



الأسس الدستورية والتنظيمية
المؤطرة لتدبير الشأن العام الجهوي
الطالب الباحث إدريس دومي
المغرب

مقدمة:

تعتبر الجهة شريكا رئيسيا للدولة من أجل تحقيق التنمية المحلية، حيث تعتمد كل دولة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين نظام مركزي ونظام اللامركزي، هذا الأخير الذي يقوم على ثلاث جماعات ترابية أساسية وهما الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وهي وحدات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. كما أن وجود هذه الوحدات يفرض عليها توفر موارد مالية تتصف بالديمومة والاستمرارية، وهنا تبرز مالية الجهة باعتبارها أحد المقومات الأساسية، التي تمكن الجهة من القيام بمهامها، وبممارسة اختصاصاتها، بحيث لا يمكن أن نتصور مساهمة الجهة في تحقيق التنمية المحلية من غير موارد مالية وخاصة الموارد الذاتية التي تعد إحدى الوسائل المالية الأساسية في عملية التنمية المحلية.

وإذا كانت التنمية على الصعيد الوطني هدفها هو العمل على إصلاح أوضاع المجتمع الوطني ككل سعيا وراء تحقيق تقدم الدولة، فإن هدف التنمية على الصعيد الجهوي هو العمل على إصلاح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع الجهوي بواسطة مبادرات تخلق تعاضدا بين جهود سكان الجهة وجهود السلطات الإدارية في إطار التعاون والتكامل من أجل حياة أفضل للمواطن. إن حسن التدبير باعتماد مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة التدبير يعتبران من أولويات الجهة لبلوغ ما تطمح إليه والوصول إلى الهدف المنشود وهو تحقيق التنمية.

بناء عليه نطرح الإشكالية التالية، والتي تشكل أساساً لتحليلنا لهذا الموضوع:

ما هي أهم المبادئ الدستورية والتنظيمية المؤطرة لتدبير الشأن العام الجهوي؟

جوابا على هذه الإشكالية يتم اعتماد التقسيم التالي:

المحور الأول: مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع

المحور الثاني: مبدأ التعاون ومبدأ التضامن

المحور الأول: مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع

في إطار الإصلاحات الهيكلية التي شهدتها المغرب بموجب دستور 2011، أرسيت مجموعة من المبادئ الأساسية التي تؤطر عمل الجهات وتحدد كيفية إدارتها وتنظيمها. تهدف هذه المبادئ إلى تعزيز اللامركزية وتمكين الجهات من أداء دورها بفعالية في التنمية المحلية وتحسين جودة حياة المواطنين.

تشمل المبادئ المؤطرة للجهة: مبدأ التدبير الحر (أولا)، ومبدأ التفريع (ثانيا).

أولا: مبدأ التدبير الحر

لم يضع المشرع المغربي أي تعريف لمفهوم التدبير الحر لا في الوثيقة الدستورية الحالية والقوانين التنظيمية للجهة أو الجماعات الترابية الأخرى، الشيء الذي يجعله محاطا بنوع من الغموض والتأويل الواسع لمضامينه وكيفية تنزيله¹.

لكن ورغم ما يحيط به من غموض إلا أنه يمكنها استخلاص مضامين مفهوم التدبير الحر من خلال المقترحات التي أتت بها القوانين التنظيمية للجهات الترابية، والتي عملت على تعزيز صلاحياتها واختصاصاتها، وسحبت مجموعة من المهام الرئيسية من ممثل السلطة المركزية، خاصة على مستوى الجهة، وجعلتها في يد رئيس مجلسها، كما عملت على تعزيز أدوارها التدخلية في مجال التنمية، وذلك حرصا منها على بلورة الوضع المتقدم الذي منحه لها دستور 2011².



وبالرجوع إلى أصول مبدأ التدبير الحر في أدبيات التدبير الإداري المحلي يمكن القول إنها تعود إلى القانون الفرنسي وهذا ما تم التنصيص عليه الفصلين 34 و 72 من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، حيث نص الفصل 34 على أن: "... مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية يعتبر من المبادئ المحمية بالتشريع". في حين نص الفصل 72 وتحديدا في الفقرة الثالثة منه أن: "الجماعات الترابية تدير شؤونها بشكل حر حسب الشروط المحددة قانونا عبر مجالسها المنتخبة وتمتلك سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها".

وتجدر الإشارة إلى أن هذا المبدأ ساهم بشكل كبير في تطوير المسار اللامركزي بفرنسا؛ من خلال جعل الجماعات الترابية أكثر استقلالية عن الإدارة المركزية في النواحي الإدارية والتنظيمية مع احترام مبدأ وحدة الدولة والضوابط الدستورية والتشريعية التي لا تحد من مبادرة المجالس المنتخبة في تدبير شؤونها وتبني الاختيارات التنموية التي تراها مناسبة.

ويعود الفضل لاجتهاد القضاء الدستوري الفرنسي في وضع الأسس الأولية والنظرية لهذا المبدأ، وتحديد مجاله وضمان الالتزام بتطبيقه وحمايته من تدخل المشرع، حيث أكد المجلس الدستوري في قراره عدد 168.83 بتاريخ 20 يناير 1984 أن التدبير الحر هو التصرف بحرية، أي القيادة دون الخضوع لإكراهات مفرطة، أو تدخل السلطات التشريعية أو التنفيذية أو القضائية في مختلف العمليات والأعمال ذات الطابع الإداري، والتي ستكون محل تأطير من طرف القانون ومراقبة من القضاء.

هذا وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بالقيمة الدستورية لمبدأ التدبير الحر عندما اعتبره واحدا من الحريات الأساسية المحمية بواسطة مسطرة استعجال الحريات *la procedure du referend libenes*. خاصة تلك المنصوص عليها في الفصل 521-12 من مدونة القضاء الإداري الفرنسي، وصفه ضمن الحقوق الحريات التي لا يمكن الطعن فيها بعدم دستورتها³.

وفي ذات السياق، يعتبر الفقه الفرنسي أن مبدأ التدبير الحر يتيح للجهات الترابية حرية تدبير شؤونها دون التقيد بشروط أو قيود مجحفة من شأنها أن توقع هذه الأخيرة في الاصطدام مع باقي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، حيث تتوفر على إمكانية التصرف من خلال:

- تتوفر على مجلس منتخب يمتلك صلاحيات تنفيذية وسلطة تنظيمية؛
- تتوفر على استقلال مالي؛
- إمكانية إحداث وحذف مناصب الشغل والتوظيف وتدبير مواردها البشرية. إبرام العقود.
- إبرام العقود؛
- تحديد قواعد التسيير الداخلي الخاص بها عبر وضع نظامها الداخلي؛

وتجدر الإشارة إلى أن هذه التصرفات وغيرها مما تقوم به الجهات الترابية مؤطرة بالقانون وخاضعة لرقابة القاضي الإداري، ويبقى التدبير الحر لهذه الجهات الترابية خاضعا أيضا للرقابة الإدارية لممثل الدولة الذي يسهر على ضمان وحدة الدولة واحترام النظام القانوني.

واستنتاجا مما سبق ذكره، يمكن القول إن بعض الاختصاصات الممنوحة للجهات الترابية لا يعني أن الأمر يتعلق بتقرير سلطة الحكم المحلي لفائدتها، بل يعني ببساطة تمتيعها بhamش من الحرية في تدبير شؤونها المحلية، في احترام تام للقوانين والمساطر الجاري بها العمل. وتعبير بعض الفقهاء الفرنسيين فهو يعني حرية التدبير الحر وليس التدبير المتحرر من الدولة.

وعلى غرار نظيره الفرنسي فإن المشرع المغربي بدوره لم يحدد مفهوم مبدأ التدبير الحر للجهات الترابية تاركا هذه المهمة للفقه، واكتفى بالتنصيص في الفصل 136 من دستور 2011 على أن: "..... التنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدبير الحر " حيث أشار إليه بشكل عام والتزم الصمت بخصوص تعريفه ورسم حدوده بل حتى أنه لم يطلب من المشرع القيام بهذه المهمة ضمن القوانين التنظيمية للجهات الترابية التي صدرت دون الإجابة على هذا الإشكال.

هذا ويشكل مبدأ التدبير الحر للجهات الترابية مرحلة متقدمة في مجال اللامركزية، وهي ما يمكن تسميته باللامركزية الحرة *décentralisation libre* والتي تفيد إعطاء المجموعة المحلية حق تنظيم حياتها المحلية بحرية.



وبالرغم من أن دستور 2011 منح الجهة الحق في تدبير شؤونها في إطار مبدأ التدبير الحر، فتمتة تقييدات خاصة تتنافى مع مضمون التدبير الحر والرهانات المتوخاة منه أشكال الوصاية كاستمرار الإدارية، التي وإن غيبت كمفهوم من القانون التنظيمي للجهات، إلا أنها طلب حاضرة بقوة من خلال مراقبة المشروعية ورقابة التعرض وسلطة التأشير، الشيء الذي يجد من الاستقلال الإداري للجهة (أولاً)، بالإضافة إلى محدودية مواردها المالية الذاتية وارتحان ماليتها بما ترصده لها الدولة من موارد الشيء الذي يؤثر على استقلالية قراراتها المالية الخاضعة أيضاً لسلطة التأشير (ثانياً)⁴.

فيما يخص محدودية الاستقلال الإداري وجب الإقرار أن التطورات والتحولت السريعة التي يعرفها العالم اليوم على كل المستويات نتيجة انتشار الفكر النيو ليبرالي وارتفاع الطلب وازدياد قيمة الوقت وتنامي حاجيات القطاع الخاص... إلخ، أدت إلى تغيير واضح على مفهوم التنمية في حد ذاته والذي عرف تطورات كبيرة لم تعد تقتصر على النظرة الاقتصادية المحضة كما كان في السابق، وإنما أصبحت تركز على الإنسان باعتباره محور العملية التنموية والثروة الحقيقية للمستقبل، فالتنمية بهذا المفهوم لا تكون إلا بالإنسان ولفائدته. فهو المنطلق والموتل، إذ تنطلق منه لتعود إليه⁵.

في هذا السياق، تعد الموارد البشرية الجهوية حجر الزاوية في البناء الجهوي فمهما توسعت وتعددت مجالات اختصاصات الجماعة الجهوية، ومهما كانت سلطاتها وصلاحياتها التقريرية، فإن عدم توفرها على وسائل العمل اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات والصلاحيات يفرغ اللامركزية الجهوية من معناها ومضمونها الحقيقي ويجعل من الجماعة الجهوية شخصاً بلا روح وهذه الوسائل هي الموارد البشرية الذاتية للجهة. إن الإقرار بالجهة كجماعة محلية يثغيا تطوير الوظائف الاقتصادية للهيئات. المحلية وتصحيح ثغرات اللامركزية على الصعيدين الجماعي والإقليمي، غير أن بلوغ هذا الرهان الاستراتيجي يظل رهينا بشكل أساسي بالإمكانات البشرية الموضوعية رهن إشارة الإدارة الجهوية التي ستولى الكبير الإداري والمالي والاقتصادي للشؤون الجهوية.

فالممارسة الجهوية بالإضافة إلى الوسائل المالية -تتطلب عناصر بشرية مؤهلة وقادرة على التدبير المحكم والقراءة الصحيحة لمتغيرات الحال والأحوال في إنجاز الوظائف الجهوية والمتمثلة بالأساس في الاختصاصات التنموية الموكلة لها سواء تعلق الأمر بالأطر الجهوية المتخصصة في كل القضايا ذات العلاقة بالتنمية الجهوية خصوصا في الشق التدبيري وترشيد وعقلنة الموارد المالية أو المستشارين الجهويين وتوجهاتهم السياسية ومدى اطلاعهم على أنظمة العمل الجماعي والجهوي⁶.

لكن بالنسبة لمحدودية الموارد المالية للجهة فهي تعد حجر الزاوية في كل التنظيمات اللامركزية المحلية والجهوية. فعدم امتلاك الجماعات المحلية للإمكانات المالية لتغطية نفقاتها وتمويل اختصاصاتها، لا شك يجد من استقلالها المالي المعترف به بموجب الدستور على الرغم من أهمية الاختصاصات الممنوحة وقيمة اللامركزية المحلية⁷.

ففي ظل الخصائص المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية بكل أصنافها، يبقى الاعتراف القانوني بها كوحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي غير ذي جدوى خاصة مع تنامي الحاجيات وتطور الوظائف الاقتصادية لهذه الهيئات التي عرفت تحولا ملموسا منذ مطلع التسعينيات وبداية القرن الحالي.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك اختلافا واضحا في طرق تمويل الجهوية باختلاف التجارب المقارنة ما بين الدول الفيدرالية وتلك الموحدة. ففي النظام المالي الفيدرالي يكون توزيع الموارد المالية وفق توزيع الاختصاصات بين مختلف مستويات الإدارة العمومية، وهو يقوم على بعض المبادئ الأساسية وهي ثلاثة:

- توزيع الاختصاصات والنفقات يكون حسب ما هو محدد في الدستور؛
 - توزيع الموارد المالية يقوم على أساس توزيع الاختصاصات الممنوحة دستوريا وفي هذا الإطار يوجد نظامان وحدة مصادر الدخل بالنسبة لجميع مستويات الإدارة العمومية ونظام الفصل بين مصادر الدخل؛
 - نظام التعاون المالي، ويكون إما في شكل إمدادات من السلطة المركزية أو بواسطة إعادة توزيع الموارد المالية عبر مؤسسة عمومية؛
- ولحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر جاء القانون التنظيمي بقواعده المحكمة والداعية بالخصوص إلى احترام المبادئ العامة التالية⁸:



- ✓ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة: الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها؛
- ✓ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ✓ ترسيخ سيادة القانون؛
- ✓ التشارك والفعالية والنزاهة؛

يتعين على مجلس الجهة ورئيسه وهيئات التابعة للجهة ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 243 أعلاه ولهذه الغاية، تتخذ الاجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام:

- مقتضيات النظام الداخلي للمجلس؛
- التداول خلال جلسات المجلس بكيفية ديمقراطية؛
- حضور ومشاركة الأعضاء بصفة منتظمة. في مداولات المجلس؛
- شفافية مداولات المجلس؛
- آليات الديمقراطية التشاركية؛
- المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها؛
- المقتضيات المنظمة للصفقات؛
- القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجهة والبيئات التابعة لها ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية؛
- القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- عدم استغلال التسييريات المخلة بالمنافسة الترتيبية؛
- التصريح بالممتلكات؛
- عدم تنازع المصالح؛
- عدم استغلال مواقع النفوذ.

ثانيا: مبدأ التفريع

موازاة مع مبدأ التدبير الحر، هناك أيضا مبدأ التفريع الذي لم يتم التقنين الفعلي له إلا مع الإصلاح الدستوري لسنة 2011، والذي نص في الفصل 140 على أن الجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، كما نص الفصل 141 على أن كل اختصاص منقول للجهات الترابية يجب أن يكون مقرونا بالموارد الكافية لذلك، في إشارة صريحة لتطبيق مبدأ التفريع، ويكتسي هذا المبدأ أهمية قصوى في جعل صنع القرار أقرب من المواطن، وبالتالي فإن الغاية منه التقريب ما أمكن بين صانع القرار والمواطن، وتفادي بعد مركز قرار السلطة وذلك يجعل الاختصاص يسند إلى الجهات الأقرب من مشاغل المواطن وإنجاز هذه الاختصاص بطريقة فعالة، وتطبيقا لهذا المبدأ، فالإقليم يقوم بما لا يمكن للجماعة أن تقوم به، والجهة تتكفل بما لا يمكن للجماعات الترابية الأخرى أن تقوم به، والدولة تمارس الاختصاصات التي يمكن إسنادها للجهات الترابية الأخرى في مستوياتها الثلاث⁹.
يسمح مبدأ التفريع بالقدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري دون الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على إغناء نفسها عن طريق اتساع الخيارات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي، وهو بهذا المعنى يعتبر تنظيما ترابيا بسيطا، مرنا وملامتا لتحقيق التنمية، وبالتالي فإن اعتماد مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الصلاحيات والاختصاصات من شأنه أن يساهم في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية، ويرسي لمبادئ الحكامة الإدارية¹⁰.
ويقتضي هذا المبدأ البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث تتخلى الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها²⁰، وإعادة توزيع الاختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأدنى، بما يحقق التكامل في الأدوار وتجنب تداخل الاختصاصات، دون أن يمارس المستوى الأعلى أي وصاية على المستوى الأدنى¹¹.



وبصفة عامة فإن مبدأ التفريع له الوظائف التالية: مبدأ يوزع الاختصاصات بين الدولة والجهات على المستوى الأفقي والعمودي؛ مبدأ تنظيمي يختلط فيه القانوني بالسياسي بالتعاقدية؛ مبدأ ضابط ومؤطر لتداخل والتنافس الاختصاصات بالنظر إلى تباين وتماييز واختلاف جهات المملكة ومستويات نموها وتطورها وحركيتها، وما تنفرد به كل جهة من سمات بنائية و خصوصيات ثقافية وبشرية و مجالية ... ومهما حاول التقسيم الجهوي المرتقب أن يكون عادلا عقلا وديمقراطيا ... فإنه بالأكد سيفرز جهات ضعيفة و جهات متوسطة و جهات قوية، وهذا واقع نجد حتى في الدول التي أخذت بالجهوية بصفة مبكرة، مثل ألمانيا، سويسرا وإيطاليا ... هذه الوضعية تفرض على الدولة المركزية التدخل لرفع هذه الاختلالات وتصحيح التمايزات أو على الأقل رفع حالات العجز الذاتي لكل جهة، لكن تدخل الدولة يجب أن يخضع لعدة شروط موضوعية، حتى لا نفرغ استقلالية الجهات من فلسفتها التي وجدت من أجلها، ألا وهي التنمية الجهوية المحلية، وبما أن تدخل الدولة هو استثنائي واحتياطي وليس أصلي وأولي حسب ما يشدد عليه مبدأ التفريع، فقد كان لزاما ضبطه وتأطيره وتقييده لأن فلسفة التشريع تفرض علينا دائما أن نخطط كل ما هو استثنائي المجموعة من الشروط الصارمة حتى لا يتحول ما هو استثنائي إلى قاعدة عامة¹².

وفي الباب التاسع المتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، عند التنصيص على اختصاصات الجماعات الترابية، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 الذي نص على انه للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأجهزة.»

وتتجلى أهمية التنصيص الدستوري على مبدأ التفريع باعتباره آلية التوزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين المستويات الإدارية الدولة الجهات العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية أي ان كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاصات الممنوحة له ولا يتعداه لتفادي تنازع الاختصاصات، فكل مستوى ترابي بناء على مبدأ التفريع ملزم بإعطاء أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات والقضايا المشتركة وهذه الفلسفة هي التي ينطوي عليها المفهوم الجديد للسلطة

فالتكريس الدستوري لمبدأ التفريع يتجه لتعميق اللامركزية على ثلاث مستويات قانونية ومالية وتنموية.

المستوى القانوني يقوم على فكرة توزيع المهام والمسؤوليات والاختصاصات بين المستويات الترابية الدولة والجماعات الترابية بمختلف مستوياتها الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاصات الممنوحة له ولا يتعداها المستوى المالي: يتجلى مبدأ التفريع في تقاسم السلطة المالية بين الدولة والجماعات الترابية وذلك بمنح المجالس المنتخبة حق إنشاء وتعديل بعض الضرائب بتطبيق مبدأ الثانوية الجبائية Subsidiarite Fucale - الذي يهدف إلى تحويل المستوى الإداري الأنسب مهمة وضع فرض وتحصيل الضريبة وفق مقارنة تخصص كل من الجماعات الترابية بنوع ضريبي معين "principe de spécialisation fiscale" وكذا توفر الجماعات الترابية على موارد ذاتية واستقلال مالي .

المستوى التنموي ينسجم مبدأ التفريع مع التوجه التنموي الحديث، الذي يقوم على فكرة أن التنمية تنطلق من المحيط إلى المركز، أي من الجماعات القاعدية الجماعات الحضرية والقروية، ثم العمالات والأقاليم ثم الجهات في اتجاه المركز¹³.

المحور الثاني: مبدأ التعاون ومبدأ التضامن

سيتم من خلال هذا المحور، التطرق إلى مبدأ التعاون (أولا)، ثم بعد ذلك، مبدأ التضامن (ثانيا).

أولا: مبدأ التعاون

لقد باتت مسألة التنمية الجهوية تفرض نفسها بقوة أكثر من أي وقت مضى، لأن الجهة أضحت هي الإطار الملائم لنجاح أي سياسة تهدف إلى تنمية المجال وإعادة توزيع الموارد.

وبحكم الدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به الجهة وتوجهها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والذي سيكون دورها المستقبلي، ونظرا لأن عملية التنمية هي عملية معقدة يشترك فيها الجميع، فإن المنطق يقتضي أن تكثف جهود مختلف الفاعلين والمتدخلين في هذه العملية، وذلك عن طريق تكريس الجهة كإطار التشاور والتنسيق لبرامج التنمية، بناء على منهجية التخطيط الجهوي وبما أن الموارد محدودة، فالرفع من وثيرة التنمية وتوسيع أسسها القطاعية والمجالية يستلزم تحقيق التكامل بين جهود المتدخلين والاستفادة من مردودية التعاون الناتجة عن هذه



التدخلات، فالجهة إذن أصبحت ملزمة بالتعاون والتشاور مع غيرها من الأطراف وفي مقدمتهم الدولة كجماعة عمومية معنية بالتنمية والجماعات المحلية الأخرى إلى جانب القطاع الخاص¹⁴.

وتكمن أهمية هذا التعاون في كونه يساعد على التخفيف من مشكل تداخل الاختصاصات ومن سلبيات التقطيع الجهوي. كما تتجلى أهمية التعاون بين الدولة والجهات أيضا في التخفيف من سلبيات التقطيع الجهوي والتقسيم الترابي هو وسيلة بيد الدولة لضبط وثيرة التنمية وضبط المجتمع السياسي، وربط السكان باستراتيجية الإنتاج، وأداة لإعادة هيكلة المجتمع حسب التناقضات والضغوط الطرفية بإدماج شرائح اجتماعية جديدة في المنظومة السياسية والإدارية الدولة¹⁵.

وبما أن الجهة إطار مؤسسي هدفه النهوض بالعملية التنموية، فإنها مدعوة مستقبلا إلى السير في اتجاه ترسيخ التعاون اللامركزي، الذي عرفه القانون المنظم للجماعات الترابية، بهدف التنمية المحلية والجهوية منذ أن عرف المغرب أول ميثاق للتنظيم الجماعي.

وللإشارة أعطى المشرع المغربي للتعاون بين الجهات مكانة هامة، إذ خصص لهذه المسألة الباب السادس من القانون المتعلق بتنظيم الجهات، إذ يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات قانون للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص¹⁶.

وتتبع هذه الأهمية التي حظي بها التعاون بين الجهات من المزايا العديدة التي يحققها، وهذه العلاقات هي إطار للتضامن الجهوي فعبها يمكن للجهات الغنية مساعدة الجهات الفقيرة وذلك من خلال إقامة علاقات شراكة لإنجاز بعض التجهيزات المشتركة أو لتسيير تجهيزات تستفيد منها أكثر من جهة. كما تعد علاقات التعاون التي تتم بين الجهات وسيلة فعالة لتجاوز عيوب التقسيم الجهوي خاصة فيما يتعلق بالجهات الصغيرة الحجم، فالتعاون يسمح لهذه الجهات بتوحيد جهودها مما يمكنها من تجاوز محدودية وسائل كل واحدة منها على حدة¹⁷. وما يمكن استنتاجه أن أسلوب التعاون الجهوي يبدو ضروريا في الوقت الحالي قصد تفعيل سياسة التنمية الجهوية إذا أخذ بعين الاعتبار ما يلي¹⁸:

- إصدار نصوص قانونية وتنظيمية توضح بشكل مدقق الميادين والمجالات المرتبطة بالتعاون؛
- تشجيع الجماعات الترابية المتعاونة بما فيها الجهات وذلك بمنحها مساعدات مالية؛
- فتح مجال التعاون الجماعي ما بين جميع الجماعات المحلية وعدم اقتصره على الإطار الأفقي بل ينبغي أن يمتد إلى الإطار العمودي، حيث يمكن مثلا لجهة ما أن تتعاون مع المجلس إقليمي أو عمالة أو جماعة حضرية أو قروية؛
- ✓ إنعاش أسلوب التعاون الجماعي بكل الوسائل الممكنة عبر وسائل الإعلام السمعي البصري، المكتوب... لتبيان غاياته؛
- ✓ اللجوء إلى أسلوب التعاون ما بين الجهات عبر نظام اللجنة، لا ينبغي أن يقتصر على النطاق الوطني بل ينبغي أن يمتد إلى المجال الدولي؛
- ✓ وضع الأهداف والغايات النبيلة للتنمية المحلية فوق كل اعتبار وذلك بترك الاعتبار السياسية والشخصية على الهامش من طرف المنتخبين الجهويين؛

✓ إن الهدف من التعاون داخل الإطار الجهوي هو مواجهة التحديات التنموية، أي دعما لاستراتيجية التنمية وتجاوز المحدودية والعوائق التي تصادف التنظيم الجهوي.

ومن أجل التعاضد في البرامج والوسائل، سمح الدستور المغربي الجديد للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها وتعتبر مجموعة الجماعات في هذا السياق مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتطبق عليها النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالصيانة على الجماعات الترابية، كما تطبق القواعد المالية والمحاسبية للجماعات الترابية على ميزانية المجموعة ومحاسبتها.



ويتميز هذا النوع من التعاون بسهولة تأسيس المجموعة وببساطة الإجراءات القانونية والإدارية الخاصة بإحداثها، كما أنها وسيلة مهمة لإنجاز مشاريع مشتركة بين الجماعات المتعاونة ووسيلة فعالة لتحقيق التضامن والتوازن بين الجماعات الفقيرة ونظيراتها الغنية على مستوى معالجة نقص الموارد المالية أو نقص التجهيزات خاصة على مستوى توزيع الماء والكهرباء وقطاع النقل وتدابير النفقات المنزلية.

إن تنظيم هذا النمط من التعاون بين الجماعات الترابية يتطلب توافر العديد من الإجراءات القانونية المنظمة لها كاسم المجموعة موضوع المجموعة مدة صلاحية المجموعة مقر المجموعة، طبيعة أو مبلغ مساهمة كل جماعة والمصادقة على المجموعة. أضف إلى ذلك إلى أنه يقوم بتسيير شؤون المجموعة مجلس ومكتب وتطبق عليهم نفس القوانين والشكليات المعمول بها في تشكيل أجهزة الجماعات وتسييرها المتمثلة في مجالس المجموعة ثم قواعد الانضمام والانسحاب والحل¹⁹.

وفي نفس السياق نص القانون التنظيمي للجهات في الباب الرابع في مادته 148 على أنهم يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

وقد خصص القانون التنظيمي المؤطر لعمل الجهة حيزا لهذا الميدان من خلال التنصيص عليه في مجموعة من المواضيع بغية إثارة الانتباه إلى ميدان التعاون والتأكيد على أهميته كوسيلة لتحقيق التنمية وهكذا نجد القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات قد تناول هذا الموضوع في المواد 82-97-99-101 والأبواب الثالث، الرابع، الخامس والسادس.

حيث نصت المادة 82 على ما يلي²⁰:

تشتمل الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية على الميادين التالية

(1) التنمية الاقتصادية

- دعم المقاولات؛
- توطین وتنظيم مناطق للأشطة الاقتصادية بالجهة؛
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي؛
- إنعاش أسواق الجملة الجهوية؛
- إحداث مناطق للأشطة التقليدية والحرفية؛
- جذب الاستثمار؛
- إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية.

(ب) التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل:

- إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل؛
- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.

(ج) التنمية القروية

- إنعاش الأشطة غير الفلاحية بالوسط القروي؛
- بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

(د) النقل:

- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة: تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

(هـ) الثقافة:

- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها؛



○ تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.

(و) البيئة:

○ تهيئة وتديير المنتزهات الجهوية؛

○ وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء؛

○ إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة الجديدة.

(ز) التعاون الدولي.

○ يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

○ لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جهة أو مجموعة جهات أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية.

ولتعزيز التعاون بين الجهات الترابية نص القانون التنظيمي في الباب الثالث على أنه "يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات مساهمة تسمى «شركات التنمية الجهوية» أو المساهمة في رأس مالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة. لا تخضع شركات التنمية الجهوية لأحكام المادتين 8 و9 من القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص²¹".

وتأكيدا على ذلك جاء في الباب الرابع للتصنيف على أنه "يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة. تحدد هذه الاتفاقيات غرض المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة أو مبلغ المساهمة والمدة الزمنية للمجموعة، عند الاقتضاء يعلن عن تكوين مجموعة الجهات أو انضمام جهة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجهات المعنية²²".

وفي ذات السياق نص القانون التنظيمي في بابه الخامس على أنه "يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص²³".

ولترسيخ مبدأ التعاون يؤكد القانون التنظيمي في الباب السادس على أنه "يمكن لجهة أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل إسم مجموعة الجماعات الترابية. تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة²⁴".

ثانيا: مبدأ التضامن

يعتبر التعاون والتضامن أحد المرتكزات الأساسية للتنظيم الجهوي والترابي حسب الفصل 136 من دستور، 2011 يقصد بمبدأ التضامن ذلك السلوك والصفة الذي يجذب الأعضاء المكونين لمشروع بعضهم إلى بعض بتلقائية وحرية متعاضدين ومتعاونين لمواجهة ما يلاقونه من مشاكل وعوائق يصعب تحطيتها بصفة فردية، وهذا السلوك اجتماعي نابع من غريزة الاجتماع لدى الإنسان.

فالتضامن هو ترجمة لسياسة إعداد التراب الوطني، باعتبارها سياسة عمومية مركزية ترابية أفقية استشرافية تستهدف الوصول إلى توزيع متوازن ومتكافئ للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بحيث ينتفع منها على حد سواء سكان المدن والقرى وسكان جهة وجهات أخرى مما يكرس شكلا جديدا من الديمقراطية الترابية- territoriale démocratie كما سماها F.PONCET. والتي تركز أساسا على فكرة



أن المواطن والمجموعة البشرية التي ينتمي إليها يجب أن يجد في المجال الذي يحيط به إمكانية ان يلبى حاجات أساسية تسمح له بالعيش المستقر.

ومن هذا المنطلق يظهر الدور الإستراتيجي لمبدأ التضامن الذي يركز على فكرة التوزيع أي توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والموارد والثروة على مجموع مناطق التراب الوطني على أساس المساواة لمواجهة الخصائص العالي والتفاوت في النمو الذي يؤثر بشكل سلبي على التنمية الترابية ويتحقق هذا التوزيع من خلال.

التوزيع العمودي يقصد بالتوزيع العمودي للموارد المالية إعادة توزيع الضرائب بين المركز والمحيط الجهوي والتراخي لتجاوز ضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية التوزيع الأفقي يقصد بالتوزيع الأفضى للموارد المالية إعادة توزيع الموارد الحياتية بين الجماعات الترابية الجهات العمالات والأقاليم الجماعات الحضرية والقروية خصوصا وأن الجبايات الترابية يشوبها سوء التوزيع، فالجماعات الحضرية والقروية تستفيد من 11 رسم أما العمالات والأقاليم تستفيد من 3 رسوم أما الجهات فتستفيد من 3 رسوم²⁵.

وجاء التنصيب على مبدأ التضامن في الفصل 136 من دستور 2011 والذي أشار على أن يركز التعليم الجهوي والتراخي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون التضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة."

وأكد أنه بالتنصيب الدستوري على هذين المبدأين سيتم وضع الآليات الكفيلة لتحقيقهما على أرض الواقع وسيدعم لا محالة الدور التنموي للجماعات الترابية، وسيجد من الفوارق بين الجماعات وسيصحح التباينات والاختلالات الموجودة فيما بينها²⁶. وما ينبغي التركيز عليه هو أن مبدأ التضامن والتعاون يفرض احترام الاختصاصات المحولة لكل جماعة ترابية وعدم وحسابة أية واحدة منها على الأخرى.

وبالتالي تخصيص الدستور على هذه الضوابط فيه ترسيخ الفكرة استقلالية جماعة ترابية عن أخرى.

- ✓ الحماية الاجتماعية والنقطة الصحية والشام التعاضدي أو النظم من لدن الدولة؛
- ✓ الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة؛
- ✓ التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛
- ✓ التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
- ✓ السكن اللائق؛
- ✓ الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الثاني؛
- ✓ ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛
- ✓ الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
- ✓ التنمية المستدامة.

في هذا الإطار، نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات على أن التنظيم الجهوي يركز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

ويعد التضامن بين الجهات أحد هذه الآليات، حيث خص الدستور الجهات بصندوقين عمل القانون التنظيمي للجهات على تحديد مجالات تدخلها، وكيفية اشتغالها ومعايير الاستفادة منها، ويخصص أحدهما للتأهيل الاجتماعي، ويروم سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية، وثانيهما للتضامن بين الجهات، ويهدف إلى دعم الجهات التي تعاني إكراهات تنموية موضوعية بفعل التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات وعن النمو غير المتكافئ والفوارق الجغرافية والديموغرافية بينها، والتباين في كلفة إنجاز المشاريع.



ويشكل التعاون بين الجهات آلية أخرى نص عليها القانون التنظيمي للجهات، فبالإضافة إلى التضامن الذي يفرضه تجاوز بعض سلبيات التقسيمات الترابية بسبب التوزيع غير العادل للأشخاص والثروات وتأهيل الجهات غير المستقطبة، خص المشرع الجهات بمجموعة من الآليات للتعاون فيما بينها أو مع باقي الجماعات الترابية الأخرى والأشخاص المعنويين، في القطاع العام والخاص. وتم تخصيص مجموعة من المقتضيات لتأطير وتنظيم التعاون بين الجهات تكرس التجربة التي راكمها التعاون اللامركزي بالمغرب بمختلف تجلياته. وتختلف هذه الآليات بين مجرد الاقتصاء على اتفاقيات للتعاون والشراكة أو استحداث شخص معنوي جديد قد يكون عاماً كما هو الشأن بالنسبة لمجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية، وقد يكون خاصاً كما هو الشأن بالنسبة لشركات التنمية الجهوية. ويمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون العام أو الخاص، لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة²⁷.

وبناء على ذلك فقد وضع القانون التنظيمي للجهات مجموعة من المبادئ والآليات لتأطير تدبير الشأن العام الجهوي، تركز على مبادئ التدبير الحر، الذي يخول للجهات حرية التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، وعلى التعاون والتضامن، ومشاركة السكان المعنويين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، لذلك يمكن للمواطنين والمواطنات وجميعيات المجتمع المدني تقديم العرائض إلى الجهات، وذلك بتسجيل نقط تدخل في اختصاصاتهم، وإحداث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية تعنى بالقضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة، والقضايا المتعلقة بالشباب، بالإضافة إلى القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي. وفي نفس السياق تم تكريس مبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات، بغية تجاوز التداخل الذي قد يحصل بين الوحدات الترابية، ومن أجل تجاوز التباينات ما بين الجهات، فقد تم إحداث صندوق التضامن بين الجهات وصندوق التأهيل الاجتماعي التي رصدت لهم مبالغ مهمة منذ 2018 إلى الآن كما سبق وأن رأينا، ومن أجل تنفيذ برامج التنمية الجهوية للجهات، فقد تم إحداث مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري (الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع) بالجهات.

الهوامش:

- 1- عبد الهادي الخياطي، التدبير الحر لشؤون الجهة بين آليات وحدود الاشتغال ورهانات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 158، ماي - يونيو 2021، ص 304
- 2- نفس المرجع، ص 304
- 3- نفس المرجع، م س ص 305
- 4- عبد الهادي الخياطي، م س ص 312
- 5- مصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاص بين الدولة والجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، 2، ص 88
- 6- مصطفى بلقزبور، م س، ص 89
- 7- مصطفى بلقزبور، م س، ص 79
- 8- الجريدة الرسمية، عدد 6380، 6 شوال 1436، 23 يوليو 2015
- 9- حكيمة ماهر، "حدود تجربة الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، عدد مزدوج، 12-13، 2020، ص 157-158
- 10- حكيمة ماهر، م س، ص 158
- 11- هشام مليح، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزوج، 21 و22 السنة 2012، ص 90
- 12- نجيب الحجوي، حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 1، السنة 2015، ص 83-84
- 13- سعيد الدحماني، حمزة الزروالي، التدبير العمومي الترابي، من التدبير الميداني إلى التدبير الحر، مجلة الشؤون القانونية والقضائية، العدد 2 السنة 2017، ص 238-



- ¹⁴ كلثوم هتهوتي، الجهة بالمغرب ومتطلبات التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، 2002-2003، ص 99
- ¹⁵ - كلثوم هتهوتي، م س، ص 102
- ¹⁶ - المجريدة الرسمية، عدد 6380، 6 شوال 1436، 23 يوليو 2015.
- ¹⁷ - كلثوم هتهوتي، م س، ص 102
- ¹⁸ - حجيبية زيتوني، "الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال الطبعة الأولى 2011 عدد 3، ص، 228-229.
- ¹⁹ - عبد الحق بلفقيه، «قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات»، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 33-34، ص 79.
- ²⁰ - المجريدة الرسمية، عدد 6380، 6 شوال 1436، 23 يوليو 2015.
- ²¹ - المجريدة الرسمية، م س
- ²² - المجريدة الرسمية، م س
- ²³ - المجريدة الرسمية، م س
- ²⁴ - المجريدة الرسمية، م س
- ²⁵ - سعيد الدحماني، حمزة الزروالي، م س، ص 241-242
- ²⁶ - أحمد بوسيدي، "الأسس الدستورية للجماعات الترابية"، دار المنظومة السنة 2012 ص 208
- ²⁷ - الموقع الإلكتروني، <https://assahraa.ma/journal> الجمعة 04 شتنبر 2015 تم الاطلاع عليه بتاريخ 2 أكتوبر 2024 على الساعة 14h00