

تقرير المجلس حول

متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية

مارس 2016

مجموعة العمل المنبثقة عن اللجنة

عبد الرحيم كسيري	رئيس اللجنة
مينة الروشاتي	المقرر
محمد الخاديري عبد الحي بسة إدريس أوعوشة عبد الرحيم كسيري	أعضاء مجموعة العمل
عمر بن عيدة عبد الشكور رايس	الخبير الدائم الخبير الخارجي



مقتطفات من الخطاب الملكية

"تشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقناها، وكرسها الدستور الجديد، ورشا كبيرا يتعين تديره بكامل التآني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي، في تنظيم هيكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية.

ولكسب رهانات هذا المسار، يتعين فسح المجال لتجديد النخب، والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب، وفتح آفاق أمام المواطنين والمواطنات، المتحلين بروح المسؤولية والنزاهة. كما نهيب بالحكومة الشروع في إصلاح الإدارة العمومية، لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة. وهوما يطرح مسألة اللاتمرکز، الذي ما فتننا ندعو إليه منذ أزيد من عشر سنوات. ومن هذا المنطلق، فالحكومة مطالبة باعتماد ميثاق للاتمرکز، بما يمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها، ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللاتمرکزة، وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية، في وضع المشاريع وحسن تسييرها.

وذلك بموازاة مع الانقلاب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة، لتفعيل التنظيم الترابي الجديد، في إطار حكمة جيدة، تضع التنمية البشرية في صلب اهتمامها.

إذ لا سبيل إلى رفع التحديات التي تواجه هذه الحكامة إلا بتحقيق تنمية بشرية عادلة ومنصفة، كفيلة بالتصدي للعجز الحاصل في المجال القروي، والخصاص الذي يعيق النمو في الوسط الحضري".

مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2012

"لذا، جعلنا من صيانة المواطن الهدف من كل الإصلاحات السياسية والاجتماعية، والمبادرات التنموية. فإقامة المؤسسات، على أهميتها، ليست غاية في حد ذاتها. كما أن النمو الاقتصادي لن يكون له أي معنى، إذا لم يؤثر في تحسين ظروف عيش المواطنين...

الجهوية التي نريدها يجب أن تقوم على الاجتهاد في إيجاد الحلول الملائمة لكل منطقة، حسب خصوصياتها ومواردها، وفرص الشغل التي يمكن أن توفرها، والصعوبات التنموية التي تواجهها.

والجهة يجب أن تشكل قطبا للتنمية المندمجة، في إطار التوازن والتكامل بين مناطقها، وبين مدنها وقراها، بما يساهم في الحد من الهجرة إلى المدن".

مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2015

2015

الفهرس

7	ملخص تركيبي
46	تمهيد
48	أهداف الإحالة الذاتية
50	أ-إرادة مولوية راسخة لتوسيع حقل الممارسة الديمقراطية والنهوض بالتنمية البشرية المستدامة والمندمجة
51	ب)إرادة شعبية صريحة لتبني الإصلاحات الكبرى وعمادها الجهوية المتقدمة
52	ج. مرجعية الميثاق الاجتماعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كمساهمة في تحقيق الرفاه الاجتماعي
52	د. هندسة ترابية ثابتة، وتغيير عميق في المضمون
53	هـ-مكاسب جوهرية أتى بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات
54	و. جهوية تستجيب للانتظارات وتولد آمالا عريضة
56	II.1.الواقع الحالي للاتمرکز واللامركزية
56	أ. لامركزية في تطور مستمر، لكن بنجاعة دون المستوى المنشود
61	ب. اللاتمرکز، إصلاح لا مناص منه، ولكن طال انتظاره
63	II.2. هيمنة رؤية قطاعية ومركزية
65	III.3.التحديات الواجب رفعها من أجل تحقيق اندماج أفضل للسياسات القطاعية
67	III.3. مقارنة من أجل تنزيل ناجح للجهوية المتقدمة
68	III.1. ضرورة إنجاز مرحلة التنزيل
68	أ.تملك جيد للإصلاح كشرط مسبق
69	ب- إنشاء أجهزة للقيادة والدعم
70	ج- استكمال المنظومة القانونية وإنشاء أجهزة التدبير
75	د- التشخيص الأساسي
75	هـ- إعداد برنامج التنمية الجهوية
81	و- مرحلة أجراء برنامج التنمية الجهوية
83	ز- إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب
84	III.2.الشروع في تطبيق لاتمرکز مكتمل وشامل
85	أ. المبادئ والقيم
86	ب. المستويات والمهام
86	ج. الحكامة
87	د. نطاق التطبيق
87	III.3.نقل الصلاحيات إلى الجهات
87	أ. من أجل تأطير قانوني وتقني لنقل الصلاحيات
88	ب. التحقيق الفعلي لنقل الصلاحيات
89	III.4.اندماج السياسات العمومية
89	أ.البرنامج الجهوي للتنمية والتصميم الجهوي لإعداد التراب كحجر الزاوية لتحقيق اندماج السياسات العمومية

90	ب- العمالات والأقاليم صلة وصل لتعزيز التعاون الترابي
90	ج -ميراثية الدولة رافعة ناجعة لاندماج السياسات العمومية
91	5.III الديمقراطية التشاركية رافعة للتماسك الاجتماعي والتقييم
91	أ. فضاءات جديدة للحوار والتشاور
96	ب. الديمقراطية التشاركية كإطار لتقييم الجهود التنموية والإسهام فيها
96	6.III النهوض بنظام دائم للتقييم والتواصل
96	أ. منظومة للإعلام والتتبع والتقييم
97	ب. منتديات التقييم
98	ج. استراتيجية تواصل دائمة
99	VI. التنمية الاقتصادية للجهة
99	1.VI الأقاليم الجنوبية نموذجا
100	2.VI استراتيجية قائمة على النهوض بالتنافسية وتنمية المبادرة الخاصة
100	أ. مناخ أعمال سليم
101	ب. امتيازات مقارنة ومتميزة
101	ج. استراتيجية تستجيب لطموحات واقعية
102	د. النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"
103	هـ. الارتقاء بالمسألة الاجتماعية إلى مستوى استراتيجية جهوية
104	و. حماية وتنمين الموارد الطبيعية
105	ز. تدابير لفائدة المقاول الصغرى والاقتصاد الاجتماعي والتضامني
106	3VI. تعزيز الموارد المالية للجهات
108	V. مواطن اليقظة
109	أ. الظرفية السياسية
109	ب. الإدارة
110	ج. المجتمع المدني
111	د. التحقيق الفعلي للمقاربة على أساس النوع الاجتماعي
111	IV. بعض الدروس المستخلصة من التجارب الأجنبية
113	IIV. التوصيات
128	الملاحق

طبقاً للمادة 6 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، قرر المجلس، بتاريخ 2 يونيو 2015، في إطار إحالة ذاتية، إعداد تقرير ورأي حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات اندماج السياسات القطاعية".

وخلال دورتها العادية الستين، المنعقدة في 31 مارس 2016، صادقت الجمعية العامة للمجلس بالإجماع على هذا التقرير المتعلق بمتطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات اندماج السياسات القطاعية.

ملخص تركيبي

يمثل انطلاق مسلسل الجهوية المتقدمة منعطفًا هامًا في المسار السياسي والديمقراطي والتنموي بالمغرب. وقد رأى هذا الإصلاح المؤسساتي الترابي النور بفضل الإرادة الراسخة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس والانخراط السياسي الشعبي الواسع تكرسهما الوثيقة الدستورية ليوليو 2011. ويستمد هذا المشروع خصوصيته من كونه يروم في الآن نفسه تحقيق هدف توسيع حقل الديمقراطية التمثيلية الجهوية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والبشرية المندمجة والمستدامة، بغاية الحد من الفراق، وصيانة كرامة المواطنين، والنهوض بدنامية النمو وتوزيع منصف لثماره. وقد اختار المغرب منذ الاستقلال الديمقراطية التمثيلية التعددية واللامركزية كخيارين استراتيجيين لا رجعة فيهما. ذلك أن هذا النمط من الحكامة الترابية يمنح السكان، من خلال المجالس المنتخبة، سلطة تدبير الشؤون المحلية بأنفسهم. وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي، بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت أولها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر محطات حاسمة، خصوصًا في سنة 1976، التي شكلت تحولًا حقيقيًا في مسار اللامركزية، تلتها مجموعة من الإصلاحات المنتظمة والمتوالية سنوات 1992 و2002 و2009.

وظلت صفة الجماعة الترابية، الخاضعة للقانون العام والمتمتعة بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية المالية، مقتصرة على الجماعات والعمالات والأقاليم، إلى أن جاء دستور 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى مصاف الجماعات الترابية.

وقد فتح دستور فاتح يوليو 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، آفاقًا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من إقرار الجهوية المتقدمة، بإعطاء الجهة مكانة الصدارة، من خلال تكريس شرعيتها الديمقراطية، وتخويلها مجموعة من المهام والاختصاصات التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية، وبالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه وتواجه التحديات الجديدة.

هكذا أصبحت الجهات مستوى ترابيا يحظى بأهمية خاصة، وإطارا مناسباً لتحقيق الاندماج بين السياسات القطاعية وتحقيق الانسجام بين جهود وأشكال تدخل مجموع الفاعلين الاقتصاديين المعنيين بالمجال الترابي. وتشكل أيضا مجالاً مناسباً للمشاركة الفاعلة للسكان في تدبير الشؤون الجهوية، وفي جهود التنمية المجالية، وذلك بفضل الآليات الجديدة لإعمال "الديمقراطية التشاركية".

يتعلق الأمر إذن بإصلاح جاء في إبانها، كاستجابة ملموسة لتطوُّع عام نحو تحقيق "مغرب الجهات"، مغرب موحد ومكوّن من جهات متكاملة ومتضامنة، تتضافر فيه جهود جميع الأطراف لضمان رفاه المواطنين وعيشهم الكريم.

ووعيا من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالرهانات الهامة المرتبطة بهذا الإصلاح، ورغبة منه في المساهمة في النقاش العام حول مقتضيات التنزيل الناجح للجهوية، قرر إنجاز دراسة حول هذا الموضوع، في إطار إحالة ذاتية، تركز أهدافها الأساسية على المحاور الآتية:

(أ) تحديد الأدوات والمقاربات الكفيلة بإنجاح اللامركزية واللامركز الإداري، وخاصة في مجال نقل السلطات؛

(ب) تحسين انسجام واندماج السياسات العمومية على المستوى الترابي؛

(ت) النهوض بتنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة؛

(ث) تعزيز التعاون والنهوض بمشاركة الفاعلين المؤسستيين والترابيين؛

(ج) تعزيز الديمقراطية التشاركية.

وتستهدف التوصيات والمقترحات المتعلقة بهذه المحاور اقتراح مقاربة تمكّن من إنجاز عملية تنزيل الجهوية، ورفع تحدياتها. وقد جاءت نتيجة تحليل لواقع اللامركزية واللامركز، ولدرجة اندماج السياسات القطاعية. وهي إذ لا تدعي الإحاطة الشاملة بالموضوع، فإنها تستخلص الدروس من التجارب والتطورات المتحققة إلى حدود اليوم في هذا المجال، مع الاستناد أساسا إلى بعض المراجع وإلى المقاربة التشاركية التي يعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في مجموع أعماله ودراساته.

1. واقع اللامركزية واللامركز

لامركزية في تطور مستمر، ولكن بنجاحة دون المستوى المنشود

تم إرساء الجهوية المتقدمة تتويجا لمسلسل طويل من تطور اللامركزية التي انخرط فيها المغرب منذ الستينات. وقد مرّ هذا المسلسل الطموح بمجموعة من المراحل، من أبرزها على وجه الخصوص سنة

1976 التي تمثل منعطفًا حقيقياً للامركزية، تم تعزيزها بإصلاحات متوالية سنوات 1992 و 2002 و 2009.

وتتمثل أهم خاصية ميّزت إيجاباً هذا المسلسل في تكريس الجماعة كنواة أساسية للامركزية وتكوين النُخب المحلية وتدبير خدمات القرب لفائدة المواطنين.

وقد حظيت الجماعات المحلية باختصاصات واسعة وبوسائل مالية هامة تتجاوز بكثير تلك المرصودة للعمالات والأقاليم والجهات، علماً أن هذه الأخيرة لم تُحوّل لها صفة الجماعة الترابية إلا سنة 1992.

ويُفسّر تركيز عمليات تقييم اللامركزية على تجربة الجماعات بالدور المحدود للعمالات والأقاليم والجهات فيما يخص تطور اللامركزية، إلا أنه ورغم التطورات المؤسساتية التي لا يمكن إنكارها، يسود شعور عام بالخيبة بصدد تطور اللامركزية عموماً، وأداء الجماعات على وجه الخصوص.

ويُعزى انتشار هذا الشعور إلى عدة عوامل مؤسسية، منها طبيعة الجهوية نفسها التي كانت تمر بمرحلة "البدايات"، وبالتالي لم تكن الجهة تتمتع بسلطة تقريرية ملائمة ولا تتوفّر على وسائل العمل الكافية، كما أنها تفتقد إلى الرؤية الاستراتيجية، حيث تقتصر على قرارات تلبية في معظمها حاجيات ذات بعد محلي صرف، أما العمالات والأقاليم فلم تكن لها مكانة دستورية واضحة، حيث إنها كانت تتمتع بصفة الجماعة الترابية، وتشكل في الواقع أحد مستويات ضبط وتنظيم الإدارة الترابية والإشراف عليها. وبالنسبة إلى الجماعات المحلية، فقد مثّل غياب أغلبية مستقرة ومتجانسة عاملاً حاسماً أدى إلى ضعف حكومتها وإلى احتداد الصراعات الحزبية داخلها على حساب المصلحة العامة.

ومن جانب آخر، فإن حجم الوصاية، الذي اعتبره البعض مفرطاً، والطابع المركزي للإدارة لم يساعدا في توضيح المسؤوليات الموكّلة إلى المستشارين الجماعيين الذين استفاد بعضهم من هذه الوضعية، مستغلاً عدم التطبيق الصارم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وتتعدد أيضاً الاختلالات الملاحظة على مستوى الحكامة، وتتمثل هذه الاختلالات في ضعف الخبرة، والتأطير غير الكافي للإدارة المحلية، وتضخم عدد الموظفين بالجماعات المحلية، مع النجاعة غير الكافية، إضافة إلى عدم اعتماد أدوات ومعايير التدبير الحديث.

ومن بين أوجه القصور التي ميزت أيضاً حصيلة التدبير الجماعي، هناك التدبير المختل لممتلكات الجماعة وعدم إيلاء الاهتمام الكافي لمسألة التعامل مع الوعاء الضريبي وتحصيل المداخل، إلى جانب بعض التجاوزات في مجال التعمير وتدبير الميزانيات والصفقات.

اللاتمركز الإداري: إصلاح لا مناص منه، لكن طال انتظاره

على عكس ما عرفه المغرب في مجال اللامركزية من تطور كبير، لم تستطع الإدارة التخلص من بعض الممارسات ذات النزوع المركزي، وظلت تنتهج المقاربة العمودية، وأبدت تمنا "دوغمانيا" تجاه مسلسل اللاتمركز، متذرة بشتى الأسباب، رغم الإرادة المولوية السامية في إعطاء دفعة قوية لهذا التوجه، تجسدت على الخصوص في المبادرتين الملكيتين سنتي 2002 و2005 على التوالي، الفاضيتين بإنشاء المراكز الجهوية للاستثمار بهدف تحقيق لا تمركز الاستثمار، وبإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي كرّست على أرض الواقع المقاربة الترابية والتشاركية في تدبير إشكالية الفقر والإقصاء الاجتماعي. ولم يؤد صدور نصين تنظيميين سنتي 1993 و2005 متعلقين باللاتمركز إلى تحقيق الهدف المنشود، بسبب النقائص التي ميزت تصور مشروع اللاتمركز الذي تم حصره في مجرد تفويض التوقيع، وكثرة المصالح الترابية الخارجية التي لا تتمتع بأي سلطة حقيقية في مجال اتخاذ القرار، ولا تتوفر على الوسائل المناسبة للاضطلاع بدورها.

ولن يفوت الباحث ملاحظة وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى، فاللاتمركز عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكومة الإدارية، من أجل مسايرة تطور المجتمع، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا، والاستجابة بنجاعة، على أساس مبدأ القرب، لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين.

هيمنة رؤية قطاعية ومركزية:

يكاد يجمع المراقبون على أن السلطات العمومية لم تتمكن بعد من رفع تحدي الإدماج، في مجال السياسات العمومية، رغم أهميته. ذلك أن منطق التجزيء والفصل بين هذه السياسات، التي تظل في أغلبها حبيسة رؤية قطاعية معزولة، إضافة إلى كثرة المتدخلين لتحقيق الهدف الواحد، يؤدي إلى اختلاف في تصور الحلول، وإلى تأخر في تطبيق هذه الحلول، مما يحد من نجاعة السياسات العمومية ومن أثرها على المواطن.

ومن بين العقبات التي تحول دون تجاوز هذه الوضعية، سيادة المنطق الحسابي والكمي، الذي يُعتمد كمؤشر رئيسي، بل كمؤشر وحيد، لقياس المنجزات القطاعية.

ولا تساعد تقنية إعداد ميزانية الدولة، القائمة على مقاربات قطاعية ومتنافسة، في تحقيق الاندماج والتكامل بين المشاريع والأعمال التي تنجزها الإدارة. فنظرا لإكراهات وضع الميزانية وحفظ

"التوازنات السياسية"، تُعطى الأسبقية لمنطق التوزيع القطاعي للميزانية، عوض البرمجة المُعقَّنة والمندمجة والتي تستهدف القطاعات والمشاريع ذات الأولوية.

يتعين إذن من أجل تحقيق اندماج السياسات العمومية رفع مجموعة من التحديات، وعلى رأسها ربح رهان الزمن والمسارعة إلى الاستجابة للانتظارات الملحة والإشكاليات المتعددة والمتنوعة.

ويجب أيضا مواجهة مسألة ندرة الموارد المالية، عن طريق ترشيد استعمال هذه الموارد والعمل على تنميتها، دون إثقال كاهل المواطن والفاعلين الاقتصاديين باقتطاعات ضريبية إضافية.

وأمام هذه الرهانات والتحديات التي تطرحها إشكالية اندماج السياسات العمومية، تقدم الجهوية أرضية مثالية لإطلاق دينامية جديدة من أجل التعاون والتنسيق بين السياسات ومختلف المشاريع. وهنا تبرز أهمية تعزيز العلاقات بين مختلف المؤسسات والجماعات الترابية، وعلى وجه الخصوص بين والي الجهة والعمال ورؤساء مجالس المستويات التنظيمية الترابية الثلاث للجماعات الترابية، من أجل تنشيط عمل مختلف المتدخلين والتنسيق بينهم، على اعتبار أن طبيعة تلك العلاقات شرط لازم لتحقيق اندماج السياسات القطاعية على المستوى الترابي.

II. مقارنة من أجل تنزيل ناجح للجهوية المتقدمة

تتيح مسألة تنزيل الجهوية فرصا عديدة يتعين استغلالها، وتطرح تحديات هامة على العديد من الأصعدة المتكاملة والمترابطة فيما بينها. ومن الضروري العمل على رفعها لكونها تمثل الشرط الأساسي لنجاح هذا الورش الذي انخرطت فيه الدولة. يتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- إنجاز عملية تنزيل الجهوية، وخاصة في مرحلة انطلاقها الأولية، وإنشاء هيكلها الإدارية والتدبيرية؛
- الشروع في تطبيق لاتمركز مكتمل وشامل؛
- خلق شروط تحسين اندماج السياسات العمومية؛
- خلق شروط ممارسة جيدة للديمقراطية التشاركية؛
- تشجيع التنمية الاقتصادية للمجال الترابي؛
- النهوض بالتنمية الاجتماعية والتقليص من الفوارق؛
- تعزيز الموارد المالية للجهة؛
- حماية وتثمين الموارد الطبيعية.

وسيعالج هذا التقرير هذه القضايا، مع التأكيد على أن تنزيل هذا الورش الكبير، بمختلف أبعاده ومرامييه، وطبقاً لروح ونص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتطلب انتهاج مقاربة متدرجة ومتميزة وعملية، مع إجراء ممتدة على عدة مراحل.

التمكُّن الجيد للجهوية

تتطلب عملية إعادة توزيع السلطات والموارد بين المركز والمحيط، وإقرار حكمة جديدة على المستوى الترابي وعلى مستوى الإدارة المركزية، اعتماد مقاربة واقعية وعملية، وتعبئة كاملة لكل الفاعلين.

يتعين في البداية تنظيم مجموعة من عمليات التواصل والتوضيح بهدف التعريف بالجهوية وجعل الفاعلين يملكونها ويتشبعون بأسسها ومفاهيمها وقيمتها، مع الإحاطة الوافية بنطاق اختصاصات الجهات وحدودها وتمييزها عن اختصاصات المتدخلين الآخرين، وخصوصاً الدولة والجماعات الترابية الأخرى.

ويتعين إشراك المجتمع المدني في هذه المرحلة، وعلى وجه الخصوص المنظمات العاملة في المجالات ذات الصلة بالشباب والمرأة، من أجل إعدادها للمشاركة الفاعلة في المراحل الإجرائية للجهوية.

ويجب أيضاً، في هذه المرحلة، استحضار الرأي العام بكل مكوناته، ولهذه الغاية، يتعين على وسائل الإعلام عموماً، وقنوات التلفزة والمحطات الإذاعية خصوصاً، أن تنخرط في هذا المسار الهادف إلى التحسيس والنهوض بالوعي المدني وبضرورة المشاركة.

إنشاء أجهزة القيادة والدعم

ويتطلب الإشراف على مختلف مراحل تنزيل الجهوية قيادة متواصلة ودقيقة، سواء على المستوى السياسي والاستراتيجي أو الإجرائي. ولهذا الغرض، يتعين إحداث هيئة عليا للقيادة تتكفل بالمراقبة والتوجيه والتحكيم واتخاذ قرارات استراتيجية، من قبيل نقل الاختصاصات وتحويل الموارد. ومن المفيد أن تُسند إلى هذه الهيئة أيضاً، بهدف البلورة الفعلية للإصلاحات المنتظرة، مهام التتبع والتقييم، من أجل تقديم حصيلة سنوية عن التطورات المتحققة والنقائص والعقبات، فيما يخص تنزيل الجهوية، سواء على المستوى القطاعي أو الشامل.

وتحتاج الجهات، على المستوى الإجرائي البحت، إلى أجهزة للمواكبة والاستشارة، سواء على المستوى المركزي أو الجهوي. ويتعين على كل قطاع وزاري معني بالجهوية أن يعيّن على مستوى الوزارة نقاط اتصال يُكفّل أعضاؤها بربط العلاقة بأجهزة القيادة والمواكبة، وبضمان اليقظة والتعبئة على مستواها،

من أجل تتبُّع تنفيذ الالتزامات التي تعهَّدتُ بها في إطار مسلسل تنزيل الجهوية. وبموجب المنظومة القانونية التي تخضع لها الجماعات الترابية والمهام التنظيمية الموكلة إلى وزارة الداخلية، فإن هذه الأخيرة موكول لها الاضطلاع بدور ريادي في هذا الصدد، بوصفها سلطة الوصاية على هذه الجماعات الترابية، ذلك أن انطلاق مشروع الجهوية يزيد من حجم مسؤوليتها في تنزيل هذا الإصلاح، ويلزمها بتفاعل ونجاعة أكبر، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بتعزيز وتنظيم العلاقات بين مختلف المؤسسات والأطراف المعنية بعملية تنزيل الجهوية.

الشروع في استكمال المنظومة القانونية وإحداث أجهزة التدبير

سيتم خلال المرحلة الأولى لانطلاق عملية تنزيل الجهوية المتقدمة، أيضا استكمال المنظومة القانونية وإحداث الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع.

وفيما يخص النصوص المتَّخذة لتطبيق النصوص التنظيمية، فإن الأجل الذي يحدده النص التنظيمي المتعلق بالجهات المتمثل في 30 شهرا، لا يبدو متناسبا مع الأولوية الواجب إعطاؤها لمسألة استكمال المنظومة القانونية للجهة. ذلك أن الجهات مطالبة بإعداد التصميم الجهوي للتنمية واستكمال إنشاء الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع داخل أجل 12 شهرا. لهذا السبب، يبدو من المفيد أن يتم استكمال المنظومة القانونية للجهات داخل أجل 12 شهرا.

وبما أن الأمر يتعلق، فيما يخص الهياكل الإدارية، بتجربة بكرٍ خلّاقة، فمن المفيد استخلاص الدروس من التجربة السابقة للجماعات، وتفادي نقائصها، والاستفادة من هذه الفرصة التاريخية لوضع بنيات بسيطة وناجعة وغير معقدة، من أجل تدبير حديث يعتمد على التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والتواصل، وعلى الخدمات الخارجية.

ونسجل هنا بارتياح التزام الدولة بتقديم دعمها للجهات، من أجل تملك أدوات الحكامة الجيدة ووسائلها، وممارسة صلاحياتها على أحسن وجه. وفي انتظار صدور النصوص المنظمة لطبيعة هذا الدعم وكيفية، وخلال السنوات الثلاث الأولى من تنزيل الجهوية، يستحسن إنشاء مجموعات دعم إجرائية، سواء على المستوى المركزي أو الجهوي، تحت إشراف وزارة الداخلية، مع مشاركة، على وجه الخصوص، قطاعات المالية والشؤون الإدارية على المستوى المركزي، والمندوبية السامية للتخطيط وإعداد التراب والمالية على المستوى الجهوي، وستضطلع كلها بدور حاسم، كل فيما يخصه، في مسلسل اللاتمرکز والتخطيط الجهوي.

ولكي تمنح الدولة لمبدأي "التدبير الحر" و"مسؤولية الأمر بالصرف" دلالتها الحقيقية، من الأفيدي أن توقف العمل بالمراقبة القبلية في مساطر الالتزام بالنفقات، وتعوضها بمراقبة مواكبة أكثر مرونة وتركيزا على الأعمال والقرارات الاستراتيجية، ذلك أن المسؤولين الجهويين، باعتبارهم مسؤولين سياسيين، ملزمون بالنتائج ويتقدم حصيلة عملهم لناخبيهم، علما أن هؤلاء أصبحوا أكثر وعيا بهذه المسألة. لهذا، فإن المسؤولين الجهويين يسعون إلى إنجاز المشاريع التي أطلقوها بوتيرة أسرع للوفاء بالالتزامات التي تعهدوا بها أمام ناخبيهم.

وقد أصبح بالإمكان العمل بهذا الإجراء، دون خوف من أي تداعيات سلبية، اعتبارا للقواعد الجديدة في التدبير العمومي التي نص عليها القانون التنظيمي حول الجهات، ووظيفة اليقظة الفعلية والإجرائية التي تضطلع بها مختلف الهيئات الرسمية المكلفة بالمراقبة البعيدة.

ويظل تدبير الشؤون الجهوية رهينا أيضا بطبيعة الموارد البشرية المكلفة بالإدارة والتدبير اليومي للشأن الجهوي. ويجب في هذا الصدد، الحرص الشديد على تشجيع الكفاءات والنهوض بثقافة الاستحقاق واعتماد أدوات حديثة في تدبير الموارد البشرية وتكوينها بطريقة مهنية واحترافية.

ولا يتحقق النهوض بالوظيفة العمومية المحلية، كشرط أساسي لإنجاح هذا الورش، من دون وضع نظام أساسي محفّز ومثمن ومنسجم مع النظام الأساسي للوظيفة العمومية بالمغرب. كما أن هذا الأخير يتعين أن يستجيب هو أيضا لمتطلبات ثقافة تشجيع الاستحقاق والكفاءة، انسجاما مع الإصلاحات التي انخرط فيها المغرب، وتلك التي ترسم في الأفق مع انطلاق العمل بالجهوية، وخاصة على مستوى اللاتمرکز الإداري.

ويبدو من المفيد أن تعمل الدولة، خلال المراحل الأولى من تنزيل الجهوية، على تقديم الدعم في مجال تعبئة الموارد البشرية، ذلك أن وضع بعض الأطر العليا ذات الكفاءة والخبرة، لا سيما في التخصصات التقنية والمالية، رهن إشارة الجهات، سيكون له أبعاد الأثر في إنجاز مرحلة الانطلاق.

وأخيرا، من الأهمية بمكان أن يخضع إلحاق الموظفين وإعادة تعيينهم في الجهات، في إطار الحركية، إلى معايير صارمة للكفاءة، لمنع تضخم أعداد الموظفين، وسدّ الطريق أمام الاعتبارات الذاتية.

إنجاز تشخيص مسبق قبل إعداد برنامج التنمية الجهوية

يمثل إعداد برنامج التنمية الجهوية مرحلة أساسية في عملية ممارسة الجهة لاختصاصاتها. ومن أجل الاضطلاع بهذه المهمة على أحسن وجه، من الضروري إنجاز تشخيص مسبق في شكل تحليل يركز

على نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والمخاطر المرتبطة بالجهة، مع اعتماد مقارنة تشاركية من أجل وضع رؤية استراتيجية واستباقية مشتركة للجهة، و"حصيلة" دقيقة ومفصلة لتحديد درجة انخراطها في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وقياس ما حققته من تطور انطلاقاً من مؤشرات مناسبة للنتائج والأداء.

ويأتي على رأس الأولويات الارتقاء بمؤشرات التنمية البشرية إلى مستوى لائق، والقضاء على كل التفاوتات التي تحول دون تمتع عدد كبير من المواطنين من حقوقهم الأساسية، ويمكن في هذا الصدد الاستفادة من الميثاق الاجتماعي الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والعمل على التوافق مع أهداف التنمية المستدامة، بالنسبة إلى الفترة ما بين سنتي 2015 و2030، المصادق عليها من طرف منظمة الأمم المتحدة.

ومن بين الأولويات أيضاً هدفُ النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، في إطار استراتيجية مدمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية للدولة، ومتناسبة مع المؤهلات والخصوصيات الجهوية. ولإنجاح هذه المقاربة، يتعين اعتماد "مشروع للجهة" يقوم على تعبئة كل القوى الحية في الجهة.

ومن بين الشروط اللازمة لإضفاء المصداقية على برمجة برنامج التنمية الجهوية، الحرصُ على اختيار مشاريع ذات جودة، وبكلفة يمكن للجهة أن تتحملها، والحرصُ أيضاً على تعبئة الموارد المالية الكافية لبلورة هذه المشاريع. ولكي تتمكن الجهة من بلوغ هذا الهدف، يتعين عليها أن تستعين بالخبرة المشهود لها بالكفاءة في مجال التفاوض المالي والترافع المعزَّز بالحجج المقنعة.

ورغم أن الموارد الذاتية للجهة ستعرف ارتفاعاً مهماً، فإن اللجوء إلى الاقتراض لا مناص منه لاستكمال تمويل مخططات التنمية الجهوية، وخاصة بالنسبة إلى مشاريع الاستثمار الاقتصادية الضخمة والمهيكلية، والتي تحتاج بالضرورة إلى اعتمادات كبيرة.

وفي هذا الصدد، يتعين على صندوق التجهيز الجماعي، بوصفه بنكا للجماعات الترابية، أن يكيّف وسائل عمله ومجالاته وكيفيات تدخله، مع مختلف الأدوار التي عليه القيام بها، كمُؤل، وكمُدبّر مركزي للموارد الضريبية للجماعات الترابية، وكمصدر لتقديم المشورة في مجال تحليل وإعداد المشاريع الاستثمارية للجهات.

أجراًة برنامج التنمية الجهوية

من أجل إنجاز برامج التنمية الجهوية، وفي انتظار تشكيل وتعزيز الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، تظل الحاجة قائمة إلى دعم مؤسسات الدولة، كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، وبصفة خاصة من خلال فرق للمواكبة والدعم على المستوى الوطني والجهوي، و نقاط الاتصال المُحدثة على مستوى الوزارات، وفقا لما تم اقتراحه في إطار إنشاء أجهزة القيادة.

ورغم وضوح المهام المسندة إلى الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع من الناحية القانونية، كأجهزة للخبرة وتنفيذ المشاريع، فمن المستحسن اللجوء إلى الخبرة الخارجية العامة والخاصة، في ما يخص الجانب الإجرائي، وذلك بهدف سد الحاجة إلى الخبرة التقنية والإجرائية للجهات في المرحلة الأولى من تفعيل وتعزيز الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع.

ومن مصلحة الجهات أن تستفيد من الخبرة والتجربة الميدانية التي راكمتها وكالات تنمية الأقاليم والعمالات، حيث يمكن تعديل الإطار القانوني لهذه الوكالات مباشرة ومنحها صفة وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع، وإذا تعذر ذلك، يمكن إبرام شراكة بين الدولة والجهات تسمح لوكالات تنمية الأقاليم والعمالات، في مرحلة انتقالية، بتنفيذ المشاريع المقررة في برنامج التنمية الجهوية، في إطار عقدة للتدبير المفوض للمشاريع.

إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب

تتطلب هذه المرحلة، ذات البعد الاستراتيجي، معرفة عميقة بالجهة، وتشاورا واسعا، ومشاركة كل الفاعلين الجهويين، والحرص على ملاءمة التصميم مع التوجهات الاستراتيجية للدولة ومراعاة الخيارات المتخذة والالتزامات المتعهد بها سابقا من قبل كل الأطراف.

إضافة إلى ذلك، يتعين أن تندرج الطموحات المشروعة للجهة في إطار رؤية متوازنة لإعداد التراب، تُراعى فيها الجوانب الأساسية للاستدامة والإدماج.

ولهذه الأسباب كلها، ومن أجل الاستفادة من الدروس المستخلصة من الحصيلة المرحلية لبرنامج التنمية الجهوية، المقررة خلال السنة الثالثة من الولاية الجهوية، يبدو من المفيد برمجة مسألة وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب مباشرة بعد هذه المرحلة، علما أن عددا كبيرا من الجهات، وعددها ثمانية، يتوفر أصلا على تصاميم مصانق عليها، والتي يتعين فقط تكييفها مع التقطيع الجغرافي الجديد للجهات، إضافة إلى وجود أحد عشر تصميمًا جهويًا مندمجًا لإعداد التراب.

إطلاق لاتمرکز مكمّل وشامل

مع الشروع في تطبيق الجهوية، لم يعد هناك وقت للتردد ولأنصاف الحلول، ذلك أن الجهوية المتقدمة يجب أن يواكبها على نفس النحو لاتمركز متقدم.

ولم يعد الأمر يتعلق فقط بقرارات قطاعية مرتبطة بمناسبات آنية لتفويض التوقيع في هذا المجال أو ذلك، أو بمجرد إنشاء مصالح لامركزة، بل يتعين إقرار لاتمركز حقيقي، يهتم كل المستويات التنظيمية الترابية، كقاعدة عامة لنقل حقيقي للسلطات من المركز إلى المحيط، وإعادة النظر في منظومة الحكامة الإدارية، الأمر الذي يتطلب مراجعة طرق تنظيم أجهزة الدولة ومهامها ومنهجية عملها وحضورها على المستوى الترابي.

ويتعين على الحكومة أن تعمل على إعداد ميثاق اللاتمركز الإداري، مع ضرورة التعجيل بإخراجه إلى حيز الوجود، كما ذكر بذلك صاحب الجلالة الملك محمد السادس، في خطابه السامي بتاريخ 6 نونبر 2016، بمناسبة إعطاء الانطلاقة للنموذج التنموي الجديد للأقاليم الصحراوية. ونظرا للأهمية الاستراتيجية لهذه الوثيقة، يتعين أن تخضع لنقاش وطني واسع، مع اعتماد مقاربة يتم فيها إشراك الفاعلين الأساسيين ومن بينهم على الخصوص الجهات.

ولن نعد هنا إلى استباق الأفكار التي ستطرح في الميثاق المذكور، ولكننا نرى من الأهمية بمكان التذكير ببعض القضايا الأساسية التي يجب أن تجد لها تجسيدا فعليا في هذه الوثيقة الاستراتيجية.

المبادئ والقيم

يتعين أن يتسم اللاتمركز، الذي يتطلع إليه كل الفاعلين، بخصائص القرب والانسجام والفعالية والنجاعة. ويتعين أن يقوم على الحكامة الجيدة، ويكون هدفه الأسمى تقديم خدمة عمومية جيدة للمواطن، على أساس مبدأ القرب، وانطلاقا من مبادئ ملموسة تمثل الأساس الذي يبنى عليه نموذج اللاتمركز، وهي: التفريع، والتوطين الترابي، والانسجام بين عمل الوزارات على المستوى الجهوي، وتقاسم الوسائل والتعاقد.

المستويات والمهام

من اللازم تحديد المهام المنوطة بكل مستوى تنظيمي ترابي من مستويات اللاتمركز، وتمييز حدودها قياسا إلى المهام الاستراتيجية والسيادية للإدارة المركزية، وذلك من أجل تحديد نطاق مسؤوليات كل مستوى تنظيمي ترابي. ويتعين أن تُوزع المهام، على أساس المستوى التنظيمي الترابي للإدارة

اللامركزية، بشكل متوازن وبانسجام مع مهام الجماعات الترابية، مع تفادي السقوط في مركزية من نمط جهوي.

ويتعين وضع مخطط وطني، يُعزّز بمخططات قطاعية للامركز، من أجل إعداد خارطة طريق للتفعيل، ويجدر على هذا المستوى أيضا اعتماد مقاربة متدرّجة على غرار تلك المعتمّدة في نقل الاختصاصات إلى الجماعات الترابية، مع تحديد جدولة زمنية معقولة وإرادية لتفعيل الهياكل اللامركزية، من أجل إعدادها للاضطلاع بمهامها ومسؤولياتها الجديدة في ظروف جيدة.

الحكامة

يتعين إنشاء أجهزة للحكامة الترابية، تضم صناع القرار الأساسيين والشركاء المعنيين، من أجل الاضطلاع بالمسؤوليات الجديدة المرتبطة بالمستويات التنظيمية الترابية المستفيدة من اللامركز، وضمان التشاور والتنسيق مع الفاعلين الترابيين، وخاصة الجماعات الترابية.

ومن الواضح أن المستوى الجهوي يمثل المستوى الأنسب للتنسيق بين مجالات تدخل الدولة والجماعات الترابية وتحقيق الالتقائية بينها، وهنا يبرز الدور الأساسي الموكول لكل من والي الجهة، باعتباره ممثل السلطة المركزية، ورئيس الجهة، في مجال تكريس المستوى الجهوي كأساس للاندماج والانسجام بين السياسات العمومية، والتعاقد بين الدولة والجماعات الترابية على مستوى العلاقات العمودية والأفقية القائمة بينهما.

يبدو إذن أن الحضور الفعلي والفاعل لكل الإدارات على المستوى الجهوي أمر لا مñas منه. ومع ذلك، يجب أن تتضافر كل الجهود الممكنة من أجل ترسيخ منطق الاندماج وتقاسم الوسائل، والقطع أيضا مع إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية للإدارة المركزية على الصعيد الجهوي، وهو اتجاه مكلف وينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق. ومبدئيا، فإن أنسب صيغة للعمل تتمثل في خلق أقطاب للكفاءات، في شكل مجموعات متجانسة ومندمجة من الكفاءات العالية المنتمية لشبكة الإدارات اللامركزية، تعمل بوسائل مشتركة، وتخضع لإشراف والي الجهة.

نطاق التطبيق

لكي يتصف اللامركز بالنجاعة والإجرائية، يجب أن يكون شاملا، وقائما على دعامتين للتدبير الإداري، وهما تدبير الميزانية وتدبير الموارد البشرية، ذلك أن نقل السلطات التقريرية يجب أن يواكبه نقل

للموارد البشرية وتحويل للميزانية المناسبة، وأيضاً نقل سلطة الأمر بالصرف، مع تحقيق لامتركز عمليات مراقبة المصادقة والتأثير المسبقة فيما يخص الميزانية والحسابات.

إضافة إلى ذلك، فإن العمليات المرتبطة بتدبير الموارد البشرية، وخاصة التوظيف، والتعيين في مناصب المسؤولية، وتدبير المسار المهني، والحركية، والتكوين، يجب أن تكون لامركزية، من أجل تعزيز المنظومة الإدارية الترايبية، والاستجابة لمتطلبات تنزيل الجهوية.

ضمان نقل متدرج ومتحكم فيه للصلاحيات إلى الجهات

فيما يخص نقل الاختصاصات المشتركة، ربط المشرّع هذه العملية بمجرد إجراء تعاقدي يخضع للإرادة المشتركة للدولة وللجهة.

ولكن هذا البعد العملي الإيجابي في ظاهره قد تعترضه عقبتان، وهما أثر التقليد والمحاكاة، وتطلع المسيرين الجهويين إلى الاستفادة من نفس المعاملة، ولكن دون أن يتوفروا على نفس القدرات العملية للاضطلاع بهذه الاختصاصات الجديدة. لهذا، يبدو من المفيد تأطير هذه العملية قانونياً، بإصدار نص تنظيمي يؤسس للكيفيات والمعايير الشفافة التي يتعين أن تركز مبدأياً التميز والتدرج، طبقاً لروح القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وبالموازاة مع ذلك، ومن أجل ضمان الموضوعية الضرورية لقرارات نقل الاختصاصات، والتشجيع على التنافس الشريف بين الجهات، يمكن وضع شبكة لتتقبط الجهات وتصنيفها، تركز على قياس قدرة الأداء، وتُراعى فيها من جانب أول مجالات النقل ذات الأولوية بالنسبة إلى الجهة، ومن جانب ثانٍ قدرات الجهة على ممارسة اختصاصاتها في شروط تضمن تقديم خدمات جيدة للمواطن.

غير أنه يبدو من الصواب نقل حد أدنى موحد من الاختصاصات المشتركة بكيفية متساوية بين جميع الجهات، مع ربط هذه العملية بهدف تقليص التفاوتات المجالية والبشرية والاستجابة للحاجيات الأساسية للمواطنين.

النهوض باتدماج السياسات العمومية

تتيح الجهوية فرصة ثمينة لتحقيق هدف الاندماج بين السياسات العمومية، بطريقة قبلية، بمناسبة إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. ذلك أن هذه الوثائق تأتي لتؤكد أن مفهوم التخطيط لم يفقد أهميته، مع غياب نقاش عمومي حول السياسات العمومية، خاصة بعد التخلي عن

التخطيط على المستوى الوطني، وتأتي لتبين أيضا أن مبادئ التخطيط التصاعدي، والنفاش التشاركي، وتجسيد المقاربة الترابية، أصبحت ذات أهمية بالغة، لهذا، يجب ألا تُعدَّ عملية إعداد هذه الوثائق مجرد إجراء تقني وشكلي، بل يجب اعتبارها كرافعة حقيقية للاندماج والتنسيق والنهوض بالمقاربة التشاركية.

وفي نفس السياق، فإن الموقع المؤسسي والجغرافي الوسيط للأقاليم والعمالات يؤهلها للاضطلاع بدور هام في اندماج السياسات العمومية. ولبلوغ هذا الهدف، وبموجب مقتضيات المادة 6 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فإنه يتعين الاستعمال المناسب لمسطرة الوكالة المخولة لمجالس العمالات والأقاليم للحلول محل الجماعات.

وفي نفس الاتجاه، يتعين تفعيل الآليات الأخرى المتمثلة في مجموعات الجماعات الترابية وشركات التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، من أجل تحقيق نفس الهدف، أي اندماج السياسات العمومية وضمان التقائية المشاريع والأعمال المنجزة من طرف الجماعات الترابية.

وتمثل برمجة ميزانية الدولة رافعة أخرى تلعب دورا حاسما في تحقيق اندماج السياسات العمومية. لكن، ورغم الإصلاحات الهامة المتضمنة في القانون التنظيمي الجديد للمالية، فإن بعد الجهوية لا يحضر فيه إلا بشكل محتشم، مقابل حضور راجح ومستمر للمقاربة القطاعية.

لهذا من المفيد التفكير في إصلاح منظومة الميزانية، بما يساعد على إدماج قبلي لاعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات، وتعميق حضور مقاربة الجهوية والمقاربة الترابية في برمجة المشاريع والأعمال، من أجل، على وجه الخصوص، تجسيد العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات والشراكة على أرض الواقع.

ويتعين أن يشمل هذا التفكير أيضا توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويل الاعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها، وملاءمة هذه الميزانية مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع، ويتيح أيضا إمكانية تعميم عمليات افتتاح الأداة والنتائج، والمراقبة البعيدة.

وفي انتظار استثمار هذه المقترحات، من المفيد التفكير في طرق مبتكرة في تنظيم الاجتماعات المخصصة لتحديد وبرمجة اعتمادات الميزانية، والنهوض بالنقاشات بين مختلف القطاعات، بما يسهل الإدماج الأفقي القبلي للاعتمادات المخصصة للبرامج والمشاريع والأعمال التي تتدخل فيها قطاعات عديدة.

الارتقاء بالديمقراطية التشاركية إلى مستوى إطار للتشاور والتقييم والمساهمة في الجهود التنموية

لم تعد الديمقراطية التشاركية ترفاً زائداً، ومجرد شعار يُرْفَع في المناسبات المتفرقة، بل أضحت حقاً مكتسباً اكتسبته قيمة دستورية، ويقوم على الإشارك الفعلي لكل مكونات المجتمع في تدبير الشؤون الجهوية.

وتتطلب الديمقراطية التشاركية، كشكل من أشكال التعبير الديمقراطي المتطور والوساطة المجتمعية، اهتماماً خاصاً، وتنظيماً محكماً، من أجل توفير الشروط الضرورية لإعمالها.

يتعلق الأمر بتحسيس الفاعلين وتعريفهم بالدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في إعداد السياسات العمومية وتتبعها وتقييمها، وخاصة على المستوى الترابي، وبأجراً هذا الشكل من المشاركة والتشاور، وتجسيده فعلياً، وتقبل نتائج هذا الانفتاح والمشاركة، ليس من منطلق الإكراه والواجب المفروض، ولكن كقيمة مضافة تغني النقاش وتساعد في تصور السياسات وتوفير شروط تقبلها وجدواها.

وفي هذا الاتجاه، فإن طبيعة العلاقات بين أطراف التشاور وكيفية استكتسب نجاعة أكبر، إن تم تحديد نطاق ممارسة الديمقراطية التشاركية، والقواعد الواجب الالتزام بها من طرف جميع الشركاء، في التعامل مع قضايا بالغة الأهمية من قبيل التمثيلية والتمويل وممارسة عملية التشاور. ولكل هذه الاعتبارات، من المفيد وضع ميثاق جهوي يوضح العلاقات بالمجتمع المدني، وينص في نفس الوقت على إنشاء آلية لتتبع وتقييم التقدم المتحقق في مسار تنزيل الجهوية.

ذلك أنه من الأهمية بمكان رفع بعض الغموض واستباق بعض التجاوزات المحتملة، ومعالجة مسألة التمثيلية بوضوح، من خلال وضع معايير موضوعية وشفافة، على المستوى الجهوي أو الوطني، لانتقاء الجمعيات والمنظمات غير الحكومية التي لها الصفة القانونية للتكلم بلسان المجتمع المدني وإبلاغ صوته والمشاركة بشكل بناء في جهود التنمية وفي الحوار المدني المسؤول.

وفي هذا الصدد، فإن مسألة تأليف هيئات الاستشارة والحوار، التي خول القانون التنظيمي حول الجهات، اختصاص القيام بها للمجالس الجهوية، في إطار نظامها الداخلي (المادة 117)، تظل مطروحة، إذ من المشروع التساؤل حول نجاعة ومصداقية هذه الهيئات في حال ضمت في تركيبتها منتخبين يقومون في نفس الوقت بدور الخصم والحكم.

ويتعين على المجالس الجهوية من جانبها أن توفر الشروط المناسبة لإنجاح هذا الحوار، وألا تذخر وسعاً لتحقيق هذا الهدف، وتعمل أيضاً، وعلى وجه الخصوص، على وضع رهن إشارة مخاطبيها وسائل

العمل المناسبة، والمعلومات والملفات الأساسية ذات الصلة بموضوع التشاور، وتجعل من هذا الحوار موعدا قارا للتفاعل والإنصات المتبادل. هكذا ستصبح اللقاءات وجلسات الإنصات وتبادل الرؤى والأفكار، فضاء رحبا لنقاشات بناءة وهادفة تتمخض عنها مقترحات عملية وواقعية.

ويتعين أيضا تنظيم لقاءات دورية للنظر في حصيلة الأعمال المنجزة وندوات موضوعاتية، وخاصة مع الأجهزة الاستشارية للمجتمع المدني، من أجل جرد المنجزات الفعلية ومقارنتها بالأهداف المرسومة في برامج التنمية الجهوية، مما يسمح للمواطنين بالانخراط أكثر في تدبير الشأن الجهوي، والتعبير عن انتظاراتهم ومقترحاتهم، وتقييم نجاعة التدبير الجهوي بموضوعية وتجرد. ومن المفيد العمل على الإشراك الحقيقي الناجع والذال لهذه الهيئات الاستشارية في التدبير الجهوي، على أساس الاستفادة من معرفتها العميقة بالملفات، عن طريق حضور ممثل عنها، بصفة ملاحظ، في أعمال اللجان الدائمة للمجلس الجهوي، التي يكون موضوعها مرتبطا بأحد مجالات تدخل الهيئات المذكورة.

ويجدر أن يفتح هذا الفضاء التشاركي على الجامعة أيضا، نظرا لما تختزنه هذه المؤسسة من طاقات قادرة على العطاء، من أساتذة وباحثين وطلبة، من أجل عقد شراكة دائمة بين الجهة والجامعة تشمل مجالات تعاون مختلفة وكفيلة بالمساعدة على تقريب الجامعة من محيطها الجهوي وإشراك الطلبة الشباب في الشأن الجهوي.

ولإعطاء الديمقراطية التشاركية طابعا عمليا وناجعا، فإنه يبدو من المفيد إنشاء نظام شفاف لطلب تقديم المشاريع، مما سيمكن من توفير إطار واضح ينظم مقترحات الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، ذات التمثيلية الثابتة، على أساس دفتر دقيق للتحملات، ومعرّز بعقده للأهداف والوسائل، ويخضع للافتحاص المالي ولدراسة الأثر. ويمكن أن تُدمج المشاريع المختارة في برنامج التنمية الجهوية أو أن تُدرج في مجال عقود الأهداف-الوسائل.

النهوض بنظام دائم للتقييم والتواصل

تثير الجهوية مجموعة من الانتظارات وترتبط برهانات كبرى، لهذا من الطبيعي أن يزداد حرص الفاعلين على الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، من أجل إبراز التطورات المتحققة واستشراف المنجزات المستقبلية.

ويتطلب التدبير الحديث للجهوية المتقدمة، الذي كرس مبدأه القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، تتبعاً دائماً يساعد على توفير المعلومات الموثوقة والوافية والكاملة في كل وقت وحين، من أجل تسهيل تطوير المؤشرات الأساسية وتقييم الجهود المبذولة والنتائج المتحققة.

ويتزامن إطلاقُ الجهوية المتقدمة مع سياق مؤسساتي وقانوني ملائم، يدل على أننا مقبلون على مناخ عام، عنوانه الانفتاح والمشاركة والنهوض بمبادئ الحكامة الجيدة والتدبير الناجع للشأن العمومي.

هناك إذن حاجة ماسة لتعزيز هذا المناخ العام من الحماس والتعبئة من أجل تنزيل الجهوية. لهذا من المفيد التفكير في تنظيم منتدى وطني كل ثلاث سنوات، يسبقه تنظيم منتديات وطنية تشكل خلاصاتها مادة ومنطلقاً لهذا المنتدى الوطني.

ويشكل هذا الموعد الهام مناسبة من أجل وضع حصيلة للمنجزات وتبادل التجارب والممارسات الجيدة واستخلاص الدروس، بهدف مواصلة هذا الورش الحيوي، واستثمار ثمار ذلك كله في مسلسل إعداد ومراجعة برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب.

ومن أجل تعزيز هذا التوجه، يتعين إنجاز مجموعة من عمليات التواصل والتحسيس والتربية على المواطنة، بشكل مدروس، وباعتماد التدابير الآتية:

- ✓ إعداد استراتيجية للتواصل والإعلام تساعد على النهوض ببيئة إعلامية تعمل على نشر القيم النبيلة وثقافة المواطنة وترسيخها في النفوس؛
- ✓ توفير شروط الربط والانفتاح على مختلف المناطق، وخاصة على المناطق المعزولة، وإنشاء حوامل إعلامية في شكل منشورات جهوية دورية ومواقع إلكترونية تفاعلية؛
- ✓ تطوير المحطات الإذاعية والتلفزية الجهوية.

III. التنمية الاقتصادية للجهة

رغم ما تبذله السلطات العمومية من جهود، وما تحقق على يدها من تطور ملحوظ، فما زالت الفوارق الحادة قائمة ومتواصلة، مما يخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين الجهات للولوج إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية لبلدنا، بل إن تلك الفوارق تفاقمت بعض الشيء، بفعل التقطيع الترابي الجديد الذي أدى إلى إعادة تشكيل الخريطة العامة للجهات ولحدود مجالها الترابي.

وتكشف المعطيات الإحصائية المحيئة أن أربع جهات (الدار البيضاء-سطات، والرباط-سلا-القنيطرة، وسوس-ماسة، وفاس-مكناس) تساهم لوحدها بنسبة 63.8 في المائة من الناتج الداخلي الخام الوطني، مقابل 47.4 في المائة في التقطيع الترابي السابق¹.

وفيما يتعلق بالفوارق التي تخص المستوى الاجتماعي للسكان، فإن المغرب، كما تؤكد ذلك المندوبية السامية للتخطيط، يمكن أن يفاخر بكونه تمكن من الوفاء بالتزاماته المرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية لسنة 2015، حيث سُجِّل تراجع في مستوى الفقر والهشاشة، بفضل تحسين مستوى عيش الفرد، بنسبة 3.3 في المائة، وانخفاض في الفوارق بنسبة 4.7 في المائة خلال الفترة الممتدة ما بين 2001 و2014.

وفي المقابل، تكشف معطيات المندوبية السامية للتخطيط أن مستوى الهشاشة في المستوى القروي، يظل مرتفعا، حيث يقدر بنسبة 18 في المائة. يتعين إذن المواصلة الجهود، وتركيزها على القضاء على هذه الفوارق، التي لا يمكن أن يتعايش معها مغرب الجهات.

وإن كان من المشروع التفاؤل بشأن تدارك تأخر المناطق المعزولة والنائية، في مجال تلبية الحاجيات الأساسية للسكان، وذلك بفضل البرنامج الضخم للتأهيل الترابي الذي أعطى انطلاقته جلالة الملك محمد السادس (رصد 50 مليار درهم من أجل إنجاز 20800 مشروع من المتوقع أن يستفيد منه 12 مليون نسمة)، فإن الجهات مطالبة، مع ذلك، في مجال النمو والتنمية الاقتصادية الموفرة لفرص الشغل والثروات، بأن تتحمل مسؤوليتها وتعمل، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، على اتخاذ مبادرات خلاقة، وفق استراتيجية جهوية واضحة المعالم ومندمجة، وتعتمد نموذجا تنمويا مناسباً ومتلائماً مع خصوصياتها الجهوية المادية وغير المادية.

الأقاليم الجنوبية نموذجا

تمثل التنمية المندمجة والمستدامة هدفا أساسيا للجهوية، ووسيلة ناجعة للتقليص من التفاوتات.

ويجدر أن تقوم عملية تفعيل التنمية المندمجة والمستدامة على ثلاث مراحل، وهي: (أ) تمكين الجهات المتأخرة من بلوغ المعدل الوطني لمؤشرات التنمية البشرية؛ (ب) الرفع من مستوى هذه المؤشرات لتتطابق مع مبادئ التنمية المستدامة، المصادق عليها من طرف الأمم المتحدة، للفترة ما بين 2015 و2030؛ (ج) الارتقاء بالجهة إلى مستوى قطب حقيقي للتنمية والتنافسية.

¹كانت منطقة مراكش-تانسيفت-الحوز تنتمي إلى هذه المجموعة، عوض جهة فاس-بولمان.

ويضطلع القطاع الخاص الوطني بدور رئيسي في المرحلة الثالثة، مما يتطلب من المسؤولين الجهويين التعبئة من أجل توفير البيئة المناسبة لاجتذاب الاستثمارات الخاصة، وتوفير الشروط لخلق الثروات وفرص الشغل الجديدة.

وبإمكان الجهات أن تستفيد من النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية، من أجل إعداد برنامجها الجهوي للتنمية، وبصفة خاصة، على مستوى منهجية العمل، ومنطق بناء مخططها الاستراتيجي للتنمية مع الملاءمة مع خاصيات ومؤهلات كل جهة.

اعتماد استراتيجية قائمة على النهوض بالتنافسية وتنمية المبادرة الخاصة

تطرح التنمية الاقتصادية وخلق الثروات تحديات كبرى أمام الجهة. ولئن كان بإمكان هذه الأخيرة أن تعتمد على مساعدة الدولة، فإن ذلك غير كافٍ لمواجهة تلك التحديات، ومرد ذلك أولاً إلى محدودية موارد الدولة، وثانياً، وأساساً، إلى تعدد الرهانات التي تواجهها الجهة وتنوعها، مما يتطلب منها مضاعفة الجهود من أجل تعبئة الطاقات داخل الجهة وخارجها بهدف تحديد المؤهلات والإمكانات المحلية وعقلنة استغلالها، وتطوير التنافسية وجاذبية المجال، من خلال توفير بيئة سليمة ومناسبة لازدهار اقتصاد جهوي، يحتل فيه الاستثمار الخاص الوطني والدولي مكانة هامة.

علاوة على الشروط العامة والموضوعية، التي تخلق الأرضية المناسبة للاستثمار، متمثلة في البنيات التحتية الأساسية والعقار والتمويل، تبرز عوامل ذات أهمية حاسمة تتمثل في مناخ الأعمال، وخلق فضاءات للتنشيط الاقتصادي ولاحتضان التظاهرات الاقتصادية، وتعبئة الفاعلين الاقتصاديين، وكلها تضطلع بدور أساسي في إنجاح المبادرات الاستثمارية الخاصة. ومن المفيد في هذا الصدد اعتماد ميثاق للتعاون الاقتصادي الجهوي، تلتئم حوله الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص والغرف المهنية والمركزيات النقابية، بهدف النهوض بهذه التعبئة، وتوفير الشروط لانطلاق حوار مسؤول وبناء، يسعى أيضاً إلى فض النزاعات المحتملة، وخلق مناخ من الثقة بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين المذكورين.

واعتباراً لعامل القرب الجهوي، والمعرفة الحقيقية بتحديات وإكراهات وفرص الجهة وتعبئة الفاعلين حول مشروع "جهتهم"، من المفيد التفكير في إنشاء فضاء للحوار الاجتماعي، من خلال إحداث هيئة استشارية رابعة تابعة للمجلس الجهوي، من أجل تعبيد الطريق وتوفير شروط التفاهم بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، في إطار اتفاقيات جماعية تساعد على فض النزاعات وخلق مناخ اجتماعي واستثماري يسود فيه السلم الاجتماعي ويجتذب المستثمرين.

واعتبارا للطابع الاقتصادي الغالب على اختصاصات الجهة، فإن على السلطات العمومية أن تعيد النظر في الأدوار المُسنَّدة إلى الغرف المهنية، وتعمل على تزويدها بالوسائل التي تمكنها من العمل بجانب الجهة، وبانسجام مع المتدخلين الآخرين، من أجل المساهمة الفعلية في تحفيز النشاط الاقتصادي والاضطلاع بدور "المروّج VRP" الحقيقي للنهوض بمؤهلات الجهة والرفع من فرص الاستثمار ومواكبة المستثمرين، وخاصة الشباب والمبتدئين.

إضافة إلى ذلك، يتعين على الجهات، طبقا لما هو منصوص عليه في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، أن تعد برنامجا للتنمية الجهوية يجسد، في شكل أعمال ومشاريع ملموسة، استراتيجية تنمية الجهة.

ويتعين أن تطوّر هذه الاستراتيجية، في انسجام وتكامل مع سياسات ومبادرات الدولة، الرؤية الاستباقية المنشودة، وتعبّر عن تطلعات الجهة، وهي تطلعات يجب أن تطبعها الواقعية والعقلنة، أيا كانت درجة مشروعيتها. وفي هذا الصدد، وباستثناء بعض الحالات الخاصة، فإن كل جهة يجب أن يكون لها طابع وتوجه أساسي ومهيكل، تعززه مشاريع مهيكلّة، ويستهدف ربط الجهة بشبكات الاتصال وارتباطها العضوي بباقي الجهات، مما سيمكن من تثمين المؤهلات الجهوية المرتبطة بذلك الطابع والتوجه العام المهيكل ورأسمالها غير المادي.

وبالموازاة مع ذلك، يتعين على المنتخبين، بتنسيق مع الفاعلين الآخرين، أن يضعوا استراتيجية جريئة ومعزّزة بحجج الاستقطاب والإقناع من أجل التسويق الترابي، وتثمين مزايا جهتهم مقارنة بالجهات الأخرى، وتعبيد الطريق أمام الاستثمارات الموفّرة لفرص الشغل والثروات.

النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"

تفرض العولمة واحتداد التنافسية العالمية على الجهات، وخاصة الجهات الأكثر تقدما، الانخراط في المسار المؤدي إلى تنمية ثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي".

وتتطلب هذه الثقافة تبني خيارات وإطلاق استراتيجيات على المستوى الوطني، في مجال تنمية اقتصاد المعرفة والبحث والابتكار، والتحكم في المعلومات وحمايتها، واليقظة التكنولوجية.

وبما أن تحقيق الأهداف المرتبطة بهذا الخيار يتجاوز نطاق تدخل الجهة وإمكاناتها، ويتطلب وسائل ضخمة، فمن الضروري عقد شراكة بين الدولة والجهة للاضطلاع بهذه المهمة.

ومن الضروري أيضا وضع منظومة جهوية للإعلام الإحصائي دقيقة وموثوقة، كأداة للمساعدة على اتخاذ القرار، وتبليغ المعطيات المفيدة للمستثمرين والباحثين والمحللين.

ويتعين، في هذا الإطار، إنشاء مرگب جامعي مندمج في الجهات التي لا تتوفر بعد على مؤسسة من هذا القبيل، مع الحرص على انفتاحه على محيطه الجهوي، وجعله شريكا حقيقيا للجهة في مجال التكوين والبحث في مجال التنمية وإنجاز دراسات لفائدة الجهة.

ويمكن للجهات أن تستعين بالمراكز الجهوية للاستثمار، في مجال الدعم اللوجستيكي والخبرة، من أجل الاضطلاع بمهامها الجديدة ورفع التحديات المرتبطة بها.

ولهذا الغرض، تشكل الجهوية فرصة لإصلاح هذه المراكز، باستثمار القيمة المضافة التي تقدمها، والعمل على الارتقاء بها، في أفق إلحاقها بالمجالس الجهوية، إلى مستوى مؤسسات عمومية جهوية، يتعين على أجهزة حكومتها أن تفرد مكانة متميزة لممثلي هيئات الجهة والقطاع الخاص. فضلا عن ذلك، يجب إعادة النظر في وسائل ومهام هذه المراكز، بما يجعلها أقطابا حقيقية لليقظة الاقتصادية ورافعة للنهوض بالبيئة الاقتصادية الجهوية وتحسينها. ويمكن أن تضطلع المراكز الجهوية للاستثمار، في إطار النهوض بالاستثمارات، بمهمة مواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا في مرحلة ما بعد إنشائها، اعتبارا لأهمية هذه المرحلة التي ترهن مستقبل المقاولات.

حماية وتثمين الموارد الطبيعية

إن أهمية البعد البيئي في التنمية الجهوية والدور الذي يجب على الجهة أن تضطلع به في حماية الموارد الطبيعية وتثمينها، يضعان صناع القرار الجهويين أمام مسؤوليات بالغة الأهمية في عهد الجهوية المتقدمة، مما يفرض عليهم تبني رؤية وتدبير معقلن واستباقي، واستحضار البعد البيئي كأحدى أولويات السياسة الجهوية، هذا البعد الذي ظل موضوع إهمال سابقا، وأصبح اليوم إحدى الأولويات. وفي هذا الصدد، يتعين مراعاة مبدأ الاستدامة على مستوى مختلف المشاريع المبرمجة، في انسجام مع التصميم الجهوي لإعداد التراب، والاستغلال المعقلن الذي يضمن حماية الموارد المتوفرة والمحافظة عليها، وذلك بشراكة مع الأطراف المعنية الأخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار المقتضيات القانونية الجاري بها العمل، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها المغرب، وأيضا خلاصات عمليات التشاور مع المجتمع المدني.

وفي هذا الإطار، يمثل استغلال وتأمين الموارد الطبيعية المتجددة، والنهوض بالاقتصاد الأخضر، من خلال كل أشكال التحفيزات الجهوية والوطنية، خيارا مستقبليا بالنسبة إلى الجهات، من أجل المحافظة على البيئة وتنمية أنشطة جديدة ومفيدة، ويمثل أيضا خزاناً هائلاً حقيقياً لفرص الشغل والثروات.

إجراءات لفائدة المقاولات الصغرى والاقتصاد الاجتماعى والتضامنى

رغم وجود عدة وسائل وتدابير تحفيزية لفائدة المقاولات، فإن الملاحظ أن الاستفادة من هذه الوسائل والتحفيزات تظل محدودة ومقتصرة على بعض الأوساط القريبة من المدن الكبرى.

من المفيد إذن توسيع نطاق أجراء هذه التدابير لتستفيد منها كل الفئات المستهدفة، من خلال إطلاق أعمال إرادية هادفة إلى جعل الفاعلين الاقتصاديين الجهويين يمتلكون هذه الأدوات. وبلوغ هذا الهدف، من الضروري تضافر جهود الجهة والمراكز الجهوية للاستثمار والغرف المهنية والقطاعات الوزارية المعنية.

وغير خاف أن الاقتصاديات الجهوية ليست على نفس المستوى من التطور، وأن بعضها يتميز بنسيجه الاقتصادي الهش وما زال يعتمد أساساً على أنشطة القطاع الأولي.

وفي هذا السياق، يتعين على السلطات العمومية والمسؤولين الجهويين أن يستغلوا الفرص التي يتيحها الاقتصاد الاجتماعى والتضامنى، كرافعة لتعزيز الروح التعاونية والتضامن الاجتماعى وإدماج المواطنين، وخاصة النساء والشباب، في دورة الأنشطة الموفرة لفرص الشغل والثروات.

ويبدو أن لا مناص اليوم من تعزيز هذا القطاع الاقتصادى الفرعى، وعلى وجه الخصوص في العالم القروي، مما يتطلب اتخاذ تدابير لفائدته، من خلال وضع منظومة لتقنين التحفيزات المعتمدة لفائدته، والنهوض ببنميين إنتاج الوحدات العاملة في هذا القطاع، وتوسيع دائرة تسويق هذا الإنتاج.

ويستحسن اتخاذ تدابير أخرى، لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة، والمقاولات الصغيرة جداً، كقيلة بالرفع من مستوى الاقتصاديات الجهوية وتعزيز القدرة على توفير فرص الشغل، وخاصة في المناطق المعزولة. وعلى رأس هذه التدابير، تبسيط مساطر إبرام الصفقات العمومية وإضفاء مرونة أكبر عليها، وإحداث إجراءات تفضيلية لصالح المقاولات المعنية.

VI. التنمية الاجتماعية على المستوى الجهوي

تكشف المؤشرات التي اعتمدها تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول التنمية الاجتماعية، أن المغرب حقق، في المجال الاقتصادي، قياسا إلى أهداف الألفية للتنمية، مجموعة من المنجزات مقارنة بالماضي، ولكن ما زال يتعين عليه بذل مزيد من الجهود لتدارك الخصاص في هذا المجال، والحد من الفوارق الاجتماعية، والرفع من المستوى المتدني لعيش شريحة واسعة من الساكنة، وخاصة في العالم القروي.

يتعين إذن على السلطات العمومية أن تولي المسألة الاجتماعية الاهتمام اللازم وتوضح استراتيجية الدولة في هذا الإطار، وتعتمد على وجه الخصوص أهداف التنمية المستدامة كما حددتها الأمم المتحدة بالنسبة إلى الفترة الممتدة ما بين 2015 و2030.

وعلى رأس الأهداف التي تسعى الجهوية المتقدمة إلى تحقيقها، الحد من الفوارق بين المجالات الترابية، وصيانة كرامة المواطنين والمواطنات وضمان رفاههم الاجتماعي. ولهذه الغاية، يتعين أن تحظى المسألة الاجتماعية بالأولوية، من خلال وضع استراتيجية للتنمية الاجتماعية لفائدة الجهة.

ويتعين أن تستلهم هذه الاستراتيجية خطوطها الكبرى من توجهات الاستراتيجية الحكومية، وتعتمد إلى تحديد الأهداف والمسؤوليات والبرامج وآليات الحماية والتضامن الاجتماعي وأيضا وسائل التنفيذ، ومؤشرات لقياس التطورات المتحققة. ويمكن الاستفادة في هذا الإطار من مخرجات الميثاق الاجتماعي الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ومع انطلاق مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة، يُلاحظ وجود قصور من طبيعة مؤسساتية يتمثل في غياب هيئة إدارية تضطلع بالمسؤولية الملقاة على الدولة في المجال الاجتماعي، ويمكن مساءلتها حول سياستها الترابية، مما يفسح المجال لتعدد المتدخلين، وانعدام التنسيق بين أعمالهم، وتكاثر آليات التدخل التي لا تحكمها رؤية موحدة، وينتج عن ذلك برامج ومشاريع يغيب عنها الاندماج والنجاعة، ذلك أن الجهة في حاجة، في إطار الإصلاح المنشود على مستوى اللاتمركز الإداري، إلى حضور فعلي وفاعل لمخاطب رسمي يمثل السلطة المركزية المكلفة بالقضايا الاجتماعية. ودون استباق الشكل الذي ستتخذه هذه التمثيلية، فهذا المخاطب عليه أن يتكفل بمسؤوليات الدولة فيما يخص الشق الاجتماعي، على امتداد المجال الترابي، بالتعاون مع الجهة وباقي الجماعات الترابية، من أجل تفعيل السياسات العمومية، التي تم تجسيدها إجرائيا إلى استراتيجيات جهوية في مجال التنمية والرعاية الاجتماعية، من خلال أجوبة ملموسة وشاملة ومندمجة، تتجلى في شكل خدمات مباشرة تُقدّم للمواطنين الذين هم في حاجة إليها، على أساس مبدأ القرب.

ولإضفاء نجاعة أكبر على هذه التمثيلية الجهوية، من المفيد أن تدرج في إطار قطب اجتماعي لا ممرکز يضمّ الفاعلين المؤسساتيين العاملين في المجال الاجتماعي، من أجل النهوض بالاندماج والتكامل بين أعمال مختلف المتدخلين في المجال الاجتماعي وترشيدها (القطاع الوزاري المكلف بالشؤون الاجتماعية، والجماعات الترابية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وصندوق التأهيل الاجتماعي للجهة، وصندوق التنمية القروية، ووكالات التنمية الجهوية، والتعاون الوطني، والصحة، الرياضة والشباب...).

٧. تعزيز الموارد المالية للجهات

تحتاج الجهات إلى تنمية قدرتها على التمويل في تكامل مع جهود الدولة التي لا تستطيع لوحدها تلبية كل الحاجيات، والاستجابة لانتظارات المواطنين وتطلعات المسؤولين الجهويين.

ولئن كانت طبيعة موارد الجهة، المتأثية أساسا من إمدادات الدولة، والحرص على عدم الرفع من الاقتطاعات الضريبية، يتركاز لها هامشا ضعيفا للرفع من مواردها، فإن البديل يتمثل في الجهود التي يتعين على الجهات أن تبذلها من أجل إيجاد موارد إضافية، وخاصة من خلال:

✓ تحديد سبل مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية والضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مع اعتماد معايير ومؤشرات يُراعى فيها أساسا مستوى التنمية البشرية والتجهيزات العمومية والبنيات التحتية والمعدل العام للنشاط في الجهة؛

✓ التفكير في نظام للتنقيط والتصنيف يراعي كل هذه المتغيرات، من أجل تحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان إعادة توزيع منصف للموارد، والحد من الفوارق الجهوية، وضمان الخدمات الأساسية على قدم المساواة لكل المواطنين والمواطنات. ويتعين إحداث منظومة للتتبع والتقييم من أجل قياس النتائج المتحققة وتقييم طريقة تدبير الاعتمادات المخصصة للجهة؛

✓ اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة، وبكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها. وقد تبادر الدولة إلى تعبئة خطوط ائتمانية امتيازية وتحويلها لفائدة الجهات، وخاصة منها تلك التي يقل معدل تنميتها عن المعدل الوطني؛

✓ تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض، بالسماح لصندوق التجهيز الجماعي، بوصفه بنكا للإيداع بالنسبة إلى الجماعات الترابية، بالتدبير المركزي للمداخل الضريبية وشبه الضريبية المحصل

- عليها بفضل التدبير المعقلن لهذه الاعتمادات، وتخصيص العائدات من هذا التدبير لتخفيض نسب فائدة القروض المقدّمة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية.
- ✓ خلق أنشطة ومشاريع مبتكرة، تدر موارد مالية إضافية، من خلال تثمين الرأسمال المادي وغير المادي للجهة، وخاصة من خلال استغلال مؤهلاتها الثقافية والبيئية؛
 - ✓ النهوض بشركات التنمية الجهوية بشراكة مع القطاع الخاص، من أجل استغلال مؤهلات الجهة المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية ذات الصلة بصلاحياتها، وخاصة في قطاعات النقل والسياحة القروية والصناعة التقليدية.
 - ✓ توسيع نطاق المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام ليشمل الجماعات الترابية، وبصفة خاصة لجعلها تستفيد من آليات "الحوار التنافسي"، بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة والتمويل. وقد يكون من الأفيد عقد شراكة ثلاثية الأطراف بين الدولة والقطاع الخاص والجهة، وعلى وجه الخصوص بالنسبة إلى المشاريع الضخمة والمهيكلية.
 - ✓ المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير، وخاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، وإجراء عمليات افتحاص مالية لتتبع هذا السقف المحدد، واقتراح تدابير مناسبة للإبقاء على النفقات ضمن الحدود المقررة مسبقا.
 - ✓ النهوض بالتعاون الدولي اللامركزي الذي يمكن أن يشكل حلا لتعبئة التمويلات الإضافية. وهذه التمويلات، وإن كانت محدودة، فإنها تمنح المنتخبين فرصا ثمينة لاكتساب التجربة والاستفادة من الخبرة الأجنبية. وقد تفتح آفاقا هامة أمام عقد شراكات استثمارية مفيدة للجهة وللمغرب.
 - ✓ تجسيد مبدأ الملوث-المؤدي في الواقع، وهو مبدأ منصوص عليه منذ 1995 في القانون المتعلق بالماء، كما أنه ورد ضمن مقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك من خلال سن رسم بيئي تُستغل مداخله لتمويل برامج وأعمال المحافظة على البيئة عموما، والاقتصاد في الموارد المائية خصوصا.
 - ✓ وضع آلية مُلزِمة تمكن الجهة، وبصفة خاصة الساكنة المعنّية، من الاستفادة من الثروات والمشاريع الكبرى العمومية أو الخاصة الواقعة في المجال الترابي، وذلك في شكل عروض في مجال التشغيل، والدعم والمساعدات، أو في شكل مشاريع مندمجة ذات الطابع الاجتماعي والتنموي.
 - ✓ تجدر الإشارة أيضا أن هناك تطلعا قويا إلى التسريع بإصلاح جديد للنظام الضريبي المحلي، حتى وإن لم تكن الجهات هي المستفيد الأكبر من هذا الإصلاح، من خلال تبسيط المساطر والتقليص من عدد الاقتطاعات الإجبارية غير الضرورية، وتحسين مردودية النظام الجبائي، في إطار سياسة ضريبية شاملة ومندمجة مع النظام الجبائي الوطني، اعتبارا للآثار الإيجابية لهذا الإصلاح على مناخ الأعمال، وبالتالي خلق الفرص الاستثمارية.

IV. مواطن اليقظة

قبل استعراض العوامل الأساسية لنجاح مسلسل تنزيل الجهوية، يبقى من المفيد، من باب الاستشراف والاحترار، الاهتمام بالمخاطر المفترضة التي قد تعوق تنفيذ هذا الورش الإصلاحى الكبير، وذلك من أجل استباق آثارها والعمل على تفاديها.

الظرفية السياسية

بما أن سنة 2016 هي سنة انتخابية بما يقتضيه ذلك من انشغال بالتحضير للاستحقاقات التشريعية، فقد ينشأ بعض التخوف من ألا يتأتى، على الأقل داخل الآجال المنشودة وبالشكل المطلوب، الدعم الضرورى الذى على الإدارة أن تقدمه في مواكبها للجهوية، والالتزام بالإصلاحات التي يتعين إنجازها بالتزامن مع تنزيلها، وخاصة على مستوى اللاتمرکز، مما سيحرم الجهوية المتقدمة من سند أساسى في عملية تفعيلها.

الإدارة

هناك أيضا بعضُ التخوفات من ببطء الإدارة في تفعيل مسلسل الانخراط في عملية اللاتمرکز. هكذا، فإن الممارسات ذات النزعة الممرکزة سواء فيما يتعلق في نقل الموارد والصلاحيات إلى الهيئات الترابية، قد تطفو من جديد على السطح، مما يمس بطبيعة هذا الإصلاح الضرورى الذى طال انتظاره.

وهناك توجُّس كبير، على وجه الخصوص، من ألا يُفهم اللاتمرکز ويطبَّق سوى كعملية لمضاعفة لأعداد المصالح اللاممرکزة، وإنشاء وكالات وطنية أو جهوية، بل واستنساخ للبنىات الممرکزية على المستوى الجهوى، وخلق بيروقراطية جهوية لا تتوفر على أي سلطة تقريرية حقيقية، ولا على وسائل التدخل المناسبة.

وفي نفس الاتجاه، يجب الحرص على ألا يتحول اللاتمرکز إلى ممرکزة للإدارة بالجهة، ذلك أن كل الجماعات الترابية يجب أن تستفيد من اللاتمرکز، تطبيقاً لمبدأي التفريع والقرب.

وأخيراً، قد ينشأ لدى الرأى العام بعض التخوف حياء ما يشعرون به من تردد أو بطء في إجراء ممنهجة لقواعد الحكامة الجيدة، والتطبيق الفعلى لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، مما سيكون له أبعاد الأثر في درجة ثقة المواطنين في المؤسسات الجهوية.

المجتمع المدني

على غرار كل الحقوق، وأخذا بعين الاعتبار المكاسب الكبرى التي حققتها بلادنا في مجال الحريات العامة، فإن ممارسة الديمقراطية التشاركية، إن لم تكن منظمة ومهيكلّة ومحصّنة ضد الممارسات السيئة والتأويلات المتعسّفة، فإنها قد تبعدها عن غاياتها النبيلة، وهي المشاركة، وحقّ تتبّع ومراقبة الشأن العام، والحوار المسؤول، من أجل الارتقاء بالمجتمع المدني إلى مستوى الشريك الذي يحظى بالمصداقية، وذي الصوت المسموع في مسار التنمية المندمجة والمستدامة للمجال الترابي، إلى جانب المؤسسات الديمقراطية التمثيلية، وليس كبديل عنها.

التحقيق الفعلي للمقاربة على أساس النوع الاجتماعي

تُجمّع أغلب الآراء اليوم على وجهة المقترضات الدستورية والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات المحلية فيما يخص الاعتراف بالدور الهام للمرأة في المجتمع عموماً، وفي تطور مؤسسات دولة الحق والقانون خصوصاً.

ويتطلب تجسيد هذه المقترضات على أرض الواقع تغييراً عميقاً للعقليات والسلوكيات، وهي عملية تتطلب دون شك نفساً طويلاً وجهداً متواصلًا، وإن كان ذلك لا يعني كل صنّاع القرار، وخاصة على المستوى السياسي، من الذهاب أبعد من مجرد الاعتراف بوجهة هذه الحقيقة الاجتماعية البديهية، وتزيين خطبهم بتكرارها، من دون ترجمة فعلية لها على مستوى الأفعال. وهي الحقيقة التي أكدها المفكر الاقتصادي الهندي أمارتيا سان، الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد، بقوله: "ليس ثمة حق من دون التمتع الكامل به". يتعين إذن على كل الفاعلين أن يعملوا على إدماج بعد النوع والمناصفة في مشاريعهم، وفي حصيلة منجزاتهم، ويمنحوه الأهمية والأولوية التي يستحقها.

بعض الدروس المستخلصة من التجارب الأجنبية

في إطار الانفتاح على بعض التجارب الأجنبية واستخلاص الدروس منها، نظّم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ندوة حول التجربة الإسبانية وجلسة إنصات لممثل عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الفرنسي.

وقد جاء اختيار هذين النموذجين اعتباراً لخصوصياتها المتباينة على مستوى أبعاد الجهوية وآليات تصورها وتفعيلها. ومرد تلك الخصوصيات إلى كون كل تجربة منهما تمتد بجذورها في التاريخ والمعيش السوسيو-اقتصادي والسياسي الخاص بكل بلد على حدة، علماً أنهما معا راكمتا تجربة طويلة

وزاخرة بالدروس في مجال الجهوية، مما يمكننا بفعل المقارنة من تبين وجهة وسلامة الخيارات التي استقر عليها بلدنا في مجال الجهوية.

ويمكن تلخيص أهم الدروس المستخلصة من هذين التجريبتين فيما يلي:

التجربة الإسبانية:

- ✓ رغم الأشواط البعيدة التي قطعتها إسبانيا في مجال اللامركزية التي تمتد على مدار 40 سنة تقريبا، فإن السلطة المركزية ما زال لها حضور قوي، من خلال الممارسة الحصرية للمهام
- ✓ السيادة، وتحديد المعايير المنسجمة التي تسمح بممارسة الصلاحيات المنقولة، ومراقبة مالية مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ اللامركزية مسلسل متواصل، ويخضع باستمرار لتعديلات بصفة دورية. وقد عرفت إسبانيا خمسة تعديلات لنظام اللامركزية خلال 40 سنة.
- ✓ يستهدف نظام اللامركزية تقديم أحسن خدمة للمواطن، والنهوض بتكافؤ الفرص، وضمان خدمات للمواطن على مستوى لائق وبكيفية متساوية، بغض النظر عن درجة ازدهار منطقة الحكم الذاتي التي ينتمي إليها.
- ✓ تتأتى نسبة 80 في المائة من الموارد المالية لمناطق الحكم الذاتي من الموارد الضريبية المحوّلة لها من طرف الدولة.
- ✓ يُنجز تقييم قبلي لدرجة تأخر مناطق الحكم الذاتي ولقدرتها على التدبير، قبل نقل الاختصاصات لفائدتها.
- ✓ تتحقق اللامركزية بدرجة عالية على مستوى النفقات الاجتماعية، حيث إن 80 في المائة من النفقات الاجتماعية للدولة نُقلت صلاحياتها إلى مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ يمكّن تحديد مؤشرات متجانسة ونسب مقارنة من قياس الفوارق الموجودة بين مناطق الحكم الذاتي، والنتائج المحصّل عليها على مستوى ممارسة صلاحياتها. ويتم تدارك الاختلالات عبر الحوار والبحث عن التوافقات، بهدف إعادة التوازن بين مختلف مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ يتم تعزيز التعاون مع الإدارة، من خلال اجتماعات قطاعية حول مواضيع نوعية، تُتّوج بإبرام اتفاقيات أو مشاريع قرارات تُنشر في الجريدة الرسمية.
- ✓ تنفرد مناطق الحكم الذاتي بتدبير اختصاص التنمية القروية.

التجربة الفرنسية:

- ✓ شرعت فرنسا في تطبيق اللامركزية ابتداء من سنة 1982، وقد خضع هذا النظام منذئذ لأربعة إصلاحات.
- ✓ تمثل الاعتمادات المالية المحوَّلة من طرف الدولة لفائدة الجهات، لتغطية نفقات نقل الاختصاصات، ما بين 30 و40 في المائة من موارد الجهات. ورغم أن هذه المخصَّصات محددة بسعر الأورو، فإن القيمة المالية لهذه التحويلات لا تعرف أي مراجعة بسبب تغير قيمة هذه العملة، بل إنها تنخفض بفعل التضخم وبعض تدابير التقشف في الميزانية، مما يجعل ميزانية الجماعات الترابية في وضعية غير مريحة.
- ✓ مسلسل نقل الصلاحيات يطبعه الكثير من التردد والمماطلة. وقد تم مؤخرا (2015) إلغاء مقتضى الصلاحية العامة التي كانت مخوَّلة لكل الجماعات الترابية، وتحديد صلاحيات خاصة بكل فئة من الجماعات الترابية، ولكن دون رسم حدود فاصلة بين مجال الاختصاصات، إضافة إلى تشتت الصلاحيات بين الجماعات، بعيدا عن أي سياسة واضحة في مجال إعداد التراب ودون اعتبار للمجالات ذات الأولوية بالنسبة إلى الجهات.
- ✓ هناك نص قانوني ينظم ممارسة الديمقراطية التشاركية، عن طريق لجنة وطنية للنقاش العمومي. وبالنسبة إلى المدن التي يتجاوز عدد سكانها 80 ألف، هناك تنصيب قانوني على إلزامية إحداث مجالس للأحياء داخلها. إضافة إلى ذلك، ينص القانون على إلزامية إنجاز بحوث عمومية مسبقا حول المشاريع الكبرى في مجال البنيات التحتية.
- ✓ إنشاء مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية في كل الجهات الثلاثة عشرة في فرنسا.

التوصيات

أجرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إطار إعداد هذا التقرير، دراسة معمقة وأبحاثا وافية انصبت على مختلف جوانب الموضوع، معتمدا مقارنة تشاركية منفتحة على كل الحساسيات. وبناء على هذه الدراسة، صاغ مجموعة من التوصيات التي تقوم على ستة محاور، وتتضمن ستة وستين إجراء.

أ. عوامل نجاح الجهوية

أ- توصيات مرتبطة بمجال العمل الحكومي

- ✓ ضمان نجاح المرحلة الأولية في تنزيل الجهوية

1. إطلاق مرحلة "تملك مسؤول" للجهوية، من أجل: أ) استيعاب أعمق لأسس الجهوية ومفاهيمها؛ ب) تشبّع أكبر بمبادئها وقيمها؛ ج) معرفة دقيقة وإحاطة وافية بنطاق صلاحيات الجهات وتمييزها عن صلاحيات الدولة والجماعات الترابية الأخرى؛

2. إنشاء هيئة عليا، على المستوى الوطني، مكلفة بالقيادة الاستراتيجية للجهوية، وبالتتبع والتقييم، وصياغة تقرير سنوي لعرض خلاصاتها ومقترحاتها ذات الطابع القطاعي والشامل، وتتبع تطبيق توصياتها.

3. إحداث بنيات بين وزارية للدعم والمواكبة الإجرائية، على المستوى المركزي والجهوي، ونقاط للاتصال داخل القطاعات الوزارية المعنية بتنزيل الجهوية؛

4. العمل على دعم قدرات ونجاعة وزارة الداخلية، اعتبارا لدورها الريادي في تنشيط وتنظيم وضبط العلاقات بين المؤسسات والأطراف المعنية بتنزيل الجهوية؛

✓ الانخراط في مسلسل للاتمرکز شامل ومكتمل

5. التعجيل بإعداد ميثاق اللاتمرکز، باعتماد المقاربة التشاركية وإقرار لاتمرکز شامل تدريجي وفي تطور مستمر، يهم كل المستويات التنظيمية الترابية كقاعدة عامة، ويتوافق مع مبادئ وقيم اللاتمرکز المعترف بها عالميا، ويقوم على نقل حقيقي متدرج للسلطات التقريرية وللوسائل المناسبة لكل مستويات التنظيم الترابي كي تضطلع بمهامها، ويجب أيضا وضع خارطة طريق للتنزيل، تحدد المراحل ذات الأولوية، والجدولة الزمنية لتفعيل اللاتمرکز؛

6. توفر الجهة على إدارة جهوية تتمتع بسلطات تقريرية، في إطار اللاتمرکز، وذلك من خلال إحداث مديريات جهوية معززة بموارد بشرية ذات جودة، ووسائل مالية ومادية كافية. ويتعين أن تنتظم هذه الإدارة الجهوية في أقطاب إدارية لا ممركرة، كلما أمكن، وذلك من أجل ترشيد استعمال الوسائل وتقليص النفقات.

7. وستضطلع هذه الإدارة الجهوية بمهام من شأنها دعم عمل الولاية في تنسيق تدخلات الدولة على المستوى الجهوي، وتنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة، وتدبير العلاقة بين المصالح اللاممركزة للدولة والجهة.

✓ نقل الاختصاصات بمراعاة قدرات الحكامة لدى الجهات

8. إصدار نص تنظيمي يؤطر عملية نقل الاختصاصات المشتركة، على أساس شبكة لتقييم قدرات الجهات تقوم على نظام للتنقيط وعلى تصنيف للجهات، مما سيمكن من تقدير القدرات الحقيقية للجهات وإنجاز عمليات نقل الاختصاصات على أساس تعاقد مرتبط بمنظومة للتتبع والتقييم؛

9. تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم.
10. تقليص المدة المحددة لاستكمال المنظومة القانونية والتنظيمية للجهات الاثنى عشرة.

✓ تثمين الوظيفة العمومية الترابية وإقرار مراقبة مواكبة للنقبات

11. تثمين الوظيفة العمومية الترابية، من خلال التسريع باعتماد نظام أساسي للوظيفة العمومية المحلية، حديث ومحفّز ومنسجم، في خطوطه العامة ومبادئه، مع النظام الأساسي للوظيفة العمومية بالمغرب. ويتعين أن يخضع هذا الأخير، هو أيضا، لإعادة النظر قصد ملاءمته مع متطلبات الممارسات الجيدة في مجال التدبير الحديث والحكمة.

12. دعم ومساعدة رؤساء الجهة في ممارسة مهامهم، من خلال جلب أطر عليا عن طريق "الوضع رهن الإشارة" ولمدة محددة، لأطر عليا من أصحاب الخبرة والكفاءة من إدارات ومؤسسات عمومية، يعملون كمستشارين في مسالك الهندسة التقنية والمالية. وقد يكون من المفيد أيضا الاستعانة بكفاءات عليا في وضعية تقاعد.

13. إلغاء المراقبة القبلية وتعويضها بمراقبة مواكبة، وتعزيز المراقبة البعدية وتأطيرها وتنظيمها، انسجاما مع مبدأ "التدبير الحر"، ومن أجل تكريس منطق تقييم التدبير من خلال النتائج، المنبني على تعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

✓ تحسين اندماج وانسجام السياسات القطاعية على المستوى الترابي

14. استغلال الفرصة الثمينة المتمثلة في إعداد برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب، واعتبارهما منطلقا لتحقيق الاندماج والانسجام بين السياسات القطاعية، والاستفادة من التشاور والحوار البناء وتبادل الأفكار والرؤى الذي يصاحب عملية إعدادهما، من خلال إشراك كل الفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني المنظم (الجمعيات المهنية والنقابات والجمعيات العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني)؛

15. النهوض باندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات، وتعميق حضور المقاربة الجهوية والمقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية، ذلك أن هذه الأخيرة يجب أن تجسّد، في شكل اعتمادات مالية، العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات والشراكة مع الدولة من أجل إنجاز البرامج والمشاريع التي تم تصورها وإعدادها بكيفية مندمجة على مستوى الجهة، وعلى أساس تخطيط تصاعدي؛

16. توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويلًا لاعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع؛

17. النهوض بإدماج أفقي وقبلي للاعتمادات المالية، بالتفكير في تنظيم الاجتماعات المشتركة بين القطاعات، المخصصة لتحديد وبرمجة اعتمادات الميزانية، وتوجيهها لتدارس البرامج والعمليات التي تتطلب التنسيق بين القطاعات؛

18. النهوض بالتعاون بين الجماعات الترابية وتكريس صدارة المقاربة الجهوية فيما يخص الشؤون المحلية، مع اعتماد مقاربة نوعية ومعقنة في معالجة القضايا الأفقية التي تتجاوز مجال اختصاصات الجماعات المعنية ونطاقها الجغرافي، وعلى وجه الخصوص بالنسبة إلى القضايا الاجتماعية والبيئية والضريرية وكل المبادرات الكفيلة بترشيد تدبير التجهيزات العمومية وخدمات المرافق العمومية.

ب- توصيات مرتبطة بمجال تدخل الجهة

✓ تزويد الجهة بإدارة ذات مقومات النجاعة

19. وضع بنيات إدارية غير معقدة وذات مساطر مرنة وتنظيم مُحكَم، تعتمد على أدوات تدبير حديثة وعلى التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والتواصل؛

20. اعتماد سياسة للتوظيف والتكوين المستمر للموظفين على أساس دليل مرجعي للوظائف والكفاءات، والتدبير التوقعي للموارد البشرية. ويوصي المجلس بالحرص على حسن اختيار الكفاءات، وخاصة بالنسبة إلى الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، حيث من المفيد جلب الكفاءات بأعداد متناسبة مع الحاجيات الفعلية، من إدارات أخرى، عن طريق الإلحاق، والتوظيف الخارجي، على أساس عقود محدّدة المدة، من أجل تفادي البيروقراطية الإدارية، في أجهزة يغلب على مهامها الطابع الإجرائي.

✓ إعداد رؤية استراتيجية لتنمية الجهة

21. إنجاز تشخيص دقيق في شكل تحليل يركز على نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والمخاطر المرتبطة بالجهة، استعدادًا للمرحلة التالية التي ستقضي إلى إعداد استراتيجية التنمية الجهوية وتحديد المحاور ذات الأولوية لتنمية الجهة، والتي ستتم أجرأتها في برامج التنمية الجهوية؛

22. مباشرة عملية إعداد برنامج التنمية الجهوية بالتشاور والتنسيق مع كل الفاعلين المعنيين، والشروع في أجرأته بالاعتماد، على وجه الخصوص، على وكالات تنمية الأقاليم والعمالات، في إطار عقدة للتدبير المفوض للمشاريع، إذا استعصى أمر منحها صفة وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع؛

23. إطلاق نقاش استراتيجي، بعد استكمال السنوات الثلاث الأولى من تنزيل الجهوية، من أجل إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، وتحديد التوجهات الأساسية للجهة، مع الحرص على وضع أهداف متناسبة مع مؤهلات وخصوصيات كل جهة على حدة؛

24. وضع تدابير للمواكبة قائمة على التواصل والشفافية وتسهيل الولوج إلى المعلومات وتقديم حصيلة الأعمال بشكل دائم، من أجل إنجاح كل هذه المراحل.

✓ تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين الترابيين

25. العمل على الاعتراف والتعريف بالأدوار التي ينيطها الدستور بالمجتمع المدني، والتوعية والتحسيس بأهميتها، وخاصة على مستوى المشاركة في إعداد وتتبع وتفعيل وتقييم السياسات العمومية؛

26. العمل على نشر ثقافة المساواة بين الجنسين والنهوض بها على المستوى الجهوي، وتعزيز عملية مأسسة المقاربة على أساس النوع الاجتماعي في كل استراتيجيات التدخل لدى مختلف الفاعلين، والرفع من قدرات النساء والرجال الذين يسهرون على تنزيل الجهوية؛

27. التسريع بإنشاء الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ومدها بوسائل العمل الضرورية، وسنّ مقتضيات تنظيمية للتشاور المنتظم مع المجلس الجهوي واللجان الدائمة المنبثقة عنه. وقد يكون من المفيد حضور ممثل عن هذه الهيئات، بصفة ملاحظ، في أعمال هذه اللجان، من أجل إعطاء الديمقراطية التشاركية معناها الحقيقي؛

28. وضع معايير تخضع لها عملية تأليف الهيئات الاستشارية للمجتمع المدني، من أجل ضمان استقلاليتها ونجاحتها، مع التنصيص على التنافي بين صفة المنتخب وصفة عضو داخل المجتمع المدني؛

29. تنظيم لقاءات وندوات دورية لفائدة الهيئات الاستشارية لعرض التوجيهات وتوضيح الاختيارات والتقييم، بهدف تبادل الآراء وإشراك هؤلاء الفاعلين في عمليات التفكير، وفي إعداد وتتبع وتقييم مشاريع الجهة الداخلة في نطاق اختصاصاتهم؛

30. النهوض بألية طلب تقديم المشاريع في أوساط الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، على أساس دفتر تحملات دقيق، توطئه عقود الأهداف-الوسائل، ويخضع للافتحاص والتقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة؛

31. التفكير في إعداد ميثاق جهوي، يستفيد من المكاسب الكبرى التي حققتها بلادنا في مجال الحريات العامة، كرسيد يساعد في توفير الشروط اللازمة لضمان الشفافية والصرامة في ممارسة الديمقراطية التشاركية، وعلى وجه الخصوص عن طريق: أ) تحديد نطاق هذه الممارسة وتشجيع المشاركة المواطنة والحرص على مراعاة تنوع الفئات المعنية، والاختلاف بين الأجيال، وضمان

تمثيلية النساء والرجال؛ ب) وضع القواعد المنظمة لمسألة تمثيلية واعتماد الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، كشريك يحظى بالمصداقية في جهود التنمية وفي النهوض بالحوار المدني المسؤول؛ ج) تحديد كفاءات تنظيم عمليات التشاور وضمان وسائل العمل والموارد التي يتعين وضعها رهن إشارة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية؛ د) توفير أدوات تفعيل وتتبع وتقييم هذا الميثاق؛

32. التفكير في اعتماد آلية منظمة، على المستوى الجهوي، للتشاور والحوار التشاركي، والتي يمكن أن تستحضر في كيفية تسييرها وتمثيليتها نموذج المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

33. توسيع حقل المشاركة ليشمل الجامعة التي يتعين أن تشكل شريكا أساسيا ودائما للجهة في جهود التفكير والخبرة والمشاركة في ورش بناء جهة المستقبل.

II. النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة

34. اعتبار النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية منطلقا وأرضية أساسية، ونهج المقاربة المنهجية المعتمدة في إعدادها، عند وضع برامج التنمية الجهوية، مع تكييف ذلك النموذج مع خصوصيات كل جهة ومؤهلاتها؛

35. تشجيع الجهات على الاضطلاع بدور أكثر نجاعة يتكامل مع ما تقوم به الدولة والقطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية التي يشهدها المغرب، من خلال امتلاك روح المبادرة والإبداع وتعبئة الخبرة والكفاءات المحلية واستغلال المؤهلات المادية وغير المادية التي تزخر بها كل جهة؛

36. تشجيع المسؤولين الجهويين على أن يدمجوا في استراتيجيتهم التنموية مسألة توفير بيئة مناسبة للاستثمار الخاص، كرافعة أساسية للنمو ولخلق الثروات وفرص الشغل؛

37. اتخاذ قرارات واضحة ملزمة كي يتم، بشكل ممنهج، إدماج الأبعاد المرتبطة بإنعاش الشغل، والتحقق الفعلي للمقاربة القائمة على أساس النوع، والمحافظة على البيئة، في برنامج التنمية الجهوية؛

38. اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تضافر الإيرادات والطاقات، بهدف خلق بيئة سليمة ومحصنة ضد الممارسات غير الجيدة، وكفيلة بالرفع من جاذبية المجال الترابي، واستقطاب المستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، الباحثين عن فرص استثمار جيدة؛

39. إعداد ميثاق للتعاون الاقتصادي والاجتماعي الجهوي، تلتئم حوله الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص والغرف المهنية والمركزيات النقابية. ويقوم هذا الميثاق على مجموعة من المحاور الأساسية، وهي الالتزام المتبادل، على المستوى الجهوي، بخلق مناخ من التشاور المتواصل والتعاون، مما من شأنه أن يساعد في فضّ النزاعات المحتملة في إطار الحوار المسؤول والبناء؛

40. التفكير في إحداث هيئة استشارية لدى المجالس الجهوية، إضافة إلى الهيئات الثلاث المنصوص عليها في قانون الجهة، من أجل دعم الميثاق المذكور، تساهم في تعزيز ممارسة الديمقراطية التشاركية، وخلق مناخ اجتماعي واستثماري جيد، والنهوض بحوار جهوي اجتماعي من شأنه أن يفضي إلى إبرام اتفاقيات جماعية تساهم في فض نزاعات الشغل على المستوى الجهوي.

41. اعتماد استراتيجية للتسويق الترابي، بشراكة مع الفاعلين المعنيين، تقوم أساسا على توفير المعلومات وتثمين المؤهلات الجهوية والفرص الاستثمارية والمواكبة وتبسيط الإجراءات والمساطر، وتوفير الوعاء العقاري، والموارد البشرية المؤهلة، وفضاءات للتنشيط الاقتصادي؛

42. تعزيز الشراكة مع الغرف المهنية التي يتعين تقوية أدوارها ووسائل عملها، وتوطيد علاقات الشراكة معها، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالنهوض بالأنشطة الجهوية، مع إعادة تحديد وتجديد سبل التعاون مع هذه الغرف، وإعطائها صبغة عملية. ومع انطلاق الجهوية المتقدمة، فإن الغرف المهنية مطالبة بحضور أقوى على مستوى تحفيز النشاط الاقتصادي الجهوي والنهوض بالتسويق الترابي؛

43. تحديد وتنمية توجه أساسي للجهة، ما عدا في الحالات الاستثنائية، يجسد هويتها وعلامتها الجهوية، ويؤدي إلى الاستغلال الأمثل لمؤهلاتها، وإعطاء الانطلاقة في الجهة لمشاريع مهيكلية تشمل مجالات الربط داخليا وخارجيا، والارتباط بشبكات التواصل، وتثمين المؤهلات الجهوية المادية وغير المادية، وضمان ازدهار الأنشطة الاقتصادية التنافسية؛

44. النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"، في إطار تعزيز التنافسية الجهوية والوطنية، ومواكبتها بمجموعة من الاستراتيجيات، خاصة في مجال تنمية اقتصاد المعرفة والبحث والابتكار والتمكن من الإعلام والتكنولوجيات الحديثة؛

45. اعتماد شراكة بين الدولة والجهات، لاسيما تلك التي تتوفر على مؤهلات اقتصادية وصناعية مهمة، تضطلع فيها الدولة بدور ريادي لتنمية ثقافة "الذكاء الاجتماعي الجهوي"، من خلال تعبئة الكفاءات الجهوية، وتطوير استراتيجية خلق أقطاب للتنافسية على المستوى الدولي؛

46. وضع منظومة جهوية للإعلام الإحصائي دقيقة وموثوقة، وموضوعة رهن إشارة كل المستعملين، باعتبارها شرطا لازما لمقاربة الإشكاليات التنموية وأداة ثمينة للمساعدة على اتخاذ القرار؛

47. إطلاق عملية إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، في أفق إلحاقها في المدى المنظور بالجهات، من خلال الارتقاء بها إلى مستوى مؤسسات عمومية جهوية، مع توسيع اختصاصاتها، وتعزيز وسائل عملها، على أن تضم أجهزة مراقبة هذه المراكز ممثلين عن الجهة والقطاع الخاص. ويتعين أن ينصب هذا الإصلاح أساسا على توجيه مهامها نحو النهوض بالاستثمارات بشراكة مع الغرف

المهنية ومع الجهة، وتحري اليقظة والتسويق الترايبي ومواكبة المقاولات في المرحلة الموالية لإنشائها، وعلى وجه الخصوص المقاولات الصغرى والمتوسطة؛

48. إنشاء قطب جامعي مندمج في الجهات التي لا تتوفر بعد على مؤسسة من هذا القبيل، وعقد شراكة استراتيجية بين الجهة والجامعة من أجل: أ) تقريب الجامعة من محيطها الجهوي؛ ب) النهوض باقتصاد المعرفة والبحث في مجال التنمية، ج) الإسهام في تأطير الدراسات والأبحاث المرتبطة باستراتيجية التنمية الجهوية، وخاصة في مجال خلق الثروات وفرص الشغل؛

49. العمل على تمكّن الفاعلين الاقتصاديين على الصعيد الجهوي والمجالي لآليات المساعدة في مجال المقاولات والآليات المرتبطة بها، وتشجيع التكامل بين أعمال مجالس الجهات والمراكز الجهوية للاستثمار والغرف المهنية والقطاعات الوزارية المعنية، من أجل جعل هذه الأدوات في متناول الجمهور المستهدف وأجرائها على أوسع نطاق؛

50. تشجيع المبادرات المحلية، وخاصة في العالم القروي، في مجال إنشاء المقاولات وإنعاش الشغل، من خلال استغلال الفرص الكبرى والامتيازات التي يتيحها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في علاقة بالأنشطة الجديدة التي يتعين النهوض بها في الوسط القروي؛

51. توسيع وتنمية أسواق ترويج منتجات الوحدات العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، وتشجيع توسيع شبكة التجارة التضامنية والمنصفة للمنتجات المحلية وللصناعة التقليدية المغربية؛

52. إقرار آليات تفضيلية وإضفاء المرونة على مساطر منح الصفقات المتعلقة بالأشغال والتزويد بالمواد لفائدة المقاولات الجهوية الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا، وخاصة بمناسبة إطلاق البرنامج الطموح لتأهيل المناطق النائية والمعزولة؛

53. النهوض بروح الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بمختلف آلياته (التعاونيات والجمعيات والتعاضديات)، والارتقاء به إلى مستوى استراتيجية للتنمية الترابية، كي يتسنى له الاضطلاع بدور يتكامل مع استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للجهة، ويؤهله للاستفادة استفادة حقيقية وملموسة من دعم كافٍ و بشروط محددة ضمن إطار تنظيمي متناسب مع مؤهلات كل جهة.

III. الارتقاء بالتنمية الاجتماعية إلى مستوى استراتيجية جهوية

54. وضع استراتيجية للتنمية الاجتماعية الجهوية، تشكل امتدادا إجرائيا على المستوى الجهوي للاستراتيجية الحكومية للتنمية الاجتماعية، وتحدد الأهداف والمسؤوليات والبرامج وآليات الحماية والتضامن الاجتماعي وأيضا وسائل التنفيذ. ويتعين أن تتلاءم هذه الاستراتيجية مع واقع الجهة وتقوم على العمل التضامني والمتكامل مع السلطات العمومية والجماعات الترابية والمجتمع المدني،

بعيدا عن أي تأويل ضيق لمجال الاختصاصات. وقد يشكل الميثاق الاجتماعي الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي منطلقا لإعداد هذه الاستراتيجية الاجتماعية الجهوية؛

55. تدارك انعدام تمثيلية للهيئات الإدارية المختصة المكلفة بالقضايا الاجتماعية، تضطلع بالمسؤولية التي تقوم بها الدولة في المجال الاجتماعي، وتتكفل هذه التمثيلية على وجه الخصوص، على المستوى الإجرائي، بالخدمات الاجتماعية الأساسية وتدير الشبكات الاجتماعية في مجال مكافحة الإقصاء والحد من الاختلالات الاجتماعية وأوجه الهشاشة؛

56. التفكير في إنشاء قطب اجتماعي، على المستوى الجهوي، وذلك في إطار اللاتمرکز الإداري، يتكفل، بشراكة مع الجماعات الترابية الأخرى، والمجتمع المدني بتفعيل السياسة الوطنية في المجال الاجتماعي. ويتعين أن يعتمد هذا القطب بين الوزاري مقارنة شاملة ومندمجة في معالجة القضايا الاجتماعية، على مستوى البرمجة وتفعيل العمليات والمشاريع، ويعمل على تحقيق التكامل والانسجام بين تدخلات مختلف الفاعلين في المجال، وترشيدها (القطاع الوزاري المكلف بالشؤون الاجتماعية، والجماعات الترابية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وصندوق التأهيل الاجتماعي للجهة، وصندوق التنمية القروية، ووكالة التنمية الاجتماعية، والتعاون الوطني، والصحة، الرياضة والشباب...).

IV. تعزيز الموارد المالية للجهات

57. تحديد سبل مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية والضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مع اعتماد معايير ومؤشرات يُراعى فيها أساسا مستوى التنمية البشرية والتجهيزات العمومية والبنيات التحتية والمعدل العام للنشاط في الجهة؛

58. التفكير في نظام للتنقيط والتصنيف يراعى كل هذه المتغيرات، من أجل تحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان إعادة توزيع منصف للموارد، والحد من الفوارق الجهوية، وضمان الخدمات الأساسية على قدم المساواة لكل المواطنين والمواطنات. ويتعين إحداث منظومة للتتبع والتقييم من أجل قياس النتائج المتحققة وتقييم طريقة تدبير الاعتمادات المخصصة للجهة؛

59. الإسراع بإصلاح النظام الجبائي المحلي، كرافعة لتنمية موارد الجماعات الترابية، وتحسين مناخ الأعمال، من خلال تبسيط المساطر والتقليص من عدد الاقتطاعات وضمان الانسجام والتجانس مع النظام الضريبي الوطني؛

60. اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة، وسقف محدد وبكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها. وقد تبادر الدولة

إلى وضع خطوط ائتمانية امتيازية لفائدة الجهات، وخاصة تلك التي يقل معدل تنميتها عن المعدل الوطني؛

61. النهوض بأنشطة ومشاريع مبتكرة تؤدي إلى خلق الثروات، عن طريق الاستغلال الأمثل والمعقلن للمؤهلات الجهوية الاقتصادية والثقافية والسياحية والبيئية، وفي مجال الصناعة التقليدية، مما يمكن من توفير وتنمية موارد مالية إضافية لفائدة الجهة وساكنتها، ومن المفيد في هذا الصدد إنشاء شركات للتنمية الجهوية بشراكة مع القطاع الخاص، كرافعة يتعين التسريع بتفعيلها وتشجيعها، من خلال إقرار إجراءات تحفيزية بمبادرة من الجهة؛

62. توسيع المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام لتشمل الجماعات الترابية، وجعلها تستفيد، بصفة خاصة، من آليات "الحوار التنافسي"، بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة والتمويل. وقد يكون من الأفيد عقد شراكة ثلاثية الأطراف بين الدولة والقطاع الخاص والجهة؛

63 تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض، والتفكير في تفعيل الصلاحية التي يمتلكها صندوق التجهيز الجماعي للاضطلاع بدور بنك للإيداع للجماعات الترابية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالتدبير المركزي للمداخل الضريبية وشبه الضريبية للجماعات الترابية، وتخصيص عائدات هذا التدبير لتخفيض نسب فائدة القروض المقدمّة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية؛

64 المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير، وخاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، وتفاذي أي تضخم لا يمكن التحكم فيه؛

65 النهوض بالتعاون الدولي اللامركزي الذي قد يشكل حلا مناسباً لتعبئة التمويلات الإضافية. وهذه التمويلات، وإن كانت محدودة، فإنها تمنح المنتخبين فرصة ثمينة لاكتساب التجربة والاستفادة من الخبرة الأجنبية. وقد تفتح آفاقاً هامة أمام عقد شراكات استثمارية مفيدة جهويا ووطنيا؛

66 تجسيد مبدأ الملوث-المؤدي على أرض الواقع، وهو مبدأ منصوص عليه منذ 1995 في القانون المتعلق بالماء، كما أنه ورد ضمن مقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك من خلال سن رسم بيئي تستغل مداخله لتمويل برامج ومشاريع المحافظة على البيئة عموماً، والاقتصاد في الموارد المائية خصوصاً؛

67 وضع آليات مؤطرة قانونياً، تضمن للجهة، وبصفة خاصة الساكنة المعنية، الاستفادة من عائدات الثروات والمشاريع الكبرى العامة أو الخاصة الواقعة في مجالها الترابي.

V. حماية الموارد الطبيعية وتثمينها

- 69 وضع آليات مخصصة لحماية وتثمين الموارد الطبيعية، في تنوعها وبكل مكوناتها الجهوية؛
- 70 تفعيل سياسة جهوية إرادية تُراعى فيها مقتضيات إعداد التراب والاستدامة؛
- 71 إعداد مخططات مناخية جهوية متعلقة بالتغيرات المناخية والوقاية من المخاطر والحد من آثار الكوارث الطبيعية؛
- 72 تفعيل القوانين والتنظيمات المرتبطة بالبيئة والساحل، والمناطق المحمية والقانون الإطار 99-12؛
- 73 الاستغلال المستدام والناجع لما تتوفر عليه الجهات من مخزون غني وهائل من الطاقات المتجددة، مع تبني برامج فعالة هادفة في مجال النجاعة الطاقية والاستفادة منه في تنمية "اقتصاد أخضر" جهوي.

IV. إنشاء منظومة قارة للتقييم والتواصل

- 74 تنظيم منتدى وطني كل ثلاث سنوات، يستفيد من خلاصات المنتديات الجهوية التي يتعين أن تنعقد خلال الفترة السابقة على تنظيمه. ويتمثل الهدف من هذا المنتدى في وضع حصيلة للمنجزات وتبادل التجارب والممارسات الجيدة واستخلاص الدروس؛
- 75 إعداد استراتيجية للتواصل والإعلام المنتظم تساعد على النهوض ببيئة إعلامية تعمل على نشر وترسيخ قيم المواطنة ونشرها، وتكريس الشفافية وحق الولوج إلى المعلومة؛
- 76 توفير الشروط المواتية لتوسيع دائرة الولوج إلى الإنترنت، وتطوير الحكومة الإلكترونية، وإنشاء حوامل إعلامية في شكل منشورات جهوية دورية ومواقع إلكترونية تفاعلية للجهات؛
- 77 إنشاء وتطوير محطات إذاعية وتلفزيونية جهوية.

تمهيد

إن اللامركزية نمط حكمة ترابية ديمقراطية وحديثة، تقوم على نقل وتقسيم الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمجالس المنتخبة على المستوى الترابي.

وتسعى إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في تأطير وتنظيم حياة السكان في حيز جغرافي معين، كفضاء اجتماعي متجانس، تتوفر فيه الشروط الثقافية والاقتصادية الضرورية لحياة هذه الساكنة، وتستهدف أيضا تلبية حاجياتهم وتأمين خدمات القرب لفائدتهم.

وتشكّل الجهة، إلى جانب الجماعات والأقاليم والعمالات، المستوى التنظيمي الترابي الأنسب لتجسيد اللامركزية على أرض الواقع بكل مستوياتها. وتمثل المجال الملائم لتحقيق امتداد رؤية الدولة ولمشاريعه الاستراتيجية، فيم جال إعداد التراب والتنمية الاقتصادية، داخ لنطاق اختصاصات كل جهة، وحسب خصوصيتها ومؤهلاتها.

ولكي تتسم تدخلات الجهة بالنجاعة والفائدة، يجب الحرص على تحقيق التكامل والاندماج بين الاختصاصات المخولة لها، وتلك الموكلة إلى الدولة، كي تتمكن الجهة من الحلول محل هذه الأخيرة في ممارسة بعض الصلاحيات التي لم تعد الدولة قادرة على الاضطلاع بها لوحدها على المستوى المركزي، بسبب ما تطرحه ممارسة هذه المهمة من تعقيدات على المستوى المركزي، وجسامة المهام الذاتية والسيادية التي تضطلع بها الدولة.

ولا يوجد نموذج وحيد صالح لكل زمان ومكان يخضع له برنامج الحكامة الجهوية، في أبعاده وأشكاله وكيفيات تفعيله، ذلك أن هذا المخطط هو نتيجة سيرورة من التطورات التاريخية والسوسيو- سياسية لبلد ما، في انسجام واتساق مع خصوصياته الثقافية والجيوستراتيجية.

وبالتمعن في تجارب مختلف الدول والشعوب، يبدو أن حظوظ تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية تتزايد في بيئة منفتحة وديمقراطية ولا مركزية وتعددية، حيث يتمكن السكان من المشاركة والتعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم، من خلال مؤسساتهم التمثيلية، ومباشرة عن طريق المجتمع المدني، وحيث يعمل المسؤولون العموميون والسلطات على التفاعل مع قضايا المواطنين بالسرعة والنجاعة المطلوبة، على أساس مبدأ القرب.

وقد تبين باللموس، في مختلف تجارب الدول، حدود النزعة المركزية المفرطة للدولة، واتجاه هذا النمط من الحكامة نحو الاندثار، بسبب عجزه عن رفع التحديات والاستجابة للانتظارات المتزايدة للمواطنين ولكل الفاعلين الاقتصاديين.

هكذا تأتي الجهوية، في صيغتها المتقدمة التي اعتمدها المغرب، في وقتها، لتتخرط في هذا المسار، مع احتفاظها بخصوصياتها الذاتية وأصالتها، وتطرح نفسها كتطور طبيعي للمؤسسات الديمقراطية المتولدة

عن إرادة سياسية حقيقية ومشاركة بين كل الأطراف، وأيضا كثورة في أنماط الحكامة واستجابة حقيقية لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المندمجة لكل جهات المغرب.

أهداف الإحالة الذاتية

وعيا من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالرهانات الهامة المرتبطة بهذا الإصلاح، ورغبة منه في المساهمة في النقاش العام حول مقتضيات التنزيل الناجح للجهوية، قرر إنجاز دراسة حول هذا الموضوع، في إطار إحالة ذاتية، تقوم أهدافها الأساسية على المحاور الآتية:

(أ) تحديد الأدوات والمقاربات الكفيلة بإنجاح اللامركزية واللامركز الإداري، وخاصة في مجال نقل السلطات؛

(ب) تحسين انسجام واندماج السياسات العمومية على المستوى الترابي؛

(ج) النهوض بتنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة؛

(د) تعزيز التعاون والنهوض بمشاركة الفاعلين المؤسستيين والترابيين؛

(هـ) تعزيز الديمقراطية التشاركية.

تقوم منهجية العمل المعتمدة في هذا التقرير على تحليل الواقع الحالي لتفعيل اللامركزية واللامركز، وتحديد العوامل التي تحول دون تطورهما بانسجام وتكامل، وذلك من أجل الوقوف على النقائص التي يتعين تداركها من أجل تحقيق التجانس والاندماج بين السياسات العمومية، سواء على مستوى الأهداف المرسومة لها أو في مرحلة تفعيلها، مع الوعي بالتحديات التي يتعين رفعها من أجل بلوغ هذه الغاية. وانطلاقا من خلاصات التحليل، سيتم اقتراح مقاربة لتنزيل الجهوية المتقدمة، بدءًا بالمراحل الأساسية في إجراء هذا المسلسل، والعوامل الرئيسية الكفيلة بإنجاح هذا الورش الحيوي، مع الحرص على التوقف عند مختلف الأبعاد التي تؤثر في استكمال هذا الإصلاح على أحسن وجه. وستحظى قضايا اللامركز ونقل الاختصاصات للجهات واندماج السياسات العمومية والتنمية الاقتصادية وتعزيز الموارد المالية باهتمام خاص في هذا التقرير.

وسيشير هذا التقرير أيضا، بروح بناءة من الانفتاح على المستقبل، وعلى سبيل الاحتراز والاستباق، إلى بعض مواطن اليقظة، التي تستوجب اهتماما خاصا، كي لا تتحول إلى عقبات حقيقية تحول دون استكمال هذا الإصلاح الهام.

ولا يدعي هذا التقرير تقديم أجوبة نهائية على القضايا أو الإشكاليات المطروحة، بل إن هدفه الأساسي يتمثل في تقديم مجموعة من المقترحات والتوصيات التي يسعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من خلالها إلى المساهمة في إنجاز عملية تنزيل الجهوية المتقدمة.

ويستهدف أيضا تحديد مداخل ممكنة لتفكير من شأنه خلق نقاش وطني بناء، والنهوض باجتهادات تشريعية وتنظيمية تساهم في إنجاز مسلسل الجهوية، كإصلاح مسؤول ومكتمل وشامل.

وعلى المستوى الإجرائي، اعتمد التقرير على مجموعة من المراجع المتخصصة المرتبطة بموضوع الجهوية. كما قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، انسجاماً مع المقاربة التشاركية والتشاور الموسع، اللذين يعتمدهما في مختلف أعماله، بتنظيم جلسات إنصات لمسؤولين كبار في الإدارة والمؤسسات العمومية، ولممثلي النقابات والمجتمع المدني، ولخبراء داخليين للمجلس وخبراء خارجيين، وذلك بهدف إغناء أعمال اللجنة².

وفي إطار الانفتاح على التجارب الدولية في هذا المجال، تم الاطلاع على تجربة كل من إسبانيا وفرنسا، من أجل استخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها في ورش الجهوية الذي انخرطت فيه بلادنا

² انظر بالملحق لائحة جلسات الإنصات.

I. أهم محددات السياق العام

أ-إرادة مولوية راسخة لتوسيع حقل الممارسة الديمقراطية والنهوض بالتنمية البشرية المستدامة والمندمجة

حدّدت التوجيهات الملكية السامية في مجال الجهوية، المتضمّنة في مختلف الخطب السامية التي ألقاها جلّالته في مناسبات متفرقة، التوجّه الاستراتيجي ومقوّمات ومضمون هذا الإصلاح المؤسسي الحاسم بالنسبة إلى مستقبل بلدنا.

ويمثل كلُّ من الخطاب الملكي السامي، بتاريخ 3 يناير 2010، الذي أعلن فيه جلّالته عن تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، والخطاب الملكي التاريخي، في 9 مارس 2011، الذي يعلن عن مراجعة الدستور، مرجعيتين استراتيجيتين أساسيتين في مسلسل انطلاق ورش إصلاح الجهوية. ذلك أن الخطاب الملكي السامي، في 3 يناير 2010، جاء ليحدد الأسس الأربعة التي تقوم عليها الجهوية، وهي:

- وحدة الدولة والوطن والتراب، التي يعدّ جلّالته ضامنا لها، ومؤتمنا عليها؛
- التضامن وفق آليات ناجعة، وفي إطار لتكامل والتلاحم بين المناطق، في مغرب موحد؛
- اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات.
- انتهاز اللاتمرکز الواسع في نطاق حكمة ترابية ناجعة.

ويمثل الخطاب الملكي السامي، في 9 مارس 2011، في نفس السياق، منعظا بارزا، إذ إنه يجعل من الجهوية المتقدمة "عمادا" لمجموعة من "إصلاحات جديدة شاملة"، باعتباره نموذجا نابعا من "الإرادة الشعبية المباشرة، المعبر عنها باستفتاء دستوري".

وقد حدّدت في هذا الخطاب أيضا بشكل أدق التوجهات الأساسية لهذا النموذج القائم على المبادئ الآتية:

- وحدة الدولة والأمة والتراب؛
- متطلبات التوازن، والتضامن الوطني مع الجهات، وفيما بينها؛
- التنصيب على انتخاب المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر؛
- التدبير الديمقراطي لشؤونها؛
- تخويل رؤساء المجالس الجهوية سلطة تنفيذ مقرراتها، بدل العمال و الولاية؛

- تعزيز مشاركة المرأة في تدبير الشأن الجهوي خاصة، وفي الحقوق السياسية عامة، وذلك بالتنسيق القانوني على تيسير ولوجها للمهام الانتخابية؛
- إعادة النظر في تركيبة وصلاحيات مجلس المستشارين، في اتجاه تكريس تمثيلته الترابية للجهات؛
- اعتماد الحكامة الجيدة كأساس لتدبير الشؤون الجهوية؛
- التوزيع المنصف للاختصاصات والإمكانات بين المركز والجهات.

وقد جاء الخطاب الملكي السامي، في 30 يوليو 2015، بمناسبة عيد العرش، للتذكير من جديد بأن الغاية الأسمى للإصلاحات الدستورية، وخصوصا تلك المتعلقة بالجهوية المتقدمة، تتمثل في صيانة كرامة المواطنين وتحسين ظروف عيشهم.

(ب) إرادة شعبية صريحة لتبني الإصلاحات الكبرى وعمادها الجهوية المتقدمة

ارتقى دستور 1992 بالجهة إلى مصاف الجماعات الترابية، وجاء دستور 1996 ليؤكد هذه الوضعية الدستورية. وفي نفس السياق، حدد دستور فاتح يوليو 2011، الذي يعد منعطفا حاسما في التطور المؤسسي والديمقراطي لبلدنا، المبادئ الأساسية التي يجب أن يخضع لها التنظيم الجديد للجهات، وهي التدبير الحر والتعاون والتضامن. وحدد أيضا المهمة الأساسية للمجالس الجهوية المتمثلة في تشجيع التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، باعتماد مقاربة تدمج الساكنة المعنية، وحصر نطاق اختصاصاتها وعلاقتها بالدولة وبالجماعات الترابية الأخرى وبالمواطنين وبالمجتمع المدني، إضافة إلى مصادر تمويلها الأساسية.

واعترف لها أيضا، بعيدا عن علاقة الوصاية، بمكانة الصدارة بالنسبة إلى الجماعات الترابية الأخرى في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب. وفي هذا الإطار، يمنح الدستور الجديد لولاية الجهات، كمثلين للسلطة المركزية، دور مساعدة رؤساء الجهات في تنفيذ التصاميم والبرامج التنموية.

ودعا الدستور الجديد بصفة خاصة إلى اتخاذ إجراءات قانونية بهدف الرفع من تمثيلية النساء في المجالس الجهوية. وعزز أيضا دور المجتمع المدني ومشاركته، كقوة اقتراحية، في مختلف مراحل إعداد وتتبع وتقييم السياسات العمومية على المستوى الوطني والجهوي.

ج. مرجعية الميثاق الاجتماعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كمساهمة في تحقيق الرفاه الاجتماعي

يمثل الميثاق الاجتماعي، الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في نونبر 2011، انطلاقا من التوجيهات الملكية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، من جانبه، مرجعا أساسيا للجهات وللجماعات الترابية الأخرى من أجل أن تتضافر الجهود الرامية إلى النهوض بالتنمية البشرية المندمجة والمستدامة.

وقد نص هذا الميثاق على مجموعة من الحقوق الأساسية والأهداف الإجرائية التي تلتقي، في جزء كبير منها، مع الانتظارات المرتبطة بالجهوية المتقدمة، والأهداف المتوخاة منها، وخصوصا تلك المتعلقة بصيانة الكرامة الإنسانية، وتلبية الحاجيات الأساسية للسكان والنهوض بالرفاه الاجتماعي والحكمة المسؤولة والديمقراطية التشاركية.

د. هندسة ترابية ثابتة، وتغيير عميق في المضمون

تتحقق الجهوية، في صيغتها الحالية، في إطار تنظيم ترابي، ظلت هندسته العامة ثابتة، حيث ما زال يتضمن الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات كجماعات ترابية خاضعة للقانون العام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وفي المقابل، خضع مضمون هذا التنظيم لإصلاح عميق، وخاصة على مستوى الجهة، وإن كان من مميزاته أيضا كونه منح مجالس العمالات والأقاليم مكاسب جديدة، وخصوصا فيما يتعلق باستفادتها من مبدأ "التدبير الحر".

ويمثل القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، كما صادق عليه البرلمان والمجلس الدستوري، تطورا هاما في مسار تعزيز الصرح الديمقراطي ومدخلا لإصلاحات مؤسسية ولتحديث هياكل الدولة، وبصفة خاصة، في مجال اللاتمرکز الذي يشكل الدعامة الثانية للجهوية المتقدمة.

ويأتي إصلاح نظام الجهوية المصادق عليه، ثمرة لتفكير معمق قامت به اللجنة الاستشارية للجهوية، مستنيرة في ذلك بالتوجيهات الملكية السامية ومستلهمة في كل مراحل عملها لمضمونها وغاياتها، مع حرص اللجنة على الانفتاح على مختلف القوى الحية في بلدنا لإغناء مضامينه. كما أن هذا الإصلاح استفاد أيضا من النقاش البرلماني البناء حول هذا الموضوع.

ويفضي هذا الإصلاح إلى هيكلية قانونية ومؤسسية متوازنة تعبر عن توافق وطني بين مختلف مكونات المجتمع، وتمثل أساسا متينا لإرساء جهوية زاخرة بالدروس والآمال.

همكاسب جوهرية أتى بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

تتمثل أهم المكاسب والمستجدات الأساسية المتضمنة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، فيما يلي:

- نمط الاقتراع المباشر في انتخاب أعضاء المجلس الجهوي، وتركيبته الجديدة يعززان الشرعية الديمقراطية للجهة، ويمنحانها مكانة مؤسسية واضحة، مما يخولها مكانة الصدارة ضمن الجماعات الترابية؛
- تكريس مبدأ "التدبير الحر" يضمن للمجلس الجهوي استقلالية المبادرة والعمل، ويمنحه سلطات تنفيذية واسعة لممارسة اختصاصاته؛
- الاعتراف بالإيجابيات التي تنطوي عليها الديمقراطية التشاركية ودورها في التعبير عن انتظارات وتطلعات المجتمع المدني، من أجل أخذها بعين الاعتبار في تدبير الشؤون الجهوية؛
- فتح آفاق عريضة لتطور متزايد في مجال نقل الصلاحيات لفائدة الجهات، بمختلف فئاتها، الذاتية والمشاركة والمنقولة، تطبيقاً لمبادئ التفريع والتدرج والتمايز، حسب قدرات كل جهة وخصوصياتها؛
- تعزيز منظومة التمويل القائمة على موارد ذاتية ومحوّلة، بشكل جوهري، مع ضمان استمراريتها لتلبية الحاجيات، وإغنائها بموارد متأتية من الصندوقين اللذين تم إنشاؤهما مؤخراً، وهما صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، الأمر الذي يدل على التزام قوي من قبل الدولة بمواكبة الجهوية المتقدمة وضمان استمراريتها؛
- تكريس مبدأ النقل المتزامن للاختصاصات والموارد المالية المناسبة يعبر هو أيضاً عن الحرص على ضمان التدبير السليم لميزانيات الجهات، وإرساء علاقات متوازنة بين المركز والجهة؛
- تزويد الجهة بأجهزة جديدة للحكمة، وخاصة المديرية العامة للمصالح والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع. ويكرس الإصلاح مبدأ اعتماد أنماط التدبير الحديثة القائمة على التدبير على أساس الأهداف وقياس الأداء ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، كما أن آليات المراقبة البعدية والافتحاص يمثلان ضماناً في سبيل تحقيق الحكامة الجيدة والتدبير الناجع والشفافية؛
- مما لا شك فيه أن التقطيع الترابي الجديد الذي قلص عدد الجهات من 16 إلى 12، انطلاقة من معايير موضوعية ومعقنة، يحمل العديد من الإيجابيات، حيث جعل معايير التقطيع الترابي متوافقة مع هدف خلق مجالات للتنمية الاقتصادية تتوفر فيها شروط تضمن استمرارها، مما

يساعد على إنشاء أقطاب جهوية للتنمية المتوازنة والمندمجة، ويساهم بالتالي في الحد من الفوارق بين الجهات.

و. جهوية تستجيب للانتظارات وتولد آمالا عريضة

يؤكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في تقريره "من أجل ميثاق اجتماعي جديد"، انطلاقا من تفحص عميق لما يشهده المجتمع المغربي من تحولات، على أن التطلعات الفردية والجماعية للتمتع بالحقوق الأساسية التي تحفظ للإنسان كرامته، وتخلصه من شعور الحرمان المتولد عن الفوارق الاجتماعية والترايبية، وتعزز التماسك الاجتماعي، ما تنفك تزايد، مع انتشار "إحساس بوجود فوارق كبيرة في المجتمع المغربي، وبمحدودية الإدماج".

وتتطلع الساكنة أساسا إلى تقليص التفاوتات الجهوية، وإدماج المواطنين المهمشين في دورة التنمية الاقتصادية، والتوزيع المنصف للثروات التي ينتجها بلدنا.

وتمثل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية، المندمجة والمتوازنة لكل جهات المملكة، والحد من البطالة، وخاصة في أوساط الشباب، وتعزيز دور المرأة في المجتمع، وتحسين ظروف عيش المواطنين، وتحرير الطاقات الخلاقية، وتشجيع المبادرات الخاصة، مجموعة من الانتظارات التي يتعين الاستجابة لها، وتجسيدها في أرض الواقع، كي يبدو أثرها الإيجابي في حياة المواطنين اليومية، عن طريق التدبير القائم على مبدأ القرب، الذي يعد أحد المبادئ الأساسية للجهوية المتقدمة، مما سيولد مناخا من المسؤولية الجماعية ومن الثقة في المؤسسات المنتخبة.

وبما أن الأمر يتعلق بإصلاح متعدد الأبعاد، فمن الضروري إنجاز إصلاحات بنفس الأهمية والأبعاد لتعزيز هذا الإصلاح ومواصلته، من أجل تحقيق تغيير عميق لهيكل الدولة وبالتالي إقرار جهوية متقدمة حقيقية.

ويمثل اللاتمرکز الإداري، بما يعنيه من نقل للسلطة التقريرية من المركز إلى مختلف المستويات التنظيمية الترابية، وفق معايير محددة بدقة، نتيجة حتمية للجهوية.

ومن شأن هذا الإصلاح للحكومة الإدارية، الذي يتطلع الجميع إلى تحقيقه وتعلق عليه آمالاً عريضة، أن يعزز التنمية الترابية القائمة في نفس الوقت على سياسات عمومية مندمجة ومنبثقة عن رؤية مشتركة بين المركز والجهة، وعلى تدبير عمومي فعال وناجع ومبني على مبدأ القرب.

ولعل انطلاق الجهوية المتقدمة من شأنه أن يدفع النخب السياسية الجديدة، الواعية بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها، إلى اغتنام هذه الفرصة وهذا المنعطف الكبير، من أجل استعمال أفضل للسلطات المخوّلة لها وللوسائل الموضوعية رهن إشارتها، في إطار حكمة مسؤولة وشفافة، تستهدف خدمة المواطن والصالح العام، وتقطع مع كل الممارسات التي أدت أحياناً، هنا وهناك، إلى المسّ بصورة اللامركزية. وإن توسيع دائرة الحريات والتعزيز المطّرد والمنتظم للبناء الديمقراطي واكماله تطوراً ملحوظاً للمجتمع المدني، يعكس بوضوح هذه التطوّرات. ونظراً لما تولّده الجهوية المتقدمة من انتظارات عديدة في الوسط الجمعي، وبالتالي في المجتمع، فمن المشروع أن ينصب التساؤل على أشكال أعمال الديمقراطية التشاركية، وعلى درجة المراعاة الفعلية لمواقف وانتظارات مختلف فاعلي المجتمع المدني، ضمن مسلسل تنفيذ هذا الورش الإصلاحي الكبير.

وبفضل ما حققه المغرب من تطور ديمقراطي ومن تقدم على مستوى احترام الحقوق والحريات، وبفضل ما ينعم به من استقرار سياسي، والإصلاحات الكبرى التي انخرط فيها، أصبح يُشارُ إليه كنموذج يحتذى به، تسترعي المنجزات التي حققها وتلك التي يعمل على تحقيقها اهتمام العديد من دول المنطقة وفي باقي مناطق العالم.

اعتباراً لما سبق، فإن أبعاد وآثار نجاح الجهوية المتقدمة لا تنحصر في المستوى الداخلي، ولكن تداعياتها الإيجابية ستمتد إلى المستوى الدولي، وستعكس بصفة خاصة على قضيتنا الوطنية الأولى.

وقد أكد جلالة الملك محمد السادس في خطابه السامي في 3 يناير 2010 أن "فيصلباً هدافنا الأساسية، جعلاً أقاليمنا الجنوبية المسترجعة في صدارة الجهوية المتقدمة".

وليس هذا التأكيد المولوي السامي مجرد وعد أو هدف بعيد المنال، بل إنه قد تجسّد اليوم باللموس، بعد إطلاق مخطط تنمية الأقاليم الجنوبية، بمدينة العيون، بمناسبة الاحتفال بالذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء.

II. الواقع الحالي والتحديات الواجب رفعها

سينصب الاهتمام أكثر في هذا الفصل على تحليل التوجهات الكبرى التي ميّزت تطور اللامركزية واللامركزية، ليتم بعد ذلك تسليط الضوء بالدرجة الأولى، بغض النظر عن المكاسب المتحقّقة على هذا المستوى، على بعض أوجه القصور في تفعيلهما، بهدف استخلاص الدروس المفيدة على مستوى تنزيل الجهوية المتقدمة، واستغلال هذه الفرصة التاريخية الثمينة لإطلاق سلسلة من الإصلاحات الهامة، ووضع حد لكل التخوفات وللعقبات التي قد تنتصب في طريق نجاح كامل لهذا الورش الضخم المتمثل في مغرب الجهات.

1.II الواقع الحالي للامركزية واللامركزية

أ. لامركزية في تطور مستمر، لكن بنجاحة دون المستوى المنشود

اختار المغرب منذ الاستقلال الديمقراطية التمثيلية التعددية واللامركزية كخيارين استراتيجيين لا رجعة فيهما. ويمنح هذا النمط من الحكامة الترابية السكان، من خلال المجالس المنتخبة، سلطة تدبير الشؤون المحلية بأنفسهم. وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي، بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت أولها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر محطات حاسمة، خصوصا في سنة 1976، التي شكلت منعطفًا حقيقيا في مسار اللامركزية، تلتها مجموعة من الإصلاحات المنتظمة والمتوالية في سنوات 1992 و2002 و2009.

وظلت صفة الجماعة الترابية، الخاضعة للقانون العام والمتمتعة بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية المالية، مقتصرة على الجماعات والعمالات والأقاليم، إلى أن جاء دستور 1992 الذي ارتقى بالجهة إلى مصاف الجماعات الترابية. وتميزت هذه السنة بتقطيع ترابي جماعي جديد أدى إلى إنشاء 668 جماعة جديدة.

وتميز هذا التطور على وجه الخصوص بمكانة الصدارة الممنوحة للجماعات مقارنة بالجماعات الترابية الأخرى، وبالسلطة التقريرية التي حُوّلت لها، والموارد المالية الهامة التي رصدها لصالحها الميثاق الجماعي لسنة 1976، وبصفة خاصة، تخصيص 30 في المائة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة لفائدتها.

وتوالى منذئذ سلسلة الإصلاحات، وخصوصا لفائدة الجماعات، حيث همّت مختلف الجوانب المرتبطة بصلاحياتها ومالياتها وقواعد تسيير أجهزتها والنظام الأساسي الخاص بالمنتخبين في المجالس الجماعية. ومن الواضح أن الأهمية التي حظيت بها الجماعات من حيث نطاق اختصاصاتها، وحجم الوسائل والموارد المرصودة لها تتجاوز تلك الممنوحة للوحدات الترابية الثلاثة الأخرى. إضافة إلى امتياز

جوهري حظيت به الجماعات في هذه الفترة، تمثل في الإمكانية التي توفرت لها في مجال تدبير المجال الترابي وتأطيره، والتمرس بالممارسة الديمقراطية المتدرجة، وتكوين النخب.

وقد وضعت السلطات العمومية في كل ذلك نصب أعينها هدف إعداد الجماعات كي تضطلع بدورها وبمسؤولياتها على أكمل وجه، كي تتمكن من تقديم خدمات القرب للمواطنين، على سبيل الأولوية، وتستجيب لانتظاراتهم اليومية، في أفق تحقيق التنمية المحلية والتماسك الاجتماعي المنشودين.

ولا شك أن نضج تجربة الجماعات، وما تحقق على يدها من مكاسب، أمر لا يمكن تجاهله، على الأقل على المستوى المؤسسي، طوال فترة قاربت أربعة عقود، انطلاقاً من تاريخ تبني ميثاق 1976، وما يمكن استخلاصه من دروس حول هذه التجربة، والحدود الموضوعية لعمل الإدارة المركزية في مواجهة التحديات التي يتعين على بلدنا أن يرفعها في مختلف الميادين، تبرر إلى حد كبير الدفعة الجديدة في مسار تطوير اللامركزية، من أجل الارتقاء بها إلى مستوى حاسم وأكثر تطوراً وتناسباً مع تطلعات بلدنا والتحديات التي يتعين رفعها، مع الاستفادة من الدروس المستخلصة من الفترة السابقة.

وقد خلّصت مختلف عمليات تقييم تطور اللامركزية، وخاصة على مستوى الجماعات، على اعتبار أن الجهات والأقاليم والعمالات لم تضطلع خلال هذه الفترة إلا بدور ثانوي وغير دال في هذا المجال، إلى سيادة شعور عام ببعض الخيبة فيما يخص المنجزات المتحققة في مجال تفعيل اللامركزية، التي يكاد يجمع الكل على القول إنها لا ترقى إلى مستوى الانتظارات، وتظل، في كل الأحوال، دون الوسائل المرصودة والآمال المعقّنة عليها.

وتُعزى الانتقادات الموجّهة لممارسة اللامركزية، وخاصة للتدبير الجماعي، وأوجه القصور التي تميزت بها، إلى تفاعل عدة عوامل، يرتبط قسم منها بما هو مؤسسي، والقسم الآخر له ارتباط بالحكمة.

أ) سلطات ووسائل متمايزة وغير متوازنة

على المستوى المؤسسي، فإن عدم توفر الجهات ومجالس الأقاليم والعمالات على السلطة التقريرية والوسائل الكافية حال دون اضطلاع هاتين الوحدتين الترابيتين الهامتين بدورهما على أحسن وجه، فيما يخص إقرار لامركزية متوازنة ومتكاملة مع سلطات الجماعات والإدارة المركزية.

ويُلاحظ على مستوى الوسائل ضعف الموارد البشرية، حيث إن عددها لا يتجاوز 378 موظفاً موزعاً على كل الجهات، إضافة إلى ضعف كل من الحصة المخصصة للجهات من المداخل العامة للجماعات الترابية والتحويلات المالية للدولة لفائدة الجهات، واللّتين لا تتجاوزان على التوالي 16 في المائة و5 في المائة، مقابل 80 في المائة و74 في المائة للجماعات³.

ولا شك أن الانخراط في اللامركزية، بمختلف مراحلها وتطوراتها المؤسسية، شكّل ممارسة غنيّة بالدروس، على مستوى أعمال الديمقراطية المحلية، ولكن، إضافة إلى كون هذه الممارسة انحصرت

³تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013

جغرافيا في نطاق الجماعات، فإنها ظلت مصحوبة بقدر كبير من التحرُّز والحذر، في ظل وصاية يعتبر الكثيرون أنها لم تتَّسم بالقدر الكافي من المرونة.

وقد استُعْلَت هذه الوضعية لتبرير بعض التجاوزات التي عرفتْها هذه التجربة، مما جعل من الصعب تحديد مسؤولية المنتخبين بوضوح في هذا الوضع، حيث إنهم اعتبروا أنفسهم غير مُلْزَمين بتأدية الحساب لناخبيهم، ولا يمكن إخضاعهم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في أمور يعتبرون أنفسهم غير مسؤولين عنها.

فضلا عن ذلك، فإن التركيبة غير المتجانسة للمجالس الجماعية، والصراعات السياسية والسياسوية الناتجة عن التعصب الحزبي الضيق، لم يساعدا في تشكيل أغلبية مستقرة ومنسجمة وقادرة على تسيير الشؤون المحلية بروح من المسؤولية الجماعية، بما يخدم في النهاية المصلحة العامة للمواطنين.

وشكَّلت النزعة المركزية المفرطة للإدارة المركزية من جانبها عقبة إضافية أمام التدبير القائم على مبدأ القرب.

ولو كان مسلسل اللاتمرکز قد انطلق في الوقت المناسب بكيفية تدريجية مدروسة، لكان شكَّل ذلك دعما ثمينا للمنتخبين المحليين في التعامل مع مشاكل التدبير وبرمجة المشاريع وتنفيذها، وضمان اندماج الأعمال التنموية وتقاسم الوسائل، بحيث يتحقق الهدف المنشود من اللامركزية المتمثل في تلبية الحاجيات الأساسية للسكان وتحسين ظروفهم اليومية.

ومن بين العوامل التي تؤثر سلبا في ثقة المواطن في مسلسل اللامركزية، عدم وضوح الصورة المؤسسية لمجالس العمالات والأقاليم التي تتمتع في الوقت نفسه بصفة الجماعة الترابية وتشكل في الواقع أحد مستويات ضبط وتنظيم الإدارة الترابية والإشراف عليها، الأمر الذي يتجلى في تداخل الوسائل والموارد.

ب) حكمة مترددة ومحدودة النجاعة

إن النطاق الواسع للصلاحيات الذاتية والمنقولة لفائدة الجماعات، مقابل الخصائص في الكفاءات البشرية، وتضخم أعداد موظفي الجماعات (153 ألف موظف يقتطعون 60 في المائة تقريبا من نفقات التسيير)، وضعف الحكامة الذي يتجلى في إدارة محلية غير ناجعة ومحدودة الاحترافية والتأطير (تكلفة الأجور تبلغ 5800 درهم مقابل 13000 درهم في الإدارة، حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات)، أدى إلى عدة اختلالات، وبعض التجاوزات على مستوى الممارسات، وإلى نتائج متواضعة، قياسا إلى الوسائل المرصودة وتطلعات المواطنين.

ووجدت الجماعات نفسها، بسبب التدبير المختل لممتلكاتها، وعدم الاستغلال المعقلن للإمكانيات المتوفرة على مستوى الموارد المالية، تصارع من أجل ضمان استمرارية خدماتها، وفي وضعية تبعية وحاجة دائمة إلى ترخيصات بتلقي اعتمادات إضافية من الدولة.

ولا تمكن هذه الاعتمادات الإضافية في غالبيتها سوى من ضمان تغطية نفقات التسيير، وخاصة تأدية أجور الموظفين، وبعض نفقات التسيير ذات الطابع الإلزامي القارّ (الماء والكهرباء والقروض..)، مما يحد من قدرة الجماعات على المبادرة، ويجعل عدد المشاريع المنجزة غير متناسب مع المهام والصلاحيات المخوّلة لها، ولا يستجيب للانتظارات المشروعة للمواطنين.

وقد أشار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في رأيه حول الاستثمار العمومي، إلى النسبة الضعيفة جدا لإسهام الجماعات الترابية في إجمالي الاستثمارات العمومية، والتي تصل بالكاد إلى 4 في المائة.

ورغم الجهود المبذولة والنتائج المحصّل عليها، فإن الصدارة الممنوحة للإدارة المركزية، على مستوى السلطة التقريرية، أبانت عن محدوديتها وعجزها عن الاستجابة لطلب ملح ومشروع للسكان، وعن مواجهة إشكاليات تنموية متنوعة ومتزايدة وما تنفك تصبح أكثر تعقيدا يوما عن يوم.

ويكمن السبيل الوحيد لتدارك هذه الاختلالات في اعتماد تدبير قائم على مبدأ القرب، من خلال توزيع جديد ومعقلن ومتوازن للصلاحيات والمسؤوليات ووسائل العمل بين مختلف الفاعلين التنمويين ومختلف المستويات التنظيمية الترابية العاملة في إطار المؤسسات الديمقراطية لبلدنا.

ومما يُأسف له أن التّطوّرات المتحقّقة على مختلف مستويات تفعيل اللامركزية تأثرت سلبا ببعض الاختلالات المرتبطة بالتدبير الجماعي، التي كشفت عنها مختلف تقارير الهيئات الرسمية المكلفة بالمالية العامة، وعلى رأسها المجلس الأعلى للحسابات. ذلك أن النقائص الملاحظة على مستوى تنظيم الإدارة المحلية، والمؤهلات المحدودة جدا للموظفين المكلفين بمسؤوليات تدبير الشأن المحلي، وانعدام الأدوات المناسبة والحديثة في التدبير، وانعدام المشاركة الفعلية وإشراك الساكنة في تدبير الشأن المحلي، إضافة إلى انتفاء الإحساس بالمسؤولية، وانتشار شعور الإفلات من العقاب، قد أدت كلها إلى اختلالات على مستويات مختلفة.

وما زالت الخدمات التي يتعين على الجماعات أن توفرها للمواطنين (الماء والكهرباء والتطهير السائل وتدبير النفايات والأزبال والنقل والترفيه..)، في إطار اضطلاعها بمهامها الأساسية، تطرح مشاكل

الجودة والشفافية والكلفة، وعلى وجه الخصوص تلك الخدمات المنجزة في إطار التدبير المقوّض، مما يضع موضع سؤال نتائج مختلف التجارب المنجزة في هذه القطاعات.

ويعد السكن والتعمير من بين المجالات المندرجة في إطار اختصاصات الجماعات، التي يعبر أغلب المواطنين عن عدم رضاهم عن طريقة تدبيرها، نظرا لما تعرفه من اختلالات تؤدي إلى حرمان الساكنة وبصفة خاصة أكثرها هشاشة، إضافة إلى سكان المناطق المعوزة، من مقومات العيش الكريم.

ونشير في هذا الصدد إلى الاهتمام المحدود بمسألة النهوض بالتراث الثقافي والبيئي، الذي يشكل ثروة مادية وغير مادية غير مستغلّة، بل ومستنزفة أحيانا.

وتكشف مختلف أعمال التدارك وإعادة التأهيل المكلفة، التي تقوم بها الإدارة المركزية، من أجل التخفيف من الأضرار وتصحيح الاختلالات، وعلى وجه الخصوص من خلال برامج إعادة التأهيل الحضري، محدودية التدبير الجماعي لهذا المجال، الأمر الذي لا يساعد على تبييد شعور عدم ثقة المواطنين في قدرة المنتخبين المحليين على حل مشاكلهم والاضطلاع على الوجه الأكمل بالمهام المخوّلة لهم من طرف المشرّع.

ويتميز التدبير الجماعي بالضعف على مستوى الحكامة المالية، ويتجلى ذلك أساسا في عدم إيلاء المنتخبين أي أهمية لمسألة تنمية الموارد المالية للجماعات. وحسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013، فإن 78 في المائة من مداخل الجماعات مصدرها التحويلات المالية من الدولة لفائدة الجماعات (60 في المائة) والموارد الضريبية التي تدبرها الدولة لفائدة الجماعات (18 في المائة). وإن محدودية التحكم في الوعاء الضريبي وفي تحصيل الضرائب والرسوم الذاتية، إضافة إلى التدبير المختل للأموال، كلها مؤشرات على تدبير سيء، وتحد من قدرة الجماعات على تحقيق استقلالها المالي.

وقد شكل الحجم الضخم للباقي استخلاصه في أواخر سنة 2013 (أكثر من عشرين مليار درهم)، ونقل اعتمادات الاستثمار غير المستهلكة، سنة 2013، للسنة الموالية (23.4 مليار درهم)، مؤشرين دالّين على ضعف الحكامة المالية للجماعات الترابية، وبصفة خاصة الجماعات⁴.

ويُفسّر الاهتمام الضعيف الذي يوليه المنتخبون المحليون لهذا الجانب الحيوي من التدبير الجماعي، بوجود نظام الترخيص بتقديم اعتمادات إضافية للجماعات، الذي يدبره القطاع الوصي، ويضمن التوازن

⁴ تصريح وزير الاقتصاد والمالية لجريدة "البيكونوميست"، بتاريخ 2015-10-26.

لميزانية الجماعات، من أجل تغطية نفقات التسيير، إضافة إلى الخلفيات الانتخابية، وانعدام إدارة ضريبية خاصة بالجماعات مكلفة بالوعاء وبالتحصيل الجبائي، وتتسم بالمهنية والاحترافية.

وفي مجال تدبير الميزانية، فإن عدم احترام مساطر الميزانية، المحاسبية والمتعلقة بالصفقات، وتوجيه الاعتمادات توجيهها معينا خدمة لأهداف ضيقة، والمستوى المتدني لبعض الأشغال، كلها عوامل غالبا ما أثارت بعض التساؤلات حول قانونية بعضها، وأدت إلى زعزعة ثقة المواطن في التدبير الجماعي.

ب. اللاتمرکز، إصلاح لا مناص منه، ولكن طال انتظاره

يستهدف 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 المجتمع.

يتعلق الأمر بنمط حكامه إدارية حديثة يحدها الحرص على الارتقاء ما أمكن بنجاعة السياسات العمومية، وتحسين جودة المرفق العمومي وتسهيل ولوج المرتفقين إلى كل الخدمات العمومية الأساسية وإلى الرفاه الاجتماعي.

وفيما يخص الإدارة المغربية، هناك مجموعة من العوامل الموضوعية التي جعلت هذا التوجه ينحصر، خلال فترة زمنية طويلة نسبيا، وحتى بداية التسعينات، في مجرد لاتمرکز تنظيمي وجغرافي للإدارة، وتتمثل هذه العوامل في اتساع المجال الترابي ومحدودية الموارد البشرية. وقد تواصل هذا التوجه، الضروري وإن كان غير كاف، مع مرور السنين، على حساب لاتمرکز السلطات التقريرية، وظل منحصرا تقريبا في مجال الأمر بصرف النفقات والوصاية المخولة للعمال على المجالس القروية.

وقد أدى وضع الميثاق الجماعي سنة 1976، ومطالبة المنتخبين المتزايدة بمنح سلطات أوسع للمصالح الخارجية، إلى إعداد مرسوم 1993 الذي ظل حبرا على ورق، لأنه كان يتضمن مجموعة من المقترضات التي تحول دون بلوغ ذلك الهدف، ذلك أنه كان ينص على إقرار لاتمرکز ناقص يتمثل في نقل سلطة تفريرية منحصرة في تفويض التوقيع، مما دل حينها على عدم حماس الإدارة المركزية الكبير للانخراط في هذا الإصلاح، بمبررات متعددة غير مقنعة، مع التذرع أساسا بمحدودية الوسائل وانعدام كفاءة المصالح الخارجية، بينما كان الهدف الحقيقي هو إرجاء هذا الإصلاح إلى أجل غير مسمى، وعلى وجه الخصوص بسبب تداعياته المفترضة على مستوى التقليل من السلطة المركزية للحكومة.

وستعرف سنة 2002 منعطفا حاسما في هذا الصدد، بفضل التعليمات الملكية السامية القاضية بخلق شبك وحيد للاستثمار وإنشاء المقاولات، وخلق مراكز جهوية للاستثمار، تجسيدا لمفهوم اللاتمرکز. وتشرف على هذه المراكز أطرٌ عليا تُخوّل لها صفة مدير مركزي، مع نقل السلطات التقريرية، في مجال الاستثمار، التي كانت موكلة للوزير الأول وللوزراء المعنيين بهذه السلطات، إلى ولاية الجهات.

وتعزّز نقل هذه السلطات التقريرية بمجموعة من النصوص القانونية، ونتجت عنه آثار إيجابية، وخاصة على مستوى تحقيق مبدأ القرب وتبسيط المساطر والشفافية وتقليص آجال بت الإدارة في المشاريع المعروضة عليها.

وشهدت سنة 2015، إضافة إلى ذلك، إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي شكلت، بفضل دفعة ملكية جديدة، تجربة أصيلة في مجال اللاتمرکز والتوطين الترابي للمقاربات وأساسا المقاربات التشاركية.

وتروم مبادرات التنمية الاجتماعية المندمجة، التي تم إطلاقها في إطار هذا الورش الحيوي، إنجاز مشاريع ذات أثر مباشر ومحدد الأهداف، لفائدة الساكنة المهمشة والهشة في الأماكن النائية والمعزولة من التراب الوطني والأحياء الفقيرة بالمدن. وهي أيضا تجربة رائدة في مجال تبسيط مساطر النفقات ولاتمرکز الميزانية.

ومع الأسف، فقد لقيت محاولات الحكومة الشروع في تفعيل مسلسل اللاتمرکز، من خلال إصدار المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993، والمرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 21 دجنبر 2005، نفس المصير، وهو الفشل، ذلك أن نفس النقائص ظلت حاضرة فيتصور مشروع اللاتمرکز الذي تم حصره في مسألة تفويض التوقيع، والإكثار من المصالح الترابية الخارجية التي لا تتمتع بأي سلطة حقيقية في مجال اتخاذ القرار، مما يدل على غياب رؤية شاملة وإرادة سياسية راسخة لإطلاق لاتمرکز حقيقي، يقطع مع المقاربة العمودية والمركزية للإدارة، هذه المقاربة التي ظلت محط انتقاد الجميع. وظل هذا التردد سائدا، رغم نداءات صاحب الجلالة المتكررة، وتعبيره الواضح عن عدم رضاه عن إحجام الحكومة عن الانخراط في هذا الورش. وقد تبين ذلك في الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة في 11 أكتوبر 2013، بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية. فبعد التذكير بما تحقق من خطوات في ملف الجهوية، قال جلالتة إن "الحكومة مطالبة بالإسراع باعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري، ما دام الأمر يدخل ضمن اختصاصاتها، ولا يستلزم إلا إرادتها الخاصة. وهو الميثاق الذي سبق أن دعونا إليه عدة مرات".

ويكشف تحليل مسلسل اللاتمرکز وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى، فاللاتمرکز عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكمة الإدارية. ذلك أنه من المفروض أن يُباشِر اللاتمرکز الإداري كنتيجة لمبادرة صادرة من داخل الإدارة نفسها، يحركها الحرص على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن، على أساس مبدأ القرب، وتمثل أيضا تجسيدا لضرورة تطور الإدارة كي تسير مختلف الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية التي انخرط فيها المغرب، وتستجيب لمتطلبات اللامركزية وللحاجيات الملحة والمشروعة للسكان.

II. 2. هيمنة رؤية قطاعية ومركزية

تكمّن أحد أكبر التحديات التي تواجهها الجهوية في تحقيق اندماج السياسات العمومية، كشرط لازم لإقرار حكمة مسؤولة ولعقلنة استعمال الموارد والوسائل ولتقديم جواب شامل ومناسب لانتظارات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين.

وتؤدي الحول الجزئية لمختلف الإشكاليات، المختلفة باختلاف الزمان والمكان، إضافة إلى تعدد المتدخلين، وبالتالي تعدد الرؤى وأنماط الحكامة، إلى ضعف تطور مؤشرات التنمية، وإلى ارتفاع الكلفة، بسبب الأعمال المتكررة المنجزة لتدارك النقائص الناتجة عن تجزئ السياسات العمومية والفصل بينها، وخضوعها للمنطق القطاعي الضيق. كما أن غياب الرؤية الاستراتيجية المندمجة وعدم ترتيب الأولويات يؤديان إلى إنجاز أعمال مجزأة تفتقر إلى التكامل فيما بينها، مما يحد من الآثار الإيجابية المتوقعة للسياسات العمومية على السكان والمجالات الترابية.

وحتى اللجان الوزارية المشتركة، المحدثة على المستوى المركزي والمحلي، والتي من المفروض أن تتدارك هذا الأمر، فإنها بينت في كثير من الأحيان، خلال اجتماعاتها، عن عجزها عن النهوض باندماج حقيقي للسياسات القطاعية، بسبب افتقار أعضائها إلى السلطة التقريرية، واعتمادهم للمنطق القطاعي الضيق.

وهناك عامل آخر يؤدي إلى تجزئ السياسات العمومية، ويتمثل في اعتماد منطق النتائج المحاسبية على مستوى استهلاك اعتمادات الميزانية، كمؤشر وحيد على الأداء، وذلك على حساب تقييم الأثر النوعي الذي تحدته هذه السياسات على السكان والمجالات الترابية.

ومن بين العوامل التي تعزز هذا التوجه المحاسبي الضيق، هناك أيضا تقنية إعداد ميزانية الدولة، حيث يسود منطق التجزئ، ويخضع فيه التحكيم المتعلق برصد الميزانيات إلى مقاربة قطاعية، يحكمها

التنافس عوض التكامل والاندماج، ذلك أن الصيغة التي تتم بها اجتماعات تحضير الميزانية تقوم على سعي كل قطاع إلى إبراز أولويته وخصوصية حاجياته على حساب القطاعات الأخرى، إضافة إلى طريقة التحكيم المعتمدة لتحديد الميزانيات الخاصة بالقطاعات، مما يجعلنا أمام ممارسة تحاول بالأحرى خلق "توازن سياسي" مرقم، وتوزيع الوسائل المتوفرة لتلبية الحاجيات المتفرقة، عوض منطق الترشيح الاقتصادي والمالي القائم على رؤية مندمجة لمهام الدولة والبرامج والأعمال اللازمة من أجل إنجاز هذه المهام.

صحيح أن القانون التنظيمي الجديد للمالية يتضمن في هذا الصدد مجموعة من العناصر الإيجابية الجديدة الجوهرية والواحدة على المستوى النظري، ولكن يبدو أنه لا يذهب بعيدا في مجال برمجة الميزانية، حيث ينص في مادته 39 على نفس المقاربة القطاعية الضيقة السائدة حتى حدود اليوم: "البرنامج عبارة عن مجموعة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة...".

سيظل إذن رصد الاعتمادات المالية خاضعا لمنطق البرامج والعمليات المنحصرة في قطاع معين، بغض النظر عن الحاجيات على مستوى الاعتمادات التكميلية التي كان سيتطلبها هذا البرنامج أو العملية، لو كانت الرؤية السائدة في مجال وضع الميزانيات هي الرؤية الشاملة والمندمجة.

ولئن كان القانون التنظيمي الجديد يفرض، انطلاقا من 2017، توزيع الاعتمادات حسب الجهات، فإن هذا الإجراء لا يشكل وحده عاملا حاسما أو مؤشرا يحدد بدقة درجة اندماج البرامج والمشاريع ذات الطابع الجهوي والمحلي، ولا يمكّن أيضا من القطع مع الرؤية القطاعية الضيقة والمركزية التي تتبناها القطاعات الوزارية في إعداد وتفعيل برامجها وعملياتها.

وتكشف الفوارق في التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية، كما تبين ذلك معطيات مشروع قانون المالية برسم سنة 2016، استمرار اعتماد المقاربة المركزية وغير المنصفة على مستوى استثمارات الدولة في مختلف مناطق التراب الوطني، حيث إن أربع جهات (الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة، وطنجة-تطوان-الحسيمة ومراكش-أسفي)، تقتطع وحدها 80 في المائة من هذه الاستثمارات. وليس من قبيل الصدفة أن هذه الجهات هي نفسها التي كانت تساهم بالنصف تقريبا في الناتج الداخلي الخام، حسب التقطيع الجهوي القديم.

وفي نفس الإطار، يبقى أمام الدولة هامش ضيق للتحرك والمبادرة، يدفعها إلى توزيع مجزأ للعديد من أبواب الميزانية وفصولها، بسبب محدودية مواردها أمام الحاجيات والتحديات الهامة والمتنوعة، خاصة

في سياق ميزانية تتميز بإكراهات هيكلية اعتبارا للنفقات القارة (تحميلات الأجور وفوائد الدين والمقاصة) التي تقتطع 83.5 في المائة من الموارد الذاتية لميزانية الدولة، وهي موارد تتطور بإيقاع محدود جدا (2.68 في المائة حسب مشروع قانون المالية برسم سنة 2016).

وفي هذا السياق، يبدو عدم الانسجام والتنافر بين السياسات العمومية على المستوى التراخي نوعا من الإكراه المفروض، ولا يد لمختلف الإدارات فيه، وهي عاجزة عن تقديم الحلول المناسبة له، ولا يمكن بالتالي تحميلها أي مسؤولية عنه، ذلك أن كل إدارة لا ترى نفسها مسؤولة سوى عن حصيلتها الكمية القطاعية، طبقا للوسائل الموضوعة رهن إشارتها داخل ميزانية الدولة.

II.3 التحديات الواجب رفعها من أجل تحقيق اندماج أفضل للسياسات القطاعية

لا يمكن الحديث عن اندماج السياسات العمومية، كعنصر أساسي لا مناص منه في مختلف مشاريع الدولة وعملياتها الهادفة إلى تحقيق الأهداف التنموية، دون استحضار مجموعة من التحديات الواجب رفعها من أجل وضع رؤية مندمجة لهذه السياسات.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الجهوية المتقدمة مدخل ضروري لإصلاح شامل وطموح للدولة. وإن تعدد المجالات التي سيشملها هذا الإصلاح، والآجال المعقولة التي يتطلبها تنزيله، أمام التطور المتسارع للمحيط الوطني والدولي، يتطلبان عقلنة الزمن والموارد وانخراط وتعبئة كل الفاعلين حول أهداف مشتركة ومحددة بدقة تتمثل في خلق الثروات والتوزيع المنصف لها بين المجالات الترابية ومختلف فئات الساكنة. ذلك أن عدم ضبط تواريخ محددة للإنجاز وتبيين النتائج والآثار، وعدم تحديد الموارد بدقة، عاملان أساسيان يؤديان، إذا لم يتم تقديرهما حق قدرهما، وتجاهل أهميتهما في إعداد السياسات وبرامج العمل، إلى كلفة إضافية يتحملها المجتمع بأكمله، مما قد يُفسر كعجز من قبل السلطات العمومية على مواجهة حقائق الواقع، بل وقد يؤدي إلى اعتبار مسألة إرجاء القرارات إلى تواريخ غير محدّدة أمرا عاديا وطبيعيا. والحال أن بعض الإشكاليات لا تحتل التأجيل وتكتسي طابعا استعجاليا خاصا، ولا تؤدي الانتظرية والجمود سوى إلى استفحالها، إلى حد أنها قد تتحول إلى عقبات كبرى في مسلسل التنمية، بل إنها قد تشكل أحيانا خطرا يتهدد السلم والتماسك الاجتماعي.

إن حجم الحاجيات وتعددتها، إضافة إلى الجهود التنموية الضرورية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، تصطدم بعقبة كبرى تتمثل في المحدودية النسبية لموارد الدولة والجماعات الترابية في مواجهة هذه الحاجيات. ذلك أن إكراهات الميزانية، المشار إليها أعلاه، تترك هامشا ضيقا للتحرك من أجل الاستجابة المباشرة والشاملة للتحديات والرهانات المرتبطة بمختلف

القطاعات والمجالات التابعة لمسؤولية الدولة، وكلها تكتسي نفس الأهمية. إضافة إلى ذلك، فإن تلك الإكراهات لا تمكن من تحقيق تطورات دالة، بسبب عدم ترتيب الأولويات والحاجيات وانعدام رؤية مندمجة للمشاكل المطروحة ولحلها الممكنة.

هكذا يبدو اندماج السياسات العمومية كسبب ونتيجة في نفس الوقت لعدم الانسجام والتكامل بين بعض تدخلات السلطات العمومية، وخاصة في الحالة التي يتطلب فيها حلٌ إشكالية ما تدخل فاعلين متعددين وتضافر موارد هؤلاء المتدخلين ووسائلهم. أما الجماعات الترابية، فإنها تجد نفسها، نظرا لمحدودية مواردها المالية، عاجزة أمام ضخامة الحاجيات التي يتعين عليها أن تستجيب لها.

ويُعزى "الخصاص المالي" للجماعات الترابية، وخاصة الجماعات، إلى عدم استغلال إمكانياتها الضريبية الضخمة غير المستغلة، وأيضا إلى الحكامة المالية السيئة وعدم التمكن من تقنيات عقلنة النفقات.

ومع ذلك، فإن أكبر تحد تواجهه الجماعات الترابية يتمثل في توفير الشروط المناسبة لخلق الثروات، وتوزيعها بإنصاف، ومحاربة البطالة، والتقليص من الفوارق الاجتماعية والترابية. ذلك أن نجاعة السياسات العمومية لن تتحقق ما دامت المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لم ترتق إلى المستوى الذي يغدو معه ممكنا صيانة كرامة كل المواطنين، على امتداد التراب الوطني، وضمان رفاههم.

وتقدم الجهوية المتقدمة الإطار المؤسسي وتوزع المهام والأدوار والوسائل بين الدولة والجماعات الترابية. ولا يعني ذلك رسم حدود فاصلة بين اختصاصات كل طرف وتسيجه ك مجال محفوظ، وإنما يعني بالأحرى تحري العقلنة في تنظيم المهام لبلوغ نفس الهدف، ذلك أن مختلف الفاعلين لن يتمكنوا من رفع التحديات السابق ذكرها، إلا إذا تضافرت جهودهم في إطار من الانسجام والتكامل.

ويتعين أن يشكل اندماج البرامج والمشاريع والاعتمادات المالية المرصودة لها الهاجس الأساسي الحاضر في كل عمليات التخطيط واتخاذ القرار على مختلف المستويات.

وتضطلع العلاقة بين مختلف المؤسسات والجماعات الترابية، وخاصة طبيعة العلاقة بين رئيس الجهة ووالي الجهة والعمال ورؤساء مجالس الوحدات الترابية الثلاثة، بدور هام على مستوى التنشيط والتنسيق بين مختلف المتدخلين، من أجل كسب الرهانات المذكورة، ذلك أن التفاهم والتعاون والتضامن بين هذه المؤسسات يؤدي إلى التكامل والتناسق بين تدخلات كل من السلطات العمومية والجهة والجماعات الترابية الأخرى. من الضروري إذن الحرص على التنسيق المتواصل وعلى تقاسم المعلومات المناسبة

على المستوى الجهوي وغيره من المستويات الترابية، من أجل إرساء ثقافة العمل الجماعي وضمان التقائية الرؤى والمبادرات، بما يؤدي إلى خلق اندماج أفضل للسياسات القطاعية.

III. مقارنة من أجل تنزيل ناجح للجهوية المتقدمة

إن الجهوية المتقدمة، كثورة حقيقية مؤسسية وفي مجال الحكامة، تطل، بأبعادها وطموحاتها وتحدياتها وما تقتضيه من إصلاحات متعددة ومتنوعة، كل المجالات المرتبطة بممارسة السلطة وتقاسم الموارد، سواء على مستوى الدولة أو الجماعات الترابية، وتفرض، كما تدل على ذلك العديد من التجارب الدولية، اعتماد رؤية على المديين المتوسط والبعيد، وتنزيلا مندرجا عبر مراحل.

هكذا تجد السلطات العمومية والمسؤولون الجهويون أنفسهم أمام "سباق للمسافات الطويلة" حقيقي، وبالتالي، عليهم أن يتخذوا كل الاحتياطات اللازمة من أجل تفادي التسرع والارتجالية، ولكن دون السقوط مع ذلك في المماثلة والإجراء، أيا كان نوعه، والذي قد يعصف بالحماس الذي صاحب انطلاق الجهوية والأمال التي يعقدها مختلف الفاعلين على هذا الورش الحيوي.

وبالتالي، فإن التنزيل الناجح للجهوية يفرض مواجهة عدة تحديات هامة على مستويات متعددة متكاملة ومتداخلة، سيتناولها هذا التقرير، في مختلف فصوله. يتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- إنجاح عملية تنزيل الجهوية، وخاصة في مرحلة انطلاقها الأولية، وإنشاء هيكلها الإدارية والتدبيرية؛
- الشروع في تطبيق لاتمرکز مكتمل وشامل؛
- خلق شروط تحسين اندماج السياسات العمومية؛
- خلق شروط ممارسة جيدة للديمقراطية التشاركية؛
- تشجيع التنمية الاقتصادية للمجال الترابي؛
- النهوض بالتنمية الاجتماعية والتقليص من الفوارق؛
- تعزيز الموارد المالية للجهة؛
- حماية وتثمين الموارد الطبيعية.

واعتبارا للأهمية الحيوية لهذا الورش الكبير، بمختلف أبعاده ومرامييه، وطبقا لروح ونص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فإن تنزيل هذا الإصلاح المؤسسي يتطلب انتهاج مقارنة متدرجة وعملية، مع إجراء ممتدة على عدة مراحل.

1.III ضرورة إنجاز مرحلة التنزيل

يتعين أن تدفع المكاسب المفترضة الناتجة عن هذا التطور الديمقراطي الكبير الفاعلين إلى التعبئة من أجل إنجاز عملية تنزيل الجهوية، وخاصة في مرحلتها الأولية، وذلك بالتخلي بقدر عال من روح المسؤولية والوطنية في أجراء المبادئ والغايات المتوخاة من هذا الإصلاح، المنصوص عليها في الدستور، والتي أكدتها التوجيهات الملكية السامية.

من الضروري إذن إيلاء المرحلة الأولية لانطلاق الجهوية أكبر قدر ممكن من الاهتمام، نظرا لأهميتها الخاصة وتأثيرها الحاسم في ضبط وتوجيه إيقاع تفعيل المراحل اللاحقة من الجهوية، وبالتالي فإنها تضطلع بدور أساسي في إنجاز المسلسل في شموليته.

ومن الأهمية بمكان، أمام التغيرات العميقة والضرورية الناتجة عن تنزيل الجهوية، أن يتحلى كل الفاعلين بالروح الإيجابية ويعبروا عن الاستعداد للبدل والتطوع الإرادي، ضمن مسلسل يغيب فيه التوجس والتردد، وتحضر فيه الثقة والإصرار على المضي قدما إلى الأمام من أجل جني ثمار هذا الإصلاح الواعد. من الضروري إذن الحرص على أن تكون نقاط التقاطع بين تدخلات مختلف الشركاء فضاءا للتقائية والتعاون وليس مصدرا للتنازع والعرقلة. وبموجب المنظومة القانونية التي تخضع لها الجماعات الترابية والمهام التنظيمية الموكلة إلى وزارة الداخلية، فإن هذه الأخيرة يمكن أن تضطلع بدور ريادي في هذا الصدد، بوصفها سلطة الوصاية على هذه الجماعات الترابية، ذلك أن انطلاق مشروع الجهوية يزيد من حجم مسؤوليتها في تنزيل هذا الإصلاح، ويلزمها بتفاعل ونجاعة أكبر، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بتعزيز وتنظيم العلاقات بين مختلف المؤسسات والأطراف المعنية بعملية تنزيل الجهوية.

وتتطلب المرحلة الأولية لتنزيل الجهوية، اعتبارا لأهميتها القصوى، تعبئة عامة ومقاربة متدرجة وعملية، مع أجراء ممتدة على عدة مراحل.

أ. تملك جيد للإصلاح كشرط مسبق

من المعلوم أن العقليات والسلوكات لا تتطور بنفس إيقاع تطور النصوص والمؤسسات، لهذا يغدو من الضروري، كما هو الشأن في أي عملية للتغيير، انخراط مجموع الفاعلين واستيعابهم الجيد للإصلاح وتملكهم مبادئه وأهدافه وإدراكهم لتداعياته، على اعتبار أن هذا الانخراط يشكل تحديا كبيرا، وعاملا أساسيا في إنجاز المرحلة الأولية لإطلاق عملية الإصلاح، بل وفي إنجاز كل المراحل اللاحقة من عملية التفعيل.

ومن الأفيد في هذا الصدد، لضمان نجاح المرحلة الأولية، إنجاز حملة للتوضيح والتواصل، في شكل ندوات وأوراش موضوعاتية، منفتحة على مختلف الفاعلين، وبصفة خاصة المنتخبين والشركاء المنخرطين مباشرة في هذا الورش الضخم، وذلك من أجل خلق نوع من التوافق حول مفهوم الجهوية ودلالاته والمبادئ التي يقوم عليها، وتحديد الاختصاصات الموكلة إلى مختلف الأطراف، كي يعمل الفاعلون، كل فيما يخصه، على تحمل المسؤولية المنوطة به، وفي نطاق صلاحياته.

ويجب أن تُؤكِّب هذه الحملة بعملية تحسيس في أوساط المؤسسات الأخرى وفاعلي المجتمع المدني، وخاصة العاملين لفائدة النساء والشباب، الذين من المفروض أن يكونوا على رأس الفئات المستفيدة من الجهوية.

ويتعين توظيف كل وسائل وتقنيات التواصل والإعلام المتاحة لتحقيق هذا الهدف. وعلى قنوات الإذاعة والتلفزة الوطنية أن تضطلع بدورها المتمثل في الإعلام والتربية على القيم المدنية والنهوض بالمشاركة.

ب- إنشاء أجهزة للقيادة والدعم

تتطلب أجرأة الإصلاح ومواصلته في مختلف مراحل تفعيله قيادة ثابتة ودقيقة على مستويين، السياسي-الاستراتيجي من جهة، والإجرائي من جهة ثانية.

وفيما يخص الجانب السياسي-الاستراتيجي فهو من اختصاص الإدارة المركزية، وهو يتطلب هيئة عليا لمراقبة وتنشيط وتوجيه وتحكيم وتحديد إيقاع تقدم مسلسل التفعيل، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بنقل الصلاحيات ورصد الموارد.

وبغض النظر عن الدور المنوط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على مستوى تتبع تطور الجهوية، وهو أمر يحظى بالدراسة والتحليل في إطار التقرير السنوي للمجلس، فإن التخوفات التي قد يُعبّر عنها فيما يخص محدودية فعليّة الإصلاحات، و/أو التطبيق الناقص للمقتضيات الدستورية والقوانين التنظيمية حول اللامركزية عموماً، مما قد يؤدي إلى عدم تطور هذا الورش على الشكل وبالسرعة المرغوب فيهما، تعد كلها مسؤغات تبرر تخويل جهاز القيادة مهمة التتبع والتقييم، مما يسمح له بمساعدة كل الفاعلين مباشرة حول حجم المنجزات واحترام الالتزامات المتعهد بها، وتقديم الحساب دورياً عن حصيلة تنزيل الجهوية، والعمل ميدانياً على مواجهة كل مواقف التردد في تطبيق الإصلاحات المنتظرة.

وفيما يتعلق بالجانب الإجرائي، فإن التتبع والمواكبة يجب أن يتما على المستويين المركزي والجهوي، من خلال أجهزة مكلفة بوضع تقارير بصفة دائمة حول أجراء الجهوية والمواكبة والدعم للجهات الذي التزمت الدولة بتقديمه في إطار هذا الورش الحيوي.

ويتطلب الاضطلاع بمهمة المواكبة، التي تعود إلى القطاعات الوزارية خلال المرحلة الأولية من عملية التنزيل، وأيضا احترام الالتزامات التي تعهدت بها في هذا الإطار، ربطا دائما لهذه القطاعات الوزارية مع أجهزة القيادة والتتبع المذكورة أعلاه، وإنشاء نقطة اتصال لليقظة والتعبئة على مستوى كل إدارة معنية.

ويتعين أيضا أن تبذل القطاعات الوزارية المعنية جهودا خاصة، في أقرب الآجال، من أجل التأهيل والتكيف القانوني والمؤسسي لهياكلها، والاستجابة بالتالي لمتطلبات الإصلاح الذي ستأتي به الجهوية المتقدمة، سواء على مستوى اللاتمرکز الإداري أو على مستوى الصلاحيات التي ستقاسمها مع الجهات و/أو تلك التي سيتم نقلها لهذه الأخيرة.

ج- استكمال المنظومة القانونية وإنشاء أجهزة التدبير

يتعين خلال هذه المرحلة القيام، في نفس الوقت، بمجموعة من العمليات الهامة من أجل إنجاز المراحل اللاحقة التي ستركز فيها العمل أكثر على التخطيط والأجراء.

أ. استكمال وضع النصوص المتخذة لتطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة باللامركزية.

حدّد المشرّع أجل 30 شهرا لاستكمال وضع المنظومة القانونية بحلول شهر يناير 2018، اعتبارا للعدد الكبير من النصوص التنظيمية والتشريعية الواجب اتخاذها لتطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية (أكثر من 80). وبالنسبة إلى الجهات، من المقرّر سُنّ ثلاثين نصا تقريبا (27 قانونا تنظيميا و3 قوانين). وفي هذا الصدد لا بد أن تحظى الجهة بالأولوية، وخاصة بالنسبة إلى بعض النصوص التطبيقية للقانون حول الجهات، التي يتعين أن تُعدّ في أقرب الآجال، إذ على أساسها يتم وضع أجهزة وأدوات التدبير، وشروع المجالس في القيام بأنشطتها التدبيرية، حيث ألزم المشرع الجهات بالقيام بذلك خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس. ونذكر من بين هذه النصوص على وجه التدقيق:

- ✓ إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب؛
- ✓ صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات؛
- ✓ تدابير مواكبة الدولة لتنزيل الجهوية؛

- ✓ تسبيقات الخزينة من الموارد الضريبية وحصة الجهات من المداخل الضريبية للدولة؛
- ✓ إعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات، وتبويب الميزانية وتحويل الاعتمادات.

هكذا، يبدو من المناسب أن يتم تقليص أجل استكمال المنظومة القانونية للجهات وتحديده في 12 شهرا، اعتبارا للإكراهات الخاصة بالجهة.

ب) إنشاء أجهزة الإدارة والتدبير الإداري وتملك الأدوات والمساطر

يتعلق الأمر بتصور مخطط تنظيم وإنشاء جهاز إداري للجهة يتعين أن يضم، وفقا لما ينص عليه القانون التنظيمي الخاص بالجهات، مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون رئاسة الجهة. ويجب أن تُستكمل خلال هذه المرحلة عمليات هيكلية وتوظيف المستخدمين والوضع رهن الإشارة أو إلحاق الموظفين بالإدارة الجهوية وتعيين المسؤولين ومستشاري رئيس المجلس الجهوي.

يتعلق الأمر أيضا بإنشاء الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وتعيين مديرها وتكوين لجنة الإشراف والمراقبة. وينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على إلزامية تأشير وزارة الداخلية على كل هذه القرارات، وينص أيضا على أجل 12 شهرا، تُحتسب ابتداء من تاريخ صدور القانون التنظيمي حول الجهات، من أجل استكمال مرحلة وضع أجهزة التدبير، التي ستنتهي في شهر أكتوبر 2016.

قد تبدو هذه المهمة سهلة وتندرج في إطار التنظيم الإداري العادي، ولا تستحق التوقف عندها، ولكنها في الحقيقة تشكل فرصة ثمينة يتعين على الجهات أن تستغلها، خاصة وأن الأمر يتعلق بتجربة تتيح إمكانات كبرى للاجتهاد من أجل إرساء تنظيم إداري جديد كفيل برفع تحديات الجهوية والنهوض بالحكامة الجيدة.

ويجدر بصناع القرار أن يستخلصوا الدروس من تجربة الجماعات، لتفادي التجاوزات والنقائص التي حُدّت من نجاعة التدبير المحلي ومردوديته.

ويتعين في هذا الإطار وضع هياكل إدارية ناجعة وغير معقّدة ومساطر مرنة، من أجل تدبير حديث لا يغلب عليه الطابع البيروقراطي، ويعتمد أساسا على التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والتواصل.، ذلك أن الاعتماد على هذه التكنولوجيات يمثل خيارا ضروريا من أجل تعزيز إرادة الدولة للرفع من نجاعة وجودة الخدمات التي تقدمها الإدارة الجهوية، وتقليص كلفة وأجال تدخلها وضمن الشفافية وتخليق الحياة

العامّة. ويمثّل اللجوء إلى الخدمات الخارجيّة وسيلة لعقلنة نفقات الموارد البشريّة وتسيير عمل الإدارة الجهويّة اليومي وتحسين مردوديتها ونجاعتها.

وفي هذا الصدد، من المفيد العمل على عقلنة النفقات عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، واقتراح تدابير مناسبة للإبقاء على نفقات التسيير ضمن الحدود المقرّرة مسبقاً، وخاصّة النفقات المتعلّقة بالموظفين.

وقد أدرك المشرّع جسامّة التحديات التي تطرحها هذه المرحلة، بالتنصيص على نص تنظيمي يتعلّق بدعم ومواكبة الدولة لأجهزة الجهة فيما يخص التمكن من أدوات وآليات الحكامة الجيدة وممارسة الجهة لاختصاصاتها في أحسن الشروط. وهو نص يبدو من الأهمية بمكان التعجيل بإصداره لمواكبة انطلاق الجهويّة.

ورغم أهمية إصدار النصوص القانونيّة، فمن الضروري أيضاً توفير الخبرة والكفاءات بكيفية دائمة، لمواكبة الجهة في مختلف مراحل تنزيل الجهويّة المتقدمة، وتقديم المشورة والدعم والتأطير. لهذا يبدو من المناسب خلال السنوات الثلاث الأولى المبادرة إلى إنشاء مجموعات عمل خاصّة بتقديم الدعم الإجرائي، وذلك على مستويين:

- على المستوى المركزي، إنشاء مجموعة عمل متعدّدة التخصصات تحت إشراف وزارة الداخليّة، مع مشاركة ممثلي القطاعات ذات الاختصاصات الأفقية المعنية مباشرة بعملية تنزيل الجهويّة، وعلى وجه الخصوص، قطاعي الماليّة والوظيفة العموميّة، باعتبارهما معنيين مباشرة بالجهويّة وباللاتمركز؛
- على مستوى كلّ جهة على حدة، إحداث مجموعة عمل، تحت إشراف والي الجهة، وتضم أساساً عمال الأقاليم والعمالات بالجهة، ومسؤولي المصالح اللامتركزة، وخاصّة قطاع الماليّة وإعداد التراب والمندوبيّة السامية للتخطيط.

وفيما يخص المساطر، واعتباراً لقواعد الحكامة الجيدة التي نص عليها القانون التنظيمي الجديد للماليّة، وانسجاماً مع مبدأ تدبير الميزانية على أساس النتائج، يبدو من المنطقي والمناسب الشروع في ملاءمة التشريع الخاص بالمحاسبة العموميّة ومراقبة النفقات العموميّة للجماعات الترابيّة مع متطلبات اللاتمركز والتدبير الحر.

هكذا، من أجل إعطاء مبدأ "مسؤولية الأمر بالصرف" دلالاته الحقيقية، وعلى اعتبار أن الأمرين بالصرف بالنسبة للجماعات الترايبية هم أيضا مسؤولون سياسيون ملزمون بالنتائج وبتقديم حصيلة عملهم لناخبهم ومحاسبون من طرف مختلف المؤسسات الرسمية للمراقبة، واعتبارا لمختلف أدوات التتبع والمراقبة الداخلية والخارجية المعمول بها اليوم، من المشروع طرح سؤال، سبق أن طرحته اللجنة الاستشارية للجهوية، حول فائدة الإبقاء على المراقبة القبلية في مساطر الالتزام بالنفقات للجماعات الترايبية، وخاصة الجهة. ذلك أن هذا النوع من المراقبة لم يعد ناجعا في السياق الحالي، مع التركيز القانوني لمبدأ "التدبير الحر" لفائدة المجالس الجهوية، إذ إن هذا النوع من المراقبة قد يؤدي إلى إبطاء مساطر تنفيذ المشاريع، بل وقد يغدو أحيانا ذريعة للتغطية على بعض الممارسات وعدم تحمل الأمرين بالصرف لمسؤولياتهم.

ومن الأكد أن إلغاءه وتعويضه بالمراقبة الداخلية، مع تعزيز المراقبة القبلية، لن يؤدي إلى أي اختلال في عمل الإدارة، بل وسيعطي مبدأي "التدبير الحر" و"ربط المسؤولية بالمحاسبة" معناهما الحقيقي. ومع ذلك يجدر التفكير، من باب التريث ومن أجل توفير أفضل الشروط اللازمة لإنجاح هذا التوجه، في سن مرحلة انتقالية، يتم فيها اعتماد مراقبة مواكبة تؤدي إلى إضفاء مرونة وسرعة أكبر على عملية تنفيذ الميزانية والمشاريع، مع توجيه المراقبة القبلية نحو المشاريع والقرارات الاستراتيجية، وذلك طبقا لروح النص التنظيمي المتعلق بالجهات.

ومن المفيد أيضا تركيز الاهتمام على الرفع من مداخل الجماعات الترابية، عن طريق تعبئة الموارد البشرية العاملة في مجال المراقبة القبلية للنفقات في مهام مراقبة الوعاء الضريبي وتحصيل ضرائب ورسوم وإتاوات الجماعات الترايبية، علما أن إمكانيات المداخل الجبائية المستحقة للجماعات الترايبية تظل غير مستغلة على الوجه الأكمل.

ج- تعبئة الموارد البشرية المؤهلة وذات الكفاءة العالية

يتعلق الأمر بعملية حساسة ولها أبعاد الأثر على مستقبل الإدارة الجهوية. من هنا ضرورة تحري الصرامة المطلقة في اختيار النساء والرجال الذين سيشكلون النواة الصلبة لإدارة مهنية واحترافية، تستوفي شروط الحدائة والنجاعة وتتيح إمكانية ولوج المواطن إلى مرافقها، وباختصار، إدارة في مستوى التحديات التي تطرحها الجهوية المتقدمة.

ويمكن في هذا الصدد اعتماد نظام توظيف قائم على الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات، وعقود التشغيل ذات المدة المحدودة على أساس النتائج والأداء، واللجوء إلى الخدمات الخارجية، بهدف وضع

أجهزة في مستوى التطلعات، وخاصة فيما يتعلق بالوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تضطلع أساسا بمهام تنفيذية وإجرائية ولها علاقة بالهندسة التقنية والمالية.

ولا يمكن ان تعطي هذه التدابير أكلها إذا لم تعمل السلطات العمومية، بالموازاة مع ذلك، على تامين الوظيفة العمومية الترايبية من أجل استقطاب الكفاءات المطلوبة وضمان التأطير المناسب الكفيل بنجاح عملية تنزيل الجهوية بكل أورشها التي لا تقل أهمية ووزنا عن تلك التي تشرف عليها المصالح المركزية.

من المفيد إذن الدعوة إلى وضع نظام أساسي للوظيفة العمومية المحلية متوافق مع النظام الأساسي الخاص بموظفي وأعوان الدولة. ومن شأن هذا التوجه أن يشجع الأطر العليا على الالتحاق بإدارة الجماعات الترايبية، ويساعد في تنشيط حركية موظفي الإدارة المحلية والإدارة المركزية وعقلنة تدبير شؤونهم، والقطع نهائيا مع تلك الرؤية التي تعتبر التعيين خارج العاصمة الإدارية كإجراء "عقابي".

وتظل هذه الملاءمة رهينة بإصلاح النظام الأساسي للوظيفية العمومية من أجل ملاءمته مع متطلبات الإصلاحات الاستراتيجية التي انخرط فيها المغرب، وإخضاعه لمنطق الاستحقاق والتدبير العمومي الحديث القائم على مبادئ المسؤولية والتحفيز والمحاسبة.

ويتعين أن تشكل عملية بناء الإدارة الجهوية الجديدة مناسبة لتجسيد مبدأ المساواة بين الجنسين على أرض الواقع، وخاصة على مستوى التعيين في مناصب المسؤولية، وأيضا تكريس سياسة التكوين المستمر المستجيب للحاجيات وللمهن التي تحتاجها الجهة، وذلك على أساس الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات والتدبير التوقعي للموارد البشرية.

ومن الأهمية بمكان أن تخضع عملية الوضع رهن الإشارة وإلحاق موظفين من جماعات ترايبية أخرى أو مؤسسات أو إدارات عمومية إلى معيار الكفاءة وحدها، لمنع تضخم أعداد الموظفين، وسدّ الطريق أمام الاعتبارات الذاتية، والاستفادة في هذا الإطار من تجربة الجماعات. ويتعين أن تستفيد الأفرج الأولى من هذه الموارد البشرية من دورة تكوينية خاصة ومعقدة واحترافية لإعدادهم لوظائفهم الجديدة.

ومن الأفيء أن تستفيد الجهات، عن طريق الوضع رهن الإشارة، من أطر عليا من إدارات و/أو مؤسسات عمومية، متخصصة في المسالك التقنية والمالية، وذلك لفترة محدودة من أجل إنجاز المرحلة الأولى من تنزيل الجهوية المتقدمة.

ويمكن أيضا التفكير في الاستفادة، عند الاقتضاء، وبطريقة مرنة، من كفاءات عالية في وضعية تقاعد، من القطاعين العام والخاص. وقد تستفيد منهم الجهة الكثير، إن فرديا أو جماعيا، في هذه المرحلة.

وبالنسبة إلى الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، من المفيد جلب الكفاءات بأعداد متناسبة مع الحاجيات الفعلية، من إدارات أخرى، عن طريق الإلحاق، والتوظيف الخارجي، على أساس عقود محددة المدة، من أجل تفادي البيروقراطية الإدارية.

د- التشخيص الأساسي

تعد معرفة نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر في كل جهة مرحلة ضرورية يتعين أن تسبق مرحلة إعداد البرنامج الجهوي للتنمية. وتمثل عملية إنجاز تحليل يركز على هذه الجوانب الأربعة، تعززه مقاربة تشاركية، فرصة ثمينة لتبادل الخلاصات والرؤى وتحسيس الفاعلين بالتحديات الكبرى الواجب رفعها من أجل بلوغ الأهداف المشتركة وتملك المشاريع المستقبلية لفائدة الجهة.

ويتعين أن يشكل الرأسمال غير المادي، في تنوعه وغناه، إحدى رافعات التنمية الترابية ومكونا أساسيا في برامج التنمية والتنافسية الجهوية.

ويمكن الاستفادة من خلاصات هذا التحليل، ومن المعطيات والمؤشرات الدالة المستقاة من قطاع المالية ومن المندوبية السامية للتخطيط، من أجل رسم حصيلة مبنية على مؤشرات تنموية دالة لكل جهة على حدة.

وقد تشكل هذه الحصيلة نقطة انطلاق لتحديد أهداف استراتيجية معقولة متناسبة مع مؤهلات وإمكانيات الجهة المعنية، وإعداد رؤية استراتيجية جهوية مندمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية والقطاعية.

ويتعين إجراء هذه الاستراتيجية نفسها في شكل أهداف دقيقة وقابلة للقياس، يتعين تحديدها انطلاقا من جرد للأولويات التي ستشكل حجر الزاوية لبرنامج التنمية الجهوية.

هـ إعداد برنامج التنمية الجهوية

أ) الأهداف

أكد صاحب الجلالة الملك محمد السادس في خطابه السامي الذي ألقاه، في 30 يوليو 2015، بمناسبة الاحتفال بعيد العرش، على المنطق الذي ينبغي أن يوجه السياسات العمومية بالمغرب، قائلا "لذا، جعلنا

من صيانة كرامة المواطن الهدف من كل الإصلاحات السياسية والاجتماعية، والمبادرات التنموية. فإقامة المؤسسات، على أهميتها، ليست غاية في حد ذاتها. كما أن النمو الاقتصادي لن يكون له أي م معنى، إذا لم يؤثر في تحسين ظروف عيش المواطنين".

إنه مقطع بليغ الدلالة يحدد أطراف المعادلة التي يتعين حلها، والخطوط العامة للرؤية التي يجب أن توجه السياسات العامة، وهي سياسات تضع كرامة الإنسان في صميم الأهداف المرسومة لأي سياسة تنموية، لتظل الغاية المثلى تلبية "حد أدنى" من الحاجيات الأساسية والحيوية لكل المواطنين من أجل الحد من الآثار السلبية للفوارق والإقصاء.

ويلخص الخبير العالمي والأستاذ بكلية لندن الجامعية ميشيل مارمو إشكالية التقليل من الفوارق بطريقة أصيلة، بقوله: "يكن أصل المشكل في الطريقة التي يولد بها الناس، ويكبرون ويعملون ويشيخون، ولكن أيضا في الفوارق التي تعود إلى السلطة والمال والموارد"⁵.

هكذا، ورغم ما تبذله السلطات العمومية من جهود أعطت أكلها على مختلف المستويات، فإن الفوارق الصارخة ما زالت قائمة، لتزيد من حدة الاختلالات التي ميزت التنمية الجهوية في بلدنا، علما أن التقسيم الجهوي الجديد أدى إلى تفاقم الفوارق بين الجهات، بحكم التقطيع المجالي الجديد.

وتكشف المعطيات الإحصائية أن أربع جهات (الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة، وطنجة-تطوان-الحسيمة ومراكش-آسفي) تمثل لوحدها 63.8 في المائة من الناتج الداخلي الخام، مقابل 47.4 في المائة في التقطيع الجهوي القديم⁶.

وفيما يتعلق بالفوارق التي تخص المستوى الاجتماعي للسكان، فإن المغرب، كما تؤكد ذلك المندوبية السامية للتخطيط، يمكن أن "يفخر بكونه تمكن من الوفاء بالتزاماته المرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية لسنة 2015، حيث سجل الفقر والهشاشة تراجعا، بفضل تحسين مستوى عيش الفرد، بنسبة 3.3 في المائة، كما عرفت الفوارق انخفاضا بنسبة 4.7 في المائة خلال الفترة الممتدة ما بين 2001 و2014".

وفي المقابل، تكشف معطيات المندوبية السامية للتخطيط أن مستوى الهشاشة في المستوى القروي يظل مرتفعا، حيث يقدر بنسبة 18 في المائة. يتعين إذن مواصلة الجهود، وتركيزها على القضاء على هذه الفوارق، التي لا يمكن أن يتعايش معها مغرب الجهات.

⁵⁵"الفوارق في المجال الصحي: تحد يتعين رفعه في عالم تحكمه اللامساواة"، مقتطفات نشرت في "دي غوارديان" وأعيد نشرها في "كوريي أنترنسيونال".

⁶كانت جهة مراكش-تانسيفت الحزو تنتمي إلى هذه الفئة وحلت محلها اليوم جهة فاس-بولمان.

ويتعين أن تدرج مرحلة إعداد البرنامج الجهوي للتنمية، التي تعد مرحلة أساسية تتزامن مع السنة الأولى من انتداب المجالس الجهوية، ضمن هذا الإطار الشامل الهادف إلى تحقيق نتائج ملموسة على مستوى الإنصاف وتحقيق التوازن بين الجهات.

وتتبين من خلال مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وخصوصا مادته 84 التي تنص على كيفية إعداد البرنامج الجهوي للتنمية ومحتواه، الأهمية البالغة لهذه الوثيقة التي يجب أن تُعدَّ تحت إشراف رئيس الجهة.

ويجب أن تقوم منهجية إعداد البرنامج الجهوي للتنمية على المقاربة التشاركية، مع ضمان التقائيتها مع التوجهات الاستراتيجية والسياسية للدولة ومع التصميم الجهوي لإعداد التراب، وذلك بالتنسيق مع والي الجهة بصفته ممثل السلطة المركزية ومنسق المصالح للامتمركزة للإدارة المركزية.

واعتبارا لأهمية هذه المرحلة، يتعين الحرص على تحديد الأهداف بدقة، واختيار منهجية العمل المناسبة وتعبئة الموارد والوسائل الكافية لتحقيق تلك الأهداف.

بناء على ما سبق، فإن على رأس الأولويات التي يتعين التركيز عليها في مسلسل التنمية، تقليص الفوارق وتلبية الحاجيات الأساسية للسكان في وضعية هشاشة اجتماعية، في انسجام مع متطلبات التنمية البشرية المندمجة ومع الأهداف الجديدة للتنمية المستدامة كما حددتها الأمم المتحدة بالنسبة إلى الفترة ما بين 2015 و2030.

ويتعين أن تشكل هذه الأهداف حجر الزاوية في برنامج شامل للتنمية المندمجة التي تستمد مبادئها الكبرى من الاستراتيجيات والسياسات العمومية، وتعبير عن الحاجيات الأساسية ذات الأولوية للجهة، في تناسق وانسجام مع الورش الكبير، الذي ستتخبط فيه الدولة طبقا للتوجيهات الملكية السامية، لفائدة المناطق النائية والمعزولة.

ويجب أن تراعى في البرامج والمشاريع المحددة خصوصيات وقدرات الجهة، مع التركيز على المشاريع ذات الجدوى المؤكدة، بعدد محدود، ولكن بأثر قوية على الساكنة وبكلفة معقولة، بعيدا عن أي توظيف للنفقات في حسابات لا علاقة لها بالمصلحة العامة.

وانطلاقا من حصيلة الانطلاق، التي حددها التشخيص المنجز مسبقا، يتعين وضع مؤشرات تمثل الأهداف المتوخاة في مجال التنمية المستدامة للجهة، وذلك في توافق مع الأهداف التي تبنتها الأمم

المتحدة، وعلى رأسها هدف التقليل من الفوارق بين فئات الساكنة وبين المجالات الترابية، وصيانة كرامة المواطنين، أينما كان مقر سكنهم، وضمان حقوقهم الأساسية.

وتشكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية للجهة والسعي إلى تحقيق الرفاه الاجتماعي للمواطنين المستوى الثاني من الأولويات التي يتعين أن تنصب عليها جهود الجهة، وتتمحور حولها استراتيجيتها على المديين المتوسط والبعيد.

ويتعين على الجهات أن تطور خبرتها المحلية، انطلاقاً من مؤهلاتها وإمكانياتها وخصوصياتها، مع توفير الوسائل والموارد عن طريق التعاون مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى والقطاع الخاص، مع اللجوء، عند الاقتضاء، إلى التعاون الدولي.

ولهذا الغرض، يتعين عليها أن تستعين بالخبرة الخارجية المناسبة لتحديد مشروعها المستقبلي وتعبئة كل الطاقات والكفاءات الجهوية بهدف خلق مناخ ملائم للنهوض بجاذبية الجهة وتنافسيتها، على المستوى الوطني والدولي، وبناء "مشروع للجهة" تنخرط فيه كل القوى الحية بالجهة وتعبئ جهودها من أجل إنجازه.

واعتباراً للأهمية التي تكتسبها مسألة التنمية الاقتصادية للجهات والرفع من مواردها، سيخصص فصل كامل ضمن هذا التقرير لمعالجتها.

ب) مقاربات منهجية

يتعين عند إعداد أول برنامج للتنمية الجهوية استثمار نتائج التشخيص المنجز سابقاً وتقاسمها مع الشركاء الآخرين من القطاعين العام والخاص، وخاصة مع الإدارة والجماعات الترابية، لضمان التنسيق الجيد مع المصالح اللامركزية للإدارة، والتكامل والاندماج مع برامج الدولة والمؤسسات العمومية، وخلق شراكات مفيدة من أجل تفعيل برنامج التنمية الجهوية.

وقد أصبحت الطريق معبدة، بفضل الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة في 30 يوليو 2015 بمناسبة الاحتفال بعيد العرش، وفيه حدد جلالتة برنامجاً متكامل الجوانب للتأهيل الترابي لفائدة المناطق النائية والمعزولة والمناطق الصحراوية والواحات والجبال، بغلاف مالي إجمالي يبلغ 50 مليار درهم، من أجل إنجاز 20800 مشروع يستهدف 12 مليون مواطن.

ويستلزم إنجاز هذا البرنامج الذي يهتم كل جهات المملكة، بدرجات متفاوتة حسب الخصائص الملاحظ في هذه الجهة أو تلك، عقد شراكة بين الدولة والجهات، وسيشكل حيز الزاوية في عملية برمجة البرنامج الجهوي للتنمية، على الأقل، بالنسبة إلى مدة الانتداب الأولى والثانية للمجالس الجهوية.

ويتعين تعزيز هذا البرنامج ذي الأولوية ببرامج إضافية للحد من أوجه العجز وتقوية البنيات التحتية الأساسية والرفع من القدرات التنموية للجهة ومن جاذبيتها.

فضلا عن ذلك، يجب ترتيب المشاريع حسب الأهمية، مع مراعاة، على التوالي، المشاريع قيد الإنجاز، والمشاريع التي استوفت الشروط التي تسمح بالشروع في إنجازها، وعند الاقتضاء، المشاريع الجديدة، إذا توفرت فيها الشروط التقنية والمالية، مع إعطاء الأولوية للمشاريع التي تقوم على التعاون التضامني مع الجماعات الترابية الأخرى، والتي يمكن أن تشكل رافعة للتمويل وتصب في المصلحة العامة.

ومن المفيد، بالنسبة إلى برامج التأهيل الترابي، الحرص على تحقيق اندماجها، على مستوى التنفيذ، مع برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، للاستفادة من مكتسبات هذا الورش الكبير، والاستغلال المعقلن للتمويلات، وتقاسم المساطر وهيئات وأدوات التدبير والحكمة، باعتماد صيغة تُحدّد عن طريق التعاقد بين الدولة والجهات.

وكما ينص على ذلك القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، من الضروري التشاور الواسع مع كل فاعلي الجهة، ذلك أن برنامج التنمية الجهوية يجب أن يتقاطع ويتكامل مع التوجهات الاستراتيجية للسياسات العمومية ومع توجهات التصاميم الجهوية لإعداد التراب المعمول بها حاليا، مع ضرورة مراعاة انتظارات الفاعلين المحليين وفاعلي المجتمع المدني المنظم.

وإضافة إلى آليات التشاور التي ينص عليها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتعين الارتقاء بممارسة الديمقراطية التشاركية إلى مستوى رافعة للتماسك الاجتماعي ومؤشر على درجة الانفتاح وإشراك مختلف الأطراف في إعداد برامج التنمية المستدامة.

ويمثل تنظيم اللقاءات المفتوحة للنقاش البناء وتبادل الآراء والرؤى، بمشاركة كل القوى الحية للمجتمع المدني المنظم، مرحلة أساسية لا غنى عنها، ودليلا على انخراط الجميع، لهذا يجب ألا ينظر إليها كإجراء شكلي ليس إلا. من الضروري إذن، لضمان نجاح هذه اللقاءات، توفير الشروط اللازمة كي تمر في أحسن الظروف، مع التأطير الجيد للنقاشات، كي تعبر حقا عن نوع من الممارسة الديمقراطية التشاركية، ولا تحيد عن الأهداف المرسومة لها.

و) تعبئة التمويلات والخبرة

إن تعبئة التمويلات الكافية وبكلفة يمكن تحملها عملية معقدة ولها أبعاد الأثر في نجاح برامج التنمية الجهوية. وهناك عاملان يضطلعان بدور بالغ الأهمية في تعبئة التمويلات، وهما جودة المشاريع وقوة الترافع لفائدتها، من أجل الاستفادة من مخصّصات الدولة لفائدة الجهات والقروض والتمويلات المشتركة في إطار الشراكات.

ويتعين أن تتوفر الجهات في هذا الإطار على ما يكفي من الخبرة المالية والقدرة على التفاوض من أجل تعبئة التمويلات الخارجية المتأتية من القروض والتعاون الدولي اللامركزي، ومن الضروري إذن الاستعانة بالخبرة الخارجية.

وفيما يخص القروض، فإن على صندوق التجهيز الجماعي، بوصفه بنكا للجماعات الترابية، أن يوسع ويكيّف وسائل عمله ومجالات وكيفيات تدخله، مع مختلف الأدوار التي يقوم بها، وعلى وجه الخصوص، كي تتوافق آليات تدخله مع طبيعة وحجم المشاريع التي تحتاج إلى التمويل. ويمكنه في هذا الصدد الاضطلاع بدور أساسي على ثلاثة مستويات:

أ) كمُؤمِّل للجهات في مجال الاستثمارات المرتبطة بالبنيات التحتية الاقتصادية، وخاصة على مستوى توفير الرساميل، ولمدد أطول، وهو ما يؤكد ضرورة تعزيز قدراته التمويلية؛

ب) كبنك للإيداع والتدبير المركزي للموارد المتأتية من المداخل الضريبية وشبه الضريبية المخصصة للجماعات الترابية. ويمكن تخصيص العائدات الناتجة عن التدبير المعقّل لهذه الاعتمادات، لتخفيض نسب فائدة القروض المقدّمة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية، وبالتالي تخفيض كلفة تمويل الجماعات الترابية عن طريق القروض؛

ج) وأخيراً، كمصدر لتقديم المشورة المالية، وأيضاً في مجال دراسة جدوى المشاريع وكمصدر للخبرة. ويتطلب تدبير المشاريع أيضاً الرفع من قدرات الموارد البشرية للجهة في مجال التدبير الإداري للمشاريع وإعدادها الجيد من الناحية التقنية والمالية وعلى مستوى التفاوض. ومن ناحية أخرى، فإن تدبير المشاريع يتطلب وضع استراتيجية مدروسة وهادفة للتكوين الأكاديمي والمهني، في توافق تام مع استراتيجية التنمية الجهوية، وبشراكة مع الجامعة والمعاهد والمدارس الكبرى وقطاع التكوين المهني. ويتعين أن تكون الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، التي ستناط بها مسؤولية تنفيذ مشاريع الجهة، على رأس المستفيدين من الكفاءات التي ستتلقى تكويناً في هذه المجالات.

و- مرحلة أجراء برنامج التنمية الجهوية

يشكل تنفيذ برنامج التنمية الجهوية أول عمل إجرائي ميداني ستنجزه المجالس الجهوية في إطار الاضطلاع بمهامها، ذلك أن الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، التي أوكل إليها المشرع هذه المهمة، لن تشرع، مبدئياً، في عملها إلا بعد فترة معنية، علماً أن النص التنظيمي المتعلق بالجهات نص على أجل سنة لإنشائها وتعيين مديريها.

وخلال هذه المرحلة الانتقالية، التي يتم خلالها استكمال إنشاء وهيكل الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع قبل الشروع في القيام بمهامها، يتعين على السلطة المركزية أن تضطلع بدور المراقبة المشار إليه سابقاً في هذا التقرير، والتي ستحدد كفاءاتها بنص تنظيمي، كما تنص على ذلك المادة 250 من النص التنظيمي المتعلق بالجهات.

ويعد دور الدولة ضرورياً، على هذا المستوى، كما تمت الإشارة إلى ذلك من قبل، لتقديم الدعم إلى الجهات في مرحلة تشكيل وتعزيز أجهزتها التدييرية. وإلى جانب الدعم الذي ستتلقاه من الدولة، فإن على الجهات أن تضع استراتيجية للرفع من قدرات مواردها البشرية، وخاصة في مجال تصور وإعداد مشاريعها وتدييرها المالي والإداري.

ويتعين أن يستفيد المنتخبون والفاعلون المعنيون من المجتمع المدني من تكوين محدد الأهداف، ويتمحور حول مواضيع نوعية، من قبيل التتبع والتقييم. كما أن على فرق الدعم والمواكبة، على المستوى الجهوي والوطني، المقترح إنشاؤها في إطار إنشاء منظومة القيادة، أن تضطلع هي أيضاً بدور أساسي في إنجاز هذه المهمة.

ومن المناسب تقنين هذه المواكبة في نطاق اختصاصات الجهات من طرف مختلف القطاعات المعنية. هكذا سيمكن إنشاء نقاط للاتصال على مستوى كل القطاعات الوزارية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، كمخاطب دائم، من فتح آفاق التبادل والحوار المفيد والمثمر.

وسيضطلع هؤلاء المخاطبون للجهة بدور تتبّع وتقييم التقدم المتحقق في تفعيل الجهوية ووفاء مختلف الأطراف بالتزاماتها. ويشكلون أيضاً وسيطاً ومخاطباً لفرق الدعم والمواكبة المذكورة أعلاه.

ويجب على الجهات أيضاً، كلما دعت الحاجة إلى خدمات كفاءات عالية المستوى، اللجوء إلى الخبرة الخارجية المناسبة المتمثلة في مكاتب وطنية مختصة من القطاع الخاص، وعند الاقتضاء، الاستعانة بمسؤولين كبار وأطر من الإدارات أو المؤسسات العمومية.

وفي انتظار شروع الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع في عملها، بعد استكمال إنشائها وهيكلتها، يمكن التفكير في الاستفادة من وكالات تنمية العمالات والأقاليم، نظراً لما راكمته هذه المؤسسات من خبرة ومهارات على مختلف المستويات (الموارد البشرية، وأدوات التشخيص والتحليل، وتعبئة التمويلات،

والتعاقد والقيام بدور التدبير المفوض للمشاريع). لهذا، يمكن موضوعيا أن تضطلع بدور فاعل في إنجاح الجهوية، امتدادا لدورها في النهوض بتنمية المجال الترابي.

وبالنسبة إلى الجانب القانوني والمؤسسي، فإن الصلاحيات المخولة للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، كما هي منصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، لا تترك أدنى شك في أن المشرع أناط بها مهمة شاملة تغطي كل المراحل، بدءا من المشورة، ومرورا بالهندسة التقنية والمالية، وانتهاء بإعداد وتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية، وذلك انسجاما مع مبدأ "التدبير الحر" الذي أقره القانون التنظيمي رقم 111.14 لفائدة المجالس الجهوية. أما وكالات تنمية الأقاليم والعمالات، فإنها تابعة للسلطة التنفيذية، بموجب صفتها القانونية الحالية، وهي جزء لا يتجزأ من الإدارة. فضلا عن ذلك، فإن تدخلها في المجال الترابي يتم على مستوى الجماعات والأقاليم والعمالات، ولا يأخذ بالضرورة طابعا جهويا.

ومع ذلك، فلا شك أن مرحلة إنشاء هيئات إدارة وتدبير الجهات تتطلب من الناحية العملية فترة معينة للتكيف ولتعبئة الموارد البشرية المناسبة التي يتعين تكوينها للاضطلاع بمهامها داخل هذه الهيئات.

إضافة إلى ذلك، فإن هذه المرحلة تطرح تحديا مزدوجا، أولا على مستوى "الإقلاع" المؤسسي والإجرائي للجهة، وثانيا على مستوى عملية توفير أفضل الشروط لإنجاح برنامج تأهيل المناطق المعزولة والنائية والمناطق صعبة الولوج، المعلن عنه من طرف جلالة الملك في خطابه السامي في 30 يوليو 2015.

يمكن إذن التفكير في تحويل هذه الوكالات إلى وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع، مما يشكل حلا عمليا، وإجراء ناجعا من أجل تزويد الجهة بوسائل آتية عملية، كي تضطلع بمسؤولياتها في أقرب الآجال، وأيضا من أجل تخفيف بعض العبء عن ميزانية الدولة.

وفي غياب إمكانية منح هذه الوكالات صفة وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع، بإمكان الجهات أن تُبرم شراكة معها، وذلك في إطار الشراكة بين الدولة والجهات، من أجل تنفيذ المشاريع المقررة في برنامج التنمية الجهوية، وتستعين بها في إطار عقدة للتدبير المفوض للمشاريع.

وهذان الحلان المقترحان سيمكنان من تحقيق ثلاثة أهداف:

- إنجاح برنامج التأهيل الذي يعد على رأس الأولويات بالنسبة إلى الجهة؛
- تمكين المجالس الجهوية من استكمال إنشاء هياكلها في أحسن الشروط، وإتاحة الفرصة للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع من التمرس بالشؤون الجهوية واكتساب الخبرة والاستفادة من التجربة الميدانية لوكالات تنمية الأقاليم والعمالات ومن تأطير مناسب؛
- خلق شعور في أوساط الساكنة بأن انطلاق الجهوية صاحبه آثار وتغييرات إيجابية في ظروف عيشهم، وأنه فتح أمامهم آفاقا واعدة بحياة أفضل.

ومع ذلك، فإن التدخل المفترض لوكالات تنمية الأقاليم والعمالات، وفقا لنظامها الأساسي الحالي، في مسلسل تنزيل الجهوية، يجب أن يكون محدودا في الزمن، وألا يتجاوز مدة الانتداب الأولى للمجالس الجهوية.

وعلى مستوى آخر، فيما أن هذه المؤسسات يصعب عليها أن تتدخل في كل الجهات، أيا كانت الصفة القانونية التي تخول لها، فبالإمكان التفكير في أن يشمل نطاق تدخلها سبع جهات:

- وكالة الشمال تتدخل في جهتين: طنجة-تطوان-الحسيمة، والرباط-سلا-القنيطرة؛
- وكالة الجهة الشرقية: الجهة الشرقية؛
- وكالة الجنوب: العيون-الساقية الحمراء، والداخلة-وادي الذهب، وكلميم-واد نون؛
- وكالة الواحات: جهة درعة-تافيلالت.

وبالنسبة إلى الجهات الخمس المتبقية، وهي الدار البيضاء-سطات، وفاس-بولمان، وسوس-ماسة، ومراكش-آسفي، وبنو ملال-خنيفرة، فبالإمكان إبرام شراكة، في إطار عقدة تدبير مفوض للمشاريع، مع القطاعات الوزارية الأساسية وهي الداخلية والمالية والتجهيز، على أن يضاف إليهم ممثل القطاع المعني بالمشروع المقرر إنجازاه.

ز- إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب

يتعلق الأمر بمرحلة ذات أهمية استراتيجية واستشرافية بالنسبة إلى مستقبل الجهة، وتتطلب معرفة عميقة بالجهة وبمؤهلاتها وتحدياتها، وتشاورا واسعا مع الدولة، وكل الفاعلين الجهويين المعنيين بعملية التخطيط التي تؤثر بعمق في السياسات العمومية الوطنية وفي مشاريع الجهة التي ستتجز على المدى البعيد. ومن أجل أن يتم إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب تحت إشراف رئيس الجهة، كما ينص على ذلك النص التنظيمي المتعلق بالجهات، من المفيد برمجة مسألة وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب ما بعد السنوات الثلاث الأولى من مدة الانتداب الأولى للمجالس الجهوية، وذلك لأسباب ثلاثة:

- الاستفادة من التجربة المكتسبة والنتائج المتحققة من خلال إجراء برنامج التنمية الجهوية، من أجل التشبع بحقائق الواقع الميداني وإغناء الرؤية الموجهة لإعداد التراب، والتي سيتم على ضوءها تحديد الخيارات الاستراتيجية للتصميم الجهوي لإعداد التراب؛
- تعتبر السنة الثالثة من مدة الانتداب في الوقت نفسه فرصة لتقييم مرحلي لبرنامج التنمية الجهوية، وأيضا كطور تحقق فيه قدر كبير نسبيا من النضج في تنزيل الجهوية، وخاصة مع

استكمال وضع المنظومة القانونية، وأجراء أجهزة التدبير، وتوفّر مصادر تمويل كافية نسبياً، وتعزيز التعاون والشراكات؛

- يجب أن تركز جهود مختلف الجماعات الترابية، خلال هذه المرحلة التي تشهد انطلاق الجهوية، على التأهيل الاجتماعي وتقليص الفوارق الصارخة بين الجهات، خاصة وأن أغلب الجهات تتوفر على رصيد وثائقي وإطار مرجعي غني في مجال إعداد التراب، وتحديد التصميم الوطني لإعداد التراب، وثمانية تصاميم جهوية لإعداد التراب مصدق عليها، والتي يتعيّن تكييفها مع التقطيع الجغرافي الجديد للجهات، إضافة إلى وجود أحد عشر تصميماً جهوياً مندمجاً لإعداد التراب.

ويمثل إعداد أو مراجعة التصميم الجهوي لإعداد التراب أيضاً فرصة لاتخاذ قرارات حاسمة في مجال التنمية المستدامة وحماية البيئة في الجهة. ويتعين أن تصبح هذه القرارات ملزمة لكل المتدخلين، من خلال وضع قواعد صارمة تُطبّق في كل الجهات، في انسجام مع مقتضيات ميثاق البيئة.

يتعلق الأمر على وجه الخصوص بالمحافظة على الموارد وتفادي أي تبذير يرهن مستقبل الجهة ويمس بالتوازن الإيكولوجي الذي يمثل تراثاً وطنياً ومسؤولية تجاه الأجيال القادمة.

III.2. الشروع في تطبيق لاتمركز مكتمل وشامل

مع الشروع في تطبيق الجهوية، يتم القطع مع فترة طويلة من التردّد، بل ومن التحفظ من الانخراط في اللاتمركز، حيث إن تدارك التباين الحاصل بين التطورات المنتظمة المتحققة على مستوى اللامركزية، والتعثرات التي عرفها تفعيل اللاتمركز يعد أمراً ضرورياً، بل وأحد العوامل الأساسية لنجاح الجهوية.

ويتطلب الانخراط في هذا الإصلاح، الذي لا يقل أهمية عن الجهوية نفسها، القطع مع النزعة المركزية المفرطة، ومع التجارب الفاشلة لسنوات التسعينات، من أجل إقرار لاتمركز منهجي شجاع كقاعدة عامة لنقل حقيقي للسلطات والموارد اللازمة من المركز إلى المحيط، عوض الاكتفاء بإجراءات شكلية من قبيل تفويض التوقيع في هذا المجال أو ذلك، وتخصيص موارد محدودة للمصالح "الخارجية"، حسب التسمية المَعتمَدة الدالة في الحقيقة على محدودية مشاركة التمثيليات الترابية للإدارة على مستوى اتخاذ القرارات وأجراء السياسات العمومية.

وفي هذا الصدد، يتضمن الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتُه بمدينة العيون، بمناسبة إطلاق النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، دعوة صريحة وواضحة للمضي قدماً في هذا الاتجاه، حيث يقول جلالتُه: "لذا ندعو الحكومة للإسراع بتفعيل المقترحات القانونية، المتعلقة بنقل الاختصاصات، من

المركز لهذه الجهات، ودعمها بتحويل الكفاءات البشرية، والموارد المادية اللازمة، فيأفتعميم هذا التجربة،
علباقيجها المملكة. كما يتعين الإسراع ببلورة ميثاق حقيقي لعدما التمرکز الإداري، يعطيللمصالح الجهوية الصلاحيات
ضرورية لتدبير شؤون الجهات علما المستوي المحلي".

يتعين على الحكومة إذن، في إطار إعداد ميثاق اللاتمرکز الإداري، أن تعتمد رؤية وطنية وقطاعية
للاتمرکز تحدد العناصر الأساسية في هذا الإصلاح، بهدف إحداث تغيير جذري في مجال الحكامة
العمومية. ومن المفروض أن يكرس هذا النمط الجديد من الحكامة مقاربة تعتمد مبدئي القرب والأفقية،
وتستجيب لتطلعات وانتظارات كل الفاعلين وتوفر شروط التكامل والانسجام مع الجهوية.

ويجب أن يواكب الجهوية المتقدمة لاتمرکز متقدم هو أيضا، يتجه إلى قضايا العمق والجوهر المرتبطة
بالهياكل والتنظيم ومناهج العمل والأجراة على مستوى كل وحدات التنظيم الإداري الترابي، من أجل
إعطاء المعنى الحقيقي لمفاهيم المرفق العام والصالح العام، ومصالحة الإدارة مع المرتفقين.

ودون استباق الأفكار التي ستطرح في الميثاق المذكور، نرى أنه من المناسب والمفيد أن يتم تبني هذا
الميثاق عبر مقاربة تشاركية ونقاش وطني بناء حول إصلاح الإدارة في علاقتها بمختلف مكونات
المجتمع، وخاصة الجهات باعتبارها مستوى تنظيميا ترابيا يحظى بالصدارة في مجال اللاتمرکز.

ونرى أن من الأهمية بمكان طرح بعض القضايا الأساسية التي نتمنى أن تجد تجسيدا فعليا لها في وثيقة
اللاتمرکز التي سيتم إعدادها.

أ. المبادئ والقيم

يتعين أن يبنى اللاتمرکز على قيم القرب والانسجام والفعالية والنجاعة التي تعد الشروط الضرورية
لإقرار الحكامة المسؤولة، وعقلنة التدبير الإداري. ويتمثل الهدف الأسمى من ذلك في تقديم خدمة
عمومية جيدة للمواطن، وتقريب الإدارة من المواطنين، وتخفيض آجال بت الإدارة في قضايا السكان
والفاعلين الاقتصاديين وتفاعلها معها.

ويتعين أيضا أن يقوم هذا الإصلاح على مبادئ أساسية وهي: التفريع، والتّوطين الترابي، والانسجام بين
عمل الوزارات على المستوى الجهوي، والالتقائية، وتقاسم الوسائل والتعاقد، باعتبارها الأسس التي
يجب أن يقوم عليها النموذج الجديد للاتمرکز، وتعتمدها مختلف أجهزة الإدارة، وعلى كل مستوياتها.

ب. المستويات والمهام

من اللازم تحديد المهام المنوطة بكل مستوى تنظيمي ترابي من مستويات اللاتمركز، وتمييز حدودها قياساً إلى مهام الإدارة المركزية، وذلك من أجل تحديد نطاق مسؤوليات كل مستوى تنظيمي ترابي. ويكتسي احترام المبادئ والقيم المذكورة أعلاه أهمية بالغة من أجل التوزيع العقلاني للصلاحيات والمهام وتحديد المسؤوليات المخولة لكل مستوى تنظيمي معين.

ويتعين وضع مخطّط وطني، يُعزّزُ بمخططات قطاعية للاتمركز، من أجل إعداد خارطة طريق للتفعيل، من أجل التمييز بين المهام والسلطات الواجب نقلها للجهات وتلك ذات الطابع الاستراتيجي والسيادي التي يجب أن تظل من اختصاص السلطة المركزية.

ومن أجل إضفاء النجاعة على هذا المسلسل، من المفيد أن يكون إرادياً ومتسماً بالوضوح والشفافية، من خلال تحديد جدولة زمنية معقولة لإنجازه، مع العمل على ملاءمته باستمرار مع قدرات البنات اللامتمركزة، وخاصة مع قدرات الموارد البشرية، التي تتوفر عليها الجهة، على أن تتكفل، ضمن شروط مناسبة، بالمهام والمسؤوليات التي ستُنقل إليها في إطار اللاتمركز.

ويجدر على هذا المستوى أيضاً انتهاج المقاربة المتدرّجة المعتمّدة على مستوى نقل الصلاحيات في إطار الجهوية، احتراماً لقاعدة التدرج في إجراء اللاتمركز.

ج. الحكامة

يتعين إنشاء أجهزة للحكامة الترابية، تضم صناع القرار الأساسيين والشركاء المعنيين، من أجل الاضطلاع بالمسؤوليات الجديدة المرتبطة بالمستويات التنظيمية الترابية المستفيدة من اللاتمركز، وضمان التشاور والتنسيق مع الفاعلين الترابيين، وخاصة الجماعات الترابية.

ومن الواضح أن المستوى الجهوي يمثل المستوى الأنسب للتنسيق بين أعمال الدولة والجماعات الترابية وتحقيق الالتقائية بينها، وفيه يبرز الدور الأساسي الذي يقوم به كلٌّ من والي الجهة، باعتباره ممثل السلطة المركزية، ورئيسُ الجهة، في مجال تكريس المستوى الجهوي كأساس للاندماج والانسجام بين السياسات العمومية، والتعاقد بين الدولة والجماعات الترابية حول العلاقات العمودية والأفقية القائمة بينهما.

واعتباراً لصدارة الجهة، كوحدة تنظيمية ترابية مناسبة لتحقيق الاندماج بين مستويات التدخل العمومي والانسجام بينها، فمن الضروري الحضور الفعلي والفاعل لكل الإدارات على المستوى الجهوي، من أجل الاستجابة لمتطلبات اللاتمرکز والجهوية.

ومن أجل ترسيخ منطق الاندماج وتقاسم الوسائل، يتعين العمل على تفادي إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية للإدارة المركزية، وهو اتجاه مكلف وينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق، وتركيز الجهود، في المقابل، على خلق أقطاب للكفاءات، في شكل مجموعات متجانسة ومندمجة من الكفاءات العالية المنتمة لشبكة الإدارات اللاتمركزة، تعمل بوسائل مشتركة، وتخضع لإشراف والي الجهة.

د. نطاق التطبيق

لكي يتصف اللاتمرکز بالنجاعة والإجرائية، يجب أن يكون شاملاً، وقائماً على دعامين للتدبير الإداري، وهما تدبير الميزانية وتدبير الموارد البشرية، ذلك أن نقل السلطات التقريرية يجب أن تواكبه عملية توفير الموارد البشرية وتحويل للميزانية المناسبة، وأيضاً نقل سلطة الأمر بالصرف، مع تحقيق لاتمرکز عمليات مراقبة المصادقة والتأشير المسبقة فيما يخص الميزانية والحسابات.

إضافة إلى ذلك، فإن العمليات المرتبطة بتدبير الموارد البشرية، وخاصة التوظيف، والتعيين في مناصب المسؤولية، وتدبير المسار المهني، والحركية، والتكوين، يجب أن تكون لامتمركزة، من أجل تعزيز المنظومة الإدارية الترابية، والاستجابة لمتطلبات تنزيل الجهوية.

يصبح إذن لزاماً تحقيق الانسجام والاتساق بين عمليتي أجراً اللاتمرکز وتنزيل الجهوية، علماً أن اللاتمرکز، هو أيضاً على غرار الجهوية، مسلسل ممتد الحلقات، يتطلب نفساً عميقاً ويتواصل عبر الأجيال.

3.III نقل الصلاحيات إلى الجهات

أ. من أجل تأطير قانوني وتقني لنقل الصلاحيات

ميز المشرع بين ثلاث فئات من الصلاحيات، وهي الصلاحيات الذاتية المنقولة تلقائياً لمجالس الجهات، والصلاحيات المشتركة والصلاحيات المنقولة.

ولئن كان الاضطلاع بالفئة الثالثة التي تضم الصلاحيات المنقولة يخضع لمسطرة قانونية وشروط معينة تتطلب تعديل القانون التنظيمي حول الجهات، وتقتضي أعمال مبدأياً التدرج والتمايز من أجل أجراً هذا النقل، فإن نقل الصلاحيات المشتركة يتم في المقابل على أساس مبدأ المرونة، ولا يتطلب سوى إجراء

تعاقدى يخضع للإرادة المشتركة للدولة وللجهة. وقد تُفسَّر هذه المرونة بالتماثل الكبير بين مجالي الاختصاصات المندرجة في الفئتين الأولى والثانية (ما عدا المجالين الاجتماعي والسياحي)، بحيث لا يختلفان سوى في الحدود التي يمكن داخلها ممارسة كل فئة من الاختصاصات. بيد أن هذه المقاربة، رغم طابعها العملي الإيجابي، فقد تعترضها بعض الصعوبات على مستوى التطبيق، مردها إلى أثر التقليد والمحاكاة، والطموح السياسي للمنتخبين، مما سيدفع العديد منهم، إن لم نقل كلهم، إلى المطالبة بتوسيع مجال اختصاصاتهم، بغض النظر عن القدرات الفعلية التي اكتسبوا لتبرير هذا النقل.

إضافة إلى ذلك، فإن التماثل بين مجالي الاختصاصات الذاتية والمشاركة يجعل من الصعب التمييز الواضح بين بعض الأنشطة المترابطة فيما بينها والمتكاملة في نفس المجال. هكذا، فقد يطرح مبدأ التدرج والتمايز اللذين تقوم عليهما هذه المقاربة صعوبة على مستوى الموضوعية في التعامل مع الطلبات التي تتقدم بها الجهات لتوسيع مجال صلاحياتها. لهذا، يبدو من المفيد تأطير هذه العملية قانونياً، بإصدار تنظيمي يحدد الكيفيات والمعايير الشفافة التي سيتم طبقاً لها نقل الصلاحيات إلى الجهات، بمراعاة قدرات الجهات على الاضطلاع بهذه الصلاحيات المنقولة إليها، وتحويل الموارد البشرية والمالية اللازمة للقيام بذلك.

وبالموازاة مع ذلك، ومن أجل ضمان الموضوعية والشفافية والعقلنة الضرورية، وحض الجهات على التنافس الشريف فيما بينها من أجل تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطنين، من المفيد وضع شبكة لتنقيط الجهات وتصنيفها، سواء لتحديد مجالات النقل ذات الأولوية بالنسبة إلى الجهة، أو لقياس قدرات الجهة على ممارسة اختصاصاتها في أحسن الظروف.

ب. التحقيق الفعلي لنقل الصلاحيات

ومن أجل تكريس الطابع العملي الذي يتوخاه المشرع، وتعبيد الطريق أمام التحقيق الفعلي لتقاسم الصلاحيات، يمكن تحديد حد أدنى موحد من الاختصاصات والأنشطة التي سيتم نقلها إلى كل الجهات، مع الاقتصار في هذه المرحلة الأولية على الصلاحيات التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي، والتي تهدف إلى الحد من الفوارق والاستجابة للحاجيات الأساسية للمواطنين وتحسين ظروف عيشهم.

وسيمكن التمايز على أساس شبكة التقييم المذكورة من تكييف حجم الصلاحيات الإضافية المنقولة مع القدرات الحقيقية للجهات على الاضطلاع بها.

ويتعين وضع نظام لتتبع وتقييم العقود المرتبطة بنقل الصلاحيات طبقاً لمبدأ التدبير على أساس الأداء. وانطلاقاً من ذلك التتبع والتقييم، يتم اتخاذ القرار حول مواصلة العمل بتلك العقود والانتقال نحو مراحل

متقدمة من مسلسل نقل الصلاحيات، طبقا لمخطط دقيق وجدولة زمنية معقولة، بما يعطي للجھوية محتواها ومعناها الحقيقي.

4.III اندماج السياسات العمومية

يعد اندماج السياسات العمومية أحد التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق الثروات. وقبل أجراء هذا الاندماج في برامج ومشاريع محددة، يجب أولا استحضاره على مستوى الاستراتيجيات والبرامج التنموية، سواء على المستوى الوطني أو الترابي. وتتيح الجھوية اليوم فرصة ثمينة لتحقيق هدف الاندماج بين السياسات العمومية، بطريقة قبلية، عند إعداد برامج التنمية الجھوية والتصاميم الجھوية لإعداد التراب.

أ. البرنامج الجھوي للتنمية والتصميم الجھوي لإعداد التراب كحجر الزاوية لتحقيق اندماج السياسات العمومية

أدى التخلي عن التخطيط على المستوى الوطني، بغض النظر عن السياق الذي تم فيه ذلك والحجج التي تذرعت بها السلطات العمومية من أجل تبني هذا الخيار، إلى حرمان المؤسسات والمجتمع من فرصة ثمينة للنقاش العمومي، ومن وثيقة مرجعية للسياسات العمومية وللبرامج، على اعتبار أن التخطيط كان يسمح بترتيب الأولويات وضمان الانسجام بين هذه السياسات، ويقدم إطار مرجعيا لقياس الجھود المبذولة.

وفي إطار تنزيل الجھوية، يشكل كل من البرنامج الجھوي للتنمية والتصميم الجھوي لإعداد التراب، بوصفهما وثيقتين للتخطيط الجھوي على المديين المتوسط والبعيد، فرصة ثمينة لأجراء الاستراتيجيات والسياسات العمومية بشكل أفضل.

من الضروري إذن ضمان مشاركة فعلية لكل المؤسسات والقوى الحية في الجهة، مع التشاور البناء والمسؤول مع الإدارة، من أجل إعداد برامج التنمية الجھوية والتصاميم الجھوية لإعداد التراب، في احترام تام للخيارات الاستراتيجية للدولة، وباعتماد مقاربة تصاعدية في مجال التخطيط والبرمجة تعبر عن واقع الجهة وعن تطلعات الساكنة. بناء عليه، فإن مرحلة إعداد البرنامج الجھوي للتنمية والتصميم الجھوي لإعداد التراب تكتسي أهمية بالغة، ويجب ألا تُعدّ مجرد إجراء تقني وشكلي، ولا تؤدي إلى توزيع الاعتمادات بغرض إرضاء المنتخبين الذين تحركهم ارتباطاتهم وانشغالاتهم المحلية، بل ينبغي اعتبارها رافعة حقيقية للتنسيق بين الرؤى والعمليات ذات البعد الجھوي، وتحقيق اندماج المشاريع الهيكلية، والمشاركة المسؤولة في الجھود الشاملة المبذولة من أجل تحقيق التنمية المتسقة للمجال

التراحي، بحيث يمكن القول إن نجاح مسلسل إعداد هاتين الوثيقتين يشكل في الحقيقة مدخلا أساسيا لنجاح الجهوية.

ب- العملات والأقاليم صلة وصل لتعزيز التعاون التراحي

تنص مقتضيات المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعملات والأقاليم على سلطة "الوكالة" المخولة لمجالس العملات والأقاليم، المستلهمة من مقتضيات الفصل 146 من الدستور الذي يدعو إلى وضع آليات لتنظيم وتنمية التعاون بينا لجماعات.

وبموجب هذه المقتضيات، فإن مجالس العملات والأقاليم يمكنها أن تمارس عن طريق الوكالة والتعاقد بعض صلاحيات الجماعات، بمبادرة من هذه الأخيرة أو من الدولة. ولا يشترط من أجل ذلك سوى استهداف النجاعة، وقبول الجماعات المعنية، واتخاذ الدولة بعض التدابير التحفيزية.

ويتعين استغلال الموقع الوسيط للأقاليم والعملات والمؤثر دون شك، في التوظيف المناسب لمسطرة الوكالة المخولة لها، والاستفادة من ذلك لتعزيز التعاون داخل الجماعات وبين الجماعات التراحية، وبالتالي تحقيق اندماج البرامج والمشاريع التراحية، بما يخدم المصلحة العامة ومصلحة المواطن بوجه خاص.

وفي نفس الاتجاه، يتعين الاستفادة من الآليات الأخرى المتمثلة في مجموعات الجماعات التراحية وشركات التنمية الجهوية والمحلية من أجل تعزيز التعاون بين فاعلي التنمية على مستوى المجال التراحي.

ج- ميزانية الدولة رافعة ناجعة لاندماج السياسات العمومية

لا شك أن القانون التنظيمي رقم 130.13 بتاريخ 2 يونيو 2015، المتعلق بالمالية، حمل الكثير من المستجدات الإيجابية التي تركز في مجملها مبدأي الحكامة الجيدة والتدبير على أساس الأداء، مع استحضار نسبي لبعد الجهوية، من خلال توزيع اعتمادات الميزانية. بيد أن هذا البعد لا يحضر فيه إلا بشكل محتشم، وينحصر في مجرد توزيع مدعم بالأرقام لاعتمادات الميزانية حسب الجهات، بل إن هذا التوزيع نفسه يظل إلى حد الآن غير مكتمل.

ويتم هذا التوزيع على أساس العمليات والمشاريع المبرمجة من طرف القطاعات الوزارية، والملاحظ أن هذه البرمجة تخضع لمنطق ضيق ورؤية قطاعية غير مندمجة في أغلب الأحيان، ولا تتوافق مع الواقع

الترابي والتطلعات الترابية، ضمن حركة تخطيط تصاعدية يتم فيها مراعاة الواقع الترابي، مع مشاركة المؤسسات والقوى الحية الجهوية.

وبما أن مسلسل تنزيل الجهوية ما زال في مرحلته الأولية، فمن المناسب التفكير منذ الآن في استكمال هذا الإصلاح، وعلى وجه الخصوص ما تعلق منه بما يلي:

أ) إدماج قبلي لاعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام و/أو برامج الدولة المشتركة بين القطاعات، وتعميق حضور البعد الجهوي في برمجة قانون المالية الذي يجب أن يعكس في شكل اعتمادات مالية المشاريع والعمليات المحددة على أساس التشاور، باعتماد مقاربة تشاركية وتخطيط تصاعدي ومندمج، ويجسد أيضا على أرض الواقع العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات والشراكة على أرض الواقع؛

ب) توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويل الاعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها، وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع، مع ترجيح تعميم عمليات افتتاح الأداة والنتائج، والمراقبة البعدية لقياس احترام القواعد وآثار العمليات المنجزة؛

ج) في انتظار استثمار هذه المقترحات، من المفيد التفكير، منذ الشروع في إعداد قانون المالية المقبل، في طرق مبتكرة في تنظيم الاجتماعات المخصصة لتحديد وبرمجة اعتمادات الميزانية، والنهوض بالنقاشات بين مختلف القطاعات، بما يسهل الإدماج القبلي للاعتمادات المخصصة للبرامج والمشاريع والأعمال التي تتدخل فيها قطاعات عديدة.

5.III الديمقراطية التشاركية رافعة للتماسك الاجتماعي والتقييم

أ. فضاءات جديدة للحوار والتشاور

رغم المكاسب الديمقراطية المؤسساتية المتحققة، فما زالت هناك بعض الأصوات التي ترتفع هنا وهناك للتعبير عن نوع من الشعور بالإحباط والخيبة تجاه بعض الإنجازات التي لم ترق إلى مستوى التطلعات والآمال المعقودة عليها.

وقد أدى هذا العامل، إضافة إلى الصعود المدوي لتكنولوجيات الإعلام والتواصل، وإقبال مختلف شرائح المجتمع على استعمالها، إلى خلخلة "احتكار" السياسيين للخطاب، ووضع هذه "الهيمنة" على التواصل

موضع سؤال، وخلق فضاء للتعبير الحر يساعد على تحقيق بعض التوازن المجتمعي المنصف والزاخر بإمكانات العطاء والإنتاج.

ويتعين على الديمقراطية التشاركية، التي تمنح هذا النزوع إلى التعبير الحر والمستقل، قنوات لتصريف الرؤى والآراء، أن تضطلع بدور الوسيط المعبر بكيفية آمنة ومنظمة عن الحاجيات والانتظارات المشروعة للمجتمع، وأيضا دور المحفز للديمقراطية، ولكن دون أن تجعل من نفسها بديلا عنها.

وفي هذا السياق، نص دستور فاتح يوليو 2011 على مجموعة من المقتضيات الخلاقة التي تفتح آفاقا واسعة أمام تعزيز الديمقراطية التشاركية التي ارتقت إلى مرتبة الحق الذي يضمنه الدستور، ورافعة للتماسك الاجتماعي، ومؤشر موثوق على درجة النجاعة في تدبير الشؤون المحلية، ودرجة مشاركة الساكنة في تدبير الشأن المحلي.

وقد أفرد القانون التنظيمي حول الجهات، تنفيذا للمقتضيات الدستورية المتعلقة بهذا المجال، مكانة خاصة للديمقراطية التشاركية، في إطار مواكبة الجهات من خلال أجهزة الاستشارة والحوار المنفتح على الفاعلين الاقتصاديين الجهويين والمجتمع المدني، مستهدفا بصفة خاصة وتمييزة النساء والشباب.

وتمثل العرائض في هذا الصدد أداة لتجسيد المقاربة التشاركية على أرض الواقع، إذ إنها لا شك ستؤدي إلى إشراك المواطنين والمواطنات، بشكل مباشر وفاعل، في إغناء أعمال المجالس الجهوية. ويبقى الأمل في أن يحسن استعمال هذه الصلاحية الديمقراطية الجديدة، عن وعي ومسؤولية.

وإن التطور الملحوظ لمفهوم المجتمع المدني ولمختلف التظاهرات والأنشطة التي يقوم بها، مؤشر دال على درجة النضج الذي بلغه مجتمعنا، وعلى اتساع دائرة الحريات العامة في بلدنا.

ويمثل المجتمع المدني فضاء للتعبير عن التطلع المشروع للساكنة للمشاركة في الدينامية المجتمعية وفي جهود تنمية وتحديث مجتمعنا.

ولا شك أن المجتمع المدني قد اضطلع بأدوار إيجابية، وخاصة على مستوى:

(أ) تأطير الساكنة وتوعيتهم؛

(ب) تطوير مشاريع مختلفة ذات طابع اجتماعي؛

(ج) تطوير مشاريع لفائدة البيئة والاقتصاد التضامني؛

د) التنشيط في المجالين الثقافي والرياضي.

ونرى اليوم كيف أن المجتمع المدني، إضافة إلى الأدوار التقليدية المعروفة التي يقوم بها، قد ارتقى، بموجب مقتضيات الدستورية الجديدة المرتبطة بهذا المجال، إلى مرتبة شريك للسلطات العمومية، حاضر بقوة في إعداد وتتبع وتفعيل السياسات العمومية، على المستوى الوطني والترابي. وضمن هذا الإطار، يتعين استيعاب مضمون المقتضيات الدستورية التي جسدتها أحكام القانون التنظيمي حول الجهات، التي حددت بشكل دقيق آليات اشتغال الديمقراطية التشاركية، المذكورة أعلاه.

وإذا كان النص القانوني المتعلق بالجهات قد أحال على نص تنظيمي مسألة تحديد شروط تقديم العرائض، فإنه في المقابل منح للمجلس الجهوي اختصاصا يحدد بموجبه في نظامه الداخلي كفاءات وقواعد تسيير الأجهزة الاستشارية المذكورة أعلاه.

ولا شك أن المغرب سيحقق العديد من المكاسب بفضل هذه التطورات، مما يجعل المجتمع المدني والمنتخبين أمام مسؤولية كبرى، من أجل جعل هذا الفضاء، الذي يتمرس فيه المواطنون بالمشاركة الفاعلة في الحياة العمومية، فضاء للحوار المثمر والمسؤول، وفي نفس الوقت مصدرا لمقترحات ملموسة وعملية وبناءة.

بالتالي، يتعين أن تصبح ممارسة الديمقراطية التشاركية وسيلة لنشر المبادئ والقيم النبيلة للمجتمع، وعلى رأسها مبادئ العيش المشترك والإنصاف والشفافية والانتماء والثقة المتبادلة.

ومع ذلك، فإن التجارب والممارسات التي عايشناها في هذا المجال، تتطلب أعمال اليقظة واستحضار الدروس التي يمكن استخلاصها من تلك التجارب، في إطار تطوير العلاقات بين النسيج الجمعي والسلطات الجهوية المنتخبة. يتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- تعميق المعرفة بتنوع النسيج المجتمعي؛
- اعتماد معايير موضوعية وواضحة وغير تمييزية في اختيار الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، واحترام معيار التمثيلية الحقيقية؛
- الاعتراف بالدور الهام الذي تقوم به الجمعيات إلى جانب المجالس الجهوية، وخاصة في مجال الحماية الاجتماعية التي لا يجب النظر إليها كعمل خيري إحصائي، بل العمل على النهوض بها في إطار شراكات في شكل عقود أهداف-وسائل؛

- تفادي التداخل بين ما هو سياسي وما هو جمعي، وتوظيف الديمقراطية التشاركية لتحقيق أهداف هي بمنأى عنها؛
- تقنين وتنظيم عمليتي تقييم ومراقبة النتائج؛
- تجنب اللقاءات الشكلية والحرص على التنظيم المحكم لمنتديات التشاور والتقييم في شكل جلسات عمل محددة البرامج والأنشطة، ومدعمة بالوثائق والملفات والمعلومات المناسبة المرتبطة بالإشكاليات المدروسة.

ولكل هذه الاعتبارات، من المفيد إعادة النظر في طبيعة العلاقات وكيفيات التعاون مع المجتمع المدني في إطار ميثاق جهوي، من أجل تحديد، على وجه الخصوص، مجال ممارسة الديمقراطية التشاركية، وطبيعة العلاقة بالمجتمع المدني والقواعد الدقيقة التي يجب أن تحكم هذه العلاقة، وأيضا تنظيم عمليات التشاور. ويتعين أن ينص هذا الميثاق على خلق آلية للتتبع والتقييم لقياس درجة التقدم في عملية تنزيلها.

وتمثل الشفافية والصراحة ومشروعية العمل على أساس التمثيلية الحقيقية، شروطا لازمة لنجاح الديمقراطية التشاركية، مما يتطلب وضع قواعد واضحة من أجل الحسم في مسألة التمثيلية، ومنح الجمعيات والمنظمات غير الحكومية المشروعية والمصادقية والصفة القانونية للتحرك باسم المجتمع المدني، وأخذ مكانها كشريك يحظى بالمصادقية في جهود التنمية وفي الحوار المدني المسؤول. وفي هذا الصدد، فإن مسألة تأليف هيئات الاستشارة والحوار، التي خول القانون التنظيمي حول الجهات، اختصاص إنشائها وتنظيم عملها للمجالس الجهوية، في إطار نظامها الداخلي (المادة 117)، تظل مطروحة، إذ من المشروع التساؤل حول نجاعة ومصادقية هذه الهيئات في حال ضمت في تركيبها منتخبين يقومون في نفس الوقت بدور الخصم والحكم.

ويتعين على السلطات الجهوية المنتخبة، من جانبها، وفي إطار التزامها بتشجيع الديمقراطية التشاركية، أن تتعامل مع هذا المعطى المجتمعي الجديد كقيمة مضافة وليس كإكراه أو مجرد إجراء شكلي للدعاية وتلميع الصورة، وتقدم، بالتالي، دعما حقيقيا لهذه الممارسة الديمقراطية من خلال وضع رهن إشارة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وسائل العمل المناسبة، وخلق آلية للحوار المتواصل والتفاعلي حول القضايا الجهوية الأساسية.

وفي هذا الصدد، فإن شروع المجالس الجهوية في إعادة تحديد علاقاتها بشركائها في المجتمع المدني يجب أن يتجسد في إجراءات عملية، ومنها على وجه الخصوص تعزيز آلية التشاور من خلال:

- فريق من الخبراء لمواكبة الأعمال؛

- ميزانية خاصة لضمان تغطية مصاريف التسيير المرتبطة بتنظيم الاجتماعات؛
- وسائل لوجيستية كافية كي تمر الاجتماعات واللقاءات وجلسات الإنصات في أحسن الظروف، ويتم توفير وثائق العمل ونشرها وتوزيعها على الأطراف المعنية.

وبناء على نتائج هذه العمليات التشاورية، يتعين تنظيم عملية تشاور موسّعة، في شكل منتديات مفتوحة في وجه كل الشركاء المعنيين في الجهة، على أن تحظى خلاصات الأعمال بنوع من المصادقة التي ستسمح بالأخذ بعين الاعتبار أهم الأفكار والمقترحات والتوصيات المتمخضة عن النقاشات في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي للتنمية. ومن شأن هذا المسلسل التشاوري أن يسهل تقبل واسعا للخيارات والسياسات التي استقر عليها رأي صناع القرار.

وتحليل هذه المقاربة العقلانية والمنظمة، التي تمنح المقاربة التشاركية معنى ملموسا وواقعيًا، إلى نموذج المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي يمكن استلهام تجربته كمقترح يستحق الدراسة والنظر قصد وضع نسخة متلائمة مع الجهة في أفق مأسستها.

ويجدر التأكيد في نفس السياق على ضرورة توسيع دائرة التشاور والمشاركة لتشمل كل مكونات المجتمع، والاستفادة بالتالي من كل الأفكار والمبادرات والخبرة المنبثقة من مصادر غير متوقعة.

وتمثل الجامعة، على هذا المستوى، نظرا لما تختزنه من طاقات قادرة على العطاء، من أساتذة وباحثين وطلبة، شريكا أساسيا ودائما للجهة في جهود التفكير والخبرة والمشاركة في ورش بناء جهة الغد.

ولا شك أن إشراك الجامعة في مختلف مراحل التشاور سيؤدي إلى تعميق التفكير في الإشكاليات الجهوية والتماس الحلول الممكنة والمناسبة لها. يتعين إذن تعزيز علاقات التعاون والشراكات مع هذه المؤسسة، والاستفادة من فضاء الجامعة لترسيخ ثقافة الإنصات والتبادل والتكوين العملي، وتكوين الطلبة، ذلك أنه من الطبيعي أن يهتم هؤلاء، باعتبارهم إحدى القوى الحية في المجتمع، بمستقبلهم ويخططوا له، ومن حقهم بالتالي، كمسؤولين وكقادة في المستقبل ومواطنين كاملي المواطنة، أن يحظوا بالاستماع إليهم، والتعرف على تطلعاتهم وانتظاراتهم. وهم في حاجة أيضا إلى التكوين والتمرس بالشأن المحلي والانفتاح على إشكاليات وواقع تنمية جهتهم. لهذا يجب تشجيعهم على المشاركة، في إطار أنشطة جمعوية، في بعض المبادرات والأنشطة المواطنة المرتبطة بمختلف المجالات.

ب. الديمقراطية التشاركية كإطار لتقييم الجهود التنموية والإسهام فيها

يجب أن تشكل الديمقراطية التشاركية أيضا مناسبة لتقييم موضوعي وعملي لوجهة الخيارات التي تبناها المسؤولون الجهويون ولآثارها الفعلية على حياة المواطنين.

وفي هذا الصدد، يتعين تنظيم لقاءات دورية للنظر في حصيلة الأعمال المنجزة وندوات موضوعاتية، وخاصة مع الأجهزة الاستشارية للمجتمع المدني، من أجل جرد المنجزات الفعلية ومقارنتها بالأهداف المرسومة في برامج التنمية الجهوية، مما يسمح للمواطنين بانخراط أكبر في تدبير الشأن الجهوي، والتعبير عن انتظاراتهم ومقترحاتهم، وتقييم نجاعة التدبير الجهوي بموضوعية وتجرد. ومن المفيد العمل على الإشراف الحقيقي الناجع والدال لهذه الهيئات الاستشارية في التدبير الجهوي، والاستفادة من معرفتها العميقة بالملفات المدروسة، عن طريق حضور ممثل عنها، بصفة ملاحظ، في أعمال اللجان الدائمة للمجلس الجهوي، التي يكون موضوعها مرتبطا بأحد مجالات تدخل الهيئات المذكورة.

وعلى المنتخبين، من جانبهم، أن يولوا هذه الممارسة الاهتمام الكافي ويضطلعوا بدورهم لإنجاحها، وجعلها وسيلة لتعزيز التماسك الاجتماعي والتواصل المباشر والحوار الشفاف مع الساكنة.

ويتعين أن يكون الهدف من هذه الندوات واللقاءات، إضافة إلى التوضيح والتعبئة، التبادل وإشراك هؤلاء الفاعلين في مسلسل التفكير، وعند الاقتضاء، في عملية تفعيل المشاريع المرتبطة ببعض الموضوعات النوعية والمحددة الأهداف التي يمكن التعاقد بشأن تفعيلها.

ولإعطاء الديمقراطية التشاركية طابعا عمليا وملموسا، من المفيد إنشاء نظام شفاف لطلب تقديم المشاريع، مما يمكن من توفير إطار واضح لتلقي مقترحات الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، ذات التمثيلية المؤكدة، على أساس دفتر للتحميلات دقيق، ويمكن أن تُدمج المشاريع المختارة، بعد المصادقة عليها، في برنامج التنمية الجهوية أو أن تُدرج في مجال عقود الأهداف-الوسائل، وتخضع لقواعد الاقتصاص والتقييم ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

III.6 النهوض بنظام دائم للتقييم والتواصل

أ. منظومة للإعلام والتتبع والتقييم

تثير الجهوية مجموعة من الانتظارات وترتبط برهانات كبرى، لهذا من الطبيعي أن يزداد حرص الفاعلين على الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، مما يمكن من إبراز التطورات المتحققة واستشراف الخطوات والأشواط المتبقية، والمساعدة على اتخاذ القرارات في الوقت المناسب.

ويرتبط التدبير الحديث والناجع للجهوية المتقدمة بتوفير المعلومات والمعطيات الموثوقة المقارنة في الزمان والمكان، الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق منظومة محكمة للتتبع والتقييم.

وستمكن هذه المنظومة من تحقيق مجموعة من الأهداف، انطلاقاً من تقارير منتظمة ودائمة. ومن بين هذه الأهداف تقييم التطور الحاصل وتقديم نتائج وآثار البرامج والمشاريع المنجزة، بشكل خام وتحليلي، بفضل مجموعة من مؤشرات تتبع الأداء، وخاصة تلك المرتبطة بالتنمية المستدامة.

ب. منتديات التقييم

تمثل الجهوية، كما هي منصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، إصلاحاً حقيقياً للمجتمع والدولة. ويتطلب تنزيله، بما يحمله من تغييرات وآثار على مختلف المجالات، التدرج والتجريب.

وسيوّدي الانخراط في هذا الإصلاح إلى إطلاق مجموعة من الإصلاحات الإيجابية، وخاصة على مستوى الحكامة وتنظيم السلطات وتوزيع الموارد بين المركز والمجال الترابي بهدف تحقيق الإنصاف والتوازن، لفائدة بلدنا والمجالات الترابية والمواطنين، باعتبارهم في صميم اهتمامات السلطات العمومية.

ويتزامن إطلاقُ الجهوية المتقدمة مع سياق مؤسساتي وسياسي ملائم، يدل على أننا مقبلون على مناخ عام من الانفتاح، وعلى ثقافة جديدة عنوانها التقييم والمشاركة والنهوض بمبادئ الحكامة الجيدة والتدبير الناجع للشأن العمومي، والقطع مع بعض الممارسات التي مضى زمنها.

إضافة إلى ذلك، فلكي تؤدي هذه الإصلاحات إلى النتائج المنشودة، وفق عملية لا بد أن تكون تدريجية، يجب تحديد آجال معقولة للإعداد والتنزيل، وبذل جهود متواصلة للتعبئة، وخلق روح الالتزام والانخراط في صفوف كل الفاعلين، في مختلف أطوار تفعيل هذا المسلسل.

ولتفادي فتور هذا المناخ العام من الحماس والتعبئة حول مسلسل تنزيل الجهوية، ومن أجل إعطائه نفساً قوياً متواصلاً، وتجسيد رغبة المشرع في إعطاء الصدارة للديمقراطية التشاركية وترسيخ ممارسة التقييم العمومي والمستقل، من المفيد التفكير في مجموعة من المحطات التي تتخلل هذا المسار، من أجل تعزيز الممارسة الملموسة للديمقراطية التشاركية والتقييم المرهلي، وذلك في شكل منتديات جهوية تشكل مناسبة لوضع حصيلة مرحلية ممتدة على ثلاث سنوات، تُتَّوَجُّ بتنظيم منتدى وطني.

ويشكل هذا الموعد الهام مناسبة من أجل وضع حصيلة للمنجزات وتبادل التجارب والممارسات الجيدة واستخلاص الدروس، بروح من التماسك الوطني والتنافس الإيجابي، من أجل تحسين الأداء. ويتعين

استثمار خلاصات هذه المنتديات في تعميق تصور الإشكاليات والرهانات والتحديات الحقيقية، وقد يستفاد منها أيضا في مسلسل إعداد أو مراجعة برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب.

ج. استراتيجية تواصل دائمة

إن التمكن من المعلومات ومحتواها يشكل وسيلة ناجعة ولا مناص منها لإنجاز التغيير وتعبئة الفاعلين من أجل تحقيق الأهداف المرسومة لأي إصلاح.

وإضافة إلى حملات التوضيح والتعريف التي يتعين القيام بها لمواكبة المرحلة الأولية من انطلاق مسلسل تنزيل الجهوية، يتعين مواصلة الجهود في مجال التواصل، بشكل منهجي ومحدد الأهداف، سواء من أجل تقاسم المعلومات، وإقرار الشفافية في تدبير الشأن العمومي، وخاصة من أجل المحافظة على أقصى درجات التعبئة، كي يواصل المسؤولون، كلٌّ في مجال تخصصه، الاضطلاع بمهامهم.

وعلى غرار أي مسلسل للتغيير، فإن ورش الجهوية سيعرف دون شك تطورا وتقييما متواصلين، وتنمخض عنه مجموعة من الإصلاحات، كي تظهر آثاره، بشكل دال، على حياة المواطنين وعلى نظام الحكامة الوطنية والترايبية. ويتطلب هذا المسلسل الإصلاحي مواكبة موازية، وذلك من خلال:

- إعداد استراتيجية للتواصل والإعلام متواصلة ومتميزة، موجّهة لمختلف الفئات، بهدف النهوض بـ"بيئة إعلامية" تساعد على نشر القيم النبيلة للمجتمع وترسيخ ثقافة المواطنة والممارسات المواطنة الجيدة وتكرس الحق في المعلومة وفي الشفافية؛
- توفير شروط الربط والانفتاح على مختلف المناطق، وخاصة من خلال توسيع الربط بالإنترنت لفائدة المناطق المعزولة، وإنشاء حوامل إعلامية متنوعة في شكل منشورات جهوية دورية ومواقع إلكترونية تفاعلية؛
- تطوير المحطات الإذاعية والتلفزية الجهوية، بهدف:
 - أ) التعريف بالجهوية وتتبع تطورها والإصلاحات التي ستأتي بها؛
 - ب) تبادل الممارسات الجيدة والتجارب الناجحة؛
 - ج) النهوض بالشفافية في الحكامة الجهوية والوطنية.

VI. التنمية الاقتصادية للجهة

1.VI الأقاليم الجنوبية نموذجا

تتمثل الأهداف الاستراتيجية المتوخاة من الجهوية المتقدمة، كما حددها صاحب الجلالة الملك محمد السادس، في خطابه السامي، الذي ألقاه جلالته في 3 يناير 2010، بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، في "تحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة".

واعتبارا للفوارق الجهوية الواضحة على مستوى خلق الثورات والاستهلاك والمؤشرات المرتبطة بالحقوق الأساسية، كما كشفت عن ذلك أبحاث ودراسات المندوبية السامية للتخطيط، ومديرية الدراسات والتوقعات التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، المشار إليها في مواضع سابقة من التقرير، فإن معالجتها تستدعي مقارنة متميزة وأشكال تدخل متناسبة مع الواقع الترابي لكل جهة على حدة.

وبصفة عامة، وبالنسبة إلى كل الجهات، يمكن أن تقوم أجراً مقارنة التنمية الجهوية على ثلاث مراحل متميزة ومتكاملة:

1. مرحلة أولى للتأهيل لرفع مؤشرات التنمية البشرية للجهات التي تسجل تأخراً قياساً إلى المعدل الوطني؛

2. مرحلة ثانية للرفع من مستوى هذه المؤشرات لتتطابق مع مبادئ التنمية المستدامة، المصادق عليها من طرف الأمم المتحدة، للفترة ما بين 2015 و2030؛

3. مرحلة ثالثة للارتقاء بالجهة إلى مستوى قطب حقيقي للتنمية والتنافسية.

واستناداً إلى هذه الرؤية، يتعين التركيز في البرنامج الجهوي للتنمية، الذي يمتد بالأحرى على المدى القصير والمتوسط، على الأقل خلال مدتي الانتداب الأولى والثانية، وخاصة بالنسبة إلى المناطق الهشة، على إنجاز عمليات التأهيل المرتبطة بالمرحلة الأولى والثانية، وذلك طبقاً للأجل التي يُتوقع أن يتم خلالها تنفيذ برنامج تأهيل المناطق النائية والمعزولة، والإعداد لانطلاق المرحلة الثالثة في أقرب الأجل.

ومع ذلك، وكما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، يجب على المدى البعيد وضع استراتيجية للتنمية المندمجة والمستدامة، بهدف تشكيل أقطاب تنموية. ولكن ذلك يظل رهيناً بالتقدم المتحقق في مرحلة التأهيل، وأيضاً بتعبئة الموارد البشرية والمالية اللازمة.

وفي هذا الصدد، فإن النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية، الذي اقترحه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتفضل صاحب الجلالة الملك محمد السادس بإعطاء الانطلاقة الرسمية لعملية تفعيله، بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء، يشكل الأرضية الأساسية، ويتضمن المقاربة المناسبة التي يمكن أن تعتمدها الجهات الأخرى، كي تقوم بإعداد برامج تنميتها الجهوية، مع تكيف ذلك النموذج مع خصوصيات كل جهة ومؤهلاتها.

2.VI استراتيجية قائمة على النهوض بالتنافسية وتنمية المبادرة الخاصة

أ. مناخ أعمال سليم

رغم أن الدولة ستظل تمثل، خلال فترة زمنية معينة، المصدر الأساسي لتمويل المشاريع التنموية، خاصة على مستوى البنيات التحتية والتكوين والموارد البشرية، فإن الجهات، التي تعزز موقعها باختصاصات ذات طبيعة اقتصادية أساسا، وبالموارد الهامة التي منحت إياها، إضافة إلى تلك التي يمكنها تعبئتها، مطالبة بالاضطلاع بدور أكثر نجاعة يتكامل مع ما تقوم به الدولة والقطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية التي يشهدها المغرب، من خلال امتلاك روح المبادرة والإبداع وتعبئة الخبرة والكفاءات المحلية واستغلال المؤهلات المادية وغير المادية التي تنطوي عليها كل جهة. ويتعين على الجهة أيضا أن تدمج في استراتيجيتها التنموية مسألة توفير بيئة مناسبة للاستثمار الخاص، كرافعة أساسية للنمو ولخلق الثروات وفرص الشغل.

ولكي تتمكن من رفع هذه التحدي، من الضروري تضافر الإيرادات والطاقات، بهدف النهوض بالمبادرة الخاصة وتحرير الطاقات، وخاصة في أوساط الشباب، من خلال خلق بيئة سليمة ومحصنة ضد الممارسات السيئة، وكفيلة بالرفع من جاذبية المجال الترابي، واستقطاب المستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، الباحثين عن فرص استثمار جيدة.

ومن المفيد في هذا الإطار إعداد ميثاق للتعاون الاقتصادي الجهوي، تأتلف حوله الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص والغرف المهنية والمركزيات النقابية. ويقوم هذا الميثاق على مجموعة من المحاور الأساسية، وهي الالتزام المتبادل، على المستوى الجهوي، بخلق مناخ من التشاور المتواصل والتعاون، ويساعد في فضّ النزاعات المحتملة في إطار الحوار المسؤول والبناء.

إضافة إلى ذلك، فإن المناخ الاجتماعي يعد أهم العوامل التي تؤدي إلى توفير مناخ استثماري سليم. لهذا يتعين الحرص على خلق مناخ اجتماعي يسوده السلم والحوار، مع توعية الفاعلين المعنيين بمسؤوليتهم في هذا الإطار، وتعزيز مواطن التوافق والالتقاء بين مواقفهم ومصالحهم ووجهات نظرهم عبر الحوار

والتشاور. واعتبارا لعامل القرب الجهوي، والمعرفة الحقيقية بتحديات وإكراهات وفرص الجهة وتعبئة الفاعلين حول مشروع "جهتهم"، من المفيد التفكير في إنشاء فضاء للحوار الاجتماعي، من خلال إحداث هيئة استشارية رابعة تابعة للمجلس الجهوي، من أجل تعبيد الطريق وتوفير شروط التفاهم بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، في إطار اتفاقيات جماعية تساعد على فض النزاعات وخلق مناخ اجتماعي واستثماري يسود فيه السلم الاجتماعي ويجتذب المستثمرين.

وفي نفس الاتجاه، واعتبارا للطابع الاقتصادي الغالب على اختصاصات الجهة، فإن على السلطات العمومية أن تعيد النظر في الأدوار المُسندة إلى الغرف المهنية، وتعمل على تزويدها بالوسائل التي تمكنها من العمل بجانب الجهة، وبانسجام مع المتدخلين الآخرين، من أجل المساهمة الفعلية في تحفيز النشاط الاقتصادي والاضطلاع بدور "المروّج VRP" الحقيقي للنهوض بمؤهلات الجهة والرفع من فرص الاستثمار ومواكبة المستثمرين، وخاصة الشباب والمبتدئين.

ب. امتيازات مقارنة ومتميزة

ولدعم هذه التعبئة العامة حول هدف النهوض بالتنمية الجهوية، يتعين على منتخبي الجهة أن يتحملوا مسؤوليتهم على أكمل وجه، ويعملوا على توظيف كل أشكال وتقنيات التواصل الحديثة، واعتماد سياسة "جريئة" للتسويق الترابي، بهدف إبراز الامتيازات المقارنة لمجالهم الترابي. ومن أجل إبراز هذه الامتيازات، التي يتعين على المنتخبيين الترويج لها وتطويرها، وتجسيدها على أرض الواقع، يتعين عليهم خلق آليات تحفيزية نوعية، وتوفير المعلومات، وتثمين المؤهلات الجهوية والفرص الاستثمارية، ومواكبة، وتبسيط الإجراءات والمساطر، وتوفير الوعاء العقاري وفضاءات للتنشيط وتنظيم التظاهرات الاقتصادية والموارد البشرية المؤهلة، إضافة إلى تعزيز الرأسمال المادي وغير المادي واستثماره، بمختلف أشكاله.

تتعدد إذن محاور التدخل التي يجب على المجالس الجهوية توجيه الجهود نحوها، بشراكة مع كل الفاعلين المعنيين، من أجل إعطاء دفعة جديدة لمسلسل التنمية في مجالهم الترابي، ودعم الاستثمارات التي هي قيد الإنجاز من طرف الدولة أو تلك التي تعتمز إنجازها، وتوفير الشروط المناسبة لنجاحها.

ج. استراتيجية تستجيب لطموحات واقعية

أسند القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات اختصاصات ذات طبيعة اقتصادية أساسا. ومن الضروري في هذا الصدد وضع برنامج للتنمية الجهوية لكل جهة، يستند إلى تشخيص جهوي منجز خلال المرحلة الأولية، في انسجام مع التوجهات الاستراتيجية والسياسات العمومية الشاملة والقطاعية، المعتمدة في مختلف القطاعات، من أجل بناء رؤية مندمجة ومتكاملة مع تدخلات الدولة.

ويبقى من الضروري تحري الواقعية، كيلا يؤثر شعور التعلق المشروع للمنتخبين بجهتهم، إلافي حدود معقولة، في الاستراتيجية المذكورة.

وفي هذا الصدد، وباستثناء بعض الحالات الخاصة، من المستحسن، لتفادي أي تشتيت للجهود وأي مزايده، أن يكون لكل جهة طابع وتوجه أساسي ومهيكل، يدل على هويتها الخاصة وعلامتها الجهوية المميزة، تعززه مشاريع كبرى مهيكله، ويستهدف ربط الجهة بشبكات الاتصال وارتباطها العضوي بباقي الجهات، مما سيمكن من تامين المؤهلات الجهوية المرتبطة بذلك الطابع والتوجه العام المهيكل ومن تطوير أنشطة اقتصادية تنافسية، في انسجام مع التوجهات الاستراتيجية الوطنية و/أو القطاعية.

وفي هذا الإطار، فإن إنشاء قطب جامعي مندمج في الجهات، التي لا تتوفر بعد على مؤسسة من هذا القبيل، يجب أن يشكل إحدى الأولويات، بهدف النهوض بالتكوين والبحث في مجال التنمية، وخاصة في مجال استراتيجية التنمية الجهوية، والنهوض أيضا بحظوظ تشغيل الشباب حملة الشهادات، وتشجيع التكامل مع التوجه العام للجهة، ومع السياسات العمومية في امتدادها الجهوي.

د. النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"

لم يعد من قبيل الترف الزائد، خاصة بالنسبة إلى الجهات الأكثر تقدما، استحضار بعد العولمة والتنافسية الدولية في استراتيجية تنمية الجهات، مما يفرض عليها النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"، والاستراتيجيات المرتبطة بها، وعلى وجه الخصوص في مجال تنمية اقتصاد المعرفة والبحث والابتكار، والتمكن من المعلومات ومن التكنولوجيات الحديثة. ولتحقيق هذا الهدف، من المفيد التركيز على الأعمال التالية ذات الأولوية:

- عقد شراكة بين الدولة وعدد محدود من الجهات التي تتوفر فيها بعض المؤهلات الاقتصادية والصناعية، حيث تقوم الدولة بدور ريادي في النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"، من خلال تعبئة الكفاءات الجهوية وتطوير استراتيجية لتنمية أقطاب للتنافسية على المستوى الدولي؛
- وضع منظومة جهوية للإعلام الإحصائي دقيقة وموثوقة ومفتوحة في وجه كل المستعملين، كشرط أساسي للإحاطة بإشكاليات التنمية، وأداة ثمينة للمساعدة على اتخاذ القرار، سواء بالنسبة إلى المسؤولين الجهويين أو السلطة المركزية، ذلك أن المعرفة المعمّقة بالمعطيات الاقتصادية والاجتماعية في تفاصيلها الدقيقة تمكّن من تصحيح اختلالات المعدلات التنموية الجهوية والوطنية، وملاءمة الحلول مع الإشكاليات كما تعيشها الساكنة، وفي نفس الوقت تكشف عن مؤهلات غير متوقعة تزر بها بعض المناطق التي لا يُلتفت إليها كثيرا من المجال الترابي.

• إعادة النظر في النظام الأساسي للمراكز الجهوية للاستثمار، حيث إن إنشاء هذه المراكز، سنة 2002، شكل خطوة هامة في مجال تجسيد اللاتمركز الإداري على أرض الواقع. وقد بينت التجربة أن هذه المؤسسة تشكل قيمة مضافة حقيقية كشباك وحيد لفائدة المستثمرين. ومع انطلاق الجهوية، وبناء على التقييم الذي تم إنجازه لهذه التجربة، يصبح من الضروري التسريع بإصلاح هذه المراكز، في أفق إلحاقها في المدى المنظور بالجهات. ويتعين أن ينصب الإصلاح على تغيير صفتها القانونية وتخويلها صفة مؤسسات عمومية جهوية، يتعين على أجهزة حكومتها أن تفرد مكانة دالة لممثلي هيئات الجهة والقطاع الخاص. فضلا عن ذلك، يجب إعادة النظر في وسائل ومهام هذه المراكز، بما يجعلها أقطابا حقيقية لليقظة الاقتصادية ورافعة للنهوض بجاذبية مناخ الأعمال في الجهة. ويمكن أن تضطلع المراكز الجهوية للاستثمار، في إطار النهوض بالاستثمارات، بمهمة مواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا في المرحلة الموالية لإنشائها، اعتبارا لأهمية هذه المرحلة التي ترهن مستقبل المقاولات.

هـ. الارتقاء بالمسألة الاجتماعية إلى مستوى استراتيجية جهوية

تكشف المؤشرات التي اعتمدها تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول منجزات المغرب، في إطار أهداف الألفية للتنمية، أن المغرب حقق، في المجال الاجتماعي، مجموعة من المكاسب مقارنة بالماضي، ولكن ما زال يتعين عليه بذل مزيد من الجهود لتدارك الخصاص في هذا المجال، والحد من الفوارق الاجتماعية، والرفع من المستوى المتدني لعيش شريحة واسعة من الساكنة، وخاصة في العالم القروي، حيث ما زال مستوى الفقر والهشاشة يسجل نسبا مقلقة، ذلك أن الوسط القروي يضم على التوالي 85 في المائة و64 في المائة من الساكنة التي تعاني من الفقر والهشاشة، علما أن 5.3 مليون مغربي ما زالوا يعيشون في وضعية فقر مدقع.

يتعين إذن على السلطات العمومية أن تولي المسألة الاجتماعية الاهتمام اللازم وتوضح استراتيجية الدولة في هذا الإطار، وتعتمد على وجه الخصوص أهداف التنمية المستدامة كما حددتها الأمم المتحدة بالنسبة إلى الفترة الممتدة ما بين 2015 و2030.

ويتعين إجراء هذه الاستراتيجية وملاءمتها مع واقع كل جهة، استنادا إلى التشخيص الجهوي المرتكز على أوجه الخصاص الاجتماعي، وصولا إلى تحديد الأهداف الدقيقة الواجب بلوغها، ووسائل وطرق العمل، مع تحديد المسؤوليات التي هي من اختصاص الدولة، ووسائل الدعم الإضافية التي يمكن للجماعات الترابية، وعند الاقتضاء، المجتمع المدني، أن تقدمها إلى جانب الدولة في تكامل مع تدخلها.

وفيما يخص القضايا الاجتماعية، فإن التضامن الترابي يجب أن يكون شاملا وفعليا، بحيث يُعتبر المجال الاجتماعي "صلاحية عامة وأفقية"، لا يتم فيه إقصاء أي مجهود أو مبادرة، انطلاقا من تأويل ضيق لمجال الاختصاصات وتقاسمها.

ومن بين النقائص الملاحظة في هذا المجال، على المستوى الترابي، وجود فراغ مؤسستي غير مبرر، يتمثل في غياب إدارة لامركزية تابعة للقطاع الوزاري المكلف بهذا المجال الداخلى في نطاق مسؤوليات الدولة، مما يؤدي إلى تعدد المتدخلين، وانعدام التنسيق بين أعمالهم، وانعدام رؤية موحدة توجه هذه الأعمال.

ومع انطلاق مسلسل تفعيل الجهوية، التي تستهدف في المقام الأول صيانة كرامة المواطنين والمواطنات والنهوض بحكمة تتسم بالنجاعة وتقوم على مبدأ القرب، يتعين التعجيل بتدارك هذا الفراغ المؤسستي، على سبيل الأولوية، اعتبارا للخصائص الملاحظ في معالجة بعض الإشكاليات الاجتماعية، من خلال تزويد الجهة بمخاطب رسمي، يضطلع بالمسؤولية التي تقوم بها الدولة على المستوى الاجتماعي، ويعمل على ضمان تفعيل السياسات العمومية المتلائمة مع واقع الجهة في مجال التنمية والرعاية الاجتماعية، وذلك بتعاون وثيق، وفي شكل شراكة إجرائية مع الجهة والجماعات الترابية الأخرى والمجتمع المدني.

ولإضفاء نجاعة وفعالية أكبر على هذه التمثيلية الجهوية، ينبغي أن تتسم بالقوة والفعالية، وتزود بالسلطات والوسائل المناسبة، من المفيد أن تندرج في إطار قطب اجتماعي موسّع ناتج عن لامتراكز فعلي للإدارة المركزية، يتعين أن يعمل، حسب الحاجيات الخاصة بكل جهة، على تفعيل المشاريع والعمليات التي تجسد على المستوى الإجرائي سياسات الدولة في المجال الاجتماعي، وتتقاطع مع تطلعات الجهة وبرامجها التنموية الجهوية في هذا المجال. وعليها أن تسهر على ضمان وضع آليات وأدوات إجرائية كفيلة بتأمين الرعاية الاجتماعية وتديبر شبكات التضامن الاجتماعي والاقتصادي في مواجهة الخصائص الاجتماعي تقديم الخدمات الاجتماعية للسكان الهشة على أساس مبدأ القرب.

ومن شأن إنشاء هذا القطب الاجتماعي تدارك بعض النقائص الناتجة عن انعدام شمولية واندماج الحلول المقدمة للاختلالات الاجتماعية، بمختلف تجلياتها، والنهوض بالتكامل بين أعمال مختلف المتدخلين في المجال الاجتماعي وترشيدها (القطاع الوزاري المكلف بالشؤون الاجتماعية، والجماعات الترابية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وصندوق التأهيل الاجتماعي للجهة، وصندوق التنمية القروية، ووكالة التنمية الاجتماعية، والتعاون الوطني، والصحة، الرياضة والشباب...).

و. حماية وتثمين الموارد الطبيعية

إن أهمية البعد البيئي في التنمية الجهوية والدور الذي يجب على الجهة أن تضطلع به في حماية الموارد الطبيعية وتثمينها، يضعان صناع القرار الجهويين أمام مسؤوليات بالغة الأهمية في عهد الجهوية

المتقدمة، مما يفرض عليهم تبني رؤية وتدبير معقلن واستباقي، واستحضار البعد البيئي كأحدى أولويات السياسة الجهوية، وهو بعد ظل خارج نطاق اهتمامهم سابقا.

وفي هذا الصدد، فإن متطلبات الاستدامة، والترسانة القانونية التي وضعها المغرب (وعلى وجه الخصوص ميثاق البيئة، والقانون المتعلق بالساحل، والقانون الجديد حول الماء)، والاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادق عليها (كوب 21 بصفة خاصة)، لا سيما وأنه سيحتضن هذه السنة مؤتمر كوب 22، يجب أن تُأخذ كلها بعين الاعتبار، على مستوى مختلف المشاريع المبرمجة، في انسجام مع التصميم الجهوي لإعداد التراب، واستغلال معقلن للموارد المتوفرة، وذلك بشراكة مع الأطراف المعنية الأخرى، مع مراعاة خلاصات عمليات التشاور مع المجتمع المدني.

وفي هذا الإطار، يمثل استغلالُ وتثمين الموارد الطبيعية، وبوجه خاص الموارد المتجددة، والنهوضُ بالاقتصاد الأخضر، من خلال كل أشكال التحفيزات الجهوية والوطنية، خيارا مستقبليا بالنسبة إلى الجهات، من أجل المحافظة على البيئة وتنمية أنشطة جديدة ومفيدة، ويمثل أيضا خزانا هائلا حقيقيا من فرص الشغل والثروات، يتعين استغلاله بإرادة راسخة وتصميم كبير.

ز. تدابير لفائدة المقاولات الصغرى والاقتصاد الاجتماعي والتضامني

يتعين على الجهة، في سعيها إلى تعزيز التماسك الاجتماعي والنهوض بالتنمية القروية غير المنحصرة في النشاط الفلاحي، أن تستغل الفرص التي يتيحها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، كرافعة لتقوية الروح التعاونية وإدماج أكبر عدد ممكن من المواطنين، وخاصة النساء والشباب، في اقتصاد قروي يزخر بفرص إنشاء مقاولات مدرّة لمناصب الشغل والثروات.

هكذا، فإن السلطات العمومية مدعوة إلى النهوض بسياسة تثمين وتحديث إنتاج الوحدات العاملة في هذا القطاع، وخاصة توسيع دائرة وقنوات تسويق هذا الإنتاج، سواء نحو السوق الوطنية لتلبية الطلب الداخلي، أو للتصدير.

ويمكن اتخاذ بعض التدابير الخاصة التفضيلية، وبعض الإجراءات الهادفة إلى تبسيط مساطر إبرام الصفقات العمومية وإضفاء مرونة أكبر عليها، لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة، والمؤسسات الأخرى العاملة في إطار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، والتي تمارس أنشطتها في قطاعات واعدة على مستوى خلق فرص الشغل وتثمين المؤهلات الاقتصادية المحلية، كالسياحة والصناعة التقليدية والنقل. ويمكن توسيع دائرة الاستفادة من هذه التدابير لتشمل الأنشطة المرتبطة بالورش الكبير الهادف إلى التأهيل الاجتماعي للمناطق النائية والمعزولة.

ويتعين على السلطات العمومية أن تعمل في نفس الاتجاه على تمكين الفاعلين الاقتصاديين الجهويين من تملك وسائل المساعدة والدعم للمقاولات الصغرى والمتوسطة والآليات المرتبطة بها، والتشجيع على أن تتضافر جهود المجالس الجهوية والمراكز الجهوية للاستثمار والغرف المهنية والقطاعات الوزارية المعنية، من أجل تسهيل الولوج إلى هذه الوسائل وتيسير أجرأتها على أوسع نطاق.

ونظرا للأهمية التي يكتسيها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، اعتبارا لطبيعة المؤسسات العاملة في إطاره، ونوعية المتدخلين فيه (التعاونيات وجمعيات المجتمع المدني والتعاضديات)، والأنشطة التي يقوم بها، والخدمات التي يقدمها، وأثاره الإيجابية السوسيو-اقتصادية على الأوساط الاجتماعية الهشة، وخاصة في العالم القروي، فإن السلطات العمومية مدعوة إلى بذل جهود أكبر لوضع إطار تنظيمي خاص وتحفيزي لهذا القطاع الكفيل بتوفير فرص الشغل والدخل لفائدة الشباب الباحث عن عمل قار، وبتعزيز التضامن والتماسك الاجتماعي، وبالحد نسبيا من الهجرة القروية.

3VI. تعزيز الموارد المالية للجهات

مع الشروع في تنزيل الجهوية، ستعرف الموارد المالية تطورا دالا، حيث سنتنقل من معدل سنوي يبلغ 1.4 مليار درهم، إلى ما بين 7 و8 مليار درهم تقريبا في المرحلة القصوى. ومع ذلك، يجب الإقرار، من باب الواقعية، أن ضخامة الحاجيات، وخاصة بالنسبة إلى الجهات المعوزة والعالم القروي، تتطلب تمويلات متناسبة مع تلك الحاجيات، وتتطلب بالتالي جهودا إضافية وذاتية من طرف الجهات كي ترفع من قدرتها على التمويل.

ومن نافلة القول إن الجهات لا يمكنها الاعتماد دائما على الاعتمادات المحولة لها من طرف الدولة لإنجاز برامجها التنموية، ويتعين عليها أن تجتهد لتعبئة موارد مالية بديلة وإضافية.

ويبدو من خلال التَّمحّص في طبيعة موارد الجهة أن الجزء الأكبر منها يتأتى من النسب المحددة التي ترصدها الدولة للجهات من حصيلة الضرائب الوطنية، ومن الاعتمادات المالية المنقولة من الميزانية العامة للدولة. وبالتالي، فإن هامش التحرك للرفع من هذه الموارد الصادرة عن الدولة يبقى ضيقا، ولا يخضع بأي حال مباشرة لقدرة الجهات على المبادرة.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هناك تطلعا قويا إلى التسريع بإصلاح جديد للنظام الضريبي المحلي، حتى وإن لم تكن الجهات هي المستفيد الأكبر من هذا الإصلاح، من خلال تبسيط المساطر والتقليص من عدد الاقتطاعات الإجبارية غير الضرورية، وتحسين مردودية النظام الجبائي، في إطار سياسة ضريبية

شاملة ومندمجة مع النظام الجبائي الوطني. ولا تخفى الآثار الإيجابية لهذا الإصلاح على مناخ الأعمال، وخلق الفرص الاستثمارية.

تحتاج الجهات إذن إلى تنمية موارد جديدة ذاتية، من أجل الرفع من قدرتها على تمويل أعمالها ومشاريعها، والاستجابة لتطلعاتها التنموية. ونستعرض هنا بعض المقترحات العملية التي تظل في متناول الجهات:

✓ التشجيع على خلق أنشطة ومشاريع مبتكرة، تدر موارد مالية إضافية، وتثمن المؤهلات الثقافية والبيئية للجهة؛

✓ النهوض بعملية إنشاء شركات التنمية الجهوية بشراكة مع القطاع الخاص، من أجل استغلال مؤهلات الجهة المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية ذات الصلة بصلاحياتها، وخاصة في قطاعات النقل والسياحة القروية والصناعة التقليدية؛

✓ توسيع نطاق المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام ليشمل الجماعات الترابية، وبصفة خاصة لجعلها تستفيد من آليات "الحوار التنافسي"، بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة والتمويل. وقد يكون من الأفيد عقد شراكة ثلاثية الأطراف بين الدولة والقطاع الخاص والجهة، ذلك أن تنمية الجهة عملية معقدة وتحتاج إلى النفس الطويل، وتتطلب رؤية وموارد وطرق تدخل حديثة ومبتكرة وخبرة تقنية ومالية عالية. والحال أن جل جهاتنا لا تستوفي اليوم هذه الشروط. لهذا، تظل الآمال معقودة أكثر على الدور الكبير الذي يمكن أن تضطلع به الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على مستوى تصور وإنجاز المشاريع الجهوية المهيكلية الكبرى؛

✓ تحديد سبل مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية والضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مع اعتماد معايير ومؤشرات يُراعى فيها أساسا مستوى التنمية البشرية والتجهيزات العمومية والبنيات التحتية والمعدل العام للنشاط في الجهة؛

✓ التفكير في نظام للتنقيط والتصنيف يراعى كل هذه المتغيرات، من أجل تحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان إعادة توزيع منصف للموارد، والحد من الفوارق الجهوية، وضمان الخدمات الأساسية على قدم المساواة لكل المواطنين والمواطنات. ويتعين إحداث منظومة للتتبع والتقييم من أجل قياس النتائج المتحققة وتقييم طريقة تدبير الاعتمادات المخصصة للجهة؛

✓ اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة، وبكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها. وقد تبادر الدولة

إلى وضع خطوط ائتمانية امتيازية لفائدة الجهات، وخاصة لصالح الجهات التي يقل معدل تنميتها عن المعدل الوطني؛

✓ تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض، بالسماح لصندوق التجهيز الجماعي، بوصفه بنكا للإيداع بالنسبة إلى الجماعات الترابية، بالتدبير المركزي للمداخل الضريبية وشبه الضريبية المحصل عليها بفضل التدبير المعقلن لهذه الاعتمادات، وتخصيص العائدات من هذا التدبير لتخفيض نسب فائدة القروض المقدّمة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية،

✓ المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير، وخاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، وإجراء عمليات افتحاص مالية لتتبع هذا السقف المحدد، واقتراح تدابير مناسبة للإبقاء على النفقات ضمن الحدود المقررة مسبقا.

✓ النهوض بالتعاون الدولي اللامركزي الذي يمكن أن يشكل حلا لتعبئة التمويلات الإضافية. ورغم محدودية هذه التمويلات، فإنها تمنح المنتخّبين فرصة ثمينة لاكتساب التجربة والاستفادة من الخبرة الأجنبية. وقد تفتح آفاقا هامة أمام عقد شراكات استثمارية مفيدة للجهة وللمغرب.

✓ تجسيد مبدأ الملوث-المؤدي على الواقع، وهو مبدأ منصوص عليه منذ 1995 في القانون المتعلق بالماء، كما أنه ورد ضمن مقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك من خلال سن رسم بيئي تُستغلّ مداخله لتمويل برامج وأعمال المحافظة على البيئة عموما، والاقتصاد في الموارد المائية خصوصا.

✓ وضع آلية مُلزِمة تمكن الجهة، وبصفة خاصة الساكنة المعنيّة، من الاستفادة من الثروات والمشاريع الكبرى العمومية أو الخاصة الواقعة في المجال الترابي، وذلك في شكل عروض في مجال التشغيل، والدعم والمساعدات، أو في شكل مشاريع اجتماعية وللتنمية الاجتماعية.

V. مواطن اليقظة

يدرك المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ويسجل الأهداف النبيلة والأبعاد الاستراتيجية للجهوية المتقدمة، والدور الذي ستضطلع به في مواصلة تعزيز ديمقراطية وتنمية بلدنا.

وحرصا من المجلس على أن تتوفر لعملية تنزيل هذا الإصلاح ومختلف الإصلاحات التي سنأتي في سياقها كلُّ شروط النجاح ومقوماته، ووعيا منه بالحساسية الخاصة المرتبطة بهذه الثورة المؤسساتية والرهانات الكبرى التي تطرحها، فإنه عمل على تحديد بعض المخاطر المفترضة التي قد تعوق تنفيذ هذا الورش الإصلاحية الكبير، وذلك من أجل الوقاية منها واستباق آثارها وتحبيدها.

أ. الظرفية السياسية

من المفيد التذكير أن الانطلاق العملي للمرحلة الأولى من مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة يتزامن مع سنة 2016 التي هي سنة انتخابية، بما يقتضيه ذلك من انشغال بالتحضير للاستحقاقات التشريعية، وهي أيضا السنة الأخيرة من ولاية الحكومة الحالية. ومن المفروض أن تشهد استكمال وضع المنظومة القانونية وهيئات التدبير وإعداد وأجراة برامج التنمية الجهوية.

وقد ينشأ، والحالة هذه، بعض التخوف من أن يعرف الإيقاع الذي حددته الحكومة لمواكبة تنزيل الجهوية بعض التباطؤ، بل والتوقف لفترة، مما سيمس بالتعبئة الكاملة الضرورية لكل الفاعلين من أجل إنجاح هذا الورش الحيوي، وهي التعبئة التي يجب أن تتحقق بمعزل عن أي اعتبارات غير العمل المتجرد من أجل تفعيل مختلف جوانب الجهوية وأورشها داخل الآجال المنشودة وطبقا للأهداف المرسومة.

ومن بين تلك الأورش، يبرز خاصة ورش اللاتمرکز الذي يشكل نتيجة حتمية لإعمال الجهوية، والذي قد يعرف مزيدا من التأخر، مما سيؤثر سلبا في أجراة الجهوية بالشكل المطلوب.

ومن بين المخاطر الأخرى المحتملة، على هذا المستوى، العلاقة التي قد تنشأ في المدن الكبرى بين رئيس الجهة والعمدة، في هذا المناخ الانتخابي، حيث قد يسود منطق الانتماء الحزبي والتنافس الانتخابي، عوض منطق التعاون والتكامل الذي يجب أن يحكم العلاقة بينهما في إطار المسؤوليات والمهام المسندة إلى كل واحد منهما.

ب. الإدارة

تضطلع الإدارة المركزية بدور حاسم، على أكثر من صعيد، في تنزيل الجهوية. وقد تنشأ بعض التخوفات، على هذا المستوى، اعتبارا للسلطات التقريرية الواسعة المخولة للإدارة المركزية، التي تتصرف انطلاقا من قناعات وإكراهات لا تتوافق دائما مع الانتظارات والتوجهات الاستراتيجية المحددة لها. وخير مثال على ذلك، التأخر الذي عرفه تفعيل اللاتمرکز الإداري.

ونستعرض هنا بعض المخاطر المحتملة، في علاقة بالإدارة:

- البطء والتردد في تطبيق الإصلاحات. وقد تنشأ هنا بعض التخوفات من إيقاع وأبعاد الإصلاحات المواكبة للجهوية. والمقصود هنا أساسا اللاتمرکز، وتحفُّظ الإدارة المركزية الملحوظ من تطبيقه. وهناك احتمال حقيقي أن تظل الإدارة متشبثة بسلوكها المتوجس والمحترز،

خوفا من أن "تُسلَب" بعض السلطات والصلاحيات لفائدة الجهات، حتى وإن تعلق الأمر بخدمات القرب لفائدة المواطنين والفاعلين، وقرارات ليس لها طابع استراتيجي.

- استمرار بعض التردد في إجراء قواعد الحكامة الجيدة بشكل منهجي، وخاصة مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، باعتباره الوسيلة الملموسة الوحيدة لإعادة ثقة المواطنين في مؤسسات الديمقراطية التمثيلية وأجهزة الدولة؛
- اللاتمركز، كإصلاح أساسي لنجاح الجهوية، يجب ألا يحيد عن قيمه ومبادئه الحقيقية، ليتحول إلى تضخم في البنيات الإدارية البيروقراطية الجهوية وفي أعداد الموظفين، مما يمس بنجاعة المصالح اللامتكرزة، ويحمل المجتمع كلفة إضافية لا جدوى منها. وإذا كان المستوى الجهوي يشكل، مع الانطلاق في تنزيل الجهوية، المستوى التنظيمي الترابي الأنسب لتفعيل اللاتمركز، فإن المستويات ما دون الجهوية يجب أن تمثل هي أيضا مجالا لهذا التفعيل في جانبه الإجرائي، ضمن التوجه المتواصل إلى أعمال مبدأ القرب. ومن جانب آخر، يجب الحرص على ألا يتحول اللاتمركز إلى مجرد مركزة للإدارة بالجهة؛
- يجب أن تكون العلاقة بين والي الجهة ورئيس المجلس الجهوي علاقة نموذجية، تعكس المستوى الذي ينبغي أن تكون عليه العلاقة بين مؤسستين، بعيدا عن أي اعتبارات ذاتية مرتبطة بالرغبة في الهيمنة والتحكم، بحيث إن ممارسة الاختصاصات المسندة إلى كل منهما لا تخضع سوى للقواعد التي يحددها القانون، ولا تتدخل فيها أي اعتبارات أخرى غير خدمة الصالح العام بكل تجرد وإخلاص.

ج. المجتمع المدني

تعتبر ممارسة الديمقراطية التشاركية عن الانفتاح واتساع دائرة الحريات العامة، وقد ارتقت إلى رتبة حق يكفله الدستور، وهي أيضا رسالة واضحة من أجل إحلال المواطن في صميم اهتمامات كل فاعلي التنمية، بوصفهم المستفيدين الأساسيين من آثار الجهوية المتقدمة.

وعلى غرار كل الحقوق، فإن ممارسة الديمقراطية التشاركية يجب أن تكون منظّمة ومهيكلّة ومحصّنة ضد التأويلات المتعسّفة والانزلاقات التي قد تبعدها عن غاياتها، وهي المشاركة، والإدماج، والحوار المسؤول، من أجل النهوض بالتماسك الاجتماعي والمشاركة الفعلية في جهود التنمية المستدامة والمندمجة للمجال الترابي. وضمن هذا المنظور، تغدو الديمقراطية التشاركية ممارسة متكاملة مع الديمقراطية التمثيلية، ولا تطرح نفسها كبديل عنها.

د. التحقيق الفعلي للمقاربة على أساس النوع الاجتماعي

تُجمع أغلب الآراء اليوم على وجاهة المقترضات الدستورية والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات المحلية فيما يخص الاعتراف بالدور الهام للمرأة في المجتمع عموماً، وفي تطور مؤسسات دولة الحق والقانون خصوصاً.

ويتطلب تجسيد هذه المقترضات على أرض الواقع تغييراً عميقاً للعقليات والسلوكيات، وهي عملية تتطلب دون شك نفساً طويلاً وجهداً متواصلًا، وإن كان ذلك لا يعني كل صناعات القرار، وخاصة على المستوى السياسي، من الذهاب أبعد من مجرد الاعتراف بوجهة هذه الحقيقة الاجتماعية البديهية، وتزيين خطبهم بتكرارها، من دون ترجمة فعلية لها على مستوى الأفعال. وهي الحقيقة التي أكدها المفكر الاقتصادي الهندي أمارتيا سان، الحائز على جائزة نوبل للاقتصاد، بقوله: "ليس ثمة حق من دون التمتع الكامل به". يتعين إذن على كل الفاعلين أن يعملوا على إدماج بعد النوع الاجتماعي في مشاريعهم، وفي حصيلة منجزاتهم، ويمنحوه الأهمية والأولوية التي يستحقها.

IV. بعض الدروس المستخلصة من التجارب الأجنبية

في إطار الانفتاح على بعض التجارب الأجنبية واستخلاص الدروس منها، نظم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ندوة حول التجربة الإسبانية وجلسة إنصات لممثل عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الفرنسي.

وقد جاء اختيار هذين النموذجين اعتباراً لخصوصياتهما المتباينة على مستوى أبعاد الجهوية وآليات تصورها وتفعيلها. ومرد تلك الخصوصيات إلى كون كل تجربة منهما تمتد بجذورها في التاريخ والمعيش السوسيو-اقتصادي والسياسي الخاص بكل بلد على حدة، علماً أنهما معا راكمتا تجربة طويلة وزاخرة بالدروس في مجال الجهوية، مما يمكننا بفعل المقارنة من تبيين وجهة وسلامة الخيارات التي استقر عليها بلدنا في مجال الجهوية.

ويمكن تلخيص أهم الدروس المستخلصة من هذين التجريبتين فيما يلي:

التجربة الإسبانية:

- ✓ رغم الأشواط البعيدة التي قطعتها إسبانيا في مجال اللامركزية التي تمتد على مدار 40 سنة تقريباً، فإن السلطة المركزية ما زال لها حضور قوي، من خلال الممارسة الحصرية للمهام
- ✓ السيادية، وتحديد المعايير المنسجمة التي تسمح بممارسة الصلاحيات المنقولة، ومراقبة مالية مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ اللامركزية مسلسل متواصل، ويخضع باستمرار لتعديلات بصفة دورية. وقد عرفت إسبانيا خمسة تعديلات لنظام اللامركزية خلال 40 سنة.
- ✓ يستهدف نظام اللامركزية تقديم أحسن خدمة للمواطن، والنهوض بتكافؤ الفرص، وضمان خدمات للمواطن على مستوى لائق وبكيفية متساوية، بغض النظر عن درجة ازدهار منطقة الحكم الذاتي التي ينتمي إليها.
- ✓ تتأتى نسبة 80 في المائة من الموارد المالية لمناطق الحكم الذاتي من الموارد الضريبية المحوَّلة لها من طرف الدولة.
- ✓ يُنَجَز تقييم قبلي لدرجة تأخر مناطق الحكم الذاتي ولقدرتها على التدبير، قبل نقل الاختصاصات لفائدتها.
- ✓ تتحقق اللامركزية بدرجة عالية على مستوى النفقات الاجتماعية، حيث إن 80 في المائة من النفقات الاجتماعية للدولة نُقلت صلاحياتها إلى مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ يمكّن تحديد مؤشرات متجانسة ونسب مقارنة من قياس الفوارق الموجودة بين مناطق الحكم الذاتي، والنتائج المحصَّل عليها على مستوى ممارسة صلاحياتها. ويتم تدارك الاختلالات عبر الحوار والبحث عن التوافقات، بهدف إعادة التوازن بين مختلف مناطق الحكم الذاتي.
- ✓ يتم تعزيز التعاون مع الإدارة، من خلال اجتماعات قطاعية حول مواضيع نوعية، تُتَوَجَّج بإبرام اتفاقيات أو مشاريع قرارات تُنَشَر في الجريدة الرسمية.
- ✓ تنفرد مناطق الحكم الذاتي بتدبير اختصاصات التنمية القروية.

التجربة الفرنسية:

- ✓ شرعت فرنسا في تطبيق اللامركزية ابتداء من سنة 1982، وقد خضع هذا النظام منذئذ لأربعة إصلاحات.
- ✓ تمثل الاعتمادات المالية المحوَّلة من طرف الدولة لفائدة الجهات، لتغطية نفقات نقل الاختصاصات، ما بين 30 و40 في المائة من موارد الجهات. ورغم أن هذه المخصَّصات محددة بسعر الأورو،

فإن القيمة المالية لهذه التحويلات لا تعرف أي مراجعة بسبب تغير قيمة هذه العملة، بل إنها تنخفض بفعل التضخم وبعض تدابير التقشف في الميزانية، مما يجعل ميزانية الجماعات الترابية في وضعية غير مربحة.

- ✓ مسلسل نقل الصلاحيات يطبعه الكثير من التردد والمماطلة. وقد تم مؤخرا (2015) إلغاء مقتضى الصلاحية العامة التي كانت مخولة لكل الجماعات الترابية، وتحديد صلاحيات خاصة بكل فئة من الجماعات الترابية، ولكن دون رسم حدود فاصلة بين مجال الاختصاصات، إضافة إلى تشتت الصلاحيات بين الجماعات، بعيدا عن أي سياسة واضحة في مجال إعداد التراب ودون اعتبار للمجالات ذات الأولوية بالنسبة إلى الجهات.
- ✓ هناك نص قانوني ينظم ممارسة الديمقراطية التشاركية، عن طريق لجنة وطنية للنقاش العمومي. وبالنسبة إلى المدن التي يتجاوز عدد سكانها 80 ألف، هناك تنصيب قانوني على إلزامية إحداث مجالس للأحياء داخلها. إضافة إلى ذلك، ينص القانون على إلزامية إنجاز بحوث عمومية مسبقا حول المشاريع الكبرى في مجال البنيات التحتية.
- ✓ إنشاء مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية في كل الجهات الثلاثة عشرة في فرنسا

IIV.التوصيات

أجرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إطار إعداد هذا التقرير، دراسة معمقة وأبحاثا وافية انصبت على مختلف جوانب الموضوع، معتمدا مقارنة تشاركية منفتحة على كل الحساسيات. وبناء على هذه الدراسة، صاغ مجموعة من التوصيات التي تقوم على ستة محاور:

II. عوامل نجاح الجهوية

أ- توصيات مرتبطة بمجال العمل الحكومي

✓ ضمان نجاح المرحلة الأولية في تنزيل الجهوية

1. إطلاق مرحلة "تملك مسؤول" للجهوية، من أجل: أ) استيعاب أعمق لأسس الجهوية ومفاهيمها؛ ب) تشجيع أكبر بمبادئها وقيمتها؛ ج) معرفة دقيقة وإحاطة وافية بنطاق صلاحيات الجهات وتمييزها عن صلاحيات الدولة والجماعات الترابية الأخرى؛

2. إنشاء هيئة عليا، على المستوى الوطني، مكلفة بالقيادة الاستراتيجية للجهوية، وبالتتبع والتقييم، وصياغة تقرير سنوي لعرض خلاصاتها ومقترحاتها ذات الطابع القطاعي والشامل، وتتبع تطبيق توصياتها.

3. إحداث بنيات بين وزارية للدعم والمواكبة الإجرائية، على المستوى المركزي والجهوي، ونقاط للاتصال داخل القطاعات الوزارية المعنية بتنزيل الجهوية؛

4. العمل على دعم قدرات ونجاعة وزارة الداخلية، اعتبارا لدورها الريادي في تنشيط وتنظيم وضبط العلاقات بين المؤسسات والأطراف المعنية بتنزيل الجهوية؛

✓ الانخراط في مسلسل للاتمرکز شامل ومكتمل

5. التعجيل بإعداد ميثاق اللاتمرکز، باعتماد المقاربة التشاركية وإقرار لاتمرکز شامل تدريجي وفي تطور مستمر، يهم كل المستويات التنظيمية الترابية كقاعدة عامة، ويتوافق مع مبادئ وقيم اللاتمرکز المعترف بها عالميا، ويقوم على نقل حقيقي متدرج للسلطات التقريرية وللوسائل المناسبة لكل مستويات التنظيم الترابي كي تضطلع بمهامها، ويجب أيضا وضع خارطة طريق للتنزيل، تحدد المراحل ذات الأولوية، والجدولة الزمنية لتفعيل اللاتمرکز؛

6. توفر الجهة على إدارة جهوية تتمتع بسلطات تقريرية، في إطار اللاتمرکز، وذلك من خلال إحداث مديريات جهوية معززة بموارد بشرية ذات جودة، ووسائل مالية ومادية كافية. ويتعين أن تنتظم هذه الإدارة الجهوية في أقطاب إدارية لا ممركرة، كلما أمكن، وذلك من أجل ترشيد استعمال الوسائل وتقليص النفقات.

7. وستضطلع هذه الإدارة الجهوية بمهام من شأنها دعم عمل الولاية في تنسيق تدخلات الدولة على المستوى الجهوي، وتنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة، وتدبير العلاقة بين المصالح اللاممركزة للدولة والجهة.

✓ نقل الاختصاصات بمراعاة قدرات الحكامة لدى الجهات

8. إصدار نص تنظيمي يوطر عملية نقل الاختصاصات المشتركة، على أساس شبكة لتقييم قدرات الجهات تقوم على نظام للتنقيط وعلى تصنيف للجهات، مما سيمكن من تقدير القدرات الحقيقية للجهات وإنجاز عمليات نقل الاختصاصات على أساس تعاقد مرتبط بمنظومة للتتبع والتقييم؛

9. تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم مباشرة المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم.

10. تقليص المدة المحددة لاستكمال المنظومة القانونية والتنظيمية للجهات الاثنتي عشرة.

✓ تثمين الوظيفة العمومية الترابية وإقرار مراقبة مواكبة للنفقات

11. تثمين الوظيفة العمومية الترابية، من خلال التسريع باعتماد نظام أساسي للوظيفة العمومية المحلية، حديث ومحفّز ومنسجم، في خطوطه العامة ومبادئه، مع النظام الأساسي للوظيفة العمومية بالمغرب. ويتعين أن يخضع هذا الأخير، هو أيضا، لإعادة النظر قصد ملاءمته مع متطلبات الممارسات الجيدة في مجال التدبير الحديث والحكامة.

12. دعم ومساعدة رؤساء الجهة في ممارسة مهامهم، من خلال جلب أطر عليا عن طريق "الوضع رهن الإشارة" ولمدة محددة، لأطر عليا من أصحاب الخبرة والكفاءة من إدارات ومؤسسات عمومية، يعملون كمستشارين في مسالك الهندسة التقنية والمالية. وقد يكون من المفيد أيضا الاستعانة بكفاءات عليا في وضعية تقاعد.

13. إلغاء المراقبة القبلية وتعويضها بمراقبة مواكبة، وتعزيز المراقبة البعدية وتأطيرها وتنظيمها، انسجاما مع مبدأ "التدبير الحر"، ومن أجل تكريس منطق تقييم التدبير من خلال النتائج، المنبني على تعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

✓ تحسين اندماج وانسجام السياسات القطاعية على المستوى الترابي

14. استغلال الفرصة الثمينة المتمثلة في إعداد برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب، واعتبارهما منطلقا لتحقيق الاندماج والانسجام بين السياسات القطاعية، والاستفادة من التشاور والحوار البناء وتبادل الأفكار والرؤى الذي يصاحب عملية إعدادهما، من خلال إشراك كل الفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني المنظم (الجمعيات المهنية والنقابات والجمعيات العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني)؛

15. النهوض باندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة المشتركة بين القطاعات، وتعميق حضور المقاربة الجهوية والمقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية، ذلك أن هذه الأخيرة يجب أن تجسّد، في شكل اعتمادات مالية، العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات والشراكة مع الدولة من أجل إنجاز البرامج والمشاريع التي تم تصورها وإعدادها بكيفية مندمجة على مستوى الجهة، وعلى أساس تخطيط تصاعدي؛

16. توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويل الاعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع؛

17. النهوض بإدماج أفقي وقبلي للاعتمادات المالية، بالتفكير في تنظيم الاجتماعات المشتركة بين القطاعات، المخصّصة لتحديد وبرمجة اعتمادات الميزانية، وتوجيهها لتدارس البرامج والعمليات التي تتطلب التنسيق بين القطاعات؛

18. النهوض بالتعاون بين الجماعات الترابية وتكريس صدارة المقاربة الجهوية فيما يخص الشؤون المحلية، مع اعتماد مقاربة نوعية ومعقّنة في معالجة القضايا الأفقية التي تتجاوز مجال اختصاصات الجماعات المعنية ونطاقها الجغرافي، وعلى وجه الخصوص بالنسبة إلى القضايا الاجتماعية والبيئية والضرورية وكل المبادرات الكفيلة بترشيد تدبير التجهيزات العمومية وخدمات المرافق العمومية.

ب- توصيات مرتبطة بمجال تدخل الجهة

✓ تزويد الجهة بإدارة ذات مقومات النجاعة

19. وضع بنيات إدارية غير معقّدة وذات مساطر مرنة وتنظيم مُحكّم، تعتمد على أدوات تدبير حديثة وعلى التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والتواصل؛

20. اعتماد سياسة للتوظيف والتكوين المستمر للموظفين على أساس دليل مرجعي للوظائف والكفاءات، والتدبير التوقعي للموارد البشرية. ويوصي المجلس بالحرص على حسن اختيار الكفاءات، وخاصة بالنسبة إلى الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، حيث من المفيد جلب الكفاءات بأعداد متناسبة مع الحاجيات الفعلية، من إدارات أخرى، عن طريق الإلحاق، والتوظيف الخارجي، على أساس عقود محدّدة المدة، من أجل تفادي البيروقراطية الإدارية، في أجهزة يغلب على مهامها الطابع الإجرائي.

✓ إعداد رؤية استراتيجية لتنمية الجهة

21. إنجاز تشخيص دقيق في شكل تحليل يركز على نقاط القوة ونقاط الضعف والفرص والمخاطر المرتبطة بالجهة، استعداداً للمرحلة التالية التي ستقضي إلى إعداد استراتيجية التنمية الجهوية وتحديد المحاور ذات الأولوية لتنمية الجهة، والتي ستتم أجرأتها في برامج التنمية الجهوية؛

22. مباشرة عملية إعداد برنامج التنمية الجهوية بالتشاور والتنسيق مع كل الفاعلين المعنيين، والشروع في أجرأته بالاعتماد، على وجه الخصوص، على وكالات تنمية الأقاليم والعمالات، في إطار عقدة للتدبير المفوض للمشاريع، إذا استعصى أمر منحها صفة وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع؛

23. إطلاق نقاش استراتيجي، بعد استكمال السنوات الثلاث الأولى من تنزيل الجهوية، من أجل إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، وتحديد التوجهات الأساسية للجهة، مع الحرص على وضع أهداف متناسبة مع مؤهلات وخصوصيات كل جهة على حدة؛

24. وضع تدابير للمواكبة قائمة على التواصل والشفافية وتسهيل الولوج إلى المعلومات وتقديم حصيلة الأعمال بشكل دائم، من أجل إنجاح كل هذه المراحل.

✓ تعزيز مشاركة الفاعلين المؤسساتيين الترابيين

25. العمل على الاعتراف والتعريف بالأدوار التي ينيطها الدستور بالمجتمع المدني، والتوعية والتحسيس بأهميتها، وخاصة على مستوى المشاركة في إعداد وتتبع وتفعيل وتقييم السياسات العمومية؛

26. العمل على نشر ثقافة المساواة بين الجنسين والنهوض بها على المستوى الجهوي، وتعزيز عملية مأسسة المقاربة على أساس النوع الاجتماعي في كل استراتيجيات التدخل لدى مختلف الفاعلين، والرفع من قدرات النساء والرجال الذين يسهرون على تنزيل الجهوية؛

27. التسريع بإنشاء الهيئات الاستشارية المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ومدها بوسائل العمل الضرورية، وسنّ مقتضيات تنظيمية للتشاور المنتظم مع المجلس الجهوي واللجان الدائمة المنبثقة عنه. وقد يكون من المفيد حضور ممثل عن هذه الهيئات، بصفة ملاحظ، في أعمال هذه اللجان، من أجل إعطاء الديمقراطية التشاركية معناها الحقيقي؛

28. وضع معايير تخضع لها عملية تأليف الهيئات الاستشارية للمجتمع المدني، من أجل ضمان استقلاليتها ونجاحتها، مع التنصيص على التنافي بين صفة المنتخب وصفة عضو داخل المجتمع المدني؛

29. تنظيم لقاءات وندوات دورية لفائدة الهيئات الاستشارية لعرض التوجيهات وتوضيح الاختيارات والتقييم، بهدف تبادل الآراء وإشراك هؤلاء الفاعلين في عمليات التفكير، وفي إعداد وتتبع وتقييم مشاريع الجهة الداخلة في نطاق اختصاصاتهم؛

30. النهوض بألية طلب تقديم المشاريع في أوساط الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، على أساس دفتر تحملات دقيق، تؤطره عقود الأهداف-الوسائل، ويخضع للافتحاص والتقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة؛

31. التفكير في إعداد ميثاق جهوي، يستفيد من المكاسب الكبرى التي حققتها بلادنا في مجال الحريات العامة، كرسيد يساعد في توفير الشروط اللازمة لضمان الشفافية والصرامة في ممارسة الديمقراطية التشاركية، وعلى وجه الخصوص عن طريق: أ) تحديد نطاق هذه الممارسة وتشجيع المشاركة المواطنة والحرص على مراعاة تنوع الفئات المعنية، والاختلاف بين الأجيال، وضمان

تمثيلية النساء والرجال؛ ب) وضع القواعد المنظمة لمسألة تمثيلية واعتماد الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، كشريك يحظى بالمصداقية في جهود التنمية وفي النهوض بالحوار المدني المسؤول؛ ج) تحديد كفاءات تنظيم عمليات التشاور وضمان وسائل العمل والموارد التي يتعين وضعها رهن إشارة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية؛ د) توفير أدوات تفعيل وتتبع وتقييم هذا الميثاق؛

32. التفكير في اعتماد آلية منظمة، على المستوى الجهوي، للتشاور والحوار التشاركي، والتي يمكن أن تستحضر في كيفية تسييرها وتمثيليتها نموذج المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

33. توسيع حقل المشاركة ليشمل الجامعة التي يتعين أن تشكل شريكا أساسيا ودائما للجهة في جهود التفكير والخبرة والمشاركة في ورش بناء جهة المستقبل.

II. النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة

34. اعتبار النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية منطلقا وأرضية أساسية، ونهج المقاربة المنهجية المعتمدة في إعدادها، عند وضع برامج التنمية الجهوية، مع تكييف ذلك النموذج مع خصوصيات كل جهة ومؤهلاتها؛

35. تشجيع الجهات على الاضطلاع بدور أكثر نجاعة يتكامل مع ما تقوم به الدولة والقطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية التي يشهدها المغرب، من خلال امتلاك روح المبادرة والإبداع وتعبئة الخبرة والكفاءات المحلية واستغلال المؤهلات المادية وغير المادية التي تزخر بها كل جهة؛

36. تشجيع المسؤولين الجهويين على أن يدمجوا في استراتيجيتهم التنموية مسألة توفير بيئة مناسبة للاستثمار الخاص، كرافعة أساسية للنمو ولخلق الثروات وفرص الشغل؛

37. اتخاذ قرارات واضحة ملزمة كي يتم، بشكل ممنهج، إدماج الأبعاد المرتبطة بإنعاش الشغل، والتحقق الفعلي للمقاربة القائمة على أساس النوع، والمحافظة على البيئة، في برنامج التنمية الجهوية؛

38. اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تضافر الإيرادات والطاقات، بهدف خلق بيئة سليمة ومحسنة ضد الممارسات غير الجيدة، وكفيلة بالرفع من جاذبية المجال الترابي، واستقطاب المستثمرين الخواص الوطنيين والأجانب، الباحثين عن فرص استثمار جيدة؛

39. إعداد ميثاق للتعاون الاقتصادي والاجتماعي الجهوي، تلتئم حوله الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص والغرف المهنية والمركزيات النقابية. ويقوم هذا الميثاق على مجموعة من المحاور الأساسية، وهي الالتزام المتبادل، على المستوى الجهوي، بخلق مناخ من التشاور المتواصل والتعاون، مما من شأنه أن يساعد في فضّ النزاعات المحتملة في إطار الحوار المسؤول والبناء؛

40. التفكير في إحداث هيئة استشارية لدى المجالس الجهوية، إضافة إلى الهيئات الثلاث المنصوص عليها في قانون الجهة، من أجل دعم الميثاق المذكور، تساهم في تعزيز ممارسة الديمقراطية التشاركية، وخلق مناخ اجتماعي واستثماري جيد، والنهوض بحوار جهوي اجتماعي من شأنه أن يفضي إلى إبرام اتفاقيات جماعية تساهم في فض نزاعات الشغل على المستوى الجهوي.

41. اعتماد استراتيجية للتسويق الترابي، بشراكة مع الفاعلين المعنيين، تقوم أساسا على توفير المعلومات وتثمين المؤهلات الجهوية والفرص الاستثمارية والمواكبة وتبسيط الإجراءات والمساطر، وتوفير الوعاء العقاري، والموارد البشرية المؤهلة، وفضاءات للتنشيط الاقتصادي؛

42. تعزيز الشراكة مع الغرف المهنية التي يتعين تقوية أدوارها ووسائل عملها، وتوطيد علاقات الشراكة معها، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالنهوض بالأنشطة الجهوية، مع إعادة تحديد وتجديد سبل التعاون مع هذه الغرف، وإعطائها صبغة عملية. ومع انطلاق الجهوية المتقدمة، فإن الغرف المهنية مطالبة بحضور أقوى على مستوى تحفيز النشاط الاقتصادي الجهوي والنهوض بالتسويق الترابي؛

43. تحديد وتنمية توجه أساسي للجهة، ما عدا في الحالات الاستثنائية، يجسد هويتها وعلامتها الجهوية، ويؤدي إلى الاستغلال الأمثل لمؤهلاتها، وإعطاء الانطلاقة في الجهة لمشاريع مهيكلية تشمل مجالات الربط داخليا وخارجيا، والارتباط بشبكات التواصل، وتثمين المؤهلات الجهوية المادية وغير المادية، وضمان ازدهار الأنشطة الاقتصادية التنافسية؛

44. النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"، في إطار تعزيز التنافسية الجهوية والوطنية، ومواكبتها بمجموعة من الاستراتيجيات، خاصة في مجال تنمية اقتصاد المعرفة والبحث والابتكار والتمكن من الإعلام والتكنولوجيات الحديثة؛

45. اعتماد شراكة بين الدولة والجهات، لاسيما تلك التي تتوفر على مؤهلات اقتصادية وصناعية مهمة، تضطلع فيها الدولة بدور ريادي لتنمية ثقافة "الذكاء الاجتماعي الجهوي"، من خلال تعبئة الكفاءات الجهوية، وتطوير استراتيجية خلق أقطاب للتنافسية على المستوى الدولي؛

46. وضع منظومة جهوية للإعلام الإحصائي دقيقة وموثوقة، وموضوعة رهن إشارة كل المستعملين، باعتبارها شرطا لازما لمقاربة الإشكاليات التنموية وأداة ثمينة للمساعدة على اتخاذ القرار؛

47. إطلاق عملية إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، في أفق إلحاقها في المدى المنظور بالجهات، من خلال الارتقاء بها إلى مستوى مؤسسات عمومية جهوية، مع توسيع اختصاصاتها، وتعزيز وسائل عملها، على أن تضم أجهزة مراقبة هذه المراكز ممثلين عن الجهة والقطاع الخاص. ويتعين أن ينصب هذا الإصلاح أساسا على توجيه مهامها نحو النهوض بالاستثمارات بشراكة مع الغرف

المهنية ومع الجهة، وتحري اليقظة والتسويق الترايبي ومواكبة المقاولات في المرحلة الموالية لإنشائها، وعلى وجه الخصوص المقاولات الصغرى والمتوسطة؛

48. إنشاء قطب جامعي مندمج في الجهات التي لا تتوفر بعد على مؤسسة من هذا القبيل، وعقد شراكة استراتيجية بين الجهة والجامعة من أجل: أ) تقريب الجامعة من محيطها الجهوي؛ ب) النهوض باقتصاد المعرفة والبحث في مجال التنمية، ج) الإسهام في تأطير الدراسات والأبحاث المرتبطة باستراتيجية التنمية الجهوية، وخاصة في مجال خلق الثروات وفرص الشغل؛

49. العمل على تمكّن الفاعلين الاقتصاديين على الصعيد الجهوي والمجالي لآليات المساعدة في مجال المقاولات والآليات المرتبطة بها، وتشجيع التكامل بين أعمال مجالس الجهات والمراكز الجهوية للاستثمار والغرف المهنية والقطاعات الوزارية المعنية، من أجل جعل هذه الأدوات في متناول الجمهور المستهدف وأجرائها على أوسع نطاق؛

50. تشجيع المبادرات المحلية، وخاصة في العالم القروي، في مجال إنشاء المقاولات وإنعاش الشغل، من خلال استغلال الفرص الكبرى والامتيازات التي يتيحها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني في علاقة بالأنشطة الجديدة التي يتعين النهوض بها في الوسط القروي؛

51. توسيع وتنمية أسواق ترويج منتجات الوحدات العاملة في مجال الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، وتشجيع توسيع شبكة التجارة التضامنية والمنصفة للمنتجات المحلية وللصناعة التقليدية المغربية؛

52. إقرار آليات تفضيلية وإضفاء المرونة على مساطر منح الصفقات المتعلقة بالأشغال والتزويد بالمواد لفائدة المقاولات الجهوية الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا، وخاصة بمناسبة إطلاق البرنامج الطموح لتأهيل المناطق النائية والمعزولة؛

53. النهوض بروح الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بمختلف آلياته (التعاونيات والجمعيات والتعاضديات)، والارتقاء به إلى مستوى استراتيجية للتنمية الترابية، كي يتسنى له الاضطلاع بدور يتكامل مع استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للجهة، ويؤهله للاستفادة استفادة حقيقية وملموسة من دعم كافٍ و بشروط محددة ضمن إطار تنظيمي متناسب مع مؤهلات كل جهة.

.IV. الارتقاء بالتنمية الاجتماعية إلى مستوى استراتيجية جهوية

54. وضع استراتيجية للتنمية الاجتماعية الجهوية، تشكل امتدادا إجرائيا على المستوى الجهوي للاستراتيجية الحكومية للتنمية الاجتماعية، وتحدد الأهداف والمسؤوليات والبرامج وآليات الحماية والتضامن الاجتماعي وأيضا وسائل التنفيذ. ويتعين أن تتلاءم هذه الاستراتيجية مع واقع الجهة وتقوم على العمل التضامني والمتكامل مع السلطات العمومية والجماعات الترابية والمجتمع المدني، بعيدا عن أي تأويل ضيق لمجال الاختصاصات. وقد يشكل الميثاق الاجتماعي الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي منطلقا لإعداد هذه الاستراتيجية الاجتماعية الجهوية؛

55. تدارك انعدام تمثيلية الهيئات الإدارية المختصة المكلفة بالقضايا الاجتماعية، تضطلع بالمسؤولية التي تقوم بها الدولة في المجال الاجتماعي، وتتكفل هذه التمثيلية على وجه الخصوص، على المستوى الإجرائي، بالخدمات الاجتماعية الأساسية وتدير الشبكات الاجتماعية في مجال مكافحة الإقصاء والحد من الاختلالات الاجتماعية وأوجه الهشاشة؛

56. التفكير في إنشاء قطب اجتماعي، على المستوى الجهوي، وذلك في إطار اللاتمركز الإداري، يتكفل، بشراكة مع الجماعات الترابية الأخرى، والمجتمع المدني بتفعيل السياسة الوطنية في المجال الاجتماعي. ويتعين أن يعتمد هذا القطب بين الوزاري مقارنة شاملة ومندمجة في معالجة القضايا الاجتماعية، على مستوى البرمجة وتفعيل العمليات والمشاريع، ويعمل على تحقيق التكامل والانسجام بين تدخلات مختلف الفاعلين في المجال، وترشيدها (القطاع الوزاري المكلف بالشؤون الاجتماعية، والجماعات الترابية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وصندوق التأهيل الاجتماعي للجهة، وصندوق التنمية القروية، ووكالة التنمية الاجتماعية، والتعاون الوطني، والصحة، الرياضة والشباب...).

V. تعزيز الموارد المالية للجهات

57. تحديد سبل مبتكرة ومنصفة ومتناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية والضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مع اعتماد معايير ومؤشرات يُراعى فيها أساساً مستوى التنمية البشرية والتجهيزات العمومية والبنيات التحتية والمعدل العام للنشاط في الجهة؛

58. التفكير في نظام للتنقيط والتصنيف يراعى كل هذه المتغيرات، من أجل تحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان إعادة توزيع منصف للموارد، والحد من الفوارق الجهوية، وضمان الخدمات الأساسية على قدم المساواة لكل المواطنين والمواطنات. ويتعين إحداث منظومة للتتبع والتقييم من أجل قياس النتائج المتحققة وتقييم طريقة تدبير الاعتمادات المخصصة للجهة؛

59. الإسراع بإصلاح النظام الجبائي المحلي، كرافعة لتنمية موارد الجماعات الترابية، وتحسين مناخ الأعمال، من خلال تبسيط المساطر والتقليص من عدد الاقتطاعات وضمان الانسجام والتجانس مع النظام الضريبي الوطني؛

60. اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة، وسقف محدد وبكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها. وقد تبادر الدولة إلى وضع خطوط ائتمانية امتيازية لفائدة الجهات، وخاصة تلك التي يقل معدل تنميتها عن المعدل الوطني؛

61. النهوض بأنشطة ومشاريع مبتكرة تؤدي إلى خلق الثروات، عن طريق الاستغلال الأمثل والمعقلن للمؤهلات الجهوية الاقتصادية والثقافية والسياحية والبيئية، وفي مجال الصناعة التقليدية، مما يمكن من توفير وتنمية موارد مالية إضافية لفائدة الجهة وساكنتها، ومن المفيد في هذا الصدد إنشاء شركات للتنمية الجهوية بشراكة مع القطاع الخاص، كرافعة يتعين التسريع بتفعيلها وتشجيعها، من خلال إقرار إجراءات تحفيزية بمبادرة من الجهة؛
62. توسيع المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام لتشمل الجماعات الترابية، وجعلها تستفيد، بصفة خاصة، من آليات "الحوار التنافسي"، بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة والتمويل. وقد يكون من الأفيد عقد شراكة ثلاثية الأطراف بين الدولة والقطاع الخاص والجهة؛
63. تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض، والتفكير في تفعيل الصلاحية التي يمتلكها صندوق التجهيز الجماعي للاضطلاع بدور بنك للإيداع للجماعات الترابية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالتدبير المركزي للمداخل الضريبية وشبه الضريبية للجماعات الترابية، وتخصيص عائدات هذا التدبير لتخفيض نسب فائدة القروض المقدّمة من طرف صندوق التجهيز الجماعي إلى الجماعات الترابية؛
64. المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير، وخاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات، وتفاذي أي تضخم لا يمكن التحكم فيه؛
65. النهوض بالتعاون الدولي اللامركزي الذي قد يشكل حلا مناسباً لتعبئة التمويلات الإضافية. وهذه التمويلات، وإن كانت محدودة، فإنها تمنح المنتخبين فرصة ثمينة لاكتساب التجربة والاستفادة من الخبرة الأجنبية. وقد تفتح آفاقاً هامة أمام عقد شراكات استثمارية مفيدة جهويا ووطنيا؛
66. تجسيد مبدأ الملوث-المؤدي على أرض الواقع، وهو مبدأ منصوص عليه منذ 1995 في القانون المتعلق بالماء، كما أنه ورد ضمن مقترحات اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك من خلال سن رسم يبني تستغل مداخله لتمويل برامج ومشاريع المحافظة على البيئة عموماً، والاقتصاد في الموارد المائية خصوصاً؛
67. وضع آليات مؤطرة قانونياً، تضمن للجهة، وبصفة خاصة الساكنة المعنية، الاستفادة من عائدات الثروات والمشاريع الكبرى العامة أو الخاصة الواقعة في مجالها الترابي.

V. حماية الموارد الطبيعية وتثمينها

68. وضع آليات مخصّصة لحماية وتثمين الموارد الطبيعية، في تنوعها وبكل مكوناتها الجهوية؛
69. تفعيل سياسة جهوية إرادية تُراعى فيها مقتضيات إعداد التراب والاستدامة؛

- 70 . إعداد مخططات مناخية جهوية متعلقة بالتغيرات المناخية والوقاية من المخاطر والحد من آثار الكوارث الطبيعية؛
- 71 . تفعيل القوانين والتنظيمات المرتبطة بالبيئة والساحل، والمناطق المحمية والقانون الإطار 99-12؛
- 72 . الاستغلال المستدام والناجع لما تتوفر عليه الجهات من مخزون غني وهائل من الطاقات المتجددة، مع تبني برامج فعالة هادفة في مجال النجاعة الطاقية والاستفادة منه في تنمية "اقتصاد أخضر" جهوي.

IV. إنشاء منظومة قارة للتقييم والتواصل

- 73 . تنظيم منتدى وطني كل ثلاث سنوات، يستفيد من خلاصات المنتديات الجهوية التي يتعين أن تنعقد خلال الفترة السابقة على تنظيمه. ويتمثل الهدف من هذا المنتدى في وضع حصيلة للمنجزات وتبادل التجارب والممارسات الجيدة واستخلاص الدروس؛
- 74 . إعداد استراتيجية للتواصل والإعلام المنتظم تساعد على النهوض ببيئة إعلامية تعمل على نشر وترسيخ قيم المواطنة ونشرها، وتكريس الشفافية وحق الولوج إلى المعلومة؛
- 75 . توفير الشروط المواتية لتوسيع دائرة الولوج إلى الإنترنت، وتطوير الحكومة الإلكترونية، وإنشاء حوامل إعلامية في شكل منشورات جهوية دورية ومواقع إلكترونية تفاعلية للجهات؛
- 76 . إنشاء وتطوير محطات إذاعية وتلفزيونية جهوية.

خلاصة عامة

لا شك أن الجهوية المتقدمة تمثل منعطفًا كبيرًا في مسار تطور المؤسسات المغربية، وفرصة يتعين اغتنامها لإعادة النظر في نظام حكومتنا الترابية، وتوسيع دائرة الممارسة الديمقراطية، والاعتراف بالمكانة الهامة للمجتمع المدني، كطرف فاعل في الحياة العمومية، ورافعة للنهوض بالتماسك الاجتماعي.

وتتعدد التحديات والرهانات التي يطرحها هذا الورش الحيوي، الذي تحددت خطوته الكبرى وتوجهاته وأهدافه، انطلاقًا من التوجيهات الملكية السامية ودستور 2011، وتم تدقيق محتواه في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مما يجعل من الجهوية نوعًا من الإصلاح الذي تمتد آثاره إلى الأجيال المقبلة. وبالتالي، فمن المشروع، بل ومن الضروري أن يُعتمد في تنزيله على منطق التدرُّج. ليس إذن من باب الواقعية تصوّر ظهور آثاره الإيجابية على المدى القريب أو المتوسط، نظرًا لعمق التغيرات المتوقعة الناتجة عن تفعيل مقتضياته وطابعها الهيكلي، خاصة وأن إيقاع تطور السلوكات والعقليات وتكيفها مع هذه التغيرات أبطأ بكثير من وتيرة تطور النصوص والمؤسسات. ولا نعدم التجارب الأجنبية التي تبين ذلك بالملحوس، وقد اخترنا التوقف في هذا التقرير عند تجربتين يمكن الاستفادة منهما لمقاربة التجربة المغربية في مجال الجهوية.

من الواضح إذن أن تنزيل الجهوية يفتح آفاقًا واعدة، وي طرح من التحديات بقدر ما يتيح من فرص الانخراط في إصلاحات حاسمة من أجل تجديد نمط الحكامة المركزية والترابية. بيد أن هذا التنزيل يتطلب تعبئة مطلقة لكل الفاعلين، وسيتمدد على مجموعة من المراحل، انطلاقًا من مرحلة أولية للتملك الكامل والمسؤول للأبعاد الفلسفية لهذا الورش الكبير من الإصلاحات ولمساطرته وتدبيره الإجرائية، بهدف توفير الشروط الأساسية للتنزيل الناجح للجهوية على أسس متينة، كضمانة لنجاح مراحل التنزيل الأخرى.

ويتطلب إصلاح من هذا الحجم والأبعاد، إضافة إلى ذلك، قيادة استراتيجية رفيعة المستوى وتتبعًا وتقييمًا دائمين، ومواكبة من طرف السلطات العمومية خلال المراحل الأولية، من أجل إنجاز مسلسل التنزيل، التي تسهل على الجهات الاضطلاع بمهام إنشاء هياكل الإدارة والتدبير وتعزيز الرأسمال البشري المؤهل، مع الحرص على استكمال الترسانة القانونية التي تنظم كيفية تسيير المجالس وتمكنها من ممارسة اختصاصاتها في بيئة تنظيمية واضحة وشفافة.

ومن بين هذه الاختصاصات الأساسية، تبرز بشكل خاص صلاحية إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، الذي ينبغي أن يأتي تنويجا لمقاربة تشاركية، وتحليل معمق يتم على أساسه تحديد نقاط القوة والضعف والمخاطر والفرص بالنسبة إلى الجهات. ويمكن مرحلة إعداد هذه الوثائق ومحتواها من معرفة إلى أي حد استحضرت الجهات الغايات الحقيقية للجهوية، كما أكدها الخطاب الملكي السامي، في 30 يوليو 2012، حيث قال جلالته: "لذا، جعلنا من صيانة كرامة المواطن الهدف من كل الإصلاحات السياسية والاجتماعية، والمبادرات التنموية. بإقامة المؤسسات، على أهميتها، ليست غاية في حد ذاتها. كما أن النمو الاقتصادي لن يكون له أي معنى، إذا لم يؤثر في تحسين ظروف عيش المواطنين".

هكذا، فإن الرؤى والاستراتيجيات المحددة في هذه الوثائق يجب أن تعبر عن التطلعات المشروعة والواقعية للسكان، وتتضمن مخططات عمل ملموسة وقابلة للتحقيق، وتؤدي إلى بلوغ أهداف واضحة وقابلة للقياس في مجال الحد من الفوارق الاجتماعية والترايبية، وتؤدي أيضا إلى توفير الشروط المناسبة لتنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مندمجة ومستدامة.

وتمثل عملية إعداد هذه الوثائق كذلك فرصة لإعطاء التخطيط معناه الحقيقي كتنقية تدييرية عقلانية، تشجع على اعتماد المقاربة الترايبية والتخطيط التصاعدي، وتساعد خاصة في تحقيق اندماج السياسات العمومية. وإن نجاعة هذه السياسات وفعاليتها، وتجسيد المبادئ المؤسسة للجهوية، وهي التعاون والتضامن بين الجماعات الترايبية وبين هذه الأخيرة والدولة، رهين باعتماد المقاربة المذكورة.

وتكمن الدعامة الثانية الأساسية للجهوية المتقدمة في إقرار لاتمركز حقيقي، من دونه ستظل الأهداف المرسومة لهذا الإصلاح من باب التمنيات، لهذا يتعين على الحكومة أن تسارع إلى إعماله كقاعدة عامة تقطع مع المقاربة المركزية والعمودية للإدارة، وتعزز حضور الدولة على المستوى الترايبى، وتقرب الإدارة كي تتمكن من تقديم المساعدة والمواكبة في إطار من التكامل مع جهود المجالس المنتخبة في مجال تنمية المجال الترايبى.

ويظل كلٌّ من اللاتمركز الإداري واندماج السياسات العمومية رهينين برافعة لا مناص منها من أجل رفع هذه التحديات، وهي برمجة ميزانية الدولة. وإذا كان من الأكيد أن القانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية يشكل تطورا كبيرا، فمن الضروري مع ذلك بذل جهود أكبر في مجال تعزيز البعد الجهوي والاندماج الأفقي والقبلي للاعتمادات في برمجة الميزانية، من أجل الأخذ بعين الاعتبار في نفس الوقت مهام الدولة وعقود الدولة مع الجهات، فيما يخص البرامج والمشاريع التي تم تصورها والتشاور حولها وفق مقاربة ترايبية وتصاعدية.

وتشكل الجهوية المتقدمة أيضا فرصة لتكريس الدور الضروري للوساطة الاجتماعية والتعريف به والاعتراف بأهميته، وهو الدور الذي أقره الدستور للمجتمع المدني، من أجل تعزيز إسهامه في إعداد السياسات العمومية وتتبعها وتفعيلها وتقييمها، بهدف ضمان اندماج هذه السياسات وتقبلها وإضفاء المصداقية عليها وتوفير إطار مستقل وموضوعي للتقييم، انطلاقا من منطق المشاركة والتعاون البناء.

ومع ذلك، وجبت الإشارة إلى أن ممارسة الديمقراطية التشاركية ما زال يطبعها بعض "التلقائية"، ويتعين الارتقاء بها إلى مستوى متناسب مع مهامها ومسؤولياتها الجديدة. ومن المفيد أن يُؤقَر لهذا الفضاء للنقاش العمومي والتشاور إطار تنظيمي أكثر احترافية، ويُزوّد بوسائل العمل، على أن تحدّد كفاءات إنشاء هذا الإطار وطبيعته على المستوى الجهوي، وربما أيضا على المستوى الوطني، ويتعلق الأمر هنا أساسا بضمان نجاعة هذا النمط من المشاركة في الحياة العمومية، عن طريق تحديد معايير التمثيلية ووسائل العمل وصيغته، والمراعاة الفعلية لنتائج عمليات التشاور المنجزة. ويشكل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في هذا الصدد نموذجا يمكن الاستفادة من كفاءته وتسييره وتمثيله لمختلف الفئات لوضع الإطار التنظيمي المذكور على صعيد الجهة.

وهناك تحد آخر لا يقل أهمية عما سبق ذكره، ويتمثل في التنمية الاقتصادية وخلق الثورات. وتُعدّ على هذا المستوى الكثير من الآمال على الجهات، رغم أن الدولة ستظل تمثل، إلى حد كبير، المستثمر الأساسي. إن ضخامة الحاجيات والانتظارات، قياسا إلى ما تتوفر عليه الجهات من موارد محدودة، رغم الارتفاع الكبير الذي عرفته، بموجب مقتضيات القانون التنظيمي الجديد حول الجهات، يفرض على مسؤولي الجهة أن يضاعفوا الجهود والمبادرات المبتكرة، من أجل تجاوز هذه العقبة الكبرى.

يتعين على الجهات إذن، أن تستلهم النموذج ومنهجية العمل التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في إعداد النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية، وتعمل على تعبئة كفاءاتها المحلية من أجل تحرير الطاقات، والاستغلال المعقلن للرأس المال المادي واللامادي الجهوي، والنهوض بتنمية وتطوير المبادرة الحرة، وإطلاق المشاريع والمبادرات، بهدف تعزيز مواردها الذاتية، خارج الإطار الضريبي الذي هو من اختصاص الدولة ولا يمكنها التحكم فيه.

ويجب على الدولة والجهات إيلاء اهتمام أكبر لتحسين مناخ الأعمال، واتخاذ تدابير مبتكرة للتخفيف والرفع من جاذبية الجهات وتعزيز التسويق الترابي. ويجدر بالجهات الأكثر تقدما أن تتخبط في أقرب الآجال، بدعم كبير من الدولة، في إعداد وتطوير استراتيجيات وآليات للنهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي" التي تؤهلها، وبالتالي تؤهل مجمل الاقتصاد الوطني، لمواجهة تحديات التنافسية الدولية التي لا يمكن للمغرب أن يبقى بمنأى عنها، بفعل العولمة.

إضافة إلى ذلك، فإن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة والمندمجة يتطلب حماية الموارد الطبيعية واستغلالها المعقلن وتثمينها، كقاسم مشترك بين كل البرامج التنموية التي يتم إطلاقها وتفعيلها في الجهة. ويتعين على المسؤولين الجهويين أن يجعلوا من هذا البعد البيئي إحدى الأولويات التي لم يعد ممكنا إهمالها عند وضع حصيلة أعمالهم وتقديم الحساب حولها.

وتتخذ المسألة الاجتماعية، باعتبارها انشغالا أساسيا وهدفا محوريا للجهوية، عدة مظاهر وطيدة الصلة بصيانة كرامة المواطن وتحسين حياته اليومية (الصحة والسكن والبطالة والهشاشة والأمية...). وهي جوانب لا يمكن أن تتحمل مسؤوليتها الدولة وحدها، ذلك أن هذه الأخيرة ليس في استطاعتها، رغم ما تبذله من جهود، من تقديم أجوبة شاملة ومُرضية لهذه المشاكل التي تمس بتوازن مجتمعنا.

وإن الانخراط الراسخ للجهات في هذا الورش الإصلاحي، والنجاعة المتوقعة من عملها، إلى جانب الدولة والجماعات الترابية الأخرى، وامتياز القرب الذي تحظى به، والذي يجعلها أكثر قدرة على تحديد المشاكل والحلول المناسبة لها، وانخراطها الأكيد أيضا في هذه المجالات ذات الأولوية، بهدف تحقيق الارتقاء والسلم الاجتماعي، ستمثل مؤشرا على نجاح الجهوية، وستؤدي إلى ترسيخ ثقة المواطن في المؤسسات. وتصب التوجيهات الملكية السامية، الواضحة والدقيقة، وكذا انتظارات وتطلعات فئات عريضة من الساكنة، في هذا الاتجاه. وليس من المفهوم أو المستساغ ألا تتشغل الجهات بهذه المجالات، باعتبارها على رأس الأولويات والغايات المتوخاة من هذا الإصلاح المؤسساتي.

الملحق الأول: لائحة الفاعلين الذين تم الإنصات إليهم

الفاعلون الذين تم الإنصات إليهم	
<p>القطاعات الوزارية والمؤسسات</p> <p>- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية ومديرية المالية المحلية</p> <p>- مدير وكالة تنمية أقاليم وعمالات الجهة الشرقية</p> <p>- الوزارة المنتدبة لدى وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالبيئة</p> <p>- المديرية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر</p> <p>- وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم شمال المملكة</p> <p>- وزارة الاقتصاد والمالية</p> <p>- وزارة الفلاحة والصيد البحري</p> <p>- وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني</p> <p>- وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي</p> <p>- وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك</p> <p>- وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية</p> <p>- الوزارة المنتدبة لدى وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالماء</p> <p>- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة</p> <p>- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة</p>	
<p>- الأستاذ إدريس الكراوي، الأمين</p>	<p>مختصون في الميدان</p>

<p>العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي</p> <p>- الأستاذ لحسن أولحاج، عضو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي</p> <p>- السيد علي غنام، عضو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي</p> <p>- السيد إدريس بنهجة، وال سابقا ومدير سابق لوكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم وعمالات شمال المملكة</p>	
<p>المركزيات النقابية الخمسة</p>	<p>المركزيات النقابية</p>
<p>- الائتلاف المدني من أجل جمهورية ديمقراطية</p> <p>- الفضاء الجمعوي</p>	<p>المجتمع المدني</p>

الملحق 2: لائحة المراجع

الخطب الملكية السامية

3- يناير 2010

9- مارس 2011

30- يوليو 2012

11- أكتوبر 2013

30- يوليو 2015

6- نونبر 2015

النصوص القانونية

-دستور فارتح يوليو 2011

-القانون التنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات

-القانون التنظيمي رقم 112.14 متعلق بالأقاليم والعمالات

--القانون التنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات

--القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية

-القانون المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

-القانون رقم 31-90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماع يكما تم تغييره وتتميمه بمقتضى

القانون رقم 11-96

-مشروع قانون المالية لسنة 2016

التقارير والمجلات

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية

-تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013

-مجلة "الوكوريي أنترناسيونال" (Le Courrier international)، عدد 1305، بتاريخ 5-11 نونبر

201'؟؟؟

الملحق 3: أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الجهوية والتنمية القروية والترايبية