

المملكة المغربية  
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير موضوعاتي

**تفعيل الجهوية المتقدمة:**

**الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد،  
والاختصاصات**

أكتوبر 2023

## إشارات هامة

تتدرج مهمة تقييم تفعيل الجهوية المتقدمة في إطار البرنامج المتعدد السنوات 2022-2026، ويتم تنفيذها على مراحل تستهدف سنويا تناول جوانب ومحاور ذات الصلة بالجهوية المتقدمة.

وقد انصبت هذه المهمة الموضوعاتية في مرحلتها الأولى (2022-2023) حول الإطار المؤسسي، الآليات والموارد، والاختصاصات، مع التركيز على الجهات بالنظر لمكانتها المحورية في الجهوية المتقدمة، على أن تتناول في مراحلها المالية الجوانب المتعلقة، تباعا، بالوظيفة العمومية الترابية وتنمية القدرات وتقييم برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية (2023-2024) وبالتمويل الترابي وتحفيز الاستثمار (2024-2025)، وأن تشمل، إضافة إلى الجهات، مستويات التنظيم الترابي الأخرى، ولا سيما العمالات والأقاليم، والجماعات.

إن المعطيات المعتمدة في إعداد هذا التقرير الموضوعاتي مصدرها وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات الترابية) والوزارة المنتدبة المكلفة بالميزانية والوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، بالإضافة إلى جهات المملكة الاثنتي عشرة. وقد كانت هذه المعطيات موضوع المسطرة التوجيهية المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية، لا سيما من خلال تبليغ تقرير الملاحظات والتقارير الخاص ومشروع الإدراج في التقرير السنوي.

إن هذا التقرير الموضوعاتي يتضمن الملاحظات المتعلقة بتفعيل الجهوية المتقدمة والتوصيات الرامية إلى تحسين تفعيله وتدارك المخاطر التي قد تشوبه مستقبلا.

وسيم نشر هذا التقرير الموضوعاتي طبقا لأحكام الدستور ولمقتضيات مدونة المحاكم المالية ويمكن أن تضمن أبرز الملاحظات والتوصيات، عند الاقتضاء، في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2022-

## أبرز الملاحظات والتوصيات

## أبرز الملاحظات والتوصيات

تندرج الجهوية المتقدمة في صلب الأوراش الاستراتيجية للمغرب، وتعد تنويعا لمسار اللامركزية والديمقراطية المحلية الذي نهجته بلادنا، منذ المصانقة على أول تقسيم إداري للمملكة سنة 1959، وفق مقاربة تدريجية. ويهدف هذا الورش، الذي يأتي تنفيذا للرؤية المتبصرة لجلالة الملك ولتوجيهاته الواردة في العديد من خطبه السامية، إلى النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة وإلى إرساء عدالة مجالية لفائدة كافة المواطنين.

وشهدت الفترة 2011-2015 تكريس المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة، حيث نص دستور 2011 في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، كما أفرد بابا خاصا للجهات والجماعات الترابية الأخرى (الباب التاسع). وتفعيلا لهذه المبادئ، تم سنة 2015، إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، التي منحت لهذه الأخيرة صلاحيات جديدة وواسعة. كما شكلت الفترة 2015-2018 مرحلة تأسيسية في مسار الجهوية المتقدمة، لترامنها مع إحداث وتفعيل مختلف هيكل مجالس الجهات، واستكمال إصدار النصوص التطبيقية للقوانين التنظيمية الثلاث (71 نصا تطبيقيا)، فضلا عن إصدار الميثاق الوطني للتركيز الإداري نهاية سنة 2018، الذي يعد دعامة أساسية لإنجاح هذا الورش (المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018).

ولأجل تقييم مدى تفعيل الجهوية المتقدمة، برمج المجلس الأعلى للحسابات هذه المهمة الموضوعية، التي ركزت، في مرحلتها الأولى التي أنجزت برسم 2022-2023، على الجهات بالنظر لمكانة الصدارة التي تتبوؤها، بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في إعداد مخططات وبرامج التنمية، وشملت الإطار القانوني والمؤسسي للجهوية المتقدمة، وآليات تفعيلها والموارد المرصودة للجهات لجعلها أقطابا اقتصادية ورافعة للتنمية المستدامة، وكذا اختصاصات الجهات الذاتية والمشاركة والمنقولة.

وهكذا، وبخصوص الإطار القانوني للجهوية المتقدمة، فقد تم العمل على اعتماد النصوص التطبيقية للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية داخل أجل ثلاثين شهرا، من خلال إصدار ثلاثة نصوص تطبيقية نهاية سنة 2015، و32 نصا خلال سنة 2016، بالإضافة إلى 36 نصا تطبيقيا خلال سنة 2017. كما تم، ابتداء من نهاية سنة 2020، تعزيز هذه المنظومة من خلال إصدار قانون بتغيير وتنظيم القانون المتعلق بجبايات الجماعات الترابية (القانون رقم 07.20)، فضلا عن القانون المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية خلال سنة 2021 (القانون رقم 57.19).

وفي نفس الإطار، حصرت "اللجان الموضوعية بين المؤسساتية" المحدثة من طرف وزارة الداخلية ابتداء من سنة 2017، ثمانية عشر (18) مجالا ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات وثلاثة (3) مجالات ضمن الاختصاصات المشتركة تتطلب تدخلا تشريعا أو تنظيميا، لتحديد نطاق هذه الاختصاصات وضبط حدود تدخل مختلف الفاعلين العموميين للحد من تداخل مهامهم مع اختصاصات الجهات. غير أنه، وباستثناء مشروع المرسوم المتعلق بإعداد تصميم النقل داخل المجال الترابي للجهة، الذي يوجد قيد الدراسة، لم يتم بغذ حصر جميع النصوص القانونية المتعلقة بمجالات تدخل القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهات، التي تقتضي التتيم أو التعديل في إطار الملاءمة التشريعية والتنظيمية.

كما لوحظ تأخر اعتماد النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية، من أجل تحديد حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعات الترابية ومجموعاتها، والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم بشكل يتلاءم مع خصوصيات الوظائف بالجماعات الترابية. وقد أعدت وزارة الداخلية ابتداء من سنة 2019، مشروع قانون متعلق بهذا النظام الأساسي، انبثق عن مشاورات

مع عدة فاعلين. غير أنه، وإلى حدود شهر سبتمبر 2023، لم يتم بَعْدُ عرض هذا المشروع على مسطرة التشريع، وذلك في انتظار التوافق مع الفاعلين المعنيين حول صيغته النهائية.

وفي ما يخص اللاتمركز الإداري، فقد سجل المجلس عدم استكمال منظومته القانونية رغم مرور أزيد من أربع سنوات على صدور الميثاق الوطني ذي الصلة، والذي ربط تحقيق أهداف اللاتمركز الإداري بمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وترتب عن تأخر استكمال هذه المنظومة محدودية تنفيذ خارطة الطريق التي أعدت في هذا الإطار، بحيث لم يتجاوز المعدل الإجمالي للإجراءات مكتملة الإنجاز 32% إلى غاية سبتمبر 2023، بينما بلغ معدل الإجراءات التي لا تزال في طور الإنجاز وتلك غير المنجزة، على التوالي، 36% و32%.

وعلاقة بالإطار المؤسسي للجهوية المتقدمة، فقد جعل الميثاق الوطني المذكور من إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة أولوية، بهدف تحقيق تجانس عمل مصالح الدولة على المستويين الجهوي والإقليمي وتجانس مناهج عملها وحسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أداؤها والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فضلا عن ترشيد النفقات العمومية. وفي هذا الإطار، تدارست اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري المحدثة لدى رئيس الحكومة، في سنة 2020، مجموعة من المقترحات المتعلقة بتجميع القطاعات الحكومية في إطار تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي، دون أن تحسم في المقترح النهائي الواجب تطبيقه، نظرا لتوقف انعقاد اجتماعاتها خلال الفترة الممتدة ما بين يوليوز 2020 ويونيو 2023 (بسبب الظروف المرتبطة بجائحة كوفيد-19 وتنظيم انتخابات 2021). وصادقت هذه اللجنة، بتاريخ 19 يونيو 2023، على مشروع مرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها، كما قررت إعداد مشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بهذه التمثيليات، وصادقت كذلك على تفعيل ثلاث تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي وتمثيلية قطاعية واحدة.

ويعزى تأخر إحداث التمثيليات المشتركة إلى عدم تملك وترسيخ ثقافة نقل الاختصاصات التقريرية من المركز إلى المستوى اللامركز لدى المصالح الوزارية. وقد ترتب عن ذلك، تعدد المصالح على المستوى الترابي التي يتعين على الجهات إشراكها في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية، مما يحد من فعالية اتخاذ القرارات حول هذه المشاريع، فضلا عن محدودية نقل أو تفويض الاختصاصات التي أوصلت للجنة الوزارية المذكورة (سنة 2020) بنقلها في المرحلة الأولى إلى المصالح اللامركزية، لاسيما تلك المتعلقة بمساطر الاستثمار. ذلك أنه، إلى غاية سبتمبر 2023، تم تفويض أو نقل 15 اختصاصا فقط في مجال الاستثمار إلى هذه المصالح، وهو ما يعادل نسبة 30% من مجموع الاختصاصات ذات الأولوية المرتبطة بعملية الاستثمار المحددة من طرف اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

وبخصوص آليات تفعيل الجهوية المتقدمة، سجل المجلس محدودية توظيف آلية التعاقد بين الدولة والجهات لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية، بحيث اقتصرت عملية إعداد عقود-البرامج والمصادقة عليها خلال الفترة 2020-2022، على أربع جهات (فاس-مكناس وبني ملال-خنيفرة وكلميم - واد نون والداخلة-وادي الذهب)، بكلفة إجمالية بلغت 23,56 مليار درهم همت 197 مشروعاً وتنموياً، أي بمعدل 22% من الكلفة التقديرية لبرامج التنمية الجهوية للجهات الأربعة المعنية. كما لوحظ عدم الوفاء بالأجل التعاقدية لإبرام الاتفاقيات الخاصة المحددة في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ إبرام عقد-البرنامج (أكثر من 50% من هذه الاتفاقيات تم توقيعها في السنة الثانية من تاريخ التوقيع)، مما ترتب عنه ضعف الإنجازات المادية للمشاريع المدرجة في عقود-البرامج بين الدولة والجهات (65 مشروعاً، بكلفة 8,86 مليار درهم، غير مفعّل من أصل 265 مشروعاً، أي ما يعادل 25%). ويعزى هذا التأخر أساساً إلى محدودية قدرة الجهات على تخطيط المشاريع وبرمجتها ودراستها وتنفيذها وفق الجدولة الزمنية المحددة في هذه العقود.

وعلى مستوى آخر، ولأجل تمكين الجهات من تدبير شؤونها، نص القانون التنظيمي ذي الصلة على إحداث وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع. وقد بلغ إجمالي إمدادات التجهيز المخصصة للوكالات المحدثة من طرف 11 جهة ما يناهز 8,51 مليار درهم خلال الفترة 2016-2022، مع تسجيل تفاوتات مهمة بين هذه الوكالات، بحيث لم تتجاوز هذه التحويلات 335,50 مليون درهم بالنسبة لثلاث وكالات (على مستوى جهات الدار البيضاء-سطات ومراكش-أسفي وكلميم-واد نون) و2,35 مليار درهم بالنسبة لأربع وكالات (على مستوى جهات الشرق والرباط-سلا-القنيطرة ودرعة-تافيلالت والداخلة-وادي الذهب)، فيما ناهزت هذه التحويلات 5,83 مليار درهم بالنسبة لأربع وكالات (على مستوى جهات طنجة-تطوان-الحسيمة وفاس - مكناس وبنى ملال-خنيفرة وسوس-ماسة).

وفي ما يتعلق باليات التمويل، مكن تفعيل الجهوية المتقدمة من رصد موارد مالية مهمة من طرف الدولة لفائدة الجهات، بحيث بلغت خلال الفترة 2016-2022 ما مجموعه 46,92 مليار درهم، شكلت فيه الحصة في منتج الضريبة على الشركات ومنتج الضريبة على الدخل حوالي 49% (22,85 مليار درهم)، متبوعة بالمخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة بنسبة 44% (20,7 مليار درهم)، بينما بلغت النسبة المتعلقة بالحصة من منتج الرسم على عقود التأمين 7% (3,37 مليار درهم). وتمثل هذه الموارد المرصودة من الدولة لفائدة الجهات (7,31 مليار درهم كمتوسط سنوي) نسبة 93% من مجموع مواردها الإجمالية، بينما لم يتجاوز المعدل السنوي للموارد الذاتية للجهات نسبة 7% (583 مليون درهم).

وبالنسبة للموارد البشرية، فقد بلغ، إلى حدود شتنبر 2023، عدد موظفي الجهات 865 موظفاً، بنسبة تأطير ناهزت 60%، مسجلاً بذلك ارتفاعاً إجمالياً وصلت نسبته إلى 14% مقارنة بسنة 2019 (760 موظفاً) وإلى 129% مقارنة بسنة 2008 (378 موظفاً). غير أن تدبير هذه الموارد البشرية ما زال يركز أساساً على تدبير إداري غير قائم على الوظائف والكفاءات اعتماداً على دلائل مرجعية، بحيث أن خمس جهات (الرباط-سلا-القنيطرة وبنى ملال-خنيفرة ودرعة-تافيلالت وسوس-ماسة وكلميم-واد نون) لم تضع بحد هذه الدلائل كخطوة أولى لإرساء منظومة التدبير التوقعي للوظائف وللأعداد والكفاءات. كما تبين أنه رغم استفادة بعض الجهات (الشرق والدار البيضاء-سطات وسوس-ماسة) من مواكبة مؤسسة دولية للتعاون لإنجاز دراسة متعلقة «بإعداد دليل مرجعي للوظائف والكفاءات بالجهة» في إطار المشروع المتعلق «بدعم الجهوية المتقدمة»، فإن مخرجات هذه الدراسة لم تُفَعَّل نظراً لعدم المصادقة عليها.

وفي ما يتعلق بتفعيل الاختصاصات الذاتية المنوطة بالجهات، فقد لوحظ في مجال التخطيط الترابي والبرمجة، تأخر اعتماد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، إذ، بعد مرور أزيد من خمس سنوات على صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد هذه التصاميم (المرسوم رقم 2.17.583 الصادر بتاريخ 28 شتنبر 2017)، لم يتم التأشير بحد على تصميمي جهتي الدار البيضاء-سطات ودرعة-تافيلالت، كما أن سبعة تصاميم جهوية لم تدخل حيز التنفيذ إلا خلال سنتي 2021 و2022. وقد منجل، في هذا الإطار، أيضاً عدم الإعلان عن محتوى التوجهات العامة لسياسة التهيئة الترابية على المستوى الوطني، وكذا بلورة الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على مستوى الجهة، مما ينعكس سلباً على تحقيق الانسجام والاتقافية بين تدابير تهيئة التراب على المستويين الوطني والجهوي.

وفي نفس السياق، عرفت برامج التنمية الجهوية برسم الفترة 2015-2021 تأخراً في المصادقة والتأشير على صيغها النهائية، حيث تم التأشير على 10 برامج في سنة 2018، وبرنامج واحد في سنة 2020، بينما لم تتمكن جهة درعة-تافيلالت من استكمال مسطرة الإعداد خلال الفترة المذكور. ويرجع هذا التأخر بالأساس إلى كون الصيغ الأولية للبرامج التي صادقت عليها مجالس الجهات لم تتسم بالواقعية ولم تأخذ بعين الاعتبار قدراتها المالية وتضمنت مشاريع ذات كلفة مرتفعة مما استلزم

إعادة النظر فيها من أجل ترتيب الأولويات وجعلها أكثر انسجاماً وهذه القدرات. كما سَجَل كذلك أن إعداد هذه البرامج قد جاء في غياب تصاميم جهوية لإعداد التراب.

ونظراً لهذه العوامل، فقد اتسمت حصيلة الإنجازات المادية للمشاريع التنموية بالمحدودية، إذ لم تتجاوز نسبتها 36% في متم دجنبر 2022.

وفي مجال التنمية الجهوية، لم تعتمد جميع الجهات بَعْدُ تصاميم النقل داخل دائرتها الترابية، وذلك بسبب غياب نص تنظيمي يحدد كيفية إعدادها وتنفيذها وتتبعها وتقييمها، فضلاً عن غياب منظومة حكامه تشرك مختلف الفاعلين في عملية تنظيم النقل داخل المجال الترابي للجهة. وقد أحالت الوزارة المكلفة بالنقل، سنة 2020، مشروع مرسوم يتعلّق بمسطرة إعداد هذه التصاميم، حيث لازال في طور الدراسة على مستوى وزارة الداخلية.

وبخصوص تفعيل الاختصاصات المشتركة مع الدولة، فلم يتم بَعْدُ اعتماد الإطار التنظيمي المتعلق بها، رغم كونه شكل أحد التزامات الأطراف الموقعة على الإطار التوجيهي لتفعيل الاختصاصات الذاتية والمشاركة، علماً بأن وزارة الداخلية بصدد إعداد مشروع مرسوم يتعلّق بتحديد شكلية وشروط إبرام وتنفيذ العقد بين الدولة والجهة، بهدف تجاوز المعوقات التي واجهت تفعيل الاختصاصات المشتركة.

وفي ظل هذا الوضع، لا يتعدى دور الجهات في تفعيل بعض الاختصاصات المشتركة تحويل مساهمتها المالية المحددة في اتفاقيات الشراكة إلى الأطراف المعنية. في هذا الإطار، لم تُفعل عدة جهات الاختصاصات المشتركة المتعلقة بإحداث أقطاب فلاحية (اختصاص غير مفعّل على مستوى 7 جهات) وإنعاش السكن الاجتماعي (9 جهات) والمحافظة على المناطق المحمية (10 جهات) والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية (6 جهات).

وبالنسبة للاختصاصات المنقولة، يتطلب تفعيلها التدريجي تحديد الآليات المؤطرة لتطبيق مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات في نقل الاختصاصات، لاسيما المعايير المعتمدة من طرف الدولة لتقييم مدى قدرة الجهة على الاضطلاع بالاختصاصات التي ستُنقل إليها. في هذا الصدد، تم تسجيل عدم نقل أي اختصاص من الدولة إلى الجهات في المجالات المحددة في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات (المادة 94)، كما لم يتم تحديد الحد الأدنى من الاختصاصات التي ستُنقل إلى الجهات، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات أهمية مباشرة للمواطنين.

بناء على كل ما سبق، يوصي المجلس رئاسة الحكومة بتتزيل الإجراءات المبرمجة في خارطة الطريق لتنفيذ الميثاق الوطني للتمركز الإداري وتقييم نتائجه، وذلك من خلال توفير الظروف والآليات الملانمة لانتظام عمل اللجنة الوزارية للتمركز الإداري. ويوصي كذلك بتسريع إعداد وإصدار المراسيم المتعلقة بإحداث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة للدولة.

كما يوصي الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، باتخاذ التدابير اللازمة، بالتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية، لمراجعة الهياكل التنظيمية المتعلقة بالمصالح المركزية واللامركزية، وملاءمتها مع الاختصاصات المحددة في التصاميم المديرية للتمركز الإداري.

ويوصي المجلس كذلك وزارة الداخلية بتحديد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية ذات الصلة بالاختصاصات الذاتية والمشاركة للجهات ووضع مخطط عمل وبرمجة زمنية لملاءمتها. كما يدعوها إلى الرفع من القدرات التدريبية للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، من خلال مواكبة مجالس الجهات لاستقطاب موارد بشرية ذات تجربة وخبرة عالية.

ويحث المجلس وزارة الداخلية على دعم ومواكبة الجهات في إعداد برامج تنمية جهوية قابلة للتنفيذ، تأخذ بعين الاعتبار مواردها المالية وقدراتها على تنزيلها، وتحري الدقة في تحديد التركيبة المالية

للمشاريع، مع تحديد المشاريع المبرمج إنجازها في إطار تعاقدى مع الدولة لتحقيق الانسجام والالتقائية.

بالإضافة إلى ذلك، يوصي المجلس الوزارة ذاتها بمواكبة الجهات لتحسين مردودية مواردها البشرية، لاسيما من خلال إرساء منظومة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات لتسهيل اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية وتقوية قدراتها التدييرية وملاءمة المناصب والكفاءات مع خصوصيات المجال الترابي للجهة.

كما يوصي المجلس وزارة الداخلية بتسريع اعتماد مشروع الإطار التنظيمي الذي يوضح منهجية تحضير وصياغة العقود المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، وآليات التنسيق بين مختلف المتدخلين، للتفعيل الأمثل للاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، وفق مقارنة تأخذ بعين الاعتبار جاهزية وقدرة الجهات على ممارسة هذه الاختصاصات. ويحثها أيضا على تحديد كفاءات ومعايير تطبيق مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات وإجراء تقييم لقدرة الجهات على الاضطلاع بها، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات الأهمية المباشرة للمواطنين ولإطار الاستثمار.

ويوصي المجلس وزارة الاقتصاد والمالية بوضع نظام أساسي ملائم للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع لتمكينها من الرفع من جاذبيتها لاستقطاب موارد بشرية ذات تجربة وخبرة عالية، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجال الترابي التابع لها.