

الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية بالمغرب

من إعداد عادل لعنّام

طالب باحث بسلك ماستر السياسات العمومية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة المولى إسماعيل مكناس

مقدمة

إن المقاربة الترابية للتنمية أصبحت تحتل مكانة خاصة في منظومة التدبير العمومي المغربي، وهو ما أصبح مرشحا للتزايد بعد ولوج الألفية الثالثة، فالمغرب وبعد أن دخل مرحلة الأوراش الكبرى والمشاريع الاستراتيجية أصبح مدعوا أكثر من أي وقت مضى عن نهج سياسة محكمة في ميدان اللامركزية واللامركزية الإداري، سياسة قوامها التعاون، وإشراك المجتمع المحلي والمرتفق في الشؤون المحلية، أي بلوغ ما يسمى "الحكامة الترابية"¹.

تعتبر السياسة الجهوية إحدى الركائز في تجسيد وممارسة الحكامة الجيدة في شتى مجالات تدبير الشأن العام، وفي هذا الصدد تعد التوجيهات الملكية بمثابة خارطة الطريق لتطوير مفهوم الجهة كمكسب دستوري، وأداة سياسية لتدعيم اللامركزية والديمقراطية المحلية في بلدنا، وتقليص الفوارق والاختلالات بين المدن والقرى، وبين مناطق المملكة، والعمل بالمفهوم الجديد للسلطة.

إن الجهوية التي كرسها دستور 2011² كخيار ديمقراطي لتدبير الشأن العام الجهوي، تهدف الوصول إلى تحول نوعي في نمط الحكامة الترابية، وتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة في إطار الالتزام بمبادئ التشاركية والنجاعة والمسؤولية.

إن المكانة الدستورية التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية في ظل دستور 2011، أعطت للتنظيم الترابي والجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تصورا جديدا، يتلاءم ومكانة كل مستوى منها ضمن الهندسة الترابية الجديدة.

إن الحديث عن الجهة حديث عن كيان ترابي يأخذ مكانته ضمن الدراسات والأبحاث الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، سيما وأن الجهة أصبحت تشكل المستوى الوسيط بين كل من الدولة و باقي الوحدات الترابية اللامركزية³.

وبالتالي يمكن طرح الإشكالية: ما هو دور الجهوية المتقدمة في تحقيق رهانات التنمية بالمغرب؟

هذه الإشكالية تنفرع عنها الأسئلة الفرعية التالية:

✓ ماهي المبادئ الدستورية المؤطرة للجهوية المتقدمة؟

✓ ما هي مرتكزات الجهوية المتقدمة؟

¹ عماد أبركان: "النموذج المغربي للتنمية المحلية ومتطلبات الحكامة الترابية"، مؤلف المسألة الترابية ورهان التنمية المستدامة، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 6، 2017، ص21،

² دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91-11-1 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

³ عبد العالي الفيلالي: "مسؤولية رئيس المجلس الجهوي في تدبير النفقات العمومية الجماعية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص بالجماعات الترابية، 2019، ص 217.

- ✓ ما المرجعيات المؤطرة للأدوار التنموية للجهات؟
- ✓ كيف يتم إعداد وتتبع وتقييم برنامج التنمية الجهوية؟

سنعالج هذه الإشكالية والأسئلة الفرعية وفق المنهجية التالية:

المطلب الأول: الإطار العام للجهوية المتقدمة بالمغرب

المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة بالمغرب وسؤال التنمية

المطلب الأول: الإطار العام للجهوية المتقدمة بالمغرب

خص دستور 2011 الجهات بمكانة متميزة عن باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، فبعد أن نص في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، خصص الباب التاسع منه للجهات والجماعات الترابية الأخرى (12 فصل بدل 3 فصول في دستور 1996).

سنعالج في هذا المطلب المبادئ الدستورية المؤطرة للجهوية المتقدمة (الفقرة الأولى)، مرتكزات الجهوية المتقدمة (الفقرة الثانية)، الجهوية والحكامة الترابية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: المبادئ الدستورية المؤطرة للجهوية المتقدمة

نص دستور 2011 على مبادئ مؤطرة للجهوية المتقدمة، مبدأ التدبير الحر (أولاً)، مبدأ التفريع (ثانياً)، مبدأ التضامن والتعاون بين الجهات (ثالثاً).

أولاً: الجهات ومبدأ التدبير الحر

يمثل مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 أحد أهم تجليات الحكامة الترابية التي أقرها دستور 2011.

1. مفهوم مبدأ التدبير الحر

عرف الكتاب الثاني الذي أصدرته اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة مبدأ التدبير الحر: "التداول والتفريع بحرية في إطار الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية صراحة وعلى صلاحياتها في تطبيق مداولاتها وتنفيذ قراراتها"¹.

ذلك أن مجالس الجماعات الترابية المنتخبة تفصل بمداولاتها بكيفية حرة في اختصاصاتها وتمارس الصلاحيات الموكولة إليها بموجب القوانين التنظيمية المؤطرة لها؛

2. مظاهر التدبير الحر للجهات

يتجلى التدبير الحر للجهات في المنظومة القانونية المغربية، كما يظهر هذا المبدأ من خلال قدرة الجهات على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية، واستقلالها المالي من جهة أخرى.

¹ اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني، ص 33-34.

أ. التدبير الحر للجهات بموجب القانون

يجد مبدأ التدبير الحر أصوله في مستويين مرجعيين، أولهما دستور 2011، الذي نص في الفصل 136 على أن: "التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، والمرجع الثاني يجد أهم مقتضياته في القانون التنظيمي الخاص بالجهات: "يرتكز تدبير الجهات لشؤونها على مبدأ التدبير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصاتها ... سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي، والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه"¹.

ب. استقلال الجهات في اتخاذ القرارات

منح دستور 2011 السلطة التنفيذية لرؤساء الجهات من خلال رفع سلطة الوصاية على تنفيذ مقررات مجالس الجهات وعلى رؤسائها، والتنسيق مع الوالي لتنفيذ المخططات التنموية، وأيضاً منح دستور 2011 الجهات سلطة تنظيمية بحيث نص الفصل 140: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

ج. الاستقلال المالي

كرس دستور سنة 2011 الاستقلال المالي للجهات من خلال الفصول 135 و136 و141، حيث أكد المقتضى الدستوري على تمتيع الجهات في الفصل 135 بالشخصية الاعتبارية، مما يعني تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، كما أكد الفصل 141 وهذه مسألة بالغة الأهمية على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له.

3. الجهات ومبادئ حكمة التدبير الحر

أحال القانون التنظيمي للجهات من خلال المادة 243 من القسم الثامن على جملة من المبادئ العامة لمبدأ التدبير الحر، وتتجلى في²:

- ✓ مبدأ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهات: خضوع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز بينهم؛
- ✓ مبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهات وضمان جودتها: السير العادي والمنتظم للمرافق العامة؛
- ✓ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية: فالديمقراطية المحلية أحد أهم مبادئ النظام اللامركزي، والشفافية تفسح للمواطنين التعرف على المعلومات الضرورية التي تهم شؤون حياتهم؛
- ✓ ترسيخ سيادة القانون: حكم القانون كأداة لتوجيه سلوك الأفراد نحو الحياة السياسية؛
- ✓ التشراك والفعالية والنزاهة: المشاركة تعني تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، أما الفعالية فيقصد بها توفر الجهات القدرة على تنفيذ المشاريع التي تستجيب لحاجيات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة

¹ المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² نفس المرجع، ص 162-163.

للموارد، أما النزاهة فهي ترتبط بالوسائل والآليات التي تكافح الفساد وسوء إدارة الموارد والشؤون العامة واستغلال السلطة؛

ثانياً: مبدأ التفريع وتكريس الحكامة الجهوية

يعتبر مبدأ التفريع من أهم الآليات التي من شأنها ضبط الاختصاصات وتنظيم المؤسسات داخل الدولة، وذلك بمنح الأسبقية للقاعدة على القمة، واعتماد مرجعية القرب من المواطنين، بما يحقق الديمقراطية، النجاعة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية.

1. مفهوم مبدأ التفريع وخصائصه الدستورية

سوف نبحت في مفهوم مبدأ التفريع، وتحديد خصائصه الدستورية باعتبار المشرع الدستوري المغربي أخذ بمبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية.

أ. مفهوم مبدأ التفريع

بمقتضى هذا المبدأ تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى التدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى وعلى ضوءه تكون الوحدة الجهوية ملزمة بممارسة الاختصاصات الجهوية ولا تتدخل الدولة إلا في حالة عجز هذه الأخيرة عن مباشرة ذلك الاختصاص¹. وبصيغة أخرى لا يمكن للدولة أن تقوم إلا بما تعجز عنه الجهات والجماعات الترابية الأخرى².

ظهر هذا المبدأ في فرنسا الذي يعود لتقرير "Guichard" سنة 1976 الذي أكد على أنه "ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة متى كانت جماعة ترابية أدنى وقريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة"³.

ب. مكانة مبدأ التفريع في دستور 2011

نص دستور 2011 صراحة على مبدأ التفريع في الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 الذي ينص على أنه: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة"، وتتجلى أهمية التنصيب الدستوري على مبدأ التفريع كآلية لتوزيع الاختصاصات في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية، بالإضافة إلى الإجابة على إشكالية الديمقراطية من خلال ترسيخ عمل الجماعات الترابية كهيئات محلية مستقلة ومختصة لخدمة الساكنة المحلية، وكذلك باعتباره آلية للحد من مظاهر اختلال تدبير الشأن العام المحلي، بالنظر للصعوبات التي تلاقها الإدارة والمنتخبين في التعامل مع الاختصاصات الموكولة إليهم، لما تحتويها من غموض، مما يسبب تداخلا في تدخلات

¹ أحمد أيجون: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011"، مرجع سابق، ص 86-87.

² Tarik Zair, le principe de libre administration des collectivités territoriales, REMALD, N°107, 2012, p19.

³ عبد الفتاح البجيوي: "مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 100، 2014، ص 210.

مختلف المستويات والهيئات الترابية¹.

2. دور مبدأ التفريع في عقلنة التقسيم الجهوي بالمغرب

بصدور القانون التنظيمي للجهات 111.14، ثم المرسوم المتعلق بالتقسيم الجهوي الجديد² الذي اعتمد 12 جهة بدل 16 جهة الذي حاول المشرع من خلاله إلى إعادة توزيع المجال الترابي والجغرافي للمملكة المغربية، بحيث تنقسم كل جهة إلى عدة عمالات وأقاليم يختلف توزيعها من جهة إلى أخرى، ويتكون الإقليم والعمالة من جماعات حضرية أو قروية وبلديات وكذا مقاطعات ودوائر، كما تتوفر كل جهة على مركز يمثل أحد الأقاليم أو العمالات التابعة لها، بحيث تشكل عمالة الدار البيضاء استثناء في التقسيم الإداري المغربي نظرا لشساعة مساحتها بحيث تقسم إلى عمالات مقاطعات التي بدورها تضم مجموعة من المقاطعات.

وعليه فإن تطبيق سياسة ناجحة لعدم التركيز الإداري ليس مرهون فقط بسن النصوص القانونية لهذه الغاية وإحداث هياكل إدارية على الصعيد الترابي لتنفيذ برامج الحكومة وتوجهاتها، بل إلى جانب النص القانوني والبنيات الإدارية، ينبغي مد هذه المصالح بكافة الوسائل المادية والبشرية إضافة إلى توفرها على سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع إلى المركز³.

ثالثا: مبدأ التعاون والتضامن

1. مفهوم مبدأ التعاون والتضامن

مكرس في الفصل 136 من دستور 2011، ولقد اختلف الفقه المغربي حول هذا المبدأ فهناك من اعتبره مبدئين قائمين بذاتهما وهو الطرح الذي تبناه بعض الفقه المغربي حينما أفاد أن "المشرع الدستوري قام بدسترة مبدئي "التعاون" و"التضامن" واعتبرهما دعامتين لكل تنظيم جهوي ترابي"⁴. أما الجانب الآخر فقد اعتبر التعاون والتضامن مجرد مبدأ واحد وليس اثنين، حيث اعتبر أن الدستور "عمل على تكريس مبدأ موازي لمبدأ التدبير الحر بنفس القوة والدرجة هو مبدأ التعاون والتضامن، وذلك لضمان حد أدنى من المرافق والخدمات للمواطنين...."⁵.

فالتعاون باعتباره فرصة يوفرها القانون، يتيح للجماعات الترابية الانتقال من التدبير الفردي للخدمات والمنافع المحلية إلى مقاربة تديرية قائمة على زيادة المسؤوليات في مجال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى ذلك، على المستوى المحلي، تم تصميمه كدعم لتجزئة البلديات لأنه يجمع بين الموارد المتفرقة وهياكل المبادرات المحلية، مما يسمح بالاستخدام الرشيد والتضامني للموارد البشرية والمادية، وتبادل المهارات والخبرات وكذلك تحفيز مشغلي القطاع الخاص، إن الترجمة القانونية

¹ ليلي طوير: " دور مبدأ التفريع في تكريس الحكامة الجهوية بالمغرب"، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، منشورات حوارات، سلسلة المجلة الفصلية، عدد مزدوج 5 و4، 2019، ص 474.

² المرسوم رقم 2.15.40 صادر في 1 جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) المتعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، ج. ر. عدد 6340 صادرة في 14 جمادى الأولى 1436 (5 مارس 2015)، ص 1481.

³ ليلي طوير: " دور مبدأ التفريع في تكريس الحكامة الجهوية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 479-480.

⁴ خالد الغازي: "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية، القانون الدستوري للجماعات الترابية، دراسة مقارنة"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص 74.

⁵ أحمد أجمعون: "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، القانون الدستوري للجماعات الترابية، دراسة مقارنة"، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص 46.

لمبدأ التعاون بين الجماعات الترابية تأخذ شكلين: إما اتفاقيات التعاون بين الجماعات الترابية هدفها ليس إنشاء شخص معنوي عام أو خاص، إما مجموعة الجماعات الترابية¹.

أما **التضامن** هو تنفيذ سياسة الدولة لتصحيح الاختلالات السوسيو اقتصادية بين الجهات. أصبح إضفاء الطابع الدستوري على مبدأ التضامن قاعدة عامة سواء في الأنظمة الفيدرالية أو أنظمة الحكم الذاتي أو الأنظمة اللامركزية².

2. آليات التعاون والتضامن

يمكن للجهات تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج³، كما نص الدستور الجديد على إحداث صندوقين لفائدة الجهات:

- ✓ صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنى التحتية الأساسية والتجهيزات⁴؛
- ✓ صندوق التضامن بين الجهات، يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات⁵

وقد تم تنزيل هذا المقتضى الدستوري ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الذي نص على أهداف صندوق التضامن بين الجهات في الباب الثاني من القسم السادس منه من خلال المادة 234 الذي حددت الغاية من هذا الصندوق، وتمت إناطة مهمة الأمر بالصرف للصندوق لوزير الداخلية⁶، فيما يستشار رؤساء مجالس الجهات بالنسبة لتحديد معايير مداخل صندوق التضامن بين الجهات، ويتم اعتماد هذه المسطرة بواسطة مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁷، أما فيما يخص موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره، فقد تم إحالة مسألة تحديدها على على قانون المالية.

الفقرة الثانية: مرتكزات الجهوية

سنعالج في هذه الفقرة اللاتركيز الإداري دعامة للجهوية المتقدمة (أولاً)، والمقاربة التشاركية لتدبير الشأن الترابي الجهوي (ثانياً).

أولاً: اللاتركيز الإداري دعامة للجهوية المتقدمة

إن التجسيد الفعلي للتركيز الإداري باعتباره الدعامة الأساسية لحكامة اتخاذ القرار على الصعيد المحلي

¹ Khadija ENNACIRI, La réforme régionale, le possible et le souhaitable à travers le texte constitutionnel, revue Alternative juridiques et économiques, N°1, 2014, P43.

² Khadija ENNACIRI, La réforme régionale, le possible et le souhaitable à travers le texte constitutionnel, op. Cit. 44.

³ المادة 154 من القانون التنظيمي للجهات

⁴ أحدث بمرسوم رقم 2.17.598 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي للجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، ج. ر. عدد 6627، 15 ربيع الأول 1439 (4 دجنبر 2017)، ص 6866.

⁵ أحدث بمرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) بتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات، ج. ر. عدد 6627، 15 ربيع الأول 1439 (4 دجنبر 2017)، ص 6867.

⁶ المادة 235 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

⁷ المادة 236 من نفس المرجع.

عرف اختلالات وإشكالات قانونية، ولأجل تجاوزها تم مؤخرا المصادقة على مشروع المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري¹، وتعتبر الجهة كدعامة في إنجاح الجهوية المتقدمة.

1. اللاتمرکز الإداري وترسيخ الجهوية المتقدمة

إن اللاتمرکز الإداري سيساهم في تدعيم وتطوير الجهوية المتقدمة وتطوير نظام فعال لإدارة لا ممرکزة من خلال:

- ✓ الانتقال من لاتمرکز إداري يغلب عليه طابع إداري ووصائي إلى لاتمرکز إداري تفريري ومواكب للتنمية الاقتصادية في إطار تعاقدية بين المصالح اللامرکزة والمجالس الجهوية؛
- ✓ نهج سياسة جديدة لتدبير الموارد البشرية قوامها تزويد المصالح الجهوية للدولة بالعناصر البشرية المؤهلة في مجال التدبير العمومي لتقديم الدعم الضروري للمؤسسات المنتخبة لا سيما الجهات؛
- ✓ توزيع الاختصاصات والصلاحيات بين السلطة المرکزية والمصالح اللامرکزة، حيث يصبح اللاتمرکز القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مجموع المستويات الإدارية التابعة للدولة؛
- ✓ إخضاع المصالح اللامرکزة لإشراف الولاية والعمال في كل ما يهم نشاطها المحلي والتنموي؛
- ✓ أقلمة الدولة مع المجال الجهوي، فإذا كان على الجهة أن تمارس مهامها مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الأساسي للدولة، فعلى الدولة كذلك أن لا تتجاهل الجهة في إعداد سياساتها وبرامجها التنموية².

2. ميثاق اللاتمرکز الإداري وتحديات التفعيل

لا زالت أمام ميثاق اللاتمرکز الإداري تحديات للتفعيل أهمها:

- ✓ الانتقال من مرکزية شديدة استمرت منذ الاستقلال إلى اليوم إلى فلسفة تقوم على تقاسم فعلي للصلاحيات والسلط؛
- ✓ المدخل القانوني والمؤسسي الذي يتطلب مواكبة النصوص التنظيمية وتسريع مواكبتها للمستجدات؛
- ✓ منح الجهات اختصاصات واسعة سيتبعها تحول نوعي على مستوى الإدارة المحلية، وبالتالي أضحي معه لزاما التفكير في توفير موارد بشرية كافية مؤهلة قادرة على المساهمة في صنع القرار؛
- ✓ الانتقال المرکزي من منطلق المرکزية إلى منطلق الجهات وتفعيل سياسة القرب يتطلب من الفاعلين المرکزيين تغيير عقلية الفعل السياسي المرکزي إلى فعل مرکزي من أجل الجهات³.

ثانيا: المقاربة التشاركية لتدبير الشأن الترابي الجهوي

1. الإطار الدستوري لتدبير الشأن الترابي في بعده التشاركي

تضمنت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 الكثير من الأحكام المتعلقة بمشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن الترابي، فبالإضافة لما ورد في تصدير الدستور والباب الأول منه، تضمن الباب التاسع

¹ مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، ج. ر. عدد 6738، 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018).

² عبد العزيز رشدي: "اللاتمرکز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة"، مرجع سابق، ص 79-80.

³ نفس المرجع، ص 84-85.

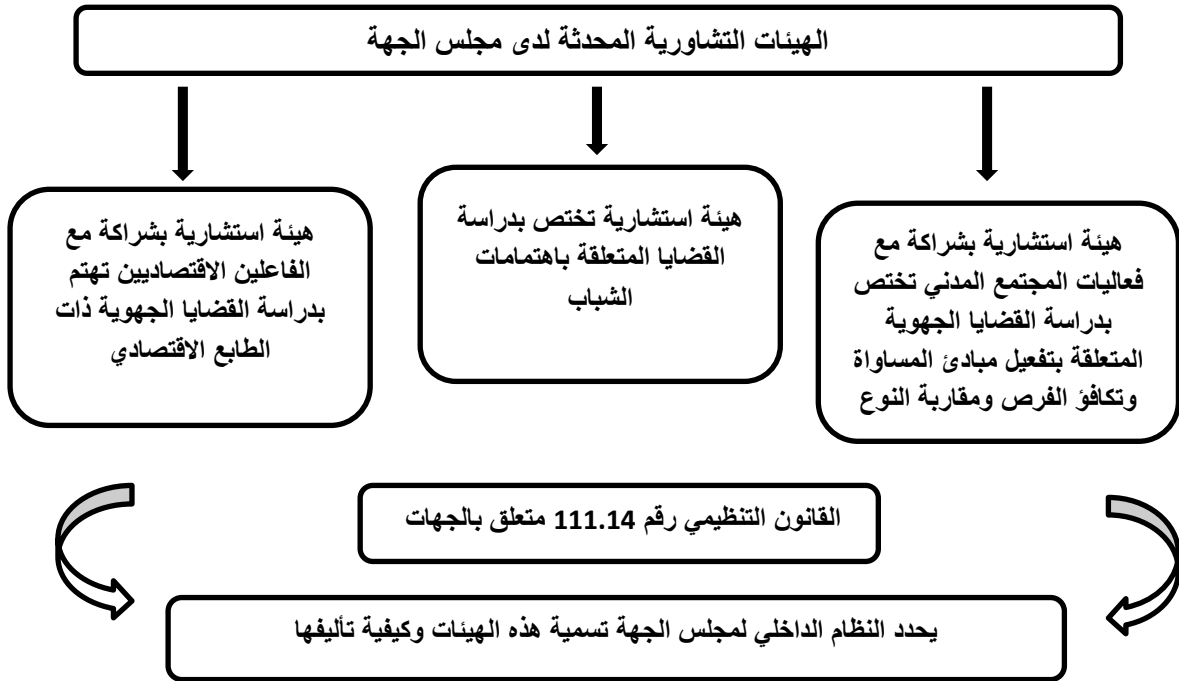
المتعلق بالجماعات الترابية مجموعة من المقترحات المتعلقة بمشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن الترابي، حيث يقدم الفصل 136 الإطار العام للديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي، والذي يقضي بأن: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، ليكفل الفصل 139 تحديد صيغ هذا التشارك، والذي ينص على أن: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها"، الصيغة الأخرى كذلك يقدمها الفصل 139 تتعلق بتقنية تقديم العرائض، حيث "يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم العرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"¹.

2. المقاربة التشاركية من خلال القانون التنظيمي للجهات

نص القانون التنظيمي للجهات على مجموعة من الأحكام المنظمة لمشاركة المواطنين والمواطنات والمجتمع المدني في تدبير الشأن الترابي.

أ. الهيئات الاستشارية المحدثة من طرف مجالس الجهات

تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، نصت المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات على أنه: "تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة"، وتنص المادة 117 من نفس القانون على أن "تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية نوردها وفق الخطاطة التالية"²:



¹ أمانة الخلوقي: "تدبير الشأن الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة"، مجلة المنبر القانوني، العدد 15، 2018، ص 217-218.

² نفس المرجع، ص 219.

ب. الآليات المطلوبة الترافعية (العرائض)

إن المقصود بالعريضة" كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"¹.

انطلاقا مما تضمنته مقتضيات الفصل 139 من الدستور، يتضح أن ممارسة حق تقديم العريضة على مستوى الممارسة العملية يقتضي توافر نوعين من الشروط: الأولى موضوعية والثانية شكلية

- الشروط الموضوعية لتقديم العرائض:

حددها المشرع الدستوري في شرطين:

- ✓ أن يكون الهدف من تقديم العرائض هو طلب إدراج نقطة في جدول أعمال المجلس؛
- ✓ أن يدخل موضوع العريضة في اختصاصه، وإلا سيكون مصيرها الرفض.

- الشروط الشكلية لتقديم العرائض:

حددها القانون التنظيمي للجهات في مستويين اثنين:

+ شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات

حسب مقتضيات المادة 120 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط التالية:

- ✓ أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛
- ✓ أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العرائض؛
- ✓ ألا يقل عدد التوقيعات عما يلي: "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؛
- ✓ شريطة ألا يقل عدد الموقعين بالنسبة للحالات الثلاث في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5% من العدد المطلوب²؛

+ تقديم العرائض من قبل الجمعيات

وفقا لأحكام المادة 121 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة أن تستوفي الشروط التالية:

- ✓ أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب، طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن 3 سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛

¹ المادة 113 من القانون التنظيمي للجهات.

² أمانة الخلوقي: " تدبير الشأن الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة"، مرجع سابق، ص221-222.

- ✓ أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- ✓ أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا تماما بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛
- ✓ أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة¹.

3. الآليات العملية للمشاركة من خلال النظام الداخلي لمجالس الجهات

وضعت الأنظمة الداخلية لمجالس الجهات في إطار تفعيل مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بها مجموعة من الأحكام المتعلقة بمشاركة مختلف الفاعلين في تدبير الشأن الترابي:

- **حضور دورات المجلس:** نصت الأنظمة الداخلية لمجالس الجهات على عمومية جلساتها وعدم إمكانية عقد جلسات سرية إلا في حالات استثنائية، ويعتبر الحق في حضور دورات المجلس المدخل الرئيسي الذي من شأنه ضمان الحق في الحصول على المعلومات بشكل مباشر والتداول في مختلف القضايا التي تهم الشأن المحلي².

- **توجيه الأسئلة الكتابية:** طبقا للأنظمة الداخلية لمجالس الجهات، فقد منحت صلاحية توجيه أسئلة كتابية من طرف أعضاء المجلس للرئيس حول كل مسألة تهم مصالح المجال الترابي المنتمون إليه، ويجب رئيس المجلس أو أحد نوابه حسب المهام الموكولة إليه عن الأسئلة المبرمجة في الجلسة المخصصة لذلك.

- **عقد لقاءات تواصلية:** يقوم رؤساء مجالس الجهات بتعاون مع أعضاء المكتب ورؤساء اللجان بعقد لقاءات عمومية مرتين في السنة أو كلما اقتضت الضرورة ذلك مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجهة، وذلك بهدف الاطلاع على آرائهم واقتراحاتهم بشأنها، وكذا لإخبار المواطنين والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز، وتنظم هذه اللقاءات بمبادرة من الرئيس أو من الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنات³.

الفقرة الثالثة: الجهوية و الحكامة الترابية

جاء القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بمجموعة من المواد المتعلقة بالحكامة الجيدة منها المادة 244 فهي تنص على أنه يتعين على مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة للجهة ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 243، ومن بين الإجراءات اللازم اتخاذها في هذا الصدد:

- ✓ شفافية مداورات المجلس؛
- ✓ آليات الديمقراطية التشاركية؛
- ✓ المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها؛
- ✓ القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- ✓ التصريح بالامتلاكات؛

¹ نفس المرجع، ص 222.

² أحمد مفيد: " دور المواطنين والمواطنات في تدبير وتسيير الجماعات الترابية"، جمعية حركة بدائل مواطنة، الطبعة الأولى، 2015، ص 28.

³ أمانة الخلوقي: " تدبير الشأن الترابي بالمغرب بين أزمة الديمقراطية المحلية ورهان المشاركة"، مرجع سابق، ص 224-225.

- ✓ عدم تنازع المصالح؛
- ✓ عدم استغلال مواقع النفوذ؛

أما بخصوص المادة 245 فهي تنص على: " أن رئيس الجهة يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة، لاسيما:

- ✓ تبني نظام التدبير بحسب الأهداف؛
- ✓ وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها¹.

المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة ورهانات التنمية بالمغرب

تندرج الجهوية المتقدمة ضمن إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة، الأمر الذي تستحضر فيه متغيرات متعددة: اقتصادية، اجتماعية، مالية، إدارية، سياسية... لإيجاد قنوات وأدوات جديدة للتنمية الجهوية المندمجة، لأن الجهة- في هذا المستوى- تقوم على عنصرى الاستقلالية والفعالية، وهو معطى يجعلها بحاجة لإدارة تمثيلية تكون معها الجهة مجالا فعالا للسياسات العمومية الفعالة ومدخلا من مداخل التنمية الوطنية والمحلية. لهذا سنتعرف على المرجعيات المؤطرة للدور التنموي للجهات (الفقرة الأولى)، وبرنامج التنمية الجهوية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرجعيات المؤطرة للدور التنموي للجهات

إن أهم المرجعيات التي بني عليها وضع النموذج المغربي للجهوية المتقدمة في تحقيق التنمية تتجلى في التوجيهات والخطب الملكية (أولا)، والوثيقة الدستورية (ثانيا)، والتأطير القانوني المتمثل في القانون التنظيمي للجهات (ثالثا).

أولا: الأبعاد التنموية للجهوية المتقدمة في الخطب الملكية

تشكل الجهوية مرجعية شبه دائمة في الخطب الملكية، حيث أبان الاهتمام الملكي بنظام الجهوية بالمغرب عن أهميتها وأبعادها التنموية التي أصبحت لصيقة بالتدبير الجهوي، إذ أن جل الخطب والتوجيهات الملكية التي حملت في طياتها دعائم أساسية تعزز النظام اللامركزي والجهوي بالمغرب، ما فتئت أن ربطت الجهوية المتقدمة بأبعاد ومرتكزات تنموية. ومن أهم هذه الخطب الملكية:

- ✓ نص الخطاب الملكي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء من مراكش بتاريخ 06-11-2008؛
- ✓ الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليو 2009 بطنجة؛
- ✓ الخطاب الملكي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة يوم 3 يناير 2010 من مراكش؛
- ✓ الخطاب الملكي بتاريخ 9 مارس 2011².

¹ عبد العزيز رشدي: "الجهوية المتقدمة اداة الحكامة الترابية"، مرجع سابق، ص 177-178.
² هشام بياض: "المرجعيات التي بنيت عليها الجهوية المتقدمة في تحقيق التنمية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 11، 2015، ص 269-270.

وهكذا يتضح أن ورش الجهوية المتقدمة على ضوء مرجعيته الملكية لا يقف عند حد الرقي بالجهة والنهوض بنظام جهوي متقدم، بل أن التوجهات الملكية تعد مرجعية أساسية، وخارطة طريق محورية للتنمية الجهوية بالدرجة الأولى، حيث يتبين أن جل الخطب الملكية قد بنت ورش الجهوية المتقدمة وعلقت نجاحها على شرط تحقيق تنمية جهوية مندمجة، وتأهيل سوسيو- اقتصادي ومجالي للوحدات الترابية الجهوية انطلاقاً من ضبط الأهداف الجهوية والأبعاد التنموية وآليات التدبير الجهوي للمجال¹.

فمن خلال الخطب والتوجيهات الملكية بخصوص الجهوية المتقدمة يتضح أن ورش الإصلاح الجهوي قد بني على عدة مداخل أهمها:

- ✓ اعتماد مقارنة تنموية يقوم عليها تدبير المجال الجهوي وذلك عبر تخويل الجهة مكانتها الدستورية والاهتمام بتوفير الموارد الكافية لتقدم الجهات دون الوقوع في وجود جهات محتاجة تفتقر لشروط التنمية وجهات محظوظة، وإقرار متطلبات التوازن والتضامن بين الجهات؛
- ✓ تكريس الديمقراطية المحلية عبر تعزيز تمثيلية المجالس الجهوية؛
- ✓ ترسيخ مبدأ المقاربة التشاركية ومقاربة النوع من خلال تعزيز دور المرأة في الشؤون الجهوية؛
- ✓ إعطاء مجال اقتصادي واجتماعي موسع للجهة، إن الخطب الملكية حول الجهوية الموسعة تعتبر خياراً استراتيجياً إرادياً لمغرب العهد الجديد في ترسيخ مبادئ الحكامة الترابية والتنمية المندمجة².

ثانياً: المرجعية الدستورية للبعد التنموي للجهوية المتقدمة

جاء الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 لترسيخ ورش الجهوية المتقدمة من خلال التنصيص على مقتضيات متقدمة فيما يخص الجهوية إذ تمت دسترة مقتضيات منها ما يتعلق بالتدبير الجهوي والحكامة الترابية للجهوية، التنمية الجهوية والمندمجة وتعزيز اللاتركيز الإداري³:

- نص دستور 2011 على الارتقاء بالنظام الجهوي وتوطيد ركائز الجهوية المتقدمة وتدعيم مكانتها المجالية حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور: "تتوأ 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".

- على مستوى المقتضيات الدستورية المتعلقة بتدبير الجهوي والحكامة الترابية فقد نص الفصل 136 من الدستور الجديد: "أن الجهات في ظل الوضع المتقدم تساهم إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية".

- أما المقتضيات الدستورية المتعلقة بالتنمية الجهوية والمندمجة، فقد خول الدستور المغربي للجهات اختصاصات واسعة بناء على مبدأ التفريع، منها اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة، اختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، بل إن الدستور أعطى لهذه الجهات وباقي الجماعات الترابية سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، كما مكنها من وسائل مالية ذاتية، وأخرى مرصودة من قبل الدولة، قصد النهوض باختصاصاتها ووظائفها التدبيرية والتنموية.

¹ نفس المرجع، ص 271.

² نفس المرجع، ص 271-272.

³ نفس المرجع، ص 272-273.

- لقد عمل دستور 2011 على تعزيز دور مساعدة ممثلي السلطة المركزية (الولاية والعمال) لرؤساء الجماعات الترابية خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

- لقد نص دستور 2011 على عدة آليات قانونية ومؤسسية تضمن تحقيق جهوية متقدمة، قائمة على الديمقراطية المحلية وركائز التنمية الجهوية، مكرسة لمبادئ الحكامة الترابية والجهوية.

تعد المقترحات الدستورية المتعلقة بالجهوية تكريسا فعليا للخطب والتوجيهات الملكية في هذا الباب، وهو ما يؤكد على أهمية البعد التنموي للجهوية المتقدمة والتي نالت حيزا كبيرا في الخطب الملكية والمقترحات الدستورية.

ثالثا: التأطير القانوني للدور التنموي للجهات

جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ومنها الجهات كامتداد طبيعي للإصلاحات الكبرى التي همت الإدارة اللامركزية بالمغرب، والتي نُوجت بدستور 2011 بهدف النهوض بدور الجماعات الترابية وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية¹، من خلال مختلف المستويات الترابية، وهي مقترحات إن تم احترامها وتأويلها بشكل ديمقراطي ستسمح لامحالة بأن تجعل من الجماعات الترابية رافعة أساسية للتنمية محليا ووطنيا²، وقد ترجمت القوانين التنظيمية الأخيرة المنظور الدستوري للمجالس المنتخبة بالعمل على تحويلها -وفق التوجه الجديد- من مجرد بنيات للتسيير الإداري إلى وسائل للتدخل الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق التنمية المجالية، وذلك عبر آليات تديرية ومالية تتأسس على التدبير الحر للشأن الترابي³.

الفقرة الثانية: برنامج التنمية الجهوية

طبقا للقانون التنظيمي للجهات، يمر برنامج التنمية الجهوية من عدة مراحل، إعداد برنامج التنمية الجهوية وتنفيذه (أولا)، ثم تقييم وقياس نجاعة برنامج التنمية الجهوية (ثانيا).

أولا: إعداد برنامج التنمية الجهوية

1. مفهوم برنامج التنمية الجهوية

تنص المادة الثانية من المرسوم الخاص بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده: "يعتبر برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة تهتم على الخصوص، تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية"⁴.

¹ سناء حمر الراس: "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص151.

² عبد اللطيف بكور: "الجماعات الترابية وسؤال إصلاح السياسة الانتخابية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 16، 2015، ص79.

³ محمود شوراق: "اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي رقم 113.14"، الطبعة الأولى، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، 2017، ص20.

⁴ مرسوم رقم 2.16.299 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016)، بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج. ر. عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص5341.

ولهذا فبرنامج التنمية الجهوية "PDR" كوسيلة لبرمجة المشاريع الجهوية، نال اهتماما خاصا من المشرع انطلاقا من تخطيطه وتتبعه وتقييمه، مما يكشف عن المبادئ التوجيهية لنموذج جديد في التدبير يهدف إلى تحقيق التنمية الجهوية، بإشراك العديد من الفاعلين سواء في تخطيط البرنامج وتنفيذه¹.

2. شروط وآليات إعداد برنامج التنمية الجهوية

نص الفصل 83 من القانون التنظيمي للجهات على: "يضع مجلس الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية وتعمل على تتبعه وتنفيذه وتقييمه".

كما نصت المادة 4 من المرسوم 2.16.299 أن: "يتخذ رئيس مجلس الجهة، خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية، بعد اجتماع إخباري وتشاوري يدعو له أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم وكاتب المجلس. يحضر والي الجهة أو من يمثله هذا الاجتماع"².

وأیضا نصت المادة 6 من نفس المرسوم على أن: برنامج التنمية الجهوية يتم إعداده وفق خمس مراحل أساسية، تتجلى المرحلة الأولى في إنجاز تشخيص يبرز الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة، ومقومات وإكراهات التنمية بها. وحاجياتها الضرورية فيما يخص البنيات التحتية الأساسية. ويتضمن هذا التشخيص، علاوة على ذلك، جردا بالمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها من قبل الدولة والهيئات العمومية الأخرى داخل النفوذ الترابي للجهة. لذلك يشكل إجراء التشخيص المرحلة الأساسية التي تعمل كأساس لبرمجة السياسات العمومية التنموية من خلال الاعتماد على المعلومات التي تسمح بمعرفة أفضل للمنطقة بعد التحليل المناسب لنقاط قوتها وضعفها والتطورات في المجالات المذكورة أعلاه، وبالتالي مشاركة جميع الفاعلين الذي يعد شرطا لإنجاح هذه المرحلة التي تعد المرحلة الأساس لبرنامج التنمية الجهوية.

وتتمحور المرحلة الثانية حول تحديد أولويات التنمية، مما يشكل عنصرا أساسيا لنجاعة البرنامج، بقدر ما سيكون للقطاعات المستهدفة تأثير إيجابي وسريع على الحياة الجهوية، وتجنب التفرقة لأن جميع القطاعات ليس لها نفس التأثير.

ثم تأتي المرحلة الثالثة بحيث يتم تحديد وتوطين المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج التنمية الجهوية. وهذا يعني أن المجلس تحت مسؤولية رئيسه يجب أن يوحد مشاريع التنمية الجهوية لفترة محددة.

ثم تأتي المرحلة الرابعة بحيث هذا البرنامج لا يكون له تأثير إيجابي على الجهة بدون وضع آليات لتقييم موارد الجهة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج التنمية الجهوية. على اعتبار أن هذه الموارد والنفقات تشكل العصب لإنجاز جميع المشاريع الجهوية الملائمة. مما جعل المشرع ينص على تقييم الموارد والنفقات التقديرية للجهة الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى.

¹ Aicha EL AKROUD : « Lecture analytique des dispositions législatives relatives au programme de développement régional », RMEJA, numéro spécial, 2019, P7.

² المادة 4 من المرسوم رقم 2.16.299، مرجع سابق، ص5342.

وأخيرا المرحلة الخامسة لبلورة وثيقة مشروع برنامج التنمية الجهوية، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج التي تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

كما نصت المادة 7 من المرسوم السالف الذكر على أنه: " يتم إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية وفق منهج تشاركي. ولهذه الغاية، يقوم رئيس مجلس الجهة بإجراء مشاورات مع:

- المواطنين والمواطنين والجمعيات وفق الآليات التشاركية للحوار والتشاور المحدثة لدى مجلس الجهة طبقا لأحكام المادة 116 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 111.14؛

- الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في المادة 117 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 111.14".

ثانيا: تقييم وقياس نجاعة برنامج التنمية الجهوية

يهدف المشرع من خلال تقييم وقياس نجاعة برنامج التنمية الجهوية إلى تحسين عملية تطوير وثيقة مرجعية تسمح بتتبع وتقييم التقارب الإقليمي.

توضح هذه المنهجية الاستراتيجية الثقافة الجديدة للحكامة الترابية الموجهة نحو مبادئ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، وإشراك أيضا مسؤولية المنتخبين أمام ساكنة التراب الجهوي.

إن المادة 10 من مرسوم 2.16.299 تشير: " يعرض رئيس مجلس الجهة مشروع برنامج التنمية الجهوية على اللجان الدائمة لدراسته ثلاثين (30) يوما على الأقل قبل تاريخ عقد المجلس للدورة العادية أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة عليه".

بعد فحص مشروع برنامج التنمية الجهوية من قبل اللجان الدائمة، تقوم هذه الأخيرة بإعداد التقارير وإبلاغها لرئيس المجلس الجهوي.

لهذا يطلب من رئيس المجلس الجهوي أن يقدم إلى المجلس برنامج التنمية الجهوية وكذا تقارير اللجان الدائمة ونظام مراقبة المشاريع والبرامج التي يتم فيها تحديد الأهداف ومؤشرات الأداء، قبل نهاية السنة الأولى من عمل المجلس، حيث تكون موضوع اتخاذ قرار.

طبعاً، مثل الحالات الأخرى ذات الاهتمام الرئيسي، فإن المداولة بشأن مشروع برنامج التنمية الجهوية لا تكون مقبولة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس المزاولين لمهامهم، لكن في حالة عدم حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المزاولين لمهامهم في حالة التصويت الأول، تجري المداولة بشأن هذه المسألة عن طريق التصويت بالأغلبية المطلقة للأصوات المدلى بها في حالة اجتماع ثاني، وفي حالة تعادل الأصوات، يكون تصويت الرئيس حاسماً.

ومع ذلك، رغم السلطة التنفيذية الممنوحة لرئيس المجلس من طرف الدستور والقانون التنظيمي للجهات، فالوصاية تم الاحتفاظ بها، لأن بعض المداولات لا يمكن تنفيذها إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهذا ما نصت عليه المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات، والتي وضعت شرط أساسي مصادقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على تنفيذ مداولة المرتبطة ببرنامج التنمية الجهوية خلال أجل 20 يوماً تحتسب من تاريخ إرسالها من قبل الرئيس، لكن عند نهاية هذه المدة، ولم يتخذ قرار متعلق بهذه المداولة، تعتبر مصادقة السلطة الحكومية المكلفة

بالداخلية مقبولة. مما يدفعنا إلى التساؤل عن أهمية هذه التأشير، لأن هذا المشروع هو نتيجة لمساهمة العديد من الجهات الفاعلة ومن بينها الوالي ممثل السلطة المركزية¹ باعتباره منسقا، وحضوره بموجب القانون يجب أن يعفي هذا التداول من التأشير.

وعلى نفس المنوال، فإن الفصل 101 من القانون التنظيمي للجهات يحدد: "ينفذ رئيس المجلس الجهوي مداولات المجلس ومقرراته ويتخذ الإجراءات الضرورية بذلك، كما ينفذ برنامج التنمية الجهوية".

في هذا الصدد، ستمتد عملية تنفيذ برنامج التنمية الجهوية طوال مدة عمل المجلس، باتباع المراحل المقررة من طرف المشرع، ومن بين هذه المراحل تلك التي تتوخى مراقبته وتقييمه وحتى تحديثه².

إن برنامج التنمية الجهوية يسمح للجهات بهيكلية مشاريع التنمية، وعرض أهدافه بوضوح من أجل مشاركتها بشكل أكثر شفافية مع المواطنين، يطلب من رئيس المجلس الجهوي نشر برنامج التنمية الجهوية في مقر الجهة أو على البوابة الإلكترونية للجهة.

علاوة على ذلك، واحتراما لمبدأ المسؤولية كمياري أساسي لتحقيق الحكامة الجيدة، فإن رئيس المجلس الجهوي مطالب بوضع تقرير سنوي للتقييم وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية³. يجب أن يتضمن هذا التقرير معلومات عن درجة تحقق برنامج التنمية الجهوية، ومؤشرات النجاعة وكذا الموارد المالية المخصصة للبرنامج، وأيضا انسجام الإجراءات فيما بينها و الوسائل المستخدمة والقيود المحتملة التي يمكن أن تعوق تحقيقه، وذلك من أجل وضع حد للمعيقات التي قد تنشأ أثناء تنفيذ المشاريع من خلال اقتراح الحلول المناسبة للتغلب عليها.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يمر هذا التقرير مثل أي سؤال يجب الموافقة عليه، من خلال اللجان الدائمة لإبداء آراءهم في غضون 30 يوما، حيث يجب دراسته من قبل المجلس الجهوي خلال أول جلسة عادية أو استثنائية، وبالتالي يجب نشر ملخص هذا التقرير في مقر الجهة، وأيضا نشره بجميع الوسائل المتاحة طبقا للمادة 15 من المرسوم 2.16.299 السالف الذكر.

ووفقا للتدبير الحديث، فإن نشر برنامج التنمية الجهوية وملخص التقرير يوضح درجة التزام الجهة بإبلاغ المعلومات المتعلقة بها، بشفافية تامة بالوسائل المتاحة لها لصالح مواطنيها الذين يطلبون المزيد والمزيد من الخدمات العامة على ترابها⁴.

¹ تنص الفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور: "الولاية والعمال يساعدون رؤساء الجماعات الترابية خصوصا رؤساء المجالس الجهوية في إعداد المخططات وبرامج التنمية".

² طبقا للمادة 14 من مرسوم 2.16.299 السالف الذكر التي تنص على: "برنامج التنمية الجهوية يمكن تحديثه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ حسب المسطرة المتبعة لإعداده المنصوص عليها في هذا المرسوم".

³ المادة 14 من المرسوم 2.16.299، مرجع سابق.

⁴ Aicha EL AKROUD : « Lecture analytique des dispositions législatives relatives au programme de développement régional », op, cit , P16.

خاتمة:

إذا كانت الأدوار التنموية للجهات في تدبير السياسات العمومية الترابية، أسلوبا ناجعا لتحقيق النزاهة والفعالية في الخدمة المقدمة للمواطن، فإنها لازالت تبحث عن ذاتها نظرا لجينية الإصلاحات المؤسساتية على مستوى تدبير الشأن العام الترابي.

وبالتالي فإن إرساء هذه المقاربة وتفعيلها ينبغي على ضرورة استحضار مجموعة من الدعامات تقوم على تصور إصلاحي قائم على نظرة شمولية:

- ✓ منتخب مسؤول، منفتح وكفاء، ذا تكوين يؤهله لمسايرة اختصاصات الجهة في تدبير السياسات العمومية الترابية، وتكريس عمل وفق رؤية استراتيجية قائمة على التواصل مع مختلف الفاعلين السياسيين في التدبير وعلى رأسهم المواطن؛
- ✓ موظف جهوي محترف ذا تكوين عال قادر على تسيير الجهة على أساس التدبير العمومي الحديث المبني على الفعالية والجودة والمسؤولية؛
- ✓ قطاع خاص يمثل مقابلة مواطنة منفتحة على قضايا وهموم محيطها ومشاركة في التنمية من خلال تشجيع الاستثمار المحلي والنهوض بميكانيزماته؛
- ✓ مجتمع مدني محترف ومسؤول ذا قوة اقتراحية وازنة ونوعية، مع إعادة النظر في تلك الشروط التعجيزية لتسهيل مشاركته؛
- ✓ خلق فضاء للنقاش والحوار بين جهات المملكة والحكومة بإحداث وزارة منتدبة لدى وزارة الداخلية همها الوحيد هو الجماعات الترابية؛
- ✓ إعادة النظر في الموارد المالية والبشرية للجهات باعتبارها من المقومات الأساسية لكل تدبير تشاركي ناجح.