرة³ من هذه المادة مخالفة للدستور، مؤكدا على أن ذلك، يشكل مساسا بالانتداب الانتخابي لهذا العضو، وتوسعا في تطبيق الفصل 61 من الدستور⁴. وما يستفاد من هذا القرار أن عملية التجريد من صفة العضوية، سواء بالنسبة إلى النواب أو المستشارين، أو أعضاء مجالس الجماعات الترابية، يقوم أو يستقيم عندما يقدم العضو المعني، على تغيير انتمائه السياسي، بمحض إرادته الخاصة وعن

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 818 / 11، الصادر في يوم الخميس 22 من ذي القعدة 1432، الموافق ل 20 أكتوبر 2011. ج.ر عدد 5989 بتاريخ 26 ذو الحجة 1432 الموافق ل 24 أكتوبر 2011، ص 5201.

² - تنص المادة 54 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات على أنه: " طبقا لأحكام المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 11.29 المتعلق بالأحزاب السياسية، يجرد العضو المنتخب بمجلس الجهة الذي تخلى خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه من صفة العضوية في المجلس "

³ - ما جاء فيها، أنه "يعتبر عضو مجلس الجهة من منظور هذا القانون التنظيمي في وضعية تخلي عن الحزب الذي ترشح باسمه بتركية منه، إذا قرر هذا الحزب وضع حدا لانتماء العضو المنتسب إليه، بعد استنفاد مساطر الطعن الحزبية والقضائية".

⁴ - احمد بوز: التخلي عن الانتماء السياسي مرتكزات وحدود التأطير الدستوري والقانوني، مجلة السياسيات العمومية، مؤلف جماعي القضاء الدستوري في سياق ما بعد 2011- المرجعيات والاجتهادات، 2019، ص 59.

طوعية، وليس في الحالات التي يتم فيها تجميد العضوية، أو التشطيط على المعني بالأمر، من طرف أجهزة الحزب، الذي ينتمي إليه، وبالأخص من قيادته، نتيجة الاختلاف أو التباين في المواقف¹.

كما تجب الإشارة، أن المجلس الدستوري من خلال حيثيات قراره، سعى إلى تعميم مقتضيات المحكمة في عملية التجريد من صفة العضوية، على جميع الأعضاء المنتخبين، سواء بالبرلمان أو بمجالس الجماعات الترابية. وذلك في انسجام مع روح الفصل 61 من الدستور، ومقتضيات القانون التنظيمي للأحزاب السياسية، في حالة تغيير انتمائهم السياسي، وعدم احترام التعاقد الانتخابي. غير أنه بإمكان كل عضو ينتمي إلى حزب سياسي معين أن ينسحب منه متى شاء، شريطة أن يتقيد بالإجراءات المنصوص عليها في النظام الأساسي للحزب² ومراعاة أحكام المادة 20³، التي تنص على تجريد كل من تخلى على انتمائه الحزبي الذي ترشح باسمه للانتخابات سواء الوطنية أو الجهوية أو المحلية، وكذلك انتخابات الغرف المهنية.

3- تثبيت مبدأ المماثلة بين النظام الأساسي لموظفي الجهات والنظام الأساسي العام

للموظفة العمومية

خول القانون التنظيمي للجهات رئيس مجلس الجهة صلاحية التعيين في جميع المناصب ما عدا المناصب العليا التي تخضع لرقابة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. ومن أجل تدبير أمثل للموارد البشرية، وتمكين الموظف من الإحساس بأن مؤسسته تعطيه كامل الأفضلية، على غرار باقي الإدارات والمؤسسات العمومية الأخرى التابعة للدولة، نص المشرع المغربي من خلال المادة 127 من القانون التنظيمي للجهات، على أن موظفي إدارة الجماعات الترابية، يخضعون لنظام أساسي خاص يحدد بموجب قانون يراعي مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات. وهذا ما صرح به المجلس الدستوري عندما فحص المادة سالفة الذكر، في قراره رقم 966/15، بأن: "... النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية، المشار إليه في الفقرة الأخيرة من المادة 127 المذكورة، سيتناول تحديد حقوق وواجبات هؤلاء الموظفين

¹ - عبد المولى المسعيد، المحكمة الدستورية في ظل دستور 2011، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، عدد الأول 2016، ص 28.

² - أحمد بوز، مرجع سابق، ص 51.

³ - ظهير الشريف رقم 1.11.16، صادر في 24 من ذي القعدة 1432 الموافق ل 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر عدد 5989 بتاريخ 26 ذي القعدة 1432 الموافق ل 24 أكتوبر 2011، ص 5172.

ووضعيتهم النظامية ونظام أجورهم على غرار ما هو معمول به في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، فإنه بذلك، سيسن قواعد تماثل، في طبيعتها، القواعد العامة الواردة في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية".

ويبدو أن قرار المجلس الدستوري، فيما يتعلق بالجانب المتعلق بالموارد البشرية العاملة بالجهة، قد فصل في أي خلاف قد يحدث بمناسبة إحداث أنظمة خاصة بالموظفين والأطر التابعة للجهات، إذا اقتضى الأمر ذلك، أو تم نقل بعض الاختصاصات من المركز إلى الجهة ذات علاقة بالموارد البشرية¹. ذلك، أن طبيعة قواعد تنظيمها، ستخضع لمبدأ المماثلة بينها وبين النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية².

وفي هذا السياق، نشير على سبيل القياس إلى الأزمة التي عاشها قطاع التربية والتعليم، بمناسبة صدور مقرر مشترك بين وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني ووزارة الاقتصاد والمالية، رقم 7259 بتاريخ 7 أكتوبر 2016، يخول الصلاحية للأكاديميات الجهوية، توظيف هيئات التدريس بقطاع التعليم العمومي بموجب عقود، إلا أن تفعيل هذا المقرر المشترك، نتج عنه ردود ومواقف عبرت عن رفضها له، تجسدت في مجموعة من الإضرابات والاحتجاجات أمام مقر وزارة التربية الوطنية ومصالحها الخارجية، والتي انعكست سلبا على سير الدراسة بالعديد من المؤسسات التعليمية العمومية، وذلك نظرا، لعدم استجابته لحاجيات وتطلعات الطبقة المعنية. بل ساهم في خلق هوة كبيرة بين نفس الفئة (الرسمي - الغير الرسمي، نظامي- متعاقد، الصندوق المغربي للتقاعد- النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد...) وهي فئة التدريس، تنتهي إلى منظومة التربية والتعليم، وحصل نوع من عدم التكافؤ في الحقوق والواجبات.

وبما أن الأكاديميات الجهوية ينعتها المشرع بالمؤسسات العمومية الجهوية أحيانا³، أو هناك توجه إلى جعلها سلطة جهوية، كما نصت على ذلك المادة 146 من ميثاق الوطني للتربية

¹ - جاء في المادة 145 من الميثاق الوطني للتربية والتكوين أنه: "تحدث هيئات متخصصة في التخطيط والتدبير والمراقبة في مجال التربية والتكوين على مستوى الجهة والإقليم وشبكات للتربية والتكوين... بغية إعطاء اللامركزية واللامركزية أقصى الأبعاد الممكنة وذلك عن طريق نقل الاختصاصات ووسائل العمل بصفة تدريجية حثيثة وحازمة من الإدارات المركزية إلى المستويات المذكورة أعلاه..."

² - ظهر شريف رقم 1.58.008 الصادر بتاريخ 4 شعبان 1377 الموافق ل 24 فبراير 1958، بشأن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج: عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958، ص 914.

³ - يعي الحلوي: المجلس الدستوري المغربي: دراسات وتعاليق (1994-2017)، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2017، ص 570.

والتعليم: " على صعيد الجهة تتم إعادة هيكلة نظام الأكاديميات وتوسيعها لتصبح سلطة جهوية للتربية والتكوين، لا متمركزة ولا متركزة، ومزودة بالموارد المادية والبشرية الفعالة. لتضطلع بالاختصاصات الموكولة للمستوى الجهوي..."¹، وأن النشاط المراد القيام به ذي مصلحة وطنية، الذي يغطي التراب الوطني - قطاع التعليم نموذجاً- فإن إحداث نظام خاص يتعلق بموظفي الأكاديميات، يجب أن ينسجم مع مقتضات المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. بل يجب أن يحترم مبدأ المماثلة التي لا تعني المساواة المطلقة، وإنما تعني مساو له في جهة دون جهة². والحال أن الفئة المعنية بهذا النظام والمتمثلة في أطر الأكاديميات الجهوية العاملين بقطاع التدريس، يقومون بنفس المهمة التي تقوم بها الفئة العاملة بوزارة التربية الوطنية التي ينظمها المرسوم رقم 2.02.854، الصادر بتاريخ 10 فبراير 2003³، وأن النشاط الذي يمارسونه هو نشاط ذو طبيعة وطنية، يغطي جميع تراب المملكة. لهذا، الأمر يقتضي عدم الخروج عن هذه المرجعية فيما يتعلق بوضعيتهم النظامية على مستوى الحقوق والواجبات.

وتجدر الإشارة في هذا الاتجاه، أن وزارة التربية الوطنية، باعتبارها وصية على الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، ومن خلال اللقاءات المكثفة مع الفاعلين المعنيين بملف فئة التدريس المحدثة بالأكاديميات الجهوية، ساعد على وضع تعديلات⁴ على العلاقة النظامية بين الأطر المعنية والأكاديميات الجهوية، في اتجاه بناء مبدأ المماثلة بين الموظفين الخاضعين للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وبالصبط النظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية والنظام الأساسي الخاص بأطر الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

¹ - الميثاق الوطني للتربية والتكوين 1999.

² - قال ابن بري: الفرق بين المماثلة والمساواة أن المساواة تكون بين المختلفين في الجنس والمتفقين، لأن التساوي هو التكافؤ في المقدار لا يزيد ولا ينقص، وأما المماثلة فلا تكون إلا في المتفقين، تقول: نحو كنجوه، وفقهه كفقيه ولونه كلونه وطعمه كطعميه، فإذا قيل: هو مثله على الإطلاق فمعناه أنه يسد مسدّه، وإذا قيل: هو مثله في كذا فهو مساو له في جهة دون جهة أخرى. www.almaany.com/dict/ar-ar (تمت زيارة الموقع بتاريخ 2020/03/11).

³ - المرسوم رقم 2.02.854 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة التربية الوطنية، الصادر بتاريخ 8 ذي الحجة 1423 الموافق ل 10 فبراير 2003، كما وقع تغييره وتتميمه، جـ ر عدد 5082 بتاريخ 13 فبراير 2003، ص 725.

⁴ - صادق أعضاء المجالس الإدارية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بجميع جهات المملكة في دورة استثنائية، بعد دراسة التعديلات المقترحة إدخالها على النظام الأساسي الخاص بأطر هذه الأكاديميات، (بلاغ وزارة التربية الوطنية بتاريخ 13 مارس 2019).

على سبيل الختم

إن التوجه الجهوي، الذي سعى المغرب ومازال يسعى إلى إرساء أسسه ومقوماته، لا يمكن أن يتجاوز الخصوصية المغربية التاريخية والسياسية والثقافية، والمبادئ والثوابت الوطنية، التي تجد أساسها في الدستور، والتي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها واستمراريتها، وفي هذا الاتجاه، للقضاء الدستوري دور هام في الرقابة الدستورية القبلية والإجبارية على انسجام وتطابق المقتضيات القانونية الخاصة بالتنظيم الجهوي مع مقتضيات وأحكام الدستور. فالرهان على الضمانات القضائية يعد الركيزة الأقوى في المعادلة بين منح صلاحيات أوسع للجهات لتدبير شؤونها باستقلالية، والنهوض بالعمل التنموي، في أفق تنزيل الحل السياسي المقدم من قبل المغرب لحل قضية الصحراء والمتمثل في مقترح الحكم الذاتي، وبين الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها، كما هو الشأن في التجارب الدولية المقارنة في هذا الباب.

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

Publié avec l'aimable concours
du Ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports
Département de la Culture

المملكة المغربية
وزارة الثقافة
والشباب والرياضة
قطاع الثقافة



المملكة المغربية
وزارة الثقافة
والشباب والرياضة
قطاع الثقافة

Royaume du Maroc
Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports
Département de la Culture

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

REMEJE

Numéro 6 / Août 2020

Directeurs responsables

Ahmed HASSOUN

Mounir EL HAJJAJI

Direction de rédaction

Rachid ADNANE

Rachid MELLOUKI

Ahmed MAIMOUN

Fahd CHRAIBI

Comité juridiques

Adil BOUHAFI

Abderrahmane EL HAJJAJI

Tariq ELKASMI

Dossier de presse : 01/2014

Dépôt légal : 2015 PE 0147

ISSN : 2489-1142

Adresses électroniques:

rochdiadnane@gmail.com revueremeje@gmail.com

Tél : 06 61 51 63 93 – 06 50 08 19 69 – 06 67 51 53 44

Tous droits réservés

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

REMEJE

Directeurs responsables

Ahmed HASSOUN

Mounir EL HAJJAJI

Comité scientifique

Dr. Omar El ketteni
Dr. Rachid Essaid
Dr. Abdeljabar Arrach
Dr. Zouahair Lakhyar
Dr. Jamal Hattabi
Dr. Najib Elhajioui
Dr. Yahya Aloui
Dr. Mohamed Jamal Maatouk
Dr. Yahya Haloui

Dr. Abdelkader tialati
Dr. Mohamed Harakat
Dr. Riyad Fakhri
Dr. Abdellatif Khalfi
Dr. Mohamed Elghali
Dr. Abdelfattah Belkhal
Dr. Ouafae Salhi
Dr. Hamid Rbii

Dr. Mrani Zentar Lhassane
Dr. Hassane Khattabi
Dr. Abderrahim Elomari
Dr. Driss Laghrini
Dr. Najat Elammari
Dr. Elhassan Jammai
Dr. Ahmed Maliki
Dr. Saadia Majidi
Dr. Khalid Chiat

*Les opinions et les idées exprimées dans cette revue
n'engagent que leurs auteurs*

Sommaire

La régionalisation avancée et l'enjeu de l'énergie durable : opportunités, contraintes et perspectives	7
---	----------

✎ MAJIDI Mustapha

Région et régionalisation avancée: Quel développement économique et social ?	29
---	-----------

✎ MOUHADDEB Soufiane

La régionalisation avancée et l'enjeu de l'énergie durable: opportunités, contraintes et perspectives

MAJIDI Mustapha

*Docteur en droit public - sciences politiques-
Université Hassan Premier-Settat.*

Introduction

À l'heure actuelle, la question énergétique constitue une problématique planétaire qui touche aussi bien les pays pauvres que ceux dits développés ou en voie de développement. Pénurie d'énergie, pollution, changement climatique, conflits armés sur les sources d'énergie, sans citer les impacts géopolitiques sur la stabilité du monde sont autant de maux qui sont liées de près ou de prou à l'énergie. Face à cette adversité et crise, les États s'organisent et agissent en mettant en place des politiques énergétiques pour surpasser les contraintes liées à la dépendance énergétique en adoptant plusieurs mesures: garantir la sécurité d'approvisionnement, atténuer les dégradations environnementales et mettre en place des politiques publiques énergétiques durables¹.

Or, la question qui se pose dès lors est celle de l'action et de manière explicite celle du niveau le plus pertinent de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques². Dans le contexte actuel, imprégné par la mondialisation, l'État est dans une crise qui peut être comprise sous un double aspect. D'une part, face à la montée du pouvoir économique et financier, le politique a de moins en moins de contrôle sur les grands enjeux qui déterminent l'évolution du monde. Fragilisé, l'État n'a su ni protéger le territoire national des ingérences étrangères ni être totalement le pourvoyeur de bien être qu'on attendait³. Cette perte de substance du pouvoir politique

¹ Majidi M., *Gouvernance énergétique et développement durable au Maroc*. Thèse de doctorat en droit public et sciences politiques, université Hassan 1^{er} Settat, 2019, p: 13.

² Duran P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2010, p:87.

³ Ibid.

se répercute sur l'ensemble de la société. D'autre part, il y a un écart de plus en plus criant entre les niveaux de formation et le manque de disponibilité des populations pour être partie prenante des grands choix les concernant. Le cadre de plus en plus étrié de la démocratie représentative, est fondée davantage sur la délégation que sur le partage des pouvoirs¹.

Dans ce nouveau contexte, «le décloisonnement des politiques publiques et la mise en œuvre du développement durable aux différentes échelles de gouvernance se placent dans un nouveau rapport local/global, et appellent un nouveau positionnement des enjeux, méthodes et outils des politiques publiques. »². La régionalisation avancée est dès une nouvelle forme de gestion des affaires des citoyens au niveau d'un territoire plus ou moins large. Contrairement au régionalisme qui est un mouvement du bas vers le haut, la régionalisation est une décision politique qui concerne la réorganisation administrative d'un pays³. En fait, «Ce terme de portée beaucoup plus générale recouvre toute action menée par le gouvernement pour assurer une meilleure prise en considération de la diversité régionale dans la mise en œuvre des opérations relevant de ses responsabilités. Il englobe donc les démarches de décentralisation, de déconcentration, de relocalisation et de modulation des interventions et des services gouvernementaux en fonction des réalités régionales»⁴.

Cette acception n'a pas la même signification dans les différentes disciplines. Pour les urbanistes et les chercheurs en sciences politiques il s'agit d'un processus de consolidation et d'affirmation d'une échelle intermédiaire entre le local et le national. Tandis que dans le jargon des relations internationales c'est un espace géographique qui transcende l'État et englobe plusieurs pays, le plus souvent voisins. Pour d'autres, les deux types de régionalisation sont les deux faces d'une même médaille, celle d'un

¹ République Française, HCCI (rapport du Haut Conseil de la Coopération Internationale), *Gouvernance démocratique et coopération internationale*, septembre 2002, p:52.

² Bureau, D. "La prise en compte du développement durable dans les politiques publiques: la dimension territoriale". LARRUE, Corinne. *Recherche et développement régional durable: Actes du Troisième symposium européen*. Proceedings of the Third European Symposium. Tours: Presses universitaires François-Rabelais, 2002. (pp. 17-20) Web. <<http://books.openedition.org/pufr/1281>>.

³ Jafari M, El Moujaddidi N., « La régionalisation avancée au Maroc: Perspectives et défis. Advanced regionalization in Morocco: Prospects and Challenges ». *Revue Organisation et Territoires*, [S.l.], n. 2, oct. 2016. ISSN 2508-9188. Disponible à l'adresse:

><https://revues.imist.ma/index.php?journal=Organisation-Territoires&page=article&op=view&path%5B%5D=6517>>. Date de consultation: 15 oct. 2019.

⁴ Côté L., *L'État démocratique: fondements et défis*, Presses de l'Université du Québec, 2008, P:219.

processus simultané de transfert de pouvoirs de l'échelon national aux échelons infra et supranational, sous le poids de la mondialisation¹.

Le Maroc a connu un long processus de la décentralisation à la régionalisation avancée. « En 30 ans, la politique de décentralisation au Maroc a vu sa dynamique non seulement s'amplifier, mais aussi changer radicalement de sens. Ce qui était une politique de bureaucratisation du développement local gardée sous la tutelle des autorités déconcentrées, devient un espace d'émergence de nouveaux acteurs tant publics que privés »². La régionalisation avancée lancée en 2015, marque une avancée décisive dans la mesure où elle se veut être une rupture au regard d'une perspective centralisatrice qui a marqué le pays depuis l'indépendance³. Le développement économique et sociale des régions est aussi bien l'apanage des conseils régionaux que celui du Gouvernement. L'encouragement des activités économiques génératrices d'emploi, l'insertion sociale, la lutte contre la précarité dans les périphéries urbaines et le monde rural, et l'éradication de toute forme d'inégalité dans le territoire de la région ou entre les régions sont autant de domaines qui font partie des missions des organes décentralisés dans les nouveaux textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales.

De ce fait, dans le contexte du lancement de la nouvelle stratégie énergétique nationale et les plans y afférents plusieurs interrogations nous interpellent avec acuité sur le rôle collectivités territoriales et notamment la région dans la promotion des énergies renouvelables (EnR). N'est-il pas nécessaire voire urgent et cruciale de passer de la politique nationale à des politiques énergétiques territoriales ? l'énergie durable n'est-elle pas l'affaire aussi bien du citoyen et la collectivité que de l'État ?

L'enjeu de ces interrogations est de taille. En réalité, le fait que l'État, ainsi que l'ensemble de la société civile et les organisations internationales, investissent de plus en plus le champ du territoire local vu son potentiel, ne

¹ Bakhos W., *Régionalisation et renouvellement des politiques territoriales dans un contexte de mondialisation Le cas de la coopération décentralisée et transfrontalière en Méditerranée entre 2000 et 2011*, thèse de doctorat en aménagement, Université de Montréal, 2014, p:50

² Lacroix Th., « Migration marocaine, régionalisation avancée et développement local », in Mohamed Berriane (coord.), *Marocains de l'Extérieur 2017*, Rabat, Fondation Hassan II, 2018, pp . 115-130, p:115.

³ Ibid.

doit pas nous faire oublier les contraintes qui persistent et qui empêchent la production d'une énergie durable au niveau régional.

Partant de ce qui est avancé dans cette introduction, cet article met en avant le rôle prépondérant de la région dans la conduite des politiques publiques énergétiques au niveau international, les opportunités qui s'offrent au niveau régional au Maroc (I), ainsi que les contraintes politiques, juridiques et culturelles qui entravent leur exploitation, avant de finir avec les perspectives de leur développement (II).

1. La région, acteur incontournable de l'énergie durable

Parallèlement à l'action publique territoriale qui s'insère progressivement dans les logiques institutionnelles, on trouve que le concept du développement durable gagne puissamment nombre de politiques territoriales que ce soit au niveau international ou national. L'enjeu de la durabilité gagne de plus en plus de pays, régions, villes, et intègre de nouveaux protagonistes, des acteurs territoriaux, des acteurs scientifiques (épidémiologistes et métrologues) et des organisations nationales. Cette tendance se développe selon deux aspects: une territorialisation des politiques publiques d'une part, et une rationalisation scientifique d'autre part¹.

1.1. Les régions, acteur incontournable du développement durable dans les expériences internationales

Le développement durable est né dans le sillage de l'attention croissante de notre développement et nos modes de vie destructifs de l'environnement. Cependant, le développement durable est tout, sauf l'affaire exclusive des organisations internationales et des États, même si leur contribution reste essentielle. Elle est la responsabilité des citoyens, des collectivités territoriales et la société civile.

Ainsi, sans nier l'importance du rôle des autres acteurs, celui des régions est cruciale dans l'amélioration des conditions de vie des citoyens. À vrai dire, les collectivités territoriales en général et les régions en particulier jouent un rôle clé dans l'appropriation du développement durable en ce sens qu'elles construisent, exploitent et entretiennent des

¹ Boutarek F. *Pollution atmosphérique et action publique*, Éditions Rue d'ULM, 2014, p:35.

infrastructures économiques, sociales et environnementales, qu'elles fixent des orientations et réglementations locales et qu'elles planifient l'évolution du territoire. Elles ont la capacité de mobiliser les citoyens et les entreprises et ainsi d'entraîner tous ces acteurs vers une meilleure prise en compte de leur responsabilité sociale et environnementale¹.

Conscients de ce rôle prépondérant, les programmes internationaux mettent en valeur la responsabilité des collectivités territoriales et les incitent à instaurer un plan d'action local concernant la réduction de la pauvreté, l'emploi, la préservation de l'environnement, la solidarité, la santé infantile, l'accès à l'eau potable ou encore à l'électricité². Ce sont entre autres des projets qui ont trait à une situation régionale, à des politiques publiques ou à des dysfonctionnements. Au fil du temps, les collectivités territoriales se sont naturellement imposées comme des acteurs « incontournables » du développement durable, qui met l'accent sur l'importance de l'agir local³. Ceci est d'autant vrai qu'on peut constater que toutes les questions qui ont trait à la production de biens publics mondiaux se posent au niveau du territoire local, à une échelle où les liens entre les choses sont concrets, où l'on ne peut penser la complexité des systèmes sans une confrontation permanente au réel. C'est tout le sens qu'il faut donner à l'expression « penser localement pour agir globalement ».

S'agissant des problèmes énergétiques et notamment l'utilisation des énergies fossiles principales émettrices des gaz à effet de serre, le développement durable impose parmi d'autres solutions, l'usage d'énergies renouvelables. Ainsi, que ce soit au niveau international, régional ou local, l'efficacité énergétique accrue et un recours équilibré aux énergies

¹ Ludovic S., *100 questions pour comprendre le développement durable territorial*. Afnor éditions, 2010, p:9

² On peut évoquer à ce titre l'Agenda 21 qui préconise l'établissement d'un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter un programme Action21 à l'échelon de la collectivité. Après la conférence de Rio plusieurs milliers de collectivités par le monde ont commencé à élaborer leur plan d'action.

Longet R., *La planète, sauvetage en cours: Le développement durable: des accords mondiaux à l'action locale*. Ed. 1, Presses polytechniques et universitaires romandes. 2006, p:47.

³ Ludovic S. op. cit. p:113.

renouvelables, apparaissent comme un enjeu majeur d'un développement durable pour tous¹.

Or, si on reconnaît la dimension planétaire de l'énergie et ses impacts sociaux, économiques, environnementaux et géopolitiques, il n'en demeure pas moins que la lutte contre ses émissions néfastes concerne aussi bien les régions que les gouvernements. Ainsi, que ce soit en Allemagne, en France ou dans d'autres pays nordique, c'est la région qui prend le relais et achemine vers un développement énergétique régional durable par l'encouragement des projets de production d'électricité de sources renouvelables. En Inde, 13 États fédérés des 28 que compte le pays, ont une politique solaire intégrant le réseau de toits connectés. Le pays-continent se situe à présent à la 7^{ème} place mondiale en termes de capacités de génération de photovoltaïque. Un autre exemple, qui n'est pas des moindres, est celui de la plus grande centrale solaire de Finlande qui se trouve sur le toit de la piste de ski indoor *Kivikko* de la ville de Helsinki. À l'initiative du projet, l'entreprise énergétique municipale *Helen Ltd* qui a eu l'idée d'inviter les habitants à commander leurs propres panneaux photovoltaïques, leur permettant ainsi de bénéficier de cette énergie solaire sans avoir à recourir à de lourds investissements de départ. Les panneaux sont loués 4,40 euros par mois et l'électricité ainsi générée est déduite de la facture de chaque propriétaire de panneau. D'abord testé dans un autre quartier de la ville, le concept: en l'espace de quelques jours seulement tous les panneaux de la centrale avaient trouvé acheteur. Opérationnelle depuis avril 2016, la nouvelle centrale de Kivikko compte à peu près 3000 panneaux solaires, dont la moitié a été commandée par des habitants. La production devra atteindre 700 MWh, l'équivalent de la consommation annuelle d'électricité de 350 ménages².

Ces exemples ne sont que quelques-uns parmi des dizaines d'autres en Allemagne, l'Espagne et d'autres pays du monde qui concrétisent le recours aux énergies renouvelables au niveau territorial et l'implication des citoyens dans de tels processus. L'énergie durable est au cœur des solutions

¹ Morchid A., l'efficacité énergétique: quelle contribution au développement durable ? *L'annuaire de la méditerranée 2008*, « la sécurité énergétique en méditerranée », publications de Groupement d'études et de recherches sur la méditerranée (GERM), Rabat, pp: 109-148, p: 109

² Exemple cité sur le site web, <http://www.energy-cities.eu/Sur-le-chemin-de-la-democratie-energetique>

envisagées au niveau régional, répondant en principe aux exigences à la fois économique, sociale et environnementale du développement durable¹.

Au Maroc, le passage à la régionalisation avancée présente des opportunités que les acteurs territoriaux doivent en saisir, étant donné les potentiels de certaines régions des diverses sources d'énergies renouvelables et d'en envisager l'intégration dans les plans de développement régionaux comme le stipule l'article 83 de cette loi 111-14 relative aux régions².

1.2. La régionalisation avancée et les opportunités de développement des énergies renouvelables

Rappelons de prime à bord que le constituant a consacré plusieurs principes et dispositions renforçant la décentralisation régionale. La régionalisation avancée est explicitement reconnue dans la constitution marocaine de 2011 comme un principe irréversible de décentralisation comme le stipule son article premier « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée »³. Les collectivités territoriales notamment les régions, les préfectures, les provinces et les communes sont des personnes morales de droit public, ils gèrent leurs affaires de manière démocratique. Les principes de la gestion de leur affaire reposent sur la libre administration, de coopération et de solidarité pour assurer un développement humain intégré et durable (art135).

Partant des principes sus mentionnés la région dans le cadre de la régionalisation avancée jouit d'une autonomie organique et fonctionnelle. Une indépendance organique dans le sens qu'elle échappe relativement au pouvoir hiérarchique et disciplinaire des autorités centrales⁴. Nous faisons allusion au principe de libre administration qui est consacré dans la loi organique relative aux régions⁵. Cette entité territoriale jouit du pouvoir de

¹ Allemand S., *Les paradoxes du développement durable*. Paris. Le cavalier Bleu éditions. 2007, P:49

² L'article 83 de la loi précitée stipule que: « le conseil de la région met en place au cours de la première année du mandat du conseil, sous la supervision de son président, un programme de développement régional et œuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation. »

³ Titre premier, article premier de la Constitution de juillet 2011.

⁴ MECHERFI Amal, Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine. In MACHERFI Amal (sous dir). *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, Rabat, Actes des X^{èmes} journées maghrébines de Droit, 2015, pp: 87-109, p: 95.

⁵ Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

délibérer de manière démocratique et du pouvoir d'exécuter ses délibérations et ses décisions, conformément aux dispositions de la loi organique et des textes législatifs et réglementaires¹. De plus, en se basant sur le principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, d'autres partagées avec l'État et celles transférées par ce dernier (art 140 de la Constitution). Elles disposent également d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions dans leurs domaines de compétence et leur ressort territorial. Elles peuvent ainsi prendre les décisions nécessaires susceptibles d'améliorer la qualité de vie des citoyens et résoudre les dysfonctionnements au niveau du territoire.

Dans le même sens d'idée, les articles de la loi 111-14 relative aux régions confèrent au conseil de la région des prérogatives concernant le développement des activités économiques et sociales y compris le secteur de l'énergie au niveau régional. L'article 82 de la loi susmentionnée précise que l'élaboration d'une stratégie régionale d'économie de l'énergie et la promotion des énergies renouvelables sont des domaines qui font partie des compétences propres de la région. Sur la base du principe de subsidiarité, l'énergie figure également parmi les compétences transférées de l'État à la région conformément aux dispositions de l'article 94². Dans le but de concrétiser l'article 128 de la loi organique 111-14 est créé auprès de chaque région, sous la dénomination l'agence régionale d'exécution des projets (AREP), une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière en vue de permettre aux conseils des régions de gérer leurs affaires.

À fin 2019, 11 sur 12 programmes de développement régional (PDR) ont été validés. Celui de la région de Draa-Tafilalet est en cours d'élaboration, mais dans la réalité, ce conseil régional vit une vraie crise politique. Le montant global des projets de développement inscrits dans les PDR s'élève à 420 milliards de DH, dont 107 milliards pour la tranche

Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

¹ Article 4 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, article 3 de la loi organique relative aux préfectures et provinces, article 3 de la loi organique n°113-14 relative aux communes

² Moins d'importance est accordée à ce secteur dans la loi 112-14 relative aux provinces et préfectures, et dans la loi organique relative aux communes.

prioritaire dont la mise en œuvre doit intervenir à partir de 2020. Pour l'exécution de ces PDR, 11 régions disposaient de leurs AREP à l'exception de la région de Marrakech-Safi où le chantier est en cours¹. Cependant un autre outil est n'est pas des moindres connaît un retard flagrant, à savoir les contrats État-régions. En fait, seulement deux de ces contrats sont finalisés et les autres sont en cours d'élaboration ou de finalisation².

Le décret 2-17-618 portant Charte de la déconcentration administrative publié en 2019 s'assigne pour objectif de "concrétiser la politique de la régionalisation avancée et décliner les politiques publiques au niveau des territoires"³. Cette charte prévoit la création de "commissions régionales de coordination" pour superviser le bon déroulement des activités des services déconcentrés (article 31). Ces commissions comprennent les gouverneurs des provinces concernées, le secrétaire général aux affaires régionales (structure nouvelle qui verra le jour citée dans l'article 33), les présidents des services déconcentrés et les responsables des centres régionaux d'investissement et d'autres établissements publics régionaux. Elle se réunira au minimum une fois tous les mois, sur invitation du wali de la région (article 32).

Concernant les ressources financières de la région, celles-ci se composent de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS) à hauteur de 5%, (dans la perspective d'atteindre un montant de 10 milliards de dirhams en 2021). Il en est de même pour la part de la région dans la taxe

¹ Déclaration de Mr Khalid Safir, wali directeur général des collectivités territoriales au journal électronique en ligne « Média24 ». Disponible sur le lien <https://www.medias24.com/regionalisation-avancee-2020-l-annee-du-vrai-demarrage-7113.html>. Consulté le 17/05/2020.

² Ibid.

³ Le décret 2-17-618 (26 décembre 2018) portant La Charte de la déconcentration administrative, BO n°6740 du 03 janvier 2019.

Cette charte prévoit l'attribution de nouvelles prérogatives aux services régionaux déconcentrés:

- Assurer la mise en œuvre des orientations et décisions gouvernementales et des stratégies nationales et sectorielles au niveau régional ;
- Assurer la qualité des services publics et leur continuité ;
- Contribuer à l'élaboration, dans un délai de 6 mois, des schémas directeurs de déconcentration, valables pour 3 ans et mis à jour de façon annuelle ;
- Présenter des propositions de programmation budgétaire pour 3 ans ;
- Assurer la préparation et l'exécution de conventions et accords pour la réalisation de projets et de programmes publics au niveau de la région ;
- Coordonner les ressources matérielles et humaines ;
- Préparer des rapports d'audit ;
- Organiser des concours de recrutement commun.

sur les contrats d'assurance qui a atteint désormais 20%. Ainsi que d'autres recettes fiscales dont disposait la région, soit le produit de la taxe sur l'extraction des produits de carrières (10%), la part des régions dans la taxe sur les services communaux (5%), la taxe sur les permis de chasse, la taxe minière et la taxe portuaire ; sans oublier les dotations budgétaires prévues et qui seront versées par le budget général de l'État, qui s'ajouteront aux versements obligatoires que l'État doit effectuer parallèlement aux transferts de compétences¹.

1.3. Les opportunités techniques et géographiques de développement des EnR

Généralement, le Maroc a l'avantage de jouir d'un potentiel particulièrement riche en énergies renouvelables notamment l'énergie éolienne et l'énergie solaire, par rapport à d'autres pays. Sur une échelle mondiale, le Maroc occupe la 9^{ème} position pour le solaire, et la 31^{ème} pour l'éolien. Il possède un rayonnement solaire important (4,7 kWh/j/m² au Nord et 5,6 kWh/j/m² au Sud, 280 à 340 jours par an), d'un gisement éolien exploitable de 6 GW, de plus de 200 sites pour les systèmes mini hydrauliques, d'un réservoir de 9 millions d'hectares de forêt, et un potentiel géothermique non encore exploré.

Dans l'éolien, le pays dispose d'un gisement important dans ses zones côtières, qui portent sur 3 500 km avec des vitesses de vent supérieur à 6,5 m/s et allant jusqu'à 11 m/s à 40m de hauteur. Le potentiel technique a été quantifié à plus de 25000 MW sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, ce potentiel est limité principalement par la capacité d'intégration au réseau électrique. Cette limite peut être atténuée par de nouveaux investissements visant à renforcer le réseau électrique, mais les contraintes de maintien de la stabilité du réseau, surtout en période de faible charge, sont une réalité incontournable ce qui donne une ressource exploitable de 6 000 MW. Les territoires avec le plus de vent se trouvent au niveau des zones côtières du nord et du sud. À l'extrême Nord du côté de Détroit de Gibraltar dans la région de Tanger -Tétouan, la région d'Essaouira, la zone atlantique sud de Tarfaya à Lagouira et le couloir de Taza entre les chaînes montagneuses de l'Atlas et du Rif.

¹ Sidqy M., Les nouveautés de la gestion financière des collectivités territoriales: Le cas de la Région. In *Revue de la trésorerie générale du Royaume*, la réforme territoriale de 2015 les nouveautés et les enjeux, n°12, Avril 2017, pp: 10-14, p:12.

De même, le solaire est très important au Maroc. Il s'agit de la source d'énergie renouvelable la plus disponible dans le pays. Le rayonnement solaire incident¹ moyen varie de 4,7 à 5,6 kWh par jour et par m², ce qui représente un ensoleillement compris entre 2 800 heures par an pour les régions les moins favorisées et plus de 3 400 heures par an pour les régions les plus ensoleillées, offrant un gisement solaire d'une capacité de 20 000 MW². La carte solaire du Maroc montre clairement que le sud-est marocain notamment les régions de Tafilelt est la région la plus ensoleillée du reste du pays.

L'énergie issue de la biomasse, en l'occurrence les biomasses résiduelles des municipalités, du secteur agricole et de l'industrie représentent un bon potentiel de production d'énergie atteignant les 950 MW. Il s'agit des tiges et des feuilles d'après la récolte de nombreuses cultures telles que les céréales, les légumineuses, etc., et des sous-produits de l'agro-industrie comme les margines issues des 16 000 moulins traditionnels et de 14 huileries modernes, les sous-produits des sucreries, les graines d'arganier, les algues marines, etc. Le secteur oléicole marocain pourrait faire des sous-produits de l'olivier générés, une ressource grandement exploitable pour la production de l'énergie particulièrement dans les villes à grand potentiel de biomasse à savoir Meknès et Beni Mellal³. L'utilisation des résidus organiques ou des cultures énergétiques pour la production d'énergie est très variée, car la biomasse peut être utilisée sous les formes solides, liquides ou gazeuses, soit pour la production de chaleur et l'électricité ou pour la production de biocarburants certifiés⁴.

Or, si certains observateurs voient que le capital naturel de la région notamment sa réserve d'eau, son sol et ses richesses naturelles comme un obstacle à la régionalisation avancée étant donné qu'il accentue le fossé entre les régions bénéficiant des ressources naturelles et d'autres qui sont

¹ Le rayonnement moyen incident est le rayonnement direct sur un plan donné, et provenant d'un petit angle solide centré sur le disque solaire.

² Il s'agit d'un potentiel, comme d'ailleurs pour les autres pays, qui peut varier en fonction des filières technologiques utilisées (PV, CSP) et du progrès technologique. (Société d'investissement énergétique)

³ La déclaration de la Direction des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, cité sur le site de MAP (Agence Marocaine de Presse).

<http://mapecology.ma/slider/nouveaux-projets-valorisation-energetique-dechets-agricoles-menagers-responsable/>

⁴ Majidi M, op, cit, p:307.

pauvres¹, il n'en demeure pas moins que les énergies renouvelables sont une richesse pour les différentes régions du Maroc et principalement pour ceux considérées pauvres en ressources naturelles. En fait, le caractère décentralisé et varié des énergies renouvelables est un atout important en faveur de la régionalisation avancée au Maroc car nous estimons que chaque région dispose d'une certaine capacité à bénéficier d'un type d'énergie renouvelable, déterminée essentiellement par la géographie. Ainsi, l'énergie hydroélectrique est concentrée dans les régions montagneuses et pluvieuses. Elle est absente des régions désertiques, qui sont riches en énergie solaire. Des constatations analogues peuvent être faites pour l'énergie éolienne, la géothermie, la biomasse... etc. C'est la raison pour laquelle ces énergies sont des outils importants d'indépendance énergétique et de développement économique et social des régions pauvres et enclavées².

Malgré ces points positifs en faveur d'une énergie durable territorial, force est de constater que des contraintes aussi bien institutionnelles que politiques et culturelles persistent et entravent la territorialisation de l'énergie durable.

2. Les contraintes et perspectives de la territorialisation des énergies propres au Maroc

En dépit de la politique énergétique avant-gardiste du Maroc, il n'en demeure pas moins qu'il y'a encore des défis politiques, institutionnels et juridiques, sans oublier ceux d'ordre culturels, qui entravent l'exploitation optimale des potentialités des énergies renouvelables au niveau des territoires. Connaître les contraintes nous permettra sans doute de tracer les perspectives de cette transformation vers une économie verte. Des perspectives de changement dont il est crucial qu'on en maîtrise les tenants et les aboutissants et influencer, par ricochet, le processus de transition énergétique

¹ Bensalem B., La réforme des collectivités territoriales au Maroc entre libre administration et limites politiques. In MACHERFI Amal (sous dir.), *le droit constitutionnel des collectivités territoriales*, op cit. pp: 187-195,p:192

² Bichat H, Mathis P., *La biomasse, une énergie d'avenir ?* Paris. Quae Éditions, 2013, p:36.

2.1. Les contraintes au développement territorial des énergies propres

2.1.1. Les contraintes politiques et juridiques

Il est clair que les programmes énergétiques et textes juridiques les accompagnant ne renvoient nullement à une politique énergétique territoriale, encore moins à la territorialisation de la politique nationale en la matière¹. La question énergétique et précisément celle du développement des énergies renouvelables, leur production et les marchés y afférents, sont le monopole de l'État central à travers MASEN (Marroccan agency for sustainable development). Jusqu'à présent, l'approche dominante au Maroc semble se diriger du haut vers le bas, avec de gros investissements décidés et gérés presque exclusivement au niveau national². Or, la réussite de l'intégration des politiques sectorielles avec la régionalisation avancée exige entre autres « la promotion de l'exploitation durable et la valorisation des gisements que représentent les énergies renouvelables dont disposent nos régions et en tirer avantage dans le développement d'une "économie verte" régionale. »³.

Au niveau juridique, le cadre légal et réglementaire actuel ne facilite pas le processus de transformation vers les énergies renouvelables au niveau territorial. Le lancement de la nouvelle stratégie montre clairement que l'État vise sur les projets gigantesques qui demandent de gros investissement et accorde plus d'importance à la haute tension. Or, les collectivités territoriales et les entreprises nationales auront plus d'opportunités dans les projets de moyenne tension qui ne s'est libéralisée que tardivement en 2015. Ainsi, les nombreuses lois promulguées pour promouvoir les énergies renouvelables, présentent encore des imperfections. Par exemple, il est reproché à la loi 13-09⁴ de faciliter les projets à grande échelle et de favoriser certains types d'investissements au lieu d'aider des producteurs plus petits à entrer sur le marché et à stimuler le développement

¹ La territorialisation renvoie à des politiques locales, des politiques nationales territorialisées ou des politiques territoriales.

Voir, Alcaud D et al. *Dictionnaire de sciences politiques*. Paris: éditions Dalloz, 2^{ème} éditions, p:471.

² Leidreiter A, Boselli F, *100% énergies renouvelables: renforcer le développement au Maroc*, World Future Council, mars 2015, p:18.

³ Rapport du Conseil Économique Social et Environnemental, *Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles*. Auto-Saisine n° 22/2016, p:126.

⁴ Dahir n°1-10-16 du 26 safar 1431(18 mars 2010) portant promulgation de la loi n°13-09 relative aux énergies renouvelables, BO n°5822 et le Dahir n° 1-16-3 du 1er rabii II 1437 (12 janvier 2016) portant promulgation de la loi n° 58-15 modifiant et complétant la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.

d'initiatives communautaires et une évolution du bas vers le haut¹. Sans oublier que le décret relatif à la production de la basse tension n'a pas encore vu le jour. Aujourd'hui, une réforme de la réglementation, en particulier de la loi 13-09 au niveau national est nécessaire, afin que les producteurs d'énergie indépendants, tels que les municipalités, puissent alimenter le réseau national avec un courant électrique de basse ou moyenne tension grâce aux EnR. Cette réforme devrait permettre aux régions et autres collectivités de développer des entreprises au capital mixte qui produisent et vendent leur électricité sur une large échelle².

En fait, si les collectivités locales n'ont que peu de moyens financiers en comparaison avec ceux de l'État, pour le développement d'infrastructures gigantesques d'énergies renouvelables comme celui de Noor Ouarzazate³, elles peuvent néanmoins financer des projets de moyennes et petites tailles. En effet, les collectivités s'appuient sur la connaissance du territoire pour promouvoir les EnR, elles peuvent ainsi influencer le développement de la production décentralisée d'EnR à travers la réhabilitation et l'exploitation de leur patrimoine. En fait, cette mission leur incombe conformément aux dispositions des lois organiques mises en vigueur. Cependant, malgré cet avantage, le local reste le « parent pauvre » de la politique des énergies renouvelables.

La territorialisation de la politique énergétique renouvelable est une nécessité dans le court et le moyen terme. Le passage d'une politique nationale à des programmes régionaux devrait se concrétiser dans les programmes régionaux de développement. Le patrimoine des collectivités territoriales constitue une véritable réserve d'espace exploitable pour la production d'énergie renouvelable. Étant des consommateurs finaux d'énergie pour les bâtiments communaux et l'éclairage public, les collectivités territoriales pourraient avoir la possibilité de prendre des initiatives exemplaires⁴. Les énergies renouvelables constituent une opportunité pour les régions, d'autant plus que les nouveaux textes concernant les collectivités territoriales, leurs confèrent la mission de mettre

¹ Garcia I, Leidreiter A., *Feuille de route pour un Maroc 100% énergie renouvelable*, World Future Council, octobre 2016, p:16.

² Leidreiter A, Boselli F., *100% énergies renouvelables: renforcer le développement au Maroc*, World Future Council, 2015, p:11.

³ Le coût de Noor ouarzazate est estimé à 9milliards de dollars.

⁴ Anouar K. Énergies renouvelables au Maroc: les collectivités territoriales ont-elles les moyens d'agir, *Revue AL MANARA*, n°9, 2015, pp: 55-60, p: 59.

en œuvre des chantiers de grande envergure concernant le développement énergétique de la région que ce soit en termes de production d'électricité de sources d'énergies renouvelables ou par la promotion des programmes d'efficacité énergétique au niveau régional.

2.1.2. Les contraintes culturelles

Il semble que les décideurs manquent de culture générale soutenant les EnR et leur valeur ajoutée. De nombreux décideurs politiques ne sont pas au courant des bénéfices qu'offrent les EnR. Ils ne connaissent pas bien la technologie, ses défis et ses atouts¹. Aujourd'hui des régions « pauvres » comme Tafilalt, l'Orient et le Sud du Maroc sont riches de leur potentiel énorme en matière d'énergies non conventionnelles que ce soit en solaire, éolien ou autres mais le problème ne se situe moins dans les textes que dans la culture et la mentalité des responsables, le développement durable en général est loin d'être une priorité pour les décideurs des collectivités territoriales.

Il semble également que les décideurs territoriaux se soucient moins de la dépendance énergétique accrue du Maroc vis-à-vis de l'étranger et sa consommation des combustibles fossiles. L'énergie durable occupe moins d'importance par rapport aux projets à caractère sociaux et d'infrastructures. Or, le territoire est doublement consommateur d'énergie pour ses besoins propres d'une part: équipements publics, éclairage, patrimoine...etc, et pour les besoins de ses citoyens d'autre part. Les décideurs doivent ainsi engager des réflexions sur leur patrimoine, influencer sur les formes urbaines et les types d'habitats. À titre d'exemple, l'éclairage public est l'une de ces questions problématiques qui peuvent embarrasser les collectivités. Les nécessités de réduction des consommations d'énergie sont souvent mises dos-à-dos aux nécessités de sécuriser les espaces et de créer des ambiances de qualité. Pour autant, une réflexion sur les besoins en éclairage et le choix pertinent de ses équipements (nouvelles technologies et éclairages efficaces) permet d'énormes gains en termes de consommation et donc de coût financier².

C'est dans ce sens que la commission chargée de l'élaboration du projet de la régionalisation avancée a insisté sur les responsabilités accrues

¹ Ibid.

² Ludovic S. *Op.cit.* p:126.

des décideurs régionaux sous l'ère de la régionalisation avancée et le rôle que la région doit assumer dans la protection et la valorisation des ressources naturelles et notamment ceux relatives aux énergies renouvelables dans le développement régional¹. En effet, « cette dimension, absente auparavant de leurs préoccupations, leur impose une vision et une gestion rationnelle et prospective qu'il s'agit de placer parmi les premières priorités de la politique de développement régionale. »². C'est justement ce qui explique en partie quelques projets qui figurent dans les Plans de développement régionaux comme celui de la région Casablanca Settat qui vise la transformation des déchets régionaux en énergie et permettra de générer 505 GW par an d'électricité d'origine renouvelable soit l'approvisionnement d'environ 606 000 habitants³.

2.2. Les perspectives d'un développement énergétique territorial durable

Certes, le développement des énergies renouvelables est l'aboutissement d'une politique nationale qui concrétise une volonté des décideurs dans ce sens, mais nous estimons également que l'inverse est possible. La territorialisation des énergies renouvelables peut influencer les choix politiques ultérieurs: renforcement de la cohésion sociale et la valorisation des territoires.

2.2.1. La territorialisation énergétique durable, un levier d'équité social

Le développement des énergies renouvelables est souvent considéré comme générateur d'effets positifs et tangibles sur le développement régional et l'emploi. Ces énergies sont par définition locales et leur promotion peut donc être une composante majeure de la politique de l'emploi. Le développement, l'exploitation et la maintenance des sources d'énergie renouvelables tendent à être beaucoup plus exigeants en main d'œuvre que ceux des technologies des combustibles conventionnels. De ce fait, l'impact des énergies renouvelables sur l'emploi est, cinq fois supérieur

¹ Royaume du Maroc, Rapport du Conseil économique, social et environnemental, *Exigences de la régionalisation avancée et de défis de l'intégration des politiques sectorielles*, Auto-Saisine n° 22/2016, P:48.

² Ibid. P:32.

³ Conseil de la région de Casablanca Settat, *Le plan de développement régional de Casablanca Settat*, 2017, P:28

à celui de la poursuite du développement des combustibles fossiles. De plus, la création d'emplois dans ce secteur se fait essentiellement hors des zones urbaines où le taux de chômage est souvent élevé¹. À titre d'illustration, « en Allemagne, les 12 000 MW installés depuis 1990 ont créé 45 000 emplois. En France, malgré la modestie des programmes, l'éolien, le solaire photovoltaïque et le solaire thermique ont déjà créé plus de 7 000 emplois, dont une majorité hautement qualifiée et le petit hydraulique emploie quant à elle 2 000 personnes pour l'exploitation des centrales existantes et 500 dans l'industrie des turbiniers. L'argument concernant la création d'emploi et le développement régional vient donc renforcer et justifier l'intervention publique dans ce secteur »².

Au Maroc, les opportunités d'emplois verts ont été soulignées par plusieurs études récentes, dont celle du Conseil Économique, Social et environnemental (CESE, 2012) qui indique que le potentiel d'emplois que peut générer les filières des énergies renouvelables au Maroc est estimé à plus de 23 000 emplois à l'horizon 2020³. Or, pour atteindre de tel objectif, l'IRES (l'Institut Royale des études Stratégiques) recommande dans son rapport sur l'économie verte au Maroc qu'une stratégie nationale de l'option de l'économie verte devrait être intégrée, partagée et élaborée, après consultation des parties prenantes. Elle devrait également être évolutive et appuyée sur des indicateurs régulièrement mis à jour avec une transcription législative des objectifs ou engagements en faveur de l'option de l'économie verte présents dans la stratégie. Tout en adoptant une approche participative qui permettrait sans doute de mettre en place un schéma innovant qui renforcerait la participation de tous les acteurs à toutes les étapes du processus décisionnel⁴. Il conviendrait d'initier entre l'État, l'entreprise et le citoyen, à tous les niveaux et pour toutes les catégories de recommandations, un pacte de solidarité pour l'environnement et le développement durable (PSEDD).

¹ Lamy M-L., *Efficacité des politiques environnementales d'incitation à l'adoption de nouvelles techniques: le cas des énergies renouvelables*, Économies et finances, Thèse pour l'obtention du doctorat en économie, Université Pierre Mendès, France, Grenoble II, 2004, p: 33.

² Ibid.

³ Avis du Conseil Économique et Social, Économie Verte Opportunités de création de richesses et d'emplois, Auto-saisine AS n° 4 / 2012

⁴ IRES., *La durabilité du modèle de développement marocain: l'option de l'économie verte*, Programme d'études « Compétitivité globale et positionnement du Maroc dans le système mondialisé » juillet 2012, p:89.

La concrétisation du potentiel d'emploi du secteur des énergies renouvelables est conditionnée par un niveau important d'intégration des diverses filières industrielles, et faire de l'économie verte un levier de développement de l'entrepreneuriat et de la cohésion sociale dans les milieux urbain et rural¹.

C'est également un moyen afin d'éradiquer les disparités régionales. Comme nous l'avons précédemment cité le potentiel en matière de production renouvelable comme en économie d'énergie est énorme, mais il est diffus comme n'importe autre ressource naturelle c'est ce qui fait la force des énergies renouvelables. Il ne sera jamais source de conflit, et permet un partage territorial équitable des richesses. Le territoire est plus valorisé par les richesses énergétiques propres qu'il recèle.

2.2.2. L'appropriation collective des EnR

L'observation de notre entourage montre clairement que les individus, les citoyens et les pouvoirs politiques n'ont pas « naturellement » la fibre du développement durable et que les gens se comportent de manière totalement irresponsable vis-à-vis de la planète et des générations futures. Assurément le terme est présent dans le discours politique et les médias, mais le développement durable n'est pas ancré dans les pratiques et les mentalités des gens².

En réalité, il semble qu'il n'y ait pas eu une « appropriation » par les populations locales du concept de développement durable et l'importance des énergies renouvelables. À titre d'exemple, beaucoup reste à faire concernant la sensibilisation des citoyens sur les changements climatiques, le respect de l'environnement, la gestion des déchets et l'utilisation des énergies renouvelables. Une nouvelle approche doit être adoptée qui consiste à vulgariser le jargon des énergies renouvelables et le diffuser à grande échelle. Une simplification de la législation, des règlements et des procédures est nécessaire. Des processus d'information, formation, éducation et de sensibilisation pour que les ONG, les citoyens et le secteur

¹ Conseil Économique, Social et Environnemental. *Économie Verte, Opportunités de création de richesses et d'emplois* Avis du Conseil Économique et Social, Auto-saisine AS n°4 / 2012, p:9.

² Baddache F. *Le développement durable*, Paris: Eyrolles Pratique, 2010, p:38.

privé s'approprient cette vision et que le secteur bancaire participe aux financements¹.

Cela ressemble fort à une évidence mais il est important de le souligner dans notre réflexion sur la prise en compte du développement durable. Dans son ouvrage « le développement durable », Farid Baddache a insisté sur deux éléments qui peuvent certainement inciter les citoyens et le secteur privé à être plus vigilant aux problèmes énergétiques et à la préservation de l'environnement. Le premier élément est le prix, le second est l'environnement.

« Le prix est le principal mobile qui puisse pousser les individus à changer de comportement en faveur d'une plus grande économie des ressources. Le souci de contrôler ses dépenses vient naturellement avant le souci du développement durable, mais dans la mesure où les deux aspects sont liés, le portefeuille est une raison majeure d'adopter un nouveau comportement contribuant plus activement au développement durable. Cette constatation implique néanmoins que, si l'on veut favoriser l'adoption de nouvelles habitudes, il faut offrir aux consommateurs un avantage financier clair, qui compense le désagrément de l'effort du changement »².

Le second vecteur de la prise de conscience du mauvais état de notre planète vient d'une analyse de la communauté scientifique, largement relayée par les médias. Il s'agit des conséquences que peuvent avoir sur notre santé des pratiques néfastes, notamment l'utilisation des combustibles fossiles³.

Cette prise de conscience citoyenne est primordiale dans la réussite des objectifs de la nouvelle stratégie énergétique. L'engagement citoyen est une condition *sine qua non* à la réduction de la facture énergétique et assurer un équilibre entre l'offre et la demande. En fait, les pratiques individuelles de chaque citoyen peuvent certainement baisser la consommation d'électricité, aussi bien par la production à domicile d'électricité propre en utilisant les panneaux solaires ou des mesures d'économie d'énergie.

Les régions jouent un rôle clé dans l'appropriation du développement durable en ce sens qu'elles ont la capacité de mobiliser les citoyens et les

¹ IRES., *La durabilité du modèle de développement marocain: l'option de l'économie verte*, op.cit., p:80.

² Baddache F. op.cit, p:38.

³ Ibid.

entreprises et d'entraîner *in facto* tous ces acteurs vers une meilleure prise en compte de leur responsabilité sociale et environnementale et d'être partie prenante du développement de leur région. Le développement des EnR peut améliorer le processus démocratique de prise de décision et l'implication des citoyens. En d'autres termes, les initiatives et les projets au niveau communautaire permettront à la population locale de prendre une part active dans la transition énergétique et en devienne l'un de ses moteurs. Par conséquent, il contribue à une démocratisation de la société, non sans soulever des défis nouveaux: de gouvernance et d'articulation entre les échelles d'action, de décision et de responsabilité¹.

« L'analyse des cas allemands et danois prouve que les approches participatives et décentralisées permettent de faciliter la transition énergétique. C'est pour cela que le passage aux EnR n'est pas seulement un remplacement des énergies fossiles par des énergies renouvelables mais s'accompagne d'un développement socio-économique qui permet aux citoyens et à toutes les parties prenantes d'en profiter »².

Bref, l'appropriation collective des énergies réputées propres et l'investissement massif dans les énergies renouvelables emporte avec lui des conséquences politiques économiques et sociales considérables. Les énergies renouvelables constituent le ferment d'une décentralisation massive: dès lors que les régions et les entreprises pourront fabriquer leur propre énergie, le levier politique que représente la distribution de l'énergie et sa fabrication centralisée se réduira d'autant. »³.

Conclusion

Gagner le pari de l'énergie durable au niveau régional répond à l'ambition de créer un cadre de vie plus sain et agréable pour les générations actuelles et futures. Il s'agit d'offrir à la population une énergie propre, abordable et accessible pour tous. Cependant, il faut rappeler à ce sujet que,

¹ Allemand S., *Les paradoxes du développement durable*. Paris: le cavalier bleu éditions, 2007, p:99

² Ibid.

³ Lepage C, Le Déaut J-Y, « Choix politiques et choix énergétiques », *Revue Projet*, 2006/3 n° 292, p. 75-79, p:77

quelle que soit l'échelle de territoire, une appropriation commune des enjeux de développement durable sera la mise en œuvre d'une politique d'exemplarité. Autrement dit, commencer par balayer devant sa porte. Les régions dans le cadre de la régionalisation avancée devront jouer un rôle d'organisateur global à l'échelle d'un vaste territoire. Le développement économique et sa réorientation dans une perspective de développement durable seront probablement l'entrée en matière privilégiée.¹

Aujourd'hui, si la loi organique des régions a jeté les fondements réglementaires et financiers nécessaires au fonctionnement de la région, son épanouissement et sa réussite dépendent, évidemment, de l'aptitude de l'élément humain à comprendre et à utiliser les possibilités qu'elle offre². Les petites ingérences à vocation purement locales doivent être définitivement abandonnées. La région doit jouer pleinement son rôle et jouir de ses prérogatives avec des projets d'envergure régionale, voire de portée interrégionale. La focalisation sur cette dimension est très importante afin de transformer les contraintes en opportunités, et anticiper des problèmes qui ne manqueront pas de survenir³. Mettre en œuvre une réflexion globale de développement durable sur un territoire permet sans doute d'anticiper des obligations réglementaires de demain, de prendre de l'avance en termes d'attractivité et de préparer l'avenir plus sereinement⁴.

¹ Ludovic S. Op cit. p:18.

² Sidqy Moad. Op.cot. p:14.

³ Ludovic S. op.cit, p:14.

⁴ Ibid.

Région et régionalisation avancée: Quel développement économique et social ?

MOUHADDEB Soufiane
Université Hassan 1^{er}, Settat

Introduction.

Espace d'ancrage des politiques de l'Etat, la région est reconnue aujourd'hui comme un acteur incontournables pour l'expression de la démocratie et du développement des territoires. Elle a acquis, et de plus en plus, une place centrale dans l'organisation des Etats modernes et dans l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

De nos jours la régionalisation est devenue un processus à travers lequel l'Etat tente de s'adapter à une situation nouvelle en renforçant le développement local sous tous ses aspects: économique, social, politique.... Il s'agit d'une opportunité pour l'Etat de revoir sa relation avec les pouvoirs régionaux et locaux et d'accepter un nouveau partage des compétences. L'accent étant mis ici sur les considérations politiques et sur les vertus démocratiques du processus de régionalisation et ses bienfaits pour la démocratie locale et le développement régional.

Les exigences de tout développement des espaces et la question de l'aménagement du territoire plaident également pour la promotion de la région et des territoires. A cet égard, le recours aux collectivités territoriales est regardé comme un passage tout indiqué et inévitable pour garantir le développement national et faire face aux déséquilibres régionaux et territoriaux.

La régionalisation avancée est un processus intégré et novateur dans la mesure où elle institue la notion d'économie régionale comme mode de développement socioéconomique local. Cette économie régionale constitue un facteur important dont dépend l'évolution de l'économie nationale, tout autant que le progrès socioéconomique et humain au Maroc.

Ce processus a pour objectif de faire de la région un levier de développement économique et social capable de faire face aux séquelles du

sous-développement, de lutter contre l'inégal développement et les disparités régionales et, plus généralement de contribuer au développement économique et social.

De ce fait, la régionalisation avancée se présente comme une solution afin d'assurer le partage du pouvoir, un outil pour la participation citoyenne à la gestion des affaires régionales et un moyen pour l'essor économique du territoire efficace.

En effet, l'intervention de la région au titre de cette mission exprime son pouvoir d'action exclusif en matière de progrès économique et communautaire. La région agit à ce titre pour assurer les conditions de l'exercice des activités économiques et sociales. Elle met en œuvre ainsi les actions nécessaires pour assurer l'attraction des investissements sur le territoire de la région. Pour y parvenir, la région assure le soutien aux entreprises et agit aussi pour la création de zones d'activités artisanales et des métiers ainsi que la promotion de l'économie communautaire et des produits régionaux.

De ce fait, quel est l'apport de la régionalisation avancée dans le développement économique et social ? Et comment les collectivités territoriales participent-elles dans l'amélioration socio-économique des citoyens. Cette contribution a pour objectif de traiter deux parties: nous examinerons dans la première partie I) La régionalisation avancée et le développement économique et social, et dans la seconde partie II), nous nous arrêtons sur le cadre socio-économique des collectivités territoriales.

I - La régionalisation avancée et le développement économique et social.

La mobilisation des régions et des autres collectivités, pour la croissance, la promotion de l'égalité des territoires et l'amélioration des solidarités territoriales et la démocratie locale, implique une approche globale dans la concertation traitant de l'institutionnel, des compétences et du financement. En effet, la régionalisation avancée n'a jamais eu pour ambition d'abandonner l'ambition sociale et économique de la région. Cette fonction est favorisée dans le régime instauré en 2015 comme l'une des vocations reconnues aux régions. Ainsi, les fonctions économiques et sociales reconnues à la région ont imposé certainement la reconnaissance à

cette collectivité d'une position de prééminence en la matière par rapport aux collectivités territoriales.

A) La vocation économique et sociale de la régionalisation avancée.

La régionalisation avancée est un processus intégré et novateur dans la mesure où elle institue la notion d'économie régionale comme mode de développement socioéconomique local. Ce processus a pour objectif de faire de la région un acteur du progrès économique et communautaire capable de faire face aux séquelles du sous-développement, de lutter contre l'inégal développement et les disparités régionales et, plus généralement, de contribuer au progrès économique et social du pays¹. La régionalisation avancée constitue un préambule à une profonde réforme de la gouvernance publique via un processus progressif de décentralisation et de déconcentration.

Elle positionne les acteurs territoriaux au cœur de l'action. Ainsi, les pouvoirs publics, les organes élus, le secteur privé et la société civile ont compris collectivement l'intérêt du dispositif territorial².

Le modèle marocain vise à assurer une conception et une conduite concertées et en synergie du développement intégré dans l'espace régional, par l'émergence de la collectivité régionale en tant que partenaire privilégié de l'État en la matière tout en «reconnaissant sa prééminence pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales impactant la région, dans le respect de l'autonomie et de l'égalité juridique de ces dernières et de leurs compétences respectives³ ». À cet égard, la régionalisation avancée apparaît comme le territoire le plus à même de favoriser l'émergence de stratégies basées sur la valorisation d'avantages concurrentiels locaux qui lui permettront de se distinguer par rapport aux territoires voisins⁴.

¹ Centre d'études internationales, « Régionalisation avancée: levier de développement de l'économie locale », juillet 2012.

² Zhor OMARI ALAOUÏ, « la Régionalisation avancée de la fiscalité: un levier de l'attractivité des collectivités territoriales », REMALD, N° 126-127, 2016, p 71.

³ Commission consultative sur la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée, Livre I: conception générale, p 6.

⁴ Eric PRADEL, « les défis majeurs de la régionalisation », Capital consulting, la lettre des décideurs, N° 12, 2012, p 2.

Ainsi, les territoires et leurs acteurs sont appelés à s'inscrire dans une stratégie d'ouverture et d'intelligence territoriale. En effet, l'attractivité des territoires se mesure à travers la capacité d'un espace d'offrir de bonnes conditions de vie aux citoyens et de créer de la richesse. L'objectif est de garantir le bien-être et la compétitivité économique¹. Cette approche de développement et des territoires est conduite dans le cadre des spécificités et des attentes locales avec un souci d'insertion dans le système régional socioéconomique.

À cet effet, l'approche territoriale gagne progressivement les politiques publiques. Elle se singularise de l'aménagement du territoire par l'échelle et/ou échelon de prise de décision. Elle présuppose que les solutions aux problèmes des déficits sociaux et de mise à niveau de l'économie sont à trouver par le local et pour le local².

Dans cette optique, le niveau local est davantage envisagé en tant qu'échelon et non en tant qu'échelle. Il suppose des modes de gouvernance nouveaux, attenants à la concertation et à la négociation des objectifs de développement dans une approche qui repose sur le projet: projet de territoire, schémas régionaux ou communaux de développement³. Ainsi, de plus en plus, à l'exception des grands chantiers royaux, les programmes de développement marocains intègrent cette approche. L'INDH lancée par le Roi encadre l'ensemble des programmes sectoriels et régionaux pensés localement.

En matière de développement économique, social, culturel et environnemental, chaque domaine de compétence (eau, énergie, transport...) peut être partagé entre l'État et les collectivités territoriales, en raison du principe de subsidiarité.

Dans chacune de ces prérogatives, le transfert de responsabilité et de tâches précises de l'État vers la région ou vers d'autres collectivités territoriales est régi par la loi ; il intervient, sur une base contractuelle formalisée, de manière progressive, en fonction des prédispositions desdites

¹ Mohcine JAZOULI: www.lavieeco.com.

² Jean LAPEZE, Nacer EL KADIRI, Nouzha LAMRANI, Éléments d'analyse sur le développement territorial: Aspects théorique et empiriques, Paris, L'Harmattan, 2007.

³ Sabine PLANEL, «entre justice et compétitivité, le développement territorial au Maroc», justice spatiale et politique territoriale, presse universitaire de Paris Ouest, 2013, p 161.

collectivités. Ces transferts s'accompagnent aussi de la mise à disposition des collectivités des ressources et des moyens y afférents.

En effet, le développement territorial, en tant que démarche basée sur la valorisation coordonnée des ressources du territoire, l'implication des acteurs dans le processus conceptuel et de mise en œuvre de la démarche, la coordination de leurs objectifs, de leurs attentes et de leurs interventions, constitue un outil efficace de la construction régionale¹.

À cet égard, les actions mises en œuvre ou à programmer par les collectivités territoriales, et leurs groupements situés sur le territoire régional et dans leurs ressorts respectifs prennent en considération les orientations et les programmes définis par le projet régional de valorisation².

Dès lors, la région paraîtrait comme un refuge idéal pour concrétiser la réussite des programmes de progrès économique et au niveau local. En mobilisant les potentialités locales à tous les niveaux.

B) La prééminence économique de la régionalisation avancée.

Les fonctions économiques reconnues à la région ont imposé la reconnaissance à cette collectivité d'une position de prééminence en la matière par rapport aux autres collectivités territoriales. L'importance de ce nouveau statut accordé à la régionalisation et qui offre à la collectivité régionale une position de prééminence en matière économique provient de son solide fondement juridique. Dans le prolongement de cette position juridique de la région, son statut économique lui permet, pour des considérations multiples, d'assurer cette mission de prééminence³.

En établissant le portrait de la régionalisation avancée, nous sommes en droit de nous interroger sur sa dimension économique, car c'est le véritable enjeu de cette nouvelle collectivité territoriale, surtout avec les

¹ Ali FEJJAL, «régionalisation et développement territorial», revue marocaine des politiques publiques, N° 6 -2010, p 25.

² Said MOUGJA, «la fonctionnalité de la prééminence dans le cadre de la régionalisation», REMALD, N° 131, 2016, p 158.

³ A.FADIL, La région à l'heure de la décentralisation, REMALD, série «manuels et travaux universitaires», 1^{er} édition, N° 14, 2000.

nouvelles mutations du contexte national et de l'environnement international¹.

De ce fait, selon l'expérience régionale entre 1997-2010, période de la mise en vigueur de la première loi 47-96 relative à la région², le législateur a prévu de confier aux régions une partie de la gestion des programmes.

Cette prééminence économique de la région est une fonction d'animation et de coordination dans un cadre volontaire visant à doter une plus grande cohérence de l'action aux autres collectivités territoriales. Notons que cette notion de prééminence économique a été introduite pour des actions communes menées par la voie conventionnelle par les régions et leurs groupements en matière d'aménagement du territoire et de progrès économique³.

L'élaboration du schéma régional d'aménagement territorial constitue le domaine fondamental de la prééminence économique de la région vis-à-vis des autres acteurs publics, la loi organique relative aux régions consacre cette prééminence économique de la région⁴.

À cet effet, l'article 89 de la loi organique met en place un cadre général d'une croissance économique durable et cohérente dans les espaces urbains et ruraux ; il fixe les choix relatifs aux équipements et aux grands services publics structurants au niveau régional ; il détermine aussi les domaines des projets régionaux et la programmation des mesures de leur valorisation ainsi que leurs projets structurants⁵.

¹ Abdellatif BENMANSOUR, Mondialisation et enjeux d'intégration: Cas du Maroc, les éditions maghrébines, 2002, p 269.

² La loi N° 47-96 relative à l'organisation de la région, B.O, du 3.4 ? 1997, p 292.

³ Said MOUGJA, « la fonctionnalité de la prééminence... », Op-cit, p 157.

⁴ Article 87 de la loi organique relative aux régions, Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, Bulletin officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 février 2016), « Afin d'élaborer le schéma régional d'aménagement de territoire et le programme de développement économique, l'administration, les autres collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics communiquent à la région les documents disponibles relatifs aux projets d'équipement prévus pour être réalisés sur le territoire de la région ».

⁵ Article 89 de la loi organique relative aux régions, « Le schéma régional d'aménagement du territoire vise particulièrement, à parvenir à une entente entre l'État et la région sur les mesures d'aménagement de l'espace et de sa mise à niveau, selon une vision stratégique et prospective, de manière à permettre de définir les orientations et les choix du développement régional ».

De ce fait, le conseil régional exerce un rôle prééminent vis-à-vis des autres collectivités territoriales ; il aura la charge et la compétence pour recueillir, coordonner, mettre en cohérence et intégrer les actions dans l'élaboration et le suivi du plan de développement de la région au niveau économique, social, culturel et environnemental¹, et dans le schéma régional d'aménagement du territoire, les propositions des préfectures et des provinces et des communes, dans le respect de leurs propres compétences².

L'État est également impliqué, car la loi organique subordonne la mise en place du schéma précité à la conformité aux lois et règlements en vigueur et au respect du cadre des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire adopté au niveau national.

Dans la même perspective, le Wali de la région³ participe de ce processus, puisqu'il est chargé par la loi organique d'assister le président du conseil de la région dans la mise en œuvre du schéma régional d'aménagement du territoire⁴.

- Eu égard aux facteurs de renouveau qui doivent être intégrés dans le paysage régional, la nouvelle collectivité comporte une dimension économique, afin d'adapter le Maroc aux nouvelles exigences et aux mutations économiques internationales, et pallier les contraintes internes qui entravent la relance de l'économie, en prenant en considération les spécificités régionales. Les principaux directeurs d'une telle action sont⁵:
- La consolidation des acquis démocratiques au niveau local.
- Le partage égal et équilibré en matière d'organisation du territoire et de répartition des équipements socioéconomiques.

¹ Article 91 de la loi organique relative aux régions, « La région exerce les compétences partagées entre elle et l'État dans les domaines suivants :

a) Le développement économique,
b) Le développement rural,
c) le développement social,
d) l'environnement.

² A. BOUACHIK, « la Régionalisation avancée: fondement et principes constitutionnels », REMALD, collection « » Thèmes actuels » », N° 93, 2015, p 12.

³ Article 88 de la loi organique relative aux régions et application des dispositions de l'article 145 de la Constitution.

⁴ Tarik ZAIR, « La notion constitutionnelle de prééminence de la région », REMALD, collection « » Thèmes actuels » », N° 93, 2015, p 120.

⁵ Abdellatif BENMANSOUR, Op-cit, p 272.

- La promotion de la coopération entre les collectivités territoriales en appuyant les programmes d'action commune.

La prééminence économique de la région présente un caractère fonctionnel et ne s'exprime que dans l'exercice de compétences spécifiques. Ce qui n'empêche pas les autres collectivités de bénéficier de compétences purement économiques. Son champ d'application ne concerne que la question de la programmation prospective de l'économie régionale, d'autant plus que cette dernière disposera de moyens lui permettant d'atteindre ses objectifs en fonction de ses ambitions, d'hierarchiser et moduler ses actions.

II - Le cadre socio-économique des collectivités territoriales.

Après avoir fait ses preuves dans les pays développés, la régionalisation avancée suscite de plus en plus d'intérêt dans les pays en voie de développement en tant que modèle de gouvernance territoriale assurant une meilleure gestion des ressources et des projets de développement, en vue de réussir un essor économique et social¹.

A) La stratégie socio-économique des collectivités territoriales.

Le modèle marocain vise à assurer une conduite concertée et coordonnée du développement intégré dans l'espace régional, par l'avènement de la collectivité régionale, partenaire privilégié de l'Etat en la matière et par la reconnaissance de son rôle de leadership. L'Etat a pour mission de coordonner et d'intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales impactant l'espace régional, dans le respect de l'autonomie et de l'égalité juridique de ces dernières et de leurs compétences².

En effet, la mondialisation impose une plus grande souplesse, de la réactivité et une prise en considération de spécificités toujours plus affinées. Pour relever ces défis, la région apparaît comme le territoire le plus à même de favoriser l'émergence de stratégies de différenciation basées sur la valorisation d'avantages concurrentiels locaux qui lui permettront de se

¹ LallaZhor OMARI ALAOUI, « La régionalisation avancée de la fiscalité: un levier de l'attractivité des collectivités territoriales marocaines », REMALD, N° 126-127, janvier/avril 2016, p 71.

² Commission consultative sur la régionalisation, rapport sur la régionalisation avancée, Livre I: conception générale, p 6.

distinguer par rapport aux territoires voisins¹. Ainsi, les territoires et leurs acteurs sont appelés à s'inscrire dans une stratégie d'ouverture et d'intelligence territoriale. La maîtrise de l'environnement concurrentiel et l'identification de la cible et des réseaux constituent les fondements de cette stratégie.

L'attractivité des territoires se mesure à travers la capacité d'un espace donnée à offrir de bonnes conditions de vie à ses habitants et à créer de la richesse. L'objectif ultime est de garantir le bien-être des citoyens et la compétitivité économique².

Néanmoins, face à la diversité des facteurs de compétitivité, le territoire ne peut se contenter de son capital physique pour se distinguer. Il doit être en mesure de construire une stratégie de différenciation basée sur la valorisation d'un ensemble d'atouts concurrentiels, qui lui permettra de se distinguer par rapport aux territoires voisins. Cette approche du développement et des territoires est conduite dans le cadre des spécificités et des attentes locales avec un souci d'insertion dans le système socioéconomique de la nation et de la région³.

Pour le Maroc en particulier, le double impératif du rattrapage des retards d'équipement des décennies passées et du positionnement de l'économie en situation de compétitivité internationale s'impose de façon marquante. De ce fait, la compétitivité sera un enjeu majeur pour la mise en valeur régionale⁴.

À cet égard, la gouvernance locale représente un ensemble d'institution, de mécanisme et de processus grâce auxquelles les citoyens peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, régler leurs différends et exercer leurs droits et obligations à l'échelon local.

Ce processus a pour visé de faire des collectivités territoriales un véritable facteur de croissance économique et sociale capable de faire face aux effets du sous-développement, de lutter contre l'inégal développement et les disparités de la région et, plus généralement, de contribuer au progrès économique et social de la nation.

¹ Eric PRADEL, «Les défis majeurs de la régionalisation», Capital Consulting, la lettre des décideurs, N° 2, 2012, p 2.

² Mohcine JAZOULI, www.lavieeco.com.

³ LallaZhor OMARI ALAOUI, Op-cit, p72.

⁴ Eric Pradel, Op-cit, p 2.

En coordination avec l'administration centrale et les autres collectivités territoriales, les conseils régionaux devront consolider l'attractivité régionale en termes d'investissements via la réalisation de travaux d'infrastructures et d'équipements nécessaires pour l'implantation d'unités de production locales, dans un cadre de bonne gouvernance et de transparence¹, dans le cadre de la régionalisation avancée, le secteur privé a une fonction économique motrice.

Ainsi, la commission consultative de la régionalisation a prévue la mise en place, au niveau des régions, de conditions favorables aux affaires et de nature à améliorer le partenariat entre le public et le privé.

Cette réforme adoptée par le Maroc repose sur une nouvelle philosophie dont l'objectif principal est d'asseoir les bases d'une véritable territorialisation équilibrée du développement socioéconomique.

En fait, le progrès réalisé grâce au plan de la gouvernance locale, il était devenu nécessaire de franchir une nouvelle phase vers une régionalisation plus avancée, octroyant aux régions des attributions et des moyens plus importants afin de remplir leurs missions socioéconomiques et culturelles.

Le développement des atouts de l'économie, la lutte contre la pauvreté, l'éradication de l'analphabétisme, la dynamisation de l'emploi, la réalisation effective de l'État de droit seront mieux conduits et efficacement implantés dans le cadre d'une régionalisation avancée².

Pour concrétiser ce rôle social des collectivités territoriales, des recommandations financières ont été suggérées. Cet effort financier conduira à la mise en place de deux fonds à savoir: le fonds de solidarité interrégionale³ et le fonds de mise à niveau sociale⁴.

¹ Centres d'Études internationales, «la régionalisation avancée: levier de développement de l'économie locale », juillet, lemag.ma.

² Abdellatif NAIMI, « La régionalisation avancée: l'Avenir de la démocratie locale au Maroc », colloque « les enjeux constitutionnels de la régionalisation, perspectives marocaines et expériences étrangères », 24 et 25 mars 2006.

³ Ce fonds est créé en vertu de l'article 142 de la constitution, vise la répartition équitable des ressources en vue de réduire les disparités entre les régions.

⁴ Ce fonds est créé en vertu de l'article 142 de la constitution, est destiné à la résorption du déficit en matière de développement humain, d'infrastructure et d'équipements, notamment dans les domaines suivants:

L'eau potable et l'électricité.

Dans ce cadre, la nouvelle loi organique 111-14 relative aux régions a consacré le principe de la péréquation par l'institution des deux mécanismes. Une péréquation horizontale qui s'effectue entre les régions et consiste à attribuer aux régions défavorisées une partie des ressources des régions les mieux dotées, et une péréquation verticale assurée par les dotations de l'État aux régions¹.

B) Les fonds de solidarité interrégionale et le développement économique et social.

Enjeu du progrès économique et sociétal, la solidarité interrégionale s'impose comme une condition pour la réussite de l'actuelle réforme régionale et une réponse logique à la question de synergie entre les régions dans le contexte de la rigueur budgétaire actuelle².

Les fonds de solidarité interrégionale consacrent la première péréquation horizontale et le fonds de mise à niveau sociale représentant la péréquation verticale.

Ces deux fonds seront alimentés par un compte spécial dans la loi de finances. Cette dernière déterminera leurs ressources et les modalités de leur fonctionnement et leurs dépenses.

Il convient de rappeler que le Roi a clairement annoncé dans son discours à l'occasion du 58e anniversaire de la révolution du Roi et du peuple en août 2014 qu'il « faudra accélérer le processus d'opérationnalisation du fonds de mise à niveau sociale et du fonds de solidarité interrégionale, afin de renforcer les programmes de l'Initiative nationale pour le progrès humain visant à combattre la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale, par des projets et d'activités génératrices d'emploi, surtout pour les jeunes³ ».

L'habitat insalubre.

La santé.

L'éducation.

Le réseau routier et des télécommunications.

¹ Samih HAMDALOU, « La région à l'épreuve de la péréquation financière au Maroc », REMALD, N° 131, novembre/décembre 2016, p 173.

² Larbi JAIDI, « les finances publiques et le développement local », première table ronde, in l'État territorial au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales ?, 8e colloque international de Rabat, 12 et 13 septembre 2014.

³ Discours adressé par le Roi à la nation le mercredi 20 août 2014 à l'occasion du 61^e anniversaire de la révolution du Roi et du peuple, la vie Eco, p 2.

De ce fait, le fonds de solidarité interrégionale est basé sur la solidarité active entre les régions¹. Elle se traduit par des dotations aux régions à partir de fonds alimentés par un prélèvement sur les ressources fiscales des collectivités². Cette péréquation horizontale à propos du fonds de solidarité interrégionale résulte du partage des fonctions dépensières entre les différents degrés de l'administration³. Le rapport de la Cour des comptes sur la fiscalité locale publié en mai 2015 précise que « la péréquation horizontale consiste à atténuer les écarts entre les collectivités territoriales en prélevant une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour les reverser à des collectivités moins favorisées⁴ ».

Dans ce sens, l'article 234 de la loi organique relative aux régions prévoit que le fonds de solidarité interrégionale aura pour principale mission de garantir une répartition équitable des ressources afin de réduire les disparités entre les régions, dont les ressources, les dépenses et le fonctionnement seront fixés par la loi des Finances⁵. Ce fonds vise une répartition équitable des ressources ou dans une certaine mesure un soutien des régions rencontrant des contraintes objectives vu les disparités dues à la concentration des ressources et de la population dans cinq régions au détriment des autres régions les plus nécessiteuses⁶.

À cet effet, la loi de finances N° 70-15 pour l'année budgétaire 2016 prévoit la mobilisation des ressources fiscales (2 % de l'impôt sur les sociétés⁷, 2 % de l'impôt sur le revenu¹, et 20 % de la taxe sur les

¹ Francis QUEROL, « La solidarité financière entre les collectivités territoriales: la nouvelle donne », JPC, 1993, éd. Générale, N° 3, p 35.

² Raymond PIERRE, solidarité et finances locales, thèse, Paris II, 1996, p 347.

³ Samson IVAN et Federenko NATALYIA, « L'aménagement du territoire et la fiscalité: le cas du Maroc », communication présentée aux 22^e journées ATM-CREDES Droit et Développement, Nancy, 25-26-27, mai, 2004, Revue de l'UPMF, p 7.

⁴ Rapport sur la fiscalité locale, la cour des comptes, mai 2015, p 26.

⁵ La loi organique relative 111-14 relative aux régions du 7 juillet 2015, BO N ° 6440 du 18 mars 2016, p 220.

⁶ Les cinq régions selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat 2014, suivant la nouvelle toponymie (décret N° 2-15-40, BO N ° 6340, p 1008), sont: la région Casablanca-Settat est classée en tête avec une population de 6 861 739, soit une part de 20,3 % de la population totale du pays. Elle est suivie par les régions de Rabat-Salé-Kénitra avec une population de 4 580 866 (13,5 %), de Marrakech-Safi avec 4 520 569 personnes (13,4 %), de Fès-Meknès avec une population de 4 236 892 (12,5 %), et enfin de Tanger-Tétouan-Al Hoceima avec une population de 3 556 729 (10,5 %). Le reste de la population du Maroc se répartit entre les autres régions avec des parts allant de 7,9 % pour la région de Souss-Massa à 0,4 % pour la région de Dakhla-Oued Eddahab.

⁷ Art 188 de la loi organique N° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir N° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015).

conventions d'assurances² qui s'ajouteront aux parts du budget général, soit un montant global de plus de 4 MMDH. Ainsi, la contribution financière allouée aux régions devrait progressivement, pour passer de 4 à 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021³.

À cet égard, pour garantir une répartition équitable, sont inscrites obligatoirement les parts affectées aux régions dans le cadre des interventions du fonds de solidarité interrégionale, dans les recettes de la deuxième partie relative aux opérations d'équipement dans le budget de la région⁴. Dans un autre registre, le fonds de mise à niveau sociale est basé sur une solidarité passive, assurée par les dotations de l'État aux collectivités ; elle vise à répartir équitablement les dotations entre les territoires. C'est à elle qu'on se réfère communément, car elle affectera la répartition des ressources publiques et résulte du partage des fonctions dépensières entre les niveaux d'administration⁵.

Ainsi, assimilé à une aide financière et non à un programme d'assistance, le fonds de mise à niveau sociale est prévu par l'article 142 de la constitution et institué par l'article 22 de la loi organique relative aux régions. Il est destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructure et d'équipements. Ce fonds couvrira notamment l'accès au réseau d'électricité et d'eau potable, la lutte contre les bidonvilles, en plus des services essentiels, tels que l'éducation, la santé et le réseau routier et des télécommunications⁶.

De ce fait et pour garantir un meilleur fonctionnement de ce fonds, seront fixés par décret, pris par le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Économie et des Finances, les critères pour bénéficier de ce fonds⁷, le plan d'action annuel et les programmes pluriannuels, ainsi que les mécanismes

¹ Art 188 précitée.

² Art 30 de la loi de finances N° 26-99 pour l'année budgétaire 1999-2000, promulguée par le dahir N° 1-99-184 du 16 rabi' I 1420 (30 juin 1999).

³ Art 188 précitée.

⁴ Art 167 al. 4 de la loi organique 111-14 relative aux régions, p 220.

⁵ Samson IVAN et Federenko NATALYA, « L'aménagement du territoire et la fiscalité: le cas du Maroc », Communication présentée aux 22^e journées ATM-CREDES droit et développement, Nancy, 25-26-27 mai 2004, Revue de l'UPMF, p 7.

⁶ Article 229 de la loi organique relative aux régions du 7 juillet 2015, B.O, N° 6440, p 227.

⁷ Samih HAMD AOUI, Op-cit, p 178.

du diagnostic y afférents, les modalités de suivi et d'évaluation des programmes, de leur audit ainsi que leur actualisation¹.

À cet égard, pour la réalisation de ces objectifs, il a été mis en place au plan régional, un Comité technique, présidé par le wali de région et regroupant le président du conseil de la région, les gouverneurs des préfectures et provinces, les présidents des conseils des communes, à raison d'un seul représentant « pour chaque compilation de cinq communes », ainsi que les représentants des services déconcentrés concernés par les programmes de mise à niveau sociale active dans le ressort régional. Ce comité est chargé²:

- Du diagnostic du déficit enregistré à l'intérieur de la région dans les domaines mentionnés ci-dessus.
- De l'élaboration de programmes sociaux de mise à niveau
- De prendre en considération les priorités des secteurs et l'interne de chaque secteur.

Le Comité technique se réunit, sur invitation de son président, deux fois au moins par an et chaque fois qu'il est nécessaire.

Le wali de la région établit un rapport annuel qu'il transmet au ministre de l'Intérieur, concernant l'évolution de l'exécution des programmes annuels et sectoriels du fonds, l'évaluation du bilan des réalisations, les recommandations et les propositions en vue d'améliorer le rendement et les délais de réalisations des projets³.

En effet, la solidarité régionale pourrait être un moyen pour ériger, comme l'a souligné le Roi dans le discours du 3 janvier 2010, des « régions à part entière, viables et stables dans le temps, fondées sur des critères rationnels et réalistes, inhérents à un système de régionalisation nouveau ». Bien plus, par des critères d'éligibilité justes et équitables, la péréquation régionale permet un ciblage efficace des dotations, dont les montants en croissance demeurent toutefois modestes.

¹ Article 231 de la loi organique 111-14 relative aux régions, p 227.

² Karim CHEGGARI, « la gouvernance territoriale à la lumière des lois organiques relatives aux collectivités territoriales », revue ISTICHRAF pour les études et les recherches juridiques, N° 1, mai 2018, p 48.

³ Article 233 de la loi organique relative aux régions, p 227.

Conclusion.

Le modèle de la régionalisation avancée paraît, alors, donner l'impression d'une volonté d'implication de toutes les catégories sociales dans l'objectif et les actions projetées. En effet, il importe d'acter la contribution de la vocation économique et sociale de la régionalisation avancée, surtout dans l'optique du nouveau modèle de développement qui présente tant de similitudes avec le chantier de la régionalisation avancée, dans la conviction d'améliorer sensiblement le quotidien des citoyens. Cette idée s'impose par elle-même dans la perspective du discours sur la valorisation du capital humain. À cet égard, le modèle de développement économique, censé rendre le pays parmi les économies les plus offensives et efficace au niveau du continent, pourra faire, du coup, de la régionalisation avancée son champ de bataille pour promouvoir le capital humain. Tous les objectifs arrêtés par les programmes de développement régional doivent converger vers la réalisation de cette finalité si prometteuse. L'accent est mis, à ce niveau sur la relation, en cours de devenir si évident dans la littérature du savoir administratif entre le territoire et le développement humain et sur les territoires des régions¹.

¹ V. Nicole, « la territorialisation du droit, l'exemple de l'emploi et de la formation professionnelle continue », revue Droit et Société, N° 69-70, 2008, p 442.

