



Democratic Arab Center
For Strategic, Political & Economic Studies

التدبير المالي الجهوي على ضوء الاصلاحات السياسية بالمغرب - الجمهورية المتقدمة : الإكراهات والآفاق



تأليف: د. سيدي ابراهيم فعرس

2024

Democratic Arab Center
| Berlin - Germany



التدبير المالي الجهوي على ضوء الاصلاحات السياسية بالمغرب - الجمهورية المتقدمة :
الإكراهات والآفاق



Democratic Arab Center

For Strategic, Political & Economic Studies

REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT IN LIGHT OF
POLITICAL REFORMS IN MOROCCO AND PROSPECTS
ADVANCED REGIONALISM CONSTRAINTS



ISBN 978-3-68929-015-3

DEMOCRATIC ARAB CENTER

Germany: Berlin 10315 Gensinger- Str. 112

<http://democraticac.de>

TEL: 0049-CODE

030-89005468/030-898999419/030-57348845

MOBILTELEFON: 0049174274278717



2024

الناشر :

المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

ألمانيا/برلين

Democratic Arab Center

For Strategic, Political & Economic Studies

Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه

في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.

جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

البريد الإلكتروني book@democraticac.d



المركز الديمقراطي العربي

للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
Democratic Arabic Center
for Strategic, Political & Economic Studies

كتاب : التدبير المالي الجهوي على ضوء الاصلاحات السياسية بالمغرب -
الجهوية المتقدمة : الاكراهات و الآفاق

تأليف : د.سيدي ابراهيم فعرس

رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ.عمار شرعان

مدير النشر: د.أحمد بوهكو المركز العربي الديمقراطي برلين ألمانيا

رئيسة اللجنة العلمية: الدكتورة ربيعة تمار المركز الديمقراطي العربي

الرقم الدولي المعياري ISBN 978-3-68929-015-3

الطبعة الأولى 2024 م

الآراء الواردة أدناه تعبر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي



عنوان الكتاب:

التدبير المالي الجهوي على ضوء الإصلاحات السياسية بالمغرب
الجهوية المتقدمة : الإكراهات والآفاق .

**:Regional financial management in light of political reforms in Morocco
And Prospects Advanced regionalism : Constraints**

الدكتور سيدي ابراهيم فعرس

SIDI BRAHIM FAARAS

دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية.

أستاذ و باحث بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين- العيون الساقية الحمراء- وزارة التربية الوطنية
والتعليم الأولي والرياضة – المغرب .

Morocco

شكر و عرفان

وله الحمد في السموات والأرض وعشيا وحين تظهرون (الروم: 18)
بادئ ذي بدئ ، و انطلاقا من الآية الكريمة أعلاه أحمد لله وحده جل
وعلى الذي أعانني على إكمال هذا الكتاب وإخراجه إلى حيز الوجود...

كما لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي
الفاضل الدكتور المحترم العماري عبد الرحيم أستاذ التعليم العالي
بكلية الحقوق الحسن الثاني بالمحمدية على كل مجهوداته وتوجيهاته
النبيلة والمستمرة ، والتي لولاه ما خرج هذا الجهد المتواضع إلى حيز
الوجود .

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى الدكتور عبد اللطيف بن منصور أستاذ
التعليم العالي بكلية الحقوق الحسن الأول بسطات ، والدكتور سعيد
خمري و الدكتور زهير لخيار أستاذي التعليم العالي بكلية الحقوق
الحسن الثاني بالمحمدية، و الدكتور محمد الطالب أستاذ التعليم
العالي بكلية الحقوق الحسن الأول بسطات .

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من مد يد العون و
المساعدة لي، إلى الذين طوقوني بجميل صنيعهم ، إلى الذين وافقوني
الرأي والذين خالفوا...عظيم شكري و امتناني....

الإهداء

إلى جدي و جدتي رحمهما الله...
إلى والداي ، رمزا التضحية و العطاء...
عرفانا بالجميل...
والذي رحمه الله و أسكنه فسيح جناته : الذي علمني معنى الحياة ، علمني معنى النجاح و
الصبر .
أمي : التي كانت و لازالت و ستبقى شمسي التي أستمد منها دفئي و طاقتي .
إلى زوجتي و التي يجمعني معها ترابط قوي لا يمكن التغافل عنه.
إلى ابنتي قرة عيني .
إلى إخوتي و أخواتي...اعترافا بدورهم ومساندتهم أثناء
رحلتي العلمية .
إلى كل فرد من عائلتي صغيرها و كبيرها.

مقدمة :

عرف النظام الجهوي بالمغرب إصلاحات متوالية منذ فترة الاستقلال، كانت أهمها الإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور 2011، الذي كرس الجهوية المتقدمة في مادته الأولى مؤكدا على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". وقد صاحب هذه الإصلاحات السياسية المنبثقة عن الوثيقة الدستورية إصلاحات جهوية جديدة جسدها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات رقم 111.14، مسجلا بذلك تحولا جذريا في تاريخ الجهوية بالمغرب.

تبنت العديد من الدول خيار الجهوية، إلا أن تبنيها لهذا الطرح يختلف من بلد لآخر، وذلك حسب ظروف كل بلد و خصوصياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ف « نظرا لتباين الخصوصيات التي تتميز بها كل دولة على حدة، اتخذت الجهوية عدة أشكال¹»، فهناك من الدول من تبنت جهوية سياسية وأخرى جهوية فيدرالية، في حين تبنت دول أخرى جهوية إدارية، ما يستدعي منا استعراض بعض هذه التجارب على سبيل المثال، كالتجربة الإيطالية والتجربة الفرنسية، حتى تكون لهذا البحث فائدة علمية وعملية.

فقد اعتمدت إيطاليا النظام الجهوي « لمواجهة بعض المناطق المطالبة بالاستقلال²»، وبذلك سارت « على درب الإصلاحات الإدارية والسياسية التي تهم كافة المجالات الجهوية، في إطار راعي وحدة الدولة والحيلولة دون وقوع نوع من التجزئ، حيث تنص مقتضيات المادة الخامسة من الدستور الإيطالي ل 27 دجنبر 1947 على أن "الجمهورية واحدة لا تتجزأ، تقر بالاستقلالية في التسيير المحلي وتفضله، وتحقق أكبر قدر ممكن من اللامركزية الإدارية في المرافق المستقلة عن الدولة، وتكيف مبادئها ومناهجها التشريعية مع ضرورات التسيير المحلي المستقل ومع اللامركزية"³» .

يمكن التمييز في التركيبة الجهوية الإيطالية « بين جهازين على مستوى الإطار العام، حيث يحدد الدستور الإيطالي ذلك في مادته 121 .

أ - جهاز تشريعي: يمثله المجلس الجهوي، الذي ينتخب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، وهو الذي ينتخب الهيئة التنفيذية ورئيسها، ويضع النظام الأساسي للجهة بالأغلبية المطلقة لأعضائه قبل أن يصادق عليه البرلمان المركزي بقانون عادي من قوانين الدولة .

¹ - عبد المجيد السمالي، "النموذج الألماني للجهوية"، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف مؤسسة علال الفاسي والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية حول موضوع "النظام الجهوي بالمغرب واقع وآفاق"، 26 فبراير 2005، ص 155-156 .

² - عبد العزيز أشرفي، "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المتدمجة"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص 157 .

³ - رشيد ليكر، "إعداد التراب الوطني و رهان التنمية الجهوية"، منشورات عكاظ - الرباط، سنة 2003، ص 144 .

ب - جهاز تنفيذي : يمثله جهاز الحكومة أو ما يدعى بمجلس "الجونطا"، و الذي يضم لجنة تنفيذية. هذا الأخير ينتخب من قبل المجلس الجهوي بالاقتراع السري، وهو يتولى نشر القوانين و اللوائح الجهوية ، و يعمل على تنفيذ البرنامج الاقتصادي و السياسي المعد من طرف الهيئة التنفيذية للمجلس الجهوي ، كما يسهر على التسيير الإداري المفوض من الدولة للجهة تبعا لتوجيهات الحكومة المركزية⁴ . و للإشارة، « فالتنظيم الجهوي الإيطالي يضم نوعين من الجهات ممثلة في مجملها في مجلس الشيوخ ، حيث تكون كل جهة ممثلة نيابيا بسبعة برلمانيين على الأقل ، باستثناء جهة " أوست " الممثلة برلماني واحد ، و تتمثل هذه الجهات في :

- جهات ذات نظام خاص : تم إحداثها بمقتضى المادة 116 من الدستور الإيطالي لعام 1948 و عددها خمس جهات و هي كالاتي :

• Sicile ,

• Sardaigne ,

• Trentin – haut –adige ,

• Vallée d'aoste ,

• Frioul Vénétie julienne ,

- جهات ذات نظام عادي : عددها خمسة عشر جهة ، تستقل مجالسها بوضع نظامها الخاص لتتم المصادقة عليه فيما بعد بقانون عادي ، إلا أن هذا الإجراء لم يتم العمل به إلا بعد أن صادق البرلمان الإيطالي على قانون 17 يناير 1968 ، الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1970 .

كما تجدر الإشارة إلى أنه رغم الاختلاف في أنظمة هذه الجهات الخاصة و العادية ، فإن هناك اتفاق مبدئي يقضي بالزامية مراعاة هذه الأنظمة للأحكام و القواعد الأساسية الواردة في الدستور ، لا سيما المواد من 114 إلى 133 ، و التي تمثل قدرا مشتركا من القواعد العامة التي يجب وجودها في كل نظام أساسي من أنظمة هذه الجهات⁵ . أما النظام الجهوي في فرنسا، فقد خصص المشرع الفرنسي استنادا إلى مقتضيات دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام 1958⁶ ، بابا كاملا للتنظيم اللامركزي(الباب الثاني عشر)، حيث تنص المادة 72 من هذه الوثيقة على أن الجماعات الترابية هي الجماعات و العمالات و الجهات ، و الجماعات ذات

⁴ - عزيزي مفتاح ، " اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، شعبة القانون العام ، جامعة محمد الخامس - الرباط ، السنة الجامعية : 2000 - 2001 ، ص 266 .

⁵ - محمد بوبوش ، " الجهوية السياسية أداة لتجاوز مشكل الصحراء " ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 52 - سنة 2006 ، ص 112 .

⁶ - المادة 72 ، الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958 ، مع آخر التعديلات التي لحقت به إلى غاية سنة 2008.

الوضع الخاص و الجماعات الواقعة فيما وراء البحار. و تخول بموجب نفس المادة 72 للجماعات الترابية عملية اتخاذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها في إطار صلاحياتها، مع منحها صفة الشخصية المعنوية المستقلة .

نظرا للتحويلات التي عرفها التنظيم الجهوي بفرنسا ، و التي ارتقت بمكانة الجهة إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى حدد المشرع الفرنسي التركيبة الجهوية و اختصاصاتها في :

- مجلس الجهة : يتشكل بمقتضى « القانون رقم 10 يوليوز سنة 1985، من المستشارين الجهويين الذين يتم انتخابهم بالاقتراع العام المباشر⁷»، على أساس التمثيلية النسبية و الاقتراع اللائحي، و التمثيل النسبي لمدة ست سنوات⁸ . و يقوم مجلس الجهة المنتخب « بانتخاب الرئيس و اللجان الدائمة التي تتفرع بدورها إلى لجان متخصصة ذات طابع استشاري⁹ » . مع إلزامية اجتماعه « مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل في جلسة علنية، كما يضع قانونه الداخلي ، و عند حصول النصاب القانوني ، يتم التصويت على المقترحات المعروضة و على الميزانية فصلا فصلا ، كما يمارس مجلس الجهة سلطة تقييرية فيما يتعلق ب :

- التصويت على الميزانية ؛
- الاشتراك في التجهيزات الجماعية أو تحقيقها ؛
- إبرام الاتفاقات مع جهات أخرى ؛
- تبني التصميم الجهوي ؛
- تقديم المساعدات ؛
- المهام التي تنقلها الدولة أو الجماعات الترابية¹⁰ » .

يعتبر رئيس مجلس الجهة الفرنسي، منذ صدور « قانون 2 مارس 1982 السلطة التنفيذية للجهة و الأمر بالصرف ، فهو الذي يستدعي الأعضاء للجلسات و يرأسها ، كما ينفذ المداولات، و يدبر المرافق، و يمكنه تفويض

⁷ - فاطمة المصلوحي ، "مقاربة مقارنة لتطور الجهوية بالمغرب " ، الجهوية الموسعة بالمغرب ، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة ، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، مطبعة طوب بريس - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2010 ، ص 27 .

⁸ - قانون 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرة وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986 ، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986 ، حيث سعى هذا القانون إلى توحيد آليات تسيير المجلس الجهوي ، و جعله ممثلا لنموذج باقي الجماعات المحلية بما في ذلك نظام المنتخب و قواعد التسيير الداخلي مع إعطاء الرئيس الوظيفة التنفيذية لمقررات المجلس الجهوي.

⁹ - خالد الغازي ، "التنظيم الجهوي بفرنسا"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، مطبعة الرسالة - الرباط ، عدد خاص ، يونيو - سنة 2005 ، ص 88 .

¹⁰ - فاطمة المصلوحي ، "مقاربة مقارنة لتطور الجهوية بالمغرب " ، مرجع سابق ، ص 91 .

بعض صلاحياته لنوابه أو لأعضاء المجلس الآخرين، و يمارس هذا التفويض تحت رقابته و على مسؤوليته و هو قابل دائما للرجوع عنه ، كما أنه :

- يحضر مداوالات المجلس و ينفذها ؛
- يمثل الجهة ، و يوقع بهذه الصفة العقود و يتولى الدعاوى أمام القضاء ؛
- يحضر الميزانية و يقدمها على أساس التوجهات الناشئة عن مناقشة الموازنة ، و ينفذها ، و هو الأمر بصرف نفقات الجهة و تنفيذ إرادتها .

– ممثل الدولة على الصعيد الجهوي : أصبحت قراراته متطابقة مع التوجهات الجهوية، و ذلك بموجب قانون 6 فبراير 1992، الذي أسس لرؤية حدائية لعلاقة الدولة بالجهة ، بحيث أصبحت سياسة اللاتركيز الإداري، و على رأسها ممثل الدولة " Le préfet " تنصب أساسا إلى تسيير عقود البرامج بين الدولة و الجهات لإنجاز السياسة الأوروبية الهادفة إلى القضاء على الفوارق الجهوية¹¹ . و للتخفيف من الدور الرقابي الممارس على مقررات مجالس الجهات تم حرمان ممثل الدولة المركزية من « سلطة الوصاية السابقة على مقررات المجلس الجهوي ، و الاكتفاء بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري المختص ، إذا تعلق الأمر بقرارات غير شرعية ، بحيث أصبح رؤساء المجالس يتمتعون بسلطة التنفيذ الفعلي¹² » .

– المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الجهوي: يتشكل هذا المجلس « من ممثلين عن كل الهيئات و النشاطات ذات الطابع الاقتصادي، و الاجتماعي، و الثقافي، و المهني، و العائلي، و التربوي ، و الرياضي في الجهة .
يشارك المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الجهوي في تسيير القضايا الجهوية عبر إبداء آراءه الاستشارية بشكل إلزامي فيما يلي :

- الوثائق المتعلقة بإعداد و تنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة ، و كذا البيان السنوي لكيفية تنفيذه ، علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط و تصاميم التهيئة؛
 - وثائق الميزانية لإبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية .
- كما يمكن المجلس إبداء رأيه إذا طلب منه في كل الصلاحيات المخولة للجهة¹³ . « .

¹¹ - خالد الغازي ، "التنظيم الجهوي بفرنسا" ، مرجع سابق ، ص 88.

¹² - رشيد لبر ، "إعداد التراب الوطني و رهان التنمية الجهوية" ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الثاني ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية - الدار البيضاء ، السنة الجامعية : 2000- 2001 ، ص 205.

¹³ - فاطمة المصلوحي ، "مقاربة مقارنة لتطور الجهوية بالمغرب" ، مرجع سابق ، ص 93 .

فقد تطلب تحديث النظام الجهوي الفرنسي عدة إصلاحات على مستوى الاختصاصات، الشيء الذي جعل المشرع الفرنسي يمنح للجهات عدة اختصاصات، حيث أصبحت هذه الجهات تتمتع منذ « إصلاح 1982 باختصاصات أصلية كتلك المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والتخطيط . و اختصاصات أخرى مخولة لها من طرف الدولة، كتلك المتعلقة بالتكوين المهني و التربية و الاختصاصات المتعلقة ببعض جوانب إعداد التراب الوطني¹⁴». فقد أصبحت تتمتع بموجب هذا الإصلاح باختصاصات مهمة تشمل عدة مجالات و المتمثلة فيما يلي:

– « الاختصاص في مجال التنمية الاقتصادية : لقد وسع القانون رقم 2 مارس 1982 من تدخل الجهات في التنمية الاقتصادية، بحيث أصبح للجهات إمكانية المشاركة في كل نشاط تنموي يرمي إلى تحقيق المصلحة الجهوية مباشرة، وكذا المساهمة في رأس مال شركات التنمية الجهوية¹⁵».

– « الاختصاص في مجال التخطيط و إعداد التراب و التعمير : أعطى قانون 22 يوليوز 1982 للجهة دورا أساسيا في إعداد المخططات الجهوية بموازاة مع المخطط الوطني . و ذلك بعد استشارة المحافظات و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الجهوي، كما ينص قانون 7 يوليوز 1981 على أن " الجماعات و الأقاليم ، و الجهات ، تساهم بجانب الدولة في إعداد التراب و في التنمية وكذا حماية البيئة".

– الاختصاص في مجال التربية و التكوين و الثقافة و البيئة : حيث تتكلف الجهات بتجهيز الثانويات و المؤسسات التربوية المتخصصة، و مؤسسات التكوين المهني و مدارس التكوين في المجال البحري، من خلال حرصها على ضمان عمليات البناء و مصاريف الصيانة و التسيير، كما تساهم الجهات في إنجاز البنيات الجامعية للطلبة و بنايات مدارس المهندسين و المؤسسات المتخصصة، بالإضافة إلى صلاحيات أخرى على مستوى اتخاذ بعض القرارات، و إنجاز بعض البرامج التي تهتم المسار الاجتماعي للطلبة . إضافة إلى الاختصاص في المجال الثقافي .

– الاختصاص في مجال الشباب و الرياضة : حيث أصبحت الجهات تهتم أكثر بهذه الميادين نظرا لأهميتها الانتخابية، و ذلك عبر منح بعض المساعدات لمجموعة من الجامعات الرياضية، على شكل إعانات لإحداث مجموعة من التجهيزات الرياضية الكبرى، كالملاعب و المسابح¹⁶».

¹⁴ - عبد الحق المرجاني، " الجهوية في بعض الدول المتقدمة و واقعها و آفاقها بالمغرب " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد مزدوج 7-8 - أبريل ، سنة 1994 ، ص 82 .

¹⁵ - هشام مليح ، ، " تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا " ، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، عدد 6 ، سنة 2010 ، ص 95 .

¹⁶ - نفس المرجع ، ص 96.

تأسيسا على ما سبق ، فقد أصبح رؤساء مجالس الجهات يتمتعون بصلاحيات تنفيذية» حيث أصبحوا ينفذون مقررات مجالسهم الجهوية، في حين أصبح والي الجهة يتمتع بصلاحيات نوعية تتمثل في :

- الإشراف على المصالح الخارجية للدولة ؛
- تمثيل الوزير الأول و الوزراء بدائرة نفوذ جهته ؛
- اتخاذ القرارات في القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي تدخل في اختصاص الدولة ؛
- إحالة المداولات و القرارات و الأعمال التي يراها مخالفة للدستور و القانون على المحكمة الإدارية¹⁷ .

إذا كان لكل تجربة جهوية دولية سياق و منطق معين يحدد معالمه ، فالمغرب بدوره عرف تطورا على مستوى نظامه الجهوي و الذي كانت له مبرراته ، فقد عرف التنظيم الجهوي بالمغرب تطورا عبر مراحل متعددة بدءا من عهد الحماية سنة 1912 و صدور الظهير رقم 1.71.77 بتاريخ 16 يونيو 1971 ، و الارتقاء بالجهة مع صدور دستور 1992 إلى مرتبة جماعة محلية ، ثم مع المراجعة الدستورية لعام 1996 و صدور القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات بتاريخ أبريل 1997 ، كما لا ننسى مشروع نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء ، كأهم المبررات السياسية التي ستجعل المغرب يفكر جديا في تجسيد طرح الجهوية المتقدمة بشكل فعلي و الارتقاء بها في الأخير إلى قانون تنظيمي و هو القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

تتطلب معالجة موضوع الجهوية بالمغرب على مستوى الإصلاحات السياسية و الجهوية الجديدة، تناول المسار التاريخي لهذا الطرح و لو بشكل مقتضب يساعد القارئ على معرفة أهم المحطات التاريخية التي عرفها مسار التنظيم الجهوي بالمغرب ، و ذلك انطلاقا من سنتي 1912 ، و 1971 ، و صولا إلى سنة 1997 .

فقد كان التنظيم الجهوي بالمغرب قبل عهد الحماية « يعكس التنظيم المؤسساتي لتلك المرحلة ، و كانت البنيات الجهوية جنينية لكنها تتميز ببعض الجوانب الايجابية مثل البساطة في تركيبها ، و السرعة و الفعالية في التدخل¹⁸ » . عكس ذلك اصطدم التنظيم الجهوي في مرحلة الحماية الفرنسية، « بالاعتبارات العسكرية التي كانت تتمثل في إخضاع كل مناطق و جهات البلاد إلى سلطة الحماية ، و التي دفعت إلى استعمال مفهوم الجهة و التقييم الجهوي في المغرب باعتباره يسمح في بلد شاسع و مترامي الأطراف بالقيام بعمل فوري و فعال . و هكذا تم إحداث جهات عسكرية بقرار صادر عن المقيم الفرنسي في 4 غشت 1912 ، أما الجهات "الأمنية" فلم تحدث إلا ابتداء من سنة 1919 ، حيث تم إحداث الجهات التالية :

¹⁷ - عبد العزيز أشرفي ، " الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية و التنمية المندمجة "، مرجع سابق ، ص 156 .
¹⁸ - محمد اليعكوبي ، " تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب "، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 ، ص 111 .

• جهة الدار البيضاء ؛

• جهة الرباط ، بالقرار المقيمي الصادر في 27 مارس 1919 ؛

• جهة وجدة بالقرار المقيمي الصادر في 22 دجنبر 1919 ؛

• جهة الغرب سنة 1920 .

و في 11 دجنبر 1923 صدر نص تنظيمي عن الإقامة الفرنسية يعدل التنظيم الترابي للمغرب ، و بذلك تم تقسيم البلاد إلى أربع جهات مدنية هي :

• جهة الرباط ؛

• جهة الدار البيضاء ؛

• جهة الغرب .

إضافة إلى ثلاث جهات عسكرية تتمثل في كل من فاس ، مراكش ، و مكناس . و في سنة 1935 تغير هذا التقسيم بدوره ، لتقسم البلاد إلى منطقتين : مدنية وعسكرية و ذلك على الشكل التالي :

• المناطق المدنية : تضم جهات وجدة ، الدار البيضاء ، الرباط و ثلاث أقاليم هي : إقليم أسفي، ميناء ليوطي، مازكان ؛

• المناطق العسكرية : تضم جهات فاس ، مكناس مراكش و أربعة أقاليم هي : تازة ، تافيلالت، تغو مدرعة، وسط الأطلس¹⁹ .

لقد اصطدم المغرب بعد حصوله على الاستقلال ب « تركة استعمارية جسيمة على صعيد الفوارق الجهوية على كافة الأصعدة الاقتصادية ، الاجتماعية و السياسية، و بعد ما تبين العجز الواضح للإقليم كإطار لمحو تلك الفوارق و التفاوتات ، ظهرت ضرورة الاعتماد على تنظيم جديد ، فكانت الجهة الوسيلة الملائمة لاختيارات إعداد التراب الوطني و التنمية الجهوية²⁰ . فقد كانت الاعتبارات الاقتصادية في هذه المرحلة الأسباب الرئيسية وراء اعتماده النظام الجهوي ، حيث كانت « التحديات الاقتصادية التي واجهت المغرب هي التي جعلته يعتمد الجهوية بمقتضى ظهير رقم 77 – 71 – 1 بتاريخ 16 يونيو 1971 ، و ذلك للتخفيف من ظاهرة و مركزية القرار و لتفادي تعثر التنمية و للحد من الفوارق الجهوية²¹ . على إثر ذلك اعتمد المغرب « تجربة المناطق الاقتصادية

¹⁹ - صالح المسنق ، " التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من اللامركزية إلى اللامركزية "، دكتوراه السلك الثالث ، مؤسسة نشر للطباعة والنشر – الدار البيضاء ، سنة 1999 ، ص 273.

²⁰ - ليكر رشيد ، " إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية " ، مرجع سابق ، ص 150.

²¹ - نفس المرجع ، ص 152 .

التي جاء بها ظهير 16 يونيو 1971، و المتمثلتين في مشروع تهيئة حوض سبو، ثم مشروع التنمية الاقتصادية القروية للريف الغربي²²، « إلا أن هذه التجربة اصطدمت ببعض العراقيل تمثلت في « عدم المعرفة بالحقائق المحلية ، و بالتالي ضرورة إقحام البعد المجالي لعمليات التنمية في المخططات، و في هذا الإطار صدر الظهير الشريف بتاريخ 16/06/1971 بشأن إحداث الجهات الاقتصادية السبعة²³ » .

رغم التطور الذي عرفه التنظيم الجهوي في هذه المرحلة إلا أن التقسيم الجهوي الذي جاء به ظهير 1971 « أبان عن اختلالات مجالية متعددة ، كان أهمها ذلك الفارق الكبير الذي يميز الجهة الوسطى عن باقي جهات المملكة، فرغم أن المشرع المغربي في إطار ظهير 16 يونيو 1971 قد جعل ضمن أهدافه الأساسية تحقيق تنمية منسجمة و متوازنة بمختلف أجزاء المملكة، فإن الأهداف لم يتم تحقيقها على أرض الواقع²⁴ » .

و فيما يخص اختصاصات المجالس الجهوية التي أحدثت بمقتضى ظهير 1971 ، يمكن القول « أنها كانت تفتقد إلى الكثير من الفعالية بسبب غياب الطابع التقريري الذي كان بالإمكان أن يجعل من تدخلاتها أمرا ملموسا و ذا جدوى و نفع في مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية ، فقد شكلت هذه المجالس هياكل مفرغة المحتوى ، حيث انحصر دورها في إبداء الرأي في برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و إعداد التراب ، و تتبع حالة تقدم تنفيذ هذه البرامج و كذا تقديم الاقتراحات بشأنها²⁵ » . مما جعلها « حلقة استشارية في مسلسل صنع القرار بل إن هذا الدور الاستشاري غالبا ما يتم تهميشه ، فضعف المجالس الجهوية الاستشارية يرجع بالأساس لعدم توفرها على دراسات قطاعية شمولية ، و كذلك العجز الهيكلي الذي تترجمه بنياتها ، أي عدم وجود سلطة تقريرية و وسائل فعلية لمتابعة أعمالها و ضعف التنظيم الإداري على المستوى الجهوي قابله مستوى إقليمي ذي سلطات في تزايد مستمر²⁶ » .

نظرا لهذه الانتقادات، كان لا بد من إيجاد صيغة جديدة لتطوير النظام الجهوي ، وذلك وفق تصور جديد يكون ملائما و مواكبا للتطورات التي تعرفها البلاد على جميع المجالات السياسية ، و الاقتصادية و الاجتماعية و

²² - يحيى عبد الكبير، "التقسيم الجهوي بالمغرب و رهان التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي ، كلية الحقوق - طنجة ، السنة الجامعية: 2004-2005 ، ص 60.

²³ - ظهير شريف رقم 1-71-77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المتعلق بإحداث المناطق ، جريدة رسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971، ص 1352.

²⁴ - أحمد الناجم ، " السياسات الجهوية بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي ، المدرسة الوطنية للإدارة ، السنة الجامعية : 1993-1994 ، ص 132.

²⁵ - رشيد صروخ، "التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع و التطلعات : دراسة تقييمية لقانون 47.96 المؤرخ في 2 أبريل 1997" ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا بالمدرسة الوطنية للإدارة ، السنة الجامعية : 1996-1997 ، ص 21.

²⁶ - قصابي عبد العزيز ، "الجهوية في المغرب حصيلة و آفاق " ، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي ، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية - الرباط ، السنة الجامعية : 1988-1987 ، ص 45.

الثقافية . الشيء الذي سيعمل المشرع المغربي جاهدا على تكريسه من خلال التعديل الدستوري لعامي 1992 و 1996 و صدور القانون رقم 96.47 المتعلق بالجهات .

تحتل المالية الجهوية في التنظيم اللامركزي مكانة محورية . إذ تشكل الوسيلة الأساسية التي بمقتضاها يتم تنفيذ السياسات الجهوية في مختلف الميادين ، سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو البيئية على المستوى الترابي.

غير خاف ، أن هذا التديير مر «بمحطات تاريخية ، ساهمت في وضع اللبنة الأولى لمالية الجماعات الترابية، بدءا من الفترة التي سبقت نظام الحماية ، حيث تم الاهتمام بمؤسسة الأمناء، كجهاز مكلف بتديير المال العام في العهد المخزني²⁷ . إضافة إلى عدة نصوص تشريعية ظهرت في فترة الحماية، و التي كانت « تهدف إلى إعطاء نفس جديد للنظام المالي و المحاسبي للبلديات ، كظهير فاتح أبريل 1913 المتعلق بالمحاسبة البلدية ، و ظهير 22 يوليوز 1916، الذي حدد الرسوم و الحقوق البلدية ، و ظهير 28 مارس 1917 ، الذي جاء برسوم بلدية أخرى²⁸ . و مع فترة الاستقلال ، خضع التنظيم المالي للجماعات الترابية لإصلاح قانوني مهم في ظل ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي²⁹ . كما عرفت هذه الفترة بدورها صدور مجموعة من القوانين التشريعية و التنظيمية بسبب التطورات التي لحقت ميزانيات الجماعات الترابية و من أهم هذه القوانين :

- 1- الظهير المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيأتها³⁰؛
- 2- المرسوم المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيأتها³¹؛
- 3- المرسوم المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية و هيأتها³²؛
- 4- المرسوم الخاص بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات المتعلقة بالجماعات المحلية و هيأتها³³ .

²⁷ - نعيمة هراج التوزاني ، " الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان 1873-1894 " ، مطبعة فضالة - المحمدية ، سنة 1985 ، ص 102 .

²⁸ - Mohammed Sbihi, "la gestion des finances communales", société Babel pour l'imprimerie-Rabat, 1992, p.1.

²⁹ - الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ ذي الحجة 1379 الموافق ل (23 يونيو 1960) ، المتعلق بالتنظيم الجماعي ، الجريدة الرسمية عدد 2487 ، بتاريخ 24 يونيو 1960 .

³⁰ - الظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون ، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر ، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 ، ص 3034 .

³¹ - المرسوم رقم 2.76.575 بتاريخ 30 شتنبر 1976 ، يتعلق بتطبيق الظهير الشريف رقم 1.76.584 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 ، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 ، ص 3039 .

³² - المرسوم رقم 2.76.576 يتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية و هيئاتها ، بتاريخ 30 شتنبر 1976 ، الجريدة الرسمية عدد 3335 ، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 ، ص 3039 .

³³ - المرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 30 شتنبر 1976 الخاص بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات المتعلقة بالجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 ، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 ، ص 3052 .

و لتجاوز سلبيات النظام الجبائي ، سن المشرع سنة 1984 قانونا يتعلق بالإصلاح الجبائي للدولة، إذ أمكن بموجبه التحويل الكلي لمدخل الضريبة على الأرباح المهنية للجماعات الترابية ، مع تحويل هاته الجماعات نسبة 30% على الأقل من موارد الضريبة على القيمة المضافة³⁴.

و تعزيزا للاستقلال المالي للجماعات المحلية، عمل المشرع سنة 1989 على سن قانون جديد للجبايات المحلية ، كان الهدف أيضا مساندة التطورات الحاصلة على مستوى النظام الجبائي للدولة³⁵.
في السياق نفسه، صدر القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية سنة 2008³⁶ ، كما تم صدور القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و مجموعاتها الصادر بتاريخ فبراير 2009³⁷ ، الذي جاء ليحدد طبيعة الإصلاحات المزمع القيام بها لتحديث النظام المالي المحلي .

و مع الإصلاحات السياسية التي انبثق عنها التعديل الدستوري لعام 2011 ، قامت الدولة بإعادة النظر في تنظيمها الترابي . حيث عمدت على وضع تصور جديد للتقسيم الجهوي و توزيع اختصاصات هذا المجال الترابي . بل هم هذا الإصلاح أيضا مختلف أوجه التدبير المعتمدة في تدبير الشأن الترابي الجهوي . فقد قامت الدولة بتبني آليات جديدة للتدبير الإداري و المالي الجهوي القائمة على مبادئ الحكامة و التي جسدها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، تجاوزا لكل الإكراهات و الاختلالات التي يمكن أن تشكل حاجزا دون تحقيق التنمية الجهوية المنشودة .

من هذا المنطلق ، تبرز أهمية موضوع التدبير المالي للجهات من خلال راهنيتها ، و دوره الرئيسي الذي يلعبه في المحافظة على الموارد المالية الجهوية و استمراريتها و رفع مستوى الكفاءات البشرية و فاعلية الأنظمة الرقابية ، و بالتالي ضمان تحقيق مبتغى التنمية الجهوية المنشودة ، كما تبرز أهمية هذا الموضوع و راهنيتها ، من خلال مجموعة من النقط ، نذكر منها ما يلي :

1- التوجه الدولي و الوطني نحو تقوية النظام الجهوي ، و تطوير إمكانياته المالية ؛

2- مكانة الجهوية في الخطاب السياسي المغربي ؛

³⁴ - الظهير الشريف رقم 1.83.38 ، بتاريخ 21 رجب 1404 ، الموافق ل 23 أبريل 1984 ، المتعلق بالإصلاح الجبائي للدولة ، الجريدة الرسمية عدد 3731 ، 20 ماي 1984 .

³⁵ - الظهير الشريف رقم 1.89.187 ، بتاريخ 21 ربيع الثاني 1410 ، الموافق ل 21 نوفمبر 1989 ، الصادر بتنفيذ القانون رقم 30.89 ، المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية ، عدد 4032 ، بتاريخ 6 دجنبر 1989 ، ص 1573 .

³⁶ - الظهير الشريف رقم 1.07.195 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية و مجموعاتها ، صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) ، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 ديسمبر 2007) .

³⁷ - القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و مجموعاتها الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر في 22 من صفر 1430 ، الموافق ل (18 فبراير 2009) ، الجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة في 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009) .

3- تكريس دستور 2011 المغربي لقواعد التدبير الجهوي (مبدأ التدبير الحر) و (مبدأ التفريع). ذلك

انسجاما مع التوجه الإصلاحى الجديد للدولة ، المبني على قواعد الحكامة ؛

4- المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و مراسيمه التطبيقية ؛

5- الاختلالات و الاكراهات التي تعيق التدبير المالي السليم للجهات.

يكتسي موضوع التدبير المالي للجهات بالمغرب أهمية كبرى ، لكونه يأتي في سياق مواكبة خطاب الإصلاحات الكبرى التي يعلن عنها الإعلام الرسمي بالمغرب ، خصوصا بعد صدور دستور 2011 و القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، و مجموعة من المراسيم التطبيقية التي تهم مختلف أوجه التدبير المالي الجهوي و التي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة ، كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام الجهوي .

إن اختيار موضوع التدبير المالي للجهات ، له مبرراته الذاتية و الموضوعية .

تتمثل الأسباب الذاتية في الاهتمام الشخصي بالتخصص المالي و موضوعات المالية، منذ الدراسة بسلك الإجازة، و الرغبة في البحث عن المعيقات التي تعرفها . من هنا جاء اختيارنا لموضوع التدبير المالي الجهوي لراهنيته. هو ما دفعنا إلى تعميق البحث فيه، بغية رصد مستجداته و كشف ثغراته .

أما الأسباب الموضوعية ، فتشمل الرغبة في الإسهام العلمي في رصد الاختلالات التدييرية لمختلف مسارات التدبير المالي الجهوي ، و البحث عن سبل و بدائل لتجاوزها.

واجهتنا صعوبات. منها أن بعض الإدارات تتحفظ في إعطاء المعلومة بحجية السري المهني أو تخوفا مما قد يكشفه البحث في شقه المالي . و بالتالي نأمل أن يتم تفعيل الحق في الوصول إلى المعلومة ، حتى يقوم الباحثون بتعرية الظاهرة المدروسة عوض حججها، لأن ذلك لن يزيد إلا من التستر عن المشاكل و تعميقها ، عوض إيجاد حل لها.

تقتضي معالجة موضوع التدبير المالي الجهوي تحديد المفهوم الرئيسي له ، أي مفهوم التدبير المالي . و الذي

بدونه سيستعصي فهم مضمون الموضوع و حل إشكالاته .

وضع القرآن الكريم أسسا عديدة للتدبير المالي ، كقوله تعالى :

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴾³⁸.

يحث مضمون التدبير المالي بهذا المعنى على ضرورة التوازن في تدبير الموارد و النفقات .

³⁸ - القرآن الكريم : سورة الفرقان ، الآية 67.

فإذا أردنا معرفة معنى هذا المفهوم على مستوى أهم التوجهات الدولية ، نجد مضمونه « يختلف في ظل التوجه الأنجلوساكسوني ، حيث يتميز بمفهوم واسع ، يأخذ بعين الاعتبار تأثير المحيط الداخلي والخارجي على المنظمة ، وله ثلاث مدلولات عامة و متكاملة ، فهو يفيد مجموع المعارف التي تهتم بتنظيم و تدبير المقاوله ، و يفيد كذلك تطبيق هذه المعارف على عملية تجارية أو مقاولاتية ، كما يفيد في مرحلة ثالثة قيادة إدارة عملية التدبير نفسها . في حين يحيل مفهوم التدبير حسب التوجه الفرنسي على مجموع الوسائل المعتمدة و القواعد و الإجراءات القانونية الواجب الالتزام بها عند مزاوله مهمة التدبير، و هو بهذا المعنى له بعد أحادي هو المطابقة ، عكس مفهوم التدبير لدى المدرسة الانجلوساكسونية الذي يشمل المطابقة و الاقتصاد و الفعالية ، ثم النجاعة³⁹ . على هذا الأساس، فالتدبير المالي الجهوي لا يتوقف فقط عند النصوص القانونية، بقدر ما يعتمد على مقومات التدبير الحديثة، و مدى تفعيلها . بمعنى الانتقال من مرحلة الخطاب و تغيير النصوص القانونية إلى مرحلة الفعل التي تعكس ثقافة التدبير السليم ، لدى كل المتدخلين في عملية تدبير الشأن العام الجهوي . كما أن الجهات ، أصبحت اليوم مطالبة بمواجهة الإكراهات التدييرية أكثر من أي وقت مضى ، عن طريق استحضار و تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة .

تأسيسا على ما سبق، وقع اختيارنا على إشكالية محورية متمثلة في ثلاث مفارقات أساسية ، هي على الشكل الآتي :

■ ما مدى تبني المشرع المغربي لآليات التدبير المالي الجهوي ؟ و ما هي الاختلالات و العوائق التي يشهدها هذا التدبير؟ و ما هي سبل تجاوزها ؟

تفرض هذه الإشكالية الإجابة عن مجموعة من الأسئلة الفرعية :

- ما هي أسس و حدود النظام المالي الجهوي ؟
- كيف ساهم دستور 2011 ، و القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و مراسيمه التطبيقية في تقوية التدبير المالي للجهات ؟
- ما هي أسس الحكامة التي يقوم عليها تدبير المالية الجهوية ؟ و ما هي أعطاب حكامة التدبير المالي الجهوي و سبل تجاوزها ؟

لنتمكن من الإجابة عن الأسئلة الفرعية و معالجة الإشكالية الرئيسة بشكل دقيق و عملي ارتأينا الاعتماد على أربعة فرضيات و المتمثلة في الآتي :

³⁹ - بهيجة هسكر، "الجماعة المقاوله بالمغرب الأسس، المقومات و الرهانات"، طوب بريس- الرباط ، الطبعة الأولى، سنة 2010 ، ص 7 .

الفرضية الأولى : من المحتمل أن يكون التمويل هو أساس التدبير المالي الجهوي .
الفرضية الثانية : يمكن أن يكون استقلال القرار المالي الجهوي شرط أساس لتقوية و تجويد التدبير المالي
الجهوي .

الفرضية الثالثة : إذا كان تدبير المالية الجهوية ينبي بالأساس على توفر الموارد المالية اللازمة و حد معقول
من الاستقلالية ، فمن المفترض أن يستلزم التقيد بقواعد الحكامة التي تقوم على عدة أسس كالمشاركة و
النجاعة و سيادة القانون و المسؤولية و المحاسبة .

الفرضية الرابعة : من المفترض أن تجويد التدبير المالي الجهوي يستلزم دعائم أخرى مرتبطة أساسا
بالعنصر البشري والآليات الرقابية .

لمعالجة الإشكالية المطروحة ، نعتد توظيف بعض مناهج البحث العلمي . منها المنهج التاريخي، من خلال
التطور التاريخي للتنظيم الجهوي بالمغرب و أهم التجارب المقارنة في هذا الشأن لمعرفة مستوى تطور التنظيم
الجهوي على المستوى الإداري و المالي ببعض الدول، معتمدين في ذلك على المنهج الاستنباطي (قاعدة العام إلى
الخاص) . إضافة إلى المنهج الوظيفي ، الذي يقوم على معرفة وظائف و أدوار الإدارة الجهوية و مختلف الفاعلين
في تدبير شؤونها، و مدى تأثيرهم على صناعة القرار المالي الجهوي، مع إرفاق المنهج القانوني عبر مختلف القوانين
و المراسيم التطبيقية . ذلك بهدف تحديد مختلف اختلالات مسارات التدبير المالي الجهوي، على اعتبار أن هناك
علاقة جدلية بين هذه الاختلالات و أزمة التدبير المالي الجهوي .

للإحاطة بإشكالية البحث - إذن - نعد إلى مقاربتها من زاويتين رئيسيتين . الأولى تعمل على إبراز مكانة
الجهوية في الخطاب التاريخي و السياسي و القانوني . و نحاول من خلال الثانية التطرق لأهم إكراهات التدبير
المالي التي تحول دون تحقيق مبعغى التنمية الجهوية، إضافة إلى البحث عن حلول لتجاوز هذه الإكراهات ،
مستندين في ذلك على أهم المستجدات السياسية الجديدة وفق التصميم الآتي :

القسم الأول : الخطاب السياسي و القانوني للجهوية المتقدمة .

الباب الأول: المرجعية السياسية للجهوية المتقدمة .

الباب الثاني: المقاربة القانونية و التنظيمية و المالية الجديدة للجهوية المتقدمة .

القسم الثاني : المالية الجهوية : إكراهات التدبير المالي الجهوي و آفاق التجاوز.

الباب الأول: المالية الجهوية : إكراهات التمويل و الاستقلالية .

الباب الثاني: أعطاب حكمة التدبير المالي الجهوي و التحديات الممكنة .

القسم الأول: الخطاب السياسي والقانوني للجهوية المتقدمة.

تعرف المسألة الجهوية اهتماما متزايدا من قبل دول العالم، حيث أصبحت ترى فيها الإطار الأمثل لبلورة و تنفيذ الاستراتيجيات الجديدة للتنمية ، فقد تبنتها العديد من الدول كألمانيا و اسبانيا ، و جعلت منها أساس التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، بل أكثر من ذلك فقد تبنتها بعض الدول لحل أزماتها السياسية. فالجهوية « كمفهوم تنبني على أساس معايير موحدة متكاملة تشكلها معطيات بشرية تاريخية ، و طبيعية ، تعبر عن خصوصية المجال الترابي و تعلن عن هويته الاجتماعية و التاريخية التي تميزه عن باقي مناطق البلاد⁴⁰ ».

يقتضي موضوع الجهوية منا البحث في التحديد المفاهيمي لمثل هذه المصطلحات ، ما يستوجب التمييز بين الجهوية السياسية و الجهوية الإدارية . « فمفهوم الجهوية الإدارية ذي الطابع الاقتصادي يسعى لخلق إطار من التكامل و الانسجام و التوازن ، من خلال ما يفرضه المنطق المؤسسي الذي يهدف تحقيق الوحدة ، و في نفس الوقت تحقيق التنمية على المستوى المحلي⁴¹ » و الجهوي على حد سواء . في حين « يحيل مفهوم الجهوية السياسية- المؤسسية إلى أقصى درجة اللامركزية في إطار الدولة الموحدة دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية ، حيث تتوفر فيها الجهة على سيادتها و بالتالي فهي وسيلة لتحديث الدولة دون تجزئة سيادة الدولة ، فالجهوية على هذا الشكل تسعى إلى هدفين رئيسيين :

أولهما : تعميق التعددية السياسية و الثقافية .

ثانيهما : الحرص على الاندماج الاجتماعي و التضامن المجتمعي⁴² » .

تتطلب عملية الاستيعاب الدقيق لمفهوم الجهوية « التمييز بين الجهوية السياسية التي هي أقصى درجة اللامركزية في إطار الدولة الموحدة ، و بين الجهوية السياسية في إطار الدولة الفيدرالية التي هي أعلى مستوى بحيث تتوفر فيها الجهة على السيادة . و عليه فهي وسيلة للحفاظ على وحدة الدولة ، فعلماء الإدارة يصطلحون على تسمية الدولة الموحدة التي تتبنى الجهوية السياسية بالدولة الجهوية كما هو الشأن بالنسبة

⁴⁰ - عبد الواحد مبعوث ، " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق الرباط -أكادال ، السنة الجامعية : 1999-2000 ، ص 345.

⁴¹ - حسن صحيب ، "الجهة بين اللامركزية الإدارية و اللامركزية السياسية" ، المجلة الدولية ، العدد الثاني ، سنة 2006 ، ص 30 .

⁴² - عبد الحق المرجاني ، "الجهوية في بعض الدول المتقدمة و واقعها و آفاقها بالمغرب " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد مزدوج 7-8 - أبريل ، سنة 1994 ، ص 85 .

لإيطاليا عكس الدولة الإسبانية التي يصفها الباحثون في العلوم السياسية و الإدارية بدولة المجموعات المستقلة⁴³ .

إن النواقص التي شابت مسار التجربة الجهوية بالمغرب جعلت الخطاب السياسي المغربي يعلن عن رغبته في الارتقاء بمكانة النظام الجهوي إلى وضع متقدم تحظى به الجهة .

فمشروع الجهوية المتقدمة جاء بغية " ... الارتقاء من جهوية ناشئة إلى جهوية متقدمة ذات جوهر ديمقراطي تنموي ... "، فقد كانت دعوة (رئيس الدولة) محمد السادس للجنة الاستشارية للجهوية من خلال الخطاب الملكي ل 3 يناير 2010 ، رسالة صريحة لإيجاد نموذج مغربي للجهوية يكون نابعا من خصوصيات المغرب، فقد حث (رئيس الدولة) على كون الجهوية المنشودة " ... ليست مجرد إجراء تقني أو إداري ، بل توجهها حاسما لتطور و تحديث هياكل الدولة ، و النهوض بالتنمية المتدمجة ... " .

فبمراجعة الخطاب الرسمي سنجد خطب رئيس الدولة ، ملحة على مسألة الجهوية المتقدمة و نرى فيها حلا نظريا استراتيجيا لتجاوز كل الاختلالات و القضايا العالقة . و على رأس هذه القضايا قضية الصحراء . مما جعل الحكومة تسارع بالعمل على وضع قانون تنظيمي للجهات ، مع النداء للمقاربة التشاركية كمبدأ للتنزيل ، من خلال ادعائها إشراك الأحزاب السياسية لإبداء ملاحظاتها حول مسودة مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات الذي حضي بنقاش جد موسع، نتج عنه عدة ملاحظات و تعديلات في مواد هذا القانون .

تعتبر الجهوية من العناصر الأساسية التي جاء بها دستور 2011، حيث بدأ خطاب إصلاح التنظيم اللامركزي، من خلال التنصيب بموجب الفصل الأول من الدستور على أن التنظيم الترابي تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، و اعتبار الجهة إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى جماعة ترابية عوض جماعات محلية، و منحها الاستقلال الإداري و المالي و الحرية في التدبير بكيفية ديمقراطية ، إضافة إلى تخويلها عدة صلاحيات جديدة . و قد بدا القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 محاولا تأكيد و تنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الجهوية المتقدمة ، إذ روج لآليات من أهمها التخفيف من الوصاية المركزية لصالح المراقبة الإدارية و الرقابة القضائية من خلال المحاكم الإدارية و المحاكم المالية ، إلى جانب التنصيب على منح رئيس الجهة سلطة تنفيذ مداولات و مقررات مجلس الحر و مبدأ التفرع أبرزها ، و كذا التنصيب على منح رئيس الجهة سلطة تنفيذ مداولات و مقررات مجلس الجهة ، باعتباره الأمر بصرف أموال الجهة ، إضافة إلى سن مرسوم خاص باللامركزية الإدارية .

⁴³ - إدريس الأزهرى ، " الجهوية و التنمية الإدارية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، جامعة محمد الخامس أكادال - الرباط ، السنة الجامعية : 1999- 2000 ، ص 31 .

إن مقارنة موضوع التدبير المالي الجهوي بالمغرب ، إن في شقه النظري أو على مستوى إبراز أهم إكراهاته التدبيرية وسبل تجاوزها ، تستوجب منا استيعاب مكانة السياسات الجهوية في الخطاب السياسي للمؤسسات الرسمية للدولة ، و إبراز أهم " الإصلاحات الجهوية " ، و التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 و مراسيمه التطبيقية ، هذا ما سنعمل على اتخاذه كبنية لهذا الجانب من البحث .

الباب الأول : المرجعية السياسية للجهوية المتقدمة.

يعتبر التنظيم الجهوي في المغرب في مساره التاريخي العام ذا ارتباط قوي بالمؤسسة الملكية ، خصوصا بعد المراجعات الدستورية لعامي 1992 و 1996 ، و التي ستصبح بفضلها الجهات أحد المكونات الرئيسية للجماعات الترابية ، و كذا التحول الفعلي للتنظيم الجهوي الذي سيكرسه القانون رقم 47.96 المتعلق بالجهات لعام 1997 ، الذي سيشكل إطارا جديدا للتنظيم الجهوي ، و أيضا انطلاقا من التطورات السياسية التي ستعرفها قضية الصحراء التي ستجعل المغرب يتعاطى مع خيار الجهوية المتقدمة و طرحه لمبادرة الحكم الذاتي كأفق و اقي للتسوية ، ما أجبره على الإعلان عن خيار جهوية متقدمة و متدرجة تشمل مختلف الجهات ، و في مقدمتها جهات الصحراء . و هو ما جعل مسألة الجهوية مطلبا وطنيا استعجاليا ، يسعى لإعطاء الجهات هامشا أوسع في التدبير الذاتي و التخلص من المركزية المفرطة .

إن تطوير و تجويد تدبير الموارد المالية للجهات ، يستوجب إعداد سياسية عمومية في مجال المالية الجهوية، و التي تجمع كل مكونات و عناصر الموارد المالية الجهوية سواء الجبائية و غير الجبائية وفق إرادة سياسية قوية . فأمام رهان الجهوية المتقدمة، سيطالب صناع القرار ببلادنا، بفتح أورش متعددة من الإصلاحات البنوية، من خلال تعديل الترسنة القانونية للجهات ، و ذلك بهدف توفير الشروط الأساسية، لنجاح رهان الجهوية المتقدمة، و اسناد اختصاصات جديدة للجهات، في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، و تمويلها. فإذا كان تحقيق مطلب دولة الجهات يتطلب إقامة مجموعة من الجهات تتمتع باستقلالية عن المركز في بعض الميادين المحددة أو تلك المفوضة لها من قبل السلطة المركزية ، فإنه يستدعي كذلك استراتيجية للسياسات الجهوية يضعها رأس التنظيم السياسي (رئيس الدولة)، إلى جانب برامج الحكومات و الأحزاب السياسية ، مع احترام مبدأ فصل السلط : (توزيع وظائف الحكم : سلطة وضع القوانين ، و سلطة تنفيذ الأوامر العامة ، و سلطة القضاء) .

إن الحديث عن نوع مغاير من الجهوية يتطلب الاعتماد على أهم المحطات و التجارب التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب انطلاقا من القانون رقم 47.96 ، و مشروع نظام الحكم الذاتي ، إضافة إلى إبراز مكانة الجهوية المتقدمة في خطاب المؤسسات الرسمية للدولة عبر مضامين الخطاب السياسي الجديد للمؤسسة الملكية و برامج الحكومات و الأحزاب السياسية ، و هو ما سنتناوله في هذا الباب .

الفصل الأول : خيار الجهوية وفق منظور القانون رقم 47.96 ، و مشروع نظام الحكم الذاتي .

لقد جاء القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات سنة 1997، من أجل تعزيز الدور التنموي للجهة⁴⁴ ، و الذي مكن الجهة من جهاز تشريعي هو المجلس الجهوي، و جهاز تنفيذي على رأسه عامل الجهة و رئيس المجلس الجهوي ، و تم بموجبه تقسيم المغرب إلى 16 جهة⁴⁵ . و هو ما أكدته نص المادة 100 من الدستور المراجع في 13 شتنبر 1996 حيث جاء فيها " إلى جانب الدستور ينظم الجهات القانون رقم 47.96 و أيضا القانون رقم 9.97 المتعلق بالانتخابات..." . إن البحث في موضوع الجهوية يقتضي منا تناوله على ضوء القانون 47.96 ، لننتقل بعد ذلك إلى مشروع نظام الحكم الذاتي لجهات الصحراء . باعتبار هاتين التجريبتين من أهم المحطات السياسية التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب .

المبحث الأول : التجربة الجهوية على ضوء القانون 47.96 .

تطلب صدور القانون رقم 47-96 المنظم للجهات لمدة زمنية دامت « أربع سنوات عن دستور 4 شتنبر 1992 الذي جعل من هذه الجهة جماعة محلية بموجب المادة 94 ، و في الواقع لم يكن ذلك الإصدار وليد الصدفة ، و إنما أتى كتنويع لمجموعة من الأعمال السياسية ، و القانونية التي انطلقت بالمشاورات حول الإصلاحات السياسية التي ما فتئت السلطات العمومية تنوي القيام بها⁴⁶ .»

44 - ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات ، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 ابريل 1997 ، ص 556.

45 - مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 من ربيع الآخر 1418 الموافق ل 17 غشت 1997 المتعلق بتحديد عدد الجهات و أسمائها و مراكزها و دوائر نفوذها و عدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة و كذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة و كذا إعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية و توزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لها، جريدة رسمية عدد 4509 بتاريخ 18 غشت 1997، ص 3275.

46 - المهدي بنمير ، "التنظيم الإداري المحلي بالمغرب"، المطبعة و الوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1993 ، ص 175.

على هذا الأساس، يتطلب الأمر منا التطرق لأهم الأسس و المرتكزات التشريعية التي وضعها المشرع المغربي كأساس للتدبير الجهوي و التي تحدد كيفية انتخاب أعضاء مجالس الجهات و تشكيلها و حدود اختصاصاتها (المطلب الأول) ، فضلا عن تقييم هذه المرحلة انطلاقا من مقتضيات القانون رقم 96-47 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تشكيل مجالس الجهات و حدود اختصاصاتها وفق القانون رقم 96-47 .

إن إصرار الفاعل السياسي على جعل الجهوية تتبوأ مكانة مهمة في التنظيم الإداري المغربي، ترجمه قانونيا صدور ظهير 1997 المتعلق بتنظيم الجهات، الذي جاء نتيجة رؤية إصلاحية تروم تجاوز إكراهات التنمية، و الذي بموجبه تم تقسيم تراب المملكة إلى 16 جهة، حيث أصبح نظريا لكل جهة كيان مستقل متمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري، فضلا عن إعطائها مجموعة من الاختصاصات التقديرية و أخرى استشارية. و هو ما سنتطرق إليه من خلال أهم المرتكزات التشريعية التي نظمت مسارات التدبير الجهوي في هذه المرحلة ، و التي كانت تنظم كيفية تشكيل و تنظيم مجالس الجهات (الفقرة الأولى)، و تلك التي كانت توضح حدود اختصاصاتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تشكيل و تنظيم مجالس الجهات .

تطلب تدبير العمل الجهوي وفق القانون رقم 96-47 ، تحديد كيفية تشكيل و تأليف مجالس الجهات (أولا) و تنظيمها (ثانيا) ، و حدود اختصاصاتها (ثالثا).

أولا : تأليف مجالس الجهات .

تتألف مجالس الجهات من عدة أعضاء يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع غير المباشر⁴⁷ ، يمثلون الهيئات الآتية⁴⁸ :

- ممثلون عن مجالس الجماعات الحضرية و القروية و مجالس العمالات و الأقاليم تنتخبهم على مستوى كل عمالة أو إقليم هيئة ناخبة تتألف من الأعضاء المنتخبين بالمجالس المذكورة؛
- ممثلون عن الغرق المهنية : تنتخبهم هيئة ناخبة تتألف من الأعضاء المنتخبين بالغرف المذكورة ؛
- ممثلو المأجورين: تنتخبهم هيئة ناخبة تتألف من مندوبين و ممثلين ينتخبون وفق الإجراءات ، و الشروط القانونية المطبقة على كل فئة من فئات المستخدمين .

و ينضاف إلى هؤلاء الأعضاء السالف ذكرهم أعضاء (مجلس المستشارين) المنتخبين في الجهة ، و رؤساء مجالس العمالات و الأقاليم داخل الجهة الذي يحضرون اجتماعاتها بصفة استشارية حسب منطوق المادة

⁴⁷ - المادة 147 من مدونة الانتخابات لعام 2003.

⁴⁸ - المادة 3 من القانون المنظم للجهات رقم 47.96 ، و المادة 143 من قانون الانتخابات رقم 9.97 .

143 من قانون الانتخابات رقم 9.97 . و ينتخب أعضاء مجلس الجهة لمدة ست سنوات بموجب نص المادة 43 من قانون الانتخابات السالف الذكر .

ولا يؤهل للترشح للانتخاب بصفة مستشار جهوي كل من ⁴⁹ :

- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمس التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المنصوص عليها في الفصل 17 من الظهير الشريف الصادر في 21 من صفر 1378 (6 سبتمبر 1958) المعتبر بمثابة قانون الجنسية المغربية ؛
 - الأشخاص الذين اختل فيهم نهائيا شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة ليكونوا ناخبين ؛ الأشخاص الذين يزاولون فعليا الوظائف الآتي بيانها أو الذين يكونون قد انتهوا من مزاولتها منذ أقل من ستة أشهر في التاريخ المحدد للاقتراع ؛
 - القضاة ؛
 - قضاة المجلس الأعلى للحسابات وقضاة المجالس الجهوية للحسابات ؛
 - العمال و الكتاب العامون للعمال أو الأقاليم و الخلفاء الأولون للعمال و الباشوات و رؤساء دواوين العمال و رؤساء المقاطعات الحضرية و رؤساء الدوائر و القواد و خلفائهم و خلفاء المقاطعات و الشيوخ و المقدمون ؛
 - المحتسبون ؛
 - حكام الجماعات و المقاطعات و نوابهم ؛
 - الأشخاص الآخرون غير المشار إليهم أعلاه الذين فقدوا الاستفادة من الحق النقابي عملا بالمرسوم رقم 2.57.1465 الصادر في 15 من رجب 1377 (5 فبراير 1958) في شأن ممارسة الموظفين الحق النقابي، كما وقع تغييره بالمرسوم الملكي رقم 010.66 بتاريخ 27 من جمادى الآخرة 1386 (12 أكتوبر 1966).
- ثانيا : تنظيم و تسيير المجلس الجهوي .

ينتخب مجلس الجهة من بين أعضائه رئيسا و عدة نواب يؤلفون مكتب الجهة المذكور لمدة ثلاث سنوات ، حيث يجري انتخاب أعضاء المكتب الجهوي خلال خمسة عشر يوما الموالية لانتخاب المجلس أو انقضاء مدة انتداب أعضاء المكتب المنتهية مهامهم أو لتاريخ انقطاع المكتب عن مزاولته مهامه لأي سبب من الأسباب . يتم انتخاب رئيس مكتب الجهة و نائبه الأول و الثاني طبقا لشروط النصاب القانوني المقررة في المادة 28 من نفس القانون و بواسطة الاقتراع السري ، و لا يمكن أن يقع الانتخاب في الدورتين الأولىتين للاقتراع إلا بالأغلبية

⁴⁹ - المادة 42 من قانون الانتخابات رقم 9.97 .

المطلقة للأعضاء الحاضرين ، و إذا كان من الضروري اجراء اقتراع ثالث فإن الانتخاب في هذه الحالة يكون بالأغلبية النسبية للأعضاء المذكورين ، و في حالة تعادل الأصوات يعلن عن انتخاب المترشح الأكبر سنا، و في حالة تعادل الأصوات و السن يعين المترشح المنتخل عن طريق القرعة ، أما باقي نواب الرئيس فيتم انتخابهم طبقا لنفس الشروط المتعلقة بالنصاب و التصويت السري ، بالاقتراع بالقاعة عن طريق التمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية⁵⁰ .

و قد حدد المشرع المغربي عدد نواب رئيس مكتب الجهة تبعا لعدد سكان كل جهة على الشكل التالي:

- خمسة نواب في الجهات التي يكون عدد سكانها أقل من مليون نسمة .
- سبعة نواب في الجهات التي يتراوح عدد سكانها أقل من مليون نسمة .
- تسعة نواب في الجهات التي يبلغ عدد سكانها مليونين نسمة فأكثر⁵¹ .

يمكن اقالة رئيس الجهة من مهامه بعد انصرام أجل سنة من تاريخ انتخابه ، و ذلك بقرار معلل يوافق عليه بالاقتراع السري الثلثان على الأقل من الأعضاء المزاولين مهامهم في المجلس الجهوي ، و تترتب عن هذه الاقالة التي يسري أثرها ابتداء من تاريخ تبليغها إلى عامل العمالة أو الاقليم مركز الجهة إقالة نواب الرئيس⁵² .

و يتم توقيف أو عزل رؤساء المجالس الجهوية و نوابهم بعد الاستماع إليهم أو استدعائهم للإدلاء بإيضاحات مكتوبة حول الأفعال المنسوبة إليهم ، على أن لا تتجاوز مدة هذا التوقيف شهرا واحدا بموجب قرار معلل يصدره وزير الداخلية و ينشر في الجريدة الرسمية⁵³ . و يمكن حل مجلس الجهة بمرسوم معلل في الجريدة الرسمية ، و في حالة الاستعجال ، يمكن توقيف المجلس بقرار معلل يصدره وزير الداخلية و ينشر في الجريدة الرسمية ، على أن لا تتجاوز مدة التوقيف ثلاث أشهر⁵⁴ .

الفقرة الثانية : حدود الاختصاصات الجهوية .

أصبحت الجهة بموجب الظهير المتعلق بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات لسنة 1997 ، تتوفر لأول مرة على اختصاصات و صلاحيات في مجال التنمية الجهوية عكس ما كان عليه الأمر سابقا في ظهير 16 يونيو 1971 . حيث أصبح بإمكانها ممارسة عدة اختصاصات منها ما يدخل في نطاق الاختصاصات التي يمارسها مجلس الجهة ، و أخرى أسندت لرئيس الجهة ، و عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة .

⁵⁰ - المادة 10 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 47.96 .

⁵¹ - المادة 12 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 47.96 .

⁵² - المادة 16 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 47.96 .

⁵³ - المادة 17 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 47.96 .

⁵⁴ - المادة 19 من القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 47.96 .

أولاً: اختصاصات المجلس الجهوي .

فيما يخص الاختصاصات المنوطة بمجالس الجهات أكد القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات على ثلاثية الاختصاصات ، منها ما هو ذاتي ومنها ما هو منقول وآخر استشاري.

أ - الاختصاصات الخاصة بمجلس الجهة :

يختص مجلس الجهة وفق المادة السادسة من القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات بالبث في مختلف قضايا الجهة ، و يقر لهذه الغاية التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية .

و قد اعترفت المادة السابعة من نفس القانون إلى جانب هذا الاختصاص العام ببعض الاختصاصات المحددة للجهة على سبيل الحصر والمتمثلة في ما يلي⁵⁵ :

- دراسة الميزانية الجهوية و التصويت عليها ، و دراسة الحساب الإداري و المصادقة عليه؛
- إعداد مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، وفق التوجيهات و الأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية، و في حدود الوسائل الخاصة بالجهة و الموضوعة رهن تصرفها ؛
- إعداد التصميم الجهوي لهيئة التراب ووفقا للتوجيهات و الأهداف المعتمدة على المستوى الوطني ؛
- تحديد كيفية وضع أساس الرسوم، و الأتاوى، و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة، و تحديد تعريفاتها و قواعد تحصيلها و ذلك وفق القوانين الجاري بها العمل ؛
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة و التشجيع على إنجاز تلك الاستثمارات ، لاسيما تنظيم و إقامة مناطق صناعية و أخرى للأنشطة الاقتصادية؛
- اعتماد التدابير المتعلقة بالتكوين المهني ؛
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش التشغيل ؛
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الرياضة ؛
- اعتماد التدابير الهادفة إلى حماية البيئة ؛
- اتخاذ الإجراءات الهادفة إلى عقلنة تدبير الموارد المائية ؛
- اعتماد التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية ؛

⁵⁵ - المادة 7 من القانون المنظم للجهات رقم 47.96 .

• اعتماد التدابير المتعلقة بمساندة أعمال التضامن الاجتماعي ؛

• اعتماد التدابير المتعلقة المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية و إنعاشها .

على هذا الأساس، يمكن تجميع مختلف هذه الاختصاصات في ثلاث وظائف أساسية، الأولى تتمثل في التخطيط و إعداد التراب من خلال مساهمة مجالس الجهات في إعداد التصاميم الجهوية للتهيئة العمرانية، و الثانية تتمثل في التنمية الاقتصادية من خلال المساهمة المباشرة للجهات في إنجاز التجهيزات اللازمة للتنمية المحلية ، و إقامة و تنظيم المناطق الصناعية، أما الثالثة فتتجلى في التنمية الاجتماعية و الثقافية، و ذلك من خلال إنعاش الرياضة ، و التشغيل ، و الأنشطة الاجتماعية و الثقافية ، و كذا مساندة الأعمال التضامنية الاجتماعية .

ب - الاختصاصات المنقولة أو المحولة :

علاوة على الاختصاصات الخاصة بالجهة نص نفس القانون المنظم للجهات على اختصاصات أخرى ، تتمثل في الاختصاصات المحولة أو المنقولة من الدولة إلى الجهة و التي يمكن حصرها في المجالات التالية:

• إقامة و صيانة المستشفيات و الثانويات و المؤسسات الجامعية و توزيع المنح الدراسية؛

• تكوين أعوان و أطر الجماعات المحلية ؛

• توفير التجهيزات ذات الفائدة الجهوية⁵⁶ .

على أن يكون نقل كل عبء أو اختصاص للدولة مقرونا بتحويل للموارد المطابقة لذلك.

و للإشارة ، « فممارسة مجلس الجهة للاختصاصات المحولة من طرف الدولة يدخل ضمن استراتيجية

تنموية محلية تستجيب لثلاثة أسباب موضوعية تتمثل في ما يلي:

• الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية عن طريق الارتقاء بالجماعة المحلية نحو أعلى مستويات

المسؤولية ؛

• التخفيف من الأعباء ذات الصبغة المحلية الملقاة على كاهل الدولة و التي يمكن للجماعات المحلية أن

تتكلف بها ؛

• ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة⁵⁷ .

⁵⁶ - المادة 8 من القانون المنظم للجهات رقم 47.96 .

⁵⁷ - المهدي بنمير ، " التنظيم الجهوي بالمغرب دراسة تحليلية للقانون رقم 47-96 المتعلق بتنظيم الجهات " ، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية ، المطبعة والوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1997 ، ص 69 .

ج - الاختصاصات الاستشارية :

يمارس مجلس الجهة اختصاصات أخرى تم التنصيص عليها في القانون رقم 96 - 47 المتعلق بالتنظيم الجهوي تتمثل في تقديم الاقتراحات و إبداء الآراء في ميدان التنمية الجهوية ولهذه الغاية فهو:

- يقترح على الإدارة و على الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش تنمية الجهة ، إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاص الجهة المذكورة أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها ؛
- يقترح إحداث المرافق العامة الجهوية و طرق تنظيمها و تدبيرها، خاصة عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة، وإما عن طريق الامتياز ؛
- يقترح كل تدبير يتعلق باختيار الاستثمار المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو من لدن شخص من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام ؛
- يبدي رأيه في السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني و التعمير و وسائلها ؛
- يبدي رأيه في السياسات المتعلقة بإقامة المؤسسات الجامعية و المستشفيات في نطاق الجهة⁵⁸.

ثانيا : اختصاصات رئيس مجلس الجهة .

يمارس رئيس مجلس الجهة فور انتخابه الاختصاصات المسندة إليه طبقا لمقتضيات القانون المنظم للجهات رقم 96 - 47 و المتمثلة في الاختصاصات التالية :

- رئاسة مجلس الجهة ؛
- تمثيل مجلس الجهة في المؤسسات العامة الجهوية ، كما يمكن أن ينوب عنه أحد نوابه طبقا لمقتضيات المادة 49 من نفس القانون ؛
- يحدد هو و عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة عدد المكلفين بمهمة و المكلفين بالدراسات الذين هم من الإدارة ؛
- توظيف المكلفين بمهمة أو بالدراسات مباشرة بموجب عقدة ؛
- تعيين الكاتب العام و المكلفين بمهمة و المكلفين بالدراسات بمقتضى مقرر يؤشر عليه عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة طبقا لمقتضيات المادة 51 من نفس القانون ؛

⁵⁸ - المادة 9 من القانون المنظم للجهات رقم 47.96 .

• تفويض بعض الاختصاصات إلى واحد أو أكثر من النواب ، أو إلى واحد أو أكثر من المستشارين الجهويين إذا عاق عائق نواب رئيس مجلس الجهة ؛

• تفويض الإمضاء بقرار في مجال التسيير الإداري إلى الكاتب العام للجهة ومراقبته ومسؤوليته على أن يتم نشر القرار المذكور في الجريدة الرسمية للجماعات المحلية ، و ذلك طبقا لمقتضيات المادة 52 من نفس القانون .

تأسيسا على ما سبق ، نستنتج أن اختصاصات رئيس مجلس الجهة تبقى مجرد اختصاصات شكلية ترتبط أساسا في تسيير الأعمال الداخلية لمجلس الجهة و تمثليه داخل المؤسسات العامة ، في حين تعود السلطة الرئيسية لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة بالنظر للاختصاصات الهامة و المختلفة التي يضطلع بها و التي تتوزع إلى اختصاصات في المجال التنفيذي و أخرى في المجال المالي ، فضلا عن ممارسة بعض الاختصاصات التي تهم مجالات أخرى ، و لعل أهم هذه الاختصاصات هي التي نصت عليها المادة 67 من القانون المنظم للجهات رقم 96 – 47 التي جعلت عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة هو الأمر بالصرف .

المطلب الثاني : تقييم التجربة الجهوية على ضوء القانون رقم 96 – 47 .

رغم الجهود التي قامت بها الدولة لتزليل خيار الجهوية قبل و مع صدور القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 96 – 47 ، فإن كل المبادرات المتبناة لم تحقق الهدف المنشود، فقد اتسم واقع تدبير الجهات في إطار القانون المتعلق بتنظيم الجهات رقم 96 – 47 ، بتعدد الاكراهات و هو ما أثر سلبا على ممارسة الفعل الجهوي . و بغرض كشف عمق هذه الثغرات ، سيتم تقييم نجاعة التدبير الجهوي من خلال تحليل بعض المقتضيات القانونية التي جاء بها القانون رقم 96 – 47 . و المتمثلة في اختلالات مؤسساتية و تنظيمية و قانونية (الفقرة الأولى) ، و هشاشة استقلال القرار المالي و تشديد الوصاية المالية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : اختلالات مؤسساتية و تنظيمية و قانونية .

1 – غياب الديمقراطية المحلية .

نلاحظ من خلال تحليل مضامين القانون رقم 96 – 47 المتعلق بتنظيم الجهات أن المشرع المغربي لم يترك مجالاً لتعزيز مبدأ الديمقراطية المحلية و الذي هو المدخل الأساس للتنمية الترابية ، حيث منح المشرع المغربي السلطة التقديرية لمؤسسة عامل الإقليم مركز الجهة ، و هو ما كرس هيمنة مؤسسة العامل على أعمال رئيس مجلس الجهة ، حيث يعتبر عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة السلطة التنفيذية الحقيقية لمؤسسة الجهة و

ذلك بدليل الصلاحيات التقريرية التي خولت له بموجب المواد 55 و 56 من القانون رقم 96 – 47 و المتمثلة في :

- انجاز أعمال الكراء و البيع و الشراء و ابرام الصفقات؛
- تنفيذ الميزانية و اعداد الحساب الإداري؛
- اتخاذ القرارات المتعلقة بفرض الرسوم و الأتاوى ؛
- تمثيل الجهة لدى المحاكم؛

و هو ما يؤكد تناول مؤسسة العامل على وظائف و اختصاصات رئيس مجلس الجهة و مساسا بمبدأ الديمقراطية المحلية ، و الذي يعتبر مبدأ عاما لدمقرطة مؤسسة الجهة . على اعتبار أن الديمقراطية المحلية هي اختيارا استراتيجي وطني من شأنه أن يؤدي إلى التغيير المؤسساتي على المستوى الترابي ككل.

2 - تداخل و هزلة الاختصاصات .

من بين الانتقادات التي يمكن اثارها بخصوص اختصاصات المجالس الجهوية التي جاء بها القانون رقم 96 – 47 المتعلق بتنظيم الجهات تتجلى في تضارب الاختصاصات بين الجهات و باقي الجماعات الترابية، كذلك بين هذه الجماعات و عمالات الأقاليم، و ذلك نتيجة عدم تحديد واضح لاختصاص كل جماعة ترابية، و كذا تحديد علاقتها القانونية فيما بينها و فيما بينها و بين باقي إدارات الدولة و مؤسساتها العمومية. و هو ما يمكن استنتاجه عند مقارنة الاختصاصات الذاتية التي منحها المشرع للجهات من خلال المادة 7 مع اختصاصات بعض إدارات الدولة و مؤسساتها من قبيل اعتماد التدابير المتعلقة بالتكوين المهني (الفقرة 7) ، و انعاش التشغيل (الفقرة 8)، و انعاش الرياضة (الفقرة 9)، و حماية البيئة (الفقرة 10)، و عقلنة تدبير الموارد المائية (الفقرة 11) و المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية و انعاشها (الفقرة 14).

من جهة أخرى نجد المشرع المغربي رغم منحه للجهات امكانية نقل بعض الاختصاصات من الدولة و التي تمارسها كل جهة في حدودها الترابية من خلال مضامين المادة 8 و التي حصرها في اقامة و صيانة المستشفيات و الثانويات و المؤسسات الجامعية و توزيع المنح الدراسية و تكوين أعوان و أطر الجماعات الترابية و التجهيزات ، إلا أنه أثار اشكالية تنظيم هذه الاختصاصات ، حيث أغفل تحديد كيفية و سبل نقل هذه الاختصاصات و ظرفها الزمني ، إضافة الى عدم تحديده لمعايير الاستفادة من هذه الاختصاصات المنقولة و التي تراعي مؤشر التفاوتات المجالية بين الجهات ، خاصة و أنه أكد في الفقرة الثانية من نفس المادة 8 المذكورة أعلاه على أن نقل كل اختصاص من اختصاصات الدولة يكون مقرونا بتحويل الموارد المطابقة لذلك خاصة الاعتمادات المالية ، و ذلك بنص تشريعي أو تنظيمي ملائم لطبيعة الاختصاص المنقول .

فرغم إشارة المشرع إلى امكانية سعي الجهات للتعاون مع الدولة و بين الأشخاص الخاضعة للقانون العام في من خلال الفقرة الأخيرة من المادة 8 ، إلا أنه ترك المجال ضيقا لهذا التعاون حيث لم يحدد مجالات هذا التعاون و حدوده و تمويله ، في حين اكتفى بتحديد شروطه باتفاقية ، كما أنه حرم الجهات من فرص التعاون التي يمكن أن يحصل بين هاته الجهات و باقي الجهات و المنظمات الدولية و الذي يمكن أن يشمل كافة المجالات التدييرية و التي تعود بفائدة على الجهات و تحقيق التنمية بها .

3 - غياب مراسيم تطبيقية تحدد اختصاصات المجالس الجهوية .

نظرا لما يتطلبه تنفيذ المشاريع التنموية بالجهات من آليات و تمويل و تحديد للمسؤوليات لم تصاحب مقتضيات القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات المراسيم التطبيقية الكافية، و التي تحدد بوضوح اختصاصات الجهة في جميع مسارات التدبير الجهوي، و تضع الحدود الفاصلة بين تدخلاتها و تدخلات الدولة و باقي الجماعات الترابية ، ما أدى إلى تعليق ممارسة العديد من الاختصاصات و المسؤوليات الجهوية، و الحجز على المشاريع التنموية بجهات المملكة ، و جعل السياسة الجهوية في هذه المرحلة يكتنفها الغموض، مع العلم أن المشرع المغربي منح الجهات الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي نظريا بموجب مقتضيات المادة الأولى من القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات ، و التي لا تستقيم دون توفر آليات التنزيل ، و بالتالي ظلت مؤسسة في هذه المرحلة مؤسسة ذات سيادة غير مباشرة و التي تمارسها في المجال السياسي كباقي الهيئات السياسية الاستشارية الأخرى .

4 - التفاوتات المجالية ما بين الجهات .

شهد المغرب خلال التجربة الجهوية التي أطرها القانون رقم 96.47 المتعلق بتنظيم الجهات اشكالية التفاوتات المجالية بين الجهات نظرا للتقسيم الجهوي الذي قسم تراب المملكة إلى 16 جهة⁵⁹ ، و الذي فشل في القضاء على التباينات الاجتماعية و الاقتصادية بين جهات المملكة، و هو ما أدى إلى عدم التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و التوزيع الغير العادل للثروات ما بين الجهات و الجماعات الترابية، و كذا غياب التجانس بين الجماعات الترابية المكونة للجهة الواحدة رغم تمركز ثروات مهمة ببعض الجهات، الشيء الذي أفرز جهات غنية و جهات معتدلة و أخرى فقيرة . و هو ما ضيع على المغرب في هذه المرحلة فرصة تحقيق مطلب التنمية

⁵⁹ - مرسوم رقم 2.97.246 صادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (17 أغسطس 1997) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة .

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهات الذي كان مطلباً دستورياً بموجب المادة 100 من دستور 1996 و المادة الأولى من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات .

الفقرة الثانية : هشاشة الاستقلال المالي وتشديد الوصاية المالية .

رغم الإيجابيات التي حملها القانون المتعلق بالجهات رقم 96 - 47 و المتمثلة في الحد من حالات التنافي، و ذلك من خلال مضامين المادة 17 التي نصت على تنافي رئيس مجلس الجهة مع مهام رئيس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس غرفة مهنية أو صفة عضو في الحكومة ، و مجلس النواب أو في مجلس المستشارين أو في المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ، إلا أن هشاشة استقلالية القرار المالي (أولاً) و تشديد الوصاية المالية (ثانياً) كانت من أهم الهفوات التي طالت القانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات .

أولاً : هشاشة استقلالية القرار المالي الجهوي .

من العيوب التي شابت التجربة الجهوية في ضوء القانون المنظم للجهات رقم 96 - 47، « تجسدت في وضعية رئيس الجهة الذي لم يكن أمراً بالصرف، كما لم يكن مصدراً لبلورة خطط مستقبلية للتنمية الجهوية»، و هو ما يحيل إلى أن والي الجهة هو المتحكم الأول في الممارسة المالية للجهة باعتباره أمراً بالصرف حسب منطوق الفقرة الثالثة من الفصل الثاني من المادة 67 من القانون رقم 96 - 47 المنظم للجهات، و الذي جسده مضامين المادة 16 من قانون التنظيم المالي المحلي رقم 45.08 التي تلزم على أنه " تحضر الميزانية من لدن رئيس المجلس بالنسبة للجماعات الحضرية و القروية و مجموعاتها و من طرف الأمر بالصرف بالنسبة للجهات و العمالات و الأقاليم...". و هو ما يجعلنا أمام نظام جهوي يتسم بهشاشة استقلال القرار المالي. فالارتباط بين هشاشة الاستقلال المالي الجهوي و التدخل المركزي في تدبير الشأن المالي الجهوي يتجسد في هيمنة القرار المالي المركزي عن طريق مؤسسة الوالي، و هو ما يؤثر بشكل مباشر في ممارسة الجهات لشتى مهامها التدييرية خاصة في شقها المالي و المتمثل في إعداد و تنفيذ الميزانية و المشاريع التنموية المرتبطة بها. حيث يتولى عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة سلطة إنجاز أعمال الكراء و البيع و الشراء و إبرام صفقات الأشغال و التوريدات و تقديم الخدمات، و تنفيذ الميزانية و اعداد الحساب الإداري، و فرض الرسوم و الأتاوى⁶⁰.

⁶⁰ - المادة 55 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات .

ثانيا : تشديد الوصاية المالية .

رغم دسترة الجهوية سنة 1996، و اقتران ذلك بإطار قانوني منظم للفعل الجهوي بموجب القانون رقم 96 - 47، إلا أن الجهات ظلت بموجب مضامين هذا القانون محدودة الجدوى و النفاذ مثل الأحزاب السياسية و النقابات ، و ذلك بسبب ثقل نظام الوصاية الممارسة عليها من طرف مؤسسة الوالي الذي كان "الأمر بالصرف" و رئيس الجهة الفعلي ، إضافة إلى طبيعة الاختصاصات الممنوحة للمجالس الجهوية التي اتسمت بالهزلة ، و استقلالها المالي المعدوم مقارنة مع باقي الجماعات الترابية، و من ثم سيكون من المضلل في ظل هذه المرحلة الإقرار بجهوية حقيقة حتى و إن كانت الجهات ذات مجالس منتخبة .

فمن القرارات السلبية للقانون رقم 96 - 47 المتعلق بتنظيم الجهات التي شددت من الوصاية الممارسة على القرارات المالية لمجالس الجهات و التي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة سلطات الوصاية، نجد القرارات المالية المتعلقة بالميزانية الجهوية، و الاقتراضات المراد ابرامها، و الضمانات الواجب منحها، و فتح الحسابات الخصوصية، و الاعتمادات الجديدة و تحويلها من فصل إلى فصل، و قبول الهبات و الوصايا أو رفضها، و تحديد كيفية وضع أساس الرسوم ، و الأتاوى و مختلف الحقوق المحصلة لفائدة الجهة و تحديد تعريفاتها و قواعد تحصيلها و جميع المسائل المرتبطة بتدبير شؤون المرافق العمومية الجهوية و الشركات الاقتصادية المختلطة ، و المعاملات المتعلقة بتدبير عقارات الملك الخاص و العام⁶¹ . و هو ما يضيق بشكل مجحف من استقلالية القرار المالي لرئيس الجهة .

من جهة أخرى، نجد نفس التشديد من الوصاية يطال التمثيل القانوني للجهة ، حيث أن عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة هو من يمثل الجهة أمام المحاكم فيما يخص الدعاوي المتعلقة بالحيازة و يدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجهة⁶² .

فرغم « الطفرة النوعية التي لحقت تطور الجهوية خلال هذه المرحلة ، إلا أنها لم تمثل سوى تجاوبا شكليا مع الأصوات المطالبة بتجاوز انحسار التجربة الجهوية منذ السبعينات التي لم تقدم ما كان يرجى منها⁶³ » ، و التي « ظلت حبيسة إكراهات ضعف الاختصاصات و هزلة الموارد البشرية و المالية و الأليات التدبيرية، هذا إضافة إلى أن التقطيعين الجهويين الذي كان الأول ذو طابع اقتصادي (سبع جهات سنة 1971)، و الثاني ذو

⁶¹ - المادة 41 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات .

⁶² - المادة 56 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات .

⁶³ - محمد المرغدي ، الجهة نحو مرحلة ثالثة ومنتجة ، المجلة المغربية للسياسات العمومية ، العدد 6 ، سنة 2010 ، ص 26 .

طابع إداري (ستة عشر جهة سنة 1997) ، لم يحققا المرامي المرجوة من ورائهما بسبب التفاوتات المجالية الصارخة داخل الجهات وفيما بينها⁶⁴ .

إن تقييمنا لتجربة الجهوية بالمغرب انطلاقا من القانون المنظم للجهات رقم 96-47 يهدف من جهة إلى معرفة أهم الاكراهات التي عانى منها الفعل الجهوي في شقه القانوني و التنظيمي و المؤسساتي في هذه المرحلة، و التي أثرة سلبا على أداءه و فعاليته، و من جهة أخرى مصداقية المغرب في مواكبة التحديات الوطنية و الدولية التي أصبح يطرحها المجتمع الوطني ، و الدولي و المرتبطة بتدبير المجال الترابي ، و التي سترجمها من خلال نظام جهوي بديل أكثر تكيفا مع تطور منظومة اللامركزية و المتمثل في القانون التنظيمي رقم 111.14، و المكانة الدستورية الجديدة التي منحها المشرع المغربي للجهات بموجب مقتضيات دستور 2011 .

المبحث الثاني : قضية الصحراء كمبرر سياسي لقيام الجهوية المتقدمة .

تعتبر قضية الصحراء من المواضيع التي تكتسي حساسية بالغة و مركزا محوريا في العملية السياسية الرسمية، و انشغالا هاما في الفكر السياسي المغربي، فقد أصبحت قضية الصحراء المحيط الفعلي لكل التأثيرات التدييرية و السياسية للدولة .

إن اعتمادنا لأهم المحطات التاريخية و السياسية التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب و التي كانت له عدة دوافع كما أشرنا سالفا ، و التي تهدف إلى الحد من الفوارق الجهوية على جميع المستويات و المتمثلة في : مبررات إدارية : « جعلت السلطة المركزية تعمل منذ الاستقلال على إنشاء مصالح و مرافق إدارية تساعد الحكومة على الصعيد المحلي، و أيضا على الزيادة في عدد الولايات، و العملات ، و الأقاليم، و الجماعات الحضرية و القروية، و إحداث وحدات ترابية جديدة ، و هي الجهات بغية تقريب الإدارة من المواطنين⁶⁵ . مبررات اقتصادية و اجتماعية : و التي كانت دافعا أساسيا نحو تفعيل دعم وجود الجهة ، بمقتضى ظهير رقم 77 - 71 - 1 بتاريخ 16 يونيو 1971 .

مبررات تنموية : من أجل تعزيز الدور التنموي للجهة سنة 1997 عن طريق إصدار القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات .

⁶⁴ - عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية و تدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة ، مرجع سابق، ص 183 .
⁶⁵ - رشيد السعيد ، "مدى مساهمة اللامركزية و اللاتمرکز الإداري في دعم الجهوية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق أكادال - الرباط ، السنة : 2002 - 2001 ، ص 61 .

يفرض علينا تناول أهم المبررات السياسية التي كانت السبب الرئيسي لقيام الجبهة من وجهة نظرنا بشكل فعلي، والتي جعلت المغرب يقدم على التفكير و اختيار نمط جديد لنظامه الجهوي، ألا وهو نظام الحكم الذاتي، و الذي يقتصر على جهات الصحراء دون الجهات الترابية الأخرى للمملكة ، بغرض تعزيز سلطات و اختصاصات و موارد مالية لهذه الجهات (المطلب الأول) ، و كذا إعادة النظر في تحديد مكانة الدولة و الجهة في ظل هذا النظام (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : الهيئات و الاختصاصات و الموارد المالية لجهة نظام الحكم الذاتي .

عرف التنظيم الجهوي بالمغرب محطات هامة و أساسية في تاريخ التنظيم الجهوي، خاصة بعد الرسالة التي قدمها سفير المغرب لدى الأمم المتحدة لمشروع الحكم الذاتي بالصحراء بتاريخ 11 أبريل 2007⁶⁶ ، و التي تتعلق بقضية الصحراء التي كانت و لازالت من أهم و أبرز المبررات لقيام الجيل الجديد للجبهة بالمغرب ، و بالتالي تطور النظام الجهوي على ضوء مقتضيات الحكم الذاتي الذي سيتبناه المغرب بشكل رسمي عن طريق المبادرة المغربية للحكم الذاتي . فرغم أن نظام الحكم الذاتي الذي اختاره المغرب لازال مشروعاً نظرياً، إلا أنه يعكس الرغبة الملحة لواعيهم في تجسيده كنظام جديد للتنظيم الجهوي بالمغرب، ما يستدعي منا الإلمام بتركيبة هذا النظام (الفقرة الأولى) ، و الاختصاصات المخولة له و موارده المالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تركيبة نظام الحكم الذاتي .

لإلقاء الضوء على متطلبات إقامة نظام الحكم الذاتي بجهات الصحراء و استعراض إيجابيات و سلبياته، لا بد من تحديد هذا المفهوم و مجاله الجغرافي و المؤسسي الحالي . فالمعنى القانوني لمفهوم الحكم الذاتي في القانون الدولي يفيد منح نوع من الاستقلال الذاتي لتلك الأقاليم المستعمرة ، مع تمتع الدولة المركز بالسيادة عليها⁶⁷ . أما القانون العام الداخلي ، فهو يعرف مفهوم الحكم الذاتي على أنه « نظام لامركزي يقوم على أساس الاعتراف لجهة ما بالاستقلال في إدارة شؤونها بنفسها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية⁶⁸ » .

⁶⁶ - (...) و أمام استحالة تطبيق المقترحات السابقة، الهادفة إلى حل هذا الخلاف، أصبح هذا الملف في طريق مسدود، ما حدا بمجلس الأمن، منذ 2004، للدعوة إلى تجاوزه، بغية التوصل إلى حل سياسي مقبول من جميع الأطراف. واستجابة لهذا النداء، بشرفني أن أوافيك بالوثيقة المتضمنة لـ" المبادرة المغربية للتفاوض بشأن نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء"، و ذلك في إطار سيادة المملكة و وحدتها الوطنية (...).

⁶⁷ - المادة 73 من ميثاق الأمم المتحدة .
⁶⁸ - حكيم التوزاني ، تداعيات مبادرة الحكم الذاتي المغربي لجهة الصحراء على ضوء التجارب الدولية المقارنة ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السويسي - سلا، 2015-2016 ، ص 107 .

إن مشروع نظام الحكم الذاتي المغربي يخص كل من جهة " العيون السمارة بوجدور الساقية الحمراء"، و جهة " الداخلة وادي الذهب " حسب التقسيم الجهوي المعتمد بالمملكة . و تبلغ مساحة جهة العيون الساقية الحمراء « 140.018 كيلومتر مربع ، أي 19.7٪ من التراب الوطني. يحدها من الشمال منطقة كلميم - واد نون، و من الجنوب منطقة الداخلة واد الذهب ، و من الشرق الجمهورية الإسلامية الموريتانية ، و من الغرب المحيط الأطلسي . و تشمل الجهة على المستوى الإداري أربع أقاليم وهي بوجدور، السمارة، العيون، و طرفاية⁶⁹ » ، و يوضح الجدول أدناه المساحة و السكان و الكثافة السكانية و التنظيم الإداري للجهة كالتالي :

الجدول رقم : 1

المساحة و السكان و الكثافة السكانية و التنظيم الإداري لجهة العيون الساقية الحمراء حسب إحصائيات 2014⁷⁰ .

عدد الدوائر	عدد الجماعات			الكثافة السكانية في الكلم مربع	المساحة بالكلم مربع	السكان بالألف نسمة			الإقليم
	حضرية	قروية	المجموع						
1	2	3	5	21.6	11002	235	2	238	العيون
2	1	4	5	1	12838	8	5	13	طرفاية
1	1	3	4	0.9	54178	42	8	50	بوجدور
1	1	5	6	1	62000	57	9	66	السمارة
5	5	15	20	2.6	140018	343	24	367	المجموع

المصدر: مونتوغرافية جهة العيون الساقية الحمراء لعام 2018 .

و تبلغ مساحة جهة الداخلة أوسرد وادي الذهب « 130.898 كيلومتر مربع ، أي 18.4% من التراب الوطني. و يحدها من الشمال إقليم بوجدور، و من الجنوب و الشرق منطقة الجمهورية الإسلامية الموريتانية و من الغرب المحيط الأطلسي .

⁶⁹ - Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Laayoune-Sakia el Hamra, Monographie Générale ,2015 , p. 2 .

⁷⁰ - المديرية الجهوية للتخطيط بالعيون : مونتوغرافية جهة العيون الساقية الحمراء ، سنة 2018 ، ص 9-10 .

تشمل الجهة على المستوى الإداري إقليمين و هما وادي الذهب ، و أوسرد⁷¹، و يوضح الجدول أدناه المساحة و السكان و الكثافة السكانية و التنظيم الإداري للجهة كالتالي:

الجدول رقم : 2

المساحة و الكثافة السكانية و التنظيم الإداري لجهة الداخلة وادي الذهب حسب إحصائيات 2014⁷².

عدد الدوائر	عدد الجماعات			الكثافة السكانية في الكلم مربع لعام 2014	المساحة بالكلم مربع	الإقليم
	حضرية	قروية	المجموع			
2	1	6	7	1.82	69528	وادي الذهب
2	1	5	6	0.26	61370	أوسرد
4	2	11	13	1.09	130898	المجموع

المصدر: مونتوغرافية جهة الداخلة وادي الذهب لعام 2018 .

تيسيرا لتجانس الأفراد و تحقيق المساوات بينهم و منطلقا للحفاظ على المزاوجة بين مطلبي استمرارية وحدة الدولة وفق مبدأ السيادة للدولة، و معالجة تطورات الأقليات بصفة ايجابية اختار المشروع المغربي لنظام الحكم الذاتي بجهة الصحراء كباقي أنظمة الحكم الذاتي القائمة في بعض الدول الغربية الصلاحيات التي يمكن أن تمارسها هاته الجهة عن طريق عدة هيآت ذات سلطات تنفيذية ، و تشريعية ، و أخرى قضائية .

1 - السلطة التنفيذية : يمارسها رئيس حكومة ينتخبه برلمان الجهة و ينصبه الملك⁷³ ، باعتباره المسؤول عن تشكيل حكومته الجهوية و تعيين الموظفين الإداريين للجهة لمزاولة الاختصاصات الموكولة للجهة ، و يعتبر

⁷¹ - Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Dakhla-Oued Eddahab, Monographie Générale, 2015 , p. 3 .

⁷² - Direction régionale de l'aménagement de Dakhla : Monographie de la région de Dakhla-Oued Eddahab, 2018, p.8.
⁷³ - الفقرة 20 ، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية"، سلسلة دفاتر الصحراء، إصدار وزارة الاتصال ، شارع علال الفاسي، مدينة العرفان- الرباط ، طبعة جديدة بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء ، نونبر- سنة 2015 .

مسؤولاً أمام برلمان الجهة بموجب نظام الحكم الذاتي⁷⁴. فهو بذلك يزاول اختصاصات الدولة في جهة الحكم الذاتي للصحراء المنصوص عليها في الفقرة 14 من مشروع الحكم الذاتي بصفته مندوباً للحكومة المغربية و ليس رئيساً لحكومة مستقلة .

2 - السلطة التشريعية: حسب مقتضيات الفقرة 19 من مشروع الحكم الذاتي في الصحراء يتكون برلمان جهة الصحراء من أعضاء يتم انتخابهم من طرف مختلف القبائل الصحراوية ، و كذا من أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان جهة الصحراء. على أن تتضمن تشكيلة برلمان هذه الجهة نسبة ملائمة للنساء. مع العلم أنه يجب أن تكون القوانين التشريعية و التنظيمية مطابقة لنظام الحكم الذاتي في الجهة، و كذا لدستور المملكة⁷⁵.

3- السلطة القضائية : لقد منح مشروع الحكم الذاتي المغربي لبرلمان جهة الصحراء حق إحداث محاكم عادية تبث في المنازعات الناشئة عن تطبيق الضوابط التي تضعها الهيئات المختصة لجهة الصحراء و تتولى إصدار الأحكام بكل استقلالية و باسم الملك .

في نفس السياق ، منح المشروع لبرلمان الجهة حق إحداث محكمة عليا كأعلى هيئة قضائية بالجهة تتولى النظر نهائياً في تأويل قوانين الجهة ، مع ضرورة احترام اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء و المجلس الدستوري بالمملكة⁷⁶ ، و مطابقة الأحكام القضائية لنظام الحكم الذاتي بالجهة و المقتضيات الدستورية للمملكة ، و ذلك لمضمون الفقرة 24 من مشروع الحكم الذاتي السالفة الذكر.

لتجاوز أي تعسف قضائي قد يطال مواطني جهات الصحراء يمنح مشروع الحكم الذاتي سكان هذه الجهات كافة الضمانات التي يكفلها الدستور المغربي في مجال حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها دولياً⁷⁷ . و إلى جانب الهيئات التشريعية ، و التنفيذية و القضائية نص مشروع الحكم الذاتي على ضرورة توفر هذه الجهة على مجلس اقتصادي و اجتماعي يتكون من عدة أعضاء ينتمون إلى قطاعات مختلفة كما يلي⁷⁸ :

- ممثلين عن القطاعات الاقتصادية ؛
- ممثلين عن القطاعات الإجتماعية ؛
- ممثلين عن القطاعات المهنية ؛

⁷⁴ - الفقرة 21 ، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية" ، نفس المرجع السابق .

⁷⁵ - الفقرة 24 ، نفس المرجع .

⁷⁶ - الفقرة 23 ، نفس المرجع.

⁷⁷ - الفقرة 25 ، نفس المرجع .

⁷⁸ - الفقرة 26 ، نفس المرجع.

- ممثلين عن القطاعات الجمعوية .

إضافة إلى ممثلي القطاعات المذكورة أعلاه ، أشار المشروع في نفس الفقرة إلى ضرورة توفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجهة على شخصيات ذات كفاءة عالية .

الفقرة الثانية : اختصاصات جهات نظام الحكم الذاتي ومواردها المالية .

إن نظام الحكم الذاتي بجهات الصحراء يستوجب ضرورة تمتيع هذه الجهات بمجموعة من الاختصاصات مع استثناء بعضها ، خاصة الاختصاصات المتعلقة بالسيادة والتي تبقى من صلاحيات الدولة المركزية ، فهل تضمن المشروع المغربي للحكم الذاتي تحديد هذه الاختصاصات ؟

1 - الاختصاصات الذاتية :

خص مشروع الحكم الذاتي جهات الصحراء ببعض الاختصاصات في عدة ميادين تمارسها داخل الحدود الترابية هيئات تنفيذية و تشريعية و قضائية ، في حين أبقى هذا المشروع على اختصاصات حصرية لفائدة الدولة ، و أخرى تتم ممارستها باتفاق بين الدولة و الجهة ، و قد شملت الاختصاصات الذاتية لهذه الجهات الميادين التالية:

- على المستوى الإداري و الأمني و القضاء : الإدارة المحلية و الشرطة و المحاكم ؛
- على المستوى الاقتصادي : التنمية الاقتصادية ، و التخطيط الجهوي ، و تشجيع الاستثمارات ، و التجارة و الصناعة و السياحة و الفلاحة ؛
- على المستوى المالي: ميزانية الجهة و نظامها الجبائي؛
- على المستوى الاجتماعي : السكن ، و التربية ، و الصحة ، و التشغيل ، و الرياضة ، و الضمان الاجتماعي ، و الرعاية الاجتماعية ؛
- على مستوى التنمية الثقافية : النهوض بالتراث الثقافي الصحراوي الحساني ؛
- على مستوى البنى التحتية و البيئية : الماء ، و المنشآت المائية و الكهربائية ، و الأشغال العمومية ، ثم النقل و البيئة⁷⁹ .

⁷⁹ - الفقرة 12، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية"، مرجع السابق.

كما تمثل الجهة ساكنة جهة الصحراء في البرلمان و باقي المؤسسات الوطنية ، و تشارك في كل الانتخابات الوطنية ، و ذلك طبقا لمضمون الفقرة 18 من المبادرة المغربية للحكم الذاتي لجهات الصحراء .

2- الاختصاصات الحصرية لفائدة الدولة :

مقابل الاختصاصات الخاصة بجهات الصحراء احتفظ مشروع الحكم الذاتي باختصاصات خاصة بالدولة تتجلى في عدة مجالات أهمها⁸⁰ :

- مقومات السيادة : المتمثلة في العلم و النشيد الوطني و العملة :
 - مقومات المؤسسة الملكية: المتمثلة في الاختصاصات الدستورية و الدينية للملك، بصفته أميراً للمؤمنين، و الضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية، و للحريات الفردية و الجماعية .
- ينضاف لهذه المجالات اختصاصات أخرى تتجلى في الأمن الوطني و الدفاع الخارجي و الوحدة الترابية ، ثم العلاقات الخارجية، و النظام القضائي .

3- الاختصاصات الممارسة عن طريق اتفاق بين الدولة و جهات نظام الحكم الذاتي :

هي تلك الاختصاصات التي لا يوجد لها سند قانوني و لم يتم التنصيب صراحة على تخويلها، حيث يمكن أن تمارس جهات الصحراء اختصاصات أخرى بناء على اتفاق يتم بينها و بين الدولة ، عملاً بمبدأ التفريع .

4- الاختصاصات الممارسة في إطار التشاور و التعاون :

يجوز لجهات الحكم الذاتي بالصحراء، بعد التشاور مع الحكومة، أن تسعى لإقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار و التعاون بين الجهات ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الدولة هي المسؤولة عن العلاقات الخارجية فيما يتعلق بكل القضايا ذات الصلة المباشرة باختصاصات جهة الصحراء بعد التشاور مع هذه الأخيرة⁸¹ .

5 : الموارد المالية .

للحديث عن الموارد المالية لمنطقة نظام الحكم الذاتي بجهات الصحراء لابد لنا من استحضار أهم الموارد التي تتوفر عليها كل من جهتي العيون الساقية الحمراء و الداخلة وادي الذهب ، و التي ستكون لا محالة مصدراً أساسياً لتمويل نظام الحكم الذاتي .

⁸⁰ - الفقرة 14، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية"، نفس المرجع السابق .

⁸¹ - الفقرة 15، نفس المرجع.

يشكل الفوسفات إلى جانب الرمل بالنسبة لجهة العيون الساقية الحمراء « الجزء الأكبر من الثروة المعدنية المستغلة بالجهة و الذي يستخرج من رواسب منطقة بوكراع ، و المقدر حسب معطيات عام 2011 بنحو 2913 ألف طن ، و 26٪ من الإنتاج الوطني (مقابل 10٪ في عام 2001).

كذلك نجد تصدير الرمل ، المصنف على أنه نشاط تعديني ، و الذي من شأنه أن يساهم بشكل كبير في الدخل الناتج عن قطاع التعدين في المنطقة ، و المنظم على شكل موافقات ممنوحة لاستغلال المحاجر ، خاصة بالقرب من ميناء العيون حيث يتم شحن الرمال إلى جزر الكناري.

إضافة إلى الفوسفات و الرمال، نجد قطاع الصيد البحري الذي يمثل أحد أهم قطاعات الاقتصاد الجهوي . فمن حيث الإنتاج ، تأتي غالبية المصايد من ميناء العيون بنسبة 98 ٪ ، و التي تشكل نسبة 30٪ من المصيد الوطني ، فقد حقق هذا القطاع من حيث القيمة 708 مليار درهم في عام 2012⁸² .

أما بالنسبة لجهة الداخلة وادي الذهب فهناك « تنوع كبير يميز باطن تربة هذه الجهة ، حيث هناك الفوسفات ، و الذي بدأ استغلاله في الستينيات بعد اكتشاف كميات كبيرة من هذه المادة في أمسليكن و عزيق و العبادلة و في منطقة واد ذهب.

إلى جانب الفوسفات ، يعد الحديد أيضا أحد الثروات المعدنية الموجودة و تقدر احتياطيات هذا المعدن بنحو 400 مليون طن على طول ساحل المحيط الأطلسي بنسبة 57٪ ، كذلك النحاس فهو موجود أيضا في صورة منجمه بمنطقة أكجوت قرب الحدود الموريتانية.

و في المجال الزراعي تتوفر منطقة وادي الذهب على تربة خصبة تصل مساحتها 500 هكتار من الأراضي الزراعية مجهزة بأحدث المعدات ، و التي يمكن أن تساهم في الاكتفاء الذاتي الغذائي للجهة⁸³ .

إضافة إلى كل هذه الموارد الطبيعية التي تزخر بها جهات الصحراء، توجد أيضا المحاليل الملحية، و يمكننا أن نذكر: تازغا ، أم ضباء ، تسليتين ، تسفورين. و تعتبر أكبر مصانع الملح في Tazgha ، حيث تنتشر على مساحة كبيرة تقدر احتياطياتها بـ 4.5 مليون طن ، و تعمل منذ عام 1991 بواسطة Somasel ، و هي شركة تنتج ما يقرب من 20000 طن من الملح سنويا و توظف ما يقرب من 500 شخص كل موسم. كذلك الصيد البحري ، و الذي يعد قاطرة التنمية بجهة الداخلة وادي الذهب ، حيث يزخر بثروة سمكية هائلة .

⁸² - Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Laayoune-Sakia el Hamra, Monographie Générale, 2015 , p. 36-38-39 .

⁸³ - Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Dakhla-Oued Eddahab, Monographie Générale, 2015 , p. 41-45 .

فإذا كان الأصل في توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجهات هو أن يقترن نقل كل اختصاص بالموارد المالية الضرورية له ، فهل تضمن المشروع المغربي للحكم الذاتي هذا المبدأ؛ بغية تحقيق التنمية المنشودة ، وبالتالي إعطاء المشروعية و الشرعية اللازمتين لهذا المشروع .

ضمانا لتمكين الجهات موضوع نظام الحكم الذاتي من ممارسة اختصاصاتها ، و تحقيقا للتنمية في جميع المجالات على صعيد الجهة ، حدد مشروع الحكم الذاتي الموارد المالية اللازمة التي ستساعد هذه الجهات في ذلك و المتمثلة في ما يلي :

- الضرائب و الرسوم و المساهمات المحلية المقررة من لدن الهيئات المختصة للجهة؛
- العائدات المتأتية من استغلال الموارد الطبيعية، المرصودة للجهة؛
- جزء من العائدات المحصلة من طرف الدولة و المتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة؛
- الموارد الضرورية المخصصة في إطار التضامن الوطني؛
- عائدات ممتلكات الجهة⁸⁴ .

على هذا الأساس يكون المشرع المغربي قد سلك مسلك أهم النماذج المقارنة لنظام الحكم الذاتي في توزيع الاختصاصات ، و التي اعتمدت ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين الدولة و الجهات كما يلي :

- « تعيين و تحديد الصلاحيات التشريعية و التنفيذية و القضائية بين الإقليم و الجهة و السلطة المركزية ؛
- الاقتصار على توزيع و تحديد صلاحيات الإقليم المحكوم ذاتيا في مجالات معينة؛
- الاكتفاء بتعيين و تحديد صلاحيات السلطة المركزية ذات السيادة، أما الباقي فيترك للجهات⁸⁵ .»

المطلب الثاني : تقييم المشروع النظري لنظام الحكم الذاتي بجهات الصحراء .

يمنح المشروع النظري لجهات الحكم الذاتي بالصحراء عدة اختصاصات تتمثل في سلطات تنفيذية ، و تشريعية و قضائية ، مع جعل هذه الاختصاصات تبقى تابعة لوصاية الدولة المركزية ، لذلك عملت المبادرة المغربية للحكم الذاتي على خلق علاقات بين الدولة و جهات الصحراء ، تكريسا لمبدأ الوحدة الوطنية التي يقوم

⁸⁴ - الفقرة 13، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية"، مرجع سابق.

⁸⁵ - عبد القادر الكيحل ، الرهانات السياسية و التنموية للجهة بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس السويسي - الرباط ، سنة 2009 ، ص 152 .

عليها نظام الحكم في المغرب . وهو ما يعتبر قاعدة للفقهاء الدستوري الذي يشترط في تسيير الأقاليم ذات نظام الحكم الذاتي أن يتم « عن طريق هيئات سواء تشريعية أو تنفيذية تحدد طريقة انتخابها و صلاحياتها بمقتضى قواعد القانون الدستوري ، التي تفرض ضرورة توافق التشريعات المحلية مع التشريعات الوطنية تحقيقا للاستقلال النسبي و مبدأ الوحدة⁸⁶ » . فهل أسس مشروع نظام الحكم الذاتي لقواعد و مرتكزات تشريعية فعلية و عملية لفض النزاع حول قضية الصحراء ؟

هذا ما سنتناوله من خلال الاختصاصات الحصرية التي تحدد مجالات تدخل الدولة داخل جهات نظام الحكم الذاتي بالصحراء (الفقرة الأولى) ، و مكانة هاته الجهات داخل الدولة (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : سلطة الدولة داخل جهات نظام الحكم الذاتي بالصحراء .

إن تناول المشروع المغربي للحكم الذاتي على مستوى السلطات التنفيذية في الفقرة 16 على أن مزاوله جميع الاختصاصات الممنوحة للدولة في جهة الحكم الذاتي بالصحراء تتم عن طريق مندوب حكومي، تنصبه السلطة المركزية حسب مضمون الفقرة 20 . معناه ، أن نظام الحكم الذاتي الذي جاء به هذا المشروع قائم على عنصر الوصاية الذي بواسطته تضل الدولة المركزية هي صاحبة القرار ، خاصة القرارات المتعلقة بميادين السيادة ، حيث تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة ، خصوصا فيما يتعلق بالدفاع و العلاقات الخارجية و الاختصاصات الدستورية و الدينية للملك⁸⁷ . كذلك مقومات السيادة التي تشير إليها الفقرة 14، و المتمثلة في العلم و العملة و النشيد الوطني، إضافة إلى النظام القضائي الذي تصدر محاكمه الأحكام باسم الملك حسب ما جاء في الفقرة 22، و كذا الأمر بالنسبة للأحكام و القوانين التشريعية و التنظيمية الصادرة عن هيئات جهة الحكم الذاتي للصحراء التي يجب أن تكون مطابقة لنظام الحكم الذاتي في الجهة و دستور المملكة طبقا لما جاء في مضمون الفقرة 24 .

فالملاحظ أنه رغم احتفاظ الدولة على جل هذه الاختصاصات المذكورة أعلاه ، إلا أنه نجدها تتخلى عنها من جانب آخر، وهو ما يؤكد مضمون الفقرة 16 ، حيث جاء فيها " يزاول مندوب الحكومة اختصاصات الدولة في جهة الحكم الذاتي للصحراء ، المنصوص عليها في الفقرة 14 أعلاه"، ما يعني أن رئيس جهة الصحراء بصفته مندوبا للحكومة سيمارس إضافة إلى الاختصاصات المرتبطة بالسيادة و الأمن و الدفاع و العلاقات

⁸⁶ - محمد بويوش ، قضية الصحراء و مفهوم الاستقلال الذاتي ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكدال – الرباط ، سنة 2002-2003 ، ص 25 .
⁸⁷ - الفقرة 6 ، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية" ، مرجع سابق .

الخارجية و القضاء، الاختصاصات المتعلقة بمقومات المؤسسة الملكية ، وهو الشيء الذي يجعل القارئ يتوه عن المعنى الحقيقي لهذه الفقرة.

أما من الناحية المالية ، فرغم ما نص عليه مشروع الحكم الذاتي من موارد مالية، تبقى استقلالية القرار المالي لجهات الصحراء ضئيلة، حيث تظل الدولة المركزية هي صاحبة القرار المالي، وهذا ما تجسده مقتضيات الفقرة 13 المتعلقة بالموارد المالية لجهات الصحراء، و المتمثلة في ممارسة الدولة لصلاحيه تحصيل جزء من الموارد الطبيعية الموجودة داخل هذه الجهات، وكذا الأمر بالنسبة للموارد المخصصة في إطار التضامن الوطني عملاً بمبدأ التضامن بين جهات المملكة. وهو ما يؤكد تبعية جهات نظام الحكم الذاتي للدولة المركزية وعدم تمتيعها بالشخصية القانونية ، باعتبارها مجرد وحدات إدارية لامركزية في ظل نظام جهوي موسع.

و بالتالي فالسلطات المالية لجهات نظام الحكم الذاتي جد محدودة ، مما يشكل انعكاساً على استقلالها المالي ، بحيث أن الدولة المركزية تبسط هيمنتها على أهم مصادر التمويل ، حيث أن نظام التمويل المركزي لهذه الجهات يستند أساساً على الموارد المالية المتأتية من الموارد الطبيعية لجهات نظام الحكم الذاتي و عائدات ممتلكاتها حسب مضامين الفقرة الثالثة عشر من مبادرة الحكم الذاتي . وهو الأمر الذي نهجته بعض الأنظمة المقارنة التي تعتمد نظام الجهوية السياسية في تمويلها لجهات نظام الحكم الذاتي ، والتي سنتطرق إليها في شق آخر من هذا البحث .

الفقرة الثانية : مكانة جهات الصحراء داخل الدولة في ظل نظام الحكم الذاتي .

باستقراء مضامين مشروع الحكم الذاتي نجده قد احتفظ بمكانة متميزة لجهات نظام الحكم الذاتي داخل هيكل الدولة ، ولعل أبرز هذه المضامين ما جاء في الفقرة 15 التي جعلت مبدأ التشاور بين الدولة المركزية و جهات الحكم الذاتي أساسياً في ما يتعلق بالعلاقات الخارجية ، التي لها صلة باختصاصات هذه الجهات . و الذي يتجسد في رغبة هذه الأخيرة بإقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار و التعاون بينها وبين جهات أخرى. كما أن هذا المشروع في شقه المتعلق باختصاصات التشريعية نجده قد اختار طريقتين لتشكيل التركيبة البرلمانية لجهة الصحراء .

الأولى: تتجلى في اختيار منتخبي الجهة عن طريق القبائل الصحراوية ، أي ممثل عن كل قبيلة (البعد القبلي) ، مع العلم أن هذا الاختيار يعرف بدوره عدة تأويلات على مستوى القبائل الأصلية للصحراء .

الثانية : تتمثل في اختيار منتخبيين بالاقتراع العام المباشر من طرف مجموع سكان جهة الصحراء ، وهذه الطريقة يتم ضمان انخراط ساكنة الصحراء من الأصول غير الصحراوية في تمثيلية برلمان جهة الصحراء ، ما يضمن سيطرة الدولة المركزية على هذا الجهاز التشريعي.

أما على مستوى السلطة القضائية ، فيفهم من التصور العام للنظام القضائي لجهات الصحراء حسب مضامين مشروع الحكم الذاتي أن هذا الجهاز لا يتمتع بالاستقلالية بل يبقى تابعا للجهاز القضائي المركزي ، و هو ما تأكده مضامين الفقرتين 24 و 25 و المشار إليهما سلفا .

نضرا للخصوصية و الاعتبار السياسية لجهات مشروع نظام الحكم الذاتي ، يبدو أن هذه الجهات ستعرف استثناء عن باقي الجهات الترابية الأخرى ، و هو ما يتضح من خلال مقتضيات مشروع الحكم الذاتي ، إلا أنه و حتى يتم تجسيد هذا المشروع على أرض الواقع فالدولة ملزمة أولا بأن تقر بذلك في دستورها ، حيث التزمت بأن" تتم مراجعة الدستور المغربي و إدراج نظام الحكم الذاتي فيه ، ضمانا لاستقرار هذا النظام و إحلاله المكانة الخاصة اللانقطة به داخل المنظومة القانونية للمملكة"⁸⁸. و هو ما يتعارض مع مضامين الفقرة 27 من نفس المشروع ، حيث تؤكد هذه الفقرة على أن تنزيل هذا المشروع لن يتم إلا بعد التفاوض، و طرحه على السكان المعنيين بموجب استفتاء حر، إضافة إلى اعتماد الاستشارة الديمقراطية ، و التي تعد طبقا للشريعة الدولية ممارسة حرة للحق في تقرير المصير ، و ذلك طبقا للمواثيق و القرارات الدولية . و بالتالي يبقى مشروع الحكم الذاتي مجرد حبر على ورق إلى أن يتم الحسم فيه من قبل جميع أطراف القضية و مصادقة المنتظم الدولي .

تحيلنا مضامين مشروع نظام الحكم الذاتي المغربي على أن هذا النظام لا يتعدى في كونه نظام لامركزي ذو واجهة سياسية ، فجهات الصحراء طبقا لمقتضيات مشروع نظام الحكم الذاتي لا تتمتع بالاستقلال السياسي مقابل تمتيعها باستقلالية نسبية في ممارسة اختصاصاتها بمقتضى مبدأ التدبير الحر الذي أقره الدستور المغربي لعام 2011 ، و بالتالي يظهر التقاطع الواضح بين إكراهات تنزيل هذا المشروع و تفعيل خيار الجهوية المتقدمة بباقي جهات المملكة داخل الدولة الموحدة . كما أن مشروع الحكم الذاتي هذا بقي جامدا ، فهو لم يواكب الاصلاحات التي طالت الوثيقة الدستورية لعام 2011 ، ما يتطلب تعديل بعض فقراته . فرغم ، ما تحمله الاختصاصات الممنوحة نظريا لجهات الصحراء بموجب مشروع الحكم الذاتي في طياتها من قيود خاصة على مستوى الاختصاصات التشريعية و التنفيذية و المالية . إلا أنها تعكس رغبة واضعيه في تكريس جيل

⁸⁸ - الفقرة 29 ، "مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية" ، مرجع سابق .

جديد من تاريخ التنظيم الجهوي بالمغرب . حيث سيتولى سكان الصحراء تدير شؤونهم من خلال هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية ، تتمتع باختصاصات حصرية⁸⁹ . « وهاهنا يبرز مبدأ التفريع ، المنصب على توزيع الاختصاصات ، ناجعا من حيث أساسه المذهبي ، بيد أن تجسيده على أرض الواقع يظل صعبا دونما ديمقراطية حقيقية للتنظيم السياسي و القانوني للدولة ككل ، حتى وإن نصت عليه المبادرة المغربية بتوصيفه تفريعا بالتوافق⁹⁰ » . فرغم الانتصارات الدبلوماسية التي حققها المغرب في الآونة الاخيرة ، و المتمثلة في نهج سياسة فتح القنصليات الأجنبية في مدن الصحراء ، و اعتراف مؤسسة الرئيس الأمريكي الراحل "دونالد ترامب" ، و إعادة العلاقات الدبلوماسية المغربية الإسرائيلية يمكن أن تشكل مكسبا سياسيا ظرفيا للنزاع في الصحراء ، إلا أن الحل الأمثل يكمن في ترجمة مقتضيات مشروع نظام الحكم الذاتي على مستوى الواقع، و ذلك عن طريق الحد من هفوات التنظيم الترابي المحلي و الجهوي الحالي بجهات الصحراء، و التخلي الفعلي عن المنطق التقليدي لتوزيع السلط، و الحد من سياسة الريع و الامتيازات الفئوية ، و التفعيل الصارم لمبدأي ربط " المسؤولية بالمحاسبة " و "سيادة القانون" و تحقيق مطلب العدالة الاجتماعية ، باعتبار الجهوية المتقدمة هي التربة الخصبة لتقييم حاضر و مستقبل التدبير الإداري و المالي و السياسي لجهات الصحراء و كسب تأييد المجتمع الوطني و الدولي . « فمن المستحيل تصور إطار مؤسسي عام ينهض على أجيال الحقوق ، دونما علاقة بالحسم في ديمقراطية نظام الحكم ، قبل أن تكون القضية المصيرية مرتبطة بمنظومة حكامه ديمقراطية جهوية⁹¹ » .

⁸⁹ - الفقرة 5 ، نفس المرجع السابق .

⁹⁰ - عبد الرحيم العماري ، "في منطق الترافع عن قضية الصحراء أو أصول القوة الترافعية" : حفريات نقدية عن المغرب السياسي ، الجزء الأول ، ملف الصحراء (2015 – 1975) ، مطبعة طوب بريس – الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2016 ، ص 189 .

⁹¹ - عبد الرحيم العماري ، "في منطق الترافع عن قضية الصحراء أو أصول القوة الترافعية" : مرجع سابق ، ص 183 .

الفصل الثاني: مكانة الجهوية في الخطاب السياسي الجديد للمؤسسات الرسمية .

تحظى المؤسسة الملكية بمكانة دستورية، حيث يعتبر الملك رئيسا للدولة، و ممثلها الأعلى، و رمز وحدتها، و ضامن دوامها و استمرارها ، و الحكم الأعلى بين مؤسساتها ، و الساهر على احترام دستورها ، و حسن سير مؤسساتها الدستورية، و على صيانة اختيارها الديمقراطي، و حقوق و حريات مواطنيها و مواطناتها و كذا الجماعات، و على احترام تعهداتها الدولية . و ضامن استقلالها و حوزتها في دائرة حدودها الحقة⁹² .

انطلاقا من السلطة المخولة لرئيس الدولة في مخاطبة الأمة و البرلمان، و تلاوة خطابه أمام كلا المجلسين ، و الذي لا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما⁹³ . إضافة إلى السلطة التي تمارسها الحكومة تحت سلطة رئيسها، من خلال تنفيذ برنامجها الحكومي و ضمان تنفيذ القوانين و الإشراف و الوصاية على المؤسسات و المقاولات العمومية⁹⁴ ، و دور الأحزاب السياسية في تأطير المواطنين و المواطنين و تكوينهم السياسي، و تعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية و تدبير الشأن العام، و المساهمة في التعبير عن إرادة الناخبين، و المشاركة في ممارسة السلطة، لى أساس التعددية و التناوب ، بالوسائل الديمقراطية ، و في نطاق المؤسسات الدستورية⁹⁵ . ارتأينا أن نبرز مكانة الجهوية في الخطاب السياسي الجديد للمؤسسات الرسمية ، من خلال الخطب الملكية و البرامج الحكومية (المبحث الأول) ، إضافة إلى برامج الأحزاب السياسية (المبحث الثاني) .

المبحث الأول: الجهوية في الخطاب السياسي لرئيس الدولة و السلطة التنفيذية .

تعتبر الجهوية في المغرب في مسارها التاريخي العام و تطوراتها الحديثة بناء ذات ارتباط قوي بالمؤسسة الملكية ، سواء على مستوى التصور العام لهذه الأخيرة للجهوية ، أو انطلاقا من التحول الذي يشهده التكريس الفعلي للتنظيم الجهوي بالمغرب منذ تولي الملك محمد السادس العرش (المطلب الأول) ، كما تعتبر إحدى المحاور الرئيسية للحكومات التي تعاقبت على الحياة السياسية بالمغرب منذ 2011 إلى نهاية حكومة حزب العدالة و التنمية (المطلب الثاني) .

⁹² - المادة 42 من الدستور المغربي لعام 2011.

⁹³ - المادة 52 من الدستور المغربي لعام 2011.

⁹⁴ - المادة 89 من الدستور المغربي لعام 2011.

⁹⁵ - المادة 7 من الدستور المغربي لعام 2011.

المطلب الأول: الجهوية في الخطاب الملكية .

احتلت الجهوية المتقدمة مرتبة الصدارة في خطاب رئيس الدولة محمد السادس، حيث نجد تجلياتها في أدبيات الخطاب الملكية الواردة قبل صدور الدستور المغربي الجديد لعام 2011 ، والفترة التي تليه ، وهو ما سنتطرق إليه من خلال خطاب الجهوية ما قبل دستور 2011 انطلاقا من سنة 1999 ، (الفقرة الأولى) ، و الجهوية المتقدمة ما بعد دستور 2011 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الجهوية ما بين 1999 إلى حدود 2010.

تلعب المؤسسة الملكية دورا هاما في رسم السياسات الجهوية . تتجسد هذه الأهمية في «الخطوط العريضة التي يشير إليها الملك في خطبه السامية بخصوص مختلف الميادين السياسية ، والاقتصادية، وكذا الاجتماعية»⁹⁶ . وقد كان الخطاب الملكي الذي وجهه رئيس الدولة محمد السادس يوم الثلاثاء 12 أكتوبر سنة 1999، أول خطبه الملكية بعد توليه العرش ،

و التي تؤكد على أهمية الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية ، حيث يؤكد رئيس الدولة في خطابه هذا على "...أن الجهة التي كرسها دستور المملكة تعتبر حلقة أساسية في دعم الديمقراطية المحلية ، وكذا مجالا خصبا للتنمية الاقتصادية، و الاجتماعية، و فضاء فسيحا للتفكير و التخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في انسجام مع الوحدات الترابية الأخرى باعتبارها أداة توحيد و عنصر التحام..."⁹⁷ . وهو الأمر الذي جعل رئيس الدولة آنذاك يصدر أوامره للحكومة المتمثلة في التعجيل بوضع مجموعة من النصوص التطبيقية للقانون المنظم للجهة ، و ذلك بهدف تمكين مؤسسة الجهة من المساهمة في التنمية. مؤكدا في نفس الخطاب على ، أنه لا يمكن للامركزية أن تحقق أهدافها المنتظرة ، دون أن يواكبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين. و حرصا منه على ضرورة نهوض المجالس الجهوية بدورها المنوط كفاعل أساسي في التنمية الاقتصادية و التكافل الاجتماعي و التدبير المجالي ، أصدر تعليماته للحكومة آنذاك ، قصد الإسراع بإصدار كل النصوص التنظيمية الخاصة بها و تفعيل صندوق التضامن للتنمية الجهوية. مؤكدا على أن "...تفعيل دور الجهة في الإقلاع الاقتصادي يستلزم توفر

⁹⁶ - عبد الواحد مبعوث ، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة محمد الخامس ، كلية الحقوق أكادال - الرباط ، مرجع سابق ، ص 295 .

⁹⁷ - الخطاب الملكي ، الموجه إلى المسؤولين عن الجهات و الولايات و العملات والأقاليم من رجال الإدارة و ممثلي المواطنين ، 12 أكتوبر- سنة 1999 .

كل مجلس جهوي على منظور استراتيجي شمولي و متناسق لتنمية الجهة و على بنك لمشاريع الاستثمار الممكن إنجازها في دائرة ترابه أو بالتشارك مع جهات أخرى، مع اعتماد آليات لتقويم و تكييف و تحيين و إعادة توجيه عملية التنمية الجهوية، أخذا بعين الاعتبار ما يعرفه المحيط الاقتصادي و التكنولوجي من تحولات و مستجدات متسارعة...⁹⁸.

شكلت الجهوية على مستوى الخطاب الرسمي « مرجعا شبه دائم في خطاب رئيس الدولة ، سواء في تطوره العام أو في مختلف أبعاده و ديناميته الخارجية منها و الداخلية ، و هذا ما يكرسه الخطاب الملكي في جانب من محطاته التاريخية⁹⁹ » ، كما هو الشأن بالنسبة لخطاب العرش لعام 2001 الذي أكد فيه عنايته القصوى في مجال الجهوية التي يعتبرها خيارا استراتيجيا ، و ليس مجرد بناء نظري ، إضافة إلى خطاب الذكرى السادسة و العشرين لانطلاق المسيرة الخضراء الذي ورد فيه "... إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة..." ، ليأتي بعد ذلك خطاب العرش لسنة 2007 الذي أكد فيه رئيس الدولة من جديد توجهه الراسخ لإقامة جهوية متدرجة و متطورة .

بالعودة إلى التطورات التي مر منها التنظيم الجهوي بالمغرب و التي تطرقنا إليها في الجزء السابق من هذا البحث ، نستنتج أن السياسات الجهوية كانت على المستوى العملي مجرد جهوية صورية ، مادامت لم تتوفر فيها المقومات المجالية و الإدارية و المالية و الحكمتية . إلا أن المستجدات التي عرفتها قضية الصحراء جعلت رئيس الدولة يغير لهجة الخطاب ليعلن بموجب خطاب 6 نونبر 2008 عن عزمه و إصراره الفعلي لإطلاق مبادرة جهوية متقدمة و موسعة تنطلق من أقاليم الصحراء ، حيث جاء في نص هذا الخطاب ، " قررنا بعون الله .. إطلاق جهوية متقدمة و متدرجة تشمل كل مناطق المملكة و في مقدمتها جهة الصحراء... تقوم على مجموعة من المرتكزات في مقدمتها تحديد الاختصاصات و توفير الموارد المالية الذاتية ، إضافة إلى اعتماد تقسيم جهوي يؤدي إلى إحداث و حداث مجالية متجانسة..."¹⁰⁰.

إن هذا الخطاب ، كان إشارة للإصلاحات التي يعترم رئيس الدولة القيام بها على مستوى السياسات الجهوية من خلال رسم الخطوط العريضة لنجاح هذا الإصلاح و تنزيله على أرض الواقع ، لتنتقل المؤسسة الملكية هذه المرة من مرحلة تغيير خطاب الجهوية إلى مرحلة التغيير بالخطاب .

⁹⁸ - الخطاب الملكي ، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة ، الجمعة 13 أكتوبر - سنة 2000.

⁹⁹ - محمد اليعقوبي ، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة دراسات ، عدد 93 ، سنة 2010 ، ص 11 .

¹⁰⁰ - الخطاب الملكي ، بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء ، بتاريخ 06 نونبر - سنة 2008.

على هذا الأساس، قام رئيس الدولة في هذه المرحلة بتنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 2010/01/03، حيث أكد في خطابه بهذه المناسبة على ضرورة التنسيق و التوازن في الصلاحيات والإمكانات و تفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات. مؤكداً على أن منح موارد مالية مهمة للجهوية الموسعة شيء ضروري لتمكينها من وسائل العمل، و القدرة على القيام بالاختصاصات الممنوحة لها في مجال التخطيط، و التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية و الثقافية.

لقد جاء خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، ليدقق شيئاً ما في التوجهات، حيث اعتبر أن بلورة الجهوية يتعين أن تقوم على أربعة مرتكزات تتمثل في:

- "التشبث بمقدسات الأمة و ثوابتها، المتمثلة في وحدة الدولة و الوطن و التراب؛
 - الالتزام بالتضامن، إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز و الجهات؛
 - اعتماد التناسق و التوازن في الصلاحيات والإمكانات و تفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية و السلطات و المؤسسات؛
 - انتهاج "اللاتمركز" الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجحة قائمة على التناسق والتفاعل"¹⁰¹.
- لإنجاح الإصلاح الجهوي في هذه المرحلة و وضعت المؤسسة الملكية مجموعة من الشروط "... من خلال نقاش وطني واسع و بناء، و بالتعبئة الهادفة إلى تبنيه الجماعي و الانخراط القوي لإنجاحه..."¹⁰². مع جعل الجهوية "... السبيل لتقدم البلاد و صيانة الوحدة و ضمان المزيد من مقومات العيش الكريم للمواطنين، لاسيما الشباب و الفئات، و الجهات المعوزة..."¹⁰³.
- من خلال القراءة المتأنية للخطب الملكية لرئيس الدولة محمد السادس في هذه المرحلة، استنتجنا بعض الملاحظات التي لابد من إبرازها و المتمثلة في:
- « الإشارة المتكررة إلى فكرة الوحدة كدعامة من دعائم الجهوية. فحسب خطاب ل 6 نونبر 2008، فالوحدة "تشمل وحدة الدولة و الوطن و التراب التي لا يمكن لأي جهوية أن تتم إلا في نطاقها".

¹⁰¹ - الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، بتاريخ 03 يناير - سنة 2010.

¹⁰² - الخطاب الملكي، بمناسبة الذكرى السابعة و الخمسين لثورة الملك و الشعب، بتاريخ 20 غشت - سنة 2010.

¹⁰³ - الخطاب الملكي، بمناسبة ترؤس الملك لافتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية 2010-2011، بتاريخ 8 أكتوبر - سنة 2010.

- تتعلق بأصالة المنهجية المعتمدة لإعداد الإصلاح الجهوي الجديد، و التي تتميز بمزايا كبيرة. فهي أولا ، تذكرنا بالمنهجية المطبقة لإعداد مشروع الحكم الذاتي الموسع للصحراء. كما أنه ، حسب نفس الخطاب ، سيتمخض "التصور العام لهذا المشروع الكبير عن نقاش وطني بناء تشارك فيه كل المؤسسات و السلطات المختصة ، و الفعاليات التمثيلية و الحزبية و الأكاديمية ، ثم الجمعية المؤهلة".

يتعلق الأمر- إذن - بطلب عام للتعبير عن الآراء و الأفكار، مما يعني أن المطلوب لا يتجلى فقط في إبراز الإيجابيات ، بل كذلك في التركيز على المعوقات التي تحول دون تطبيق هذا الإصلاح الهيكلي و العميق ، و الشروط الواجب توفرها ليصبح هذا المشروع قابلا للتنفيذ¹⁰⁴ .

الفقرة الثانية: الجهوية ما بعد دستور 2011 .

لا شك أن كل السلطات التي تتمتع بها المؤسسة الملكية « من داخل الدستور المغربي ، أو على الخارطة السياسية ، أو من القدرة على استعارة حقول رمزية أخرى دينية (إمارة المؤمنين) ، أو عرفية (المخزن) تدل على قوة و موقع الملكية داخل الحقل السياسي المغربي ، و تجعل صاحبها محل إجماع و عصمة¹⁰⁵ » .

فبعد فترة الإصلاحات الدستورية التي عرفها المغرب ، أصبحت المسألة الجهوية بالمغرب ، خاصة في خطابات المؤسسة الملكية تطرح نفسها بقوة ، ففي ظل التراكمات التي حققتها المؤسسة الملكية على مستوى السياسات الجهوية في المراحل السابقة ، قام رئيس الدولة محمد السادس بتغيير لغة خطاب الجهوية ، حيث أعلن في خطابه عن مرحلة الانطلاقة الفعلية للجيل الجديد من الجهوية ، و الذي جاء فيه : " ...أخاطبك اليوم، بشأن الشروع في المرحلة الموالية ، من مسار الجهوية المتقدمة، بما تنطوي عليه من تطوير لنموذجنا الديمقراطي التنموي المتميز، و ما تقتضيه من مراجعة دستورية عميقة ، نعتبرها عمادا لما نعتزم إطلاقه من إصلاحات جديدة شاملة ، في تجاوب دائم مع كل مكونات الأمة..."¹⁰⁶ .

فتنزىلا لهذه الإصلاحات بادر رئيس الدولة بوضع المرتكزات الأساسية التي يجب أن يقوم عليها التدبير الجهوي . حيث دعا لضرورة وضع صيغة قانونية لمجلس المستشارين حتى يواكب الإصلاحات الدستورية المنشودة ، حيث جاء في نص الخطاب الملكي: " .. ففيما يتعلق بإصلاح التنظيم الترابي، و الذي يعد من أهم

¹⁰⁴ - محمد اليعقوبي ، " مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكي" ، نشر في المساء يوم 21 دجنبر، سنة 2010 .

www.Almassae.com

تاريخ ولوج الموقع : 10/07/2018

¹⁰⁵ - محمد ظريف ، " النسق السياسي المغربي المعاصر مقارنة سوسيوسياسية " ، مطبعة إفريقيا الشرق – الدار البيضاء ، سنة 1991، ص 13 .

¹⁰⁶ - مقتطف من خطاب الملك محمد السادس ليوم الأربعاء 9 مارس حول الجهوية الموسعة ، و إعلانه عن تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور ، سنة

. 2011

المجالات المهيكلة، فإنه يتعين توفير الشروط القانونية و التنظيمية لإقامة مجلس المستشارين في صيغته الدستورية الجديدة، و ذلك بهدف تمكين بلادنا من الجهوية المتقدمة، التي نتطلع إليها¹⁰⁷.
في سياق، ربط المسؤولية بالمحاسبة شددت المؤسسة الملكية على المسؤولية التدييرية للمجالس الجماعية أمام المواطنين، حيث جاء في الخطاب الملكي "...فالمجالس الجماعية هي المسؤولة عن تديير الخدمات السياسية، التي يحتاجها المواطن كل يوم. أما الحكومة، فتقوم بوضع السياسات العمومية، و المخططات القطاعية، و تعمل على تطبيقها..."، و كذا مسؤولية كل من الحكومة، و البرلمان، و الأحزاب السياسية في اختيار النخب المؤهلة، و الالتزام بإخراج المقترضيات القانونية الخاصة بالجهة إلى حيز التطبيق، و هو ما يؤكد نص الخطاب الملكي الذي جاء فيه "... و أمام ما تشهده العديد من المدن الكبرى و المتوسطة، و المراكز القروية، من اختلالات، فإننا نتوجه لأحزاب السياسية، لضرورة العمل على إفراز كفاءات و نخب جهوية جديدة، مؤهلة لتديير الشأن العام، خاصة في ظل ما يخوله الدستور للجماعات الترابية من اختصاصات واسعة..."¹⁰⁸.

تأسيسا على ما سبق، نجد رئيس الدولة يعلن عن مسؤولية الأحزاب السياسية في اختيار نخبها السياسية و إعداد برامجها الانتخابية، و مدى تأثير ذلك على العملية الانتخابية و التدييرية للشأن المحلي و الجهوي و الوطني، و بالتالي ضمان خدمة مصالح المواطنين على أحسن وجه، موجه إلهم السؤال المحوري و الذي جاء في خطابه "... على بعد أقل من سنة، على الانتخابات المحلية و الجهوية، أتوجه إلى جميع الفاعلين السياسيين: ماذا أعددت من نخب و برامج، للنهوض بتديير الشأن العام..."¹⁰⁹.
إلى جانب المسؤوليات الملقاة على عاتق الحكومة و الأحزاب السياسية، لم ينسى رئيس الدولة إثارة المسؤولية الملقاة على عاتق المواطنين في تديير الشأن العام من خلال اختيار منتخبيهم، حيث أكد في خطابه الذي جاء فيه "...و على المواطن أن يعرف أن المسؤولين عن هذه الخدمات الإدارية و الاجتماعية، التي يحتاجها في حياته اليومية، هم المنتخبون الذين يصوت عليهم، في الجماعة و الجهة، لتديير شؤونه المحلية.

¹⁰⁷ - مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة، 12 أكتوبر - سنة 2012.
¹⁰⁸ - مقتطفات من نص الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة 11 أكتوبر - سنة 2013.
¹⁰⁹ - مقتطف من نص الخطاب الذي ألقاه الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية التاسعة، الرباط، بتاريخ 10 أكتوبر - سنة 2014.

و خلاصة القول ، فإن السلطة التي يتوفر عليها المواطن، للحفاظ على مصالحه، و حل بعض مشاكله، و محاسبة و تغيير المنتخبين، تتمثل في كلمة واحدة من ثلاثة حروف " صوت..."¹¹⁰.

ليؤكد رئيس الدولة في خطاب آخر على ، "...أن البعض يستغلون التفويض ، الذي يمنحه لهم المواطن، لتدبير الشأن العام في إعطاء الأسبقية لقضاء المصالح الشخصية و الحزبية ، بدل خدمة المصلحة العامة ، و ذلك لحسابات انتخابية . و هم بذلك يتجاهلون بأن المواطن هو الأهم في الانتخابات ، و ليس المرشح أو الحزب ، و يتنكرون لقيم العمل السياسي النبيل..."¹¹¹، و هو بذلك يعيد التأكيد على أن المسؤولية الجوهرية في تدبير الشأن العام المحلي و الجهوي تعود للمواطنين من الدرجة الأولى من خلال طريقة اختيارهم للأشخاص الذين فوضوا لهم سلطة هذا التدبير.

تجسيدا لخيار الجهوية في بعدها الاجتماعي و التنموي ، أكد رئيس الدولة في خطابه على أنه: " ما فتئنا ندعو لتسريع التطبيق الكامل للجهوية المتقدمة، لما تحمله من حلول و إجابات للمطالب الاجتماعية و التنموية، بمختلف جهات المملكة . فالجهوية ليست مجرد قوانين ، و مساطر إدارية، إنما هي تغيير عميق في هيكل الدولة ، و مقارنة عملية في الحكامة الترابية . و هي أنجع الطرق لمعالجة المشاكل المحلية ، و الاستجابة لمطالب سكان المنطقة، لما تقوم عليه من إصغاء للمواطنين، و إشراكهم في اتخاذ القرار، لا سيما من خلال ممثليهم في المجالس المنتخبة..."¹¹². فهو بموجب هذا الخطاب يدعو إلى التسريع بتفعيل ورش الجهوية المتقدمة، و كذا العمل على نقل الكفاءات التي من شأنها الإسهام في نجاح تحدي ورش الجهوية المتقدمة ، مع ترسيخ مبادئ الحكامة في التدبير. و هو نفس التصور الذي عبر عنه من خلال دعوته للحد من الفوارق الاجتماعية و المجالية بين كافة جهات المملكة ، حيث جعل رئيس الدولة هاتين الإشكاليتين أساس الإصلاحات الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الجهوي ، وهو ما أكد عليه في خطابه "...هو ما نهدف إلى تحقيقه من خلال الإصلاحات ، و التدابير الاقتصادية و الاجتماعية التي نعتمدها، من أجل تحسين ظروف العيش المشترك بين جميع المغاربة، و كذا الحد من الفوارق الاجتماعية و المجالية..."¹¹³.

¹¹⁰ - مقتطف من نص الخطاب الملكي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثانية والستين لثورة الملك و الشعب ، مساء يوم الخميس 20 غشت - سنة 2015 .

¹¹¹ - مقتطف من نص الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر - سنة 2016 .

¹¹² - مقتطف من الخطاب الملكي ، بمناسبة الدورة التشريعية الخريفية من السنة التشريعية الثانية من الولاية العاشرة، الجمعة 13 أكتوبر - سنة 2017 .

¹¹³ - مقتطف من الخطاب الملكي أمام أعضاء مجلسي البرلمان، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة ، بتاريخ 12 أكتوبر - سنة 2018 .

من المؤلف في أن الجهوية في الخطابات الملكية لم تكن « بينها قطيعة ابستمولوجية أو منهجية بل هناك تكرار لنفس العبارات¹¹⁴ ». إلا أن هذا الخطاب بعد الإصلاحات السياسية والذي أصبحت تفرضه التطورات السياسية والاقتصادية التي أصبح يعرفها المغرب، جعل الجهوية تحظى بالفعل بمكانة جد متميزة في خطاب المؤسسة الملكية ، حيث يمكن اعتبار هذه الأخيرة خارطة طريق لتفعيل السياسات الجهوية الجديدة . فالخطاب الرسمي لرئيس الدولة « ليس ممارسة فردية ، وإنما هو ممارسة مؤسسية ، أي أن من يقوم بها هي مؤسسة دستورية تنتج خطتها السياسية لتوجيه المؤسسات الرسمية الأخرى التابعة لها بموجب السلطة الرسمية المنصوص عليها دستوريا ، كذلك التأثير في المواطنين لكسب الشرعية السياسية.

و بالتالي يكون رئيس الدولة هو الفاعل المركزي في انتاج السلطة و ممارستها . و خطابه الرسمي الأسى صادر عن من له الحق في ذلك بموجب مضامين الوثيقة الدستورية من خلال القراءة المتأنية لمضامين خطب رئيس الدولة في هذه المرحلة ، نجد أنفسنا أمام جيل جديد من الخطاب الرسمي لرئيس الدولة ، و الذي يتمظهر من خلال لغة الخطاب الغير المؤلف لى لدى الرأي العام الوطني و الدولي ، و التي تتميز بحكمة المضمون و التناغم بين تصريف مضامين الوثيقة الدستورية و الممارسة الفعلية ، كما تحيل القارئ على أنها بمثابة دليل لتدبير مسارات الشأن العام الجهوي ، و ذلك انطلاقا من تشخيص و تنظيم و إعداد ، و تنسيق و تقييم و مراقبة ، و متابعة السياسات التديرية المتبعة من طرف جل الفاعلين السياسيين .فهو بذلك ، خطاب يمكن وصفه بالخطاب الرسمي التأسيسي الذي يسمح لرئيس الدولة بوضع تصورات حول النموذج الجهوي الجديد وفق اختصاصاته الدستورية ، و التي يعرضها على باقي الفاعلين السياسيين المعنيين بالتنفيذ من أجل تنزيلها على أرض الواقع¹¹⁵ . لكن السؤال الذي يبقى قائما ، هو هل واكب هذه الرؤية الملكية اهتمام باقي الفاعلين السياسيين و في مقدمتهم الحكومة ، و الأحزاب السياسية ؟ " ... ذلك أن المغاربة لا يريدون مؤسسات جهوية حبرا على ورق ، وإنما يتطلعون لجهات فاعلة، تتجاوب مع انشغالاتهم الملحة ، و تساهم في تحسين معيشتهم اليومي...¹¹⁶ .

« إن المتبع للخطاب السياسي الرسمي للمؤسسة الملكية ، يسجل لا محالة وعي رئيس الدولة بأهمية الجهوية في بعدها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، إلا أنه بالرجوع إلى الخطب الملكية التي

¹¹⁴ - شحشي عبد الرحمان ، " الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السيميائي و التحليل السياسي"، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، العدد 6 ، فبراير - سنة 2010 ، ص 44.

¹¹⁵ - سيدي ابراهيم فعرس، "الجهوية الجديدة في الخطاب الرسمي للمؤسسة الملكية بالمغرب"، مجلة اتجاهات سياسية ، دورية علمية محكمة تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ، العدد الثاني عشر ، المجلد الثالث ، برلين - ألمانيا ، سبتمبر - سنة 2020 ، ص 36 .

¹¹⁶ - مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال الملتقى البرلماني الثالث للجهات ، الرباط ، 19 دجنبر - سنة 2018.

جاءت بعد مرحلة الإصلاحات الدستورية ، نلاحظ تارة خطابا عاطفيا يميل إلى المواطنين ، و تارة أخرى خطابا سياسيا يرمي المسؤولية على جل الفاعلين السياسيين المعنيين بتدبير الشأن العام المحلي و الجهوي ، كما توحى في جانب منها إلى تمرير نوع من التوبيخ و المعاتبة لهؤلاء ، و ذلك بسبب المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية التي كشفت سوء تدبير الشأن العام المحلي و الجهوي على مستوى التنفيذ ، و تسببت في إحراج الخطاب السياسي الرسمي للمؤسسة الملكية ، و التي تجد سندها في تقارير لمجموعة من الهيئات الدستورية المعنية بالمراقبة، و التفتيش ، و حماية المال العام ، و هو ما يؤكد أن تحديد السياسة الجهوية و ترتيب أولوياتها هو شأن ملكي سيادي باعتبار المؤسسة الملكية هي مؤسسة المؤسسات السياسية.

نافلة القول ، فتفعيل مضامين الخطب الملكية ، يتطلب الانتقال بتدبير المجال الترابي الجهوي من تدبير بيروقراطي منغلق إلى تدبير ديمقراطي تشاركي يواكب المستجدات و التطورات الاقتصادية و الاجتماعية ، و السياسية ، و ذلك في إطار الخطاب الرسمي الذي ينادي بتفعيل الدور التنموي للجهات . و هذا لن يتأتى إلا بتطوير المشهد السياسي في المغرب عبر تحديد مكانة الأحزاب السياسية و المسؤولية الملقاة على عاتقها ، و التنفيذ الفعلي و الصارم لمبادئ "سيادة القانون" ، و "فصل السلط" ، و "ربط المسؤولية بالمحاسبة" ، و التي تجد مصدرها في الخطب الملكية ، حتى لا يوصف الخطاب الرسمي للمؤسسة الملكية بخطاب المراوغة¹¹⁷ .»

المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة في البرامج الحكومية .

عرف موضوع الجهوية مكانة مهمة في برامج الحكومات و تصوراتها ، و ذلك في إطار التعاقد الذي يحكم سلوك الحكومات ، و الذي يهدف إلى خدمة المصالح العليا للوطن ، و المواطنين ، هذا التعاقد الذي يلزم بموجب مقتضيات الدستورية رئيس الحكومة بعد تعيين أعضاء حكومته بعرض البرنامج الحكومي الذي يعتمزم تنفيذه في المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية ، و الثقافية¹¹⁸ ، و هو ما سنحاول تبيانها في ما يتعلق بالجهوية المتقدمة، و ذلك على مستوى الولاية التشريعية 2011-2016 (الفقرة الأولى) ، و الولاية التشريعية 2016-2021 (الفقرة الثانية) .

¹¹⁷ - سيدي ابراهيم فعرس ، الجهوية الجديدة في الخطاب الرسمي للمؤسسة الملكية بالمغرب ، مرجع سابق ، ص 46 .

¹¹⁸ - المادة 88 من الدستور المغربي لعام 2011 .

الفقرة الأولى : الولاية التشريعية 2016-2011.

وفقا للمقتضيات الدستورية، وحرصا على التواصل المنتظم مع الرأي العام، وضمنا للتدبير التشاركي و المندمج و المتضامن و الفعال للعمل الحكومي، و أساسا لصياغة السياسات ، و تحديد المواقف و وضع البرامج ثم آليات للتنزيل و المتابعة ، و بعد التعيين الملكي لأعضاء الحكومة، تقدمت هذه الأخيرة ببرنامجها و الذي وصفته بذي الطبيعة التعاقدية، و الذي يقوم على ثلاث مرتكزات، تتمثل في العمل المندمج و المتكامل، و المقاربة التشاركية و ربط المسؤولية بالمحاسبة، سواء على مستوى إعداد السياسات أو تنفيذها، و توفير الشروط اللازمة لإنتاج الثروة و تحقيق التضامن بين مختلف الشرائح، و ذلك وفق خمس توجهات كبرى تتمثل في :

- تعزيز الهوية الوطنية الموحدة و صيانة تلاحم و تنوع مكوناتها و الانفتاح على الثقافات و الحضارات؛
- ترسيخ دولة القانون و الجهوية المتقدمة و الحكامة الرشيدة ، الضامنة للكرامة و الحقوق و الحريات و الأمن ، و القائمة على المواطنة الحقة و ربط المسؤولية بالمحاسبة ؛
- مواصلة بناء اقتصاد وطني قوي متنوع الروافد القطاعية و الجهوية و تنافسي و منتج للثروة و للشغل اللائق و سياسة اقتصادية ضامنة للتوزيع العادل لثمار النمو ؛
- تطوير و تفعيل البرامج الاجتماعية بما يضمن الولوج إلى الخدمات الأساسية خصوصا التعليم و الصحة و السكن ، و يكرس التضامن و تكافؤ الفرص بين الأفراد و الفئات، و الأجيال و الجهات ؛
- تعزيز التفاعل الإيجابي مع المحيط الجهوي و العالمي و تقوية الأداء العمومي لخدمة المغاربة المقيمين في الخارج¹¹⁹.

خصصت الحكومة في برنامجها الحكومي للولاية التشريعية 2016-2011 شقا خاصا بالجهوية المتقدمة و الذي أكدت خلاله على عزمها محاربة الاختلالات و أوجه الفساد من خلال التنزيل التشاركي و الديمقراطي لمقتضيات الدستور، و الجهوية المتقدمة ، و إصلاح الإدارة ، إضافة إلى تكريس استقلالية السلطة القضائية و فعاليتها.

فعلى مستوى التنزيل التشاركي و الديمقراطي لمقتضيات الدستور ، أكدت الحكومة في برنامجها الانتخابي على تفعيل مجموعة من الالتزامات من أهمها :

¹¹⁹ - رئاسة الحكومة ، البرنامج الحكومي ، يناير - سنة 2012 ، ص 10.

- ترسيخ مبادئ دولة الحق والقانون ، و المؤسسات بناء على فصل السلط ، و التوازن و التعاون ، و مبادئ الحكامة الجيدة ، و ربط المسؤولية بالمحاسبة ، و الحقوق بالواجبات؛
- تفعيل ورش الديمقراطية التشاركية ، بتطوير العلاقة مع المجتمع المدني ؛
- إصلاح المنظومة الانتخابية ؛
- إرساء المؤسسات الدستورية ، و مؤسسات الحكامة ، و تعميق التشاور مع الفاعلين الاجتماعيين و الاقتصاديين و منظمات المجتمع المدني ، و الجماعات الترابية في بلورة السياسات العمومية و تفعيلها و تنفيذها و تقييمها ؛
- تطوير و تحديث المنظومة القانونية على ضوء الدستور الجديد و البدء بالقوانين التنظيمية ذات الأولوية¹²⁰ .

ففي سياق إرساء الجهوية المتقدمة و تعزيز اللامركزية و اللاتمركز ، أكدت الحكومة على أن الأقاليم الجنوبية للمملكة ستحظى بأهمية خاصة في إرساء الجهوية المتقدمة على أن يتم ذلك في انسجام تام مع مقترح الحكم الذاتي . كما التزمت بإصدار قانون تنظيمي للجهات و الجماعات الترابية الأخرى ، ضمنا لإفراز مؤسسات جهوية منتخبة قوية و ذات اختصاصات فعلية ، إضافة إلى اعتمادها تقطيع جهوي جديد يوفر كل مؤهلات التنمية .

و في إطار توزيع الاختصاصات و الموارد ، أكدت الحكومة على تمكينها الجهات من جهاز تنفيذي قادر على القيام بمهامه ، مع تمتيعها بالاختصاصات و الموارد الضرورية ، مع ضمانها للتعاقد الفعال بين الجهة و الدولة ، و تشجيع الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، و إدماج البعد الجهوي في مشاريع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية ، و تفعيل التضامن بين الجهات ، و تمكينها من الوسائل المالية و البشرية اللازمة .

تعزيزا لكل هذه الاختصاصات التزمت الحكومة في هذه المرحلة ، بالعمل على إرساء صندوق التأهيل الاجتماعي، و صندوق التضامن بين الجهات ، مع العمل على تطوير مداخلها ، مع الأخذ بعين الاعتبار تنظيم توزيع الموارد المالية بمرسوم ، و إصلاح الجبايات المحلية . و إعادة النظر في توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجهات و في ما بينها و بين الجماعات الترابية الأخرى ، مع تمكين الجهة من الإمكانيات التدييرية و التمويلية الضرورية للقيام باختصاصاتها.

¹²⁰ - البرنامج الحكومي ، نفس المرجع السابق ، ص 19 .

تيسيرا لعمل الجهات و الحد من الوصاية المفرطة للسلطة المركزية ، أكدت الحكومة على عزمها اعتماد مشروع اللاتمركز الإداري ، من خلال التعجيل بإصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري ، وذلك بهدف تخويل الجهات السلط ، و الصلاحيات ، و الإمكانيات التي من شأنها وضع نظام فعال للإدارة اللاتمركزة التي سيتم تجميعها في بنيات لتحقيق التكامل ، و الاندماج بين مختلف القطاعات العمومية ، إضافة إلى تبنيها المنهجية التعاقدية و التشاركية في التسيير و التدبير بين المستوى المركزي و الجهوي ، مع مراعاة التنسيق ، و التشاور في مجالات انجاز البرامج التنموية ، بهدف مراقبة أساليب التدبير و تحقيقا لمبدأ الإدارة بالأهداف ، إضافة إلى عزمها اعتماد المقاربة المجالية المندمجة في برمجة الميزانية العامة للدولة ، و تطوير آليات التحفيز المالي علاقة بأولويات إعداد التراب¹²¹ .

بخصوص الحكامة الجيدة في التدبير العمومي ، التزمت الحكومة في هذه المرحلة بإصدار ميثاق للمرافق العمومية، الذي يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الجهات ، طبقا للمقتضيات الدستورية¹²² . و تفعيلا للدور الريادي للإدارة الترابية ، أكدت الحكومة على عزمها العمل على تقوية المؤسسات الرقابية و تكريس استقلاليتها ، و تفعيل توصيات تقاريرها ، كما التزمت بوضع ميثاق وطني لمكافحة الفساد ، و تطوير التشريع المتعلق بالتصريح بالممتلكات¹²³ ، حيث تلزم المقتضيات الدستورية كل شخص ، منتخبا كان أو معينا ، يمارس مسؤولية عمومية ، أن يقدم ، طبقا للكيفيات المحددة في القانون ، تصريحها كتابيا بالممتلكات و الأصول التي في حيازته ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، بمجرد تسلمه لمهامه ، و خلال ممارستها و عند انتهائها¹²⁴ ، كما تعتزم الحكومة حسب تصريحها ، تفعيل دور الهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة المنصوص عليها دستوريا¹²⁵ .

أما على مستوى السلطة القضائية ، التزمت الحكومة بتفعيل اللاتمركز الإداري و المالي، ضمانا لفعالية الإدارة القضائية على المستوى الجهوي¹²⁶ .
تنزيلا للمادة 86 من الدستور¹²⁷ ، و اعتبارا للأهمية الكبيرة التي تحظى بها الجماعات الترابية لاستكمال تنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجهوية ، و اعتبارا لدور الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الاقتصادية و

¹²¹ - نفس المرجع السابق ، ص 20-21.

¹²² - المادة 157 من الدستور المغربي لعام 2011.

¹²³ - رئاسة الحكومة ، البرنامج الحكومي ، يناير - سنة 2012 ، مرجع سابق ، ص 25.

¹²⁴ - المادة 158 من الدستور المغربي لعام 2011.

¹²⁵ - المادة 167 من الدستور المغربي لعام 2011 : تتولى الهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها، المحدثه بموجب الفصل 36 ، على الخصوص، مهام المبادرة و التنسيق و الإشراف و ضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، و تلقي و نشر المعلومات في هذا المجال، و المساهمة في تخليق الحياة العامة، و ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، و ثقافة المرفق العام، و قيم المواطنة المسؤولة.

¹²⁶ - رئاسة الحكومة ، البرنامج الحكومي ، يناير - سنة 2012 ، مرجع سابق ، ص 26.

الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و البيئية ، عرضت الحكومة مشروع القانون التنظيمي للجهات ، و باقي الجماعات الترابية على البرلمان من أجل الدراسة و التصويت عليها .يتعلق الأمر بمشروع قانون تنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات ، الذي دخل حيز التنفيذ في 7 يوليو 2015¹²⁸ .

و قد اعتمدت الحكومة حسب تصريحها "المقاربة التشاركية" لأجل إخراج هذه القوانين التنظيمية ، عن طريق مشاورات مع كل المكونات السياسية الممثلة و غير الممثلة في البرلمان ، و التي امتدت من يونيو 2014 إلى غاية نهاية دجنبر من السنة نفسها¹²⁹ .

الفقرة الثانية: الولاية التشريعية 2016-2021 .

كان ترسيخ الجهوية المتقدمة من أهم التدابير و الإجراءات المسطرة في البرنامج الحكومي للولاية التشريعية 2016-2021، و التي سنتناولها بالتفصيل حسب ما جاء في مضامين البرنامج الحكومي لهذه الولاية التشريعية . فنظرا لتمييز النموذج المغربي للجهوية المتقدمة ، و الذي غايته المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد ، ارتأت حكومة هذه المرحلة بأن تولي أهمية استراتيجية لهذا الإصلاح النوعي و المهيكل ، على مستوى تنزيل خيار الجهوية المتقدمة و تكريس الحكامة الترابية من خلال عدة التزامات كالتالي:

- اعتمادها لميثاق اللاتمرکز؛ و تفعيل اللاتمرکز الإداري ؛
- استكمالها للترسانة القانونية و التنظيمية لتفعيل مضامين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية؛
- وضع آلية للتشاور و التتبع والتنسيق و ضمان تنزيل ورش الجهوية المتقدمة عن طريق لجنة وطنية، تتبع البرامج الحكومية و الجهوية و تقيم السياسات الترابية دوريا؛
- مواكبة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في التدبير و ممارسة الاختصاصات، و العمل على تحويل هذه الاختصاصات و الموارد البشرية و المالية المرتبطة بها؛
- تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي ، و التضامن بين الجهات؛

¹²⁷ - تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور.

¹²⁸ - الجريدة الرسمية، عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

¹²⁹ - مجلس النواب ، فريق حزب العدالة و التنمية ، القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية و رهان تنزيل الجهوية المتقدمة ، حصيلة مناقشة فرق الأغلبية بمجلس النواب لمشاريع القوانين المتعلقة بالجماعة الترابية على ضوء مقتضيات دستور ، سنة 2015 ، ص 24 .

- التسريع بإنجاز المخططات التنموية الجهوية والإقليمية و الجماعية للتنمية و دعم تنفيذها في إطار التعاقد مع الدولة؛
- استكمال التنفيذ الأمثل لعقود البرامج الخاصة بالتنمية المندمجة للأقاليم الجنوبية¹³⁰.
- ضمانا للتنمية المندمجة و المستدامة و إرساء الجهوية المتقدمة و النموذج التنموي الترابي المعتمد على مبدأ اللاتركيز و اللاتمركز ، اعتمدت الحكومة نظريا مقاربة استشرافية تركز على مرجعيات وطنية متقاسمة لإعداد التراب ، و اقترحت من أجل ذلك ، عدة تدابير و إجراءات كما يلي :
- تبني نموذج متجدد لسياسات إعداد التراب الوطنية ، باعتماد قانون لإعداد التراب الوطني، و مرجعياته الوطنية و الجهوية، و وضع مخطط وطني للشبكة الحضرية و إحداث مرصد وطني للتتبع و التقييم؛
- وضع سياسة حضرية وطنية شاملة ؛
- تنزيل سياسة المدينة لتقليص مظاهر العجز في المناطق التي تعرف ضغطا ، و إبراز الأدوار التنموية مع المنظومات المحلية يضمن التقائية التدخلات و البرامج كل حسب اختصاصاته؛
- إعادة تموقع الوكالات على المستوى الجهوي، و تمكينها من وضع تصور مندمج للتخطيط الترابي بمختلف مستوياته و دعم سياسة القرب¹³¹.
- و هو ما أكدده السيد رئيس الحكومة عز الدين العثماني، خلال الجلسة العمومية المشتركة لمجلسي البرلمان، التي خصصت لتقديم البرنامج الحكومي ، حيث أكد على أن أورايش الإصلاح على المستوى الجهوي تهم ، أيضا ، تحديث الإدارة القضائية من خلال تدابير أهمها تحسين جودة الخدمات المقدمة مشيرا إلى أن الحكومة ستعمل على :
- دعم الجهوية المتقدمة و اللاتمركز الإداري في المجال القضائي ؛
- اعتماد ميثاق اللاتمركز؛
- تفعيل اللاتمركز الإداري؛
- استكمال النصوص التنظيمية اللازمة لتفعيل القوانين التنظيمية.

¹³⁰ - رئاسة الحكومة ، البرنامج الحكومي ، الولاية التشريعية : 2016-2021 ، رجب 1438 - أبريل 2017 ، ص 24.

¹³¹ - البرنامج الحكومي ، الولاية التشريعية : 2016-2021 ، نفس المرجع السابق ، ص 25.

و إلى جانب ذلك أكد رئيس الحكومة على أهمية تخليق الإدارة من خلال اعتماد منظومة متكاملة لتدبير الشكايات تتضمن وضع إطار تنظيمي لتدبيرها، يكون ملزماً للإدارات العمومية و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية، و يحدد مسطرة و آجال معالجة الشكاية، و كذا تطوير بوابة وطنية موحدة للشكايات، إضافة إلى ضرورة تعزيز الشراكات على المستوى الجهوي و القاري و الدولي¹³².

لقد أكد رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني، مرة أخرى خلال الجلسة الشهرية المتعلقة السياسة العامة بمجلس النواب المنعقدة بتاريخ 2017/10/31 عزم حكومته على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة من أجل الارتقاء بالجماعات الترابية، و في صدارتها الجهات، إلى مرتبة شريك كامل للدولة في وضع و تنفيذ السياسات العمومية، حيث أبرز في جوابه على سؤال حول "الجهوية المتقدمة"، اتخاذ جملة من التدابير العملية الهادفة إلى تسريع التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة، على مختلف المستويات. كما أكد أن الحكومة تعمل على تسريع وتيرة استكمال الترسانة القانونية المرتبطة بالجهوية، حيث تم إصدار 62 مرسوما تطبيقياً للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، كما تمت المصادقة على أربعة مراسيم أخرى، و التحضير لإصدار سبعة قرارات تنظيمية تهم تدبير الوضع الانتقالي للموارد البشرية و ممتلكات مجالس العمالات و إحداث مؤسسة الأقاليم و الوكيل القضائي للجماعات الترابية و تدبير مالية هذه الأخيرة، و كل ذلك في احترام للأجال القانونية لصدور جميع النصوص المؤطرة للجهوية المتقدمة.

كما تم العمل إعداد عدة مشاريع قوانين من أهمها:

- مشروع قانون يتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية و القواعد المطبقة عليها لضمان التدبير الأمثل للأملاك الجماعات الترابية و المحافظة عليها؛
- مشروع قانون بتعيين القانون المتعلق بالجبايات المحلية بهدف مواكبة الاختصاصات الجديدة للجماعات الترابية، و تقليص عدد الرسوم، و تقوية ربطها بجبايات الدولة؛
- مراجعة قواعد تأسيس الرسوم في اتجاه تبسيط احتسابها و ربطها بوتيرة النشاط الاقتصادي و كذا الرفع من مردوديتها؛
- مشروع قانون المحدد لكيفيات و شروط تنفيذ مقتضيات تصاميم التهيئة و مخططات التنمية القروية بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير.

¹³² - مجلس النواب، الجلسة العمومية المشتركة لمجلسي البرلمان، التي خصصت لتقديم البرنامج الحكومي يوم الأربعاء 19 أبريل - سنة 2017.

أما في ما يتعلق باللامركز الإداري، فقد أكد رئيس الحكومة على أنه تم العمل على إعداد ميثاق اللامركز الإداري بمثابة سند لتنزيل ورش الجهوية المتقدمة، و مواكبتها لتحقيق عدة أهداف منها:

- دعم الديمقراطية المحلية ؛
- تطوير الخدمات الإدارية ؛
- دعم فاعلية الإدارة اللامركزية¹³³.

وهو ما تم تبنيه في المنشور ، الذي وجهه رئيس الحكومة إلى السيد وزير الدولة و السادة الوزراء و المندوبين الساميين و المندوب العام ، بخصوص إعداد مشروع قانون المالية 2018¹³⁴.

و قد أوضح رئيس الحكومة ، أنه تأسيسا على المبادئ الدستورية و التوجيهات الملكية ، تم اختزال الخطوط العريضة للتصور الجديد للإدارة اللامركزية في المحاور المتمثلة بالخصوص في توضيح أدوار الإدارات المركزية و حصرها في:

- مهام التأطير و التصور و التوجيه و التقييم و مراقبة أداء الإدارات اللامركزية، و مواكبة الإصلاح الجهوي الأخير؛
- تمكين الجماعات الترابية من الكفاءات البشرية المؤهلة و الموارد المالية الكافية لتنفيذ المخططات الجهوية للتنمية.

من جانب آخر ، أكد رئيس الحكومة على التزام حكومته باعتماد التشغيل بموجب عقود بالجماعات الترابية، مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة و خصوصيات هذا القطاع، لتمكين الجماعات الترابية من استقطاب الكفاءات و الخبرات و سد الخصاص الحاصل على مستوى الموارد البشرية المؤهلة، و المتخصصة.

¹³³ - مجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بتاريخ 31 أكتوبر - سنة 2017.

¹³⁴ - رئيس الحكومة ، المنشور الوزاري رقم 8/2017 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية لعام 2018 :
ترسيخ الجهوية المتقدمة: تشكل الجهة الإطار المؤسساتي الأمثل لتحقيق التوازن و الفعالية و الالتفانية في تنزيل السياسات العمومية و الاجتماعية منها على الخصوص .

لكن تنزيل الجهوية على النحو الأمثل يتطلب، إضافة إلى مواصلة تحويل الموارد المالية و تنزيل النصوص التنظيمية المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهة، مواكبة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها و ممارسة اختصاصاتها و تنمية مواردها الذاتية ، وخاصة على مستوى تأهيل الموارد البشرية .

كما يتطلب اعتماد ميثاق اللامركز الإداري و الشروع في تفعيله ، و وضع مخطط لتحويل الاختصاصات للجهات يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التدرج في التنزيل ، و قدرة الجهات على القيام بهذه الاختصاصات ، و مراعاة التوازنات المالية للدولة .

وينبغي في نفس الوقت إيلاء أهمية خاصة لتفعيل التزامات القطاعات الوزارية و المؤسسات العمومية في إطار اتفاقيات برامج التنمية الحضرية المندمجة الموقعة مع مختلف المدن و الأقاليم ، موازنة مع تقديم المواكبة اللازمة، و في حدود الإمكانيات المتاحة ، لتسريع إنجاز المخططات التنموية الجهوية و الإقليمية و الجماعية ، و على رأسها النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية الذي يعتبر نموذجا للارتقاء و التطور لباقي الجهات ، و مثالا متميزا لتفعيل الالتفانية و العمل المتكامل بين المصالح المركزية و الجهات من أجل نمو جهوي متوازن .

أما على مستوى الموارد المالية، فقد أكد السيد رئيس الحكومة على الشروع في مد الجهات بالاعتمادات الملتزم بها ، مع احترام سقف 10 ملايين درهم سنويا التي ستحول إلى الجهات في أفق سنة 2021. كما أكد على أن الجهود متواصلة لتعزيز قدرات الإدارة الجبائية الجهوية، سواء على المستوى البشري أو اللوجستيكي، وذلك لتمكينها من تطوير وسائل الاستخلاص وتنمية المداخل¹³⁵ .

في نفس السياق ، أكد جواب رئيس الحكومة المتعلق بتخليق الحياة العامة أثناء الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس النواب طبقا لمقتضيات المادة 100 من الدستور¹³⁶ ، على إصلاح المالية العمومية و ترشيد النفقات ، عن طريق تفعيل القانون التنظيمي لقانون المالية ، و مواصلة الإصلاح الضريبي و خاصة تحسين مردودية التحصيل و تبسيط مساطره و إقرار العدالة الجبائية¹³⁷ .

و في مجال التشريع ، عملت الحكومة في هذه المرحلة على تسريع اعتماد و إصدار المراسيم التطبيقية الخاصة بالقانون التنظيمي للجهات ، حيث تمت المصادقة على 31 مرسوما ، و التي ستسهم في تمكين الجهات من ممارسة اختصاصاتها فعليا . كما صادق مجلس الحكومة على مشروع قانون رقم 47.18 يتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و بإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، و مشروع مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للتمركز الإداري .

يتضح من خلال مضامين البرامج الحكومية للولائتين التشريعتين السالفتين الذكر أن الحكومات التي قادت المرحلتين السياسية جاءت بدورها بعدة اختيارات أو إجراءات تهم إصلاح مختلف جوانب التدبير الترابي الجهوي ، و التي جسدها أصلا مضامين الخطب الملكية ، و هو ما يفيد أن الجهات المعنية بتنزيل هذا النموذج جعلت من هذه المسألة إحدى أولوياتها الكبرى ، و بدأت على نحو ملموس نسبيا أعمال كبرى مختلفة تهدف إلى تجسيد خيار الجهوية الجديدة ، و ذلك يتجلى من خلال اعتماد تقسيم جهوي جديد ، و تنزيل قانون تنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و مجموعة من المراسيم التطبيقية المتعلقة بتنظيم مختلف أوجه التدبير الترابي الجهوي سواء في شقه الإداري أو المالي ، و إصدار قانون جديد للتمركز الإداري ، و الذي بموجبه يتم تفويض بعض الصلاحيات و الاختصاصات من المركز إلى المجال الترابي الجهوي بالدقة و

¹³⁵ - الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بتاريخ 31 أكتوبر - سنة 2017 ، مرجع سابق .

¹³⁶ - تخصص بالأسبوعية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان و أجوبة الحكومة.

تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال إليها.

تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة.

¹³⁷ - مجلس النواب ، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة ، جواب رئيس الحكومة سعد الدين العثماني عن السؤال المتعلق بتخليق الحياة العامة ، الجلسة رقم 1، 2017 .

التفصيل ، إضافة إلى إحداث مجموعة من المشاريع الاستثمارية على صعيد بعض الجهات . الشيء الذي يؤكد الأهمية الحقيقية لمؤسسة رئيس الدولة في رسم السياسات الجهوية ، مع الأخذ بعين الاعتبار لغة خطاب هذه المؤسسة والتي كانت السبب الرئيسي وراء تسريع هذه الحكومات باقتراح واعتماد مجموعة من الإجراءات المرتبطة بتدبير الشأن الجهوي . ما يجعل الحكومات أمام مجموعة من الأوراش الضخمة التي تحتاج إلى إدارة خاصة لتتبعها و استراتيجية متكاملة في تنزيلها . حتى لا تبقى هاته البرامج مجرد استعراض للمنجزات التي تنوي الحكومات القيام بها . فهل واكبت الأحزاب السياسية هذه الإجراءات ؟

المبحث الثاني : الجهوية في الخطاب الجديد للأحزاب السياسية .

تحتل الأحزاب السياسية مكانة خاصة داخل النسق السياسي المغربي . وبالتالي فاعلا أساسيا في صناعة السياسات الجهوية، ما يجعل من تناول الجهوية في خطاب الأحزاب السياسية مسألة غاية في الأهمية، و ذلك بغرض الوقوف على مدى تضمين السياسات الجهوية داخل أجندة هذه الأحزاب السياسية ، وكذا تبيان مواقفها حول هذا الخيار الوطني. فهل تتوفر الأحزاب السياسية المغربية على برامج للسياسات الجهوية تنبع من قناعاتها الإيديولوجية أو المرجعية؟ بل هل تمتلك هذه الأحزاب أصلا رؤية حقيقية لخيار الجهوية ؟ هذا ما سنتطرق إليه من خلال بعض النماذج المجسدة لتصورات حزب العدالة والتنمية و حزب الأصالة والمعاصرة (المطلب الأول) ، و برنامجيهما الانتخابية و كذا مقترحات كل الهيآت السياسية بشأن مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات (المطلب الثاني)، و قد وقع اختيارنا على حزب العدالة والتنمية و حزب الأصالة والمعاصرة لاعتبارين ، أولهما تبوأ هذين الحزبين لمكانة الصدارة على مستوى النتائج الانتخابية للولائتين التشريعتين الأخيرتين ، و ثانيهما أن المشهد السياسي المغربي أصبح في هذه المرحلة خاضعا حسب رأينا للتقاطب وفق ثنائية حزبية جعلت الأحزاب السياسية الأخرى على الهامش، و التي تبخرت بفعل التصويت العقابي ل"مؤسسة الشعب" أثناء الاستحقاقات التشريعية و الجماعية لعام 2021 ، و التي يبدو أنها ستكون قاعدة لتجسيد مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة .

المطلب الأول : الجهوية وفق مذكرات حزب العدالة والتنمية و حزب الأصالة والمعاصرة .

حظيت الجهوية في خطاب الأحزاب السياسية بمكانة خاصة ، حيث حاولت بعض هذه الأحزاب بناء على خطاب الجهوية التأسيس لمشروعيتها ، ولتقريب القارئ بصورة أكبر من تجليات هذا المعطى ، سوف نأخذ كمثال على ذلك تصور كل من حزب العدالة والتنمية (الفقرة الأولى) و حزب الأصالة والمعاصرة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تصور حزب العدالة والتنمية حول الجهوية المتقدمة .

جاء تصور حزب العدالة والتنمية بخصوص الجهوية الموجه لرئيس اللجنة الاستشارية للجهوية بناء على عمليات تقييم النظام الجهوي التي أبانت عن فشل السياسات اللامركزية بالمغرب ، ما جعله يصف الجهوية قبل مرحلة الإصلاحات الدستورية لعام 2011 بجهوية صورية سواء على مستوى البنية أو الاختصاصات أو الموارد ما أدى حسب تصوره إلى تعميق الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات و داخل الجهة الواحدة . و ينطلق حزب العدالة والتنمية في نظرتة لقيام نموذج جهوي مغربي فعال من قناعتة بضرورة تحقيق هذا النموذج لأربعة أهداف :

سياسي : يتمثل في نظام ديمقراطي جهوي ، يضمن فرز مؤسسات جهوية منتخبة ذات اختصاصات فعلية. تنموي: يمكن من تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ، و ما يتطلبه ذلك من موارد و برامج.

ثقافي : يتجلى في دعم الخصوصيات الثقافية الجهوية ، و تعميق اندراجها في تعزيز الهوية المغربية و ضمان الوحدة الوطنية .

إداري : و ذلك بتعميق مسلسل اللامركزية و اللاتمرکز ، مع توفير شروط نظام الحکامة .

كما يعتبر حزب العدالة والتنمية ، أن النجاح في تحقيق هذه الأهداف يستلزم احترام عدة شروط و المتمثلة في :

- وحدة الثوابت : حيث تلتزم الجهوية بمقدسات و ثوابت و مقومات الدولة المغربية .
- تعزيز السيادة : حيث تعزز قدرة الدولة على النهوض بمهامها في القطاعات الحيوية ، و التي لا يمكن تفويتها للجهات ، كالدفاع و العلاقات الخارجية و الشؤون الإسلامية و الأوقاف ...
- التدرج : بالانطلاق من ايجابيات و مكتسبات تجربة الجماعات المحلية ، ضمانا لنجاح ورش الجهوية .

- التنصيب الدستوري: وذلك بالتنصيب على القواعد المنظمة للهيئات الجهوية و اختصاصاتها في الدستور، مع اعتماد قانون تنظيمي للجهات يحدد عدد هذه الجهات وهيئاتها و اختصاصاتها و طرق تدبيرها و علاقتها مع المركز¹³⁸.

و يقوم تصور حزب العدالة و التنمية بشأن النظام الجهوي المنشود على خمس مرتكزات كالآتي:

1 - تحديد الاختصاصات :

في هذا الاتجاه، يؤكد حزب العدالة و التنمية على ضرورة توفر شروط ضمان النجاعة و القرب بالنسبة لتفويت القطاعات و الاختصاصات إلى الجهة، على أن يشمل تفويت هذه القطاعات كل من التعليم و الصحة، إضافة إلى السكن و التشغيل و التضامن، و كذا الفلاحة و الصيد البحري و الصناعة و السياحة و التجارة و الاتصالات ، و التجهيز و التعمير، و إعداد التراب و البيئة، و الثقافات المحلية و اللغات الوطنية و التنمية الرياضية ، إضافة إلى الإدارة المحلية، في حين يبقى للدولة حق التدخل في هذه القطاعات ضمانا لثوابت الأمة و تحقيق الانسجام . على أن يتم إقرار آلية للتشاور و الإشراف بين الجهات فيما يخص العلاقات الخارجية ذات الأثر على القطاعات التي تم تفويتها للجهات ، مع ضرورة اعتماد القطاعات الوزارية لمخططات و سياسات وطنية تنبثق عن مخطط للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، التي تمثل مرجعا بالنسبة للجهات في وضع مخططاتها القطاعية الجهوية ، و كذا بالنسبة للحكومة المركزية في تخصيص الدعم المالي المركزي في إطار الميزانية العامة للدولة. مقابل ذلك، دعا الحزب إلى احتفاظ الحكومة المركزية باختصاصات التوجيه و الرقابة و التنسيق بين الجهات ، مع منح و إلى الجهة صفة ممثل الدولة داخل الجهة . و في نفس الاتجاه، طالب الحزب بضرورة إحداث وزارة للجهوية و الجماعات المحلية، مع وجوب مراجعة اختصاصات الجماعات المحلية الأخرى لإزالة التعارض بين الاختصاصات و تحقيق التناغم بينها .

2 - إدارة الجهة :

يتولى إدارة الجهة كل من المجلس الجهوي و رئيسه و مكتب الجهة .
المجلس الجهوي : ينتخب بالاقتراع العام المباشر وفق نظام اللائحة و التمثيل النسبي في دورة واحدة و وفق أكبر معدل مع عتبة انتخابية بنسبة 7 في المائة ، و يختص المجلس بسلطة تقريرية في المجالات و وفق الكيفيات التي يحددها الدستور و القانون التنظيمي للجهات، إضافة إلى صلاحيات اقتراح مشاريع القوانين .

¹³⁸ - حزب العدالة و التنمية، الأمانة العامة ، مذكرة حول الجهوية الموسعة ، الرباط في 6 رمضان 1431 هـ الموافق 17 غشت - سنة 2010 ، ص 4.

كما يختص مجلس الجهة حصريا بالمصادقة على مخطط التنمية الجهوية و على ميزانية الجهة و حسابها الإداري و نظام مجلسها الداخلي و أمر استخلاص ضرائها الجهوية .

رئيس المجلس الجهوي : هو المسؤول عن تنفيذ قرارات المجلس الجهوي و ممثل الجهة أمام جميع المؤسسات الوطنية و القضائية، و رئيس مكتبها الجهوي، و هو الأمر بالصرف و المكلف بإحداث المناصب و الوظائف الجهوية ، و تربطه علاقة تنسيق مع والي الجهة¹³⁹ .

3 - التقطيع الجهوي:

يراعي التقطيع الجهوي حسب تصور حزب العدالة و التنمية إنشاء جهات تضمن أهداف التنمية، و الديمقراطية و الانسجام المحلي، بعيدا عن الركون للصيغ ذات الأساس الأمني و الإداري، مع ضرورة اعتماد عدد موسع نسبيا من الجهات وفق قواعد تنطلق من دمج المعطيات الجغرافية و الثقافية مع المعطيات الاقتصادية و المجالية و الديموغرافية و التوزيع العادل للثروات ، تجاوزا لتهميش بعض مكونات الجهات في نظام جهوي مقلص.

4 - مالية الجهة :

في هذا الإطار، يؤكد الحزب على ضرورة تمتيع الجهات بالاستقلال المالي ، و ما يتطلبه هذا الاستقلال من موارد تتمثل في :

- ضرائب الجهات و عائدات ممتلكاتها ؛
 - نسبة 30 في المائة من الضرائب الوطنية المحصلة على مستوى الجهات باستثناء الضريبة على الدخل بالنسبة لموظفي الدولة و الجيش ؛
 - الموارد المخصصة في إطار التضامن بين الجهات ؛
- كما تبقى للجهات سلطة إبرام الصفقات و اتفاقيات القروض و التشاور معها فيما يتعلق بالاستثمارات الكبرى المنفذة على مستوى الجهات.

5 – جهة الصحراء :

ينحصر تصور حزب العدالة و التنمية بالنسبة لجهات الصحراء ، في تمتيع أقاليمها بنفس وضعية النظام الجهوي المقترح بالنسبة لباقي أقاليم المملكة ، مع منحها صلاحيات و مقتضيات خاصة في انتظار الحل النهائي لقضية الصحراء¹⁴⁰ .

¹³⁹ - نفس المرجع السابق ، ص 5.

و ضمنا لنجاح ورش الجهوية المتقدمة ، يؤكد حزب العدالة و التنمية وفق تصوراته على ترسيخ الشفافية و الديمقراطية في اختيار المواطنين لمن يسير شؤونهم الجهوية بكل حرية ، مع الحد من أساليب التدبير السياسي المتسم بالتحكمية¹⁴¹ . و هو هنا يشير إلى تسلط السلطة السياسية المتحكمة في تدبير شؤون جهة الصحراء .

الفقرة الثانية : تصور حزب الأصالة و المعاصرة حول الجهوية المتقدمة .

تعتبر الجهوية إحدى أهم الأهداف و المرتكزات الأساسية لحزب الأصالة و المعاصرة الذي تأسس سنة 2008 ، و التي تجسدها مقتضيات المادة الثانية من نظامه الأساسي التي تنص على " ... ترسيخ الحكامة الترابية الجيدة بالجهوية المتقدمة و اللاتمركز الواسع و الارتكاز على التضامن في أبعاده الاجتماعية، بين مختلف الفئات، و المجالية بين سائر الجهات، و الإيكولوجية التنموية بين مختلف الأجيال و في كل المجالات ..."¹⁴² . و هو الشيء الذي تجسد من خلال دعوة الحزب لضرورة إعادة النظر في النظام الجهوي، بهدف بناء جهوية موسعة تساهم في مبادرة الحكم الذاتي التي تقدم بها المغرب¹⁴³ ، إضافة إلى التصريح الصحفي الذي قدمه الأمين العام للحزب بعد فترة وجيزة من تأسيس الحزب، و الذي أكد من خلاله أن الجهوية تشكل إحدى الأولويات الأساسية للحزب ، و أن الحزب سيعمل على تجنيد كل طاقاته للمضي قدما نحو تطوير الجهوية المتقدمة¹⁴⁴ .

أولا : تصورات الحزب حول الجهوية .

تأسيسا على نتائج اللقاءات الجهوية التي عقدها حزب الأصالة و المعاصرة في موضوع الجهوية المتقدمة ، صادق المجلس الوطني للحزب في دورته الاستثنائية بتاريخ 12 يونيو سنة 2010 على تصوره الخاص بخصوص موضوع الجهوية و الذي وضعه بين يدي اللجنة الاستشارية للجهوية ، هذا التصور يحمل في طياته هو الآخر العديد من المقترحات التي اعتبرها الحزب أساس نجاح مسلسل الجهوية ، و التي اختزلها في عدة مجالات .

¹⁴⁰ - نفس المرجع السابق، ص 6.

¹⁴¹ - حزب العدالة و التنمية ، الأمانة العامة ، مذكرة حول الجهوية الموسعة ، مرجع سابق ، ص 7.

¹⁴² - المادة الثانية من النظام الأساسي لحزب الأصالة و المعاصرة .

¹⁴³ - البيان الختامي للمؤتمر الوطني الأول لحزب الأصالة و المعاصرة ، فبراير - سنة 2009.

¹⁴⁴ - تصريح الأمين العام لحزب الأصالة و المعاصرة بتاريخ 07 - 09 - سنة 2009 .

1 - التأييد الدستوري للجهوية :

ضمانا لديمومة ركائز الدولة المتمثلة في وحدة الدولة والوطن والتراب¹⁴⁵ ، ومن أجل ضمان نجاح خيار الجهوية ، يدعو حزب الأصالة والمعاصرة إلى دسترة أربعة مبادئ ، والتي تتحكم حسب تصوره في الجهوية ، والمتمثلة في :

- الوحدة : ترجمها في وحدة السيادة والوحدة السياسية والدينية والعسكرية في المؤسسة الملكية ، ووحدة المجال باعتباره غير قابل للتقسيم ، ووحدة السلطة القضائية ، إضافة إلى وحدة الاختيارات من قبيل الانخراط في المشروع الديمقراطي الحدائي و جعل الصالح العام كإطار لتجسيد الوحدة الاقتصادية و السياسية .

- التوازن : بين الصلاحيات المنقولة للجهات و الموارد المرصودة لها ، وكذا التوازن في توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجهات و بين الجهات و الجماعات الترابية الأخرى ، إضافة إلى التوازن بين الصلاحيات و آليات المراقبة و التتبع وكذا على مستوى الموارد المخصصة للجهات.

- التضامن : أولاً من خلال ضمان الدولة على تحقيق هذا التضامن ، وكذا عن طريق تقطيع ترابي عادل و التكامل الاقتصادي بين الجهات ، و تسخير الموارد المالية لمواجهة الاختلالات المجالية .

- المساواة : وذلك من خلال التمتع بنفس الآليات و الحقوق المجالية ، و الامتيازات الاقتصادية و القانونية. إضافة إلى هذه المبادئ الأربع ، طالب الحزب بإعادة النظر في طريقة تشكيل مجلس المستشارين ، و ذلك بجعله مؤسسة للتمثيل الترابي ، إضافة إلى التنصيب على مقتضيات تمنع على أعضاء و رؤساء المجالس الجهوية الترشح لانتخابات مجلس النواب ، مع التنصيب على إحداث لجنة للجهات خاصة بموضوع التدبير المجالي .

و بوجه يختلف عن تصور حزب العدالة و التنمية ، يرى حزب الأصالة و المعاصرة ضرورة تمييز الجهة بوضع دستوري خاص مستقل عن المقتضيات الدستورية الخاصة بالجماعات الترابية الأخرى ، مع الإحالة على قانون تنظيمي خاص بجهة الصحراء ، و آخر خاص بباقي جهات المملكة الأخرى¹⁴⁶ .

¹⁴⁵ - حزب الأصالة والمعاصرة ، "التقرير التركيبي الصادر عن اليوم الدراسي المنعقد حول الجهة و النظام الجهوي بالمغرب" ، الجديدة ، 09 - 10 يناير سنة 2009 ، ص 6.

¹⁴⁶ - حزب الأصالة و المعاصرة ، مذكرة حول موضوع الجهوية الموسعة ، الرباط 16 يوليوز - سنة 2010 ، ص 3 .

2 - التقطيع الجهوي :

يتأسس التقطيع الترابي الجهوي وفق تصور حزب الأصالة والمعاصرة على تقليص عدد الجهات ، بهدف الرفع من حجم الاستثمار ، و ضمان التوازن بين الجهات و الحد من الفوارق بينها من خلال إدماج الجهات الفقيرة بالجهات ذات مستوى تنموي، و كذا توفير شروط خلق عدالة مجالية. و هو عكس ما نادى به حزب العدالة والتنمية .

و لتحقيق هذه المحددات ، يقترح حزب الأصالة و المعاصرة بأن يتم صدور هذا التقطيع الجهوي وفق مقتضيات قانونية ، و أن يتم تكييف سياسات إعداد التراب مع طبيعة و خصوصيات كل فضاء جهوي ، مع إعداد جيل جديد من وناثق التعمير تتناسب مع التوجهات الجديدة لمشروع مدونة التعمير، مع الأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي في الهندسة المجالية ، إضافة إلى تمتيع مدن الرباط و الدار البيضاء بأنظمة إدارية خاصة سواء لاعتبارات دبلوماسية (العاصمة الإدارية) ، أو اقتصادية (العاصمة الاقتصادية) .

3 - تشكيل مجلس الجهة :

يرى حزب الأصالة و المعاصرة أنه يجب انتخاب أعضاء المجالس الجهوية عن طريق الاقتراع العام المباشر ، بعد توافق الفرقاء السياسيين على نظام انتخابي و نمط اقتراع ، بغية وحدة مجالس الجهات و عقلنة التعددية الحزبية .

فانتخاب مجالس الجهات بطريقة مباشرة في رأي حزب الأصالة يقود إلى التخلي عن الأسس التقليدية التي إنبت عليها التجربة الجهوية في ظل قانون 47-96 ، ما يدعو إلى إحداث مجالس جهوية اقتصادية و اجتماعية لتمثيل مختلف المأجورين و الغرف المهنية .

في نفس السياق يقترح الحزب أن يتم الاقتراع على الاختيارين في نفس الوقت بغية ضمان وصول ذات الأغلبية إلى نفس المجالس ، مع الإشارة للإيجابيات التي يحملها هذا الإجراء على مستوى عقلنة الزمن الانتخابي . أما بخصوص انتخاب رئيس مجلس الجهة ، يقترح الحزب انتخابه عن طريق الاقتراع الغير المباشر لأعضاء المجلس انسجاما مع فلسفة التمثيل الوطني المحكومة بمنطق "برلماني" و ليس "رئاسي" .

4 - صلاحيات مجالس الجهات :

في هذا الإطار، يقترح حزب الأصالة و المعاصرة، نقل عدة اختصاصات لمجالس الجهات اختزلها في عدة قطاعات، تتمثل في التعليم و الصحة و السكن و التشغيل و التضامن، و كذا الفلاحة و الصيد البحري، و الصناعة و السياحة و التجارة و الاتصالات ، و التجهيز و التعمير و إعداد التراب و البيئة و الثقافات المحلية و

اللغات الوطنية و التنمية الرياضية، إضافة إلى تمكين الجهات من سلطة المصادقة على مخطط التنمية الجهوية، وعلى ميزانية الجهة و حسابها الإداري .

5 - مالية الجهة :

في هذا الإطار، يقترح حزب الأصالة و المعاصرة أن يتم العمل على تطوير الموارد المالية للجهات و حصتها الوطنية من الضرائب بناء على الصلاحيات المنقولة من المركز ، مع منح الجهات فقط إمكانية تحديد قيمة الضرائب و طرق تحصيلها، مع إمكانية منح خيار تفاوض الجهات مع المركز على الحصة الضريبية مقابل صلاحيات أخرى ، و جعل اختصاص التشريع الضريبي اختصاصا برلمانيا .

في نفس الاتجاه ، يقترح حزب الأصالة و المعاصرة أن تشكل مالية الجهات من الضريبة على الدخل، و الضريبة على القيمة المضافة، و الضريبة على الشركات، على أن يتم توزيع هذه الضرائب بناء على معايير موضوعية قابلة للتطور، كالمعيار الجبائي و الجغرافي و الديمغرافي و الاقتصادي¹⁴⁷ . إضافة إلى الموارد المتأتية من الممتلكات و الرسوم الجهوية ، و النسب المخصصة للجهات من الصناديق التنموية و عمليات القروض و الهبات و أموال المساهمة، مع ضرورة بحث الجهات عن مصادر تمويلية أخرى ، كتضريب القطاع الفلاحي و البيئي و بعض فروع القطاع المالي .

ولنجاح مشروع الجهوية ، يرى حزب الأصالة و المعاصرة ضرورة إحداث أدوات مالية خاصة بهدف تجاوز الاختلالات المجالية قبل إرساء مقومات التنظيم الجهوي ، و السعي للوصول لاحترام المعدلات الوطنية في مؤشرات التنمية ، إضافة إلى تمويل مشاريع ليست للجهات القدرة على تغطية مصاريفها. و يشترط في إحداث هذه الأدوات المالية أن يتم موازاة مع إعادة النظر في وظيفة صندوق المقاصة و ربطه برهان التنمية الجهوية ، و تكييف عمل وكالات التنمية مع البناء الجهوي الجديد .

إن كل هذه التصورات السالفة الذكر صاحبها بعض الاقتراحات الأخرى التي صاغها حزب الأصالة و المعاصرة في مذكرته التوجيهية حول الجهوية ، و التي لامست بعض الجوانب المهمة في نظرنا و التي تشكل أساسا لنجاح ورش الجهوية المتقدمة . حيث يؤكد الحزب على ضرورة تغيير قانون الأحزاب السياسية بشكل يتيح إمكانية تأسيس أحزاب جهوية بجهة الصحراء و بآليات للتمويل تأخذ بعين الاعتبار المتغير الجهوي ، و كذا تغيير قانون الانتخابات بصيغة تتطابق مع التعديلات المقترحة لتشكيل مجالس الجهات ، إضافة إلى وضع قانون مالي جديد لمالية الجماعات الترابية .

¹⁴⁷ - حزب الأصالة و المعاصرة ، مذكرة حول موضوع الجهوية الموسعة ، مرجع سابق ، ص 7.

كما تبنى الحزب مقترح "ميثاق اللاتركيز" ، و ذلك عن طريق وضع مخطط لجهوية الإدارات العمومية و التسريع بنقل صلاحيات المديرية المركزية إلى المصالح الخارجية بالجهات .

من جانب آخر ، ألح الحزب ضرورة الاهتمام بالقضاء المالي و الإداري و التجاري ، و ذلك عن طريق وضع خريطة قضائية منضبطة لمحدد الجهوية¹⁴⁸ . كما لم ينسى الحزب الشق المتعلق بالنتخب المحلية حيث طالب بتجاوز الاختلالات القانونية المتمثلة في النصوص القانونية المنفرقة المؤطرة لعمل المنتخب الجماعي ، مع تأكيد على ضرورة إعادة النظر في شرط المستوى الدراسي المحصور في الشهادة الابتدائية ، و كذا في شرط الكفاءة التديبيرية¹⁴⁹ . بهدف تقوية شرعية النتخب المحلية¹⁵⁰ .

إضافة إلى تجاوز الاختلالات المتمثلة في مركزة الكفاءات ، و ثنائية الرئاسة المتمظهرة في التبعية للإدارة المركزية وسلطة العامل ، و كذا مركزية المناصب المالية .

من جانب آخر ، طالب حزب الأصالة و المعاصرة بضرورة تعزيز مقومات " المواطنة المحلية " عن طريق تمكين المواطنين من متابعة أشغال مجالس الجهات و توفير آليات قانونية تمكنهم من المشاركة في صياغة المقترضات التنظيمية و الإدارية التي تهتم مجال الجهة و لو بشكل استشاري أو تعاقدية ، مع تمكينهم من الاطلاع على الوثائق ذات الصلة بعمل الجهة ، إضافة إلى إحداث هيئت جهوية لتظلم المواطنين لدى الإدارة (جهوية ديوان المظالم)¹⁵¹ .

المطلب الثاني: الجهوية وفق البرامج الانتخابية و مقترحات الأحزاب السياسية.

رغم تباين إيديولوجيات الأحزاب السياسية بالمغرب، إلا أن نقطة الالتقاء الأساسية لهذه الأحزاب تتمثل في إجماعها على تبني السياسة الجهوية في مذكراتها و برامجها الانتخابية، و لو بنسب متفاوتة على مستوى منطلقاتها لتدبير الشأن الجهوي ، فإذا كانت الجهوية في المغرب لاتزال مطلبا و غاية ، فإن ركنها الأساسي يتمثل في سندها السياسي المتمثل في دور الأحزاب السياسية كأساس استراتيجي لنجاحها .

من هذا المنطلق ، يعد الحديث عن مكانة الجهوية في البرامج الانتخابية لهذه الأحزاب أساسيا (الفقرة الأولى) ، ناهيك عن مساهماتها الاقتراحية في مجال التشريع الجهوي (الفقرة الثانية) .

148 - نفس المرجع السابق ، ص 9 .

149 - نفس المرجع ، ص 10 .

150 - حزب الأصالة و المعاصرة ، " التقرير التركيبي للقاءات الجهوية و مساهمات لجنة الإشراف " ، ص 2 .

151 - حزب الأصالة و المعاصرة ، مذكرة حول موضوع الجهوية الموسعة ، مرجع سابق ، ص 11 .

الفقرة الأولى : الجهوية في برامج الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016 .

يعتبر الخطاب الدعائي للأحزاب السياسية عنصرا هاما في أي حملة انتخابية ، و يشكل البرنامج الانتخابي لب هذا الخطاب ، فماذا عن الجهوية في برامج الأحزاب السياسية المغربية ؟ خاصة حزب العدالة والتنمية (أولا) ، و حزب الأصالة والمعاصرة (ثانيا) ، باعتبارهما محور الثنائية القطبية الحزبية بالمغرب حاليا ، و ما هي أولوياتهما الجهوية ؟

أولا : الجهوية في البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية .

نضرا لإخفاقات الحكومة السابقة للانتخابات التشريعية ل 25 نونبر 2011 في تحقيق التنمية، تمحور البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية حول تكريس الحكامة الجيدة على المستويات السياسية و الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية، و القائمة على الديمقراطية و المسؤولية و المنافسة الشريفة و الشفافية و النزاهة.

مجسدا بذلك مقاربة جديدة تركز على ثلاث خيارات تتمثل في :

- جعل المواطن المحور والهدف الأساسي للبرامج التنموية و جعل الدولة في خدمته؛
- تحرير طاقات الإنسان المغربي في التنافس و الإنتاج و القطع مع اقتصاد الربع ؛
- وضع نضام فعال في التضامن و التوازن الاجتماعي و تصحيح الفوارق و العدالة في توزيع الثروة¹⁵² . و قد تضمن البرنامج الانتخابي لحزب العدالة والتنمية الجهوية المتقدمة ضمن إجراءاته على أساس:
- تعزيز الديمقراطية و اعتماد تقطيع جهوي يضمن تحقيق أهداف التنمية ؛
- اعتماد المقاربة المجالية في وضع وتنزيل المشاريع في إطار سياسة شمولية لتأهيل المجال و بمنطق تكاملي بين الدولة و الجماعات الترابية؛
- إعادة النظر بشكل جذري في أشكال التدبير و التخطيط في مجالي إعداد التراب و التعمير ، و كذا وضع منظومة متكاملة للتعمير تدمج الأدوات التنظيمية و التخطيطية و العملياتية و التمويلية ؛
- تعميق مسلسل اللامركزية الإدارية و اللاتمركز الإداري و إحداث وزارة مختصة في الجهوية و الجماعات المحلية ؛
- إصلاح نظام الجبايات الجهوية بما يضمن الاستقلال المالي و التضامن و تحديد قواعد توزيع حصص الجماعات الترابية من ضرائب الدولة بقانون .

¹⁵² - حزب العدالة والتنمية ، " البرنامج الانتخابي لاقتراع 25 نونبر 2011 " ، ص 2 .

وقد ربط حزب العدالة والتنمية تحقيق مطلب إرساء الجهوية المتقدمة بضرورة النهوض بنظام الحكماء ومكافحة الفساد وإصلاح الإدارة وإعادة الاعتبار للخدمة العمومية ، وذلك عن طريق:

• تعزيز سيادة القانون في علاقة المواطن بالدولة وتقوية المقاربة التشاركية في بلورة و تنفيذ و تقييم السياسات العمومية و الإنتاج التشريعي ؛

• مكافحة الفساد و تخليق الحياة و إعداد ميثاق وطني للوقاية من الفساد ؛

• تعزيز الشفافية و الرقابة و المسائلة من خلال إصلاح الإطار القانوني للصفقات العمومية و تقوية اختصاصات المحاكم المالية و إصلاح أنظمة المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية¹⁵³ .

تبني حزب العدالة والتنمية في برنامجه الانتخابي للانتخابات التشريعية 7 أكتوبر 2016 قضية العدالة الاجتماعية وهي المقاربة نفسها التي تعاطى معها في الانتخابات السابقة و المشار إليها سالفاً ، حيث أكد على أن تعزيز العدالة الاجتماعية رهين باعتماد استراتيجية إرادية تتحمل فيها الدولة مسؤوليتها من خلال سياسة اقتصادية تسهم في توفير الشروط الأساسية لإنتاج الثروة و توزيعها ، عبر سياسة اجتماعية تتمثل في الاضطلاع بدورها في إحداث التوازن بين الجهات و الفئات بما يضمن الحد الأدنى للعيش الكريم للأفراد و الجماعات.

على هذا الأساس ، حرص الحزب في برنامجه الانتخابي على أن يجمع كل الإجراءات التي تسعى إلى تعزيز العدالة اجتماعياً و مجالياً، ضمن نسق يسعى إلى الحد من الفوارق في الدخل و محاربة الفقر و الهشاشة و الإقصاء الاجتماعي، و ضمان تكافؤ الفرص في الشغل ، و الاستفادة المتكافئة من البنيات و التجهيزات و الخدمات العمومية خصوصاً في العالم القروي ، و حصول الطبقات الفقيرة و المتوسطة على سكن لائق¹⁵⁴ .

على إثر ذلك ، ألح الحزب على ضرورة تقليص الفوارق الاجتماعية الصارخة ، خاصة فيما يخص مستوى الدخل و شروط العيش، و تقليص التفاوتات بين الوسطين الحضري و القروي و ما بين الجهات المتباينة مستويات تنميتها. مقترحاً بذلك مجموعة من التدابير و المتمثلة في :

• تفعيل السياسة الوطنية لإعداد التراب و التصاميم الجهوية لإعداد التراب؛

• دعم الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع؛

• مساهمة الدولة في إنجاز البنيات التحتية على مستوى الجماعات الترابية¹⁵⁵ .

¹⁵³ - نفس المرجع السابق، ص 11 .

¹⁵⁴ - حزب العدالة والتنمية ، " البرنامج الانتخابي للانتخابات التشريعية ، 7 أكتوبر - سنة 2016 " ، ص 57 .

¹⁵⁵ - نفس المرجع ، ص 65 - 66 .

و ضمانا للتنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة و الحكامة الترابية ، اقترح حزب العدالة و التنمية على أن تسند للجهات المهام التالية :

• بلورة و اقتراح السياسة العمومية لإعداد التراب الوطني و التنمية المجالية و تنسيق و تنفيذ و تقييم نجاعتها ؛

• المساهمة في تحقيق التقائية السياسات العمومية و في تقييمها؛

• السهر على تنفيذ برامج الشراكة بين الدولة و الجماعات الترابية وفق آليات التعاقد .

و سعيا من الحزب إلى المساهمة في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة ، اقترح :

• وضع مخطط لتعزيز الموارد المالية و البشرية للجماعات الترابية؛

• تسريع إنجاز المخططات التنموية الجهوية و الإقليمية و الجماعية للتنمية و دعم تفعيلها في إطار تعاقد مع الدولة؛

• إحداث مرصد لتتبع مؤشرات التنمية بالعالم القروي ¹⁵⁶ .

ثانيا: الجهوية في البرنامج الانتخابي لحزب الأصالة و المعاصرة .

سار حزب الأصالة و المعاصرة على خطى حزب العدالة و التنمية في تبنيه لنفس الأسباب التي شكلت الأرضية التي بادر بناء عليها طرح مشروع أرضية التوجهات الكبرى لبرنامج الانتخابي ، حيث أشار في مقدمة برنامج الانتخابي إلى خطورة الوضع التي يعيشه المغرب، و اصفا حصيلة الحكومة المنتهية و لايتها و حزبها الأغلي (العدالة و التنمية) قبل إجراء الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016 بالكارثية ، و ذلك على كل مستويات تدبير الشأن العام . مؤكدا على غياب رؤية متكاملة للحكومة على مستوى تفعيل الجهوية ، خاصة فيما يتعلق بنقل الموارد البشرية و المادية نحو الجهات (اللامركزية و اللاتمرکز) ¹⁵⁷ .

على غرار باقي الأحزاب السياسية ، وعد حزب الأصالة و المعاصرة انطلاقا من برنامج الانتخابي بتنفيذ عدة التزامات تهم مجالات مختلفة . حيث التزم الحزب على المستوى القطاعي بتطبيق مبدأ الجهوية الموسعة بقطاع الصيد البحري ، كما التزم على مستوى الاستثمار بإنشاء أرضية لوجستكية ، في كل جهة ، و ذلك بشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، إضافة إرساء مبدأ الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في الاستثمار العمومي ، و كذا ترشيد استثمارات المؤسسات و المقاولات العمومية و الجماعات الترابية ، إضافة

¹⁵⁶ - نفس المرجع السابق، ص 73.

¹⁵⁷ - حزب الأصالة و المعاصرة ، "البرنامج الانتخابي التوجهات الكبرى" ، الانتخابات التشريعية 7 أكتوبر - سنة 2016 ، ص 7.

إلى دعم الاستثمار الخاص عن طريق إعادة صياغة أدوار المراكز الجهوية للاستثمار المتمثلة في التمويل و العقار و الجانب التقني قصد الإجابة على حاجيات المقاولات الصغرى و المتوسطة، و صياغة ميثاق للاستثمار خاصة بالجهات للنهوض بالجهات الأقل نموا .

أما على مستوى الإعفاءات الضريبية فقد اقترح الحزب إعفاء المقاولات الجديدة في قطاع التصنيع من الضريبة على الشركات لمدة تصل إلى 5 سنوات، و الرفع من الوعاء العقاري الموجه نحو الاستثمار من 1147 هكتار إلى 2000 هكتار، موزعة بشكل متوازن بين جهات المملكة و بسعر تنافسي¹⁵⁸ .

و في المجال القضائي ، التزم الحزب بمراجعة خريطة محاكم المملكة ، مع الأخذ بعين الاعتبار التقطيع الترابي على ضوء الجهوية المتقدمة . موازاة مع ذلك التزم بالعمل على إعداد مخطط لنقل الاختصاصات و الموارد من المركز إلى الجهات، مع مراعاة التوازنات المالية للدولة ، و تعزيز التعاقد بين الحكومة و الجهات في مجال السياسات العمومية بغرض التنسيق و الالتقائية ثم الشراكة ، إضافة إلى العمل على دعم النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية و تسريع أجرأته¹⁵⁹ .

مؤكدًا على أن تنزيل الجهوية يقتضي وضع مخطط إجرائي متعدد السنوات، يمكن من تأهيل الجهات على جميع المستويات المالية و البشرية و الاجتماعية و الاقتصادية ، يأخذ بعين الاعتبار مبدأ التدرج في تحويل الاختصاصات ، و مدى قدرة الجهات على تدبيرها ، مع ضرورة مراعاة التوازنات الاقتصادية و المالية و الاجتماعية ، مع إشارته إلى أن التنزيل السليم للجهوية لن يتحقق دون استباقه بتصوير واضح للاتمرركز الإداري¹⁶⁰ .

الفقرة الثانية: ملاحظات الأحزاب السياسية حول مسودة مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهة.

نظرا للأهمية الكبرى التي يلعبها القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 كمرتكز تشريعي للتدبير الجهوي في شموليته ، ارتأينا أن نبرز أهم الملاحظات التي تبنتها الأحزاب السياسية حول مسودة مشروع هذا القانون قبل دخوله حيز التنفيذ ، و بالتالي إبراز الدور الذي لعبته مقترحات هذه الأحزاب في إنتاج مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات .

¹⁵⁸ - نفس المرجع السابق ، ص 22-25-23 .

¹⁵⁹ - نفس المرجع ، ص 39-40 .

¹⁶⁰ - حزب الأصالة و المعاصرة ، "قراءة نقدية للحصيلة الحكومية 2016-2012" ، ص 18.

لإبراز دور الأحزاب السياسية في هذا الشأن ، تقدمت هذه الأخيرة بمجموعة من المقترحات بشأن مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، حيث تلقت وزارة الداخلية من الهيئات السياسية 26 جوابا ، 3 أحزاب منها تقدمت بمذكرة مشتركة. وقد ثمن وساند 13 حزبا سياسيا مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، في حين انتقدت 6 أحزاب أخرى عدة جوانب منه¹⁶¹.

تضمنت أجوبة الأحزاب السياسية 309 اقتراحا ، تم اعتماد 107 منها ، بنسبة % 36 ، مع اعتماد مجموعة من الاقتراحات همت مواضيع أخرى كالتقطيع الجهوي ، و اللاتركيز الإداري ، ثم القوانين الانتخابية، و الإشراف على الانتخابات. وقد تم اعتماد 32 مقترح من بين 74 مقترح تقدمت به أحزاب الأغلبية ، بنسبة % 43 ، في حين تم اعتماد 30 مقترح من بين 73 مقترح تقدمت به أربعة أحزاب من المعارضة ، بنسبة % 43 ، إضافة إلى 45 مقترح من بين 162 مقترح تقدمت به باقي الأحزاب ، بنسبة % 28 . و من بين أهم مقترحات الأحزاب السياسية التي تم اعتمادها في مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات نجد:

- التنصيب على تنظيم فرق داخل مجالس و تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال و النساء في رئاسة اللجان الدائمة؛
- التنصيب على تخصيص رئاسة لجنة دائمة لفرق المعارضة ؛
- التنصيب على اعتبار مبادئ التدرج و التمايز و التعاقد كركائز محددة في منح الاختصاصات لكافة الجماعات الترابية ؛
- التنصيب على توضيح اختصاصات الجهة و صلاحيات مجالسها ؛ و تحديد اختصاصاتها الذاتية بشكل حصري من منطلق مبدأ التفرع؛
- التنصيب على نقل الاختصاصات و الموارد المطابقة لها بناء على التعاقد مع الدولة؛
- التنصيب على تحديد مجال المراقبة الإدارية و جعل القضاء بمثابة السلطة الوحيدة المخولة لها بالبحث في حالة النزاع ؛
- التنصيب على إسناد سلطة عزل الأعضاء و حل المجلس و أعمال سلطة الحلول إلى المحاكم الإدارية؛
- التنصيب على تحديد مدة عمل اللجنة الخاصة المحدثة في حالة توقيف أو حل المجلس أو استقالة نصف أعضائه في 3 أشهر على الأكثر ؛

¹⁶¹ - البرلمان - مجلس النواب ، "القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعة الترابية و رهان تنزيل الجهوية المتقدمة "، حصيلة مناقشة فرق الأغلبية بمجلس النواب لمشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية على ضوء مقترحات دستور 2011 ، سنة 2015 ، ص 8.

- التنصيص على إسناد وضع الهيكلية الإدارية للجهة للرئيس و اعتماد نظام أساسي لموظفي الجماعات الترابية؛
 - التنصيص على إخضاع الأجهزة الإدارية للجهة لتعيين مباشر من طرف رئيس المجلس طبقا للشروط و الكيفيات الجاري بها العمل ؛
 - التنصيص على الرفع من التحويلات القارة المخولة للجهات و الرفع من حصة الجهة من الرسوم و الضرائب التي تستخلصها الدولة، مع تسجيل المخصصات المالية للجهات بقوانين المالية ؛
 - التنصيص على تخويل الجهات حق الاستفادة من حصة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة¹⁶² .
فمقابل قبول المقترحات التي تقدمت بها الأحزاب السياسية و المذكورة أعلاه ، إلا أنه تم رفض باقي المقترحات الأخرى لعدة أسباب:
- السبب الأول : لاعتبار هذه المقترحات غير دستورية من قبيل :
- التنصيص على توفير رئيس المجلس و نوابه على مستوى جامعي ؛
 - التنصيص على منع الموظفين العاملين بالجماعات الترابية من الترشح بنفس الجهة التي يعملون بها ؛
 - التنصيص على جعل مسؤولية الأمر بالصرف مشتركة بين رئيس المجلس و والي الجهة ؛
 - التنصيص على جعل سلطة الرقابة و الافتتاح من صلاحيات المجالس الجهوية للحسابات حصريا و إلغاء كل مظاهر المراقبة على مالية الجهة و أن تقتصر علاقة رئيس الجهة بالوالي في الإخبار و التبليغ.
- السبب الثاني : لاعتبار موضوع المقترحات لا يتعلق بمشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات من قبيل :
- التنصيص على إحداث المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي الجهوي ؛
 - التنصيص على تكليف المصالح الجبائية للدولة بتحديد الوعاء الضريبي و تصفيته بناء على تعاقد محدد؛
 - التنصيص على تبويب قانون المالية بحسب الجهات ؛
 - التنصيص على اختصاص المحكمة الدستورية في النزاع بين الدولة و الجهات.
- السبب الثالث : لأن هذه المقترحات غير عملية كالمقترحات التالية :

¹⁶² - نفس المرجع السابق ، ص 9 .

- التنصيص على جعل كل المؤسسات العمومية و البالغ عددها 178 مؤسسة عمومية جهوية بموارد تبلغ 22 مليار درهم تابعة لمجلس الجهة ؛
 - التنصيص على عدم حصر العدد المطلوب من المواطنين و المواطنين لتقديم العرائض؛
 - التنصيص على تخويل مجلس الجهة تحديد التعويضات التي ستمنح لأعضاء المكتب الجهوي ورؤساء اللجان، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الجهوي ؛
 - التنصيص على توسيع قاعدة تغطية صندوق التأهيل الاجتماعي ليشمل برامج التنمية البشرية ؛
 - التنصيص على نقل جميع الاختصاصات المنقولة أو اعتمادها بموجب القانون المالي 2016 ؛
 - التنصيص على إحداث و كالات للتنمية الجهوية ، تدمج فيها وكالة الإنعاش و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لأقاليم الجنوب، و الوكالات الجهوية الأخرى و وكالة التنمية الاجتماعية، و المراكز الجهوية للاستثمار، و الوكالات الحضرية ؛
 - التنصيص على تمكين أعضاء المجلس غير المزاولين لمهام تنفيذية من الاستفادة من تعويض عن مصاريف حضانة الأطفال أو الأشخاص المسنين ؛
 - التنصيص على حصر مدة العمل بصندوق التأهيل الاجتماعي في الولاية الأولى¹⁶³.
- مما لا ريب فيه ، أن جل الأحزاب السياسية تتوفر نظريا على برامج و تصورات حول موضوع الجهوية و التي لا تختلف كثيرا في مضامينها ، إلا أن الأهم يبقى هو مدى التزام هذه الأحزاب بتفعيل هذه الوعود ؟ و مدى قدرتها على تحمل المسؤولية التدييرية لورش الجهوية المتقدمة؟ و التي يتقلدها ممثلي هذه الأحزاب من خلال المناصب الوزارية ، أو من خلال منتخبها الجهويين من رؤساء و أعضاء للمجالس الجهوية . و بالتالي فالإجابة على هذه الأسئلة تبقى رهينة بمردودية و فعالية هؤلاء الوزراء و المنتخبين ، و الذين يشكلون الوجه الحقيقي للأحزاب السياسية . فتطور النظام الجهوي في الخطاب السياسي الرسمي ، لا يمكن الحسم فيه مالم يتم الوقوف على تجليات السياسات الجهوية على مستوى مخرجات هؤلاء الفاعلين السياسيين ، فخطاب الجهوية يكتسي أهميته أصلا من خلال المكانة التي تحظى بها الجهات المنتجة لهذا الخطاب. و هو ما يستدعي الانتقال من مرحلة تغيير الخطاب إلى التغيير بالخطاب .

¹⁶³ - البرلمان – مجلس النواب ، "القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعة الترابية و رهان تنزيل الجهوية المتقدمة" ، نفس المرجع السابق ، ص 10 .

الباب الثاني: المقاربة القانونية والتنظيمية و المالية الجديدة للجهوية المتقدمة.

من الملاحظ أن المغرب راكم تجربة كبيرة على مستوى الجهوية انطلقت كمفهوم و شكل للتنظيم الإداري، مع صدور ظهير 16 يونيو 1971، و مع دستوري 1992 و 1996، اللذان وضعوا الركائز الدستورية للجهوية ، و منحنا للجهوية دفعة قوية، باعتبارها في الوقت نفسه جماعة ترابية ، و وحدة إدارية متمتعة بالشخصية المعنوية لها استقلال مالي و إداري شأنها في ذلك شأن الجماعات المحلية الأخرى ، كذلك صدور ظهير 1997 المتعلق بتنظيم الجهات، الذي منح للجهات مجموعة من الاختصاصات التقريرية و الاستشارية . إلا أن هذه المحاولات تبقى من وجهة نظرنا مجرد محاولات محتشمة مقارنة مع المستجدات التي طرأت على النظام الجهوي بموجب الإصلاحات السياسية المنبثقة عن الوثيقة الدستورية لعام 2011 ، و القوانين المواكبة لها . فالملاحظ من خلال تتبع تطور النظام الجهوي في المغرب، هو تبني مقاربة تدرجية في تنزيل هذا النظام نظرا للظروف و التحولات السياسية و دواعي الانتقال الديمقراطي، و ما أفرزه سؤال الحكامة الترابية من قواعد و ضمانات لتجاوز الأخطاء و التصدي للهفوات التي شابت الأنظمة الجهوية السابقة .

إن هذا التدرج و التطور في التجربة الجهوية بالمغرب جاء نتيجة تقييم التجارب الجهوية السابقة ، و الرغبة الملحة في تجاوز صعوبات و عوائق التنمية الترابية ، خاصة على مستوى الإطار القانوني السالف ذكرها . و هو ما حاول المشرع تفاديته من خلال الإصلاحات الدستورية لعام 2011 ، حيث بوأ دستور 2011 الجهة مركز الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد و تتبع برامج التنمية الجهوية ، و التصاميم الجهوية للإعداد التراب ، و جعل الجهوية المتقدمة دعامة أساسية للإدارة .

هو الأمر – إذن - الذي جسده نظريا القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، الذي منح للجهات عدة اختصاصات و صلاحيات تحدد كيفية تسيير و تنظيم أعمالها ، و كذا التصرف في أموالها الذي يخضع للعديد من النصوص القانونية أهمها المرسوم رقم 2.17.249 الصادر في 23 نوفمبر 2017، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، إضافة إلى القواعد التي تنظم علاقاتها مع مصالح الدولة اللامركزية ، و الذي عمل المرسوم الجديد المتعلق باللامركزية الإداري على تحديده بالتفصيل و الدقة.

الفصل الأول : البناء الجديد للتنظيم اللامركزي على المستوى الجهوي .

نظرا لقصور المقتضيات التشريعية التي كان يحكم تنظيمها القانون 96.47 و المبررات السياسية لقضية الصحراء، أثير النقاش حول نظام جهوي بديل أكثر قدرة على التطور، و بهذا انتقل المغرب إلى مرحلة الجيل الجهوي الجديد الذي عرف في دستور 2011 ب "الجهوية المتقدمة".

يرتكز التنظيم الجهوي و وفقا لأحكام الوثيقة الدستورية لعام 2011، على مجموعة من المبادئ التي يمكن تلخيصها حسب مضمون المادة 136 من دستور 2011 في مبدأ التدبير الحرو و التعاون و التضامن بين الجهات فيما بينها و بين الجماعات الترابية الأخرى، وإشراك السكان في تدبير شؤونهم، و الرفع من مساهمة المواطنين في التنمية المندمجة المستدامة، و مساهمة الجهة في تفعيل السياسات العامة للدولة، و مساهمة الجهة في إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين حسب مضمون المادة 137 .

إن ضبط موضوع التنظيم الجهوي وفق تركيبته الجديدة تتطلب تناوله من زاوية كيفية تنظيم المجالس الجهوية على مستوى تأليفها و جهازها المسير ، وكذا كيفية تسيير أعمالها (المبحث الأول) ، و من زاوية أخرى يتطلب الأمر تحديد اختصاصات هذه المجالس و علاقتها بمصالح الدولة اللامركزية في إطار اللاتمركز الإداري (المبحث الثاني) ، و هو ما حاول المشرع تجسيده من خلال المقتضيات التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و بعض المراسيم و القوانين التنظيمية الأخرى .

المبحث الأول: التنظيم على المستوى الجهوي .

تطلب تدعيم الجهات منحها مكانة دستورية كباقي الجماعات الترابية الأخرى ، حيث نص مضمون المادة 135 من دستور 2011 على أن الجماعات الترابية بالمملكة هي الجهات و الأقاليم و الجماعات ، و تعد الجهات طبقا لمقتضيات نفس المادة السالفة الذكر، و وحدات ترابية تتمتع بشخصية معنوية و استقلال مالي . فهي خاضعة للقانون العام، و تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة¹⁶⁴ .

إن فهم البناء الجهوي الجديد يستدعي منا دراسة تشكيل و تنظيم مجالس الجهات، (المطلب الأول)، فضلا عن كيفية تسيير أعمالها (المطلب الثاني)، ما يساعد على فهم نظامها و طرق تدبيرها.

¹⁶⁴ - المادة 3 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

المطلب الأول: تشكيل وتنظيم مجلس الجهة .

ارتأينا لأجل الإحاطة بجوانب التنظيم الجهوي الجديد تناوله اعتمادا على المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 و الذي تولى بيان كيفية تشكيل مجالس الجهات (الفقرة الأولى) ، و كيفية تنظيمها (الفقرة الثانية) ، مع الاستدلال بمقتضيات القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية .

الفقرة الأولى : تأليف مجلس الجهة .

تنص الفقرة الثانية من المادة 2 من دستور المملكة لعام 2011 على أن اختيار الأمة لممثلها في المؤسسات المنتخبة يتم بالاقتراع الحر والنزيه والمنظم ، مع الالتزام بشروط وموانع أهلية الترشح للانتخاب و حالات التنافي المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية رقم 59.11¹⁶⁵ ، و ذلك تجسيدا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 11 من الدستور التي تؤكد على أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي .

على هذا الأساس ، فالمجلس الجهوي هو جهاز منتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات 6 ، تنتهي عضوية منتخبيه في انتخابات جزئية أو تكميلية بمجرد انتهاء عضوية الأعضاء المنتخبين في الانتخابات العامة¹⁶⁶ ، ينتخب أعضاؤه بالاقتراع المباشر ، وتتكون أجهزة هذا المجلس من مكتب و لجان دائمة و كاتب للمجلس و نائبه ، كما يتألف مكتب المجلس من رئيس و نواب للرئيس¹⁶⁷ ، و يعتبر التصويت العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس و نوابه و أجهزة المجلس¹⁶⁸ . كما تناط بهذا المجلس مهمة تدبير شؤون المواطنين على مستوى الجهة دون المساس بالاختصاصات المخولة للجماعات المحلية الأخرى¹⁶⁹ . كما يحدد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجالس الجهات وفقا لأحكام القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء

¹⁶⁵ - أنظر المواد 4 - 5 - 6 - 79 - 80 - 81 - 82 - 83 ، ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر - ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011) ص 5549 .

¹⁶⁶ - المادة 2 ، نفس المرجع .

¹⁶⁷ - المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

¹⁶⁸ - المادة 8 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

¹⁶⁹ - اتلاتي طارق ، " القانون الإداري " ، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع ، الطبعة الأولى - سنة 2007 ، ص 155 .

مجالس الجماعات الترابية ، وبناء على آخر إحصاء رسمي للسكان صدر بالجريدة الرسمية¹⁷⁰ . وبذلك يعد انتخاب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع المباشر معطى جديدا لتكريس الشرعية الديمقراطية . يتألف مجلس الجهة حسب مقتضيات القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية من :

- 33 عضوا في الجهة التي لا يتجاوز عدد سكانها 250.000 نسمة ؛
- 39 عضوا في الجهة التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250.001 و 1.000.000 نسمة ؛
- 45 عضوا في الجهة التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.000.001 ، و 1.750.000 نسمة ؛
- 57 عضوا في الجهة التي يتراوح عدد سكانها ما بين 2.500.001 و 3.000.000 نسمة ؛
- 63 عضوا في الجهة التي يتراوح عدد سكانها ما بين 3.000.001 و 3.750.000 نسمة ؛
- 69 عضوا في الجهة التي يتراوح عدد سكانها ما بين 3.750.001 و 4.500.000 نسمة ؛
- 75 عضوا في الجهة التي يتجاوز عدد سكانها 4.500.000 نسمة .

ويحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة ، كما يجب أن يمثل عدد مقاعد الدائرة الانتخابية المخصصة للنساء في كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات على الأقل ثلث عدد المقاعد المخصصة للعمالات أو الأقاليم أو عمالة المقاطعات المعنية برسم مجلس الجهة¹⁷¹ .

من جهة أخرى ، تم التنصيص في المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية على تمثيلية النساء خلال تحديد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة حيث تشير مقتضيات المادة 77 السالفة الذكر على أن " يمثل عدد مقاعد الدائرة الانتخابية المخصصة للنساء في كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات على الأقل ثلث عدد المقاعد المخصصة للعمالة أو الإقليم أو عمالة المقاطعات المعنية برسم مجلس الجهة ، وهو ما يوضحه الجدول التالي¹⁷² :

¹⁷⁰ - المادة 10 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

¹⁷¹ - المادة 77 ، ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر ، مرجع سابق ، ص 5549 .

¹⁷² - المرسوم رقم 2.15.576 صادر في 7 شوال 1436 (24 يوليوز 2015) المتعلق بتحديد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة وتوزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات المكونة لكل جهة ، الجريدة الرسمية ، عدد 6381 ، 10 شوال 1436 (27 يوليوز 2015) ، ص 6768 - 6769 .

الفقرة الثانية : تنظيم المجلس الجهوي .

ينتخب مجلس الجهة من بين أعضائه رئيسا و عدة نواب يكونون مكتب المجلس طبقا للشروط و الكيفيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، و لا يمكن أن يتداول بكيفية صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم و الذين لا يوجدون في إحدى الحالات التالية:

- الوفاة؛
- الاستقالة الاختيارية؛
- الإقالة الحكومية؛
- العزل؛
- الإلغاء النهائي للانتخاب؛
- الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي؛
- التوقيف طبقا لأحكام المادة 67 من هذا القانون التنظيمي؛
- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية¹⁷³.

و يجري انتخاب رئيس المجلس و نوابه في جلسة واحدة مخصصة لهذه الغاية خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخاب أعضاء المجلس¹⁷⁴. و يمتد انتخابهم لمدة انتداب المجلس¹⁷⁵، مع مراعاة مقتضيات المادة 73¹⁷⁶، من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

أولا : انتخاب رئيس مجلس الجهة .

يسمح بالترشح لمنصب رئيس مجلس الجهة للأعضاء و العضوات المرتبون على رأس لوائح الترشيح بكل الدوائر الانتخابية المحدثة بالقانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء الجماعات الترابية التي فازت بمقاعد داخل المجلس ، مع استيفاء شرطين أساسين كالتالي:

¹⁷³ - المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁷⁴ - المادة 12 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁷⁵ - المادة 20 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁷⁶ - يجوز، بعد انصرام السنة الثالثة من مدة انتداب المجلس، لثلاثي (3/2) أعضاء المجلس المزاولين مهامهم تقديم طلب بإقالة الرئيس من مهامه. ولا يمكن تقديم هذا الطلب إلا مرة واحدة خلال مدة انتداب المجلس.

- يدرج طلب الإقالة وجوبا في جدول أعمال الدورة العادية الأولى من السنة الرابعة التي يعقدها المجلس.

- يعتبر الرئيس مقالا من مهامه بعد الموافقة على طلب الإقالة بتصويت ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس المزاولين مهامهم.

• أن يكون المرشح منتميا لأحد الأحزاب التي حصلت على المراتب الخمس الأولى، بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجهة ؛

ويمكن للمترشح الموجود على رأس أحد لوائح المرشحين المستقلين أن يتقدم للترشيح إذا تعادل أو فاق عدد المقاعد المحصل عليها في لائحته عدد مقاعد الحزب الذي جاء ضمن الأحزاب التي حصلت على المراتب الخمس الأولى كما أشرنا سابقا .

• أن يرفق طلب الترشيح بتزكية مسلمة من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المترشح ، مع استثناء هذا الشرط بالنسبة للمرشحين المستقلين ؛

و يؤهل بحكم القانون، للترشح لشغل منصب رئيس مجلس الجهة في حالة وفاة المترشح أو المترشحة، أو فقدان الأهلية الانتخابية لأي سبب من الأسباب أو بسبب الاستقالة أو مانع قانوني آخر ، المترشح الذي يليه مباشرة على مستوى الترتيب في اللائحة نفسها ، أو المترشح الموالي إذا دعت الضرورة¹⁷⁷ . على أن تودع الترشيحات بصفة شخصية لدى والي الجهة خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخاب أعضاء مجلس الجهة ، مقابل وصل يسلمه هذا الأخير ، و الذي يدعو بصفة شخصية أو من طرف من يفوض له ذلك لانعقاد انعقاد الجلسة المخصصة لانتخاب رئيس مجلس الجهة و نوابه و التي أشرنا إليها سابقا طبقا لمقتضيات المادة 12 ، و التي يتولى رئاستها طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 العضو الأكبر سنا من الأعضاء غير المرشحين ، في حين يتولى مهمة كتابة هذه الجلسة ، و تحرير محضرها المتعلق بانتخاب رئيس مجلس الجهة العضو الأصغر سنا من غير المترشحين¹⁷⁸ .

يتم انتخاب رئيس مجلس الجهة في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم ، و في حال عدم الحصول على الأغلبية من قبل المترشحين ، يتم إجراء دور ثان في نفس الجلسة بين المترشحين المرتبين بحسب عدد الأصوات المحصل عليها في كل من الرتبتين الأولى و الثانية. في هذه الحالة يتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، و في عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث في نفس الجلسة ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين ، و في حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث ، يعلن عن فوز المترشح الأصغر سنا ، و في حالة

¹⁷⁷ - المادة 13 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁷⁸ - المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

التعادل في السن، يعلن عن فوز المترشح الفائز بواسطة القرعة، وذلك تحت إشراف رئيس الجلسة¹⁷⁹. مع مراعات مقتضيات المادة 16¹⁸⁰، والمادة 17¹⁸¹، من نفس القانون التنظيمي.

ضمانا لاستمرارية مجلس الجهة في أداء مهامه التنموية و تلبية متطلبات الساكنة وضع المشرع سبلا قانونية لتجاوز ذلك. حيث يحل المكتب في حالة انقطاع رئيس مجلس الجهة عن مزاولة مهامه بسبب الوفاة أو الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر أو الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية¹⁸²، و يستدعى مجلس الجهة لانتخاب رئيس جديد و أعضاء جدد لمجلس الجهة داخل أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ معاناة الانقطاع و ذلك بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وفق مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، كذلك الأمر في حالة انقطاع الرئيس أو امتناعه دون مبرر عن أداء مهامه لمدة شهرين حسب مدلول البند السابع من المادة 22، بعد إقرار القضاء الاستعجالي وجود حالة الانقطاع أو الامتناع¹⁸³.

ثانيا : انتخاب نواب رئيس مجلس الجهة .

يتم انتخاب نواب رئيس مجلس الجهة عن طريق الانتخاب باللائحة ، و ذلك في جلسة خاصة لانتخابهم تنعقد مباشرة بعد جلسة انتخاب الرئيس و يحضرها والي الجهة أو من يفوض له ذلك . خلال هذه الجلسة يقدم الرئيس المنتخب لائحة النواب التي يقترحها ، مع جواز تقديم لوائح أخرى يقترحها باقي أعضاء المجلس ، مع الأخذ بعين الاعتبار أن تقدم كل لائحة من هذه اللوائح من قبل العضو الذي يوجد على رأسها . كما يجب أن تتضمن كل لائحة عددا من أسماء المترشحين يطابق عدد نواب الرئيس ، مع ترتيب هؤلاء النواب . علما أنه يجب أن تتضمن كل لائحة لترشيحات النواب عددا من المرشحات لا يقل عن ثلث النواب . كما لا يجوز ترشح أي عضو في المجلس إلا في لائحة واحدة¹⁸⁴ .

179 - المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

180 - لا يجوز أن ينتخب رئيسا لمجلس الجهة أو نوابا للرئيس ولا أن يزاولوا مهامهم بصفة مؤقتة المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجهة المعنية.

و يمنع أن ينتخب نوابا للرئيس الأعضاء الذين هم مأجورون للرئيس.

181 - تتنافى مهام رئيس مجلس الجهة أو نائب رئيس مجلس الجهة مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية أو مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس مقاطعة . وفي حالة الجمع بين هذه المهام يعتبر المعنى بالامر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها.

- تتم معاناة هذه الإقالة بموجب قرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

- لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وصفة عضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها.

182 - المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

183 - المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

184 - المادة 19 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

و ينتخب نواب الرئيس وفق نفس المسطرة المتبعة لانتخاب رئيس مجلس الجهة حسب مقتضيات الفقرة الأولى و الثانية من المادة 15 السالفة الذكر. ما عدا ما جاء في الفقرة الثالثة منها، حيث في حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث لانتخاب نواب الرئيس ، يتم ترجيح اللائحة التي يقدمها الرئيس¹⁸⁵.

و يحدد عدد نواب رؤساء مجالس الجهات حسب التقسيم التالي :

- ستة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها أو يقل عن 39 عضوا؛
- سبعة نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 45 أو 51 عضوا ؛
- ثمانية نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 57 أو 63 عضوا ؛
- تسعة نواب بالنسبة للمجالس التي يفوق عدد أعضائها 63 عضوا¹⁸⁶.

في حالة انقطاع نائب أو عدة نواب عن أداء مهامهم لنفس الأسباب المشار إليها سابقا في البنود 1 و 6 و 8 من المادة 22 المشار إليها أعلاه ، و ذلك بسبب الوفاة أو الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر أو الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية ، يرتقي بحكم القانون النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغرا ،

و يقوم الرئيس في هذه الحالة بدعوة المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة بالمكتب، وفق الكيفيات المقتضيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات.

كذلك الأمر ، في حالة انقطاع نائب أو عدة نواب عن العمل دون مبرر أو امتناعهم عن مزاولة مهامهم لمدة شهرين ، حسب الحالة المشار إليها في البند 7 من المادة 22 المشار إليه أعلاه ، انعقد المجلس في دورة استثنائية بدعوة من الرئيس لإقالة المعنيين بالأمر ، في حالة عدم استئناف مهامهم داخل أجل سبعة أيام بواسطة بعد إشعارهم بذلك من طرف الرئيس بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم ، و يوجه الرئيس في هذه الحالة الدعوة للمجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب أو المناصب الدنيا التي أصبحت شاغرة، وفق المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات¹⁸⁷.

185 - المادة 21 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

186 - المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

187 - المادة 24 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

ثالثا : كتابة مجلس الجهة .

ينتخب مجلس الجهة من بين أعضاء مكتبه و خارجه كاتباً يعهد إليه مهمة تحرير محاضر جلسات المجلس و حفظها. و يجرى التصويت على المترشحين لشغل هذا المنصب ، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين خلال الجلسة المخصصة لانتخاب نواب الرئيس.

و في حالة تعادل الأصوات، يعلن عن فوز المترشح الأصغر سناً. أما في حالة التعادل في السن ، يعلن عن فوز المترشح الفائز بواسطة القرعة ، و ذلك تحت إشراف رئيس المجلس ، و ينتخب المجلس نائباً لكاتب المجلس وفق نفس المسطرة المتبعة في انتخاب كاتب المجلس و المشار إليها سابقاً¹⁸⁸. و يمكن إقالة كل واحد بمفرده أو كلاهما معا من مهامهما ، بمقرر يصوت عليه أعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، باقتراح معلل من الرئيس المنتخب لمجلس الجهة . و على إثر ذلك يقوم المجلس بانتخاب جديد لكاتب المجلس أو نائبه أو هما معا، حسب الحالة داخل أجل خمسة عشر يوماً من تاريخ الإقالة ، وفق مقتضيات القانونية المتبعة في هذا الشأن و المنصوص عليها في المادة 25 المشار إليها أعلاه¹⁸⁹.

رابعا : فرق مجلس الجهة .

يمكن لأعضاء مجلس الجهة أن يشكلوا فرقا من أجل التنسيق فيما بينهم و التي يضع رئيس المجلس الوسائل اللازمة لتسهيل ذلك ، حيث يختار كل فريق تم تكوينه بالمجلس رئيساً و إسماً له ، و يسلم كل فريق لائحة تضم أسماء أعضاءه موقع عليها من طرفهم ، على ألا يقل عدد أعضاء كل فريق خمسة أعضاء ، و تعلق هذه اللائحة وجوباً بمقر الجهة المعنية ، كما يمكن للأعضاء الغير المنتمين لأي فريق ، أن يختاروا الانتساب لأحد هذه الفرق بعد تأسيسها. و ذلك طبقاً لمضامين النظام الداخلي لمجلس الجهة المنصوص عليه في المادة 35 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، و الذي يحدد كيفية تأليف و تسيير و اختيار رؤساء هذه الفرق¹⁹⁰.

خامسا : اللجان الدائمة و المؤقتة لمجلس الجهة .

1 - اللجان الدائمة :

يقوم مجلس الجهة بعد المصادقة على نظامه الداخلي الذي يحدد عدد اللجان الدائمة و تسميتها و الهدف منها و كذا كيفية تأليفها ، و الذي تعتبر مقتضياته ملزمة لأعضاء المجلس¹⁹¹، بإحداث ثلاث لجان

188 - المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

189 - المادة 26 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

190 - المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

191 - المادة 35 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

دائمة وسبعة على الأكثر، تتولى كل من دراسة البرمجة و ميزانية الجهة و شؤونها المالية ، و قضايا التنمية الاقتصادية و الثقافية و البيئية بالجهة و إعداد التراب ، و يشترط ألا يقل عدد أعضاء كل لجنة دائمة عن خمسة ، و ألا ينتسب أي عضو إلى أكثر من لجنة واحدة¹⁹².

و ينتخب تحت إشراف رئيس مجلس الجهة بالأغلبية النسبية للحاضرين رئيس لكل لجنة و نائب له من بين أعضائها ، و خارج أعضاء المكتب ، و تتم إقبالتهما بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، و في حالة تعادل الأصوات ، يعلن عن فوز المترشح الأصغر سناً. أما في حالة التعادل في السن، يعلن عن فوز المترشح الفائز بواسطة القرعة، كما أنه في حالة تعذر وجود أي مترشح أو مترشحة لرئاسة أحد هذه اللجان من خارج أعضاء المكتب، يمكن لكل عضو من أعضاء المكتب الترشح لهذا المنصب ماعدا رئيس مجلس الجهة ، و يشترط لرئاسة أحد اللجان الدائمة مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء و الذكور حسب منطوق المادة 19 دستور 2011¹⁹³. مع تخصيص رئاسة أحد هذه اللجان الدائمة للمعارضة و التي يحدد النظام الداخلي للجهة كيفية ممارستها¹⁹⁴.

تجتمع هذه اللجان، بطلب من رئيس مجلس الجهة الذي يزود هذه اللجان بالمعلومات و الوثائق الضرورية لمزاولة مهامها، أو من رئيس اللجنة الدائمة المعنية أو من ثلث أعضائها ، بهدف دراسة القضايا المعروضة عليها. حيث تعرض النقط المدرجة في جدول أعمال المجلس لزوما على اللجان الدائمة المختصة لدراستها ، ماعدا في حال انعقاد الدورات الاستثنائية سواء بمبادرة من رئيس مجلس الجهة أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس المزاولين مهامهم على الأقل حسب منطوق المادة 39 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، أو بطلب من والي الجهة ، حسب مقتضيات المادة 40 من نفس القانون التنظيمي . و في حالة عدم دراسة لجنة دائمة لأي سبب من الأسباب لمسألة عرضت عليها، يتخذ المجلس مقرا بدون مناقشة يقضي بالتداول أو عدم التداول في شأنها.

و يكون رئيس اللجنة هو المقرر لأشغالها، كما يجوز له استدعاء الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح الجهة بواسطة رئيس المجلس ، للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية ، كما يمكنه أن يستدعي للغاية نفسها

¹⁹² - المادة 28 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁹³ - المادة 29 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

¹⁹⁴ - المادة 30 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

موظفي و أعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجهة، وذلك بواسطة رئيس المجلس و عن طريق والي الجهة¹⁹⁵.

2- اللجان المؤقتة :

منح المشرع لمجالس الجهات حق إحداث لجان مؤقتة يعد إليها بدراسة قضايا معينة ، و التي تنتهي مدة إحداثها بمجرد إيداعها لتقريرها المتعلق بالغرض الذي أحدثت من أجله لدى رئيس المجلس بغرض عرضه على مجلس الجهة . و هي بذلك لا يمكن أن تحل محل اللجان الدائمة¹⁹⁶ . و للإشارة لا يمكن سواء للجان الدائمة أو المؤقتة أن تمارس صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسه¹⁹⁷ . كما أن الطعون المتعلقة بانتخاب هذه الأجهزة تقدم طبقا للطعون المقدمة في شأن انتخاب أعضاء مجالس الجهات ، و وفقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية رقم 59.11¹⁹⁸ .

المطلب الثاني : تسيير مجلس الجهوي .

تعمل مجالس الجهات بعد انتخابها و تشكيلها و تكوينها لمكتبها كما هو الشأن لباقي مجالس الجماعات الترابية الأخرى على تحضير و إعداد جدول أعمال دوراتها و مداولاتها التي ستعقدتها (الفقرة الأولى) ، كما تجعل لها تمثيلية داخل الهيئات التداولية للأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام ، و تحدد طبيعة جلساتها و تعمل على تنفيذ مداولات مجالسها و مقرراتها عن طريق رؤسائها (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : دورات مجلس الجهة و جدول الأعمال و حدود المداولات .

منح المشرع المجالس الجهوية المنتخبة عدة آليات تنظم عملها و تضيف عليه الصبغة القانونية على مستوى اتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصها، و هو ما يتم من خلال عقد دورات لمجالسها ، سواء العادية (أولا) أو الاستثنائية (ثانيا) ، و التي تلزم بموجبها هذه المجالس بإعداد جدول أعمال دورات مجالسها الجهوية (ثالثا) ، و ذلك لرسم حدود النقط المزمع التداول بشأنها و التي تدخل في صلاحيات المجالس الجهوية المنتخبة (رابعا) .

195 - المادة 31 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

196 - المادة 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

197 - المادة 33 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

198 - المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

أنظر ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر ، الجزء الثالث و المتعلق بالمنازعات الانتخابية ، ص 5544.

أولاً : الدورات العادية لمجلس الجهة .

تتعقد الدورة العادية لمجلس الجهة يوم الاثنين الأول من الشهر المحدد لعقد الدورة العادية أو في اليوم الموالي من أيام العمل إذا صادف هذا التاريخ يوم عطلة ، و تتكون الدورة من جلسة أو عدة جلسات، و تحدد لكل دورة جدولاً زمنياً للجلسات و النقاط التي سيتداول في شأنها مجلس الجهة خلال كل جلسة ، كما تحدد المدة الزمنية لهذه الجلسات و توقيت انعقادها في النظام الداخلي للمجلس¹⁹⁹ . على أن لا تتجاوز كل دورة عادية خمسة عشر يوماً متتالية، و يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار لرئيس مجلس الجهة الذي يبلغ قرار التمديد وجوباً إلى والي الجهة فور اتخاذه ، على أن لا يتعدى ذلك التمديد خمسة عشر يوماً متتالية²⁰⁰ .

يحضر هذه الدورات والي الجهة بدعوة من رئيس مجلس الجهة ، و حضوره هذا لا يتعدى تقديم الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها ، و ذلك بمبادرة منه أو بطلب من رئيس أو أعضاء مجلس الجهة ، و هو بالتالي لا يشارك في التصويت طبقاً لمقتضيات القانون التنظيمي للجهات . كما يمكن أن يستدعي رئيس مجلس الجهة لحضور الجلسات الموظفين المزاولين لمهامهم بمصالح الجهة و ذلك بصفة استشارية فقط . و هو نفس الأمر بالنسبة موظفي وأعوان الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجهة عندما يتعلق الأمر بدراسة نقاط في جدول الأعمال ترتبط بنشاط هيئاتهم²⁰¹ .

و يقوم رئيس مجلس الجهة وجوباً بإشعار أعضاء المجلس سبعة أيام على الأقل قبل انعقاد الدورة بتاريخ و ساعة و مكان انعقادها و العنوان المصرح به لدى مجلس الجهة . و يكون هذا الإخبار مرفقاً بجدول أعمال الجلسة أو جلسات الدورة و جدولتها الزمنية و النقاط التي سيتم التداول في شأنها خلال كل جلسة، و كذا الوثائق ذات الصلة بها .

ثانياً : الدورات الاستثنائية لمجلس الجهة .

يستدعي رئيس مجلس الجهة بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس المزاولين مهامهم على الأقل أعضاء المجلس لعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، على أن يكون الطلب مرفقاً بالنقطة المزمع عرضها على مجلس الجهة من لجل التداول .

¹⁹⁹ - المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

²⁰⁰ - المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

²⁰¹ - المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، مرجع سابق .

و في حال كان عقد الدورة الاستثنائية بطلب من ثلث أعضاء مجلس الجهة ، و قوبل بالرفض من طرف الرئيس ، و جب على هذا الأخير تعليل هذا الرفض بقرار يبلغ لأعضاء المجلس المعنيين بالأمر و ذلك في أجل لا يتعدى عشرة أيام من تاريخ توصله بالطلب .

إذا قدم الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الجهة ، تنعقد لزوما دورة استثنائية على أساس جدول أعمال محدد خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديم الطلب، على أن يبلغ رئيس المجلس جدول أعمال الدورة إلى والي الجهة عشرين يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة ، طبقا لمذلول الفقرة الثانية من المادة 41 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

يجتمع المجلس في الدورة الاستثنائية طبقا للكيفيات المتبعة في الدورات العادية و المنصوص عليها في المادة 38 المشار إليها سالفًا مع مراعاة مقتضيات المادة 45 من القانون التنظيمي للجهات . و تختتم هذه الدورة بمجرد استنفاد جدول أعمالها. على أن لا يتجاوز أجل هذه الدورات الاستثنائية في كل الأحوال مدة سبعة أيام متتالية، دون إمكانية تمديد هذه المدة²⁰². إلا أنه يمكن انعقاد هذه الدورة في حالة تلقي رئيس مجلس الجهة طلبا بذلك من والي الجهة ، خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب و الذي يكون مرفقا بالوثائق و النقط المقترح إدراجها في جدول أعمال الدورة ، و ذلك بعد استدعاء رئيس مجلس الجهة لباقي أعضاء المجلس لحضور هذه الدورة خلال ثلاث أيام على الأقل قبل انعقاد الدورة الاستثنائية ، و يشترط أن تكون هذه الاستدعاءات مرفقة وجوبا بجدول أعمال الدورة الاستثنائية المزمع انعقادها. و التي لا تنعقد إلا بحضور أكثر من نصف أعضاء مجلس الجهة المزاولين لمهامهم ، و في حالة عدم توفر هذا الشرط تؤجل الدورة إلى اليوم الموالي من أيام العمل الذي تنعقد فيه دون توفر شرط النصاب القانوني المذكور أعلاه²⁰³.

ثالثًا: جدول أعمال دورات مجلس الجهة .

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 يعد رئيس مجلس الجهة جدول أعمال الدورات، و ذلك بتعاون مع باقي أعضاء المكتب ، ليبلغ به والي الجهة في أجل لا يتعدى عشرين يوما على الأقل قبل انعقاد الدورة ، و يشترط أن تسجل بحكم القانون في جدول الأعمال العرائض المقدمة من طرف المواطنين و المواطنات و الجمعيات التي تم قبولها طبقا لمقتضيات المادة 122 من نفس القانون التنظيمي ، و ذلك في الدورة العادية التي تلي تاريخ البث فيها من طرف مكتب مجلس الجهة²⁰⁴. مع إدراج النقاط

202 - المادة 39 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

203 - المادة 40 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

204 - المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

المقترحة من طرف والي الجهة وجوبا ، خاصة النقاط ذات الطابع الاستعجالي ، على أن يتم إخبار رئيس مجلس الجهة بها في أجل ثمانية أيام من تاريخ توصل والي الجهة بجدول أعمال الدورة المزمع عقدها²⁰⁵ .

كما يجوز لأعضاء مجلس الجهة الذين لا يوجدون في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون التنظيمي أن يقدموا طلبا كتابيا لرئيس مجلس الجهة ، سواء بصفة فردية أو عن طريق فريقهم ، و ذلك لإدراج نقطة في جدول أعمال الدورات ، و التي تدخل في صلاحيات المجلس . و يكون رفض إدراج هذه النقطة المقترحة معللا و أن يبلغ إلى أصحاب الطلب ، على أن يحاط مجلس الجهة عند افتتاح الدورة بهذا الرفض دون مناقشته ، و تدون تلك الإحاطة وجوبا بمحضر الجلسة . إلا أنه عند تقديم طلب إدراج هذه النقطة من قبل نصف عدد أعضاء مجلس الجهة تسجل وجوبا في جدول أعمال الدورة²⁰⁶ .

رابعا : حدود مداورات مجلس الجهة .

لا يسمح لمجلس الجهة و لجانته بالتداول إلا في النقاط التي تدخل في صلاحياتهم و التي تم إدراجها في جدول الأعمال ، و في حالة وقوع عكس ذلك يجب أن يعترض رئيس المجلس أو رئيس اللجنة ، حسب الحالة ، على مناقشة ذلك ، كما هو الشأن بالنسبة لوالي الجهة الذي يتعرض بدوره بموجب مقتضيات القانون التنظيمي للجهات على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس ، على أن يبلغ تعرضه هذا لرئيس الجهة المعنية في أجل لا يتعدى ثمانية أيام حسب مدلول المادة 42 المشار إليها سالفًا ، مع تخويله إمكانية إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي للبت بواسطة حكم قضائي داخل أجل 48 ساعة تبتدئ من تاريخ توصل المحكمة الإدارية بهذا التعرض ، و عند الاقتضاء يتم هذا الحكم دون استدعاء الأطراف المعنية .

و كقاعدة ملزمة ، لا يمكن لمجلس الجهة أن يتداول تحت طائلة البطلان، في النقاط التي كانت موضوع تعرض من طرف والي الجهة و الذي تم تبليغه إلى رئيس مجلس الجهة و إحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية و لم يتم البت فيها بعد . و كل إخلال متعمد بهذه القاعدة يتعرض بموجبه مجلس الجهة لتطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس ، و المنصوص عليها حسب الحالة، في المادتين 67 و 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14²⁰⁷ .

205 - المادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

206 - المادة 43 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

207 - المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

يشترط لاكتمال النصاب القانوني لمداورات مجلس الجهة ، حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس المزاولين لمهامهم عند افتتاح الدورة ، و في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني المذكور بعد استدعاء أول لأعضاء مجلس الجهة ، يوجه الرئيس استدعاء ثان في أجل ثلاثة أيام على الأقل و خمسة أيام على أبعده تقدير بعد اليوم المحدد للاجتماع الأول، و يعد التداول في هذه الحالة صحيحا بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة ، و إذا تكرر الأمر في الاجتماع الثاني ، يجتمع مجلس الجهة بنفس المكان و نفس الساعة بعد اليوم الثالث الموالي من أيام العمل، و بذلك تكون مداوراته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

و كقاعدة قانونية ، يحتسب النصاب القانوني لمداورات مجلس الجهة عند افتتاح الدورة ، و كل تخلف للأعضاء عن حضور جلسات الدورة أو انسحابهم منها لأي سبب من الأسباب خلال انعقادها، لا يؤثر على مشروعية هذا النصاب القانوني للمداورات ، و ذلك إلى حين انتهائها²⁰⁸.

الفقرة الثانية : تمثيلية الجهة و شروط اتخاذ القرار و طبيعة الجلسات .

إضافة إلى الوسائل التنظيمية التي منحها المشرع المغربي لمجالس الجهات بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 و المتمثلة في عقد دوراتها و مداوراتها و إعداد جدول أعمالها ، فقد منحها كذلك إمكانية خلق تمثيلية لها داخل الهيئات التداولية للأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام (أولا) ، كما حولها صلاحيات اتخاذ مقرراتها (ثانيا) ، و عقد جلساتها (ثالثا) ، و ذلك وفق الكيفيات التي يحددها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

أولا : تمثيلية الجهة داخل الهيئات التداولية للأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام.

يتم تحديد هذه التمثيلية من خلال القوانين أو المراسيم التطبيقية . سواء كانت هذه التمثيلية ذات صفة تقريرية أو استشارية ، على أن يتم هذا التمثيل من طرف رئيس مجلس الجهة أو نائبه ، أو أعضاء ينتدبهم مجلس الجهة لهذا الغرض²⁰⁹ . كما يمكن تعيين أعضاء مجلس الجهة كأعضاء منتدبين لدى هيئات أو مؤسسات عمومية أو خاصة أو شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو في كل هيئة أخرى تقريرية أو استشارية محدثة بنص تشريعي أو تنظيمي تكون الجهة عضوا فيها، بالأغلبية النسبية للأصوات المعبر عنها²¹⁰ .

208 - المادة 45 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

209 - المادة 47 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

210 - المادة 48 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

ثانيا : كيفية اتخاذ مقررات مجلس الجهة .

منح المشرع لرئيس الجهة اختصاصات تنفيذية ، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 139 من الدستور التي تنص على أنه " يقوم رؤساء مجالس الجهات بتنفيذ مداوالات المجالس ومقرراتها "، الشيء الذي جسده المشرع من خلال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، وذلك وفق المسطرة المتبعة في هذا الشأن .

تتخذ مقررات مجلس الجهة بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ما عدا في القضايا التي يشترط لاعتمادها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين لمهامهم والمتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية ، والتصميم الجهوي لإعداد التراب ، وإحداث شركات التنمية الجهوية أو تغيير غرضها أو المساهمة في رأسمالها أو الزيادة فيه أو تخفيضه أو تفويته ، وكذا طرق تدبير المرافق العمومية التابعة للجهة ، إضافة إلى الشراكة مع القطاع الخاص ، ثم العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة و المنقولة من هذه الأخيرة إلى الجهة.

واستثناء تتخذ المقررات في شأن القضايا المذكورة أعلاه في جلسة ثانية ، إذا تعذر الحصول على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم في التصويت الأول ، ويتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، وعند التعادل في الأصوات، يرجح الجانب الذي يكون فيه رئيس المجلس، و يدرج في المحضر بيان التصويت الخاص بكل مصوت²¹¹ .

ثالثا : طبيعة جلسات مجلس الجهة .

يعقد مجلس الجهة طبقا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 36 السالفة الذكر جلساته وجوبا أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس ويوليو وأكتوبر. ويخصص مجلس الجهة جلسة واحدة عن كل دورة لتقديم أجوبة على الأسئلة المطروحة ، حيث يمكن لأعضاء مجلس الجهة أن يوجهوا أسئلة كتابية إلى رئيس مجلس الجهة ، سواء بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي المنتمين إليه ، حول كل مسألة يرونها تهم مصالح الجهة ، على أن تسجل هذه الأسئلة وجوبا في جدول أعمال دورة المجلس الموالية لتاريخ التوصل بها ، شرط أن يتم التوصل بهذه الأسئلة قبل انعقاد الدورة بشهر على الأقل، و تقدم الإجابة عليها بعد ذلك في جلسة تنعقد لهذا الغرض، و في حالة عدم الجواب خلال هذه الجلسة ، يسجل السؤال بطلب من

²¹¹ - المادة 46 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

العضو أو الفريق المعني، حسب الترتيب في الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة خلال الدورة الموالية، و يحدد النظام الداخلي لمجلس الجهة كليات إشهار الأسئلة و الأجوبة²¹².

ضمانا لصدقية مقررات مجلس الجهة يحرر كاتب المجلس المنتخب محضرا لجلسات مجلس الجهة يوثق فيه كل المقررات التي اتخذها المجلس. و يحفظ هذا المحضر في سجل للمحاضر يرقمه و يؤشر عليه رئيس المجلس و كاتبه .

و كقاعدة ملزمة توقع كل المقررات التي اتخذها مجلس الجهة من قبل الرئيس و الكاتب و تحفظ بشكل مرتب حسب تواريخها في سجل المقررات ، و في حالة غياب كاتب مجلس الجهة أو رفضه أو امتناعه عن التوقيع على المقررات ، يتولى التوقيع على المقررات نائبه ، أما إذا تعذر ذلك يمكن لرئيس مجلس الجهة أن يعين كاتباً للجلسة من بين أعضاء مجلس الجهة الحاضرين يتولى التوقيع على مقررات المجلس ، على أن يشار في محضر الجلسة إلى سبب عدم توقيع المقررات من قبل الكاتب أو نائبه²¹³.

عموما ، تكون جلسات مجلس الجهة مفتوحة أمام العموم ، بل أكثر من ذلك يتم تعليق جدول أعمال الدورات و تواريخ انعقادها بمقر الجهة ، و يعتبر رئيس مجلس الجهة المسؤول عن النظام أثناء الجلسات، لذلك له الحق في أن يطرد كل شخص يخل بالنظام ، و عند الاقتضاء يمكنه أن يطلب من والي الجهة التدخل إذا تعذر عليه ذلك . إلا أن هذا الطرد لا يمكن أن يشمل أعضاء مجلس الجهة ، إلا إذا قرر المجلس ذلك بعد إنذار المعني بالأمر.

وللإشارة ، فقاعدة عمومية لجلسات مجلس الجهة ليست ملزمة لمجلس الجهة ، حيث يمكن للمجلس أن يقرر، دون مناقشة ، بطلب من الرئيس أو من ثلث أعضاء المجلس عقد اجتماع غير مفتوح للعموم ، كما أنه يمكن لوالي الجهة طلب ذلك إذا تبين أن هذا الاجتماع قد يخل بالنظام العام²¹⁴.

212 - المادة 49 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

213 - المادة 50 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

214 - المادة 51 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

المبحث الثاني: اختصاصات وصلاحيات الجهة واللاتمركز الإداري لمصالح الدولة وعلاقتها بالجهات.

تنص المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على أن تناط بالجهات مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة مع مراعاة اختصاصات الجماعات الترابية الأخرى ، والعمل على تنظيمها وتنسيقها وتبويبها ، على أن تراعي الجهة عند اتخاذها لهذه المهام السياسات العامة والقطاعية للدولة²¹⁵ .

تأسيسا على ما سبق ، أصبحت الجهة تمارس عدة اختصاصات وصلاحيات يؤطرها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 (المطلب الأول)، مع الأخذ بعين الاعتبار حدود توزيع هذه الاختصاصات بين الإدارات اللامركزية والجهة (المطلب الثاني) ، والتي ينظمها المرسوم الجديد لللاتمركز الإداري.

المطلب الأول : اختصاصات وصلاحيات مجلس الجهة .

أصبحت الجهة بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14 تتوفر لأول مرة على عدة اختصاصات وصلاحيات واسعة على خلاف ما كان عليه الأمر في ظهير التنظيم الجهوي لسنة 1997 ، حيث كان دورها يقتصر على تقديم الاستشارة فقط بخصوص بعض القضايا الاقتصادية التي تعرض عليها ، ما يستوجب الإحاطة بهذه الاختصاصات (الفقرة الأولى) ، والصلاحيات (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : اختصاصات الجهة.

يمكن التمييز داخل اختصاصات مجالس الجهات بين الاختصاصات التي تمارسها هذه المجالس (أولا) ، و الاختصاصات المشتركة مع الدولة ، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة (ثانيا).

أولا : الاختصاصات الذاتية للجهة .

تشتمل الاختصاصات الذاتية حسب منطوق المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات على الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين بما يمكنها من القيام بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة . وعلى هذا الأساس تمارس اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية ، وتقوم بإعداد وتبويب تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب²¹⁶ .

²¹⁵ - المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²¹⁶ - المادة 81 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

1 - الاختصاصات في مجال التنمية :

منح المشرع للجهة بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14 اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية. حتى « تساهم بشكل حاسم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، و في الاستثمار الأمثل للمؤهلات و الموارد الذاتية²¹⁷ » .

أ - ميادين التنمية الجهوية :

تتوفر الجهات طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية ، والتي حددها المشرع في ما يلي :

- ميادين التنمية الاقتصادية والقروية والنقل : عن طريق جذب الاستثمار ودعم المقاولات ، والعمل على استقطاب وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة و إنعاش الاقتصاد الاجتماعي ومنتجات الجهة و أسواق الجملة الجهوية ، والعمل على إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية ، و تهيئة الطرق و المسالك السياحية في العالم القروي التابع للجهة . و العمل على إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي و بناء و تحسين و صيانة الطرق غير المصنفة في المجال القروي التابع للجهة ، و إعداد تصميم النقل الخاص بالدائرة الترابية للجهة و السعي لتوفير خدمات النقل الطرقي غير الحضري بين الجماعات الترابية داخل النفوذ للجهة .

- ميادين الثقافة و التكوين المنهني و التكوين المستمر و الشغل و البيئة : عن طريق الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية و الترويج لها و تنظيم المهرجانات الثقافية و الترفيهية ، و إحداث مراكز جهوية للتكوين و التشغيل و تطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل ، و كذا الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس و موظفي الجماعات الترابية ، و كذا الاهتمام بالجانب البيئي للجهة من خلال تهيئة و تدبير المنزهات الجهوية و وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة و الماء ، و إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة .

- ميدان التعاون الدولي : يتجلى في إبرام الجهة لاتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة و كذا تخويلها إمكانية الحصول على تمويلات أجنبية في إطار التعاون الدولي ، و ذلك بعد موافقة السلطات العمومية طبقا

²¹⁷ - كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية و خلاصات تقرير اللجنة الإستشارية ، سلسلة اللامركزية و التنمية المحلية ، عدد مزدوج 11- 12 تحت عنوان ، " الجهوية المتقدمة بالمغرب "، مطبعة طوب بريس - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2011 ، ص 22 .

للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل في هذا الشأن . على أن لا يتم إبرام هذه الاتفاقيات بين جهة و مجموعة جهات أو مجموعة الجماعات الترابية و دولة أجنبية²¹⁸ .

ب - برنامج التنمية الجهوية :

يوضع برنامج التنمية الجهوية تحت إشراف رئيس مجلس الجهة خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، و يحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة ، و فق منهج تشاركي ، و بتنسيق مع والي الجهة بصفته المكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية . على أن يتضمن هذا البرنامج تشخيصا لحاجيات و إمكانيات الجهة و تحديدا لأولوياتها و تقييمها لمواردها و نفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى²¹⁹ .

على هذا الأساس ، فالجهة مطالبة عند وضع ميزانيتها بمراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية في الجزء المتعلق بالتجهيز، على أن يكون في حدود مواردها²²⁰ . و لفتح المجال أمام مجالس الجهات في تفعيل برنامج التنمية الجهوية ، منح المشرع لهذه المجالس إمكانية تفعيل هذه البرامج في إطار تعاقدى بينها و بين الدولة و باقي المتدخلين ، إذا دعت الضرورة لذلك²²¹ .

عموما ، يمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ²²² . و تحدد بنص تنظيمي مسطرة إعدادة و تتبعه و تحيينه ، و كذا مسطرة تقييمه و آليات الحوار و التشاور لإعدادة²²³ .

2- الاختصاصات الذاتية في مجال إعداد التراب :

منح المشرع صلاحية إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب لمجالس الجهات تحت إشراف رؤسائها ، على أن يتم ذلك في إطار التوجهات العامة لسياسة إعداد التراب على المستوى الوطني ، و بتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى ، والإدارات و المؤسسات العمومية و ممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة. على أن يتم تنفيذ هذا التصميم بمساعدة والي الجهة²²⁴ . طبقا لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 145 من دستور

218 - المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

219 - المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

220 - المادة 84 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

221 - المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

222 - المادة 85 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

223 - المادة 86 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

224 - المادة 88 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

2011²²⁵ . و ضمنا لحسن إعداد و تنفيذ هذا التصميم الجهوي لإعداد التراب ألزم المشرع الإدارة و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية و المقاولات العمومية ، بأن تمد الجهة بالوثائق المتوفرة المتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجهة²²⁶ . و أن تأخذ بعين الاعتبار برامجها القطاعية أو تلك التي تم التعاقد في شأنها²²⁷ .

ثانيا : الاختصاصات المشتركة و المنقولة .

يمارس مجلس الجهة داخل نفوذ الجهة الترابي اختصاصات مشتركة بينه و بين الدولة ، و ذلك طبقا لمبدأي التدرج و التمايز، كما يمارس الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها له الدولة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية للجهة بشكل تدريجي²²⁸ .

1- الاختصاصات المشتركة :

تمارس الجهة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 اختصاصات مشتركة بينها و بين الدولة ، بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة²²⁹. و ذلك في المجالات التالية:

- التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و القروية : عبر تحسين جاذبية المجالات الترابية و تقوية التنافسية ، علاوة على التنمية المستدامة و الشغل و البحث العلمي التطبيقي. و التأهيل الاجتماعي ، و تأهيل العالم القروي .

- الثقافة و البيئة و السياحة : بدعم الخصوصيات الجهوية عن طريق صيانة الآثار و الاعتناء بالتراث و الثقافة المحلية و إحداث و تدبير المؤسسات الثقافية ، و كذا المحافظة على الموارد المائية و الطبيعية و الغابوية و المناطق المحمية و التنوع البيولوجي و الحماية من الفيضانات ، و إنعاش السياحة على صعيد الجهة²³⁰ .

علاوة على ذلك يمكن للجهة ، أن تتولى اعتمادا على مواردها الذاتية تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيزه أو تقديم خدمة عمومية بمبادرة منها ، و ذلك بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها ، شرط أن لا يدخل ذلك ضمن اختصاصاتها الذاتية²³¹ .

²²⁵ - يساعد الولاية و العمال رؤساء الجماعات الترابية ، و خاصة رؤساء المجالس الجهوية ، على تنفيذ المخططات و البرامج التنموية .

²²⁶ - المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²²⁷ - المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²²⁸ - المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²²⁹ - المادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³⁰ - المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³¹ - المادة 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

2- الاختصاصات المنقولة :

يمارس مجلس الجهة إلى جانب اختصاصاته الذاتية والمشاركة مع الدولة في ، اختصاصات أخرى يمكن أن تنقلها إليه الدولة . وذلك بناء على مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات حسب مدلول الفقرة الأولى من المادة 95 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

تشمل هذه الاختصاصات كل من مجالات الصناعة والصحة والتجارة والتعليم والرياضة والثقافة والطاقة والماء والبيئة ، إضافة إلى التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي ، مع العلم أن تحديد هذه المجالات يتم اعتمادا على مبدأ التفريع²³².

إن ما يميز هذه الاختصاصات هو إمكانية تحويلها من اختصاصات منقولة إلى اختصاصات ذاتية بموجب تعديل القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، وذلك طبقا لمقتضيات البند الرابع من المادة 146 من دستور 2011²³³.

الفقرة الثانية : صلاحيات مجلس الجهة .

منح المشرع المغربي لمجالس الجهات عدة صلاحيات جسدتها مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، والتي يمكن التمييز فيها بين الصلاحيات المسندة لمجالس الجهات ، المرتبطة بمجالات التنمية وإعداد التراب والمرافق العمومية والجبايات والأملاك ، إضافة إلى المالية الجهوية والشراكة والتعاون مع المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية (أولا)، ثم الصلاحيات الأخرى المسندة لرؤساء مجالسها الجهوية (ثانيا) ، والمرتبطة إما بالإعداد والتنفيذ أو بالتنظيم والمصادقة وتفويض الإمضاء .

أولا : صلاحيات المجلس .

إلى جانب الاختصاصات الموكولة إلى مجلس الجهة والتي تطرقنا إليها سالفًا ، فهو يفصل بمداولاته في القضايا التي تدخل في هذه الاختصاصات ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام القانون التنظيمي²³⁴ ، والمتمثلة في :

1- التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية : حيث يتداول مجلس الجهة في القضايا المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب وتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها ، إلى جانب إحداث شركات التنمية الجهوية المشار إليها في المادة 145 من القانون التنظيمي للجهات أو المساهمة في

²³² - المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³³ - المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³⁴ - المادة 96 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته. وكذا إحداث المرافق العمومية التابعة للجهة و طرق تديرها طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل²³⁵.

2- المالية والجبايات وأملاك الجهة : في هذا الإطار يفصل مجلس الجهة في القضايا المرتبطة بمالية الجهة و جباياتها و أملاكها ، حيث يتداول مجلس الجهة في ميزانية الجهة و الحسابات الخصوصية و الميزانيات الملحقمة مع مراعاة أحكام المواد 182 و 184 و 185 من القانون التنظيمي للجهات ، كما يتداول حول إمكانية فتح اعتمادات جديدة و الرفع من مبالغ الاعتمادات و تحويلها داخل نفس الفصل، إضافة إلى تحديد سعر الرسوم و الأتاوى و مختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة في حدود النسب المحددة ، و كذا إحداث أجرة عن الخدمات المقدمة و تحديد سعرها، و الاقتراضات و الضمانات الواجب منحها ، و مخصصات التسيير و الاستثمار المرصودة لفائدة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع المنصوص عليها في المادة 141 من نفس القانون التنظيمي للجهات ، كذلك تدير أملاك الجهة و المحافظة عليها و صيانتها ، كما يتداول حول اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل ، و الهبات و الوصايا²³⁶.

3- التعاون والشراكة : في هذا الإطار يمتلك مجلس الجهة صلاحية التداول في شأن القضايا المتعلقة بالانخراط و المشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية ، و العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة و المنقولة ، و كذا في شأن المساهمة في إحداث مجموعات الجهات و مجموعات الجماعات الترابية أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها ، إضافة إلى صلاحية التداول حول اتفاقيات التعاون و الشراكة مع القطاع العام و الخاص و مشاريع اتفاقيات التوأمة و التعاون اللامركزي مع جماعات الترابية الوطنية أو الأجنبية ، و كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية مع الاحترام التام للالتزامات الدولية للمملكة²³⁷.

ثانيا : صلاحيات رئيس المجلس .

منح المشرع عدة صلاحيات لرئيس مجلس الجهة و التي يمارسها طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، ما يجعله صاحب السلطة التديرية سواء على مستوى الإعداد أو التنفيذ ، باعتباره رئيس مجلسها و الأمر بقبض مداخلها و صرف نفقاتها ، و ممثلها الرسمي ، و الساهر على مصالحها طبقا

²³⁵ - المادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³⁶ - المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³⁷ - المادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

لأحكام الفقرة الثانية من المادة 101 من نفس القانون التنظيمي السالف الذكر ، و هو على هذا الأساس يمارس الصلاحيات القانونية التالية :

1 - صلاحيات الإعداد : على مستوى الإعداد يتولى رئيس مجلس الجهة إعداد برنامج التنمية الجهوية و التصميم الجهوي لإعداد التراب طبقا لمقتضيات المادتين 83 و 88 من القانون التنظيمي رقم 111.14 ، كما يعمل على إعداد ميزانية الجهة ، و إبرام صفقاتها سواء كانت صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ، كما يقوم برفع الدعاوى القضائية المتعلقة بمنازعات الجهة التي يرأسها²³⁸ .

2 - الصلاحيات التنفيذية : يتخذها الرئيس بناء على مداوات المجلس و مقرراته ، حيث يقوم بتنفيذ برنامج التنمية الجهوية و التصميم الجهوي لإعداد التراب و ميزانية الجهة ، كما يقوم باتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجهة و تحديد اختصاصاتها، و القرارات المتعلقة بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة و تحديد سعرها ، و القرارات المتعلقة بتحديد سعر الرسوم و الأتاوى ، إضافة إلى ذلك ، فهو يقوم بإبرام و تنفيذ العقود المتعلقة بالقروض ، كما أنه المسؤول عن تدبير أملاك الجهة ، و كذا اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة ، علاوة على إبرامه لاتفاقيات التعاون و الشراكة و التوأمة طبقا لمقتضيات المادة 82 من القانون التنظيمي ، و العمل على حيازة الهبات و الوصايا²³⁹ .

3 - السلطة التنظيمية : يمارسها رئيس مجلس الجهة بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية طبقا لأحكام المادة 251 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و ذلك تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 140 من دستور 2011²⁴⁰ . فهو على هذا الأساس يسير المصالح الإدارية التابعة للجهة، و يعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، و الساهر على تدبير شؤونهم، و المسؤول عن التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة²⁴¹ . إضافة إلى توليه مسؤولية حفظ جميع الوثائق التي تتعلق بأعمال المجلس وجميع مقرراته و قراراته المتخذة و كذا الوثائق التي تثبت التبليغ و النشر²⁴² .

4 - المصادقة و تفويض الإمضاء : يمكن لرئيس مجلس الجهة أن يفوض صلاحية المصادقة على صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات حسب منطوق المادة 106 من القانون التنظيمي رقم 111.14 ، كما يجوز له تحت مسؤوليته و مراقبته ، تفويض إمضاءه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري و الأمر بالصرف ، و

²³⁸ - المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²³⁹ - المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴⁰ - المادة 102 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴¹ - المادة 103 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴² - المادة 104 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

كذا تفويض بعض صلاحياته لنوابه بقرار ، شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب ، مع مراعاة أحكام القانون التنظيمي للجهات²⁴³ ، إضافة إلى إمكانية تفويض إمضاءه للمدير العام لمصالح الجهة تحت مسؤوليته و مراقبته و ذلك بقرار في مجال التدبير الإداري ، وكذا تفويض إمضاءه بقرار لرؤساء أقسام و مصالح إدارة الجهة باقتراح من المدير العام للمصالح²⁴⁴ . كما يمكنه أن يسند لهذا الأخير نيابة عنه تفويض الإمضاء على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجهة و صرف نفقاتها ، و ذلك تحت مسؤوليته و رقابته²⁴⁵ . و يقدم وجوبا رئيس مجلس الجهة تقريرا إخباريا للمجلس حول الأعمال التي قام بها في إطار الصلاحيات المخولة له ، عند بداية كل دورة عادية²⁴⁶ .

المطلب الثاني : اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة وعلاقة المصالح اللامركزية بالجهات .

نظرا لاستحالة مباشرة السلطات المركزية لمهامها بكل جهات المملكة ، وكذا القيود التي تشكلها وصاية هذه السلطات على مسارات تدبير الشؤون الجهوية ، كان لابد لها أن تفكر في إيجاد صيغة جديدة تواكب مستجدات التنظيم الجهوي التي يجسدها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، وهو ما حاول المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري الجديد لعام 2018 أن يعمل على تفاديه من خلال تحديد اختصاصات كل من الإدارات المركزية و مصالحها اللامركزية ، وكذا القواعد المنظمة للعلاقة القائمة بينهما (الفقرة الأولى) ، إضافة إلى تحديد القواعد المنظمة لعلاقة هذه المصالح اللامركزية بالجهات و هيئاتها و ولاية هذه الجهات ، وكذا علاقة هذه المصالح بالهيئات و المؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي (الفقرة الثانية) ، و ذلك تطبيقا لسياسة تقرب الإدارة من المواطنين و تبسيطا للإجراءات الإدارية .

²⁴³ - المادة 107 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴⁴ - المادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴⁵ - المادة 109 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

²⁴⁶ - المادة 110 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

الفقرة الأولى : توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية و المصالح اللاممركزة و القواعد المنظمة لعلاقتها .

تتجسد أهمية اللاتمركز الإداري من خلال معالجته « للسلبات الناتجة عن المركزية المفرطة لسلطة القرار المركزي²⁴⁷»، لذلك تم منح « الوزراء صلاحية التفويض إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم ، و العمال للتصرف باسمهم ضمن حدود اختصاصاتهم²⁴⁸ » .

فإن كانت الجهوية المتقدمة تتطلب توزيعا عموديا للسلطات و الاختصاصات التقريرية ، يهدف تقريب الإدارة من المواطنين و العمل على تيسير اتخاذ جميع التدابير و القرارات اللازمة لمواجهة تحديات التنمية الجهوية ، فاللاتمركز الإداري بهم فقط نقل بعض صلاحيات الحكومة لفائدة مصالحها اللاممركزة مع تبعية هذه الأخيرة للسلطات المركزية في إطار السلطة الرئاسية الرسمية ، وهو ما يستوجب تحديد الاختصاصات و الأسس التي تنبني عليها هذه العلاقة ، الشيء الذي جاء ليحدده المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق باللاتمركز الإداري لعام 2018 سواء على مستوى توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية و المصالح اللاممركزة (أولا) ، أو على مستوى القواعد المنظمة للعلاقات القائمة فيما بينها (ثانيا) .

أولا : توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية و المصالح اللاممركزة .

يتطلب توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية للدولة و مصالحها اللاممركزة في إطار الجهوية المتقدمة إعفاء الدولة من بعض الاختصاصات التي تكون الجهة بمكوناتها الترابية الأخرى في موقع أفضل للقيام بها ، مع الحفاظ على هيمنة الإدارة المركزية .

انطلاقا من هذه الاعتبارات أصبح مرسوم اللاتمركز الإداري الجديد لعام 2018 يفرض نفسه بإلحاح ، حيث أصبحت المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهات تتولى بموجب هذا المرسوم مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية و تنفيذ السياسات العمومية ، وكذا الإسهام في إعداد و تنفيذ البرامج و المشاريع العمومية المبرمجة على صعيد الجهة .

²⁴⁷ - El mahmdi Ahmed , La Coordination dans l'administration centrale du maroc , thèse de doctorat d'état en droit , paris 2 , 1982, P 7.

²⁴⁸ - EL YAAGOUBI Mohammed , " La déconcentration administrative à la lumière du 20 octobre 1993 ", REMALD, N 10,1995, p 43.

ويحدد الإطار العام لاختصاصات هذه المصالح اللامركزية في ممارسة مجموعة من المهام حددها المرسوم في المادة 15²⁴⁹ :

ثانيا : القواعد المنظمة لعلاقات الإدارات المركزية و المصالح اللامركزية .

يلزم المشرع السلطات الحكومية بمقتضى المادة 18 من المرسوم رقم 17.618.2 المتعلق باللامركز الإداري ، باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين المصالح اللامركزية التابعة لها من ممارسة الصلاحيات اللازمة .
لأجل ذلك ، فهي تقوم بإعداد تصاميم مديرية للامركز الإداري خاصة بالمصالح اللامركزية التابعة لها ، و التي تراعي في إعدادها مبادئ التنسيق و التكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية و وحدة عملها و التعاضد في الوسائل الموضوعة رهن إشارتها .

تحال مشاريع هذه التصاميم وجوبا على اللجنة الوزارية للامركز الإداري المشار إليها في المادة 38 من نفس المرسوم بهدف المصادقة عليها قبل البدء في تنفيذها ، و ذلك في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التوصل بها²⁵⁰ ، و تحدد مدة سريان التصاميم المديرية للامركز الإداري في ثلاث سنوات ، يتم تقييم تنفيذها و تحيينها سنويا داخل نفس الأجل ، على أن تنزلهما على المستوى الجهوي يتم في إطار تعاقدى بين السلطات الحكومية المعنية و والي الجهة و رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية²⁵¹ .
و تحدد هذه التصاميم المذكورة أعلاه مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات و طبيعة كل قطاع و زاري ، الجوانب المتمثلة في ما يلي :

- الاختصاصات ذات الطابع التقريبي المزمع نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة ، و كذا الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تفويض ؛
- الموارد المادية و البشرية اللازمة لممارسة الاختصاصات ؛

²⁴⁹ - تفعيل قرارات السلطات الحكومية المتعلقة بتنفيذ سياسات القطاع الوزاري التابعة له .
- تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية و القطاعية . و إعداد و تنفيذ السياسات و البرامج و المشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة .
- تأمين جودة الخدمات العمومية المقدمة من طرف المرافق العمومية المكلفة بتدبيرها و ضمان استمراريتها .
- المساهمة في إعداد التصاميم المديرية للامركز الإداري المتعلقة بها و تنفيذها وفق البرمجة الزمنية المحددة لذلك .
- توجيه و تأطير عمل المصالح اللامركزية الإقليمية التابعة لها و حسن سيرها و مراقبة أنشطتها .
- تقديم المبادرات و المقترحات الهادفة لتطوير الأداء و تفعيل السياسات العمومية الجهوية ، و رفع مقترحات البرمجة الميزانية ثلاثية السنوات إلى السلطات الحكومية التابعة لها .
- إعداد و تنفيذ الاتفاقيات و العقود المرتبطة بانجاز المشاريع و البرامج العمومية بالجهة و تتبعها .
- إعداد مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بمختلف المصالح التابعة لها على المستوى الجهوي .
²⁵⁰ - المادة 21 ، مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري .
²⁵¹ - المادة 22 ، نفس المرجع .

- مؤشرات قياس نجاعة الأداء والأهداف المراد تحقيقها من طرف المصالح اللامركزية ؛
 - البرنامج الزمني المتعلق بتنفيذ مضمون التصاميم المديرية ، مع احترام الأجل المشار إليه في المادة 22 والمشار إليه أعلاه²⁵² .
- طبقا لمقتضيات المادة 19 من نفس المرسوم المتعلق باللامركزية الإداري ، يمارس رؤساء المصالح اللامركزية للدولة و كل العاملين تحت إمرتهم بكامل المسؤولية مهامهم تحت سلطة الوزراء التابعين لهم وإشراف والي الجهة.
- و على هذا الأساس ، تكلف المصالح اللامركزية تحت إشراف والي الجهة بتنفيذ البرامج و المشاريع المدرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها وفق الأهداف و الإجراءات و الآجال المحددة ، على أن يتولى والي الجهة تنسيق التنفيذ تحت سلطة الوزراء المعنيين²⁵³ .
- لتوجيه المصالح اللامركزية على مستوى الممارسة و المواكبة و التتبع و الدعم تعمل السلطات الحكومية بتنسيق مع والي الجهة على اتخاذ التدابير اللازمة لأجل تحقيق ذلك ، حيث يتعين عليها القيام بتقييم أداء المصالح اللامركزية التابعة لها بصفة منتظمة للتأكد بصفة خاصة من مدى :
- تقيدها بالأهداف و المبادئ و الالتزامات المضمنة في التصاميم المديرية المنصوص عليها في المادة 20 من نفس المرسوم المتعلق باللامركزية الإداري ؛
 - تنفيذها لالتزاماتها ، سواء تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل ، أو المتعلقة بتنفيذ البرامج و المشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار العقود أو الاتفاقيات المبرمة بشأنها ؛
 - التزاماتها بالإجراءات الواجب التقيد بها في ممارستها لاختصاصاتها .
- على إثر عملية التقييم المنجزة هذه ، تعد مصالح الإدارة المركزية المكلفة بعملية التقييم تقريرا في هذا الشأن يرفع إلى السلطة الحكومية المعنية للبحث في خلاصاته ، كما توجه نسخة من هذا التقرير إلى والي الجهة ، مع العلم أن تقييم أداء المصالح اللامركزية المتعلق بإنجاز المشاريع و البرامج العمومية المشتركة بين هذه المصالح يتم بتنسيق مع والي الجهة²⁵⁴ .

252 - المادة 20 ، نفس المرجع السابق.

253 - المادة 23 ، نفس المرجع.

254 - المادة 24 ، نفس المرجع.

الفقرة الثانية : القواعد المنظمة لعلاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجهات وولاياتها .

يتطلب تنفيذ السلطات المفوضة للمصالح اللاممركزة ، و بالتالي التنسيق مع باقي المسؤولين عن تدبير الشأن الجهوي ، وضع قواعد وأسس تنظم هذه العلاقة ، وهو ما حاول المشرع تبنيه بمقتضى المرسوم رقم 2.17.618 المتعلق باللاتركيز الإداري عن طريق سن قواعد تنظم هذه العلاقات ، سواء تلك المنظمة لعلاقة المصالح اللاممركزة بالجهات (أولا) ، أو المنظمة لعلاقة المصالح اللاممركزة بولاية هذه الجهات (ثانيا) .

أولا : علاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجهات وهيئاتها .

تتولى المصالح اللاممركزة طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 618 . 17 . 2 المتعلق باللاتمركز الإداري تحت سلطة السلطات الحكومية وإشراف والي الجهة ، وفي حدود الصلاحيات الموكولة لها ممارسة المهام المرتبطة بالجهة المتمثلة في ما يلي:

- تقديم الدعم و المساعدة لفائدة الجهات ؛
- إرساء أسس الشراكة الفاعلة مع الجهة وهيئاتها في مختلف المجالات ؛
- العمل على تنمية قدرات الجهة وهيئاتها ؛
- مواكبة الجهة وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها ، لا سيما تلك المرتبطة بانجاز البرامج و المشاريع الاستثمارية و تقديم المساعدة اللازمة لها ؛
- تعزيز آليات الحوار و التشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة²⁵⁵ .

كما يتعين على هذه المصالح اللاممركزة أن تقوم بكل أعمال التنسيق و التعاون مع المركز الجهوي للاستثمار ، لتمكينه من القيام بالمهام الموكولة له ، لا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص الضرورية طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية و مواكبتها²⁵⁶ .

ولضمان تحقيق ذلك ، تحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية للاتمركز الإداري بالمهام التالية:

- اقتراح إحدى التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم ؛
- اقتراح جميع التدابير اللازمة للرفع من فعالية أداء المصالح اللاممركزة للدولة و نجاعتها؛

²⁵⁵ - المادة 36 ، نفس المرجع السابق.

²⁵⁶ - المادة 37 ، نفس المرجع .

• التأشير على مشاريع التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري ؛

• تقييم سياسة اللاتمرکز الإداري و نتائجها ؛

• اقتراح كل إجراء من شأنه تطوير سياسة اللاتمرکز الإداري²⁵⁷ .

تشكل هذه اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري تحت رئاسة رئيس الحكومة من عدة أعضاء ، حددتها المادة 40 من نفس المرسوم²⁵⁸ .

و للإشارة ، فالوزارة المكلف بإصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية هي التي تتولى مهام الكتابة الدائمة للجنة الوزارية للاتمرکز الإداري ، فهي بذالك تقوم على وجه الخصوص بتحضير اجتماعات اللجنة و السهر على تنظيمها و تنسيق أعمالها و إعداد محاضرها و مسك و حفظ مستنداتها²⁵⁹ .

و ضمانا لأداء اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري للمهام الموكولة إليها، يتعين على جميع السلطات الحكومية أن توافي هذه اللجنة بتقرير مفصل عن الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللامركزية التابعة لها خلال السنة الجارية ، وكذا الاختصاصات المزمع نقلها إلى هذه المصالح برسم السنة أو السنوات الموالية ، إضافة إلى جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية و المصالح اللامركزية للدولة التابعة لها على مستوى الجهة و العمالة و الأقاليم ، و عند الاقتضاء التدابير التي تقترحها كل سلطة حكومية لتعزيز سياسة اللاتمرکز الإداري²⁶⁰ .

ثانيا : علاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات .

يحتل والي الجهة مكانة هامة على الصعيد الجهوي ، فهو يمثل « السلطة الإدارية و السياسية و الإقتصادية العليا في نطاق الحدود الجهوية التي يمارس فيها صلاحياته ، كما يمثل الدولة على الصعيد الجهوي بموجب الدستور الذي منحه بموجب المادة 145 صلاحية تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية و السهر على حسن سيرها²⁶¹ .»

257 - المادة 38 ، نفس المرجع السابق.

258 - وزارة الداخلية - وزارة المالية - الوزارة المكلف بإصلاح الإدارة و الوظيفة العمومية - الأمين العام للحكومة - كل سلطة حكومية معنية بالقضايا و النقاط المدرجة في جدول أعمال اللجنة .

259 - المادة 43 ، مرسوم رقم 2.17.618 ، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري ، مرجع سابق.

260 - المادة 39 ، نفس المرجع .

261 - بوبكر الجوهري ، "والي الولاية بين المركزية و اللامركزية" ، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في القانون العام ، كلية الحقوق عين الشق ، السنة الجامعية : 1997- 1998 ، ص 26.

على هذا الأساس ، و طبقا لمقتضيات المادة 26 من المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري رقم 2. 17.618 ، يشرف ولاية الجهات على تحضير البرامج و المشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية أو التي كانت موضوع اتفاقيات ، أو عقود مع هيآت أخرى طبقا لأحكام المادة 23 من نفس المرسوم .

كما يمكنهم اقتراح كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي يندرج ضمن اختصاصات السلطات الحكومية المعنية²⁶² . مع إحاطة هذه السلطات الحكومية بالإجراءات المتخذة لضمان انجاز برامج الاستثمار و أشغال التجهيز التي تتولى الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية أو القطاع الخاص إنجازها على مستوى الجهة ، و كذا بوضعية تنفيذ هذه البرامج و الأشغال ، إضافة إلى إبداء ملاحظاتهم و اقتراحاتهم عند الاقتضاء لتجاوز الصعوبات التي قد تعترض إنجازها في الآجال المحددة²⁶³ .

لتيسير ممارسة الاختصاصات الموكولة لوالي الجهة في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة و المؤسسات العمومية ، و التي تمارس مهامها على مستوى الجهة و السهر على حسن سيرها ، تحدث إليه و تحت رئاسته لجنة جهوية تحمل اسم "اللجنة الجهوية للتنسيق" ، تسهر على :

- انسجام و التقائية و وحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي؛
- تحقيق الانسجام ما بين السياسات العمومية و البرامج و المشاريع و التصاميم الجهوية لإعداد التراب و برامج التنمية الجهوية ؛
- تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللامركزية ؛
- إبداء الرأي حول مشاريع السياسات و البرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛
- إبداء الرأي بخصوص مقترحات البرمجة الميزانية ثلاثية السنوات و تقارير نجاعة الأداء القطاعية ، و كذا مقترحات إعداد مشاريع الميزانيات القطاعية المعدة على المستوى الجهوي و مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها؛
- إبداء الرأي بخصوص مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات و البرامج الجهوية على أن يراعى في ذلك الانسجام مع التوجهات العامة للدولة ؛
- مواكبة برامج و مشاريع الاستثمار و أشغال التجهيز المقررة و المراد إنجازها على المستوى الجهوي و اقتراح التدابير اللازمة لتجاوز الصعوبات التي قد تعترض إنجازها ؛

²⁶² - المادة 28 ، المرسوم رقم 618 . 17 . 2 بمثابة ميثاق وطني للتمركز الإداري ، مرجع سابق .

²⁶³ - المادة 29 ، نفس المرجع .

- تتبع تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على المستوى الجهوي في ضوء الكتابة العامة للشؤون الجهوية المنصوص عليها في المادة 33 من نفس المرسوم، و انجاز تقييمات مرحلية لمستوى تنفيذها؛
 - اقتراح التدابير اللازمة الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة من قبل المصالح اللامركزية لفائدة المرتفقين على مستوى الجهة ؛
 - الدراسة و إبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات و العقود المنصوص عليها في المادة 23 من نفس المرسوم؛
 - إبداء الرأي في شأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية و بالجماعات الترابية لا سيما الجهة ؛
 - المصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة و اقتراحاتها بشأن تعزيز اللاتمركز الإداري ؛
 - الرفع من نجاعة و فعالية أداء المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي؛
 - دراسة كل قضية من القضايا التي يحيلها إليها والي الجهة و التي تندرج في مجال اختصاصها²⁶⁴.
- تتألف اللجنة الجهوية المكلفة بالتنسيق من عمال العمالات و الأقاليم التابعة لدائرة النفوذ الترابي للجهة و الكاتب العام للشؤون الجهوية المنصوص عليه في المادة 33 من نفس المرسوم المتعلق باللامركزية الإداري ، إضافة إلى رؤساء المصالح اللامركزية على مستوى الجهة و المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار و مسؤولو المؤسسات العمومية الجهوية الأخرى ، كما يمكن لوالي الجهة أن يستدعي حسب القضايا المدرجة في جدول الأعمال كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة في حضوره²⁶⁵.
- و تجتمع هذه اللجنة في حالتين :
- الأولى : بدعوة من والي الجهة مرة كل شهر على الأقل و كلما دعت الضرورة ذلك ، على أن تخصص اجتماعا واحدا مرة في السنة لتقييم حصيلة تنفيذ البرامج و المشاريع العمومية التي يتم انجازها على مستوى الجهة ، و ترفع نتائج هذا التقييم للسلطات الحكومية المعنية .
- الثانية : بطلب من السلطة أو السلطات الحكومية المعنية لدراسة التقرير أو التقارير المحلية التي تعدها المصالح اللامركزية حول مستوى تنفيذ البرامج و المشاريع المذكورة .

²⁶⁴ - المادة 30 ، المرسوم رقم 618 . 17 . 2 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري ، نفس المرجع السابق .

²⁶⁵ - المادة 31 ، نفس المرجع .

و يعود الاختصاص في تحديد جدول أعمال اجتماعات هذه اللجنة لوالي الجهة²⁶⁶.

لمساندة والي الجهة على أداء المهام الموكولة إليه ، يتم إحداث "الكتابة العامة للشؤون الجهوية" يرأسها تحت سلطة والي الجهة كاتب عام يعينه وزير الداخلية يتولى المهام التي يوكلها له والي الجهة ويضطلع بمهام التنسيق و المواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة و تحضير و تنظيم اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق ، و السهر إعداد محاضرها و تنسيق أشغالها، إضافة إلى إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية و القطاعية على مستوى الجهة ، و إعداد التقرير السنوي للجنة الجهوية للتنسيق الذي يبعثه والي الجهة²⁶⁷.

فإذا كان دستور 2011 قد وضع الخطوط العريضة للمهام المنوطة بولاية الجهات ، كمثلين للحكومة و ممارسين للمراقبة الإدارية و الساهرين على تطبيق القانون ، و تناول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 بعض اختصاصاتهم على صعيد الجهة ، فقد جاء المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري السالف الذكر باختصاصات أخرى تحد من حالة الغموض التي كانت تبدو في جانب من هذه الاختصاصات ، خاصة فيما يتعلق بعلاقة والي الجهة بمجالس الجهات و هيئاتها ، وكذا المؤسسات ذات الاختصاص الترابي ، و الأهم من ذلك علاقة الوالي بالمصالح اللاممكزة للدولة .

رغم الطابع الذي سلكه المشرع من خلال مقتضيات مرسوم اللاتمركز الإداري الجديد في توزيع الاختصاصات تجاوزا لبعض العقبات على مستوى التدبير الجهوي ، إلا أن المقتضيات التي جاء بها هذا المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري لا زالت تكرر الوصاية المركزية تحت ظل عنوان "اللاتمركز الإداري" ، و هو ما يتضح من خلال صلاحيات الإعداد و الإشراف المخولة لوالي الجهة بموجب هذا المرسوم و التي تزيد من تقوية سلطة مؤسسة الوالي مقابل إضعاف سلطة رئيس الجهة ، مع تحميل والي الجهة ما لا طاقة لديه. فمن عيوب مرسوم اللاتمركز الإداري الجديد هذا ، هو عدم إستقلالية القرار الإداري على مستوى المصالح الخارجية ، فالمسؤول الإداري في إطار هذا القانون يكون غالبا تابعا للإدارة المركزية ، كما أن سياسة عدم اللاتمركز الإداري يتم اختزالها بشدة في مؤسسة الوالي الذي يجسد سلطة الدولة على مستوى الجهة .

²⁶⁶ - المادة 32 ، نفس المرجع السابق.

²⁶⁷ - المادة 33 ، نفس المرجع .

الفصل الثاني: النظام المالي للجهة في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 و المراسيم التطبيقية .

تعتبر الميزانية مدخلا رئيسيا للتدبير الجهوي السليم . لاعتبارها محور الخير و الشر لكافة المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية بالجهة ، و هي بالتالي « السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه»²⁶⁸ ، فقد « أوضح الاقتصادي الشهير " Musgrave " أن لسياسة الميزانية ثلاث وظائف رئيسية حصرها في :

- 1 - وظيفة التخصيص : تتعلق بالبحث عن إشباع الحاجات العامة عن طريق النفقات العامة.
 - 2 - وظيفة إعادة التوزيع : عن طريق إعادة توزيع الدخل و تحقيق العدالة في توزيع الثروة عن طريق الجباية و التحويلات الاجتماعية .
 - 3 - وظيفة الاستقرار : بمحاولة التدخل في بعض الظروف الاقتصادية ، عن طريق تحريك قوى الطلب الفعلي و سوق العمل ، و بالتالي معدلات النمو على المدى الطويل ، و ذلك بانتهاج سياسات لدعم بعض النشاطات ، كدعم السياسة الصناعية²⁶⁹ .
- على هذا الأساس ، يجب على الجهات أن تبحث عن توزيع إمكانياتها المالية بين هذه الوظائف الثلاث ، و ذلك في حدود مكونات ميزانيتها المالية (المبحث الأول) ، مع وجوب احترام القواعد المطبقة على هذه الموارد أو إنفاقها (المبحث الثاني) ، و ذلك في إطار الحدود التي تراعي الأوضاع الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية للمواطنين ، و التي يوظفها الدستور و القوانين المنظمة .
- المبحث الأول : مكونات ميزانية الجهة و طرق تدبيرها .

تتوفر الجهة طبقا للمقتضيات الدستورية و التنظيمية على موارد مالية ذاتية و موارد مالية ترصدها لها الدولة و حصيلة الاقتراضات من أجل ممارسة اختصاصاتها ، على اقتران كل اختصاص يتم نقله من الدولة إلى الجهة بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسته ، كما تعتبر ميزانية الجهة حسب مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 تلك الوثيقة التي يقدر و يؤذن بموجبها ، بالنسبة لكل سنة مالية ،

²⁶⁸ - درواسي مسعود ، "السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990 - 2004 " ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية : 2005-2006 ، ص 137.

²⁶⁹ - Le budget de l'état nouvelles règles , nouvelles pratiques , les études de la documentation française , Paris 2006 , p 10.

مجموع موارد و تكاليف الجهة ، و يشترط فيها أن تقدم بشكل صادق مجموع مواردها و تكاليفها. و أن يتم تقييم صدقية هذه الموارد و التكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها و التوقعات التي يمكن أن تنتج عنها²⁷⁰. فهي بذلك توقع و تقدير قبلي، بشأن تحملات و موارد الجهة خلال السنة المالية، التي يقتضيها استخلاص الموارد و الوفاء بتحملات الجهة ، و ذلك داخل حدود الإطار الزمني لهذا التوقع. و هو اثنا عشر شهرا ، تبتدئ من فاتح يناير و تنتهي في 31 ديسمبر، حسب منطوق المادة 166 من نفس القانون التنظيمي . و هو ما يستلزم منا التطرق إلى موارد و تكاليف الجهة (المطلب الأول) ، و كذا سبل إعداد و اعتماد ميزانيتها و تنفيذها و حصرها (المطلب الثاني)، و ذلك وفق المقتضيات القانونية التنظيمية و التطبيقية .

المطلب الأول: ميزانية الجهة : الموارد و التكاليف .

يتطلب الخوض في موضوع الميزانية الجهوية منا كباحثين التطرق بشكل منهجي إلى الموارد المالية التي منحها المشرع للجهات طبقا للمقتضيات القانونية و التنظيمية (الفقرة الأولى) ، ليتأتى لنا بعد ذلك معرفة السبل القانونية لتدبيرها سواء على مستوى الإعداد و الاعتماد و المصادقة أو التنفيذ و التعديل و الحصر (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مكونات ميزانية الجهة و مواردها المالية .

تتكون وثيقة ميزانية الجهة من ميزانية رئيسية و ميزانيات ملحقة و حسابات خصوصية.

أولا : الميزانية الرئيسية .

تشتمل هذه الميزانية على جزء أول تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات ، و جزء ثاني يتعلق بعمليات التجهيز، يشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز و الاستعمال الذي خصصت لأجله ، و يشترط في هذه الميزانية أن تكون متوازنة في جزأها هذين . علما أنه في حالة ظهور فائض تقديري في الجزء الأول من الميزانية ، و جب رصده بالجزء الثاني .

و استثناء، تدرج وجوبا الحصص التي توزع على الجهات المعنية في إطار تدخلات صندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليه في المادة 234 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 في موارد الجزء

²⁷⁰ - المادة 165 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

الثاني للميزانية و المتعلق بعمليات التجهيز ، كما لا يجوز استعمال مداخيل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول.

1 - الاعتمادات المتعلقة بالتسيير :

تلغى اعتمادات التسيير المفتوحة برسم الميزانية و غير الملتمزم بها عند اختتام السنة المالية ، كما ترحل اعتمادات التسيير الملتمزم بها و غير المؤداة عند اختتام السنة المالية إلى السنة الموالية²⁷¹ ، في حين تخول اعتمادات التسيير الملتمزم بها و غير المؤداة و كذا اعتمادات الأداء المرحلة المتعلقة بنفقات التجهيز الحق في مخصص من نفس المبلغ يضاف إلى مخصصات السنة . و تحدد إجراءات ترحيل الاعتمادات بنص تنظيمي²⁷² .

2 - الاعتمادات المتعلقة بنفقات التجهيز:

تشتمل هذه الاعتمادات على اعتمادات الأداء التي تمثل الحد الأعلى للنفقات الممكن الأمر بصرفها خلال السنة المالية ، و كذا اعتمادات الالتزام التي تمثل الحد الأعلى للنفقات المأذون للأمرين بالصرف بالالتزام بها قصد تنفيذ التجهيزات و الأشغال المقررة²⁷³ .

إضافة إلى هذه الاعتمادات ، تشتمل ميزانية الجهة على ميزانيات ملحقة و حسابات خصوصية حسب مقتضيات المادتين 182 و 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

ثانيا : الميزانيات الملحقة .

تحدث بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، و تدرج فيها العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية و التي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج سلع أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجر ، و تشتمل هذه الميزانيات في جزء أول على مداخيل و نفقات التسيير، و في جزء ثان على نفقات التجهيز و الموارد المرصودة لهذه النفقات. و تقدم هذه الميزانيات متوازنة و جوبا .

إن تحضير هذه الاعتمادات و التأشير عليها و تنفيذها و مراقبتها يتم طبقا لنفس الشروط المتعلقة بالميزانية ، و في حالة عدم كفاية مداخيل التسيير يعوض بدفع مخصص للتسيير مقرر برسم التكاليف في الجزء الأول من الميزانية ، كما يرصد الفائض التقديري المحتمل في مداخيل التسيير بالنسبة للنفقات لتمويل نفقات التجهيز، و يدرج الباقي منه في مداخيل الجزء الثاني من الميزانية²⁷⁴ .

271 - المادة 179 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

272 - المادة 181 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

273 - المادة 177 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

274 - المادة 182 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

ثالثا : الحسابات الخصوصية .

تهدف هذه الحسابات إلى بيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة سببية متبادلة بين المدخول والنفقة ، أو إلى بيان عمليات مع الاحتفاظ بنوعها الخاص و ضمان استمرارها من سنة مالية إلى أخرى ، وإما إلى الاحتفاظ بأثر عمليات تمتد على ما يزيد على سنة دون تمييز بين السنوات المالية، وتشتمل هذه الحسابات على حسابات مرصدة لأموال خصوصية ، و حسابات النفقات من المخصصات²⁷⁵ .

1- حسابات مرصودة لأموال خصوصية :

يتم إحداث هذه الحسابات بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، وذلك بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف ، تنفيذا لمداوات مجلس الجهة . ويشترط في هذه الحسابات أن تبين المداخل المتوقعة المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخل . يدرج مبلغ التقديرات في الملخص العام لميزانية الجهة ، على أن تفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفويض له ذلك. أما إذا تبين أن المداخل المحصل عليها تفوق التوقعات، أمكن فتح اعتمادات إضافية في حدود هذا الفائض . في حين ترحل الموارد المالية المتوفرة في الحساب المرصود لأموال خصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل ضمان استمرار العمليات من سنة إلى أخرى، ويصفي بحكم القانون في نهاية السنة الثالثة كل حساب مرصد لأموال خصوصية لم تترتب عليه نفقات خلال ثلاث سنوات متتالية، ويدرج الباقي منه في باب المداخل بالجزء الثاني من الميزانية. على أن تتولى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مسألة التأشير على تغييرات الحساب المرصود لأموال خصوصية ، وكذا تصفية وقفل لحساب المرصود لأموال خصوصية بقرار للسلطة الحكومية نفسها²⁷⁶ .

2 - حسابات النفقات من المخصصات :

تحدث بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، و تدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا . شريطة أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل إنجاز النفقة. يتم ترحيل فائض الموارد في حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية إلى السنة الموالية ، وفي حالة عدم استهلاك هذا الفائض خلال السنة الموالية ، و جب إدراجه في باب المداخل بالجزء الثاني من

²⁷⁵ - المادة 183 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

²⁷⁶ - المادة 184 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها. ويتم إعداد هذه الحسابات و التأشير عليها و تنفيذها و مراقبتها وفق الشروط المتعلقة بالميزانية²⁷⁷.

عموما ، تتوفر الجهة على عدة موارد مالية يمكن حصرها فيما يلي :

- حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، لاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات و بالضريبة على الدخل ، و الرسم على عقود التأمين ؛
- المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة ؛
- حصيلة الضرائب و الرسوم المأذون للجهة في تحصيلها ؛
- حصيلة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصيلة الأجور عن الخدمات المقدمة ؛
- حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصيلة الاستغلالات و الأتاوى و حصص الأرباح ، و كذلك الموارد و حصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات و المقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها؛
- الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛
- حصيلة الاقتراضات المرخص بها ؛
- دخول الأملاك و المساهمات ؛
- حصيلة بيع المنقولات و العقارات ؛
- أموال المساعدات و الهبات و الوصايا؛
- مداخيل مختلفة و الموارد الأخرى المقررة في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل²⁷⁸.

يمكن للجهة أن تستفيد من تسبيقات تقدمها لها الدولة في شكل تسهيلات مالية إلى حين استخلاص المداخيل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية و برسم حصتها من ضرائب الدولة ، على أن يتم تحديد كيفية تقديم منح هذه التسبيقات و تسديدها بنص تنظيمي²⁷⁹.

²⁷⁷ - المادة 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

²⁷⁸ - المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

²⁷⁹ - المادة 191 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

و للإشارة ، فعمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة تخضع لقواعد تحدد بنص تنظيمي²⁸⁰ . تدرج وجوبا توازنات ميزانية الجهة و ميزانياتها الملحقه و حساباتها الخصوصية في بيان مجمع، يتضمن المعطيات المتعلقة ب:

- بالمدخيل أو النفقات المدرجة بالجزء الأول من ميزانية الجهة ؛
- بالمدخيل أو النفقات المدرجة بالجزء الثاني من ميزانية الجهة ؛
- بالمدخيل أو النفقات المدرجة بالحسابات المرصودة لأموال خصوصية ؛
- بالمدخيل أو النفقات المدرجة بحسابات النفقات من المخصصات ؛
- بالمدخيل أو النفقات المدرجة بالميزانيات الملحقه²⁸¹؛

يقوم رئيس مجلس الجهة بإعداد مشروع البيان المجمع عند إعداد مشروع الميزانية . و يرفقا ببعضهما عند عرضهما على لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة. مع لزوم بعث رئيس مجلس الجهة لنسخة من البيان المجمع إلى والي الجهة و إلى المصالح المركزية بوزارة الداخلية المكلفة بالمالية المحلية و المصالح المختصة التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية ، قصد الإخبار . و يحدد شكل هذا البيان المجمع وفق نموذج يحدد بمرسوم ، على أنه يمكن تغييره أو تميمه عند الاقتضاء بقرار مشترك لوزير الداخلية و وزير الاقتصاد و المالية²⁸² . من جهة أخرى ، لا يمكن رصد مدخول لنفقة من بين المدخيل التي تساهم في تأليف مجموع الجزء الأول من الميزانية و الميزانيات الملحقه ، في حين يمكن رصد مدخول لنفقة من الجزء الثاني في إطار ميزانية الجهة و ميزانياتها الملحقه و كذا في إطار حساباتها الخصوصية²⁸³ . على أن يحدد بنص تنظيمي تبويب الميزانية²⁸⁴ ، حيث يحدد هذا التبويب بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية و السلطة الحكومية المكلفة بالمالية حسب مقتضيات المادة الأولى من المرسوم رقم 2.17.351 المتعلق بتحديد تبويب ميزانية الجهة ، و الصادر في 3 يوليو 2017 .

280 - المادة 190 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

281 - المادة 167 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

282 - مرسوم رقم 2.17.291 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) المتعلق بتحديد كفايات إدراج توازنات ميزانية الجهة و الميزانيات الملحقه والحسابات الخصوصية في بيان مجمع .

283 - المادة 168 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

284 - المادة 169 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

الفقرة الثانية : التكاليف المالية للجهة .

« تعتبر مجالات الإنفاق المالي الترابي شكلا مصغرا لمجالات الإنفاق²⁸⁵ » ، مقارنة مع مجالات الإنفاق المركزي ، إلا أنها لا تختلف في طبيعة بعض مجالاتها .
على هذا الأساس ، تشمل تكاليف الجهة على نفقات الميزانية و نفقات الميزانيات الملحقه و نفقات الحسابات الخصوصية²⁸⁶ . و بالمقابل تشمل نفقات الجهة على نفقات التسيير و نفقات التجهيز²⁸⁷ .

أولا : نفقات التسيير .

و تشمل على :

- نفقات الموظفين و الأعوان و المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجهة ؛
- المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين و الإمدادات الممنوحة من لدن الجهة ؛
- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات و الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة ؛
- المخصصات المرصودة لتسيير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ؛
- النفقات المتعلقة بالتسديدات و التخفيضات و الإرجاعات الضريبية ؛
- النفقات الطارئة و المخصصات الاحتياطية ؛
- النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات و العقود المبرمة من لدن الجهة؛
- النفقات المختلفة المتعلقة بتدخل الجهة²⁸⁸ .

لاشك أن حجم الإنفاق المرتبط بالتسيير سيؤثر سلبا على ميزانية الجهة فهو « يمتص الموارد العادية ، و يجعلها في وضعية عجز مالي، يوازن عن طريق إمدادات التسيير، الشيء الذي لا يخدم تدعيم الاستقلال المالي²⁸⁹ » . و هو ما يستوجب « مراعاة ترشيد النفقات عند وضع تقديرات المصاريف بميزانية التسيير بناء

285 - مكايي نصير، "تدبير مالية الجماعات المحلية"، دار أبي رقرق للطباعة والنشر- الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2011 ، ص 22 .
286 - المادة 192 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .
287 - المادة 193 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .
288 - المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .
289 - عبد المجيد أسعد ، " مالية الجماعات المحلية بالمغرب " ، مطبعة النجاح الجديدة - البيضاء، الطبعة الثانية ، سنة 1995، ص 4- 5.

على صدقية التوقعات ، و إعطاء الأولوية للمصاريف الإجبارية ، دون الإخلال بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين²⁹⁰ .

ثانيا : نفقات التجهيز .

و تشمل على :

• نفقات الأشغال و جميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجهة؛

• المخصصات المرصودة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ؛

• استهلاك رأسمال الدين المقترض و الإمدادات الممنوحة و حصص المساهمات²⁹¹ .

و يضاف إلى تكاليف الجهة هذه ، نفقات أخرى تنص عليها المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ضمن اختصاصاتها الذاتية ، و التي تمس كل من الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، و ذلك وفق برنامج التنمية الجهوية، الذي يضعه مجلس الجهة تحت إشراف رئيسه، خلال سنته الأولى من مدة الانتداب، و الذي يحدد فيه، الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، لمدة ست سنوات .

نظرا لتعدد مجالات الإنفاق الجهوي ، حدد المشرع في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و بنوع من

التفصيل النفقات الإجبارية للجهة و التي حصرها في ما يلي :

• الرواتب و التعويضات الممنوحة للموارد البشرية بالجهة و كذا أقساط التأمين؛

• مساهمة الجهة في هيئات الاحتياط و صناديق تقاعد الموارد البشرية بالجهة و المساهمة في نفقات

التعاضديات ؛

• المصاريف المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء و المواصلات ؛

• الديون المستحقة؛

• المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجهات و مجموعات الجماعات الترابية؛

• الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات و العقود المبرمة من لدن الجهة؛

• النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات و الأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة²⁹² .

²⁹⁰ - وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات الترابية، مديرية المالية المحلية ، وزير الداخلية " الدورية الموجهة إلى ولاية وعمال عمالات و أقاليم المملكة و رؤساء مجالس الجماعات الترابية ، حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019"، عدد F2707 ، بتاريخ 12 سبتمبر 2018.

²⁹¹ - المادة 194 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، مرجع سابق .

يشترط وجوباً أن تقدم نفقات ميزانية الجهة داخل الأبواب في فصول مقسمة إلى برامج و مشاريع أو عمليات . في حين تقدم نفقات الميزانيات الملحقه داخل كل فصل في برامج ، و عند الاقتضاء في برامج مقسمة إلى مشاريع أو عمليات ، أما نفقات الحسابات الخصوصية فتقدم هي الأخرى في برامج و عند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات²⁹³ . حيث يتم تقسيم المشروع إلى سطور في ميزانية الجهة تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة و العمليات المنجزة²⁹⁴ . على أن تظل الالتزامات بالنفقات في حدود ترخيصات ميزانية الجهة، و أن تتوقف هذه الالتزامات على توفر الاعتمادات بميزانية الجهة²⁹⁵ .

مما لا شك فيه أن الجهات أصبحت تتمتع بموارد و صلاحيات مالية مهمة للإنفاق ، ما يستلزم مراعات « المردودية و الإنتاج و توسيع مجالات المبادرة المحلية ، في أفق تجاوز مختلف الإشكالات التي تعترضها في سبيل تحقيق مختلف أهدافها²⁹⁶ » .

فالغاية من هذه الموارد و الصلاحيات المالية تكمن في « إشباع حاجات عامة محلية و تحقيق لنفع العام ، و ليس تحقيق نفع خاص أو مصلحة خاصة لفئة معينة ، فكما يتساوى جميع الأفراد في تحمل الأعباء العامة فإنهم يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة²⁹⁷ » .

المطلب الثاني : وضع ميزانية الجهة .

تمر ميزانية الجهة بدورها لمراحل زمنية متعاقبة و متداخلة تشكل ما يسمى ب"دورة الميزانية" المعمول بها في الميزانية العامة للدولة ، و التي تقوم بها السلطة التنفيذية (مجلس الجهة) ، دون إغفال دور السلطات التي تقوم بالمراقبة الإدارية (والي الجهة) . لذلك سنتناول العمليات المكونة لميزانية الجهة من خلال الإعداد و الاعتماد و المصادقة (الفقرة الأولى) ، ثم التنفيذ و التعديل و الحصر (الفقرة الثانية) .

292 - المادة 196 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

293 - المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

- البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تفرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية و النجاعة و الجودة المرتبطة بالإنجازات.

- المشروع أو العملية عبارة عن مجموعة من الأنشطة و الأورش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.(أنظر المواد 171 - 172 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14).

294 - المادة 173 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

295 - المادة 174 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

296 - خليل الفاهي ، " الجهوية و البعد التنموي المحلي : دراسة في الأسس و المقومات "، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 16 ، سنة

1998 ، ص 106 .

297 - محمد حنين ، " تدبير المالية العمومية : الرهانات و الإكراهات " ، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 ، ص

309 .

الفقرة الأولى : إعداد واعتماد و التأشير على الميزانية .

تخضع الميزانية الجهوية لنفس المساطر المتبعة في الميزانية العامة و المتمثلة في الإعداد (أولا) و الاعتماد (ثانيا) و المصادقة (ثالثا) .

أولا : تحضير الميزانية .

تنص الفقرة الثانية من المادة 105 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ، على تولي رئيس مجلس الجهة مسألة إعداد الميزانية ، على أن يتم إعداد هذه الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد و تكاليف الجهة ، و ذلك طبقا لبرنامج التنمية الجهوية ، و تحين هذه البرمجة كل سنة لملائمتها مع تطور الموارد و التكاليف، طبقا لمقتضيات المادة 197 من نفس القانون التنظيمي .

يتم إعداد مشروع البرمجة ثلاثية السنوات في أجل أقصاه نهاية شهر " أغسطس " من كل سنة ، كما يكون هذا المشروع مقرونا بأهداف و مؤشرات النجاعة ، و تحين البرمجة كل سنة لملائمتها مع تطور مجموع موارد و تكاليف الجهة ، مع إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة. و تكون تقديرات المداخيل و النفقات برسم السنة الأولى متطابقة مع تقديرات الميزانية . كما يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة²⁹⁸ .

ثانيا : دراسة واعتماد الميزانية .

بعد عملية إعداد مشروع الميزانية ، يتم عرض هذه الأخيرة ، مرفقة بالوثائق الضرورية ، لدراستها على لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة ، داخل أجل عشرة أيام ، قبل افتتاح الدورة المتعلقة بالمصادقة على الميزانية من طرف مجلس الجهة²⁹⁹ ، و تتمثل هذه الوثائق في :

- بيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة ؛
- مشروع نجاعة الأداء برسم السنة المعنية؛
- بيان خاص عن الضمانات الممنوحة للجهة و كذا الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات و العقود المبرمة من قبل الجهة ؛
- بيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم السنة المالية المعنية؛

²⁹⁸ - مرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد مسطرة و آجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة .

²⁹⁹ - المادة 198 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

- بيان عن القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجهة ؛
 - بيان خاص عن المداخل المستخلصة ، و تلك التي لم يتم استخلاصها بعد خلال السنتين المنصرمتين، و كذا المداخل المستخلصة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية ؛
 - بيان خاص عن النفقات الملتزم بها و المؤداة برسم ميزانيتي التسيير و التجهيز خلال السنتين المنصرمتين، و كذا النفقات الملتزم بها و المؤداة إلى غاية شهر سبتمبر من السنة الجارية ؛
 - مذكرة تقديم حول نفقات التسيير تبرز تطور هذه النفقات و بنيتها و خصائصها و تقديراتها برسم السنة المالية المعنية و السنة الموالية، و كذا تطور عدد الموظفين³⁰⁰؛
- يقتضي العمل بمبدأ سنوية الميزانية ، ضرورة إعداد ميزانية الجهة و التصويت و التأشير عليها، قبل بداية السنة التي تتعلق بالسنة المالية، أي من فاتح يناير إلى 31 دجنبر وهو الأجل المنصوص عليه في المادة 166 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، فبواسطة وثيقة الميزانية هاته يمكن للجهة البدء في تحصيل المداخل و صرف النفقات .
- يستدعي التصويت على ميزانية الجهة التصويت على المداخل قبل النفقات ، حيث يجرى في شأن تقديرات المداخل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية و الميزانيات الملحقة و الحسابات الخصوصية ، أما في شأن النفقات فيتم التصويت عن كل باب³⁰¹ .
- يتم اعتماد ميزانية الجهة في تاريخ لا يتجاوز 5 نوفمبر ، طبقا لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 198 المشار إليها سابقا ، و في حالة لم يتأت ذلك ، يدعى المجلس للاجتماع في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية، لتدارس جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضها.
- كما يتعين على رئيس مجلس الجهة باعتباره الأمر بالصرف أن يوجه إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه فاتح ديسمبر الميزانية المعتمدة أو الميزانية غير المعتمدة مرفقة بمحاضر مداوات المجلس³⁰² . و عند عدم اعتماد الميزانية وفق هذه المسطرة ، و المنصوص عليها في المادة 200 السالفة الذكر ، تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بوضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور

³⁰⁰ - مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة.

³⁰¹ - المادة 199 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³⁰² - المادة 200 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

تكاليف و موارد الجهة، و ذلك بعد دراسة الميزانية غير المعتمدة و أسباب رفضها و مقترحات التعديلات المقدمة من لدن مجلس الجهة و كذا أجوبة رئيس الجهة المقدمة في شأنها ، و ذلك داخل أجل أقصاه 31 ديسمبر. و على إثر ذلك تستمر الجهة في هذه الحالة في أداء الأقساط السنوية للاقتراضات³⁰³. و تصبح ميزانية الجهة قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها من قبل السلطة المكلفة بالداخلية في أجل لا يتعدى 20 نونبر، بعد مراقبة ما يلي :

- احترام أحكام هذا القانون التنظيمي و القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل ؛
 - توازن الميزانية على أساس صدقية تقديرات المداخيل و النفقات ؛
 - تسجيل النفقات الإجبارية المشار إليها في المادة 196 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات .
- ثالثا : التأشير على الميزانية .

تؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على ميزانية الجهة داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها³⁰⁴. مع مراعاة مقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14، و التي تنص على أن عدم اتخاذ أي قرار في شأن المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل بعد انصرام الأجل المنصوص عليه أعلاه ، يعد بمثابة تأشيرة . شرط أن تكون الميزانية الموجهة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مرفقة حسب منطوق المادة 203 من نفس القانون التنظيمي ببيان عن البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات ، و الذي يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية حسب مقتضيات المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.16.305 المتعلق بتحديد مسطرة و آجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة . كما يجب أن تكون الميزانية مرفقة بالقوائم المحاسبية و المالية للجهة ، و التي يتولى إعدادها الأمر بالصرف (رئيس الجهة) بكيفية صادقة ، طبقا للنصوص التنظيمية المتعلقة بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية و مجموعاتها³⁰⁵. و في حالة رفضت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التأشير على ميزانية الجهة لأي سبب من الأسباب المشار إليها في المادة 202 أعلاه ، قامت بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشرة يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية ، و يقوم رئيس مجلس الجهة في هذه الحالة بتعديل ميزانية الجهة و عرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة أيام ابتداء من تاريخ

³⁰³ - المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³⁰⁴ - المادة 201 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³⁰⁵ - مرسوم رقم 2.16.317 صادر في 23 من رمضان (29 يونيو) 2016 المتعلق بتحديد كفايات تحضير القوائم المالية و المحاسبية المرفقة بميزانية الجهة.

التوصل بأسباب رفض التأشير، و يتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل 20 دجنبر . لتؤشر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد ذلك على الميزانية في تاريخ أقصاه 30 دجنبر³⁰⁶ . وعند عدم أخذ رئيس مجلس الجهة أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، بعد طلب استفسارات من رئيس المجلس، أن تقوم قبل فاتح يناير بوضع ميزانية للتسيير للجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف و موارد الجهة³⁰⁷ . وإذا لم يتم التأشير على ميزانية الجهة قبل فاتح يناير، أمكن أن يؤهل رئيس المجلس، بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية للقيام بتحصيل المداخيل و الالتزام بنفقات التسيير و تصفيها و الأمر بصرفها في حدود الاعتماد المقيد برسم آخر ميزانية تم التأشير عليها ، و ذلك إلى غاية التأشير على الميزانية ، كما يقوم رئيس مجلس الجهة خلال نفس الفترة بتصفية الأقساط السنوية للاقتراضات و الدفعات المتعلقة بالصفقات التي تم الالتزام بنفقاتها و الأمر بصرفها³⁰⁸ .

رابعا : إشهار الميزانية .

يتطلب إشهار الميزانية إيداع هذه الأخيرة بمقر الجهة خلال خمسة عشر يوما الموالية للتأشير عليها. و بذلك توضع الميزانية رهن إشارة العموم بأي وسيلة من وسائل الإشهار، و يتم تبليغها فورا إلى الخازن لدى الجهة من قبل الأمر بالصرف، رئيس الجهة³⁰⁹ .

الفقرة الثانية : تنفيذ و تعديل ميزانية الجهة و حصرها .

تمر ميزانية الجهة بعد عمليات التحضير و الدراسة و الاعتماد و المصادقة ، من مراحل أخرى يمكن حصرها في التنفيذ (أولا) و التعديل (ثانيا) و الحصر (ثالثا) .

أولا : تنفيذ الميزانية .

يعتبر رئيس مجلس الجهة طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 أمرا بقبض مداخيل الجهة و صرف نفقاتها³¹⁰ ، و يعهد له بالعمليات المالية و المحاسبية المترتبة عن تنفيذ الميزانية، و تودع وجوبا بالخزينة العامة أموال الجهة³¹¹ ، حيث تودع أموال الجهة وجوبا بالخزينة العامة للمملكة، و فق

306 - المادة 204 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

307 - المادة 208 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

308 - المادة 206 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

309 - المادة 207 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

310 - المادة 207 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

311 - المادة 210 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

الكيفيات و الشروط المنصوص عليها في المادة 103 من المرسوم رقم 2.09.441 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها ، الصادر في 17 يناير 2010³¹² ، حيث تودع أموال الجهة حسب مقتضيات المادة 103 من هذا المرسوم ، وجوبا بالخزينة العامة و التي تنتج فوائد يحدد سعرها وفق الشروط المحددة بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، و تدرج هذه الأموال في حسابات للإيداع مفتوحة باسم الجهة لدى الخزينة العامة للمملكة. كما يجوز للجهة أن تستفيد من تسبيقات تقدمها الدولة بمثابة تسهيلات للخزينة حسب مقتضيات نفس المادة 103. و التي يتم تحديد شروط منحها بقرار مشترك للوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية .

تمنح هذه التسبيقات لتسديد النفقات الإجبارية المتعلقة بالتسيير حسب منطوق المادة 191 من القانون التنظيمي رقم 111.14 ، و التي يكون منحها موضوع طلب معلل يوجهه رئيس مجلس الجهة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية عن طريق السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، مشفوعا ببيان عن وضعية استخلاص المداخيل الضريبية و حصة الجهة من ضرائب الدولة. و يحال هذا الطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية بعد موافقة وزير الداخلية. و يتم تسديد التسبيقات المالية التي استفادت منها الجهة داخل نفس السنة المالية موضوع الاستفادة³¹³ . و في حالة امتناع رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة و جب تسديدها، حق لعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للجماعات و العمالات و الأقاليم، أو الوالي بالنسبة للجهات، أن يقوم، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، بتوجيه إعدار إليه من أجل الأمر بصرف النفقة المعنية، و في حالة عدم الأمر بصرف هذه النفقة في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإعدار، تطبق مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 79 من هذا القانون التنظيمي³¹⁴ ، حيث تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية حسب مقتضيات هذه المادة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل التصريح من أجل البت في وجود حالة الامتناع ، و يبت القضاء الاستعجالي داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة.

³¹² - مرسوم رقم 2.17.282 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) (المتعلق بتحديد كيفيات إيداع أموال الجهة لدى الخزينة العامة للمملكة .

³¹³ - مرسوم رقم 2.17.279 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) ، المتعلق بتحديد كيفيات منح التسبيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجهة و تسديدها .

³¹⁴ - المادة 211 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

أما بالنسبة للإمدادات المترتبة على الالتزامات الناتجة على الاتفاقيات و العقود المبرمة من لدن الجهة فتمنح على أساس برنامج استعمال تعدده الهيئة المستفيدة، و يمكن للجهة ، عند الاقتضاء تتبع استعمال الأموال الممنوحة من خلال تقرير تنجزه الهيئة المستفيدة من الإمدادات³¹⁵ .

ثانيا : تعديل الميزانية .

يتم تعديل ميزانية الجهة خلال نفس السنة الجارية بوضع ميزانيات معدلة ، و التي تكون وفقا لنفس الشكليات و الشروط المتبعة في اعتماد الميزانية و التأشير عليها، كما يمكن القيام بتحويلات للاعتمادات داخل نفس البرنامج أو داخل نفس الفصل³¹⁶ ، حيث تحول اعتمادات التسيير داخل نفس الفصل بقرار لرئيس مجلس الجهة يتخذ بعد مداولة المجلس ، في حين تحول اعتمادات التسيير داخل نفس البرنامج بقرار لرئيس مجلس الجهة يتخذ دون حاجة مداولة المجلس. أما بالنسبة لاعتمادات التجهيز داخل نفس الفصل ، فتحول بقرار لرئيس مجلس الجهة يتخذ بعد مداولة مجلس الجهة و تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. عكس تحويل اعتماداتها داخل نفس البرنامج ، و الذي يتم بقرار لرئيس مجلس الجهة و يتخذ دون مداولة المجلس . و تؤثر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على قرارات تحويل اعتمادات التجهيز داخل نفس الفصل خلال أجل عشرين 20 يوما من تاريخ التوصل بها، بعد التأكد من احترام أحكام هذا المرسوم . و في حالة لم تتخذ السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أي قرار في شأن قرارات تحويل اعتمادات التجهيز داخل نفس الفصل خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى أعلاه، فإن هذه القرارات تعتبر في حكم المؤشر عليها. و تبلغ قرارات تحويل اعتمادات التسيير والتجهيز فور إقرارها إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية و الخازن لدى الجهة³¹⁷ .

ثالثا : حصر الميزانية .

يتم حصر ميزانية الجهة عن طريق تثبيت المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة و النفقات المأمور بصرفها و المتعلقة بنفس السنة في بيان تنفيذ الميزانية تحصر فيه النتيجة العامة للميزانية في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية ، على أن يدرج الفائض في حالة وجوده في ميزانية السنة الموالية برسم مداخيل الجزء الثاني تحت عنوان "فائض السنة السابقة"³¹⁸ .

³¹⁵ - المادة 212 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³¹⁶ - المادة 214 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³¹⁷ - مرسوم رقم 2.16.308 صادر في 23 من رمضان (29 يونيو 2016) المتعلق بتحديد شروط و كفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة .

³¹⁸ - المادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

تحصر في النتيجة العامة للميزانية النتائج النهائية المتعلقة بتنفيذ الميزانية و كذا الميزانيات الملحقه و الحسابات الخصوصية ، مع مراعاة الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 216 و المادة 217 من القانون التنظيمي رقم 111.14 بالنسبة للميزانية ، أما بالنسبة للحسابات المرصودة لأمر خصوصية ، فيجب مراعاة الشروط المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 184 من القانون التنظيمي رقم 111.14³¹⁹ ، حيث ترحل الموارد المالية المتوفرة حسب هذه مقتضيات هاتين الفقرتين في الحساب المرصود لأمر خصوصية إلى السنة المالية الموالية من أجل ضمان استمرار العمليات من سنة إلى أخرى ، و يصفى بحكم القانون في نهاية السنة الثالثة كل حساب مرصد لأمر خصوصية لم تترتب عليه نفقات خلال ثلاث سنوات متتالية، و يدرج الباقي منه في باب المداخل بالجزء الثاني من الميزانية . و بالنسبة لحسابات النفقات من المخصصات ، يجب مراعاة الشروط المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 185 من القانون التنظيمي رقم 111.14³²⁰ ، حيث يرحل إلى السنة المالية الفائض الموارد في حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية، و إذا لم يستهلك هذا الفائض خلال السنة المالية ، و يجب إدراجه في باب المداخل بالجزء الثاني من الميزانية الثانية المالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها. و تحصر و جوبا النتيجة العامة لميزانية الجهة وفق نماذج يحددها مرسوم ، و التي يمكن تغييرها و تميمها عند الاقتضاء، بقرار مشترك لوزير الداخلية و وزير الاقتصاد و المالية.

المبحث الثاني : القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات الموارد و النفقات .

يخضع التصرف المالي و المحاسبي للجهات و مجموعاتها إلى العديد من النصوص القانونية أهمها المرسوم رقم 2.17.249 الصادر في 23 نوفمبر 2017 ، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، و الذي جاء كتتويج لمجموعة من الإصلاحات التي همت القوانين المنظمة لتدبير الشأن العام الجهوي و تنظيمه المالي ، بغية مساندة التطورات الحاصلة على مستوى المهام الموكولة بهذه الجهات و الرقي بها إلى مؤسسات فاعلة تتوخى تحقيق المردودية و جودة الأداء ، و ذلك في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة . ما يستدعي احترام المجالس الجهوية المنتخبة و المحاسبين العموميين للقواعد المطبقة على التصرفات المالية ، سواء على مستوى الموارد (المطلب الأول) ، أو النفقات (المطلب الثاني).

³¹⁹ - مرسوم رقم 2.17.285 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) المتعلق بتحديد كفاءات و شروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة.

³²⁰ - نفس المرجع .

المطلب الأول: القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات الموارد .

يراد بالمحاسبة العمومية المطبقة على الجهات و مجموعاتها ، مجموع القواعد المنظمة لتنفيذ و مراقبة عملياتها المالية و المحاسبية ، و كذا مسك محاسبتها ، بالإضافة إلى تحديدها لالتزامات و مسؤوليات الأعوان المكلفين بتطبيقها. و تشمل هذه العمليات المالية و المحاسبية على العمليات المتعلقة بالميزانية و الخزينة و الممتلكات. و التي يعهد بها إلى الأمرين بالصرف³²¹ ، و المحاسبين العموميين³²² ، الذين تتناهي مهام كل واحد منهم مع الآخر، ما لم تنص أحكام على خلاف ذلك³²³.

يتطلب تنفيذ عمليات الموارد المالية على مستوى الجهة ضبط مجموعة من الإجراءات ، منها ما هو مرتبط بالأمر بالمداخل و تحصيلها (الفقرة الأولى)، و أخرى تحدد كيفية استيفاء الحقوق و الرسوم و إلغاء الديون الغير القابلة للتحصيل (الفقرة الثانية).

321 - ظهير شريف رقم 1.02.25 صادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين.

يراد بالأمر بالصرف للدولة و الجماعات المحلية و هيئاتها، وكذا المؤسسات و المقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة: الأمر بالصرف بحكم القانون و الأمر بالصرف المعين و الأمر بالصرف المنتدب و الأمر المساعد بالصرف و نوابهم .

يعتبرون مسؤولين بصفة شخصية طبقاً للقوانين و الأنظمة المعمول بها، عن :

- *التقيد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية و تصفيتها و الأمر بصرفها
- *التقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية
- *التقيد بالنصوص التشريعية و التنظيمية الخاصة بتدبير شؤون الموظفين و الأعوان
- *أوامر التسخير التي استعملوها فيما يخص أداء النفقات العمومية التقيد بالقواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية و تصفيتها و الأمر بصرفها
- *تحصيل الديون العمومية الذي قد يعهد إليهم عملاً بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل
- *التقيد بقواعد تدبير شؤون ممتلكات الهيئة العمومية بصفتهم أمرين بقبض مواردها و صرف نفقاتها.

322 - نفس المرجع : المحاسب العمومي : كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم الدولة و الجماعات المحلية و هيئاتها، وكذا المؤسسات و المقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية للدولة بالنسبة للقرارات التي يتخذونها أو يؤشرون عليها أو ينفذونها خلال ممارسة مهامهم عمليات المداخل أو النفقات أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال و قيم يتولى حراستها و إما بتحويلات داخلية للحسابات و إما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يراقب حركتها أو يأمر بها.

يعتبر المحاسبون العموميون للدولة و الجماعات المحلية و هيئاتها، ماعدا في حالة إصدار أمر بالتسخير بكيفية مشروعة عن الأمر بالصرف، مسؤولين شخصياً و مالياً في حدود الاختصاصات المسندة إليهم بمقتضى النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل عما يلي :

- * المحافظة على الأموال و القيم المعهود إليهم بحراستها.
- * وضعية الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يراقبونها أو يأمرون بحركاتها .
- * القبض القانوني للمداخل المعهود إليهم بتحصيلها .
- * مراقبة صحة النفقة فيما يتعلق بإثبات العمل المنجز و صحة حسابات التصفية و وجود التأشير المسبقة للالتزام و التقيد بقواعد التقادم و سقوط الحق و الطابع الإبراني للتسديد .
- * الأداء التي يقومون بها.

ويعتبرون فضلاً عن ذلك، مسؤولين عن التحقق مما يلي :

- * صفة الأمر بالصرف .
- * توفر الإعتمادات .
- * صحة تقيد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها .
- * تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليهم طلبها قبل أداء النفقات، تطبيقاً للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

323 - المواد 1 - 2 - 3 - 4 ، مرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها ، الجريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة بتاريخ 23 صفر 1431 (8 فبراير 2010).

الفقرة الأولى : إصدار و التكفل بأوامر مداخليل الجهة و تحصيلها .

تعتبر محظورة بتاتا كل المساهمات المباشرة و غير المباشرة، دون المساهمات المرخصة بموجب الأحكام التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل، و بموجب ميزانيات الجهات أو مجموعاتها، مهما كان الوصف أو الإسم الذي تستخلص به، و تتعرض السلطات التي قد تأمر بها، و المستخدمون الذين قد يضعون جداولها و يحددون تعاريفها أو الذين يقومون بتحصيلها للمتابعة باعتبارهم مرتكبين لجريمة الغدر. كما يتعرض للعقوبات المقررة في شأن مرتكبي جريمة الغدر جميع الممارسين للسلطة العمومية أو الموظفين العموميين الذين، بشكل أو بآخر و لأي سبب كان ، يمنحون دون ترخيص قانوني أو تنظيمي إعفاءات من الحقوق أو الضرائب أو الرسوم، أو يقومون بتسليم منتوجات أو خدمات مقدمة من طرف الجهة أو المجموعة مجانا، في حين أنها تخضع طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل، لأداء إتاوة أو أجره عن الخدمات المقدمة³²⁴.

تأسيسا على ما سبق ، و تجاوزا لكل انحراف قد يمس مالية الجهة وضع المشرع أسسا جديدة لتدبير الموارد المالية الجهوية و حمايتها سواء على مستوى إصدار أوامر بالمداخيل أو تحصيلها .
أولا : إصدار الأمر بالمداخيل .

يكون كل دين تمت تصفيته محل أمر بالمداخيل سواء أكان فرديا أو جماعيا يصدره الأمر بالصرف مديلا بالصيغة التنفيذية و معززا بكل الوثائق التي تثبت مشروعية الاستخلاص ما لم تنص أحكام أخرى على خلاف ذلك، إلا أنه لا يتم إصدار أوامر بالمداخيل برسم الرسوم المحدثة لفائدة الجهة التي يقل مبلغها عن مائة درهم ، تطبيقا لأحكام القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية . على أن يبين كل أمر بالمداخيل أساس تصفية الدين و العناصر التي تمكن من التحقق من هوية المدين .

بمجرد الشروع في تحصيل الأوامر بالمداخيل المذكورة أو حلول أجل الاستحقاق المحدد في السند الذي نتج عنه الدين، تستحق الرسوم و الديون الأخرى التي تكون محل أوامر بالمداخيل، سواء كانت فردية أو جماعية ، ما لم ترد أحكام مخالفة في النصوص الخاصة بكل واحد منها. كما يترتب على كل اتفاقية أو عقد أو التزام يتضمن استخلاص مداخيل على أقساط يمتد تسديدها لعدة سنوات ، إصدار الأمر بالصرف بالأمر بالمداخيل عن المبلغ المستحق برسم كل سنة ، يوجهه إلى المحاسب العمومي شهرين قبل تاريخ الاستحقاق ، على أن يكون الأمر بالمداخيل الصادر برسم السنة الأولى معززا بنظير من السند الذي نتج عنه الدين.

³²⁴ - المادة 10، نفس المرجع السابق.

و في حالة حدوث تغيير، يلحق السند المتضمن للتغيير بالأمر بالمدخيل الصادر برسم السنة المعنية³²⁵.

ثانيا : التكفل بأوامر مداخيل الجهة و تحصيلها .

يعتبر المحاسب المكلف بالتحصيل هو المسؤول عن الأوامر بالمدخيل التي تم إصدارها، حيث تسجل أوامر المدخيل الفردية بصورة إجمالية في أوراق للإصدار أو في جذاذة إلكترونية تبلغ إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، الذي يتحقق من مطابقة المجموع العام مع التكتلات التي قبلها، و هو نفس الأمر الذي ينطبق على تخفيض و إلغاء الأوامر بالمدخيل، في حين تصدر أوامر المدخيل الجماعية وفق الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة التي تخضع لها الديون المتعلقة بها³²⁶.

و في إطار مراقبة المشروعية ، يتوجب على المحاسب المكلف بالتحصيل أن يقوم سلفا بمراقبة مشروعية عملية القبض و الإدراج المالي، و كذا التحقق من الوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية. كما يقوم بمراقبة مشروعية عملية تخفيضات المدخيل و إلغائها ، و ذلك وفق نفس الشروط . إلا أنه في حالة اكتشافه لأي إغفال أو خطأ مادي أثناء قيامه بمراقبة المشروعية على العمليات السالفة الذكر أعلاه ، يقوم بإرجاع الأمر بالمدخيل أو الأمر بالإلغاء أو بالتخفيض إلى الأمر بالصرف، على أن يكون ذلك مدعما بمذكرة معللة بصفة قانونية بغرض التسوية³²⁷.

و كقاعدة قانونية ملزمة ، يتم تحصيل ديون الجهات و مجموعاتها بموجب أوامر بالمدخيل طبقا للتشريع الجاري به العمل، و كذا الأنظمة أو الاتفاقيات التي أحدثتها، و لاسيما القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية³²⁸ ، حيث يتم تحصيل ديون الجهة إما :

- عن طريق الأداء التلقائي بالنسبة إلى الحقوق الواجب دفعها نقدا؛
- بواسطة تصريح الملزمين بالنسبة للضرائب المصرح بها؛
- بموجب أوامر بالمدخيل فردية أو جماعية يصدرها وفقا للقانون الأمرون بالصرف المختصون³²⁹.

على أن يتم استيفاء المدخيل بالدفع نقدا أو بتسليم شيكات بنكية أو بريدية أو بتحويلها لحساب مفتوح باسم المحاسب العمومي المعني بالأمر. إلا أنه يمكن استيفاء المدخيل أيضا بأي وسيلة أخرى من و سائل الأداء

³²⁵ - المواد 27 - 28 - 29 - 30 ، مرسوم رقم 2.17.449 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها.

³²⁶ - المادة 31 ، نفس المرجع.

³²⁷ - المادة 32، نفس المرجع .

³²⁸ - المادة 33، نفس المرجع .

³²⁹ - المادة 4 ، ظهير شريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) المتعلق بتنفيذ القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية .

المنصوص عليها في النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل، أو لدى مؤسسات الائتمان المعتمدة ، أو بوضع جميع وسائل الأداء رهن تصرف العملاء ، أو القيام بتدبيرها، على أن يتم تحديد كفاءات تطبيق وسائل الأداء الأخيرة هذه بقرار للوزير المكلف بالمالية³³⁰ .

و كضمان للأداء ، يتعين على المحاسب العمومي ، تسليم و صل أو مخالصة تكون بمثابة سند تجاه الجهة أو المجموعة الدائنة عند كل دفع نقدا، كما يمكن اللجوء إلى إصدار إلكترونية. واستثناء على هذه القاعدة ، لا يمكن تسليم و صل أو مخالصة في حالة تسلم الطرف الذي قام بالدفع ، مقابل ذلك ، طوابع أو أوراق أو بصفة عامة، توريدات تثبت حيازتها لوحدها أداء الحقوق و عندما يتم بتسليم مخالصة بخصوص وثيقة يتم إرجاعها أو تسليمها للطرف الذي قام بالدفع³³¹ .

الفقرة الثانية : استيفاء الحقوق و الرسوم المصرح بها و إلغاء الديون الغير القابلة للتحصيل على مستوى الجهة .

إلى جانب إصدار الأمر بمدايل الجهة و التكفل بتحصيلها ، تشمل القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات موارد الجهة عمليات و إجراءات مالية أخرى تتمثل في استيفاء الحقوق و الرسوم المصرح بها لدى الجهة (أولا) ، و إلغاء الديون الغير القابلة للتحصيل على المستوى الجهوي (ثانيا) .

أولا : استيفاء الحقوق و الرسوم المصرح بها .

يعتبر الشسيع منصبا تم إدراجه في مقتضيات المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها لعام 2017 نظرا لشساعات المدايل « مع الإشارة إلى طبيعة المدايل التي يتم الترخيص بتحصيلها من طرف الشسيع أو الشسيعين ، وفقا لمقررات إحداث شساعة المدايل³³² » .

أصبحت تحدث شساعات المدايل بموجب مقتضيات المرسوم الجديد المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها لعام 2017 ، بقرار للأمر بالصرف. وفقا لقرارات إحداث شساعة المدايل³³³ . حيث يجوز أن يعهد باستيفاء المدايل على مستوى الجهة، إلى شسيعي المدايل إذا كانت المدايل مستحقة نقدا، أو عندما تكون هناك فائدة في أداء الخدمة بشكل جيد أو من أجل التقليل من إجراءات

330 - المادة 34 ، نفس المرجع السابق .

331 - المادة 35 ، نفس المرجع .

332 - مكاوي نصير، " تدبير مالية الجماعات المحلية"، مرجع سابق ، ص67.

333 - المادة 44 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، مرجع سابق .

تنقلات المدنيين³³⁴ . كذلك الأمر بالنسبة للرسوم المصرح بها، مع إمكانية استعانتهم بشسيعين مساعدين³³⁵ . على أن تدفع فوراً المداخيل المحصل عليها عن طريق الدفع التلقائي برسم الحقوق المستحقة نقداً ، أو تلك الرسوم التي تم التصريح بها من طرف المحاسب المختص و الشسيعين الذين قاموا باستيفائها إلى المحاسب المكلف الذي يتعين عليه إدراج المبلغ ، بمجرد تسلمه ، بميزانية الجهة أو المجموعة المعنية.

على هذا الأساس ، يقوم المحاسب المكلف بمجرد حصر حسابات الشهر، و على أبعد تقدير في اليوم الثامن من الشهر الموالي ، بتبليغ الأمر بالصرف المعني بمبلغ المداخيل المنجزة خلال الشهر المنصرم بوا سطة شهادة إجمالية للمداخيل مدعمة بالإثباتات المطلوبة، قصد إصدار أمر بمداخيل التسوية برسم الشهر الذي تم فيه إثبات المداخيل . و يجب أن يتم إصدار الأمر بالمداخيل المذكور من طرف الأمر بالصرف قبل اليوم الخامس عشر من الشهر الموالي، و في حالة عدم إصدار الأمر بالمداخيل ، يقوم المحاسب المذكور بإرفاق نسخة من شهادة المداخيل السالفة الذكر بحساب الجهة أو المجموعة³³⁶ .

عموماً يقوم المحاسب المكلف ، دون سابق إشعار، كلما ارتأى ذلك أو بطلب من الأمر بالصرف ، في مكتب شسيع المداخيل و في مراكز نوابه، بالإجراءات التالية:

• مراقبة الصندوق و المحاسبة ؛

• جرد التذاكر و القيم الأخرى و دفاتر المخالصات ؛

• تقييم سير الشساعة و أدائها.

على أن يتم ، إجراء المراقبة و الجرد السالفي الذكر مرة كل سنة على الأقل . مع وجوب تقديم شسيع المداخيل لجميع الوثائق أو القيم المطلوبة عند إجراء كل مراقبة . و يطلع المحاسب المكلف، فوراً ، الأمر بالصرف و وزير الداخلية و وزير المالية ، بكل إخلال أو مخالفة الأنظمة ، ضبطها أثناء القيام بعملية المراقبة. و يحدد تنظيم شساعات المداخيل و تسييرها و علاقاتها مع المحاسب المكلف، بتعليمية مشتركة لوزير الداخلية و وزير المالية³³⁷ .

و للإشارة ، يخضع شسيعو المداخيل إضافة إلى المراقبة السالفة الذكر، للمراقبة المنصوص عليها في المادة 159 من نفس المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها المشار إليه أعلاه³³⁸ .

³³⁴ - المادة 41 ، نفس المرجع السابق .

³³⁵ - المادة 42 ، نفس المرجع .

³³⁶ - المادة 43 ، نفس المرجع .

³³⁷ - المادة 45 ، نفس المرجع .

³³⁸ - يقوم بمراقبة تدبير المحاسبين العموميين رؤساؤهم التسلسليون وهيئات المراقبة المختصة.

في إطار المسؤولية الملقاة على عاتق الشسيعين و نوابهم ، يعتبر هؤلاء مسؤولين عن كل اختلاس و تلاعب و خصاص و عجز مرتكب أو تمت معاينته في صندوق الشسيعين أو في صناديق الأعوان الذين يعملون تحت إمرتهم، فضلا عن التصريح بكونهم مدينين بمقرر يصدره وزير المالية أو الشخص الذي ينتدبه لهذا الغرض، إما باقتراح من الأمر بالصرف بعد استطلاع رأي وزير الداخلية و إما بناء على محضر المراقبة، تحرره إحدى هيئات التفتيش المؤهلة، بعد إخبار وزير الداخلية . و بذلك يحل الشسيع الذي قام بسد الخصاص أو تغطية العجز، محل الجهة أو المجموعة في حقوقها من أجل تحصيل المبالغ التي كانت موضوع أداء مسبق ، إلا أنه يمكن أن يحصل الشسيع و نوابه على إعفاء من هذه المسؤولية ، و إبراء الذمة على وجه الإحسان من الديون وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين³³⁹ ، حيث يمكن أن يعفى من هذه المسؤولية في حالة القوة القاهرة ، و ذلك بناء على طلبه أو بناء على طلب من لدن ذوي حقوقه ، شريطة ألا يكون العمل الذي أدى إلى اتخاذ مقررات إرجاع الأموال أو تبوث العجز أو التصريح بمديونيته قد عاد عليه بمنفعة شخصية ، و هو نفس الأمر الذي يسري على الأمر بالصرف³⁴⁰ ، (رئيس الجهة).

و ضمنا لمسؤولية شسيع المداخل الشخصية و المالية ، يتعين على هذا الأخير إبرام عقد تأمين لدى إحدى شركات التأمين المعتمدة ، و ذلك بمجرد استلامه لمهامه، و ذلك طبقا للتشريع الجاري به العمل ، و في حالة انتهاءه من مهامه أو انتقاله، يسلم إليه إبراء من طرف الأمر بالصرف بناء على شهادة صادرة عن المحاسب المكلف تثبت عدم مديونيته للجهة أو للمجموعة بأي مبلغ أو قيمة عند انتهاء مدة تسييره³⁴¹ . في نفس الإطار، يمكن أن تثار مسؤولية المحاسب المكلف، إذا لم يقوم بأعمال المراقبة الموكولة إليه أو لم يطالب فوراً بدفع المداخل التي لم يتم إنجازها في الأجل المحدد، و ذلك في حالة ارتكاب خطأ من طرف شسيع المداخل³⁴² ، باعتباره مسؤولاً بصفة شخصية عن أعمال المراقبة التي يتعين عليه القيام بها على قرارات الالتزام بالنفقات ، و ذلك بمقتضى القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل وفق مقتضيات المادة 5³⁴³ ، من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف

يتم إجراء المراقبة المذكورة في عين المكان و/ أو بناء على الوثائق المحاسبية.

339 - المادة 46 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، مرجع سابق .

340 - المادة 10 من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين ، مرجع سابق .

341 - المادة 48 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها ، مرجع سابق.

342 - المادة 47 ، نفس المرجع .

343 - غيرت و تمت بالمادة 14 من قانون المالية رقم 07-38 للسنة المالية 2008 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.211 بتاريخ 16 ذي الحجة 1428 (27 ديسمبر 2007) ، الجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 20 ذي الحجة 1428 (31 ديسمبر 2007) .

و المراقبين و المحاسبين العموميين .

ثانيا : الشكايات و الإلغاءات و قبول إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل .

تسري على الشكايات و الإلغاءات المتعلقة بديون الجهات و مجموعاتها القوانين و الأنظمة التي أحدثت الديون المذكورة³⁴⁴ ، و يترتب على كل خطأ في التصفية أو استعمال مزدوج أو خاطئ يضر بالمدين، إصدار أمر بإلغاء المداخل أو التخفيض منها ، كما يحدد الأمر المذكور أسباب الإلغاء و في حالة التخفيض، أسس التصفية الجديدة. و عندما يتعلق الأمر باستعمال مزدوج أو بخطأ حسابي مادي، يعد الأمر بالصرف، تلقائيا أو بطلب من المدينين، قرارات الإلغاء أو التخفيض، مذيلة بصيغة التنفيذ. و يوجهها إلى المحاسب المكلف بالتحصيل من أجل تخفيض المبالغ المتكفل بها، الذي يتولى عند الاقتضاء، توجيه نسخة من هذه القرارات إلى المحاسب المكلف قصد التقييد و التخفيض.

فيما يتعلق بالديون المدرجة في جداول الضرائب و الرسوم التي تصدرها مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، تبلغ التخفيضات و الإلغاءات إلى المحاسب المكلف بالتحصيل، على شكل شهادات إلغاء أو تخفيض. على أن تكون الإرجاعات المترتبة على الإلغاء أو التخفيض، محل أمر بالدفع من ميزانية الجهة أو المجموعة.

و يترتب على إلغاء الديون، تخفيض المبالغ المتكفل بها في حسابات المحاسب المكلف بالتحصيل، و ذلك بموجب مقرر قضائي مكتسب لقوة الشيء المقضي به³⁴⁵ .

في حالة تبين أن الديون غير قابلة للتحصيل أو تعذر التعرف على المدينين لأي سبب من الأسباب، يقترح المحاسب المكلف بالتحصيل قبول إلغائها بواسطة بيانات معززة بالإثباتات المطلوبة يوجهها إلى الأمر بالصرف قصد اتخاذ قرار في شأنها، و ذلك وفق الشروط المقررة في المادة 126 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية. و لا يترتب على قبول إلغاء دين غير قابل للتحصيل إبراء ذمة المدين من هذا الدين، و لا يمكن أن يشكل هذا الأمر عائقا أمام مباشرة التحصيل إذا ما تحسنت حالة المدين المادية أو تم تحديد مكانه، كما لا يؤدي قبول إلغاء ديون غير قابلة للتحصيل تتعلق بحصص تم من خلالها الحصول على دفعات إلى أي إرجاع أو استرداد. كما يشترط في تبليغ قبول الديون الملغاة المدرجة في جداول الضرائب و الرسوم الصادرة عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، إلى المحاسب المكلف بالتحصيل أن يتم بواسطة شهادات قبول إلغاء الديون³⁴⁶ .

³⁴⁴ - المادة 36 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، مرجع سابق.

³⁴⁵ - المادة 37 ، نفس المرجع .

³⁴⁶ - المادة 38 ، نفس المرجع .

يتم إبراء الذمة على وجه الإحسان بقرار يصدره الأمر بالصرف بعد مداولة المجلس و تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية طبقا لمقتضيات المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 المتعلق بالجهات³⁴⁷. إلا أن هذا الإجراء لا يجوز منحه إذا كان طالب الإبراء قد افتعل العسر كما هو محدد في المادة 84 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، كما أن إبراء الذمة على وجه الإحسان لا يترتب عنه أي استرداد للمبالغ التي قد سبق أداؤها قصد التخفيف من الدين الأصلي. و تعتبر نسخة من القرار المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه وثيقة إثبات لتخفيض الدين محل إبراء الذمة أو إلغائه. إلا أن أحكام هذه المادة لا تطبق على الديون المترتبة بالأساس على ديون جبائية مستحقة و لا على الديون المترتبة على أحكام صادرة لفائدة الجهات أو مجموعاتها³⁴⁸. و يحتفظ و جوبا المحاسب المكلف بالتحصيل بالجداول إلى غاية انصرام أجل عشر سنوات بعد تصفية آخر حصة، ليتم إيداعها بعد ذلك في أرشيف الجهة أو المجموعة المعنية ، على أن يتم تسليم الجداول المحتفظ بها بطريقة إلكترونية لدى المحاسب المكلف بالتحصيل إلى الجهة أو المجموعة المعنية بعد تصفية آخر حصة³⁴⁹.

المطلب الثاني: القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات نفقات الجهة .

النفقة الجهوية ، هي « مبلغ من النقود ينفقه شخص معنوي من الإعتمادات المفتوحة في الميزانية بعد ترخيص السلطة المختصة بقصد تحقيق منفعة عامة³⁵⁰ » .

فمن خلال تعريف النفقة الجهوية يمكن استخراج عناصرها و هي :

- « النفقة مبلغ نقدي؛
- صدورها عن جهاز عام محلي؛
- أن تحقق النفقة منفعة عامة محلية³⁵¹ » .

طبقا لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، يجب أن تظل الالتزامات بنفقات الجهة في حدود ترخيصات الميزانية ، حيث تتوقف هذه الالتزامات على توفر اعتمادات الميزانية بخصوص الأشغال و

347 - (...المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل ...).

348 - المادة 39 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، مرجع سابق.

349 - المادة 40 ، نفس المرجع .

350 - عبد القادر باينة ،"الرقابة المالية على النشاط الإداري"، الجزء الأول ، دار القلم – الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2011 ، ص 32 .

350 - المادة 174 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

351 - عبد القادر باينة ،"الرقابة المالية على النشاط الإداري"، مرجع سابق .

التوريدات و الخدمات و عمليات تحويل الموارد و توفر المناصب المالية بالنسبة للتوظيف³⁵². على أن نفقات الجهات و مجموعاتها تخضع إلى مراقبة مسبقة في مرحلة الالتزام (الفقرة الأولى) ، و مراقبة صحة النفقة في مرحلة الأداء (الفقرة الثانية) ، حسب مقتضيات المادة 55 من المرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية الخاص بالجهات و مجموعاتها . و هو ما سيشجع التكفل عن قرب بالجوانب المتعلقة بالتكوين و الدعم الموجهين إلى المراقبين و الأمرين المساعدين بالصرف على حد سواء³⁵³.

الفقرة الأولى : كفاءات ممارسة مراقبة الالتزام بالنفقات .

يعتبر جهاز مراقبة الالتزام بالنفقات ، التابع لوزارة المالية أحد أقدم أجهزة المراقبة بالمغرب ، حيث تم إحداثه بموجب ظهير 20 دجنبر 1921 و أعيد تعديله عدة مرات إلى حدود 1975 حيث أصبح هذا الجهاز يعمل بموجب مرسوم 30 دجنبر 1975 ، إلى حين تعديله هو الآخر بمرسوم 2001³⁵⁴ . و لمسايرة هذا الإصلاح ثم إدماج مصالح مراقبة الالتزام بنفقات الدولة و مصالح الخزينة العامة للمملكة و إسناد الاختصاصات الموكولة للمراقب العام للالتزام بنفقات الدولة إلى الخازن العام للمملكة ابتداء من 2006³⁵⁵ ، و تعزز هذا التطور بإصدار مرسوم 2008³⁵⁶ ، « ليعهد بصلاحيات هامة إلى المصالح الأمر بالصرف كانت تقوم بها سابقا مصالح مراقبة الالتزام بالنفقات في إطار المراقبة المسبقة على مقترحات الالتزام بالنفقات ، بحيث أصبحت المراقبة المسبقة على الالتزام بالنفقات و مراقبة الأداء ابتداء من 2012 موضوع تخفيف يدعى مراقبة ترابية.

و بذلك أصبحت تخضع الالتزامات بنفقات الدولة الصادرة عن المصالح الأمر بالصرف لمراقبة المحاسب العمومي ، حيث أضحى هذا الأخير يمارس التأشير القبلي في مرحلة الالتزام، و بذلك في إطار ممارسة المراقبة الترابية للنفقات³⁵⁷ .

تفصي مراقبة مقترحات الالتزام بالنفقات من قبل المحاسب العمومي وضع الاجراءات التالية :

³⁵² - المادة 174 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³⁵³ - منشور رقم 03-15- د الصادر بتاريخ 20 شوال 1424 (15 دجنبر 2003) المتعلق بإصلاح مراقبة الالتزام بنفقات الدولة.

³⁵⁴ - المرسوم رقم 2.01.2678 بتاريخ 31 دجنبر 2001، الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 2003/07/1 ، المتعلق بتعديل و تتميم المرسوم رقم 2.75.839 المؤرخ في 30 دجنبر 1975 المتعلق بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة.

³⁵⁵ - المرسوم رقم 2.06.52 الصادر في 13 فبراير 2006 القاضي بإلحاق مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخزينة العامة للمملكة و تحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بالنفقات إلى الخازن العام للمملكة.

³⁵⁶ - المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر بتاريخ 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

³⁵⁷ - ضياء السمن و ابراهيم صبري ، "المالية العامة" ، مطبعة الحمامة - تطوان ، الطبعة الأولى ، سنة 2016 ، ص 144.

- « وضع التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة ؛
- إيقاف التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة وإرجاع الملف غير مؤشر عليه إلى الأمر بالصرف من أجل تسويته؛

و تحدد آجال وضع التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة أو إيقافها أو رفضها في:

- اثني عشر يوماً كاملة من أيام العمل بالنسبة لصفقات الدولة، ابتداء من تاريخ إيداع المقترح المذكور؛
 - خمسة أيام عمل كاملة، تبتدئ من تاريخ إيداع مقترح الالتزام بالنفقة، بخصوص النفقات الأخرى³⁵⁸ .
- لا ريب « أن الحرص على سلامة و صحة عقود النفقات جعلت معظم قوانين العالم تنص على بعض التدابير الوقائية التي من شأن اتخاذها حسن تنفيذ الميزانية³⁵⁹ » ، لذلك أصبح إصلاح جهاز مراقبة الالتزام بالنفقات ضرورة ملحة ، لعقلنة الإنفاق العام على مستوى الجهات ، و هذا ما تم العمل به من خلال المرسوم مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها. إلا أن الأمر يتطلب الحيلة و الحذر من جعل هذا الجهاز في بعض الأحيان و سيلة لتصفية الحسابات السياسية و الشخصية ، و خير دليل على ذلك ما قام به الخازن الإقليمي من عرقلة لعمل جهة درعة تافيلالت ، حسب ما جاء في بيان رئيس مجلس جهة درعة تافيلالت ، حيث « تم رفض تحويل مبلغ 8 مليون درهم كالتزامات للجهة لحساب جمعية ذات منفعة عامة (جمعية عالم الأرياف) ، التي تربطها اتفاقية شراكة مع مجلس الجهة لبناء 12 قنطرة و 10 جماعات قروية جبلية³⁶⁰ » .

1- مساطر الالتزام :

طبقاً لمقتضيات المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، يبلغ الأمر بالصرف ، بواسطة دعامة ورقية أو إلكترونية ، كل مقترح التزام أو إلغاء أو تخفيض التزام إلى المحاسب المكلف، من أجل التأشير عليه و إدراجه في محاسبته³⁶¹ ، على أن يتم الالتزام ، منذ بداية السنة المالية بالنفقات الدائمة المحدثة بوثائق لا تتضمن مدة محددة ، و لا يمكن وقف العمل بها إلا بوثائق تنهي العمل بها . و تحدد قائمة هذه النفقات بقرار لوزير الداخلية.

³⁵⁸ - عسور منصور، قانون الميزانية العامة و رهان الحكامة المالية الجيدة ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، الطبعة الأولى ، سنة 2017 ، ص 297 .
³⁵⁹ - عبد الفتاح بلخال ، علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي ، مطبعة فضالة - الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 ، ص 338 .
³⁶⁰ - مجلس درعة تافيلالت ، رئيس مجلس الجهة ، " بيان للرأي العام حول عرقلة الخازن الإقليمي لعمل مجلس جهة درعة تافيلالت " ، بتاريخ 1 نونبر - سنة 2018 .
³⁶¹ - المادة 56 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، مرجع سابق .

و لهذا الغرض ، يبلغ الأمر بالصرف المحاسب المكلف بمقتراح الالتزام مدعوما ببيان موجز يضم، حسب كل سطر في الميزانية، الوثائق الجارية الصلاحية³⁶².

تعتبر النفقات الدائمة ملتزما بها في بداية السنة المالية ، و كذا جميع النفقات الأخرى حسب صدور القرارات المتخذة من طرف الأمر بالصرف³⁶³.

لذلك يقوم (رئيس الجهة) ، الأمر بالصرف ، خلال شهر يناير من كل سنة ، بإعداد:

- قائمة بأسماء موظفي و أعوان الجهة أو المجموعة، تتضمن مبلغ رواتبهم، و يتم تسليم نظيرين من هذه القائمة إلى المحاسب المكلف ؛
 - قائمة مفصلة بالنفقات الدائمة الأخرى كالأكرية و الاشتراكات و الأقساط السنوية للقروض؛ و في حالة حدوث تغييرات خلال السنة برسم النفقات الدائمة أو قائمة الموظفين و الأعوان ، يقوم الأمر بالصرف بإعداد بيانات تعديلية و يوجهها فورا في نظيرين إلى المحاسب المكلف³⁶⁴. كما يجوز الالتزام بنفقات التجهيز موضوع ترخيص في البرنامج في حدود اعتمادات الالتزام المقررة في هذا الترخيص³⁶⁵.
- 2- ممارسة مراقبة الالتزام :

على مستوى مراقبة الالتزام ، يقوم المحاسب المكلف بمراقبة المشروعية من خلال التأكد من أن مقترحات الالتزام بالنفقات مشروعة مقارنة بالأحكام التشريعية و التنظيمية ذات الطابع المالي الجاري بها العمل ، كما يقوم المحاسب المكلف بالمراقبة المالية بالتأكد من :

- توفر الاعتمادات و المناصب المالية ؛
 - الإدراج المالي للنفقة ؛
 - صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام في ضوء العناصر المتوفرة ؛
 - مجموع النفقة التي تلتزم بها الجهة أو المجموعة طيلة السنة التي أدرجت خلالها .
- و للإشارة ، فهناك مجموعة من النفقات لا تخضع لمراقبة المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية ذات الطابع المالي ، إلا أنها تبقى خاضعة للمراقبة المالية ، و التي تحددها المادة 61 من المرسوم رقم 2.17.449

³⁶² - المادة 57 ، نفس المرجع السابق .

³⁶³ - المادة 58 ، نفس المرجع .

³⁶⁴ - المادة 59 ، نفس المرجع .

³⁶⁵ - المادة 60 ، نفس المرجع.

المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها . و تتكون ملفات الالتزام بالنفقات الغير الخاضعة لمراقبة المشروعية من بطاقة إرساليات تحدد، على وجه الخصوص، بنود الميزانية و الاعتمادات المتوفرة و كذا مبلغ مقترح الالتزام لأجل و وضع التأشيرة على توفر الاعتمادات أو المناصب المالية و التكفل المحاسبي بهما، و يحدد نموذج بطاقة الإرساليات بمقرر لوزير الداخلية.

و يحتفظ وجوبا الأمر بالصرف (رئيس الجهة) ، بالوثائق المتعلقة بملفات الالتزام بالنفقات غير الخاضعة لمراقبة المشروعية، قصد إرفاقها بملف الأمر بالدفع المتعلق بها.

تتم مراقبة الالتزام بالنفقات إما بوضع التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقات، أو بتعليقها و إعادة ملفات الالتزام غير المؤشر عليها إلى الأمر بالصرف قصد تسويتها، و إما برفضها مع تعليل ذلك. و في حالة تعليق هذه التأشيرة أو رفضها، تضمن جميع الملاحظات التي يثيرها مقترح الالتزام و تبلغ مرة واحدة إلى الأمر بالصرف. و يحدد الأجل المخول للمحاسب المكلف، لوضع التأشيرة أو تعليقها في إثني عشر يوم عمل كاملة بالنسبة للصفقات و خمسة أيام عمل كاملة بالنسبة للنفقات الأخرى ، و ذلك ابتداء من تاريخ إيداع مقترح الالتزام . و عند غياب أي جواب داخل الأجل المحدد، يتعين على المحاسب المكلف و ضع تأشيرته على مقترح الالتزام ، بمجرد انصرام الأجل المذكور و إرجاعه إلى الأمر بالصرف. مع العلم أنه لا يجوز الاحتجاج بأحكام هذه المادة ضد المحاسب المكلف إلا من طرف الأمر بالصرف المعني.

و للإشارة ، فالنفقات المؤداة بدون أمر سابق بالصرف المشار إليها في المادة 54 أعلاه ، لا تخضع للتأشيرة عند مراقبة الالتزام بالنفقات³⁶⁶ .

قبل الشروع في تنفيذ الأشغال أو الخدمات أو تسليم التوريدات، يتعين على الأمر بالصرف أن يبلغ إلى المقاول أو المورد أو الخدماتي المعني، المصادقة و مراجع التأشيرة التي تم

و وضعها على مقترحات الالتزام المتعلقة بالصفقات العمومية و سندات الطلب و الاتفاقات و العقود و كذا بالعقود الملحقه إن وجدت، مع جواز طلب المقاول أو المورد أو الخدماتي من الأمر بالصرف بمراجع التأشيرة المذكورة³⁶⁷ . و في حالة تمسك الأمر بالصرف بمقترح الالتزام بنفقة رفض المحاسب التأشير عليها، يعرض الأمر على وزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه من أجل البت فيه.

³⁶⁶ - المواد 62 – 36 – 64 – 65 ، نفس المرجع السابق .

³⁶⁷ - المادة 66 ، نفس المرجع .

على إثر ذلك يجوز لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه بموجب مقرر، تجاوز رفض التأشير المذكور، ماعدا إذا كان رفض التأشير هذا معللا بنقص أو عدم توفر الاعتمادات أو المناصب المالية ، أو بعدم التقيد بنص تشريعي أو تنظيمي³⁶⁸ .

3 - المراقبة التراتبية :

تكون المراقبة المسبقة على الالتزام موضوع تخفيف يدعى "المراقبة التراتبية" ، و ذلك وفق الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في المرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، و ذلك تطبيقا لمقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 55 من نفس المرسوم .

يقصد بالمراقبة التراتبية حسب مقتضيات المادة 68 من المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها السالف الذكر ، تلك المراقبة المخففة و المطبقة على نفقات الجهات و المجموعات التي يجب أن تتوفر على نظام مراقبة داخلية تمكنها من التأكد، من بين عمليات المراقبة المسندة إليها بموجب النصوص التنظيمية الجاري بها العمل:

أ- في مرحلة الالتزام : من المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية و التنظيمية ذات الطابع المالي للالتزام بالنفقات غير تلك المشار إليها في البند 4 من المادة 69 ، كذلك مجموع النفقة التي تلتزم بها الجهة أو المجموعة طيلة سنة الإدراج، إضافة إلى انعكاس الالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية و السنوات اللاحقة.

ب - في مرحلة الأمر بالصرف : من توفر الاعتمادات و وجود التأشير القبلية للالتزام، حينما تكون هذه التأشير مطلوبة ، كذلك من عدم الأداء المكرر لنفس الدين.

عند ممارسة المراقبة التراتبية يقوم المحاسب العمومي حسب مقتضيات المادة 69 من نفس المرسوم التأكد، في مرحلة الالتزام من توفر الاعتمادات و المناصب المالية ، كذلك من صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام ، و كذا لإدراج المالي ، كذلك من مشروعية مقترحات الالتزام بالنفقات المتعلقة بقرارات التعيين و الترسيم و إعادة الإدماج و تغيير الدرجة و مغادرة الخدمة الخاصة بالموظفين و الأعوان ، و كذا من مشروعية العقود الأصلية للإيجار و العقود التعديلية المرتبطة بها ، بالإضافة إلى التأكد من مشروعية نفقات الموظفين و الأعوان غير تلك المشار إليها في البند (أ) من الفقرة الثالثة من المادة 61 ، و التي يفوق مبلغها عشرة آلاف درهم ، كذلك الأمر بالنسبة لنفقات المعدات و الخدمات التي يفوق مبلغها مائة ألف درهم، مع إلزامية التأكد من

³⁶⁸ - المادة 67 ، نفس المرجع السابق .

مشروعية الصفقات و العقود الملحقة و القرارات التعديلية المرتبطة بها والتي تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل، أربعة مائة ألف درهم، و كذا مشروعية الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها ، و العقود المبرمة مع المهندسين المعماريين المتعلقة بالصفقات ، إضافة إلى التأكد من مدى مشروعية الاتفاقيات و عقود القانون العادي التي يفوق مبلغها مائتي ألف 200.000 درهم . و استثناء ، يمكن للمراقبة التراتبية أن تكون موضوع تخفيف إضافي بموجب مقتضيات المادة 70 من نفس المرسوم السالف الذكر ، و ذلك لفائدة الجهات أو المجموعات التي تتوفر، علاوة على المعايير المنصوص عليها في المادة 68 أعلاه، على نظام افتتاح و مراقبة داخلية تمكنها من التأكد من المشروعية بالنظر إلى الأحكام التشريعية و التنظيمية ذات الطابع المالي للالتزام بالنفقات غير تلك المشار إليها في البند 2 من الفقرة الأولى من المادة 71 من نفس المرسوم ، و كذا من صحة العمليات الحسابية لمبلغ الالتزام، و صحة الإدراج المالي للنفقة.

و كقاعدة قانونية ملزمة ، تنص مقتضيات المادة 73³⁶⁹ ، من نفس المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة للجهة و مجموعاتها ، على أنه لا يجوز تصفية أي نفقة والأمر بصرفها من قبل الأمر بالصرف إلا بعد إثبات حقوق الدائن.

الفقرة الثانية: مراقبة صحة النفقات .

يقوم المحاسب المكلف، حسب مقتضيات المادة 80 من المرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، قبل التأشير من أجل الأداء بمراقبة صحة النفقة من حيث وجود التأشير القبلية على مقترح الالتزام عند طلبها ، إضافة إلى صحة حسابات التصفية و الصفة الإبرائية للتسديد ، إضافة إلى ذلك يكلف المحاسب العمومي بالتأكد من إمضاء الأمر بالصرف أو الشخص المفوض من لدنه ، و كذا توفر اعتمادات الأداء ، و توفر الأموال التي تندرج في إطار قاعدة وحدة الصندوق ، و التي يتم بموجبها استعمال مجموع الأموال المتوفرة لتغطية مجموع النفقات بصرف النظر عن التخصيص الأصلي للأموال . إضافة إلى وجوب الإدلاء بالوثائق المثبتة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير

369 - ...ويكون هذا الإثبات إما بشهادة إنجاز الخدمة أو بكشف تفصيلي يتضمن كمية ومبلغ التوريدات المسلمة أو الخدمات المقدمة أو الأشغال المنجزة. ويجب أن يتم حصر مجموع البيانات الحسابية و الفاتورات المتعلقة بالكشف التفصيلي المذكور بالأرقام والحروف و أن يورخها ويوقع عليها الدائنون الذين يتعين عليهم أن يشيروا فيه، بالإضافة إلى ذلك، إلى عنوانهم و إلى بيان هويتهم البنكية. ويجب أن تذييل البيانات الحسابية و الفاتورات المذكورة بالإشهاد على الخدمة المنجزة من طرف الأمر بالصرف، ماعدا إذا تم إثبات تسليمها في محضر يدخل في عداد الوثائق المثبتة أو بتصريح العون المختص .

المكلف بالمالية، بما في ذلك الوثائق المتضمنة للإشهاد على الخدمة المنجزة³⁷⁰. ولا يجوز، للمحاسب المكلف في أي حال من الأحوال، أن يقوم أو يعيد القيام بمراقبة مشروعية النفقة في مرحلة الأداء. عموماً، يتوفر المحاسب المكلف على خمسة أيام لوضع تأشيرته أو تعليقها بالنسبة لنفقات الموظفين، و خمسة عشر يوماً بالنسبة للنفقات الأخرى، على أن هذه الآجال تسري ابتداءً من تاريخ تسلم الأوامر بالصرف و حوالات الأداء.

و في حالة قام المحاسب المكلف بتعليق أداء نفقة بموجب أحكام الفقرة السابعة من المادة 80 السالفة الذكر، و طلب الأمر بالصرف، كتابة و تحت مسؤوليته، تجاوز هذا الرفض، يقوم المحاسب المكلف، الذي تستبعد حينئذ مسؤوليته، بوضع تأشيرته على الأمر بالأداء، الذي يرفق بنسخة من مذكرة ملاحظاته و من الأمر بالتسخير.

و استثناءً على ذلك، يرفض المحاسب المكلف الامتثال لأوامر التسخير إذا كان تعليق الأداء معللاً ب:

- عدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها؛
- عدم توفر الأموال أو عدم وجودها أو عدم كفايتها؛
- غياب التأشيرة القبيلية على مقترح الالتزام؛
- عدم الصفة الإبرائية للتسيير.

و في حالة رفض التسخير، يقوم المحاسب المكلف فوراً بإخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض للبت في الأمر³⁷¹.

و طبقاً لمقتضيات المادة 82 من المرسوم المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها يرخّص للمحاسب المكلف ب:

- التأشير على الأوامر بالأداء المطابقة لنفقات التجهيز الملتزم بها؛
 - التأشير على الأوامر بالأداء الصادرة من اعتمادات التسيير غير المؤداة بعد انتهاء السنة.
- شريطة أن يكون ذلك في حدود الاعتمادات المرحلة، و بناءً على البيان المفصل الذي أعده الأمر بالصرف، و الذي تم الإشهاد عليه سلفاً من طرف المحاسب.

³⁷⁰ - محددة بقرار وزير المالية بتاريخ 19 ماي 1993 :
In :Note du Trésorier Général du Royaume n1459 du 19 - 5- 1993
إضافة إلى بعض النفقات ذات خصوصية معينة تنظم بنص خاص مثل تلك المتعلقة بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية المنظمة بقرار وزير المالية رقم 06.168 بتاريخ 13 يناير 2006 (ج.ر، عدد 5396 بتاريخ 16 فبراير 2006).
³⁷¹ - المادة 81، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها، مرجع سابق.

بالنسبة للدائنين الحاملين لسندات أو أحكام مشمولة بالتنفيذ ضد جهة أو مجموعة ، لا يجوز لهم أن يقوموا بطلب الأداء بكيفية صحيحة إلا أمام الأمر بالصرف لهذه الجهة أو لهذه المجموعة³⁷² ، و في حالة امتناع الأمر بالصرف المعني عن إصدار الأمر بالصرف ، جاز اللجوء إلى حق الحلول وفق الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، حيث يحق لوالي الجهة أن يقوم، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، بتوجيه إعدار إليه من أجل الأمر بصرف النفقة المعنية³⁷³.

و عند عدم الأمر بصرف النفقة في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ الإعدار، تحيل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ، و الذي يبت بعد ذلك داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة، و ذلك بواسطة حكم قضائي نهائي و عند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف³⁷⁴. كما يجب على الأمر بالصرف أن يتدخل لدى الدائنين لدعوتهم إلى مده بفاتوراتهم أو بياناتهم الحسابية في أجل لا يتعدى 30 ديسمبر من نفس السنة ، نظرا لاعتبار هذا الأجل هو أقصى أجل و الذي تعرض فيه الأوامر بالأداء الصادرة برسم سنة مالية للتأشير عليها من طرف المحاسب المكلف، تطبيقا لمقتضيات المادة 84 من نفس المرسوم المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها .

أما إذا تم إدراج نفقة بكيفية غير صحيحة برسم السنة المالية الجارية، يسلم الأمر بالصرف إلى المحاسب المكلف شهادة بإعادة الإدراج يثبت بموجبها المحاسب الزيادة أو التخفيض من النفقات بأسطر الميزانية المعنية، على أن ترفق هذه الشهادة بالوثائق المثبتة بحساب الجهة أو المجموعة³⁷⁵.

و في الحالة التي يتم فيها إدراج نفقة من قبل الأمر بالصرف بصورة قانونية، و لم ترتب كما يجب في حسابات المحاسب المكلف، حرر هذا الأخير شهادة تستعمل كما هو مبين في شهادة إعادة الإدراج المشار إليها سابقا ، و تبلغ فوراً نسخة منها إلى الأمر بالصرف³⁷⁶، (رئيس الجهة). عكس ذلك ، فالحالة التي يتم فيها أداء نفقة يتجاوز مبلغها حقوق الدائن، و جب على الأمر بالصرف إصدار أمر بالمداخيل ضد المستفيد من هذا الأداء، و ذلك في حدود المبلغ المقبوض الزائد³⁷⁷.

372 - المادة 83 ، نفس المرجع السابق .

373 - المادة 211 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

374 - المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

375 - المادة 85 ، مرسوم رقم 2.17.449 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، مرجع سابق.

376 - المادة 87 ، نفس المرجع .

377 - المادة 86 ، نفس المرجع .

و بموجب أحكام المادة 88 من نفس المرسوم السالف الذكر، يمكن أن يترتب على إعادة دفع الأموال برسم نفقات الميزانية إعادة إقرار اعتمادات خلال السنة المالية التي تحملت النفقة المطابقة، أو فتح اعتمادات خلال السنة الموالية للسنة التي تحملت هذه النفقة، أو إعادة إقرار الاعتمادات أو فتحها بقرار للأمر بالصرف بناء على التصريح بالمداهيل الذي يعده المحاسب المكلف، وذلك تطبيقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 215 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14³⁷⁸.

³⁷⁸ - يمكن أن يتم من جديد فتح اعتمادات في شأن المداهيل المتأتية من استرجاع الجهة لمبالغ مؤداة، بوجه غير قانوني أو بصفة مؤقتة، من اعتمادات مالية وفق الشروط والكيفيات المحددة بنص تنظيمي .

خاتمة القسم الأول :

تطرقنا في الشق الأول من البحث لأهم المحطات التاريخية للنظام الجهوي بالمغرب ، فقد تم التركيز على إبراز أهم الأسس التشريعية التي قام عليها التنظيم الجهوي في هذه الفترة و كذا الاختصاصات التي تمتعت بها المجالس الجهوية المنتخبة وفق القانون رقم 47.96 ، لننتقل بعد ذلك إلى تناول موضوع خيار الجهوية وفق مشروع نظام الحكم الذاتي لمنطقة الصحراء ، كأهم مبرر سياسي فعلي لقيام الجهة من وجهة نظرنا ، و الذي جعل المغرب يقدم على اختيار نمط جديد لنظامه الجهوي ، يحدد من خلاله مكانة الدولة و الجهة في ظل هذا النظام .

قمنا من زاوية أخرى ، بتناول الجهوية في الخطاب السياسي للمؤسسات الرسمية للدولة من خلال تحديد مكانتها في خطاب هذه المؤسسات و إعطاء بعض القرائن على ذلك ، و ذلك انطلاقا من خطب رئيس الدولة محمد السادس منذ توليه العرش ، إضافة إلى البرامج الحكومية للولايتين التشريعتين الأخيرتين ، ثم مذكرات و برامج الأحزاب السياسية و مقترحاتها حول مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 قبل المصادقة عليه و دخوله حيز التنفيذ . كل ذلك حتى يسهل علينا كباحثين من جهة ، و على القارئ من جهة أخرى ، فهم و استيعاب الجانب التحليلي لهذا البحث ، خاصة و أن التدبير المالي الجهوي يرتبط أساسا بالتدبير الإداري ، أي بالاختصاصات و السلطات الإدارية المسندة لمجالس الجهات ، ما يجعل لهذا البحث فائدة علمية و عملية .

يتضح مما سبق، أن التنظيم الجهوي بالمغرب جاء نتيجة لتطور البناء المؤسساتي على المستوى الترابي، و للمتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ، زيادة على ظهور مجموعة من الاختلالات التدييرية ، الشيء الذي فرض تجاوز القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات لسنة 1997 ، على ضوء التفكير في إعادة ترتيب مكونات النظام الجهوي من خلال سن قانون جديد يسعى لتحديد اختصاصات مجالس الجهات و صلاحياتها ، و الذي واكبته مجموعة من القوانين الأخرى ، التي تعنى بتنظيم مختلف مجالات التدبير الجهوي سواء منه المالي أو العملياتي.

لا شك ، أن الإصلاحات السياسية و الجهوية الجديدة التي همت النظام الجهوي بالمغرب ، كرسست مجموعة المبادئ و القواعد ، جسدها المشرع المغربي من خلال مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و اكتبها مجموعة من القوانين و المراسيم التطبيقية المنظمة للفعل الجهوي في بعده المالي أو الإداري ، و التي اعتمدها كمرجع لمعالجة موضوع البناء الجديد للنظام الجهوي ، حيث لامسنا من

خلالها مختلف الجوانب التنظيمية و المالية و الإدارية للنظام الجهوي الجديد ، سواء على مستوى الاختصاص و الصلاحيات أو على مستوى العلاقات بين مختلف مكونات النظام الجهوي و بينها و بين السلطات المركزية ، فخطاب الجهوية اليوم لم يعد كما كان سابقا مجرد مشروع يفتقد إلى نصوص قانونية تؤطره ، فقد واكبه المشرع بجملة من القوانين التنظيمية و التطبيقية و كذا بمؤسسات تجلت في تمثيلية الولاية للسلطة المركزية على مستوى الجهات الإثني عشر، و الذين هم ملزمون بموجب سلطتهم الرسمية على تطبيق القانون، و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، و ممارسة المراقبة الإدارية عليها ، يساعدهم في ذلك رؤساء مجالس الجهات . فقد شكلت الجهوية المتقدمة التي كرسها دستور 2011 ، ورشا كبيرا يستدعي إحداث تغيير جوهري و تدريجي على مستوى توزيع الاختصاصات بين السلطات المركزية و اللامركزية ، ما جعل المشرع المغربي يعكف على تفعيل نظام اللاتمركز الإداري عن طريق إخراج مرسوم بمثابة ميثاق لللاتمركز الإداري ، الذي حدد بموجبه كيفية توزيع الاختصاصات سواء بين السلطات المركزية و اللامركزية ، أو بين السلطات اللامركزية و الجهات ، و الذي يأمل منه العمل على توزيع السلطة بين المستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة و الجهة ، كذلك تخويل المصالح الجهوية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفويض السلطة و الإمضاء، و هو نفس المنحى الذي دعا إليه الملك محمد السادس في 3 يناير 2010 على " أن الجهوية ستعمل على إعادة توزيع الاختصاصات بشكل منسجم على مختلف المستويات الإدارية "

إن الصلاحيات و الاختصاصات المخولة للجهات بالمغرب، بحكم القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و المراسيم التطبيقية ، تتطلب إنفاقا ماليا يتناسب و حجم هذه الاختصاصات المعهود بها إلى مجالس الجهات المنتخبة ، و الذي يقتضي تدبيراً محكماً، و الاستغناء عن بعض الممارسات اللأخلاقية في التدبير المالي الجهوي . فشرعية الجهة لها علاقة بكيفية تديرها الداخلي، و النجاعة في إنفاق أموالها و توظيفها في التنمية السليمة. كما أن تطوير و تجويد أداء مجالس الجهات ، يستوجب لا محالة إعداد سياسة عمومية في مجال المالية الترابية ، و الاستفادة من التجربة الجهوية الحالية عن طريق تقييمها ، فمسألة التدبير المالي الجهوي ، باعتباره أحد ركائز التنمية الترابية ، التي أناط المشرع للجهة القيام بها ، مازالت تطرح نفسها و بحددة ، رغم العوائق القانونية و الموضوعية التي تعترضها و الآثار السلبية التي تترتب عن سلطات الوصاية رغم محاولات التخفيف التي عرفتها في التعديلات الأخيرة ، و هو ما سيتم التطرق إليه من خلال إبداء أهم إكراهات التدبير المالي الجهوي ، و كذا إبداء سبل للتجاوز.

القسم الثاني : المالية الجهوية : اكرهات التدبير المالي الجهوي و آفاق التجاوز.

جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، كامتداد طبيعي للإصلاحات السياسية و الجهوية الكبرى التي همت الإدارة اللامركزية بالمغرب ، و خصوصا الإصلاحات التي أتى بها دستور المملكة لعام 2011، و الذي بوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى . فمع المراجعة الدستورية لسنة 2011 ، بدأ تفعيل متطلبات إصلاح التنظيم اللامركزي ، من خلال التنصيب على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، إلى جانب التنصيب على مجموعة من المبادئ التي يعد مبدأ التدبير الحر أبرزها، و اعتبار الجهة جماعة ترابية عوض جماعة محلية ، و التنصيب على اختصاص رئيس مجلس الجهة المتعلق بتنفيذ مداولات و مقررات المجلس و اعتباره أمرا بالصرف .

إن غاية هذا الإصلاح، هي جعل الإطار القانوني للجهوية يواكب الإطار المؤسسي، في إطار مقارنة مالية تركز على توفير الموارد المالية الضرورية، و ترفع من فعالية التدبير المالي الجهوي المبنية على منطق الجودة و الفعالية في اتجاه إقرار توسيع هامش الاستقلالية، و منح الأمرين بالصرف الجهويين مسؤولية أوسع في تدبير شؤون جهاتهم. فنظرا لحجم الاختصاصات المسندة لمجالس الجهات بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 أصبحت مهام هذه المجالس تطرح عدة أسئلة بخصوص مواردها المالية ، كوسيلة لتغطية نفقاتها على المستوى الاقتصادي و الاجتماعي.

فتصرفات الجهة المالية، تستجيب لحاجيات المواطنين الاقتصادية، و الاجتماعية، و الثقافية و البيئية... كما تخضع لقواعد و قوانين تنظمها و تستعمل لتحقيق أهداف يتم تخطيطها. فهي لا تختلف عن العمليات التدبيرية الأخرى ، فنشاط و عمل الجهات يتوقف وجوده و استمراره على الجانب المالي، فبدون الموارد المالية لا يمكن للجهات القيام بمهامها .

لهذه الأسباب ، فإن نجاح الجهوية رهين بصياغة و إعداد و تنفيذ البرامج المالية، التي تعتمد عليها مجالس الجهات، في بلورة تصوراتها، من خلال التدبير الجيد لميزانياتها، و هو ما يجعل التدبير المالي ضرورة ملحة لتحقيق الأهداف المسطرة سلفا لكل جهة على حدة، و المبنية على التخطيط المحكم و الدقيق و المراقبة الهادفة. فإصلاح المشهد المالي الجهوي رهين بمراجعة القوانين التنظيمية للمالية العمومية، و بمدى مواكبتها للمستجدات التي تعرفها الساحة المالية الجهوية، حيث يمكن القول بأن هناك علاقة جدلية بين المتطلبات المالية الجهوية و تعديل القوانين التنظيمية للمالية العامة . فالتدبير المالي الجهوي يستلزم تطبيق مجموعة من المقترحات و المرتكزات

المالية التي تم تكريسها كمبادئ وقواعد ملزمة للتدبير المالي الجهوي، وذلك وفق مقتضيات الوثيقة الدستورية و القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

إن التدبير المالي الجهوي يستدعي عقلنة الموارد المالية ، و تجاوز كل الاختلالات الناتجة عن محدودية الموارد المالية ، نظرا للارتباط الوثيق لقرارات مجالس الجهات الإدارية و المالية بالدولة ، و الاختلالات المتمثلة في عجز المجالس الجهوية المنتخبة عن تدبير نفقاتها نظرا لمحدودية تكوينها المعرفي . كما أن التدبير المالي الجهوي السليم يقتضي تنزيل قواعد الحكامة المالية من شفافية و احترام للقانون و ربط المسؤولية بالمحاسبة ، كما يقتضي إعمال جميع الآليات القانونية و القضائية الموكولة للمؤسسات الدستورية الرقابية التي تضطلع بدور عقلنة تدبير الأموال العمومية.

فإذا كانت مقارنة موضوع الجهوية، تستدعي منا معرفة أهم المحطات التاريخية التي عرفها التنظيم الجهوي بالمغرب، و مكانته في الخطاب السياسي الرسمي للمؤسسة الملكية ، و الحكومة و الأحزاب السياسية، إضافة إلى معرفة أهم المستجدات التي همت الإدارة الجهوية على مستوى تركيبها و اختصاصاتها و صلاحياتها و علاقتها بالسلطات المركزية و اللامركزية، و كذا حدود نظامها المالي ، إلا أنه تبقى معرفة إكراهات تدبيرها المالي و سبل تجاؤها أهم المواضيع التي يجب أن ينصب عليها موضوع البحث، و هو ما يستدعي منا إبراز أهم هذه الإكراهات و سبل تجاؤها ، و ذلك بوضع موضوع التدبير المالي الجهوي تحت المجهر بغرض استخلاص ثغراته و استشراف سبل تجويده .

الباب الأول : إكراهات التمويل و الاستقلالية.

يستقطب موضوع التدبير المالي الجهوي اهتماما متزايدا بمختلف دول العالم، خاصة تلك التي تبنت النظام الجهوي، و من ضمنها المغرب كإطار ملائم لتطوير البناء الجهوي و تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و المجالية، فتحقيق رهان التنمية في كل أبعاده الجهوية يتطلب توفر إمكانات مالية حتى تستطيع الجهات أن تضطلع بالأدوار الموكول إليها. فرغم أن الإطار التشريعي النظري للجهوية يؤكد على أن الجهة تتوفر على استقلال مالي ، إلا أن واقع الحال يؤكد على أنها تعرف عدة إكراهات على صعيد تدبيرها المالي ، ما يحد من وظائفها التنموية ، إذ يعتبر التمويل و الاستقلالية من بين أهم الوسائل التدخلية التي تتوفر عليها الجهات لتنفيذ و إنجاز برامجها و مشاريعها التنموية .

فتحقيق رهان التنمية في كل أبعاده الجهوية يتطلب توفر حد أدنى من الإمكانيات المالية و مستوى معقول من الاستقلالية حتى تستطيع الجهات أن تضطلع بالأدوار الموكول إليها، كما أن ضمان فعالية الجهات في سياستها التديبيرية المالية، يستدعي منها ابتكار آليات جديدة لتقوية مواردها الجهوية و تفعيل تلك الموارد ضمن مقاربة تتضمن تحقيق نوع من النجاعة في الإنفاق ، و أن تكون قادرة على تلبية الحاجيات الأساسية للسكان خاصة الأولوية منها .

إن مقاربة موضوع التدبير المالي على المستوى الجهوي، يستدعي منا دراسة مدى استقلالية القرار المالي ، الأمر الذي يفرض علينا اعتماد مقاربة قانونية تحليلية و مقارنة تعتمد على التشريعات الدولية و الوطنية ، الشيء الذي سيساعد على إبراز أهم الإكراهات على مستوى التمويل الجهوي، وكذا تبيان درجة استقلالية هذه الجهات في اتخاذ قراراتها المالية بكل حرية و التي تؤثر لا محالة على قدرتها في جلب الموارد المالية و تديرها. و هو ما يفرض علينا ربط هاتين المتلازمتين في شكل منهجي وفق الشكل المتبع في هذا الباب.

الفصل الأول : التمويل الجهوي على ضوء التشريعات الوطنية و الدولية .

تعتبر الجهوية أحد مستويات التنظيم الترابي التي يراهن عليها المغرب بشكل كبير لتحقيق الإصلاح الترابي الشامل، و ذلك في إطار الوحدة الوطنية التي تقوم على مبادئ التعاون و التوازن و التضامن بين كل الجهات ، لبلوغ التنمية الجهوية المندمجة و المستدامة¹. و هي التنمية التي لا شك يسعى خيار الجهوية المتقدمة لتحقيقها، و التي تتطلب تمكين كل الجهات من الإمكانيات المالية لممارسة اختصاصاتها. و هو ما تؤسس له جل التشريعات الدولية و الوطنية من خلال الضمانات الدستورية (المبحث الأول) ، و القوانين التنظيمية و الجبائية (المبحث الثاني) .

المبحث الأول: التمويل الجهوي وفق الدساتير الغربية و الدستور المغربي لعام 2011 .

يرجع المصدر الأساس لمسألة التمويل الجهوي إلى الخطاب الملكي ل 6 نونبر 2008 الذي كان واضحا في هذا الشأن ، حيث جاء فيه " و يظل التضامن الوطني حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بتوفير موارد مالية عامة و ذاتية"². و بالتالي فدراسة مسألة التمويل الجهوي تستدعي منا الإحاطة

¹ - المادة 143 من دستور المملكة ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليو 2011 ، ج.ر: عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليو 2011.

² - الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، بتاريخ 06 نونبر، سنة 2008 .

بأهم التجارب المقارنة في هذا المجال (المطلب الأول) ، و تحليل الضمانات الدستورية على مستوى التشريع المغربي والتي تؤسس لهذا التمويل في بعده الجهوي (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: التمويل الجهوي على ضوء التجارب المقارنة .

يهدف الاعتماد على التجارب المقارنة ، إلى استكشاف الجوانب الإيجابية لمختلف التنظيمات الجهوية بهذه الدول ، حيث توفر هذه التجارب ، خاصة في شقها المالي ، العديد من الخلاصات التي يمكن استثمارها لإلقاء الضوء على بعض سبل التمويل الممكنة ، بالنسبة لطرح الجهوية المتقدمة بالمغرب ، و سنتطرق في هذا الجانب لكل من التجربة الإسبانية والألمانية (الفقرة الأولى) ، و التجربة الفرنسية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : تمويل الجهة في دولتي إسبانيا وألمانيا .

يختلف تدبير الموارد المالية المخصصة للجهات حسب الأسلوب الإداري المتبع بكل تنظيم جهوي لكل بلد، و الذي يحدد هذه الموارد و قواعد توزيعها ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال تبيان أسس هذا التمويل في كل من التجريبتين الإسبانية (أولا) و الألمانية (ثانيا) .

أولا: التمويل الجهوي في دولة إسبانيا .

تختلف مصادر التمويل الجهوي بإسبانيا باختلاف الجهات . « حيث تعتبر معظمها جهات عادية يحكمها قانون التمويل العضوي الإقليمي (LOFCA) ، صادقت عليه في عام 1980 ، و تم تعديله عدة مرات ، لا سيما في عام 2009 .

تقوم إسبانيا المركزية في كل سنة مالية بتحويل عائدات الضرائب الوطنية بما يتناسب مع عدد سكان كل مجتمع مستقل ، لكن هذا النظام من التمويل يتنازع عليه بشدة العديد من الجهات. كما تتمتع (La Navarre) ، و (le Pays Bas) باستقلالية مالية أكبر بكثير، لأن لديها نظام ضرائب خاص بها ، بما في ذلك الضريبة على الدخل، لكل من الأفراد و الشركات. و يدفع هاتين الجهتين للدولة مبلغا يعادل توفير الخدمات العامة للدولة داخل أراضيها. كما أن جزر الكناري لديها بعض الخصائص، خاصة فيما يتعلق بالضريبة على القيمة المضافة³ .

³ - Marie-Madeleine MIALOT MULLER, Évolution de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l'Europe, Commission de la gouvernance, 29e SESSION, Strasbourg, 20-22 octobre 2015.

Résumé : Le rapport a pour objectif d'établir un tableau des grandes tendances de la régionalisation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe depuis 2007, qu'elle aille dans le sens d'un renforcement ou d'un affaiblissement. A cette fin, le rapport examine respectivement les pays non régionalisés, les pays à régionalisation faible et les pays à régionalisation forte. Le rapport porte principalement sur les développements survenus en matière d'organisation institutionnelle et administrative des régions, de leurs compétences et de leur autonomie financière. Plusieurs études de cas présentent des développements récents particulièrement significatifs en matière de régionalisation.

أما بالنسبة للموارد المالية و الجبايات المحلية، فقد « حدد الدستور الإسباني الامدادات و الموارد الضريبية التي تستفيد منها المجموعات المستقلة و المتمثلة في :

أ - ضرائب ذاتية : يمكن للجماعات المستقلة خلقها ، على أن يكون منصوص عليها في نظامها الأساسي ، و أن تحترم المبادئ الأساسية التي جاء بها القانون التنظيمي لسنة 1980 ، و الذي يحدد المرتكزات التشريعية للنظام المالي لهاته الجماعات .

ب - الضرائب الإضافية : لا تتوفر فيها المجموعات المستقلة على حرية التصرف عكس الضرائب الذاتية .

ج - الضرائب المحولة من الدولة : يتم تحويل هذه الضرائب بشكل تلقائي بالنسبة للمجموعات ذات النظام الخاص " نافار"، و " إقليم الباسك"، على العكس فتحويلها بالنسبة للمجموعات الأخرى ذات النظام العادي يتم بناء على نص صريح بذلك⁴ .

د - « القروض: في هذا المجال لا تتوفر المجموعات المستقلة على حرية كاملة، حيث حدد القانون التنظيمي لعام 1980 بعض القيود، كتخصيصها لتمويل الاستثمارات الجديدة، شريطة ألا تتجاوز الأقساط السنوية و الفوائد 25 % من المداخيل الجارية للمجموعة المقترضة، إضافة إلى المراقبة التي يمارسها المجلس الوطني للسياسة المالية، على سياسة الاقتراض⁵ .»

فرغم التحديات التي واجهتها إسبانيا في مجال اللامركزية ، « إلا أن السلطة المركزية ما زال لها حضور قوي ، على مستوى الممارسة الحصرية للمهام السيادية ، إضافة إلى تحديد المعايير المنسجمة التي تسمح بممارسة الصلاحيات المنقولة ، و مراقبة مالية مناطق الحكم الذاتي، كما أن نظام اللامركزية مسلسل متواصل ، و يخضع باستمرار لتعديلات بصفة دورية ، فاللامركزية في إسبانيا تتحقق بدرجة عالية على مستوى النفقات الاجتماعية ، فنسبة 80 في المائة من النفقات الاجتماعية للدولة نقلت صلاحياتها إلى مناطق الحكم الذاتي، حيث يمكن تحديد مؤشرات متجانسة و نسب مقارنة من قياس الفوارق الموجودة بين مناطق الحكم الذاتي ، و النتائج المحصل عليها على مستوى ممارسة صلاحياتها .و يتم تدارك الاختلالات عبر الحوار و البحث عن التوافقات ، بهدف إعادة التوازن بين مختلف مناطق الحكم الذاتي⁶ .»

La résolution recommande aux autorités régionales de poursuivre les politiques de régionalisation, en gardant à l'esprit la nécessité d'une solidarité territoriale, dans le cadre des états Etats nationaux. Il affirme également que les régions doivent disposer de ressources, qu'elles peuvent employer librement, leur permettant la mise en œuvre efficace et effective de leurs compétences, dans le cadre d'une solidarité nationale ou fédérale.

⁴ - المواد 157-158-159 من الدستور الإسباني لعام 1978 ، مرجع سابق .

⁵ -المصطفى بلقزبور، "تجربة الجهوية الموسعة بإسبانيا (المجموعات المستقلة)" ، الجهوية الموسعة بالمغرب أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة ، مرجع سابق ، ص 109-110 .

⁶ - المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ، " تقرير حول متطلبات الجهوية و تحديات اندماج السياسات القطاعية "، سنة 2016 ، ص 112 .

ثانيا: التمويل الجهوي بدولة ألمانيا .

تعتمد ألمانيا توزيع ماليتها العمومية بين مختلف المستويات الترابية، (الفيدرالية و الجهة أي " اللاندر" و الجماعات الترابية) . فما يميز النظام الألماني الفيدرالي ، هو توفر كل من الاتحاد كمستوى مركزي ، و " اللاندر" كمستوى لامركزي ، على درجة معينة من الاستقلالي المالي . فالموارد المالية الجبائية ، تشكل المصدر الأساسي للتمويل الجهوي الألماني ، إضافة إلى القروض و بعض الإمدادات .

1 - « الموارد الجبائية الخاصة : نظمها المشرع الألماني من خلال المادة 106 من الدستور الألماني ، خاصة في فقرته الأولى ، حيث حدد من خلالها لائحة الضرائب التي تؤول ل "الاتحاد" و "اللاندر" ، وهي كالتالي :

- الضرائب الحصرية على الاتحاد ، و تتمثل في :

• رسوم الجمارك ؛

• الضرائب على النقل البري للبضائع ؛

• الضرائب على الاستهلاك غير المدرجة ضمن لائحة الضرائب التي تعود منتوجاتها للولايات.

- الضرائب الحصرية على اللاندر و تتمثل في :

تؤول هذه الإيرادات حسب الفقرة الثانية من المادة 106 حصرا ل " اللاندر" و المتمثلة في :

• الضريبة على الثروة المالية ؛

• الضريبة على السيارات ؛

• الضريبة على الخمر ؛

• الضريبة على القمار و الميسر⁷ .

بالإضافة إلى توفر الجهات الألمانية "اللاندر" « على موارد جبائية ذاتية ، فإنها تشترك مع الاتحاد في حصيلة مجموعة من الضرائب ، ذلك أن أهم الموارد المالية يتم اقتسامها بالتساوي أحيانا بين اللاندر و الاتحاد الفيدرالي ، و أحيانا أخرى بنسب مختلفة ، حيث أن الإيرادات الضريبية المشتركة تشكل قرابة 70% من مجموع إيرادات كل الضرائب⁸ .

⁷ - عبد الإله منظم ، " تجربة الجهوية الموسعة بألمانيا الفدرالية "، الجهوية الموسعة بالمغرب أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة ، مرجع سابق ، ص 142 .

⁸ - المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ، " تقرير حول متطلبات الجهوية و تحديات اندماج السياسات القطاعية "، مرجع سابق ، ص 143 .

- الضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات : يتم توزيع إيرادات هذه الضرائب « مناصفة بحكم الدستور بنسبة % 42,5 لكل من "الاتحاد" و " اللاندر" ، في حين لا تحصل الجماعات و المراكز و الدوائر سوى على % 15 المتبقية⁹ .

- الضريبة على القيمة المضافة: يتم تقسيم حصة هذا النوع من الضرائب « بين كل من الاتحاد و الولايات بواسطة قانون فيدرالي ، و ذلك من أجل تمكين الولايات ذات الامكانيات الضريبية المحدودة ، و البنات السكانية الكبيرة التي تستوجب نفقات أكبر من مداخيل ضريبة أكثر دعما لحاجياتها .

إضافة إلى وسائل التمويل الجبائية المتأتية من الضرائب ، هناك وسائل تمويلية أخرى غير جبائية تتمثل في القروض و الإمدادات¹⁰ .

القروض : تلجأ الولايات الألمانية لهذا النوع من الإيرادات « قصد تمويل بعض المشروعات المرتبطة بالتنمية المحلية و تحفيز الاستثمار و التجهيزات. هكذا ، وضع المشرع الألماني من خلال القانون الأساسي للاتحاد الألماني هذه الإمكانية المالية كلما كانت الضرورة تستدعي ذلك .

الإمدادات : بالرجوع إلى المادة العاشرة المتعلقة بالشؤون المالية ، تتعرض المادة 104 من القانون الأساسي للاتحاد الفيدرالي الألماني ، و الخاصة بتوزيع تحمل النفقات بين الاتحاد و الولايات ، إلى أن الاتحاد يستطيع أن يمنح الولايات مساعدات مالية لغرض استثمارات ذات أهمية خاصة للولايات و البلديات التي تلتزم لدرء خلل التوازن الاقتصادي الشامل، أو لمعادلة تباين القوة الاقتصادية في مناطق الاتحاد أو لتحفيز النمو الاقتصادي¹¹ .

الفقرة الثانية : التمويل الجهوي في دولتي فرنسا و إيطاليا .

على غرار أساليب التمويل الجهوي المتبعة في كل من ألمانيا و إسبانيا سوف نحاول إبراز أهم سبل هذا التمويل في كل من التجربة الفرنسية (أولا) ، و التجربة الإيطالية (ثانيا) .

أولا : التمويل الجهوي في دولة فرنسا .

تمتع الجهات بفرنسا بمصادر للتمويل « تتمثل في كل من الضرائب و نظام التحويلات ، إضافة إلى عملية الاقتراض¹² » .

⁹ - عبد الجبار عراش ، " النظام الفيدرالي الألماني بين الوحدة و التعددية " ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد مزدوج 84 - 85 ، مرجع سابق ، ص 132 .

¹⁰ - عبد الإله منظم ، " تجربة الجهوية الموسعة بألمانيا الفدرالية " ، مرجع سابق ، ص 146 - 145 .

¹¹ - نفس المرجع ، ص 147 .

¹² - محمد حيمود ، " تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب المرتكزات المالية و التدبيرية " ، مرجع سابق ، ص 138 .

فرغم مصادر التمويل الجهوية هاته ، إلا « أن التمويل الضريبي في فرنسا ، عرف بعض التراجع ، حيث كانت تحتل فرنسا المرتبة الأولى على الصعيد الأوروبي، من حيث أهمية الضرائب ضمن الموارد المالية المحلية بنسبة % 54 ، لتراجع هذه المكانة بشكل تدريجي سنة 2000 ل % 36، بالنسبة للجهات ، و لم يقف الوضع عند هذا الحد ، بل هناك قرار بإلغاء الرسم المهني ، و الذي تم اعتماده من خلال القانون المالي لعام 2010 ، و هذا ما أثار نقاشا حادا بالنظر لأهمية هذا المورد المالي ، الذي يمثل نصف المداخيل العامة للجماعات الترابية ، و ستكون الجهة أكبر متضرر من هذا الإلغاء . كذلك الأمر بالنسبة لنقل الصلاحيات ، حيث تم سنة 2015 إلغاء مقتضى الصلاحية العامة التي كانت مخولة لكل الجماعات الترابية، و تحديد صلاحيات خاصة بكل فئة من الجماعات الترابية دون رسم حدود فاصلة بين مجال الاختصاصات، إضافة إلى تشتت الصلاحيات بين الجماعات الترابية، بعيدا عن أي سياسة واضحة في مجال إعداد التراب و دون اعتبار للمجالات ذات الأولوية بالنسبة إلى الجهات¹³ . فقد بلغت الاعتمادات المالية المخصصة لنقل الاختصاصات من المركز إلى الجهات ، « ما بين 30 و 40 في المائة من موارد الجهات . فرغم تغير قيمة عملة الأورو، فالقيمة المالية لهذه التحويلات لا تعرف أي مراجعة ، بل تنخفض بسبب التضخم و بعض تدابير التقشف الحاصلة في الميزانية¹⁴ » .

ثانيا: التمويل الجهوي في دولة إيطاليا .

يعتبر الدستور الإيطالي المرتكز الأساس لتمويل الجهات الإيطالية ، فبما أن إيطاليا « تأخذ بنظام الجهوية السياسية ، فإن تمويل جهاتها يرجع مصدره بالأساس إلى الدستور ، و تتمثل هذه الموارد في :

1 - موارد ذاتية : تتجلى في الضريبة على امتيازات الدولة و الامتيازات الجهوية ، إضافة إلى الضريبة على السيارات و الضريبة على احتلال الملك العمومي » . إلا أن ما يؤخذ على هذه الموارد ، أنها لا تتجاوز نسبة % 1 من الموارد المالية ، كما أن الجهة لا تتمتع بسلطة جبائية ، حيث أن تأسيس الضرائب و تحديد أسعارها يتطلب مصادقة البرلمان¹⁵ .

2 - حصص الضرائب العامة : حسب قانون 1971 فهي ستة أنواع كالتالي :

- 15% من الضريبة على مواد الزينة ؛
- 25% من الرسم على استغلال التبغ ؛
- 75% من الضريبة على المشروبات الروحية ؛

¹³ - المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، " تقرير حول متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية " ، مرجع سابق، ص 113 .
¹⁴ - هشام مليح ، تجربة الجهوية الموسعة في فرنسا، الجهوية الموسعة بالمغرب (أي نموذج مغربي في ضوء التجارب المقارنة)، مرجع سابق ، ص 98.
¹⁵ - رشيد ليكر ، " إعداد التراب الوطني و رهان التنمية الجهوية " ، منشورات عكاظ - الرباط ، سنة 2003، مرجع سابق ، ص 144 .

• 75% من الضريبة على المواد البترولية و الغاز؛

• 75% من الرسم على الجعة ؛

• 75% من الرسم على السكر.

فبخصوص حصص الجهات من هذه المداخل الجبائية ، فإن الدولة هي التي تقوم بتوزيعها على الجهات ، انطلاقا من صندوق خاص تموله هذه الأخيرة بناء على مقتضيات القانون المالي الذي يحدد الضرائب التي تمويل هذا الصندوق¹⁶ .

فإلى جانب الموارد الذاتية التي تتوفر عليها الجهات الإيطالية عن طريق الضرائب و الرسوم ، فهي تتوفر على مصادر أخرى للتمويل تتمثل في :

3 - « الإمدادات : تعتبر المصدر الأساسي للموارد التمويلية ، و التي غالبا ما تكون مخصصة لبعض النفقات ، بالإضافة الى المساعدات المالية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي بحسب حركية تدبير الشأن الجهوي و بحسب قوة الجهة اقتصاديا .

4- القروض : نظرا للفتاوتات الموجودة بين الجهات بخصوص الإمكانيات المالية ، فقد قام المشرع بمجموعة من الإصلاحات تخص الجانب التمويلي للجهة بايطاليا نذكر :

• القانون رقم 256 - 1999 الذي نص على مبدأ التعاون و التضامن الجهوي في شكل اتفاقيات تساهم في إدماج المناطق النائية في الحركية الاقتصادية والاجتماعية ؛

• القانون رقم 59 - 1997 الذي عمل على إحداث ضريبة جهوية على مداخل الأشخاص ، و ضريبة خاصة على القطاع الخاص ؛

• المرسوم التشريعي رقم 446 - 1997 المنظم لكيفية تحصيل هذه الموارد و إعمالها في تدبير ميزانيات الجهات الإيطالية ؛

• المرسوم التشريعي رقم 56 - 2000 المتعلق بإحداث فدرالية ضريبية و الذي كان له أثر كبير على مختلف الأنظمة المالية الجهوية الخاصة و العادية¹⁷ .

فرغم السلطات التشريعية و التنفيذية التي تتمتع بها الجهات الإيطالية ، إلا أن « سلطتها الجبائية و المالية تبقى جد محدودة ، مما يشكل انعكاسا على الاستقلال الحقيقي للجهات ، بحيث أن الدولة تراقب هذه الجهات

¹⁶ - عبد الحق المرجاني ، " الجهوية في بعض الدول المتقدمة "، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، مرجع سابق ، ص 85.
¹⁷ - توفيق المنصوري ، " النموذج الإيطالي للجهوية " ، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، مرجع سابق ، ص 149.

من خلال هيمنتها على حوالي 85% من مصادر التمويل الجهوي ، وبالتالي فإن النظام المالي للجهة يعتبر هو الحلقة الضعيفة في التجربة الجهوية الإيطالية¹⁸ . مع العلم أن نظام التمويل الجهوي بهذه الأخيرة يستند « أساسا إلى حصة من ضرائب الولاية المنسوبة إلى الجهة »¹⁹ .

المطلب الثاني : مرتكزات و حدود التمويل الجهوي وفق الدستور المغربي .

إن دور الجهة في تعزيز اللامركزية، و إتمام البناء المؤسساتي، يظهر بشكل واضح من خلال هيكلها و وظائفها، و سبل العمل في التسيير اليومي للشؤون الجهوية، خصوصا المهام المنوطة بالجهاز التداولي " المجلس الجهوي" . و كلها اختصاصات تحتاج لموارد مالية، قادرة على الاستجابة للحاجيات الترابية و التنموية.

لقد أقرت التوصيات التي جاء بها تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية على ضرورة تعزيز القدرات المالية للجهات لتجاوز أزمة التدبير ، حيث أشارت استنتاجات اللجنة الاستشارية للجهوية « أن الموارد المالية للجهات ليست ملائمة لأهداف مشروع الجهوية ، سواء على مستوى الاختلالات المتعلقة بالتحصيل الجبائي أو الافتراض و كذا مساطر الميزانية . كما أكدت اللجنة الاستشارية للجهوية في نفس التقرير على أن تحسين و تطوير قدرات الجهات على الانخراط الفعلي في مشروع الجهوية المتقدمة ، يبقى رهينا بمختلف الإصلاحات و الإجراءات التي سيتم اتخاذها من أجل الرفع من مواردها المالية²⁰ » . لهذه الغاية جاء الدستور المغربي لعام 2011، بمجموعة من النصوص و التي تشير إلى مختلف موارد التمويل الجهوي (فقرة أولى) ، كما و ضع حدودا لهذا التمويل من خلال تنصيبه على مبدأي التدبير الحر و التفرع ، (الفقرة ثانياة).

الفقرة الأولى : المرتكزات الدستورية للتمويل الجهوي .

نظرا للأعطاب التي عرفها مسار الجهوية ببلادنا على مستوى التفاوت الحاصل في المؤهلات و الموارد الجهوية، كان لا بد من البحث عن مصادر تمويل جديدة تواكب المستجدات الجهوية الجديدة ، هكذا فقد حرص المشرع المغربي من خلال الباب التاسع من دستور المملكة لعام 2011 على دسترة العديد من مقتضيات التنظيم اللامركزي و المتعلقة بالتمويل ، حيث نص في المادة 141 من دستور 2011 على أنه : " تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية ، و موارد مالية مرصودة من قبل الدولة ، على أن يكون كل اختصاص تنقله الدولة

¹⁸ - عبد الحق المرجاني، " الجهوية في بعض الدول المتقدمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، مرجع سابق ، ص 86.

¹⁹ - Marie-Madeleine MIALOT MULLER, Évolution de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l'Europe, Commission de la gouvernance, 29e SESSION, Strasbourg, 20-22 octobre 2015.

²⁰ - اللجنة الاستشارية للجهوية ، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الثاني ، الجوانب المؤسساتية ، سنة 2011 ، ص 120.

إلى الجهات و الجماعات الترابية الأخرى مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له²¹. وتجاوزا لأزمة التمويل الجهوي ، نجد المشرع يفصح عن منافذ جديدة للتمويل من خلال تبنيه لمبدأي التضامن و التعاون ، فقد أكد دستور 2011 في الفقرة الأولى من المادة 142 على أنه : " يحدث لفترة معينة و لفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي ، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية ، و البنيات التحتية الأساسية و التجهيزات".

يهدف هذا التأهيل الاجتماعي ، « إلى الإسراع بسد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، و التي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات . فهو تأهيل كاف لتجنب ضغط مالي لا تتحمله موارد الدولة و لتمكين كل من البنيات الجهوية الجديدة من بناء قدراتها الذاتية على الفعل و المواكبة اعتبارا لخصوصياتها²² ». و بموجب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 142 السالفة الذكر، يؤكد المشرع أيضا على ضرورة إحداث صندوق للتضامن بين الجهات، " يهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها"²³. للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات و عن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية و عن الفوارق الجغرافية و الديمغرافية بينها، تضح فيه بداية 10% من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة لكل جهة ، و توزع مداخيل هذا الصندوق بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات²⁴.

لقد كرس المشرع مبدأي التضامن و التعاون على مستوى الدستور في المادة 136، و الذي تؤكد على أنه " يرتكز التنظيم الجهوي و الترابي، على مبادئ التدبير الحر، و على التعاون و التضامن، و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، و الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة"²⁵.

إضافة إلى التكريس الدستوري للمشرع ي على هذين المبدأين، فقد عمل على وضع الوسائل و الآليات الكفيلة لتحقيقهما على أرض الواقع ، و التي من المفروض أن تدعم الدور التنموي للجهات ، و الحد من الاختلالات و الفوارق فيما بينها ، و كضمانة قانونية على ذلك تحيل المادة 35 من الدستور المغربي لعام 2011 على : " تعمل الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة ، لتيسير استفادة المواطنين و المواطنات، على قدم المساواة من الحق في :

- العلاج و العناية الصحية؛
- الحماية الاجتماعية و التغطية الصحية، و التضامن التعاضدي أو المنظم من طرف الدولة؛

²¹- المادة 141 من الدستور المغربي لعام 2011.

²²- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الأول ، التصور العام ، سنة ص 29 .

²³- المادة 142 من الدستور المغربي لعام 2011.

²⁴- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ، ص 33.

²⁵- المادة 136 من الدستور المغربي لعام 2011.

- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج و ذي جودة ؛
- التنشئة على التثبنت بالهوية المغربية، و التوابث الوطنية الراسخة ؛
- السكن اللائق ؛
- الشغل و الدعم من طرف السلطات المحلية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي ؛
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق ؛
- الحصول على الماء والعيش الكريم في بيئة سليمة ؛
- التنمية المستدامة²⁶ .

إن ما ينبغي الإشارة إليه من خلال المادة 35 من الدستور ، هو أن على المشرع أن يعي ، أنه بقدر ما يضع ضمانات و مرتكزات قانونية للتمويل الجهوي ، بقدر ما يتزايد حجم الإنفاق على مستوى الجهات ، ما يتطلب تضافر الجهود من قبل الحكومات و الأحزاب السياسية و الجماعات الترابية الأخرى و الهيئات الرقابية و المجتمع المدني ، لتنمية الموارد المالية الجهوية تجاوزا لكل الاختلالات التدييرية على المالي الجهوي سواء على مستوى تديير الموارد أو التكاليف. و هو الشيء الذي نجد الإشارة إليه في المادة 40 من الدستور حيث تلزم " على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، و بشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد ، و كذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات و الكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد²⁷ .

تعزيزا لهذا المنطق، الذي يعد أحد مرتكزات مشروع الجهوية المتقدمة، نصت المادة 144 من دستور 2011 على إمكانية تأسيس الجماعات الترابية لمجموعات فيما بينها، و ذلك بهدف التعاضد في البرامج و الوسائل²⁸ ، و هي منفذ آخر لتمويل المشاريع ذات الأهداف المشتركة على المستوى الجهوي، و بذلك ستصبح النصوص المتعلقة بخيار الجهوية مؤطرة بقانون تنظيمي، حسب مقتضيات المادة 146 من دستور 2011 ، و كلها مقتضيات تتعلق بالتمويل الجهوي و طرق تدييره كما يلي :

- شروط تديير الجهات لشؤونها بكيفية ديمقراطية، و عدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح ، و حالات التنافي، و منع الجمع بين الانتدابات، و كذا النظام الانتخابي ، و الأحكام المرتبطة بتحسين التمثيلية النسائية داخل المجالس الجهوية ؛

²⁶ - المادة 35 من الدستور المغربي لعام 2011.

²⁷ - المادة 40 من الدستور المغربي لعام 2011.

²⁸ - المادة 144 من الدستور المغربي لعام 2011.

- شروط تنفيذ رؤساء المجالس الجهوية للمداولات والمقررات طبقا لمقتضيات المادة 138 من الدستور؛
 - الشروط المرتبطة بتقديم العرائض من طرف المواطنين و الجمعيات طبقا لمقتضيات المادة 139 من الدستور؛
 - الاختصاصات الذاتية و المشتركة بين الجهات و الدولة و الاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا لمضامين المادة 140 من الدستور ؛
 - النظام المالي للجهات ؛
 - المصادر التمويلية للجهات المنصوص عليها في المادة 141 من الدستور؛
 - الموارد و الكيفيات التي يتم بها تسيير كل من صندوق التاهيل الاجتماعي و التضامن بين الجهات طبقا لمقتضيات المادة 142 من الدستور، وشروط و كيفيات تأسيس المجموعات الجهوية طبقا لمضامين المادة 144 من الدستور؛
 - المقتضيات الهادفة لتشجيع تنمية التعاون بين المجموعات الجهوية ، و كذا الآليات الهادفة إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي ؛
 - قواعد الحكامة المتعلقة بمبدأ التدير الحر و حسن تطبيقه، و مراقبة الصناديق و البرامج ، و تقييم الأعمال و الإجراءات المحاسبية²⁹.
- الفقرة الثانية : حدود التمويل الجهوي .

خصص المشرع المغربي من خلال الوثيقة الدستورية لعام 2011 بابا كاملا للجماعات الترابية ، حيث عملت كل مقتضياته التشريعية على هندسة الإطار العام المتعلق بتدبير الجهات باعتبارها في صدارة باقي الجماعة الترابية . فتماشيا مع روح الوثيقة الدستورية، و خاصة المقتضيات المتعلقة بالتمويل الجهوي و سبل تديره و التي تطرقنا إليها في الفقرة السابقة، نجد أنه لا يمكننا الحديث عن مسألة التمويل الجهوي دون التطرق إلى بعض المبادئ و التي تعتبر في نظرنا أهم المرتكزات الدستورية التي تحدد مسارات تدبير الموارد المالية الجهوية ، سواء على مستوى جلب الموارد المالية أو صرفها ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال مبدأ التدير الحر (أولا)، و مبدأ التفرع (ثانيا)، نظرا لما يؤسس له هذين المبدأين من حدود على مستوى التمويل و الاستقلالية .

²⁹- المادة 146 من الدستور المغربي لعام 2011.

أولاً : مبدأ التدبير الحر .

جعل المشرع المغربي التدبير الجهوي من خلال الوثيقة الدستورية لعام 2011 يرتكز على مبدأ التدبير الحر ، و الذي تمت الإشارة إليه ، في مجموعة من مواد الدستور و التي تؤسس لهذا المبدأ ، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر ، كما هو الحال بالنسبة للمادة 136 الذي أشرنا إليها سابقا ، و التي تؤكد على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبادئ التدبير الحر.

يفيد هذا المبدأ اصطلاحاً « الحرية في التدبير و الإدارة ، و من ثم فهو لا يعني الحرية في الحكم، بل يقتصر على الحرية في تدبير أو إدارة الشؤون الإدارية دون السياسية³⁰ ». و تعود « أصول هذا المبدأ إلى الدساتير الفرنسية ، حيث تمت الإشارة إليه في بداية الأمر من خلال المادة 87 من دستور 1946، ليتم بعد ذلك التأكيد عليه بموجب المادتين 34 و 72 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958³¹ ». و هو ما منح الجماعات المحلية بفرنسا مزيداً من حرية التدبير والتصرف في شؤونها ، « فقد منح هذا المبدأ للجماعات حرية إدارة مجالها و تدبير مواردها المالية و البشرية وفق الشروط المحددة في الدستور و القانون. و قد كان لاجتهادات القضاء الدستوري الفرنسي أهمية بارزة في وضع الأسس الأولية و النظرية للمبدأ، و كذا تحديد مضمونه و توضيح مجاله و ضمان الالتزام بتطبيقه و حمايته من تدخل المشرع³² ». و بذلك تكون علاقة هذا المبدأ بالجهات ببلادنا ، تعني (حرية و استقلالية هذه الجهات في تدبير شؤونها). لتشمل هذه الحرية أو الاستقلالية عناصر مختلفة في التدبير³³ . و هي قاعدة يقرها المشرع المغربي في الوثيقة الدستورية.

على هذا الأساس ، يكون المشرع المغربي جعل من هذا المبدأ ، مبدأ عاماً يشمل كل المجالات الإدارية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية و المالية الخ... و هو بذلك سار اتجاه نظيره الفرنسي حيث ترك للمجالس الجهوية حرية التصرف و التدبير وفق مقتضيات الدستور و القانون ، و حدد هذه المقتضيات بنص تنظيمي، حيث نص في المادة 146 من الدستور على قانون تنظيمي يحدد مبادئ و قواعد و شروط تنظيم و تدبير الجماعات الترابية، بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر³⁴ .

في نفس السياق ، نجد المادة 141 تتضمن مقتضيات ترتبط بإحدى تطبيقات هذا المبدأ، حيث تنص المادة المذكورة أعلاه على أنه : " تتوفر الجهات و الجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية ، و موارد مالية مرصودة من قبل الدولة ، و كل اختصاص تنقله الدولة إلى هذه الجماعات الترابية يكون مقترناً بتحويل الموارد المطابقة له.

³⁰ - Tarik Zair : «Le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD n° 107 Novembre - Décembre 2012 , p.14.

³¹ -Bernard stirn, les sources constitutionnelles de droit administratif 3 Edition L.G.D.J 1999,p. 114.

³² - أحمد بوسيدي، " التدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنبر القانوني عدد مزدوج أبريل- أكتوبر - سنة 2012 ، ص197.

³³ - الفقرة الأخيرة من المادة 1 من الدستور المغربي 2011 : "لتنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة..."

³⁴ - المادة 146 من الدستور المغربي لعام 2011.

إن مضامين المادة 141 تحيل القارئ على استقلالية الجهات في تدبير مواردها المالية خاصة الموارد الذاتية، وهو الشيء الذي يتنافى مع مقتضيات القانون الجبائي للجماعات الترابية و القوانين المالية ، على مستوى بعض الضرائب و الرسوم و الأتاوى ، و التي سنتطرق إليها على مستوى التمويل الجبائي الجهوي. فبالرجوع للمادة 138 من الدستور المغربي نجد أنها تنص على ما يلي: " يقوم رؤساء مجالس الجهات و رؤساء مجالس الجماعات الترابية بتنفيذ مداورات هذه المجالس و مقرراتها". كما حدد المشرع من خلال المادة 146 شروط تفعيل مقتضيات المادة 138 السالفة، و الذي تمت ترجمته من خلال مضامين المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و الذي جاء فيها ما يلي: " يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداورات المجلس و مقرراته، و يتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك....."، و بالتالي ، فممنح المشرع السلطة التنفيذية لرؤساء الجهات من خلال مقتضيات المادة 101 السالفة الذكر يشكل أساساً قانونياً للتدبير الحر الذي يعني في نفس الوقت سلطة التقرير و سلطة تطبيق القرارات المالية الجهوية ، و بهذا تكون مقتضيات المادة 101 من القانون التنظيمي تتماشى مع مقتضيات المادة 138 من الدستور و تحترم بذلك مبدأ الهرمية في التشريع . وهو الشيء الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته الشهيرة ، الذي أكد على " أن مبدأ التدبير الحر يشكل أحد الحريات العامة التي لا يجب المساس بها " مقراً بذلك أن حرية التصرف و التدبير يجب أن تمارس وفق المقتضيات التشريعية³⁵.

انطلاقاً من المقتضيات السابق ذكرها، يمكننا اعتبار مبدأ التدبير الحر أساساً للتمويل الجهوي . و بذلك يكون المشرع المغربي، « قد وضع أساساً دستورياً لمبدأ التدبير الحر، كما حدد بعض تطبيقاته و مقوماته ، غير أن ذلك لا يعني ، تحديد مدى و نطاق هذا المبدأ إلا في حدود ضيقة³⁶ ». و هو ما سيؤسس له من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

ثانياً : مبدأ التفريع .

جعل المشرع المغربي لأول مرة من مبدأ التفريع قاعدة دستورية من خلال المادة 140 من دستور 2011، و الذي يعد مبدأ « من مبادئ القانون العام الدولي ، حيث استعمل لأول مرة كمعيار لتوزيع الاختصاصات بين المجموعة الأوروبية ، و الدول الأعضاء في معاهدة ماستريخت سنة 1992، و قد استعمل هذا المبدأ ، كذلك في العلاقات الدولية ، فيما يخص دور الأمم المتحدة في تطبيق مبدأ حق التدخل ، أو واجب التدخل ، ليعني ضرورة توزيع

³⁵ - قرار مجلس الدولة الفرنسي :
³⁶ - عبد الخالق علاوي ، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية و إعداد التراب في ضوء دستور 2011 " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 115 ، سنة 2014 ، ص 154 .

الاختصاصات و السلطات بين الدول ، و المنظمات الدولية³⁷ ، كما « تم التنصيص على هذا المبدأ في المادة 3 " ب " ، من معاهدة ماستريخت، و التي تنص على المبادئ التالية:

- مبدأ التأويل الضيق لاختصاصات المجموعة الأوروبية؛
- مبدأ التفريع بصريح العبارة؛
- مبدأ النسبية (منع التعسف) .

فهذا المبدأ لم يبقى حكرا على القانون العام الدولي، و إنما انتقل إلى القانون العام الداخلي، و لهذا ارتبط في فرنسا بمجال اللاتركيز، حيث تتم معالجة الشؤون على المستوى الترابي، و يبقى تدخل السلطة المركزية استثنائيا. و قد أثار اعتماد هذا المبدأ في فرنسا، نقاشا دستوريا بحجة ارتباطه بالدول الفيدرالية، و يصعب تطبيقه في حالة فرنسا لاعتبارين :

- فرنسا دولة موحدة، عرفت تاريخيا، مركزية إدارية وسياسية، لم تعط أهمية لمبدأ التفريع؛ من جهة أخرى، عرفت نوعين من التنظيم الإداري و توزيع الاختصاصات، و ما نتج عن ذلك من تنافس بينهما³⁸ .

و للإشارة، « فالدستور الفرنسي ، لا ينص على المبدأ، و إنما يؤكد على مبدأ عدم تجزئ الجمهورية. أما في المغرب ، فقد تم التأكيد على هذا المبدأ في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة ، حيث اقترحت اللجنة عملا بمبدأ التفريع أن تتقاسم الدولة مع الجهات جل المجالات المتعلقة بالتنمية المندمجة ، كما اقترحت اللجنة أن تكون للجهات اختصاصات ذاتية ، تمكها من حرية اتخاذ التصرف في إطار القانون بحسب قدرتها التمويلية ، إضافة إلى الاختصاصات المنقولة إليها من طرف الدولة³⁹ .» بمعنى أن يتم توزيع الأعباء حسب القدرات التمويلية ، بين تلك التي في وسع الجهة ، من خلال اختصاصاتها الذاتية ، و تلك التي تحتاج إلى التعاون ، من خلال اختصاصاتها المشتركة مع الدولة ، ثم الأعباء المحولة إليها ، و التي تتطلب تحويل الموارد المالية الموازية. كما نجد من تطبيقات مبدأ التفريع مقتضيات المادة 140 ، التي تشير إلى الاختصاصات التي منحها المشرع للجهات، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه، على أن هاته الجهات باعتبارها جماعة ترابية، تتوفر على اختصاصات

³⁷ - أحمد بوسيدي، " الأسس الدستورية للجماعات الترابية " ، مرجع سابق ، ص 206 .

³⁸ - إبراهيم أولتيت ، " بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011 " ، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، أيام 27 26 أبريل - سنة 2007 ، ص 41 .

³⁹ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول ، التصور العام، مرجع سابق ، ص 23 .

ذاتية، و اختصاصات مشتركة و أخرى منقولة إليها⁴⁰. كما تشير مقتضيات الفقرة الثانية من نفس المادة، على توفرهاته الجهات على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

نجد بموجب هذا المبدأ ، و حسب ما ورد في المادة 140 من الدستور اعتراف المشرع الجهات ، باختصاصات ذاتية ، و التي تدخل في نطاقها ، الاختصاصات المالية ، إلا أن المشرع اكتفى بالإشارة لهذه الاختصاصات الذاتية دون ذكر حدودها ، كما أنه لم يعطي توضيحا لكيفية توزيع هذه الاختصاصات بين الدولة و الجماعات الترابية، و لا بين الجماعات الترابية فيما بينها، و هو الأمر عينه بالنسبة للجهات.

يبدو أن المشرع المغربي جعل من مبدأ التفريع مبدأ ففضاضا على مستوى تطبيقاته من خلال مقتضيات الوثيقة الدستورية، و هو ما يتضح من خلال المادة 140 السالفة الذكر، و التي توجي مضامينها إلى الاختصاصات و الصلاحيات في شقها الإداري و المالي و الاقتصادي الخ...، و هو ما أشرنا إليه سابقا.

فعندما تشير الفقرة الأولى من المادة 140 إلى منح الجهات اختصاصات ذاتية ، فهذا يحيلنا بطبيعة الحال إلى صلاحية تدبير الموارد المالية ، و هو نفس الشيء بالنسبة للفقرة الثانية من نفس المادة ، و التي تشير إلى توفرهاته الجهات على الصلاحيات في مجالات اختصاصاتها ، ما يجعلها ذات صلاحيات على المستوى المالي . بذلك يكون المشرع المغربي قد خول للجهات هاته الاختصاصات بناء على مبدأ التفريع بهدف التخفيف من سلطات الوصاية المركزية على مستوى الأعمال الإدارية و المالية ، و تيسير ممارستها من قبل المعنيين بها على المستوى الجهوي ، ما يشكل دعما على مستوى إعداد و تخطيط و تنفيذ القرارات المالية للجهات .

من خلال القراءة التحليلية لنصوص الوثيقة الدستورية، و المرتبطة بمبدأ التدبير الحر و مبدأ التفريع ، لا بد من الإشارة لأهم الملاحظات في هذا الشأن، و المتمثلة في أن المشرع كان واعيا بضرورة إدراج هذين المبدأين ضمن مقتضيات الوثيقة الدستورية، و ذلك ضمانا للتوازن بين الموارد و الاختصاصات، و هو بذلك جعل من مبدأ التدبير الحر هندسة دستورية توضح حدود الموارد المالية، في حين جعل من مبدأ التفريع إطارا تشريعا لتحديد الاختصاصات، و ترك للقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 مسألة تحديد مبادئ و قواعد و شروط تنظيم و تدبير هاته الجهات لاختصاصاتها و صلاحياتها حسب مضامين المادة 146 من الدستور، و هو ما عمل على تكريسه المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق اللاتمركز الإداري الجديد لعام 2018 . فرغم وعي المشرع بضرورة إدراج مبدأ التدبير الحر و مبدأ التفريع ضمن مقتضيات الوثيقة الدستورية ، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الإطار ، يتمثل في : ما هي حدود هذين المبدأين على مستوى التدبير المالي الجهوي في ظل غياب حد أدنى من

⁴⁰ - المادة 140 من الدستور المغربي لعام 2011.

الاستقلال المالي؟، بمعنى ما مدى توفر الجهات على الموارد المالية اللازمة لممارسة الاختصاصات (مبدأ التفريع)، و ما مدى توفرها على درجة من الاستقلالية في إنفاق مواردها المالية (مبدأ التدبير الحر)، و هو ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي من خلال مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 المعدل و المتمم بالقانون رقم 07.20.

المبحث الثاني : التمويل الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20.

استنادا إلى المقتضيات الدستورية لعام 2011، صدر القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، محددًا لمصادر الموارد المالية الجهوية في مجموعة من المواد كأساس قانوني للتمويل الجهوي، و قد جاء القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20 لعام 2020 ليفصل إجراءات التمويل الذاتي الجهوي في شقه الجبائي . فرغم المستجدات التي جاءت بها هذه الترسنة القانونية و المزايا التي تهدف إلى عقلنة التدبير المالي الجهوي، فإنها مع ذلك لا تخلو من بعض النواقص التي تحول دون تحقيق الأهداف الملائمة لتطلعات المعنيين بمسارات التدبير المالي الجهوي، و هو ما سنتطرق إليه من خلال إبراز حدود و إكراهات التمويل على المستوى الجهوي انطلاقًا من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات (المطلب الأول) ، و القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20 (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : مستجدات التمويل الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

أقرت اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها المتعلق بالجهوية ، بأن « وضعية الموارد المالية المخصصة للجهات لا تتلاءم مع الأهداف المتوخاة من مشروع الجهوية المتقدمة في ظل وجود عدة اختلالات ، تتعلق بالتحصيل و الإمكانيات الجبائية و الاقتراض و المساطر المتعلقة بالميزانية ، و التي تشكل عائقًا أمام تقديم الجهة لخدماتها العمومية و تحقيق التنمية المنشودة . كما أكدت اللجنة على أن الانخراط الفعلي للجهات رهين بالتدابير و الإصلاحات التي سيتم اتخاذها للرفع من مواردها المالية⁴¹»، لذلك جاء التنصيص على ذلك من خلال الوثيقة الدستورية للمملكة في المادة 141، و التي تؤكد على توفر الجهات إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى ، على موارد مالية مرصودة من قبل الدولة ، و ربطت كل اختصاص منقول بموارد مالية مطابقة له . كما جاء القانون

⁴¹ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول ، التصور العام ، مرجع سابق ، ص 24.

التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات كتجسيد لهاته المقترضات الدستورية (الفقرة الأولى)، و عمل المشرع بتفصيلها ورسم حدودها من خلال عدة مراسيم تطبيقية ، و التي لا تخلوا من بعض الملاحظات، و التي سنتطرق إليها في (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : تمويل الجهوية المتقدمة من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 114.11 .

يرتكز التمويل الجهوي على مجموعة من الموارد، و التي جعل لها المشرع حدودا من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 114.11، على غرار ما جاء في مضامين الوثيقة الدستورية لعام 2011. حيث تشتمل موارد الجهة حسب مضمون المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 114.11، على حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، خاصة فيما يتعلق بالضريبة على الشركات و بالضريبة على الدخل، و الرسم على عقود التأمين، إضافة إلى المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة طبقا لأحكام المادة 188 من نفس القانون⁴²، و التي تؤكد طبقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور، أنه ترصد الدولة للجهات ، بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5 % من حصة الضريبة على الشركات، و 5 % من حصة الضريبة على الدخل، و 20% من حصة الرسم على عقود التأمين ، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021⁴³. و تفعيلا لأحكام هذا القانون التنظيمي أدرج المشرع خلال قوانين المالية لسنوات 2017 – 2018 - 2016 2019 حصص الضرائب المخصصة لفائدة هاته الجهات. و قد أضاف المشرع من خلال المادة 189 من القانون التنظيمي إلى جانب حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية و المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه و السالفة الذكر ، مصادر مالية أخرى تم حصرها في الفصل الثاني من القسم الخامس من القانون المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، تحت عنوان " النظام المالي للجهة و مصدر مواردها المالية " ، و التي حددها في ما يلي:

- حصة الضرائب و الرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصة الأجور عن الخدمات المقدمة، طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي؛
- حصة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛

⁴² - المادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁴³ - المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

- حصيلة الاستغلالات و الأتاوى و حصص الأرباح، و كذلك الموارد و حصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات و المقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها؛
- الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛
- حصيلة الاقتراضات المرخص بها ؛
- دخول الأملاك و المساهمات ؛
- حصيلة بيع المنقولات و العقارات ؛
- أموال المساعدات و الهبات و الوصايا؛
- مداخيل مختلفة و الموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁴⁴.

كما منح المشرع للجهات حق الاستفادة من تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية إلى حين استخلاص المداخيل الواجبة التحصيل برسم الموارد الضريبية و حصتها من ضرائب الدولة⁴⁵. و التي تمنح لتسديد النفقات الإجبارية المتعلقة بالتسيير. حيث يكون منح هذه التسبيقات المالية بطلب معلل لرئيس مجلس الجهة يوجهه إلى السلطة الحكومية المكلفة بالمالية عن طريق السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد موافقة وزير هذه الأخيرة ، مشفوعا ببيان عن وضعية استخلاص المداخيل الضريبية و حصة الجهة من ضرائب الدولة. و يتم تسديد التسبيقات المالية التي استفادت منها الجهة داخل نفس السنة المالية موضوع الاستفادة، كما يحدد سعر فائدة هذه التسبيقات و شروط منحها ومدة ومسطرة تسديدها بقرار مشترك لوزير الداخلية و الوزير المكلف المالية⁴⁶.

في سياق التنوع و الرفع من الموارد المالية الجهوية و حسن تديرها، جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بمصادر تمويلية أخرى على المستوى الجهوي، و التي بدورها ستساهم في الرفع من القدرات التمويلية للجهات أو على الأقل تكون بمثابة آليات تديرية للمال العام الجهوي، كصندوق التأهيل الاجتماعي، و صندوق التضامن بين الجهات، و وكالة تنفيذ المشاريع، تحت مراقبة المجلس الجهوي، و مجموعة الجهات، و غيرها من الإجراءات، التي ستساهم في إخراج الجهات من الأزمة التمويلية التي تعاني منها.

⁴⁴ - المادة 189، القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁴⁵ - المادة 191 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁴⁶ - مرسوم رقم 2.17.279 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد كفيات منح التسبيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجهة وتسديدها .

أولاً : صندوق التأهيل الاجتماعي للجهات .

نظراً لضرورة سد العجز الحاصل في مجالات التنمية البشرية، و التجهيزات و البنيات التحتية الأساسية، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي للجهات، في حين ترك لقوانين المالية مهمة تحديد مدة العمل بهذا الصندوق و موارده و نفقاته و كيفية تسييره، طبقاً لمقتضيات المادة 142 من الدستور⁴⁷. كما جعلت مقتضيات هذا القانون من رئيس الحكومة أمراً بقبض مداخيل و صرف نفقات هذا الصندوق، إضافة إلى منحه صلاحية تعيين ولاة الجهات كأمرين مساعدين بقبض مداخيل الصندوق، و صرف نفقاته وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية المتعلقة بالمحاسبة العامة⁴⁸. كما جعل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 معايير الاستفادة من صندوق التأهيل الاجتماعي و البرامج السنوية و القطاعية في مجال التأهيل الاجتماعي و كيفية تتبع و تقييم البرامج و افتتاحها و تحيينها مرحلياً تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية و السلطة الحكومية المكلفة بالمالية⁴⁹. و التي حددها المرسوم في المادة الأولى كما يلي:

- الناتج الداخلي الخام الفردي ؛
- عدد الساكنة بالعالم القروي ؛
- حجم استثمارات الدولة و المؤسسات العمومية المنجزة بالجهة ؛
- نسبة الهشاشة بالجهة ؛
- طبيعة المشاريع المراد تمويلها⁵⁰.

كما تحدد كيفية تطبيق نسب المعايير المحددة في المادة الأولى أعلاه، و إنجاز التشخيص المشار إليه في المادة 3، و إعداد البرامج المشار إليها في المادة 2 من نفس المرسوم، و تقييمها و تتبعها بمقتضى قرار لوزير الداخلية⁵¹.

ثانياً: إحداث صندوق عمومي للتضامن بين الجهات .

يحدث صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد و التقليل من التفاوتات الحاصلة بين الجهات، و ذلك بموجب المادة 142 من الدستور، و الذي تحدد قوانين المالية موارده و نفقاته و كيفية

⁴⁷ - المادة 229 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁴⁸ - المادة 230 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁴⁹ - المادة 231 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁵⁰ - المادة 1، مرسوم رقم 2.17.598 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي .

⁵¹ - المادة 5، نفس المرجع .

تسييره⁵²، ويعتبر وزير الداخلية طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي للجهات أمرا بقبض مداخل و صرف نفقات هذا الصندوق⁵³، وتحديد معايير توزيع مداخل هذا الصندوق على الجهات المعنية سن المشرع مرسوما لذلك يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات⁵⁴، و الذي جعل توزيع هذه الموارد المالية بموجب المادة الأولى من المرسوم توزع وفق المعايير التالية:

- مؤشر التنمية البشرية ؛
- الناتج الداخلي الخام الفردي ؛
- عدد العاطلين ؛
- عدد الساكنة القروية ؛
- عدد الساكنة في الهوامش الحضرية ؛
- طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية .

وقد جعل المشرع النسب المئوية لمعايير التوزيع المنصوص عليها في المادة الأولى المذكورة أعلاه تحدد بمقتضى قرار لوزير الداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات، و ذلك بموجب مقتضيات المادة الثانية من نفس المرسوم⁵⁵. فمن الإيجابيات التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 في إطار التمويل الجهوي، هو تحويل الجهات إمكانية الحصول على تمويلات أخرى، و ذلك عن طريق إبرام اتفاقيات التعاون و الشراكة⁵⁶، و كذا عن طريق الاتفاقيات المبرمة مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي⁵⁷. و في نفس السياق، منح القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات، آلية تمويلية أخرى تتمثل في عمليات الاقتراض حيث منح المشرع لمجلس الجهة حق التداول في الاقتراضات و الضمانات الواجب منحها⁵⁸، و إبرام و تنفيذ العقود المتعلقة بالقروض⁵⁹، و التي

⁵² - المادة 234 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁵³ - المادة 235 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁵⁴ - المادة 236 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁵⁵ - مرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) بتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات.

⁵⁶ - القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 :

المادة 93 : "يمكن للجهة، بمبادرة منها، و اعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها."

المادة 162 : "يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص."

⁵⁷ - المادة 82 : يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي و كذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

⁵⁸ - المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁵⁹ - المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

جعلها تخضع لقواعد تحدد بنص تنظيمي⁶⁰، حيث تخصص هذه القروض، بصفة حصرية، لتمويل نفقات التجهيز، كما يمكن أن تخصص لتمويل مساهمات الجهة في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة⁶¹.

الفقرة الثانية: ملاحظات حول المستجدات المالية للقانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات .

من خلال قراءتنا لمقتضيات المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، خاصة الشق المتعلق بالتدرج في رفع نسب الضرائب المخصصة للجهات تبين لنا الالتزام بمقتضيات هذه المادة، الشيء الذي يظهر لنا جليا من خلال المقارنة ما بين نسبة الضرائب المخصصة للجهات برسم سنتي 2016 و 2017، و الأخرى المخصصة برسم سنتي 2018 و 2019، كذلك الأمر بالنسبة للضريبة على عقود التأمين والتي تم الرفع منها إلى 20% بدل 13% التي كانت سابقا، وهو ما يتضح من خلال الجدول التالي :

الجدول رقم: 3

توزيع الحصص الضريبية المرصودة للجهات حسب نوع الضرائب برسم سنوات 2016-2017/2018-2019

النسب المئوية 2019 ⁶⁵	النسب المئوية 2018 ⁶⁴	النسب المئوية 2017 ⁶³	النسب المئوية 2016 ⁶²	الضرائب
5 %	4 %	3%	2%	الضريبة على الدخل
5 %	4 %	3%	2%	الضريبة على الشركات
20% على الشكل التالي: - 18 % الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات. - 2% لصندوق التضامن بين الجهات.	20% على الشكل التالي: - 18 % الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات. - 2 % لصندوق التضامن بين الجهات.	20 % على الشكل التالي: - 18 % الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات. - 2% لصندوق التضامن بين الجهات.	20 % على الشكل التالي: - 18 % الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصودة للجهات. - 2% لصندوق التضامن بين الجهات.	الضريبة على عقود التأمين

إنجاز شخصي بناء على معطيات قوانين المالية لسنوات 2016-2017/2018-2019.

⁶⁰ - المادة 190 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

⁶¹ - مرسوم رقم 2.17.294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة .

⁶² - المواد 11-13-14، ظهير شريف رقم 150.15.1، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015) بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016، الجريدة الرسمية عدد 6423، 9 ربيع الأول 1437 (21 ديسمبر 2015)، ص 10106 - 10107 .

⁶³ - المواد 7-8، ظهير شريف رقم 1.17.13 صادر في 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017، الجريدة الرسمية عدد 6577، 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017)، ص 3499 .

⁶⁴ - المواد 12-13-14، ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018، الجريدة الرسمية عدد 6633، 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017)، ص 7384 - 7383 .

⁶⁵ - المواد 12-13-14، ظهير شريف رقم 1.18.104، صادر في 12 ربيع الآخر 1440 (20 ديسمبر 2018) بتنفيذ قانون المالية رقم 80.18 للسنة المالية 2019، الجريدة الرسمية عدد 6736 مكرر، 13 ربيع الآخر 1440 (21 ديسمبر 2018)، ص 9650 .

تعد الأرقام المشار إليها سابقا مؤشرا و التزاما آخر بالمقتضيات الدستورية ، و التي تنص عليها الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور ، الشيء الذي سيساعد هذه الجهات من رفع إمكانياتها المالية ، و بالتالي يكون المشرع قد التزم بتوصيات اللجنة الاستشارية للجهوية ، و التي أوصت في توصياتها على ضرورة تعزيز الإمكانيات المالية في أقرب الآجال على الأقل على مستوى الضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات ، و إن كانت اللجنة أوصت من الرفع من حصة الرسم المفروض على عقود التأمين ليصل إلى % 25 بدل % 20 المعمول بها حاليا و التي جعلها المشرع كسقف لهذا الرسم .

إن ما يعاب في هذا الجانب، هو الكيفية التي يتم بها توزيع حصص الضرائب المرصدة للجهات و التي تظهر عدة تفاوتات على صعيد مختلف الجهات و التي يبينها الجدول أدناه:

الجدول رقم: 4

توزيع حصيلة الضريبة المرصودة للجهات برسم سنة 2018 بملايين الدراهم⁶⁶ .

الجهة	حصة الضريبة
الدار البيضاء- سطات	901
مراكش - اسفي	716.9
الرباط - سلا - القنيطرة	698.1
فاس - مكناس	692.9
طنجة - تطوان - الحسيمة	606.5
الجهة الشرقية	579
سوس ماسة	570.8
بني ملال - خنيفرة	527.3
درعة - تافيلالت	519.7
العيون - الساقية الحمراء	466.1
الداخلة - وادي الذهب	435.7
كلميم - وادنون	363.9

المصدر: إنجاز شخصي بناء على معطيات قانون المالية 2018.

⁶⁶ - ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، مرجع سابق.

من جهة أخرى، فاعتماد المشرع للتدرج فيما يخص رصد حصة الجهات من حصيلة ضرائب الدولة و المخصصات المالية من الميزانية العامة، لا يتماشى و مقتضيات المادة 197 من القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات، و التي تؤكد على أن إعداد الميزانية يتم على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد و تكاليف الجهة طبقا لبرنامج التنمية الجهوية، و تحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد و التكاليف. إن عدم معرفة الجهات للموارد المرصودة لها عن كل سنة مالية بشكل مسبق يشكل عائقا أمام برمجتها لمواردها و نفقاتها، مع العلم أن برمجة الميزانية المتعددة السنوات تستوجب تشخيصا و معرفة بحاجيات و أولويات الجهات، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المالية المتاحة، ناهيك عن منح المشرع صلاحية إعداد مشروع البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة لرئيس الجهة بناء على توقعات مجموع موارد و تكاليف الجهة طبقا لبرنامج التنمية الجهوية و الذي يكون مشروع هذه البرمجة مقرونا بأهداف و مؤشرات النجاح⁶⁷. و هو ما يتعارض مع واقع المؤهلات العلمية لرؤساء الجهات و التي تتطلبها عملية برمجة و تخطيط الميزانية. علما أن نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة يحدد بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁶⁸. و هو ما يشكل نوعا من التدخل في القرارات المالية الجهوية .

في نفس السياق، نجد إشكالية التدرج هذه تطل الاختصاصات الجهوية هي الأخرى، حيث تم ربط نقل الاختصاص الذاتي بحدود الموارد المتاحة، كما تم ربط ذلك بالتخطيط و البرمجة ، إضافة إلى الإنجاز و التدبير و الصيانة . كما تتم ممارسة الاختصاصات المشتركة طبقا لمبدأي التدرج و التمايز ، كما تشمل الاختصاصات المنقولة الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي⁶⁹.

من زاوية أخرى ، إذا كان المشرع قد منح للجهات إمكانية القيام بعمليات الاقتراضات، حيث تضمن في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 مقاربة جديدة للتمويل، و التي جعلها تخضع لقواعد تحدد بنص تنظيمي حسب منطوق المادة 190، فإنه قيد حرية اللجوء إلى هذه الاقتراضات ، حيث جعل هذه الإمكانية رهينة بموافقة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، ذلك أن مقررات المجلس المتعلقة باقتراضات الجهة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عليها⁷⁰، داخل أجل عشرين 20 يوما من تاريخ التوصل بها⁷¹.

⁶⁷ - المادة الأولى ، مر سوم رقم 2.16.305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة و آجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة ، مرجع سابق .

⁶⁸ - المادة الرابعة ، نفس المرجع .

⁶⁹ - المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁷⁰ - المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

⁷¹ - المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

نفس التحكم تؤكد مقتضيات المادة الخامسة من المرسوم المتعلق بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، حيث يتم الترخيص بالاقتراضات لدى مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدولية، وذلك بموجب قرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، و السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، بعد موافقة مؤسسة الائتمان المعنية⁷². إلا أن اشتراط المشرع أن يكون عرض ميزانية الجهة على لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة لدراسته ، مرفقا ضمن الوثائق الضرورية ببيان خاص عن الأقساط السنوية المتعلقة بتسديد القروض برسم كل سنة مالية⁷³، يعد مسألة إيجابية لتقديم ميزانية جهوية صادقة لمجموع الموارد و التكاليف ، و هو ما يعكس اعتماد مبدأ صدقية الميزانية ، حيث تقدم ميزانية الجهة بشكل صادق مجموع مواردها و تكاليفها. و يتم تقييم صدقية هذه الموارد و التكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها و التوقعات التي يمكن أن تنتج عنها⁷⁴.

لتمكين الجهات من تحديد دقيق للحاجيات و الأولويات و منحها حرية أكبر لاتخاذ القرارات المالية لتحقيق أهدافها، كرس المشرع المغربي من خلال مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، التدبير المالي حسب الأهداف⁷⁵ ، و النتائج ، حيث تقدم نفقات ميزانية الجهة داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج و مشاريع أو عمليات⁷⁶ ، تقرر بها أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة ، و كذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة ، و التي تخضع للتقييم للتحقق من فعاليتها و نجاعتها و جودة إنجازاتها⁷⁷.

إن أولويات التدبير المالي للجهات، تستدعي التحديد الدقيق للحاجيات و الأولويات الجهوية لمختلف الفئات و معرفة أثر الإنفاق المالي على فئات المجتمع ككل، و هو ما تؤكد مضامين المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، حيث يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد أهداف و مؤشرات البرامج، ما سيخفف من الفوارق الاجتماعية و أثارها السياسية، و يأتي إدماج النوع الاجتماعي في مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية لتتوجها لمجموعة من الانجازات و الإصلاحات التي يشهدها المغرب بهدف إرساء مبادئ المساواة و العدالة⁷⁸ ، و هو ما يجب العمل و الالتزام به في تدبير الشأن العام الجهوي.

⁷² - مرسوم رقم 2.17.294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة ، مرجع سابق .

⁷³ - مرسوم رقم 2.16.314 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة ، مرجع سابق .

⁷⁴ - المادة 165 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

⁷⁵ - المادة 245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

⁷⁶ - المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

⁷⁷ - المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

⁷⁸ - وزارة المالية و الخصوصية ، "تقرير النوع الاجتماعي" ، المرفق بقانون المالية لعام 2016 ، ص 131.

المطلب الثاني : ثغرات التمويل الجبائي الجهوي .

يتطلب تشخيص واقع التمويل الجبائي الجهوي معرفة مصادر هذا التمويل (الفقرة الأولى) ، وتحديد عوائقه (الفقرة الثانية) انطلاقا من المستجدات التي جاء بها القانون رقم 47.06 المتعلق بـجبايات الجماعات المحلية كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20. وهو ما سنتطرق إليه في هذا الشق من البحث .

الفقرة الأولى : حدود سلطة الجهة في اتخاذ القرار الجبائي على ضوء القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20.

يشكل القانون رقم 07.20 بتغيير و تميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية و الذي تم نشره بالجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 31 دجنبر 2020 رغبة لإصلاح النظام الجبائي المحلي في انتظار صدور القانون الإطار المتعلق بالجبايات. و يرتكز هذا القانون على محورين أساسيين يتعلق الأول بقواعد الوعاء و التحصيل و الجزاءات ، و الثاني بمساطر المراقبة و المنازعات الجبائية ، و يتضمن 6 مواد أتت لتعديل و تغيير 59 مادة و نسخ و تعويض 11 مادة من القانون الجبائي رقم 47.06 الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 2007. باستقراء مضامين الباب السادس عشر من القانون المنظم للجبايات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20 ، نجد أن المشرع بتحديد أسعار و تعريفات الرسوم المستحقة لفائدة الجهات قد سهل نظريا لمجالس الجهات سلطة التدخل و اتخاذ القرار الجبائي . لقد حدد المشرع في المادة الرابعة من نفس القانون الرسوم المستحقة لفائدة الجهات و التي قام بحصرها في ثلاث رسوم على الشكل التالي:

- الرسم على رخص الصيد البري ؛
- الرسم على استغلال المناجم ؛
- الرسم على الخدمات المقدمة للموانئ .

موازاة مع ذلك قام المشرع بتحديد أسعار هذه الرسوم وفق شروط حددها على الشكل التالي :

بالنسبة للرسم المفروض على رخص الصيد البري فقد حدد المشرع سعره في مبلغ 600 درهم عن كل سنة⁷⁹ ، كما أسند عملية استخلاص هذا الرسم للقباض التابعين للخزينة العامة للمملكة⁸⁰ .

أما بالنسبة لتحديد سعر الرسم على استغلال المناجم و الرسم على الخدمات المقدمة للموانئ ، فقد اكتفى المشرع بتحديد سقفهما الأدنى و الحد الأقصى ، ما بين درهم واحد وثلاثة دراهم عن كل طن مستخرج بالنسبة للرسم على استغلال المناجم⁸¹ . و يوزع عائد هذا الرسم بموجب المادة 120 مكررة مناصفة بين الجهة و الجماعة الترابية كما يلي:

- 50% لفائدة ميزانية الجهات التي يفرض هذا الرسم داخل مجالها الترابي؛

- 50% لفائدة ميزانية الجماعات التي يفرض هذا الرسم داخل مجالها الترابي.

يدفع مبلغ هذا الرسم بموجب مضامين نفس المادة تلقائيا لدى صندوق شسيح مداخيل الجهة أو لدى المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة، على أساس الكميات المستخرجة خلال هذه الفترة، بناء على بيان الأداء يعد وفق مطبوع نموذجي للإدارة.

بالنسبة للرسم على الخدمات المقدمة للموانئ ، فقد حدد المشرع سعره ما بين 2% إلى 5% من رقم الأعمال دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة بالنسبة⁸² . ويستخلص هذا الرسم من طرف الهيئة التي تقدم هذه الخدمات طبقا لمنطوق المادة 124 من نفس القانون .

على هذا الأساس، يكون المشرع المغربي قد منح المجالس الجهوية من خلال مقتضيات هذه المواد السالفة الذكر السلطة التنظيمية ، وهو ما يزي ما جاء في مضامين المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات⁸³ ، وكذا ما جعله المشرع أساسا لهذه السلطة التنظيمية من خلال الفقرة الثالثة من المادة 140 من دستور المملكة ، و التي اعترف من خلالها للمجالس الجهوية بحق ممارسة السلطة التنظيمية⁸⁴ . إلا أن هذا المجال لم يتركه المشرع مطلقا . حيث قام بتقييده من خلال المادة 168 من القانون رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20 ، و

⁷⁹ - المادة 115 : القانون رقم 06.47 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة (1428 30 نوفمبر 2007) كما وقع تغييره و تنميته بالقانون رقم 20.07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91.20.1 بتاريخ (16 جمادى الأولى

1442 (31 ديسمبر 2020 ..

⁸⁰ - المادة 116 ، نفس المرجع

⁸¹ - المادة 119 ، نفس المرجع.

⁸² - المادة 123 ، نفس المرجع.

⁸³ - المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 :

الفقرة الرابعة : تحديد سعر الرسوم والآتوى ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة في حدود النسب المحددة، عند الاقتضاء، بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

⁸⁴ - المادة 140 من الدستور المغربي 2011:

الفقرة الثانية: تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى ، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

ذلك بمنحه هذه الصلاحية للسلطة المركزية للداخلية الممثلة في وزيرها أو الشخص الذي يفوض له هذا الاختصاص في حالة امتناع الأمر بالصرف ، أي "رئيس الجهة" من إصدار قرار تحديد سعر هذه الرسوم⁸⁵ .
إن هذه المعطيات تشير إلى أن المشرع من خلال القانون المتعلق بالجبايات المحلية جعل مجالس الجهات تحت سلطة الوصاية المركزية ، سواء على مستوى تحديد سعر الرسوم أو من خلال تحديده المسبق للحد الأدنى و الأقصى لسعر الرسوم ، ما يجعل الجهات أمام ضعف مواردها المالية رهينة بالدعم المالي الدائم للدولة. إضافة إلى ذلك ، فإن هناك من الرسوم بحكم طبيعة أوعيتها، لا يمكن فرضها بجميع جهات المملكة ، وذلك بسبب عدم توفر كل الجهات على المناجم ، كما أن المشرع لم يحدد نوع وطبيعة هذه المناجم ، فهل يستقيم كمثال أن يكون سعر الرسم المحدد للذهب هو درهم واحد و ثلاثة دراهم عن كل طن مستخرج. نفس الشيء ينطبق على الجهات التي لا تتوفر على موانئ ، ما يضيع على بعض الجهات مجموعة من الموارد المالية الجبائية و يجعلها لن « تستفيد من الرسوم المفروضة عليها⁸⁶ » نظريا .

إن الهدف من التوزيع الضريبي هو تحقيق نوع من التوازن على مستوى الإمكانيات الجبائية للجميع الجماعات الترابية . بهدف التقليل من الفوارق في قدراتها المالية ، و ذلك بالتوفيق بين إمكانياتها و حاجياتها المالية . فإذا أخذنا التجربة الألمانية كمثال، « نجد أن توزيع المنتج الجبائي للضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات يتم وفق المصدر الجغرافي للضريبة . كما تخضع هذه العملية بشكل أساسي لآليات الموازنة الجبائية الأفقية، كما أن آلية اقتسام منتج الضريبة على القيمة المضافة التي تقوم على منح إمداد مسبق للجهات التي يقل معدل مواردها الجبائية لكل فرد عن المعدل الوطني، تندرج ضمن الموازنة الجبائية العمودية⁸⁷ » .

⁸⁵ - المادة 168 من القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية ، مرجع سابق:

إذا لم ينص هذا القانون على أسعار أو تعريفات ثابتة للرسوم الواردة فيه، يتم تحديد هذه الأسعار و التعريفات بقرار يصدره الأمر بالصرف للجماعة المحلية المعنية بعد مصادقة مجلس الجماعة المحلية.

غير أنه إذا امتنع الأمر بالصرف أو لم يصدر القرار الذي يحدد أسعار أو تعريفات الرسوم و نتج عن هذا الامتناع أو عدم الإصدار تملص من أحكام هذا القانون أو ضرر بالمنفعة العامة للجماعة، يجوز لوزير الداخلية أو للشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية أو العامل أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض بالنسبة للجماعات القروية، تحديد أسعار أو تعريفات هذه الرسوم بشكل تلقائي وذلك بعد إعلام الأمر بالصرف.

⁸⁶ - سعيد الميري ، " التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراة في الحقوق ، وحدة القانون العام الداخلي، تخصص تسيير السلطات العمومية ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط ، السنة الجامعية : 2006-2007، ص 511.

⁸⁷ - المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول الجبايات المحلية ، ماي - سنة 2015، ص 21.

الفقرة الثانية : إكراهات التمويل الجبائي على المستوى الجهوي .

بالرغم من أهمية مقتضيات القانونية التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على مستوى التمويل الجبائي ، إلا أنه لازالت هناك عدة إكراهات على مستوى النظام الجبائي تستوجب اتخاذ عدة تدابير يمكن أن تساهم في الرفع من مصادر التمويل على المستوى الجهوي بالرجوع إلى مقتضيات هذا القانون المغير و المتمم للقانون 47.06، نجده قد قلص من مصادر التمويل الجبائي الجهوي ، و مس بالمكانة الدستورية للجهة باعتبارها صاحبة الصدارة مقارنة مع باقي الجماعات الترابية الأخرى ، والتي عمد المشرع إلى توسيع مجال تطبيق عدد من الرسوم المستحقة لها ، و المتمثلة في⁸⁸ :

- الرسم المهني؛
 - رسم السكن؛
 - رسم الخدمات الجماعية؛
 - الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية؛
 - الرسم على عمليات البناء؛
 - الرسم على عمليات تجزئة الأراضي؛
 - الرسم على محال بيع المشروبات؛
 - الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية و أشكال الإيواء السياحي الأخرى؛
 - الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛
 - الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛
 - الرسم على استخراج مواد المقالع.
- بالمقابل ، حصر المشرع المغربي مصادر التمويل الجبائي الجهوي في :
- الرسم على رخص الصيد البري؛
 - الرسم على استغلال المناجم؛
 - الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ⁸⁹ .

⁸⁸ - المادة 2 : القانون رقم 06.47 المتعلق بجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة (1428 30 نوفمبر 2007) كما وقع تغييره و تنميته بالقانون رقم 20.07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91.20.1 بتاريخ (16 جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020 ..
⁸⁹ - المادة 4 : نفس المرجع .

كما لم يترك سلطة تحديد أسعار الرسوم التي تقبض لفائدة الجهة ، مادام قد حدد أسعارها وجعلها ثابتة سلفا بموجب مقتضيات القانون 47.06 السالف الذكر ، و بالتالي فشرعية تدخل مجالس الجهات و سلطتها الجبائية تستمد من منطوق المادة 168 من القانون رقم 47.06 المغير و المتمم بموجب القانون رقم 07.20، و مضامين القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، التي تؤكد على أن تحديد سعر الرسوم و الأتاوى و مختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الجهة يتم في حدود النسب المحددة، عند الاقتضاء، بموجب القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل⁹⁰ . دون إغفال مقتضيات المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و التي تشترط لنفاذ مقررات مجالس الجهات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل، و لاسيما تحديد سعر الرسوم و الأتاوى و مختلف الحقوق وتفويت أملاك الجهة و تخصيصها أن تخضع لمصادقة السلطة المكلفة بالداخلية في إطار المراقبة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية .

فبالرغم من أن المشرع منح صلاحية تنفيذ القرارات المرتبطة بتحديد سعر الرسوم و الأتاوى و مختلف الحقوق طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل لرئيس الجهة تنفيذا لمداولات مجلس الجهة و مقرراته طبقا لمقتضيات المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، إلا أنه قيد هذه السلطة من خلال المراقبة الادارية التي تقوم بها سلطات الداخلية بموجب المادة 115 السالفة الذكر .

نجد نفس التدخل على مستوى التحصيل ، حيث تستخلص مبالغ الرسوم المستحقة للجهة على الشكل التالي:

- الرسم على الصيد البري : من طرف القباض التابعين للخزينة العامة للمملكة.
- الرسم على استغلال المناجم : من طرف شسيع مداخيل الجهة أو المحاسب العمومي المكلف بالتحصيل
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ : من طرف الهيئة التي تقدم الخدمات (إدارة استغلال الموانئ) .

إن اليات تحصيل الرسوم المستحقة لفائدة الجهة هاته التي رسمها المشرع تؤكد محدودية سلطة القرار المالي الجبائي على المستوى الجهوي ، و هو ما يمكن اختزاله على مستوى مسطرة التحصيل من خلال تضارب الاختصاص الحاصل بين السلطات التي تقوم بتحصيل الرسوم المستحقة لفائدة الجهات و اختصاص رؤساء الجهات باعتبارهم الامرين بالصرف للجهة ، و كذا على مستوى وحدة الصندوق الذي تؤول إليه المداخيل التي تستخلص لفائدة الجهة . و هو ما يؤكد احتكار المصالح المركزية و مصالحها الخارجية لسلطة القرار المالي الجهوي.

⁹⁰ - المادة 98 من القانون التنظيمي رقم 111.14 .

إذن، فما يلاحظ من خلال مضامين هذه المقتضيات الجبائية التي جاء بها القانون رقم 47.06 المغير و المتمم بموجب القانون رقم 07.20، أنها لم تواكب الاصلاحات السياسية و الجهوية الجديدة، وبالتالي تبقى سلطة القرار الجبائي للجهة محدودة ، مادامت هذه الرسوم مقيدة ب :

- نص قانوني يحدد مصادر الرسوم الجبائية المستحقة للجهة و أسعارها الثابتة ؛
- مصادقة السلطة المركزية المكلفة بالمراقبة الإدارية ؛
- احتكار سلطة التحصيل الجبائي من طرف المصالح الخارجية للوزارات .

من الملاحظ أن التعديلات التي طالت القانون رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20 لم تأتي لتعالج بعض المفاهيم المرتبطة بتدبير جبايات الجماعات الترابية ، من قبيل استبدال مفهوم "الجماعات المحلية" بـ"الجماعات الترابية" تماشيا مع مقتضيات دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015، كما لم تأتي لتحقيق مطلب العدالة الجبائية و حل معضلة الموارد الذاتية لجهات المملكة ، كما يتماشى و التحولات التي عرفها مسلسل اللامركزية بعد دخول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 حيز التنفيذ . و هو ما يمكن استنتاجه من التعديل الذي طال مضمون المادة الرابعة من القانون رقم 47.06 الصادر بتاريخ 30 نوفمبر 2007 ، و التي كان مضمونها يحيل إلى استفادة الجهات من الرسم على رخص الصيد ، و هو ما يمنح الجهات حق استخلاص الرسم على الصيد البحري ، الشيء الذي فوته المشرع على الجهات من خلال نفس المادة المعدلة بمقتضى القانون رقم 07.20 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2020 ، و التي أصبحت الجهات بموجبها تستفيد من الرسم على رخص الصيد البري فقط . فالتعديلات التي جاء بها القانون رقم 47.06 المغير و المتمم بموجب القانون رقم 07.20 لم تأتي بجبايات جديدة تعزز الموارد الذاتية للجهات و تعزز قدراتها التدييرية في المجال الجبائي ، كما لم يعالج هذا القانون التفاوتات الجبائية بين الجهات، بل كرس نفس الوضع القائم منذ عقود . و بالتالي، يمكن القول أنه مادامت الجهات لا تتوفر على الموارد المالية اللازمة و الكفاءة القانونية ، فهي لا تعدو أن تكون مؤسسة دستورية ذات شخصية معنوية رمزية . خصوصا و أن الموارد المالية و الكفاءة القانونية للجهة « مرتبطين بطريقة وثيقة. فالجهة التي تتوفر على الكفاءة القانونية للتصرف بدون وسائل مالية تصبح شخصا "قاصرا"، و اذا توفرت على الوسائل المالية الكافية دون سلطة التدخل القانوني ستصبح شخصا فاقدا للكفاءة»⁹¹.

⁹¹ - محمد على أدبيا ، اشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة واقعية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 29 ، الطبعة الأولى ، سنة 2001 ، ص 229 .

إن الإجراءات المسطرية التي جاء بها القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية المغير و المتمم بموجب القانون رقم 07.20، تتطلب قراءة ثانية، حيث يجب أن تعدل نصوصه و تدعم بمجموعة من الضمانات التي تدعم مجالات تطبيق الرسوم المستحقة لفائدة الجهات و طرق استخلاصها، و ذلك لتحرير تدخل المجالس الجهوية في المجال الجبائي و تمكينها من ملاءمة مجال تطبيق هذه الرسوم مع حاجيات التمويل.

الفصل الثاني : انعكاسات عوائق الاستقلال المالي الجهوي .

بقدر ما تعتبر الرقابة على مالية الجهات أساسية باعتبارها إحدى مبادئ النظام اللامركزي، بقدر ما تحد هذه الرقابة من القدرة التدييرية للجهات ، و تقلص من استقلالها المالي، فكلما تزايدت الاكراهات الرقابية و كذا التأثير الذي تخلفه على تديرها المالي ، كلما نقص مستوى استقلالها المالي و بقيت تحت وطأة توجيهات و تدخلات السلطات المركزية . و بالتالي يبقى الحديث عن مفهوم الاستقلال المالي الجهوي و أسسه و حدوده و رهاناته (المبحث الأول) ، مرتبط بمدى قدرة هاته الجهات على اتخاذ قراراتها، على أنها الأقرب إلى فهم خصوصياتها و حاجياتها الترابية ، كما تعتبر الضمانات القانونية و التنظيمية و الضمانات العملية (المبحث ثاني) ، أهم العناصر التي تساعد على ضبط مفاهيم و أسس الاستقلال المالي للجهات.

المبحث الأول : الأسس النظرية و التشريعية للاستقلال المالي الجهوي .

يرتبط الحديث عن الاستقلال المالي للجهات « بالمهام و الاختصاصات المنوطة بهذه الوحدات اللامركزية و مدى تخويلها الوسائل المالية اللازمة لممارستها»⁹². فموضوع الاستقلال المالي على المستوى الجهوي يستوجب منا كباحثين معرفة و ضبط الأساس المفاهيمي لهذا الاستقلال (المطلب الأول) ، الشيء الذي يسهل علينا استيعابه و دراسته و تحليله و قياس درجته من خلال الأسس القانونية (المطلب الثاني) .

⁹² - Frizon , claire Marand,Renard sophie , et Scarbonchi François ,'la perceptions de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe'',étude réalisé par les élèves administrateurs territoriaux ,CNFPT,9eme éd.,2001 ;p.7.

المطلب الأول: المفهوم والأساس النظري للاستقلال المالي الجهوي .

عادة ما يعبر الجانب المفاهيمي لأي مفهوم عن ضبط المصطلحات والتعريفات المتداولة ، غير أن ضبط مفهوم الاستقلال المالي للجهات (الفقرة الأولى) ، لا يقتصر من وجهة نظرنا على مناقشة المصطلحات القانونية فقط ، بقدر ما يعتبر ضبط أسس هذا الاستقلال المالي (الفقرة الثانية) ، إحدى الجوانب التي تمكن من فهم و تطوير النظام "الجهوي".

الفقرة الأولى : مفهوم الاستقلال المالي .

على نفس خطى النظام الجهوي السابق، لم تتضمن النصوص التشريعية والتنظيمية الجديدة أية مقتضيات تتعلق بتحديد الأسس المفاهيمية أو تخص ضبط الجانب الاصطلاحي للاستقلال المالي للجهات، فالقانون التنظيمي المتعلقة بالجهات 111.14 بدوره عندما تحدث عن هذا المجال شأنه شأن باقي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى، اقتصر فقط على إيراد نفس العبارة المتعلقة ب "التدبير الحر" و بتمتعها "بالشخصية الاعتبارية" و "الاستقلال الإداري"، و "المالي"⁹³، دون أي تفصيل لحدود و مجالات هذا الاستقلال، نفس الشيء بالنسبة لمنطوق المادة 136 من دستور المملكة⁹⁴. فهناك من « يربطه بالوضعية المالية التي توجد عليها الجماعة الترابية "الجهة" و تخويلها سلطة تدبير العمليات المالية و المحاسبية المرتبطة بها⁹⁵ » ، و هناك من « يفصل بين عناصر و حيثيات هذا التعريف و يضع مستويات لمسألة تدقيقه تبدأ من الجانب العضوي الصرف ، و انتهاء بالجانب الوظيفي للهيآت اللامركزية لممارسة الاختصاصات ذات الطابع الترابي ، فيجعل بالتالي ممارسة الاختصاصات المالية من قبل هيآت لامركزية ترابية تتم وفق مقارنة متناسقة بين الاستقلال الإداري و نظيره المالي على أساس قاعدة تخويل هذه الهيآت كامل صلاحية التدخل حسب الإمكانيات المالية المتاحة و الملائمة لممارسة هذه الاختصاصات و تدبير الشؤون و المشاريع التنموية الترابية⁹⁶ » .

⁹³ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، القسم التمهيدي، "أحكام عامة":
المادة 3: "الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيمًا لا مركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة".

المادة 4: "يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقًا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه".

⁹⁴ - المادة 136، دستور المملكة المغربية: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

⁹⁵ - أدبيا محمد عالي ، " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة أكثر واقعية" مرجع سابق ، ص 40-41.
⁹⁶ - محمد بومدين ، " دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان و تحقيق التنمية" ، مطبعة دار ليلي للطباعة و النشر - الجزائر ، سنة 1999، ص 5.

من جهة ثانية ، « ذهب العديد من المهتمين بمجال اللامركزية الترابية في أوروبا إلى تعريف ذات طابع خاص يركز على مضامين النشاط المالي أكثر مما يهتم بالجانب المصطلحي الصرف ، فهناك من يجعل الاستقلال المالي بمثابة القدرة على تدبير التكاليف بواسطة الموارد المتاحة أو الذاتية وهو ما يشكل نوعا من "لامركزية الموارد الجبائية"⁹⁷ . فمن جهة يعتبر حق التصرف الممنوح للجهات بموجب الدستور و القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بمثابة استقلال مالي قانوني ، ف « أساسه التشريعي والتنظيمي يمثل إحدى أهم عناصره التي تمثل في واقع الأمر أحد مبادئ اللامركزية الإدارية، ويعتبر من جهة ثانية استقلالاً مالياً ذا طابع هيكلي وتقني يتأسس على انفراد مالية الجماعات الترابية بقواعد مالية و محاسبية مستقلة تتميز عن القواعد المطبقة على المالية العمومية وتختلف منهجياً وعملياً عنها⁹⁸ .

فلا شك أن الاستقلال المالي الممنوح للجهات بموجب الدستور و القانون التنظيمي رقم 111.14 س « يسمح لها بشكل مباشر بالتوفر على الذمة المالية المستقلة ، وبالتالي يأتي الاعتراف لها بتحقيق مداخيل ذات طبيعة ترابية يندرج في سياق "لامركزية الموارد الجبائية" الموازي لنظام اللامركزية الإدارية ، والتي يعتبرها البعض بمثابة تمويل ذاتي للتكاليف الترابية بواسطة جبايات يساهم بها السكان الترابيين أنفسهم مقابل القدرة المالية على تدبير شؤونهم الترابية⁹⁹ .

تأسيساً على ما سبق ، تكون الجهة بتوفرها على ميزانية جهوية التي منحها لها القانون مع صلاحيات الإعداد و التنفيذ تتوفر على استقلال مالي جهوي . « غير أن التساؤل الأهم الذي يطرح هنا يتعلق بالأساس بالعلاقة بين التوفر على ميزانية مستقلة و الاستقلال المالي نفسه¹⁰⁰ » ، وبالتالي ، « فالعلاقة بين وجود ميزانية جهوية مستقلة و الاستقلال المالي يبقى نسبياً في هذا السياق، على اعتبار أن مجرد الوجود القانوني و العملي لهذه الوثيقة المالية و المحاسبية لا يعني بالضرورة وجود استقلال مالي محلي حقيقي مثلما أن التبعية المالية و التمويل الخارجي لا يفيد بالضرورة انعدام هذا الاستقلال¹⁰¹ » .

97- "Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers", Rapport de la commission européenne, Pub, EuropeAID, DOC. Réf. n°2, janvier 2007, p.17 et 19.

98- محمد بومدين ، " دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية " ، مرجع سابق ، ص 4- 5.

99- "Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers", op.cit., p.18 et 19.

100- أدبياً محمد عالي ، " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية" ، مرجع سابق ، ص 39.

101- عبد اللطيف بروجو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة و متطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية ، العدد 97 ، سنة 2016 ، ص 279 .

الفقرة الثانية: الأساس النظري للاستقلال المالي للجهات .

إن معالجة مفهوم الاستقلال المالي الجهوي يرتبط بمختلف مجالات المالية الترابية، فجلب الموارد المالية أو القدرة على خلقها يعتبر جوهر التمويل الذاتي الجهوي، إلا أن هذا الاستقلال المالي للجهة يرتبط باستقلالها الإداري من جهة، من حيث كيفية ممارسة الاختصاصات و تدبير الشؤون الجهوية و كذا تنفيذ ميزانيتها، و من جهة أخرى باستقلالها الجبائي و الذي يعتبر نوعا من الاستقلال المالي للجهة. وهذا ما يدل على أن الجهة تتمتع بمستوى من الاستقلالية، رغم خضوعها لوصاية السلطة المركزية. ف « توفر الجماعة الترابية على أجهزة تنفيذية خاصة بها من أهم أسس الاستقلال الإداري نفسه، فهذا الجهاز يختص بتنفيذ الميزانية الترابية ، و بالتالي يجسد قانونيا و عمليا استقلال الذمة المالية بصفته أمرا بالتحصيل و بالصرف، ما يرسخ عمليا و وظيفيا مبدأ التلازم بين الاستقلالين الإداري و المالي¹⁰² ». و بالتالي فالجهاز الإداري للجهة هو بذاته المسؤول عن تسيير شؤونها و تدبير نشاطها المالي.

إن تمتيع الجهات بالاستقلال المالي « من شأنه أن يؤدي إلى تعزيز الاستقلال الإداري على الأقل من الناحية النظرية، و إذا كانت الجماعة الترابية تتمتع بآليات مالية و محاسبية (الميزانية الترابية بالخصوص) تمكنها من برمجة المشاريع التنموية و أداء نفقات تسيير مصالحتها و تجهزتها، فإن مسألة تمويل هذه التكاليف و النفقات يتوقف عليها تنفيذ هذه العمليات المالية ذاتها¹⁰³ » .

من جهة ثانية ، « يعتبر الحديث عن الاستقلال الجبائي في واقع الأمر نوعا من التمييز الإصطلاحي لنوع من الموارد الترابية أكثر منه إقرارا قانونيا لنظام قائم بذاته، فتخصيص أصناف محددة من المداخل الجبائية للجماعات الترابية و تنازل الدولة عنها لفائدة الجماعات الترابية يعتبر في واقع الأمر دعما قانونيا لهذه الوحدات اللامركزية، و إرساء نوع من الاستقلال المالي المبني على التمويل الذاتي . فالاستقلال الجبائي، إذن يتأسس على قاعدة لامركزية المداخل الجبائية التي تهم قطاعات معينة مرتبطة بالشأن الترابي أو المجالي ، بل إن هذا المصطلح يدل حسب البعض على نظام واقعي قائم الذات يتعلق ب"اللامركزية الجبائية" التي تفيد تخلي الدولة عن هذه الموارد للوحدات اللامركزية، و هو ما يقابل تفويض الاعتمادات للمصالح الخارجية للوزارات¹⁰⁴ ». فهل يمكن اعتبار قدرة الجهات على التمويل الذاتي هي حل لأزمة الاستقلال المالي الجهوي ؟

¹⁰² - أدبيا محمد عالي ، " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية" ، مرجع سابق، ص46.

¹⁰³ - المهدي بنمير ، " الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب "، المطبعة و الوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1994، ص24.

¹⁰⁴ - 'Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers', op.cit., p.19.

إن قدرة الجهات على التمويل الذاتي، « و إن كانت تعد أهم مؤشراتته ، فإنها قد لا تعني بالضرورة توسيع الاستقلال المالي، وإذا كانت الجبايات الترابية تعتبر أهم قواعد تأسيس الاستقلال المالي فإنها في واقع الأمر لا تمثل مجموع وسائل تمويل النشاط المالي، ففي فرنسا لا تمثل الجبايات الترابية أكثر من 50 في المائة من مجموع موارد الجماعات الترابية وبالرغم من ذلك لا أحد يتحدث عن ضعف أو هشاشة الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية¹⁰⁵ » . عكس ذلك نجد مجموع الموارد المسيرة من طرف الجماعات الترابية بالمغرب قد بلغت متوسطا سنويا قدره 6,7 مليار درهم خلال الفترة 2011-2015 و قد حققت هذه الموارد أقصى مستوياتها بمبلغ يناهز 7,6 مليار درهم سنة 2015 ، موزعة بنسبة % 52,3 للرسوم المحلية والإتاوات المختلفة، و % 24,2 لعوائد الخدمات و % 23,4 لمنتوج عوائد الأملاك¹⁰⁶ .

و قد احتلت الجهات ، نسبة إلى مجموع مداخل الجماعات الترابية خلال الفترة 2011-2015 ، المركز الأخير بنسبة % 2,6 ، مقارنة مع الجماعات الحضرية في المركز الأول بنسبة % 53 و الجماعات القروية في المركز الثاني بنسبة % 22 و العمالات والأقاليم في المركز الثالث بنسبة % 20¹⁰⁷ .

و يتضح أن الموارد الذاتية لا تغطي نفقات الجماعات الترابية العادية إلا بمعدل سنوي بلغ، في المتوسط ، % 60 خلال الفترة 2011-2015 ، حيث عرف أعلى مستوى له سنة 2013 بنسبة % 65 ثم انخفض إلى % 57 سنة 2014 ، ليرتفع من جديد إلى % 61 سنة 2015، ما يؤشر على ضعف الاستقلال المالي للجماعات الترابية . و لولا الموارد المحولة لبقى الرصيد سلبيا¹⁰⁸ .

إن الهدف من هذه الأرقام هو الدلالة على واقع قدرة الجهات على تمويل نفقاتها مما يثير حقيقة أزمة استقلالها المالي . فهيمنة الدولة على الموارد المحولة بهذا الشكل ، يجعل مالية الجهات رهينة بالتمويل المركزي ، مما يؤثر على استقلالها المالي والإداري . غير أنه مقابل ذلك ، و تفعيلا لمبدأ الاستقلال المالي المرتبط بالاستقلال الإداري للجهة ، يتعين أن يرتبط تطور التمويل الجهوي بتطور الاختصاصات المخولة أصلا للجهات و « توسيع مجال تدخلها و تطور الحاجيات الترابية التي يلزم تلبيتها وتحقيقها¹⁰⁹ » .

¹⁰⁵ -Frizon , claire Marand,Renard sophie , et Scarbonchi François , 'la perceptions de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe'', op.cit.,p.61 .

¹⁰⁶ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات،"التحليل المالي"، سنة 2015 ، ص42 .

¹⁰⁷ - نفس المرجع ، ص47.

¹⁰⁸ - نفس المرجع ، ص 46.

¹⁰⁹ - كامل بربر، " نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع - بيروت ، الطبعة الأولى ، سنة 1996، ص 100-101.

و هكذا ، يبقى الاستقلال المالي الجهوي ذو ارتباط وثيق بحجم الموارد الجبائية، فكلما كانت مداخيل الجهة محدودة يصبح هامش الاعتماد على الموارد الغير الذاتية واردا ، و بالتالي ما يدفع بالقول أن الموارد الجبائية لا تكفي لدعم الاستقلال المالي للجهات ، ما يؤدي بهاته الأخيرة إلى التبعية المالية للدولة. تفعيلاً لمبدأ ، من يملك " القرار المالي " هو من يملك " القرار الإداري و السياسي".

المطلب الثاني : الأساس القانوني للاستقلال المالي الجهوي على ضوء الهندسة التشريعية الوطنية الجديدة .

إذا كان الدستور المغربي لسنة 2011 قد استجاب إلى حد كبير لرهان تمكين الجهات من تعزيز مكانتها المؤسساتية في إطار جهوية متقدمة، فإنه بالمقابل و بصدر القانون التنظيمي رقم 111.14، و الذي جاء كتزليل لمقتضيات المادة 146 من الدستور، يكون المغرب قد أعطى مكانة جديدة للجهات قائمة على مبدأ التدبير الحر وفق أسس دستورية (الفقرة الأولى) ، و تنظيمية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : الاستقلال المالي الجهوي وفق الوثيقة الدستورية لعام 2011 .

تضمنت الوثيقة الدستورية لعام 2011 ، باباً مستقلاً عن الجماعات الترابية ، كما أشارت إلى عدة مبادئ تحيل دلالتها على الاستقلال المالي الجهوي ، نجد من هذه المبادئ ، « مبدأ التدبير الحر، و مبدأ التفرع ، إضافة إلى بعض المبادئ الأخرى التي توفر أرضية للاستقلال المالي ، مع الاستعانة بأليات أخرى مساعدة ، من قبيل التضامن و التعاون و التعاضد ، للحد من التفاوتات في القدرات التمويلية ، و يكون المشرع بهذا قد أقر قاعدتين تشكلان عماد الاستقلال المالي الجهوي . فربط مبدأ التدبير الحر الذي نص عليه دستور المملكة ، بالجهة كجماعات ترابية يعني ، استقلالية هذه الجماعة في تدبير شؤونها. و هذه الاستقلالية تمتد لتشمل عناصر مختلفة في التدبير¹¹⁰ . ما يعني ضرورة توفر الجهات على الحرية و الاستقلال على المستوى المالي كعنصر من عناصر التدبير حسب المعنى الاصطلاحي لهذا المفهوم ، لكن هل هذه الحرية بهذا المعنى ، هي نفسها التي تجسدها مقتضيات الوثيقة الدستورية التي سنها المشرع ، أم أنه تم رسم حدود أخرى لها ؟

لقد كان اختيار المشرع المغربي لهذا المبدأ بهدف تمكين الجهات من تدبير شؤونها بنفسها و تحديد اختياراتها التي قد تنهض بالتنمية الجهوية من جهة ، و الحد من تدخل السلطة المركزية. الشيء الذي جعل المشرع ينص

¹¹⁰ -Tarik Zair : «Le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD n° 107 Novembre - Décembre 2012 p.14.

على هذا المبدأ في الوثيقة الدستورية (المادة 136)¹¹¹ ، و المقتضيات التنظيمية الواردة في الفقرة الأولى (المادة 4)¹¹² ، من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، وفق عدة شروط تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة، لعل أبرزها شروط تدبير الجهات لشؤونها بكيفية ديمقراطية و تنفيذها للمداولات و المقررات و تلك التي توضح حدود اختصاصاتها، و مواردها المالية و سبل تسييرها و مراقبتها و إجراءات المحاسبة¹¹³ ، و التي تلزم المجالس الجهوية و رؤسائها بضمان احترام شفافية المداولات ، و تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية و احترام المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية و التصويت عليها ، و تنفيذها و المقتضيات المنظمة للصفقات و القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة و الحد من استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيمية و التصريح بالممتلكات و عدم تنازع المصالح¹¹⁴ .

إن تفعيل مبدأ التدبير الحر في ظل عجز الميزانية الجهوية الذاتية، و محدودية الموارد الذاتية على المستوى الجهوي، لا يمكن أن يتحقق دون تمكين الجهات من الموارد اللازمة، بمعنى توفر الجهات على الحد الأدنى من الاستقلال المالي لممارسة اختصاصاتها، و صرفه هذه الموارد، لتجاوز التبعية المالية للدولة، و بالتالي الحد من التأثير على الميزانية العامة للدولة، ما جعل المشرع يؤكد بموجب المقتضيات الدستورية على ضرورة توفر الجهات على موارد مالية ذاتية و أخرى مرصودة من قبل الدولة، و جعل لكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات موارد مالية¹¹⁵ . و هو بهذا المعنى يمنح للجهات استقلال ماليا و لو على مستوى التمويل الذاتي، في حين أبقى على تدخل الدولة من خلال الموارد المالية المرصودة من قبل هذه الأخيرة لفائدة الجهات، و كذا الموارد المخصصة لنقل الاختصاصات. ما يعني أن المشرع رغم تنصيبه على مبدأ التدبير الحر ضمن الوثيقة الدستورية ، إلا أنه جعل هذا المبدأ مقيدا بموجب مقتضيات نصوص أخرى من نفس الوثيقة، و هو ما يؤكد التناقض الحاصل بين مضامين عدة نصوص في الوثيقة الدستورية ، ما يجعل هذا المبدأ تارة يشير إلى الحرية و الاستقلال المالي في صورة مطلقة ، و تارة تأتي نصوص أخرى يتلاشى فيها مضمون التدبير الحر، لتظهر تجليات الوصاية المركزية . فإذا كان المشرع قد قيد مبدأ التدبير الحر على المستوى الجهوي، إلا أنه جعل من هذا القيد حاجزا يساهم في الحد من التفاوتات و مجابهة الفوارق التي يمكن أن تعرفها الجهات ، و هو ما جعل المشرع يكرس بالموازاة لمبدأ

111 - يركز التنظيم الجهوي و الترابي على مبادئ التدبير الحر، و على التعاون و التضامن، و يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، و الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة .

112 - يركز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، و سلطة تنفيذ مداولاتها و مقرراتها، طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي و النصوص التشريعية و التنظيمية المتخذة لتطبيقه.

113 - المادة 146 من الدستور المغربي لعام 2011 .

114 - المادة 244 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

115 - المادة 141 من الدستور المغربي لعام 2011 .

التدبير الحر، مبدأي "التعاون" و" التضامن"، لإيجاد آليات للتعاون ، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد بين كل الجهات ، من خلال إحداث صندوق التضامن بين الجهات حسب الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور، و إن كان قد أشار إلى هذين المبدأين بشكل غامض من خلال المادة 136 . إلا أن درجة الاستقلال المالي الجهوي بناء على مبدأ التدبير الحر تبقى رهينة بمدى القوة الاقتراحية للأجهزة التنفيذية ، التي أوكل إليها المشرع تفعيل السياسات العامة للدولة وإعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين ، ومنها السياسات المالية¹¹⁶ ، وكذا درجة الاستقلالية المؤسساتية لهذه الجهات من خلال القوة التنفيذية لمداولات المجالس الجهوية ومقرراتها من طرف رؤساء مجالس الجهات ، و هو ما تضمنته مقتضيات المادة 138 ، مع العلم أن المصدر الأساسي لاتخاذ القرار النهائي يرجع للسلطة المركزية أو سلطة الوصاية.

إن ما يمكن أن يعاب على مبدأ التدبير الحر هو أن يكون ضحية التأويلات من طرف المعنيين بتفعيله على المستوى الجهوي رغم حدوده التي رسمها القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و المراسيم التطبيقية المرتبطة بتنزيل بعض مضامينه . كما لا ننسى أن العمل بمبدأ التفريع الذي يربط كل نقل للاختصاص بمورد مالي¹¹⁷ ، من شأنه أن يعزز الاستقلال المالي على المستوى الجهوي، و منها القدرات التمويلية، بين تلك التي تكون للجهات القدرة على توفيرها، من خلال "الاختصاص الذاتي"، و تلك التي تحتاج إلى التعاون، من خلال "الاختصاصات المشتركة" ، و الأخرى المحولة إليها، و التي تستوجب تحويل إمكانيات مالية موازية، ما يستلزم ربط المالية العامة للدولة بالمالية الجهوية، فيما يخص توزيع الموارد المالية و توزيع الاختصاص في مجال الإنفاق العمومي بين الدولة و الجهات ، و تعزيز صلاحيات المجالس التداولية للجهات و تقوية اختصاصات رؤسائها. و هو الشيء الذي كرسه الدستور الفرنسي، الذي كان أكثر جرأة بشأن توفير المقومات الدستورية للاستقلال المالي، إذ نجد بأن الدستور الفرنسي نص في المادة 72-2 منه على أن الموارد الذاتية تشكل الحصة الأكبر ضمن مجموع الموارد المخصصة لكل صنف من الجماعات الترابية، و ترك لقانون تنظيمي تحديد شروط تطبيق هذه القاعدة، كما خصص موردا ماليا لكل تنصيب على أي اختصاص جديد أو توسيعه . كما صدر في هذا السياق، القانون التنظيمي ل 29 يونيو 2004 ، المتعلق بالاستقلال المالي للجماعات الترابية¹¹⁸ ، تطبيقا لمقتضيات المادة 72-2 ، السالفة الذكر.

¹¹⁶ - المادة 137 من الدستور المغربي لعام 2011 .

¹¹⁷ - المادة 141 من الدستور المغربي لعام 2011 .

¹¹⁸ - Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriale, JORF n°175 du 30 juillet 2004, p. 13561.

الفقرة الثانية : الاستقلال المالي الجهوي وفق القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

يعتبر القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، تجسيدا للنقطة النوعية التي أسس لها دستور 2011 ، على المستوى اللامركزي، لكن تبقى درجة الاستقلال المالي على مستوى الموارد الذاتية ضعيفة ، حيث لم يقدم القانون التنظيمي للجهات أي جديد، بخصوص هذه الموارد . فقد نصت المادتين 186 و 187 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، على نفس مضمون المادة 141 من الدستور، دون أي جديد في تحديد مكانة الموارد الذاتية ، مقارنة مع باقي مصادر التمويل الأخرى، بل اقتصرت محاولة تحديد حجم الموارد المرصودة من قبل الدولة، على استقرارها وكفايتها بموجب قوانين المالية . إضافة إلى الموارد المالية الأخرى المحددة بموجب المواد 189 - 190 - 191 من نفس القانون التنظيمي للجهات .

فمقابل مصادر التمويل التي خصصها المشرع للجهات ، نجده قد أثقل كاهلها على مستوى التكاليف المتمثلة في نفقات الميزانية ، نفقات الميزانيات الملحقة ، ونفقات الحسابات الخصوصية¹¹⁹ . ما يعني عدم تناسب حجم الموارد مع النفقات ، وبالتالي المساس بدرجة الاستقلال المالي الجهوي على مستوى تدبير الإنفاق .

فإذا كان المشرع يهدف من خلال تقييد درجة الاستقلال المالي على مستوى الموارد المالية الذاتية الجهوية ، إلى الالتزام بالمقتضيات التي حددها في قانونه التنظيمي ، والتي تجسد حدود مبدأ التدبير الحر حسب القانون العام المغربي ، حفاظا على التوازن المالي للدولة و تجاوزا للتفاوتات على مستوى الجهات ، كان ولا بد أن يراعي تناسب تدخل السلطة المركزية التي تحدد حجم الموارد المالية المخصصة للجهات، مع درجة تدخلها في تحمل التكاليف ، وإلا قد يكون قد منح للمجالس الجهوية صلاحيات و اختصاصات ليست لها القدرة عليها ، لا على مستوى تدبير الموارد ، أو إنفاقها، ما يشكل مساسا باستقلالها المالي و مبدأ التدبير الحر الذي جعله كقاعدة دستورية للتدبير الجهوي .

لقد كان الدستور صريحا في المادة 146، فيما يخص شروط تدبير الجهات لشؤونها و تنفيذ مداواتها و اختصاصاتها و تمويلها ، و حتى درجة استقلاليتها انطلاقا من مبدأ التدبير الحر ، إلا أن القانون التنظيمي رقم 111.14 و المتعلق بالجهات، رجح في هذا الإطار كفة والي الجهة على رئيس المجلس الجهوي ، ما يشكل إذعانا على مستوى اتخاذ القرار المالي الجهوي ، يظهر جليا من خلال الرقابة القبلية المشددة التي تمارسها السلطات المركزية في هذا المجال. وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 140 من الوثيقة الدستورية التي خول

¹¹⁹ - المادة 192 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

بموجبها المشرع للجهات حق السلطة التنظيمية لممارسة اختصاصاتها¹²⁰. ما يستوجب « إعادة النظر بخصوص المنظومة الرقابية الممارسة على المجالس الجهوية مع الأخذ بعين الاعتبار، علاقتها بمطلب الاستقلال المالي، وذلك بالتخفيف من الرقابة القبلية للسلطات المركزية واعتماد الرقابة الذاتية كالاقتصاص، و التقييم، و المراقبة الداخلية. فخضوع الهيئات اللامركزية للوصاية أو الرقابة ، تعد بمثابة استثناء أمام قاعدة الاستقلال الإداري، و المالي، و التمتع بالشخصية المعنوية¹²¹ ». «

من زاوية أخرى ، إذا توقفنا عند مبدأ "التدبير الحر" و الذي يعتبر أساس تدبير و تنفيذ الجهات لشؤونها انطلاقاً من المادة الرابعة و الخامسة من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، نجد أن المشرع أعطى للجهات موقع الصدارة فيما يتعلق بتهيئ و تحضير البرنامج التنموية الجهوية، الشيء الذي يتعارض مع مبدأ "التدبير الحر" الذي جاء به الدستور من خلال المادة 136 ، إذ لا يعقل أن تأتي هاته الجهات في موقع الصدارة في إعداد برامجها التنموية و في نفس الوقت تكون مجبرة على أن تقبل مبدأ "التدبير الحر" للجماعات الترابية الأخرى ، ما يؤثر غالباً على استقلالية قراراتها المالية.

إذن فتطبيقاً لمبدأ "التدبير الحر"، يجب العمل على مأسسة ممارسة الجهة لاختصاصاتها. فإذا كان غرض المشرع من المقتضيات الدستورية و القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، يسعى إلى تنظيم العلاقة بين الجهة و ممثلي الإدارة المركزية ، فإنه يجب مقابل ذلك أن يضمن لهذه الجهات نوعاً من الاستقلالية في تدبير شؤونها و ذلك سواء على المستوى المؤسسي أو التديري. « فمبدأ "التدبير الحر" يؤسس مبدئياً، لحرية تصرف كل جماعة ترابية، و يعمل مبدأ التفريع من جانبه على التأسيس لمستويات هذا التصرف بالنسبة لكل منها، ليأتي مبدأ التعاون لوضع مقومات التضامن و التعاضد الممكنة، و التي بها يمكن تحقيق انتظارات الساكنة. فقد عمل القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر في 7 يوليو على تنظيم مختلف النقط الواردة في الدستور، إلا ما جاء في الفصل 143، و لعل صدور ثلاث قوانين تنظيمية مع إمكانية صدور قانون تنظيمي واحد خير دليل على ذلك¹²² ». «

¹²⁰ - المادة 140 ،الباب التاسع من دستور 2011 : الفقرة الثانية : "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى ، في مجالات اختصاصها وداخل دانرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها".

¹²¹ - عبد اللطيف بروحو، " مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة و متطلبات التنمية" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، مطبعة المعارف الجديدة – الرباط ، العدد 70، سنة 2011 ، ص 49 .

¹²² - عبد الفتاح بلخال و جواد الربيع ، تنسيق إدريس أيتلحو، "الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابياً و حدود التمويل الجبائي"، التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية ، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب ، مكتبة المعرفة – مراكش ، الطبعة الأولى ، العدد الأول ، سنة 2017 ، ص 48.

كما أن الاختصاصات المخولة للجهات بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 تقوم على ثلاثة مبادئ، وهي :

أولاً: مبدأ التدبير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، و سلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها .

ثانياً: مبدأ التفريع، الذي يعني إسناد الاختصاص للجهات الأقرب للمواطن والأنسب لممارسة هذا الاختصاص.

ثالثاً: مبدأ التعاون و التضامن ، سواء بين الجهات في ما بينها أو بينها وبين الجماعات الترابية، من أجل تحقيق أهدافها، خاصة المتعلقة بإنجاز المشاريع المشتركة الاختصاص.

رابعاً: مبدأ التدرج ، عند ممارسة الجهات للاختصاصات المشتركة و نقل الاختصاصات من الدولة إليها، حيث يجب تقييم أداء الجهات في تدبير شؤونها ، و معرفة مدى قدرتها للاضطلاع بمزيد من الاختصاصات الأخرى .

فإذا كان الهدف من لجوء المشرع لتأسيس ضمانات قانونية تعزز نجاح خيار الجهوية المتقدمة، فلا بد من تعزيز درجة الاستقلال المالي للجهات ، و الحد من مجال تدخل السلطات المركزية في مسألة اتخاذ القرار المالي الجهوي ، إلا أن ذلك يبقى غير كاف لتمويلها، ما يستدعي البحث عن ضمانات و سبل عملية أخرى لدعمها .

المبحث الثاني : إكراهات الاستقلال المالي الجهوي.

إذا كان موضوع التدبير المالي الجهوي يستدعي مناقشة أبعاد الاستقلال المالي على مستوى التمويل ، فإن كل دعم لهذا الاستقلال المالي يتطلب إرساء نصوص و ضمانات قانونية ملائمة من شأنها أن تعزز و تدعم هذا الاستقلال. وإذا كانت الميزانية الجهوية هي الوثيقة التي تسطر مجموع موارد و نفقات الجهة، فلا بد من الحد من قيود الاختصاص الجهوي (المطلب الأول)، و اشكالية ضعف التمويل و افات التوزيع و الانفاق (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: قيود الاختصاص الجهوي و الرقابة القبلية .

إن تدبير الجهة لشؤونها الترابية و ممارسة اختصاصاتها المسندة اليها قانوناً يتطلب توفر استقلال مالي جهوي يتناسب و درجة استقلالها الإداري باعتباره أساساً للنظام اللامركزي .

فإذا كانت الرقابة المالية المطبقة على الجهة « تعتبر ضرورة قانونية و واقعية و تفرضها مبادئ اللامركزية الإدارية ذاتها¹²³ » ، فترسيخ الاستقلال المالي لهذه الجهات يقتضي تنزيل مجموعة من الضمانات العملية للحد من سلبات

¹²³ - كمال بربر، " نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة "، مرجع سابق ، ص 153.

الرقابة ، و تجويد القدرة الذاتية للجهات على اتخاذ قراراتها المالية ، حيث يقترن بمقابل الاختصاصات الموكولة للجهة ، وضع أسس عملية واضحة سواء على مستوى الاختصاصات (الفقرة الأولى)، أو الحد من الرقابة القبلية على ميزانية الجهة (الفقرة الثانية) ، و التي تعتبر أساس الاستقلال المالي. تفعيلاً للمقتضيات الدستورية و تنزيلاً للمستجدات المالية . و آخرها التوجهات التي جاءت بها قوانين المالية لسنوات 2018 و 2019، و التي تؤكد على دعم و مواصلة سياسة تنزيل الجهوية المتقدمة و مواصلة إصلاح نظام الحكامة و إصلاح الإدارة.

الفقرة الأولى: على مستوى الاختصاص .

رغم رصد قانون المالية لسنة 2018 لموارد مالية مهمة تفعيلاً لصرح الجهوية المتقدمة و دعم الجهات في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليهما، من أجل الرفع من حصتها الضريبية على الدخل و الضريبة على الشركات لتنتقل من % 3 إلى % 4 ، إضافة على اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة، و باستفادة الجهات من تحويلات مالية من ميزانية الدولة بما مجموعه 7 ملايين درهم. زيادة على الاعتماد على ميثاق اللاتمرکز الإداري و الشروع في تفعيله ، و وضع مخطط لتحويل الاختصاصات للجهات موازاة مع تحويل الموارد المالية و البشرية¹²⁴ ، إلا أنه لا بد أن نعي بأن التطور القانوني الحاصل على مستوى اختصاصات الجهة و التي يؤطرها القانون التنظيمي للجهات 111.14 ينعكس بشكل تلقائي و مباشر على مجالات اشتغالها على مستوى الممارسة من حيث الموارد المالية المطلوبة لبرمجة و تنفيذ ميزانيتها و مشاريعها التنموية. مما أصبح لزاماً وجود مواكبة قانونية الهدف منها تعزيز الاستقلال المالي لهاته الجهات و دعم مواردها المالية ، بدل أن تبقى الموارد الجبائية هي المورد الذاتي الوحيد الذي تعتمد هاته الجهات لتحقيق استقلالها المالي. فالمادة 136 من الدستور ، تنص على أن التنظيم الجهوي و الترابي يرتكز على مبدأ التدبير الحر، نفس المبدأ تشير إليه المادة الرابعة من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات ، بمعنى أن الجهة تمارس اختصاصاتها بناء على المقتضيات القانونية ، في حين يبقى حق المراقبة البعدية للسلطة المركزية .

يتضح من خلال مضامين المادة 136 أن الدولة تمنح الحرية للإدارة الجهوية في ممارسة اختصاصاتها و تمتعها بحرية التصرف في مواردها المالية المتاحة لها قانوناً.

¹²⁴ - ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، مرجع سابق .

من هذا المنطلق ، يتضح لنا نظريا رفع الوصاية الممارسة على أعمال الجهات، وكذا كل أشكال الرقابة المرتبطة بالاختيارات الجهوية، في حين يبقى دور ممثلي السلطة المركزية في علاقتهم بالجهة منحصرًا في مؤازرة رؤساء هذه الأخيرة على ممارسة الصلاحيات و الاختصاصات الرسمية المخولة قانونًا، بل أكثر من ذلك فالقانون التنظيمي 111.14 خصص القسم السابع تحت عنوان "المنازعات" ابتداءً من المادة 137 إلى حدود المادة 242 ، كما أنه في الحالات التي يتم فيها تسجيل ما يمكن اعتباره إخلالًا باحترام المقتضيات القانونية في تدبير هاته الجهات، فإنه يجب الطعن في ذلك أمام المحاكم الإدارية وفق الحالات التي تنظمها هاته المواد ، بل زد على ذلك أنه يعين بقرار من وزير الداخلية طبقًا للمادة 242 من نفس القانون وكيل قضائي يتولى المساعدة القانونية للجهات و الترافع عنها أمام القضاء.

في نفس الاتجاه، يمكن تسجيل بعض القصور في القانون التنظيمي للجهة رقم 111.14 ، و المتمثل في الرقابة الإدارية التي يمارسها الولاية و العمال و التي تؤكد مقتضيات المادة 145 من الدستور التي تنص على أنه: "يعمل الولاية و العمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية". عكس ما جاء به القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات ، من خلال عدة مواد منها المادة 35 ، و المعنونة ب" تسيير الجهات"، و التي تلزم رئيس الجهة بإحالة مقرر مداولة المجلس بشأن الموافقة على النظام الداخلي ، كذلك الأمر بالنسبة للمادة 37 و التي تلزم رئيس المجلس الجهوي بتبليغ والي الجهة بقرار تمديد أجل انعقاد الدورة العادية للمجلس و الذي لا يجب أن يتعدى 15 يوما متتالية. كما هو الشأن بالنسبة للمواد 75 - 76 - 77 و المتعلقة بالحالات التي يمكن أن تهدد تسيير الجهة أو توقيف أو حل المجلس الجهوي و التي يتعين بموجبها تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما الموالية لتاريخ حصول إحدى الحالات المشار إليها في المواد أعلاه ، و التي تجعل من والي الجهة بقوة القانون الرئيس الفعلي لهذه اللجنة بموجب الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة ، بل أكثر من ذلك يمكنه أن يفوض بعض صلاحياته لأحد أعضاء هذه اللجنة.

من جهة أخرى ، تؤكد المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على أن لوالي الجهة حق الاعتراض على أي نقطة مدرجة في جدول الأعمال و التي لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس الجهوي. كما يبلغ تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداءً من تاريخ التوصل به.

يشير مضمون المادة 44 السالفة الذكر إلى أنه مادامت السلطات المركزية لم توافق على القرار المتخذ، فالسلطة اللامركزية لا يمكن لها أن تمر إلى مرحلة التنفيذ، وبالتالي فإن سلطة الوصاية يمكن لها على هذا الشكل أن تعوق بصفة مستمرة عمل السلطات الجهوية بعدم موافقتها مما يشكل خطرا على حرية تصرف المجالس الجهوية. وهو ما يشير إلى أن المشرع كان واعيا « بخطورة وصاية الملائمة باعتبارها عنصرا يحد كثيرا من ممارسة الحريات المحلية. وهذا ما أدى بالمشرع إلى سن قواعد قانونية ملائمة ، كما يمكن القول أن المشرع سلك مسلك صانع الدواء المر الذي يعتمد على تحليلته من أجل تسهيل تناوله¹²⁵ ». فهذا النوع من الوصاية يمارس « بالمصادقة أو رفض المصادقة، ويمكن تحليلها في كونها عبارة عن فيتو دائم الاحتمال لمعارضة تنفيذ قرارات السلطات اللامركزية، "الجهوية". فإذا نظرنا إلى الأشياء من قريب فممارسة وصاية الملائمة تؤدي حتما إلى إشراك سلطات الوصاية في سلطة القرار المخولة قانونا إلى السلطات اللامركزية، "الجهوية".

من هذا المنظور وعلى عكس وصاية الملائمة، فإن مراقبة المشروعية هي التي بمفردها تحترم فكرة اللامركزية باعتبار أن الأمر يتعلق بمراقبة موضوعية¹²⁶ » .

فارتباطا بالموضوع لا بد أن نشير إلى الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010، حيث أكد رئيس الدولة محمد السادس على ضرورة انبثاق مجالس ديمقراطية تتوفر على صلاحيات و موارد ، و جهات تجسد مجالس تمثيلية للنخب المؤهلة لحسن تدبير شؤون مناطقها، وليس "جهازا صوريا ، أو بيروقراطيا"¹²⁷.

توضيحا أكثر لمهام و مسؤوليات الجهات يتعين التمييز بين ميادين الاختصاص التي من باب التبسيط تتحدد على أساس التنظيم الحكومي (الماء، الطاقة ، الإسكان ، التربية...) ، ثم الاختصاصات في حد ذاتها التي تشكل مهام لصيقة بكل ميدان . هذا التمييز يسمح توا بإبداء ملاحظات مفادها أن الجوانب الاستراتيجية ، و التقنية و المعيارية و المراقبة و الجزاء في ميدان ما ، تظل من اختصاص الدولة المركزية في حين أن الاختصاصات الأخرى (المهام) المرتبطة بنفس هذا الميدان يمكن توزيعها بين الدولة و الجهة ، و العمالة ، أو الإقليم و الجماعة حسب مستوى الاستعداد لكل طرف و الحدود المرغوب فيها للتركز أو اللامركزية. و في إطار هذا التوزيع ، يمكن ترك هامش من الحرية للجماعات الترابية فيما يخص الاختصاصات الذاتية و التي تغطي بمراد ذاتية أو مشابهة (بما في ذلك الناتجة عن اعتمادات من طرف الدولة بدون تخصيص معين). فيما ستكون الاختصاصات المنقولة أو

¹²⁵ - محمد اليكوبي، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، الطبعة الثانية، سنة 2008، ص 49.

¹²⁶ - نفس المرجع، ص 50-51.

¹²⁷ - اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني: الجوانب المؤسساتية، مرجع سابق، ص 32-33.

القابلة للنقل مغطاة بتحويل ملائم للموارد، في حين يتم بطبيعة الحال استبعاد وظائف السيادة للدولة (الدفاع الوطني، الأمن، العدل، الشؤون الدينية ، الشؤون الخارجية...) ¹²⁸. كما أن الأمر يتطلب إطلاق مسار تجريبي لممارسة الاختصاصات المشتركة للجهات (المواد 91 إلى 93 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات) ، و كذا الاختصاصات المنقولة للجهات (المواد 94 إلى 95 من القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات)، مع تحديد إطار تنظيمي ملائم و موحد لهذا المسار ¹²⁹. وهو ما يجب أن ينطبق على جهات الصحراء أولا ، بتمكينها من ممارسة اختصاصاتها، تحقيقا لمطلب الحكم الذاتي ، وذلك بتوفير الموارد المالية الضرورية التي حددتها المبادرة المغربية للحكم الذاتي « في :

- الرسوم و الضرائب و المساهمات المحلية المقررة من لدن الهيئات المختصة للجهة؛
- العائدات التي يمكن تحقيقها من استغلال الموارد الطبيعية المرصودة للجهة؛
- جزء من العائدات المحصلة من طرف الدولة والمتأتية من الموارد الطبيعية الموجودة داخل الجهة؛
- الموارد الضرورية المخصصة في إطار التضامن الوطني؛
- عائدات ممتلكات الجهة ¹³⁰ . «

الفقرة الثانية: على مستوى الرقابة القبلية على الميزانية الجبوية .

إن استعراض مختلف الآليات التي تحرص السلطات المركزية "سلطات الوصاية" على تضمينها للمذكرات و الدوريات التي تصدرها بمناسبة إعداد ميزانيات الجهات، يضع تصورا واضحا حول حجم و ثقل الرقابة التي تمارسها على هذه الميزانيات حتى قبل إعدادها، و كمثال على ذلك، الدورية الوزارية رقم 1690، و الصادرة بتاريخ 2016/10/17 بشأن إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017، و التي تسعى إلى " التذكير بالالتزامات و التوجيهات المنظمة لإعداد الميزانيات انسجاما مع القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل"، و كذا الدورية رقم 2707 بتاريخ 12 سبتمبر 2018 ، حول إعداد و تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019، و التي تضع تصورا للتوجيهات العامة اللازم اتباعها من طرف المجالس المنتخبة، و ذلك تماشيا مع الإطار العام للسياسات العمومية للدولة، كما تتضمن بعض الإجراءات الإدارية و التنفيذية المتعلقة بإعداد الميزانية و اعتمادها و مراقبتها و التأشير

¹²⁸ - نفس المرجع السابق ، ص33-34.

¹²⁹ - خلاصات و توصيات الملتقى البرلماني للجهات الرباط ، 16 نونبر 2017 .

¹³⁰ - الفقرة 24 ، المبادرة المغربية حول منح الحكم الذاتي للصحراء .

عليها و تنفيذها وفق القوانين و الانظمة الجاري بها العمل ، و ذلك بغية تقوية و تعزيز القدرات التدبيرية للجماعات الترابية ، و تفعيل قواعد الحكامة الجيدة و ضبط و توحيد أنماط التدبير المالي .

بمناسبة إعداد الجهة لميزانيتها و تقديم مشروعها لمصادقة سلطات الوصاية « تكون الجهة مطالبة بتطبيق و احترام مجموعة من الضوابط التي تحكم إعداد هذه المشاريع، و التي أصبحت تشكل قواعد إجرائية لتقدير الموارد و النفقات، تضعها سلطات الوصاية قصد ضبط عملية التقدير هاته و التحكم نسبيا في حجم و نوعية العمليات المالية المتضمنة في الميزانية سواء تعلق الأمر بالتوجيهات المتعلقة بالمداخيل أو تلك المحددة للنفقات¹³¹ . و التي تؤكد مضمين الدورتان الوزارتان السالفتان الذكر.

إن هاته التوجيهات المتعلقة بالميزانية ، و الصادرة عن سلطات الوصاية تهدف بالخصوص إلى « احترام القواعد و التوجيهات المتعلقة بمداخيل الجهة ، و خاصة المتعلقة بحصة الجهات من الضريبة على القيمة المضافة ، و من ضرائب الدولة ، و من الموارد العمومية ، و تتعلق بالاستخلاصات الفعلية برسم السنوات الفارطة ، مع استحضار مبدأ الصدقية ، أما فيما يخص ميزانية التجهيز فيتوجب على الجهة أن تحدد الموارد المرتقب رصدها لإنجاز المشاريع المزمع تمويلها جزئيا أو كليا عن طريق القروض ، و التي تتعلق بحصة الجهة في تمويل هذه المشاريع ، و كذا الموارد المرتقب تعبئتها خلال السنة المالية على ضوء الترخيصات بالبرامج المؤشر عليها¹³² ، أما فيما يخص الجانب المتعلق بالنفقات، فمن الملاحظ أن سلطات الوصاية تمارس نوعا من الرقابة القبليّة على مالية الجهة ، فهي تعمل هنا على ترشيد هذه النفقات سواء على مستوى التسيير أو التجهيز أو الاستثمار.

يلاحظ من خلال توجيهات وزارة الداخلية لرؤساء الجهات ، أهم تجليات "الوصاية" و التي تسبق حتى عملية تخطيط أو البرمجة الجهة لميزانيتها ، علما أن هناك نصوص منظمة سواء على مستوى الدستور أو القانون التنظيمي ، أو حتى المراسيم التطبيقية ، و منها المرسوم رقم 2.17.449 الصادر في 23 نوفمبر 2017 ، و المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها ، و الذي يوضح في الباب الأول و الثاني من القسم الثاني منه القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات المداخيل و النفقات، إضافة إلى عدة مراسيم أخرى دخلت إلى حيز التنفيذ منذ عام 2015، إلى حدود الآن و المتعلقة بمختلف اختصاصات الجماعات الترابية. فلعل تدخل سلطات الوصاية من خلال هذه التوجيهات يأتي جراء معرفة ضعف القدرات المعرفية و المهنية لرؤساء المجالس ، و هو ما سنتطرق إليه في محور آخر من هذا البحث.

¹³¹ - عبد اللطيف بروحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة و متطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2016 ، مرجع سابق، ص 64.

¹³² - وزير الداخلية، " دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017 "، ص 2.

من زاوية أخرى ، فدخل القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 حيز التنفيذ و إصداره في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 يوليوز 2015، يتبين أن الدولة التزمت فعلا بما جاء في مضمون المادة 188 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات ، و تطبيقا لأحكام المادة 141 من الدستور بخصوص الموارد المالية المرصودة من قبل الدولة لفائدة الجهات بموجب قوانين المالية ، وهو ما يتضح من خلال قانون الميزانية لعام 2016، حيث « تم رصد موارد إضافية بصفة تدريجية في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021 على الشكل التالي:

- 2% من حصيللة الضريبة على الشركات بدل 1% حاليا في أفق بلوغ 5% ؛
- 2% من حصيللة الضريبة على الدخل بدل 1% حاليا في أفق بلوغ 5% ؛
- 20% من حصيللة الرسم على عقود التأمين بدل 13% حاليا .

كما رصد مخصصات مالية إضافية من الميزانية العامة تقدر ب 2 مليار درهم، و ما مجموعه أربعة ملايين درهم للجهات لتمكينها من ممارسة اختصاصاتها على الوجه المطلوب¹³³ . مع العلم أن هذه الموارد المالية المخصصة للجهات « تعززت لتبلغ سبعة مليارات درهم برسم قانون المالية لسنة 2018، في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021¹³⁴ » .

من جهة أخرى، فطبقا لمقتضيات المادة 105 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 يتولى رئيس المجلس الجهوي إعداد الميزانية و يوجهها بعد عرضها على لجنة المالية مرفقة بالوثائق اللازمة إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في أجل أقصاه فاتح ديسمبر من كل سنة. طبقا لأحكام المادة 200، على أن يتم اعتمادها في أجل أقصاه 5 نوفمبر، كما أن الباب الثالث من القسم الخامس المخصص للتأشير على الميزانية، يتعارض في مضمونه مع مبدأ التدبير الحر و المحاسبة على النتائج، الذي أبرزته المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 111.14 الذي يحدد أيضا قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ "التدبير الحر" و تدبير الصناديق و البرامج و تقييم الأعمال و إجراءات المحاسبة. فمنطق التعارض يظهر من خلال المادة 202 من نفس القانون التنظيمي للجهات التي تنص على أنه: " تصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية". كما تنص الفقرة الخامسة من المادة 114 على أنه: " تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض من قبل والي الجهة و المنصوص عليه في الفقرة الأولى من نفس المادة ، و هذا ما يبرز

¹³³ - وزارة الإقتصاد والمالية ، ميزانية المواطن ، دليل المواطن للاطلاع و التفاعل مع الميزانية ، "تسريع تفعيل الجهوية والإصلاحات الهيكلية الكبرى"، سنة 2016، ص35.

¹³⁴ - ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الاخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، مرجع سابق .

هيمنة وزارة الداخلية على مسار التدبير الميزانياتي على مستوى التأشير على الميزانية ، فهل هذا راجع إلى نوع من الرقابة القبليّة على المالية الجهوية أو أنها رغبة المشرع في تفعيل مبدأ "التدبير الحر" في إطار ربطه بالمسؤولية و المحاسبة. رغم أن وزارة الداخلية ليست صاحبة الاختصاص المالي.

المطلب الثاني : ضعف التمويل وآفات التوزيع والإنفاق .

يقوم التمويل الجهوي على « نظام يجمع بين الموارد الذاتية بما فيها الجبايات المحلية و الموارد المحولة من طرف الدولة و كذا القروض¹³⁵ » ، فإذا كان تعزيز التمويل الترايبي "الجهوي" الممنوح من قبل المركز يساهم من حيث دعم الجانب المالي ، إلا أنه يشكل عائقا للاستقلال المالي للجهات، من حيث التدخل في الشؤون المالية الجهوية و تدبير هاته الأخيرة لنشاطها المالي سواء على مستوى التخطيط أو التنسيق أو التنفيذ أو الرقابة ، و بالتالي ستبقى هاته الجهات رهينة هذا التدخل مادامت في حاجة إلى التمويل المركزي أو غيره من التمويلات المسموح بها حسب ما تسمح به النصوص التشريعية المنظمة لمالية الجهة ، و بالتالي تبقى من بين أهم إكراهات الاستقلال المالي الجهوي، هشاشة الإمكانيات المالية (الفقرة الأولى)، و قصور العدالة في توزيع و إنفاق الموارد المالية (الفقرة ثانياً) ، مع الأخذ بعين الاعتبار الجهات المنتجة للثروة .

الفقرة الأولى : هشاشة الإمكانيات المالية .

إن بناء جهوية متقدمة وفق التصور الدستوري الجديد لن يتحقق إلا إذا تم إيجاد حل لأزمة الاستقلال المالي، و ذلك من خلال إيجاد حلول واقعية مبنية على أساس قانوني ، حتى تتم مطالبتهما بتحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها في تدبير سياساتها الجهوية ، لكن من خلال قراءتنا المتواضعة لهذه القوانين إرتئى لنا أن إشكالية الاستقلال المالي للجهات ترتبط حقيقة في محدودية الإمكانيات المالية من جهة ، لكن تبقى طرق التدبير المالي الجهوي السبب الرئيسي في مدى رغبة و قدرة هذه الجهات على تخطي أزمة الاستقلال المالي .

فالجهة لن تكون لها القدرة على القيام بدورها في تدبير هذه السياسات ، إلا من خلال القدرة على إعداد و تنفيذ سياسات مالية تتماشى في انسجام تام مع التوازن المالي للدولة ، و تكريس التدبير المرتكز على النتائج من خلال القوانين التنظيمية للقوانين المالية ، و التعجيل بدخول أحكام المواد 5 و 47 و (د) و 48 (الفقرة الأخيرة) من القانون

¹³⁵ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات ،"التحليل المالي"، مرجع سابق ، ص 41 .

13.130 حيز التنفيذ ، و الانتقال من المقاربة القانونية و التقنية للتدبير إلى مقاربة قائمة على ثقافة تديرية في خدمة المواطنين¹³⁶ .

لقد أغنى المشرع المغربي الترسانة القانونية المتعلقة بالتنظيم الجهوي على المستوى التشريعي بصدر القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و حدد من خلاله الموارد المالية لهذه الجهات في الفصل الثاني، المواد 186-191، و في مقابل ذلك حدد تكاليف هاته الجهات من خلال الفصل الثالث ، المواد 192-196 ، كما عمل على إصدار العديد من المراسيم التطبيقية في هذا الشأن . كما أن القانون التنظيمي للمالية رقم 130.30 ، حدد هو الآخر في الفصل الثالث من الباب الأول منه موارد و تكاليف الدولة.

لقد أكد وزير الداخلية من خلال التقرير المشترك إعداده بين " لجنة الداخلية و الجماعات الترابية و السكنى و سياسة المدينة" ، و المتعلق بالميزانيات الفرعية لهاتين الوزارتان لعام 2017، على أن وزارته « تتعامل مع الجماعات الترابية بناء على منطق المصاحبة الذي توظفه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بدل سلطة الوصاية التي كانت سابقا، مؤكدا على أنه لا يمكن تعديل حصة الجماعات الترابية من القيمة المضافة ، رغم اعترافه بأن الإشكالية الرئيسية بالنسبة لهذه الجماعات هي الموارد المالية، كما دعاها إلى ضرورة العمل على تنمية مواردها عن طريق الجبايات المحلية، كما أكد على أن ورش الجهوية المتقدمة ليس ورشا وإنما هو خيار لا رجعة فيه ، و الذي لا بد له من العمل المستمر و تصحيح الأخطاء التي تشوب عملية التنزيل¹³⁷ » .

و للإشارة ، فقد بلغت حصص الجهات سنة 2017 ، 4.17 مليار درهم لتنفيذ برامجها، في حين بلغت الميزانية الفرعية المرصودة لوزارة الداخلية برسم 2018، ما مجموعه 28.24 مليار درهم بما في ذلك اعتمادات الالتزام و يتوزع هذا الغلاف المالي كالآتي:

- صندوق الدعم المقدم للمنافسة و مراقبة الأسعار و المدخرات الاحتياطي (5 ملايين درهم)؛
- صندوق مواكبة إصلاحات النقل الحضري و الرابط بين المدن (114 مليون درهم) ؛
- حصة الجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة 28.32 مليار درهم؛
- الصندوق الخاص بدعم و تنمية الوقاية المدنية 200 مليون درهم ؛

¹³⁶ - ظهير شريف 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.30 لقانون المالية ، الجريدة الرسمية عدد 6370

المادة 69، الفقرة الأخيرة : "تدخل أحكام المواد 47 و 48 (الفقرة الأخيرة) حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2019.
¹³⁷ - تقرير لجنة الداخلية و الجماعات الترابية و السكنى و سياسة المدينة ، " الميزانيات الفرعية لكل من وزارة الداخلية و وزارة إعداد التراب الوطني و التعمير و الإسكان و سياسة المدينة "، سنة 2017 ، ص 23-24.

- الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المخصصة للجهات 6.97 مليار درهم؛
- حساب تمويل نفقات التجهيز ومহারبة البطالة 1.20 مليار درهم؛
- صندوق دعم الأمن الوطني 30 مليون درهم؛
- الصندوق الخاص بالوثائق الإلكترونية ووثائق السفر 463.92 مليون درهم؛
- صندوق التطهير السائل وتصفية المياه المستعملة 114 مليون درهم؛
- صندوق مكافحة آثار الكوارث الطبيعية 200 مليون درهم.

ميزانية التسيير: 22.13 مليار درهم، ويشمل هذا اعتمادات الموظفين 18.56، و اعتماد المعدات و الاعتمادات المختلفة ب 3.57 مليار درهم يناهز .

ميزانية الإستثمار: 6.11 مليار درهم بما في ذلك اعتمادات الأداء 2.83 مليار درهم و اعتمادات الالتزام 3.28 مليار درهم .

الحسابات الخصوصية: 38.23 و يتوزع هذا الاعتماد حسي ما يلي:

- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة: يناهز سقف التحملات 150 مليون درهم، منها 70 مليون درهم مخصصة للمراكز الجهوية للاستثمار، و 80 مليون درهم لمديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية؛
- حصة الوزارة من المناصب المحدثه برسم سنة 2018:8000 منصبا¹³⁸ .

المثير للانتباه أنه خلال هذا التقرير تمت مطالبة وزارة الداخلية على لسان وزيرها بالزيادة في ميزانية قطاعها بدعوى ملائمتها للمجالات التي تدبرها . مع العلم أن نفس التقرير يشير إلى أن هذا القطاع يتحمل لوحده 26.7 مليار من الميزانية العامة، و أكثر من 35.5 مليار درهم في الحسابات الخصوصية من خلال عشر حسابات تشكل ما يقرب 60 في المائة من مجموع الحسابات المرصودة لأمر خصوصية دون احتساب حسابات ما يسمى (CAS.INDH)¹³⁹ .

انطلاقاً من هاته الأرقام نستنتج هيمنة وزارة الداخلية على الغلاف المالي الأكبر على مستوى الميزانية العامة للدولة ، في حين تبقى الموارد المالية المخصصة للجهات الأضعف إن لم نقل الهزيلة ، و التي لا تشكل إلا الجزء اليسير من موارد هذه الوزارة مقابل الاختصاصات المسندة إليها و حجم الوصاية الممارسة عليها، ما يتوجب إعادة النظر في الموارد المالية لهذه الوزارة مقابل الموارد المالية المخصصة للجهات . نفس الأمر بالنسبة لمقدار تعويضات

¹³⁸ - نفس المرجع السابق ، ص 14 .

¹³⁹ - نفس المرجع ، ص 17 .

أعضاء المجالس الجهوية المنتخبة عن التمثيل والتي حددها المشرع من خلال المرسوم رقم 2.16.495 و الصادر في 6 أكتوبر عام 2016، و التي تتطلب بدورها إعادة النظر خاصة على مستوى تعويضات رؤساء الجهات و نوابهم و التي يوضحها الجدول أسفله.

الجدول رقم:5

تعويضات أعضاء المجالس الجهوية المنتخبة عن التمثيل .

مقدار التعويض الشهري عن التمثيل بالدرهم						
رئيس مجلس	نواب الرئيس	كاتب المجلس	نائب كاتب المجلس	رئيس لجنة دائمة	نائب رئيس لجنة دائمة	رؤساء الفرق
40.000	15.000	4.000	2.000	4.000	2.000	2.000

المصدر: المرسوم رقم 2.16.495 الصادر في 4 محرم 1438 (6 أكتوبر 2016) المتعلق بالتعويضات عن التمثيل.

نفس الأمر بالنسبة للمصاريف الانتخابية المخصصة للمرشحين ، و التي أكد وزير الداخلية من خلال نفس التقرير على أنه تمت مراجعتها لتصل إلى 500 ألف درهم لكل مترشح أو مترشحة¹⁴⁰.

الفقرة الثانية : قصور العدالة في توزيع وإنفاق الموارد المالية للجهات .

يعرف تدبير القرار المالي الجهوي عدة إكراهات تؤثر على مسار الاستقلال المالي للجهات ، حيث نجد التدخل المفرط للسلطة المركزية سواء على مستوى التمويل أو التدبير ، ما يستوجب إعادة النظر في سبل دعم استقلال القرار المالي الجهوي ، و ذلك من خلال توزيع عادل للموارد المالية المرصودة للجهات وفق معايير تراعي كل المجالات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، ثم البيئية لكل الجهات على حد السواء، مع تفعيل آلية التدبير التشاركي على مستوى الإنفاق.

¹⁴⁰ - تقرير لجنة الداخلية و الجماعات الترابية و السكنى و سياسة المدينة ، نفس المرجع السابق ، ص2.

انطلاقاً من توزيع الموارد المالية على جهات المملكة، لا بد و أن نشير إلى إحدى الملاحظات البارزة و المتعلقة بتوزيع مساهمات الميزانية العامة للجهات، حيث توزع وفق معايير معينة وفقاً لأحكام المادة الأولى من المرسوم المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للجهات، وذلك وفق التوزيع التالي: »

- 50% بالتساوي على الجهات ؛
- 37,5% بناء على عدد سكان الجهة ؛
- 12,5% بناء على مساحة الجهة¹⁴¹ .

وهو ما يمكن استخلاصه من الأرقام المشار إليها في الجدول التالي¹⁴²:

الجدول رقم 6:

توزيع مساهمات الميزانية العامة للجهات :

النسبة	عدد السكان	المساحة	الجهة
13%	4 533 082	18.385	الرباط - سلا - قنيطرة
20%	6 861 739	25.830	الدار البيضاء، سطات
8%	2 676 847	59.071	سوس، ماسة
7%	2 520 776	36.2285	بني ملال، خنيفرة
13%	4 236 892	38.881	فاس، مكناس
5%	1 635 008	115.592	درعة تافيلالت
1%	433 757	58.071	كلميم واد نون
1%	367 758	201.240	العيون بوجدور الساقية الحمراء
13%	4 520 569	40.345	مراكش اسفي
0,42%	142 955	131.000	الداخلية واذي الذهب
7%	2 314 346	90.127	الشرق
11%	3 556 729	15.120	طنجة تطوان الحسيمة

المصدر: تقرير وزارة الداخلية "اللامركزية في أرقام"، سنة 2014-2015.

طبقا لما جاء في ديباجة المرسوم المتعلق بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للجهات السالف الذكر ، فقد جاء هذا التوزيع واختياره المعايير بناء على المادة 188 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وتطبيقا لأحكام المادة 141 من الدستور¹⁴³ ، وبناء على البند الثالث من المادة 22 من قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016 الصادر في ديسمبر 2015 ، و بعد المداولة في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 11 من ربيع الأول 1437 (23 ديسمبر 2015) .

بالرجوع إلى المادة 141 من الدستور ، نجد مضمونها لا يحيل إلى هاته المعايير ، حيث أن منطوق المادة كان واضحا ، فهو يحيل فقط في فقرته الأولى على توفر الجهات على الموارد الذاتية والمرصودة من قبل الدولة ، في حين المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، تحيل هي الأخرى إلى الموارد المالية المرصودة من قبل الدولة من حصيلة الضريبة على الشركات ، ثم الضريبة على الدخل والرسم على عقد التأمين ، تضاف إليها بعض الاعتمادات المالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021¹⁴⁴ .

انطلاقا مما سبق ، نستنتج أن تحويل الموارد من خلال النصوص القانونية يكون انطلاقا من حصيلة الضرائب على الدخل والشركات ورسم التأمين حسب مضمون القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وهذا ما تؤكدته الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور ، في حين أن الفقرة الثانية من نفس المادة تحيل على أن هذه الموارد تقترن حسب الاختصاصات المنقولة . و بالتالي فتوزيع هاته المساهمات بناء على معايير التساوي بين الجهات و عدد الساكنة و المساحة لا يجد له أي سند قانوني. كما أن هذا التوزيع يتنافى مع مبدأ "الصدقية الميزانية" ، الذي تقدم على أساسه قوانين المالية بشكل صادق لمجموع موارد وتكاليف الدولة¹⁴⁵ . وهو ما يتضح من خلال كيفية توزيع حصص استثمارات الجهات ، « حيث ستشهد كل من جهة الدار البيضاء - سطات ، و جهة الرباط - سلا - القنيطرة ، و جهة مراكش - أسفي ، و جهة سوس - ماسة ، و جهة درعة - تافيلالت ارتفاعا في حصة كل منها ، لتنتقل على التوالي من 27 % و 22 % و 9 % و 3 % و 1 % سنة 2016 ، إلى 28 % و 23 % و 10 % و 5 % ثم 3 % سنة 2018¹⁴⁶ » .

¹⁴³ - المادة 141 من الدستور المغربي لعام 2011: " تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد ذاتية و موارد مالية مرصودة من الدولة، و كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة إليه " .

¹⁴⁴ - المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14: " تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، ترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية ، بصفة تدريجية ، نسبة محددة في 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات ، و 5 % من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021" .

¹⁴⁵ - المادة 10 ، ظهير شريف رقم 1.15.62 صادر 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ، مرجع سابق ، ص 5811 .

¹⁴⁶ - وزارة الاقتصاد والمالية : مجلة المالية ، "قانون المالية 2018"، عدد خاص - أبريل ، سنة 2018، ص 24.

افتراضا أن هذه المؤشرات عادلة ، تبقى الأرقام التي تصدر عن التقارير التي تصدرها وزارة المالية تتنافى مع مقتضيات هذا التوزيع ، وهو ما يجعل توزيع الموارد المالية حسب الجهات تسوده الضبابية وتحكمه مؤشرات أخرى. ما يتطلب إعادة النظر في المعايير المعتمدة لتوزيع مساهمات الدولة للجهات ، وهو ما يمكن تأكيده من خلال توزيع الدولة للاستثمارات حسب الجهات و الذي يوضحه الجدول التالي¹⁴⁷ :

الجدول رقم : 7

توزيع الاستثمارات المتوقعة لأهم المؤسسات والمقاولات العمومية .

الجهة	المبلغ بالمليون درهم	الحصة	نصيب الفرد من الاستثمار
الرباط - سلا - قنيطرة	24.346	23%	5.315
الدارالبيضاء، سطات	29.910	28%	4.359
سوس، ماسة	4.935	5 %	1.844
بني ملال، خنيفرة	5.126	5 %	2.033
فاس، مكناس	5.695	5 %	1.344
درعة تافيلالت	2.758	3%	1.687
كلميم واد نون	1.281	1%	2.954
العيون بوجدور الساقية الحمراء	3.232	3%	8.788
مراكش اسفي	10.995	10%	2.432
الداخلة وادي الذهب	725	1%	5.068
الشرق	8.495	8%	3.670
طنجة تطوان الحسيمة	10.081	9%	2.839

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية: مجلة المالية، "قانون المالية 2018"، عدد خاص - أبريل، سنة 2018.

من نافلة القول، إذا كانت الجهات تتمتع من الناحية القانونية باستقلال قرارها المالي و لو نظريا، فإن هذا الاستقلال ليس مطلقا في ظل الوصاية المركزية، فالاستقلال المطلق للجهات معناه أن تمارس هذه الجهات نشاطها المالي في استقلال تام عن السلطات المركزية ، بعيدا عن دعمها و توجيهاتها، لكن مقابل ذلك لا بد أن تكون لهذه الجهات القدرة على التمويل الذاتي باعتبار أن الموارد المالية تبقى هي المرتكز الأساس لاستقلالها المالي

¹⁴⁷ - نفس المرجع السابق ، ص 24.

الفعلي، و بالتالي تكون قدرة الجهات على التمويل الذاتي مؤشرا من المؤشرات الإيجابية للتدبير المالي الجهوي السليم .

الباب الثاني : أعطاب حكامه التدبير المالي الجهوي و التحديات الممكنة .

إن المتتبع للشأن الترابي الجهوي ، سيقر لا محالة بحجم الأدوار و المهام المسندة لمجالس الجهات نظريا ، و الهادفة إلى تحقيق رهان التنمية الجهوية بمختلف أبعادها، و التي منح المشرع بموجبها عدة صلاحيات تنظيمية و مالية لمجالس الجهات ، شكل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الأساس القانوني لها . فالجهات تستند في تدبير شؤونها على عدة مقومات قانونية و مالية و بشرية ، إلا أنه رغم كل هذه المقومات و الصلاحيات المسندة لمجالس الجهات ، فهناك مجموعة من الاكراهات التي لازالت تعيق مسارات التدبير المالي الجهوي ، و بالتالي مسلسل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الجهوية ، الأمر الذي يؤكد محدودية النجاعة و الحكامة التديرية خاصة في شقها المالي .

إن مقارنة موضوع التدبير المالي الجهوي ، تتطلب الاحاطة بمفهوم الحكامة و أسسها على المستوى الجهوي ، كما أن الأمر يتطلب معرفة أهم المرتكزات التشريعية للحكامه المالية الجهوية ، سواء تلك المتضمنة في الوثيقة الدستورية أو المجسدة في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و المراسيم التطبيقية . كما أن مقارنة هذا الموضوع ، تستدعي منا تناول أهم الاختلالات و الأعطاب على مستوى حكامه التدبير و التي تكمن في إكراهات قانونية و أخرى بشرية و قصور في دور المؤسسات الرقابية . من هنا يكون التساؤل مشروعا حول ماهي هذه الإكراهات و ماهي سبل تجاوزها ؟

الفصل الأول: الحكامة المالية الجهوية : المرتكزات التشريعية و الاختلالات التديرية .

يتطلب موضوع التدبير المالي للجهات الإحاطة بجميع جوانبه، فإضافة إلى تمكين الجهات من الموارد المالية الكفيلة بتحقيق مطلب التنمية الجهوية، و تحقيق مطلب الاستقلالية على مستوى اتخاذ قراراتها المالية، لابد من ضبط الآليات و القواعد التديرية المعتمدة على قواعد الحكامة المالية، و هو ما يتطلب مناقشة المبادئ و الأسس المفاهيمية للحكامه المالية (المبحث الأول)، قبل تناول المرتكزات التشريعية و الآفات التديرية (المبحث الثاني) ، على مستوى حكامه التدبير المالي الجهوي .

المبحث الأول: الحكامة المالية : المبادئ والأسس .

إن الحديث عن الضمانات و المرتكزات التشريعية التي تؤسس لمفهوم الحكامة المالية ، باعتماد التدبير الرشيد و الناجع للموارد العمومية خاصة على المستوى الجهوي ، و كذا النقائص التدبيرية التي تضر بمستقبل التنمية الجهوية، لا يستقيم دون تحديد مدلولات مفهوم الحكامة المالية (المطلب الأول) ، و أساسه اللامركزي و التنموي (المطلب الثاني) ، خاصة و أن الانطلاقة السليمة للبحث تفرض علينا التحديد الدقيق للأسس و المفاهيم .

المطلب الأول: مضمون الحكامة المالية .

للإحاطة بجوانب مفهوم الحكامة المالية ، و تجاوزا للجدال الذي يمكن أن يثيره مصطلح الحكامة على المستوى التخصص المالي ، وقع اختيارنا على مقارنته من زاويتين ، الأولى تهتم بالناحية اللغوية و الاصطلاحية (الفقرة الأولى) ، و الثانية سنتطرق فيها إلى مبادئ الحكامة المالية (الفقرة الثانية) . « و التي لا تمثل في واقع الأمر كامل القواعد المرتبطة بمفهوم الحكامة و مدلولاته المختلفة¹⁴⁸ » .

الفقرة الأولى : مفهوم الحكامة .

يتطلب الحديث عن مفهوم الحكامة الكثير من البحوث و النظريات ، فقد أثار هذا المفهوم « من الجدل ما لم تثره مفاهيم و مصطلحات أخرى تهتم بالتدبير العمومي و التسيير المالي الترابي، فقد حظي باهتمام بالغ من الاجتهاد الفقهي الذي أفاض في إيراد مفاهيمه و أسسه و مضامينه المختلفة ، و لا نجد في واقع الأمر تعريفا قانونيا أو تفصيلا في النصوص التشريعية و التنظيمية لمدلولات هذا المصطلح و مضامينه الوظيفية أو المادية ، فكل ما نجده نوعا من الإحالة أو الاستشهاد بهذا المصطلح و قواعده و أسسه التي تؤكد في مجملها على حسن التدبير و ترسيخ ثقافة التخطيط و الشفافية و المسائلة ...¹⁴⁹ » . فقد تم استخدام « هذا المصطلح في أدبيات الإدارة العامة و السياسات العامة و الحكومات المقارنة ، منذ العقد الأخير من القرن الماضي ، كما جاء في سياق عالمي ، يتسم

¹⁴⁸ - محمد زين الدين ، "الحكامة :مقاربة ابيمولوجية في المفهوم و السياق" ، مجلة الفكر و السياسة الاقتصادية، العدد 8 ، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، سنة 2008، ص 10.

¹⁴⁹ - نفس المرجع ، ص 8-9 .

بهيمنة صيغ التعامل الدولي بمفاهيم الخصوصية و العولمة التي تسير في اتجاه تنميط حياة الدول و المجموعات و الأفراد، خاصة بعد فشل سياسات الإصلاح بالدول النامية¹⁵⁰ .

أما بالنسبة للمغرب فقد « برز مصطلح الحكامة الجيدة في ظل بروز مجموعة من التغيرات ، التي عرفتها بنيات الدولة كامتداد للتغيرات الدولية ، و التي تتجسد في تراجع دور الدولة ، في مقابل فسخ المجال أكثر لفاعلين جدد من جهة، و من جهة أخرى، جاء المفهوم في سياق يتميز فيه التدبير العمومي بالمحدودية و الرداءة. و كغيره من المفاهيم ، التي يتم ترجمتها من اللغة الإنجليزية أو الفرنسية إلى اللغة العربية، تعترض الحكامة الجيدة "la bonne gouvernance" عدة إشكالات، فيما يخص تحديد واضح و جامع، وأبرزها عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليها¹⁵¹ ، إضافة إلى عدة تعاريف أخرى و « التي تختلف باختلاف المؤسسات الدولية . حيث لوحظ وجود عدة ترجمات لهذا المفهوم من قبيل الحكم الصالح، و الحكم الرشيد، و إدارة الحكم ، و الإدارة المجتمعية و الحكماتية و الحوكمة و الحكامة و الحكامة الجيدة¹⁵² ». فبالرغم من كل التعاريف التي سبق ذكرها ، « تبقى الإشكالية المطروحة بالنسبة لتعريف مفهوم الحكامة ، هي تعدد العناصر و الأبعاد المكونة لمختلف التعاريف التي أعطيت له ، سواء من لدن المنظمات الدولية أو حتى من خلال بعض الأدبيات الفقهية، و ذلك نظرا لنوعية المقاربة المعتمدة في تعريفه.

1 - المقاربة السياسية للمفهوم: ترى هذه المقاربة ، أن الحكامة تقوم على الديمقراطية الليبرالية ، و هو ما يتطلب إقامة نظام ديمقراطي من أجل الاستفادة من المساعدات التنموية.

و تعتبر الحكامة حسب هذه المقاربة السياسية و سيلة لتحقيق الفعالية و التسيير النزيه للشؤون العامة لإقامة الدولة الحقوقية ، التي تحترم فيها حقوق الإنسان و المبادئ الديمقراطية¹⁵³ .

2 - « المقاربة الاقتصادية التنموية: تعتبر هذه المقاربة مصطلح الحكامة على أنه مجرد تقنية إدارية لتسيير عملية التنمية . فالبنك الدولي ، يعرفها اعتمادا على هذه المقاربة ، على أنها " الحالة التي من خلالها تتم إدارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"¹⁵⁴ .

150 - رشيد السعيد، كريم لحرش، "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية"، مكتبة الرشاد- الدار البيضاء، الطبعة الأولى ، أبريل - سنة 2009 ، ص26.

151 - محمد زين الدين ، الحكامة : مقاربة إبستمولوجية في المفهوم و السياق ، مرجع سابق ، ص 7 .

152 - عبد الرحمان الماضي ، "حكامة المجتمع المدني العمل الجمعي نموذجا" ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد ، عدد 9 - 10 سنة 2009 ، ص 31 .

153 - Fares Wafaa, du gouvernement à la gouvernance, étude d'un concept ambigu, Revue Massalik, N° 8, 2008, p.4.

154 - The Word Bank , Governance and Depelopment , the Word Bank Publication, Washington , DC. 1992, p.1.

3 - « المقاربة الفقهية: ترى هذه المقاربة أنه ليس من السهل ضبط مصطلح الحكامة و تعريفه ، لارتباطه بعدة مجالات و لتعدد صيغ تداوله . فقد حاول بعض الباحثين تعريفها ، على أنها " تعبير عن شيء ما يتقرر كنظام حكم دون تخطيط مسبق و دون رسم أو تحديد لنظام معين ، فهي نظام ينبع من الضرورة ، و ليس نظاما يتقرر وفق تصور سابق¹⁵⁵ » .

و بغض النظر عن تطور مفهوم الحكامة، « فقد عرف المصطلح بمدلوله الحالي ، و مضامينه الحديثة تنوعا في التعاريف بين مختلف الهيآت و التيارات الفقهية و المؤسساتية ، فقد اعتبرها البنك الدولي بمثابة " نمط أو ممارسة عملية صادرة عن السلطة العمومية في مجال تدبير الموارد الاقتصادية و الاجتماعية بهدف تحقيق التنمية" ، أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، فيعتبر أن الحكم يعبر عن ممارسة السلطة الاقتصادية و السياسية و الإدارية لتدبير الشأن العام¹⁵⁶ » ، في مقابل ذلك نجد « الاتحاد الأوروبي يعتبرها مجموعة من المبادئ و الأسس التي يقوم عليها التدبير العمومي ، بغية حماية المصالح العمومية و تحقيق الحاجيات الترابية، و ذلك عن طريق الاستعمال الأمثل للموارد¹⁵⁷ » . و عليه، « يمكن تعريف الحكامة على أنها" مقاربة عصرية في صنع القرار و التدبير الجيد للشأن العام، تعدد بتطوير المفاهيم التقليدية المستعملة في مجال التدبير، و هي تعبر عن ممارسة السلطة السياسية و إدارتها لشؤون المجتمع بمستوياته الترابية ، الوطنية و العالمية، و الموارد المختلفة عن طريق منهجية للعمل المتعدد الأطراف (سلطات عمومية، قطاع خاص و مجتمع مدني)، و عن طريق آليات للفعل، تعتمد معايير حكمانية من قبيل المشاركة و المشروعية و الشفافية و المسؤولية بهدف تحقيق شرط التنمية بأبعادها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية ، فهي بذلك عبارة عن آلية تتطلب تعدد الأطراف المتدخلة، و التنوع في الأسس و المرجعيات المعتمدة ، التي تقوم من جانب على وضع مبادئ للحكامة الجيدة¹⁵⁸ » . ما يجعل الجهات مطالبة اليوم باستحضار مبادئ الحكامة الجيدة ، من أجل تجاوز كل الإكراهات التدييرية .

¹⁵⁵ - زهير عبد الكريم الكايد، " الحكمانية : قضايا و تطبيقات " ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - القاهرة ، سنة 2003، ص 55 .

¹⁵⁶ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : تقرير حول " إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة" ، إصدار خاص للوكالة الأممية ، كانون الثاني ، 19 يناير ، سنة 2001 ، ص 8 .

¹⁵⁷ - "les procédures et la gestion budgétaire au niveau des collectivités locales", Rapport du comité sur démocratie locale et régional pub conseil de l'Europe, mai 2002, page 6 .

¹⁵⁸ - المهدي بنمير، " الحكامة المحلية بالمغرب و سؤال التنمية البشرية" ، مطبعة و إيلي - مراكش، الطبعة الأولى ، سنة 2010 ، ص 13 .

الفقرة الثانية : مبادئ الحكامة المالية .

يتطلب تجسيد مفهوم الحكامة المالية على المستوى الجهوي ، التزام المجالس المنتخبة للجهات ، بتفعيل مبادئ هذه الحكامة ، و أخذها بمحمل الجد في مسلسل تدبير الشأن الجهوي ، الشيء الذي سيمكنها من تحقيق الانتظارات و الاحتياجات الجهوية عند إعدادها لسياساتها المالية. و على هذا الأساس يمكن استعراض مجموعة من المبادئ التي تقوم عليها هذه الحكامة بشكل عام و المتمثلة في ما يلي :

- المسؤولية و سيادة القانون : على اعتبار أن تدبير الشأن العام الجهوي ، « يتطلب احترام المنظومة القانونية المؤطرة له ، مع ضمان تطبيق القانون و تحديد المسؤوليات بشكل واضح يسمح بالمساءلة . كما يتعلق الأمر بشكل أساسي بمبدأ المساواة أمام القانون ، و بفصل السلط و استقلال القضاء ، و كذا وضوح القوانين و انسجامها مع التطبيق العملي¹⁵⁹ » ، فدولة الحق و القانون ، تقتضي سيادة القانون و جعل هذا المبدأ أساساً لحل كل الأمور المتعلقة بتدبير الشأن الجهوي . « فالحكامة و دولة القانون تتحقق بوجود طبقة سياسية مسؤولة لاعتبارها الضامن لاحترام الحقوق و المؤسسات، بتعزيز العدالة الاجتماعية و المساواة ، و ضمان احترام و تطبيق القوانين، و إتاحة مشاركة أوسع في صنع القرار عن طريق تعزيز كفاءة الفاعلين كسلطة تجاه المسؤولين السياسيين ، و توفير المراقبة و الحكامة الجيدة للمؤسسات، و الوسائل الضرورية مقرونة بدعم الشفافية و إرساء مبدأ مساءلة صناع القرار السياسي¹⁶⁰ ».

و لتحقيق ذلك لابد للمجالس الجهوية المنتخبة أن تدبر شؤونها وفقاً للاختصاصات و السلطات الرسمية المنصوص عليها في القانون ، و هو نفس الأمر الذي يسري على ممثلي السلطات المركزية في الجهات ، و المعنيين بالمراقبة الإدارية على مستوى التدبير الجهوي للمجالس المنتخبة ، باعتبارهم المسؤولين الفعليين لتدبير الشأن الجهوي .

- المشاركة : و تعني « توسيع دائرة المتدخلين في عملية التخطيط و صياغة القرارات ، سواء تعلق الأمر بالفاعلين العموميين و الخواص ، أو حتى بمشاركة المجتمع المدني و باقي الفاعلين الترابيين¹⁶¹ » . فهي تعني « مجموعة من الآليات و الإجراءات ، التي تسمح بإشراك المجتمع المدني و عموم المواطنين في صنع السياسات العمومية و تقوية دورهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام ، و تعد أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها الحكامة الجيدة

159 - محمد زين الدين، "الحكامة : مقارنة إستمولوجية في المفهوم و السياق"، مرجع سابق ، ص 10 .

160 - المندوبية السامية للتخطيط ، التقرير الوطني ، " المغرب بين أهداف الالفيه من أجل التنمية و أهداف التنمية المستدامة : المكتسبات و التحديات " ، سنة 2015 ، ص 80.

161 - Bouachik ahmed , la Gestion locale à la lumière de la nouvelle charte communale, REMALD , série Thèmes actuels, N° 46 ?2004 ,P 11.

، باعتبارها إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير المجال ، و مسلسل تواصل يمكن الأفراد و الأطراف المعنية من تحديد احتياجاتهم و أهدافهم ، كما يؤدي إلى قرارات مركزة تأخذ بعين الاعتبار آراء و تطلعات كل الأطراف المعنية¹⁶² . و هو ما جعل المشرع المغربي يسن عدة مقتضيات قانونية تحدد شروط هذه المشاركة و سبل تفعيلها على مستوى الجهات ، ضمانا للتدبير الأمثل للموارد المالية . لذلك يتطلب الأمر، تكريس الديمقراطية المحلية من خلال الإشراف الفعلي لكل من السكان المحليين ، و كذا للفاعلين من المجتمع المدني في مسلسل التنمية الجهوية ، حيث ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 على إحداث هيئات استشارية لدى مجالس الجهات . من تم، « يحق لنا التساؤل حول مدى تفعيل هذه الهيئات و انخراطها في تدبير الشأن الجهوي ، و في صياغة انتظاراتها و مقترحاتها، و كذا تقييمها الموضوعي لمستوى فعالية التدبير على المستوى الجهوي¹⁶³ » .

إن تأخير أجراً الأدوار الدستورية الجديدة للمجتمع المدني ، و هيئات التشاور و آليات الديمقراطية التشاركية، من شأنه أن يفرغ الوثيقة الدستورية و القانون التنظيمي للجهات من مضمونها ، و يضع الدولة في مواجهة عدة إكراهات تدييرية على المستوى الجهوي ، و خير دليل على ذلك تلك الاحتجاجات الاجتماعية التي عرفها بلادنا خلال سنة 2017 . و التي تستدعي ضرورة التسريع من وتيرة الإصلاحات الاقتصادية و الاجتماعية التي تضمن العيش الكريم لجميع المواطنين على حد سواء ، إذ، « يتعين على السلطات العمومية العمل بالتشاور مع المجتمع المدني على المستوى المحلي و تزويده بالوسائل اللازمة حتى يتمكن من القيام بدوره على الوجه الأكمل، و المتمثل بالأساس في مواكبة و تأطير المواطنين و التحاور معهم و العمل على انخراطهم في تدبير الشأن المحلي¹⁶⁴ » .

- اعتماد مناهج التدبير الحديثة : حيث يقوم التدبير الجهوي « على استعمال الوسائل الحديثة في علوم الإدارة و التدبير ، كذلك اعتماد مبادئ الترشيد و الفعالية ، و التعامل مع المواطن بصفته مستفيدا من الخدمات العمومية ، و ليس مجرد خاضع للإدارة¹⁶⁵ » . و ذلك لتمكين المواطنين و المواطنين « من التقدم و الرفاه ، في إطار دولة حديثة يسودها الحق و القانون¹⁶⁶ » .

162 - نجيب جيري، " الديمقراطية المحلية و سؤال الحكامة الجيدة "، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 29 / 30 - ، 2015 ، ص 19 .

163 - التقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي و البيئي ، سنة 2017، ص 131 .

164 - نفس المرجع ، ص 94 .

165 - Bouachik ahmed ، "La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale,op. cit., p. 2.

166 - الوزارة المكلفة مع البرلمان و المجتمع المدني ، " الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية " ، ص 17-18 .

- النجاعة و الفعالية : عن طريق « تدبير جيد للمشاريع التنموية و البرامج المالية وفق مقارنة تقوم على الجودة و الاستعمال الأمثل للموارد و الوسائل .

- التخطيط الاستراتيجي التنموي : عن طريق المرونة في تقدير و إقرار السياسات العمومية ، موازنة مع القدرة على وضع مخططات منسجمة مع توسع مجالات التدخل التنموي الترابي¹⁶⁷ .

- المراقبة و المساءلة : حيث « يكون كل مسؤول عن أي مرفق أو مؤسسة معرض للمساءلة وفقا لاختصاصاته و طبيعة عمله، و ذلك بهدف ضمان السير العادي و الأمثل لمراقف الدولة و محاربة لكل أشكال الغش و الفساد¹⁶⁸ » . و هو ما يستوجب ، التزام للسلطات العمومية بتطبيق أكثر لصرامة القانون ، و كذا تعزيز و تعميم مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ، بهدف محاربة الزبونية و الامتيازات و الربع و الفساد¹⁶⁹ . « مما قد يدفع المسؤولين إلى الحذر و اليقظة في تدبير الشأن العام و اتقاء عواقب المساءلة الشعبية الانتخابية¹⁷⁰ » . و هو ما ينطبق على أعضاء مجالس الجهات و وفق المساطر التشريعية و الآليات المتبعة في هذا الشأن .

المطلب الثاني : أسس الحكامة المالية على المستوى الجهوي .

إن تعدد اختصاصات المجالس الجهوية و مجالات تدخلها على مستوى تدبير الشؤون الترابية في شقها المالي ، يستلزم العمل بمبادئ الحكامة المالية ، فبقدر ما يعتبر النظام اللامركزي (الفقرة الأولى) أساسا لتوسيع مجالات تدخلها ، فهو يبقى رهين بتحقيق مطلب التنمية و فق أسسها القانونية و الواقعية (الفقرة الثانية)، من خلال القدرة على إعداد مخططات و برامج التنمية الجهوية ، و التي تعد إحدى أهم أسس الحكامة المالية و أهم ضمانة للتدبير الجيد للشأن الجهوي .

¹⁶⁷ - Kargne Hamani, TIC, décentralisation administrative et bonne gouvernance , Projet d'appui des volontaires des Nation – Unies à la décentralisation , Mali , 2004 , p . 69 – 76.

¹⁶⁸ - عبد العزيز أشرفي، " الحكامة الترابية و تدبير المراقف العمومية المحلية على ضوء الجهوية المتقدمة"، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى ، سنة 2014 ، ص 103 .

¹⁶⁹ - التقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي و البيئي ، سنة 2017، مرجع سابق ، ص 133.

¹⁷⁰ - رشيد قاعدة ، "المحاكم المالية و التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق السويسي ، السنة الجامعية 2016 / 2017 ، ص 339 .

الفقرة الأولى : الأساس اللامركزي .

يتطلب التنظيم الجهوي اعتماد مبادئ الحكامة أكثر من التنظيم المركزي نظرا لأن « إدارة المرافق العمومية و تقديم الخدمات العمومية على المستوى الترابي ، تكون أكثر فعالية و نجاعة منه على المستوى المركزي أو الوطني¹⁷¹ ». ما يستلزم إعمال مبادئ التدبير الديمقراطي الترابي .

فإذا كانت الديمقراطية الترابية أساس التدبير الجهوي ، فإنها تصبح أساس حكامته هذا التدبير « من جهة على المستوى المؤسسي الذي يتعلق بآليات تكوين و انتخاب الأجهزة أو الهيآت الترابية ، وهو أساس الديمقراطية الترابية ، و من جهة ثانية على مستوى التدبير الترابي و عناصره و مضامينه و مجالاته¹⁷² ». فحكامته التدبير المالي الجهوي « لا تعدو أن تكون أداة لتبسيط التوجهات الإستراتيجية للإدارة ، و الأسس الديمقراطية إنما تجسد التنزيل المؤسسي لآليات التدبير الترابي للنشاط المالي و للمخططات و التدابير التنموية الترابية¹⁷³ » .

على هذا الأساس ، « تعتبر مبادئ اللامركزية الترابية و التدبير الترابي للتنمية أحد تمظهرات الأساس اللامركزي للحكامته ، فالتدبير الديمقراطي الترابي يعد أحد أسس نجاح المبادرات التنموية، فالنظام الدستوري و القانون المغربي يتطرق نسبيا للأساس الديمقراطي للتدبير الترابي و يؤكد بالتالي على انتخاب هياكل أو مجالس ترابية تدبر شؤونها الترابية بشكل ديمقراطي. و بالتالي تعتبر الجهة، و لو نظريا، قاطرة التنمية الترابية و أداة التدبير المندمج و المنسجم و تنسيق عمل المصالح اللامركزية مع مجالات تدخل الجماعات الترابية. فالأساس الترابي أو اللامركزي للحكامته المالية إنما يرتبط بالنظام المؤسسي و الإطار الديمقراطي للوحدات الترابية، و كذا بمجالات التسيير و آليات تدبير الشؤون الترابية و مستوياتها¹⁷⁴ » .

بذلك تكون « اللامركزية الإدارية ، بشقيها الانتخابي و التدبيري¹⁷⁵ » بمثابة تفويض الدولة لاختصاصاتها التنموية لفائدة الجهات .

فرغم منح الدستور المغربي لعام 2011 الجهات حرية التدبير وفق مبدأ التدبير الحر ، فقد اشترط المشرع المغربي أن يكون هذا التدبير بصفة ديمقراطية ، حيث أكد على أن "شروط تدبير الجهات و الجماعات الترابية

¹⁷¹ - Jean - Pierre GILLY, Jacques PERRAT, Développement local et coopération décentralisée – Entre gouvernance locale et régulation globale , GDRI – EMMA , Université de Sfax , Tunis , septembre 2002, p 4.

¹⁷² - عبد الحق المساوي، "الإدارة المحلية المغربية وتحديات الحكامة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، وحدة الإدارة و التنمية ، كلية الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي – طنجة ، السنة الجامعية : 2004-2005 ، ص 142 .

¹⁷³ - محمد زين الدين ، " الحكامة : مقارنة إستمولوجية في المفهوم و السياق" ، مرجع سابق ، ص 12- 13 .

¹⁷⁴ - Bouachik Ahmed. "La gouvernance locale..." ,op.cit.,p5.

¹⁷⁵ - التقرير الوطني حول التنمية البشرية المستدامة و الفقر ، منشورات PNUD ، نواكشوط - موريتانيا ، سنة 2005، ص 71.

الأخرى لشؤونها، تكون بكيفية ديمقراطية"¹⁷⁶. وهو ما أكد عليه من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، حيث جعل "تدبير الجهة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية"¹⁷⁷. وهو بذلك يكون قد سلك نفس المنحى الذي سار عليه الدستور الفرنسي، الذي نص على التدبير الحر والاستقلالية في ممارسة الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية، وكذا على استقلاليتها المالية والإدارية في مواجهة هاته الأخيرة للسلطات المركزية، وباقي الجماعات الترابية الأخرى، مع اشتراطه احترام هاته الجماعات الترابية للمقتضيات القانونية فقط¹⁷⁸. وهو نفس الأمر الذي سار عليه القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، تطبيقا لمقتضيات المادة 146 من الدستور السالفة الذكر، والذي نص على أن شروط تدبير شؤون الجهات يتم بصفة ديمقراطية¹⁷⁹، وهو ما ينسجم مع مبادئ الحكامة الترابية في بعدها المالي، رغم حجم الرقابة والمراقبة الممارسة على مستوى التدبير الجهوي.

يرتبط «الأساس اللامركزي للحكامة المالية بالنظام المؤسسي والإطار الديمقراطي للوحدات الترابية، وكذا بمجالات التسيير وآليات تدبير الشؤون الترابية ومستوياتها»¹⁸⁰. فالجهات يفترض أن تمثل البنية المتكاملة لاحتضان كل المخططات التنموية الترابية وضمن انسجامها مع البرامج والمشاريع المركزية، مع الأخذ بعين الاعتبار كل الإكراهات التنموية ذات الطابع الجهوي. « فالأساس الترابي أو المجالي، والذي يمثل إطار و قالب اللامركزية الإدارية، يعد أحد العناصر الأساسية لتحقيق التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، وأحد مظاهر الحكامة الترابية المرتبطة بإعداد التراب وتنسيق الجهود التنموية، وعلى هذا الأساس يعتبر الدور التنموي المخول للجماعات الترابية كوحدات لا مركزية، والذي يعتبر أساس ممارستها لمهامها واختصاصاتها، من أهم أسس الحكامة ومن أكثر مجالات تطبيق مبادئها وقواعدها أهمية، بالنظر لارتباط التنمية بالتدبير الترابي من جهة، وبقدرة الجماعات الترابية على برمجة مشاريعها المالية التنموية وتنفيذ مخططاتها المرتبطة بها»¹⁸¹. وهو ما ينطبق على الجهة، باعتبارها "جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال

176 - المادة 146 من الدستور المغربي لعام 2011.

177 - المادة 4 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

178 - المادة 72 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

179 - المادة 1 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

180 - Bouachik Ahmed. "La gouvernance locale..." op.cit., p5.

181 - عبد اللطيف بروجو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص 408.

الإداري و المالي، و تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيماً لا مركزياً يقوم على الجهوية المتقدمة¹⁸².

الفقرة الثانية : الأساس التنموي .

يرتكز البعد التنموي للحكومة على تمكين الهيآت اللامركزية من الآليات الضرورية و من القدرة على التخطيط و تدبير الشؤون الترابية ، و على تركيز الجهود الترابية على القطاعات الاقتصادية التنموية ، و على توجيه النشاط المالي نحو إشباع حاجات السكان و تحقيق تنمية مندمجة . و هو ما كان المشرع المغربي واضحاً في شأنه على مستوى الجهات ، حيث جعل " التنظيم الجهوي ، يركز على مبادئ التدبير الحر ، و التعاون و التضامن ، و تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم ، و كذا الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة"¹⁸³ . مع جعل الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية و التصاميم الجهوية لإعداد التراب و تنفيذها و تتبعها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى ، و ذلك تطبيقاً لأحكام المادة 143 من الدستور¹⁸⁴ .

و من أجل التأكيد على أن التنمية تأتي في صلب الأهداف الأساسية لخيار الجهوية ، فقد تم تخويل الجهات حق وضع آليات تشاركية للتشاور و الحوار ، و ذلك تيسيراً لمساهمات المواطنين و المواطنات و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها¹⁸⁵ .

من هذا المنطلق يركز البعد التنموي للحكومة على تمكين الجهات من القدرة على التخطيط و تدبير الشؤون الجهوية ، و توجيه نشاطها المالي بالتركيز على القطاعات الاقتصادية التنموية تحقيقاً لحاجيات و متطلبات المواطنين . و ذلك في حدود اختصاصاتها الذاتية المرتبطة بمجال التنمية الجهوية ، حسب مقتضيات المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14. فالتنمية الجهوية ، تعد بمثابة « التنزيل العملي لحكومة ترابية ناجعة ، تقوم على تعزيز دور المنتخبين و ترسيخ ثقافة المشاركة و التفاعل مع الفاعلين الترابيين و المجتمع المدني¹⁸⁶ » ، وهي أيضاً تقوم « على التخطيط المندمج للبرامج المالية و التنموية ، و كذا على توضيح مجالات التدخل التنموي

182 - المادة 3 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

183 - المادة 136 من الدستور المغربي لعام 2011.

184 - المادة 5 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

185 - المادة 139 من الدستور المغربي لعام 2011.

186 - Jean-Bernard, Réussir le développement des collectivités locales , Pub . Colloque ASRDLF , Bruxelles , 2004 , p.17.

للجماعات الترابية و دورها في التخطيط التنموي عبر آليات التشارك و الاستعمال الأمثل للموارد و الإمكانيات و الوسائل¹⁸⁷ .»

على هذا الأساس ، تعتبر التنمية الجهوية رهان التدبير المالي على مستوى الجهات في حدود مواردها بطبيعة الحال ، و بالتالي يمكن اعتبار التخطيط و البرمجة المالية أحد أهم قواعد الحكامة المالية على مستوى الجهات ، فالاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية تشمل مختلف المجالات المتعلقة بالتدبير المالي ، و هو ما يتضح من خلال الميادين التي جعلها المشرع ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات في مجال التنمية الجهوية و المتمثلة في التنمية الاقتصادية، و التنمية القروية ، و الشغل ، و النقل ، و الثقافة ، و البيئة ، بل أكثر من ذلك يمكن للجهات الحصول على تمويلات في إطار التعاون الدولي عن طريق إبرام اتفاقيات مع فاعلين خارج المملكة¹⁸⁸ . فإذا كان الأساس المالي ، هو أهم الشروط الضرورية لتنزيل برامج و مخططات التنمية الجهوية ، فهو يصطدم ببعض العوائق التي تحد من تحقيق التنمية الجهوية المنشودة ، و التي تتمثل في :

1 - دور المجالس التداولية للجهات على مستوى البرامج التنموية:

إن أهمية المخططات و البرامج التنموية الجهوية في سياق التدبير الاستراتيجي الترابي ، تطرح إشكالية محدودية مجال تدخل أعضاء مجالس الجهات ، و المجالس التداولية على مستوى إعداد و تنفيذ هذه المخططات . « فإذا كانت الحكامة بصفة عامة هي كفاءة المجتمعات الإنسانية على التوفر على أنظمة تمثيلية و مؤسسات و قواعد و بنيات و مساطر و وسائل التقييم و هيآت اجتماعية قادرة على تسيير و تدبير الترابطات و الروابط بطريقة سليمة¹⁸⁹ » ، فإن نجاح الجهات في ممارسة اختصاصاتها التنموية ، هو رهين بقدرتها على تخطيط و إعداد و تنفيذ مخططاتها التنموية.

فإذا كان القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، اكتفى بإشارة مختصرة للاختصاصات المخولة للجهات في مجال التنمية الجهوية و التي أشرنا إليها سالفاً ، و المتمثلة في التنمية الاقتصادية و التنمية القروية و الثقافية و البيئية و الشغل ، دون إشارة واضحة لدور المجالس الجهوية المنتخبة في إعداد و تنفيذ و تقييم البرامج التنموية للجهات . إلا أن مقتضيات المرسوم رقم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد و تتبع و تحيين و تقييم برنامج التنمية الجهوية ، و كذا آليات الحوار و التشاور لإعداده . تشير إلى هذا الدور ، من خلال عرض رئيس مجلس

¹⁸⁷ - R apport de développement humain 2003 , Rapport PNUD – maroc ,juillet 2003 , p. 84

¹⁸⁸ - المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 .

¹⁸⁹ - محمد اليكوبي ، «تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب» ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2008 ، مرجع سابق ، ص

الجهة لمشروع برنامج التنمية الجهوية على اللجان الدائمة لدراسته 30 يوما على الأقل قبل عقد مجالس الجهات لدوراتها العادية أو الإستثنائية من أجل المصادقة عليه ، من جهة ، و من جهة أخرى بعرض مشروع برنامج التنمية الجهوية ، قبل نهاية السنة الأولى من مدة الانتداب، على مجالس الجهات قصد اتخاذ مقرر في شأنه، مع ضرورة إرفاقه بمنظومة تتبع المشاريع و البرامج المشار إليها في الفقرة هـ من المادة 6 من هذا المرسوم المذكور سالفاً ، و تقارير اللجان الدائمة، كما يعرض تقرير تقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية على اللجان الدائمة للمجلس لإبداء الرأي حوله داخل أجل 30 يوما و المنصوص عليه في المادة 10 من نفس المرسوم . ليتدارس بعد ذلك مجلس الجهة هذا التقرير في أول دورة عادية أو استثنائية يعقدها بعد التوصل بتقارير اللجان الدائمة¹⁹⁰ .

فبالرغم من المستجدات التي جاء بها المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية و تتبعه و تحيينه و تقييمه ، و كذا آليات الحوار و التشاور لإعداده ، إلا أنها لم تملأ الفراغ القانوني الحاصل على مستوى القانون التنظيمي المتعلق بالجهات فيما يخص دور المجالس الجهوية في إعداد البرامج التنموية الجهوية و الرقابة على تنفيذها و تتبعها ، ما دام إعداد و تنفيذ هذه البرامج يخضع لرؤساء مجالس الجهات ، بل أكثر ما يؤكد هذا الفراغ القانوني هو أن إعداد التقرير السنوي لتقييم تنفيذ البرامج التنموية للجهات يدخل في اختصاصات رئيس مجلس الجهة حسب مقتضيات المرسوم السالف الذكر ، مع العلم أن هذا التقرير يشير إلى قياس الفعالية المتعلقة بالمشاريع المبرمجة في برامج التنمية الجهوية ، و الإمكانيات المرصودة لهذه المشاريع و البرامج، و كذا الإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجازها، مع اقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزها، و هو ما يؤكد أن رئيس الجهة هو الذي يمارس مهمة الإعداد و التنفيذ و التقييم ، ما يجعل المجالس التداولية للجهات ذات دور شكلي يتجلى في التصويت و المصادقة .

2 - محدودية استقلالية المخططات التنموية الجهوية:

رغم منح الجهات مهام النهوض بالتنمية المندمجة و المستدامة عن طريق تنظيمها و تنسيقها و تتبعها ، إلا أن الجهات مطالبة عند قيامها بهذه المهام ، بمراعاة السياسات و الاستراتيجيات العامة و القطاعية للدولة في هذه المجالات¹⁹¹ . كما أنه رغم الطابع التعاقدية بين الدولة و الجهات و باقي المتدخلين الذي يوحى به القانون التنظيمي للجهات، و الذي يهم تفعيل برامج التنمية الجهوية في إطار اختصاصات الجهات التنموية¹⁹² ، إلا أن نفس القانون

¹⁹⁰ - المرسوم رقم 2.16.299 ، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية و تتبعه و تحيينه و تقييمه ، و آليات الحوار و التشاور لإعداده ، الصادر في 29 يونيو - سنة 2016.

¹⁹¹ - المادة 80 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، رقم 111.14.

¹⁹² - المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، مرجع سابق.

يشترط مواكبة برامج التنمية الجهوية للتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة¹⁹³ ، وهو ما تؤكد مقتضيات المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.299 السالف الذكر . حيث تتضح هيمنة السلطات الوصية في مختلف مراحل التخطيط الاستراتيجي لبرامج التنمية الجهوية ، ما يؤثر بشكل أو بآخر على استقلالية الجهات التدبيرية على مستوى إعداد استراتيجيات تنمية مجالاتها الترابية.

3 - ضعف التمويل الذاتي للمخططات التنموية :

يشكل ضعف التمويل الجهوي عائقا أمام قدرة الجهات على التخطيط و برمجة استراتيجياتها التنموية ، فرغم أن المشرع منحها آلية للتمويل الذاتي في إطار اختصاصاتها الذاتية في مجال التنمية الجهوية ، عن طريق الإتفاقيات التي يمكن أن تبرمها مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي و التي يمكن أن تحصل بموجبها على تمويلات ، إلا أن المشرع قيد هذا الحق ، حيث جعل الحصول على هذه التمويلات رهين بموافقة السلطات العمومية ، حسب مقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات . ما يجعل الجهات أمام ندرة التمويل الذاتي ، عاجزة عن تمويل البرامج التنموية ، وبالتالي في حالة التبعية المالية للتمويل المركزي .

عموما ، يضل الخوض في موضوع قدرة الجهات على إعداد مخططاتها و برامجها التنموية ذا ارتباط قوي بمدى قدرة أعضاء مجالسها في تدبير هذه المخططات ، ومدى استقلاليتهم في اتخاذ القرارات المالية ، ودرجة الرقابة الممارسة على مستوى التدبير المالي الجهوي . وكذا ترسيخ ثقافة التخطيط الاستراتيجي و جعلها أساسا تنمويا للحكامة على المستوى الجهوي.

¹⁹³ - المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، رقم 111.14.

المبحث الثاني: حكمة التدبير المالي الجهوي: الأسس التشريعية و الآفات التدييرية .

يرتكز إصلاح مالية الجهة ، بالدرجة الأولى ، على مواءمة الإطار القانوني و المؤسساتي، الذي يحكم تدبير الشأن العام الجهوي ، و العمل على عصرنه و تبسيط إجراءاته ، إضافة إلى دعم الفعالية في مجال إعداد و تنفيذ القرارات المالية الجهوية ، و بلوغ الحكامة في تدبير الشأن الإداري و المالي الجهوي. فغاية هذا الإصلاح تمكن في « جعل الإطار القانوني يواكب الإطار المؤسساتي و الذي صادق عليه البرلمان في يونيو 2015 و الذي يكرس مفهوم "الجهوية المتقدمة"¹⁹⁴ » ، في إطار مقارنة مالية ترتكز على منطق الفعالية و الجودة ، و ترفع من مردودية النفقة العمومية في اتجاه إقرار و تنزيل الأسس الحكاماتية التي أقرها الدستور الجديد لعام 2011 ، و التي ينظمها طبقا لمقتضياته القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 (المطلب الأول) من جهة ، مع العمل على تجاوز كل الأعطاب و الاختلالات التدييرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأسس والمرتكزات الدستورية و التنظيمية للحكمة المالية .

إن العبرة في حكمة التدبير المالي الجهوي بقدر ما تكمن في الموارد البشرية و المالية اللازمة ، فهي تتجلى في الكفاءة التدييرية من خلال المزج بين هذه الموارد و القدرة على تدييرها من أجل تحقيق أهداف الجهوية المنشودة . على هذا الأساس ، بادر المشرع المغربي بدوره في وضع قواعد قانونية للحكمة ، تتجسد من خلال مجموعة من المرتكزات الدستورية (الفقرة الأولى)، و التنظيمية من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 (الفقرة الثانية) ، بمثابة هندسة تشريعية جهوية جديدة .

الفقرة الأولى : مرتكزات الحكامة المالية من خلال دستور 2011 .

أنتج المشرع مجموعة من الأسس الدستورية كضمانة لحكمة التدبير المالي الجهوي . فقد « تبلور الطابع الدستوري للحكمة الجيدة و تخليق الحياة العامة عبر ربط المسؤولية بالمحاسبة. و دسترة المؤسسات المكلفة بإعداد و تنفيذ السياسات الرامية لمكافحة الرشوة و تخليق الحياة العامة مع الحرص على تمكين هذه المؤسسات من الآليات الضرورية لتحقيق هذه الأهداف، كما تم تعزيز دور المجلس الأعلى للحسابات في مجال المراقبة¹⁹⁵ ».

194 - المندوبية السامية للتخطيط ، "المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة، المكتسبات والتحديات"، التقرير الوطني، غشت 2015 ، مرجع سابق .

195 - مجلة المالية ، مديرية الدراسات و التوقعات المالية ، "الحكمة الجيدة في تدبير المالية العمومية ، العدد 18، نونبر - سنة 2012.

يؤكد الدستور المغربي لعام 2011 في بابه التاسع ، على أن التنظيم الجهوي و الترابي يرتكز على مبادئ "التدبير الحر" ، و على التعاون و التضامن، كما يؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، و الرفع من مساهماتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة¹⁹⁶ ، فقد أريد بذلك للجهوية الموسعة أن تكون مدخلا لديمقراطية محلية حقيقية، و كذا مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال التدرج نحو لامركزية و لا تمركز فعليين و ديمقراطية معمقة و حكامه جيدة .

من خلال القراءة المتأنية لمقتضيات المادة 136 من دستور 2011 نجدها تجعل من "مبدأ التدبير الحر" أحد المرتكزات التي يقوم عليها التنظيم الترابي الجهوي ، و الذي يستمد أسسه من الشخصية المعنوية التي تتمتع بها "الجهة" كجماعة ترابية ، و التي بمقتضاها تتمتع هذه الأخيرة باستقلال مالي و إداري . « فعلى غرار القانون الفرنسي ، نص الدستور المغربي على عدة مقتضيات لا تشير إلى مبدأ التدبير الحر مباشرة لكن تهتم تطبيقاته، كما أوكل في المادة 146 للمشرع مهمة تفعيل مبدأ "التدبير الحر"¹⁹⁷ . و الذي جعل من مبدأ التفريع ضمانات قانونية لتحديد اختصاصات الجهة و المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور.

و من ضمن أهم النصوص الدستورية التي جاء بها دستور 2011 لأجل ضمان حكامه جيدة ، نجد المادة الأولى ، و التي تشير إلى أن نظام "الملكية الدستورية" بالمغرب ، يقوم على أساس فصل السلط ، و توازنها و تعاونها، و الديمقراطية المواطنة و التشاركية، و على مبادئ الحكامة الجيدة ، و ربط المسؤولية بالمحاسبة. و فقا لهذه المرجعية ، جاء دستور المملكة بإشارات واضحة حول مسألة الحكامة الجيدة بمعناها الواسع. و بهذا يكون الدستور من خلال نص المادة الأولى السالفة الذكر ، قد جعل من الحكامة الجيدة أساسا للنظام الدستوري للمملكة ، و بالتالي قاعدة تسيير عليها الجهات في تدبير ماليتها الجهوية .

من جهة أخرى ، نجد المشرع المغربي يمنع و يعاقب بناء على مقتضيات المادة 36 كل أشكال الانحراف في تدبير الشأن العام ، كما يحث على محاربة الرشوة ، حيث تنص المادة 36 على معاقبة المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح ، و استغلال التسريبات المخلة بالتنافس النزهي ، و كل مخالفة ذات طابع مالي ، كما تؤكد نفس المادة على الزامية السلطات العمومية بتوفير الوقاية من كل أشكال انحراف نشاط الإدارات و الهيئات العمومية، و كذا استعمالها للأموال العمومية الموجودة تحت تصرفها ، و كذا طرق إبرام الصفقات العمومية و تدبيرها ، و الشطط في استغلال مواقع النفوذ و الامتياز ، و وضعيات الاحتكار و الهيمنة. و تحدث بموجب هذه المادة هيئة وطنية

¹⁹⁶ - الدستور المغربي لعام 2011.

¹⁹⁷ - أحمد مفيد، " من أجل حكامه محلية جيدة"، تقرير عن الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين و المنتخبات ، بدعم من السفارة البريطانية ، مارس - سنة 2017، ص 10.

للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها¹⁹⁸. أما فيما يخص مراقبة المالية العمومية ، فتؤكد المادة 147 على أن الهيئة العليا للمراقبة العليا للمالية العمومية تناط إلى المجلس الأعلى للحسابات ،. وهو الذي يمارس مهمة تدعيم و حماية مبادئ و قيم الحكامة الجيدة و الشفافية و المحاسبة بالنسبة للدولة و الأجهزة العمومية ، كما خوله الدستور حق المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، إضافة إلى التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل و مصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، و يقيم كيفية تديرها لشؤونها، و عند الضرورة ، له الحق في اتخاذ العقوبات، كما يتولى عمليات مراقبة و تتبع التصريح بالممتلكات، و تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، و فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية¹⁹⁹.

إن تقوية سلطات القضاء المالي و هيآت الحكامة الجيدة بهذا الشكل ، يحيلنا إلى حقيقة وحيدة مفادها أن تقلد مناصب المسؤولية لم تعد وسيلة لتحقيق المصالح الذاتية ، و يرسخ اقتناع المشرع بتفشي ظاهرة الفساد على شتى المستويات . و يؤكد قناعة المشرع بضرورة مساهمة جميع المعنيين بتعزيز مهام الحكامة و مكافحة الفساد.

من زاوية أخرى ، نجد المشرع لم يغفل عن وضع قواعد و مبادئ للحكامة الجيدة تنظم عملية الولوج للخدمات التي تقدمها المرافق العمومية للمواطنين و كذا المعايير التي تخضع لها هاته المرافق في تدير شؤونها ، حيث تنص مقتضيات المادة 154 من الدستور على "أن تنظيم المرافق العمومية يتم على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنين في الولوج إليها، و الإنصاف في تغطية التراب الوطني، و الاستمرارية في أداء الخدمات. كما تخضع هذه المرافق العمومية لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية، و تخضع في تسييرها للمبادئ و القيم الديمقراطية"²⁰⁰.

في نفس السياق ، نجد المادة 155 تحدد مبادئ الحكامة الجيدة التي يجب أن يمارس أعوان هذه المرافق و وظائفهم بناء عليها. و فقا لمبادئ احترام القانون و الحياد و الشفافية و النزاهة و المصلحة العامة. إلى جانب تلقي هذه المرافق لملاحظات و اقتراحات و تظلمات المرتفقين، و تتبعها²⁰¹.

إن تنصيب المشرع على قواعد الحكامة التي يجب أن ينضبط بها تدير المرافق الجهوية يجسد وعي المشرع بأن تدير الشأن العام الجهوي ، لا يمكن ممارسته دون توفر مقومات الكفاءة المطلوبة ، كما أن التأكيد على ضرورة ربط المسؤولية بالمحاسبة ، يعكس وعي المشرع بأن مطلب المحاسبة و المسائلة ، لا يمكن التغاضي عنه في أية

198- الدستور المغربي لعام 2011 .

199- الدستور المغربي لعام 2011.

200- الدستور المغربي لعام 2011.

201- الدستور المغربي لعام 2011.

سياسة عمومية وطنية أو محلية ، أو جهوية. لأجل ذلك ، يؤكد المشرع مرة أخرى على إلزامية تقديم الحسابات المتعلقة بتدبير الأموال العمومية، و الخضوع للمراقبة و التقييم حسب منطوق المادة 156، كما يحدد ميثاق المرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية و الجهات ، و الجماعات الترابية و الأجهزة العمومية المادة 157²⁰².

و في نفس السياق ، ألزم المشرع من خلال مقتضيات المادة 158 كل الأشخاص المنتخبين أو المعينين و الذين يمارسون مسؤولية عمومية، بتصريح كتابي عن كل ممتلكاتهم و الأصول الموجودة في حيازتهم سواء كانت هاته الأصول بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، فور تسلمهم لمهامهم و أثناء ممارستها و حتى عند انتهائها، و ذلك طبقا للطرق و الكيفيات التي حددها القانون في هذا الشأن²⁰³.

إن ربط المقتضيات المتعلقة بالحكامة و إعطاء الحساب و المسائلة ، و الحد من الانحرافات من خلال الوثيقة الدستورية ، يؤكد اقتناع المشرع المغربي بأن محاربة الفساد و تعزيز الحكامة ، هما أليتان متلازمتان لتأطير سياسة التخليق و محاربة الفساد داخل الجهات ، كما أن تنصيبه عل مقارنة التخليق و مكافحة الفساد في نفس الوثيقة الدستورية ، معناه أن السلط الجهوية الجديدة ستكون أمام امتحان عسير لتفعيل صلاحياتها. إن القراءة المتأنية لمقتضيات الوثيقة الدستورية و المتعلقة بالحكامة ، تكشف عن الأبعاد العميقة لمضامينها التي تمنح لهذه المقتضيات مفعولا عمليا يوفر منطلقات أساسية لتصحيح الهفوات على مستوى تطبيق الحكامة المالية الجهوية . فتبني المضامين الدستورية لمبادئ الحكامة الجيدة يعتبر اعترافا ضمنيا من المشرع بعجز على مستوى الحكامة ، و إشارة منه بأن الحكامة الجيدة ستظل بمثابة الحجر الأساس الذي يجب أن يقوم عليه التدبير الجهوي في شموليته ، خاصة في شقه المالي .

الفقرة الثانية : قواعد الحكامة المالية من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

يعتبر القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، امتدادا طبيعيا للإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور 2011، و التي غايتها النهوض بالجهات، و جعلها شريكا رئيسيا في التنمية، و هي الفكرة العامة التي أعلنها رئيس الدولة يوم الجمعة 14 أكتوبر 2011، في خطابه إلى أعضاء البرلمان بمجلسيه في الصيغة التالية: " و في هذا الصدد، يعد إرساء الجهوية المتقدمة من الأوراش الاستراتيجية لمغرب الحاضر و المستقبل، ليس لارتباطها بإقامة مجلس المستشارين، ولكن بالأساس لما تتيحه مع اللاتمرکز الإداري ، من حكامه ترابية جيدة...²⁰⁴ .

²⁰² - الدستور المغربي لعام 2011.

²⁰³ - الدستور المغربي لعام 2011.

²⁰⁴ - مقتطف من الخطاب الملكي بتاريخ 14 أكتوبر 2011 ، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة.

و هي شراكة تعتبر ضرورية و التي تفرض العمل بمبادئ تدير جديدة²⁰⁵ .

تعتبر الإجراءات المتعلقة بالحكمة المالية الجهوية من أبرز مستجدات القانون التنظيمي المتعلق بالجهة رقم 111.14، حيث نص هذا القانون التنظيمي على عدة إجراءات تهدف الى اعتماد مبادئ الحكمة الجيدة في التدبير المالي لمجالس الجهات . تتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

- « رئيس مجلس الجهة هو الأمر بالصرف لميزانية الجهة و يمكنه أن يفوض للمدير العام الأمر بقبض مداخل الجهة و صرف نفقاتها ؛
 - يتم تنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف و الخازن لدى الجهة ؛
 - يثبت في بيان تنفيذ الميزانية المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة و النفقات المأمور بصرفها و المتعلقة بنفس السنة و تحصر في النتيجة العامة للميزانية ؛
 - تتوفر الجهة على موارد ذاتية و موارد مالية محولة إليها من طرف الدولة ؛
 - يكون نقل الاختصاص من الدولة إلى الجهة مقترنا بتحويل الموارد المطابقة لهذا النقل ؛
 - اعتماد الجهة حسابا للإيداع بالخبزينة العامة للملكة تودع فيه عائدات الجهة ؛
 - إخضاع العمليات المالية و المحاسبية للجهة لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية ، و المفتشة العامة للإدارة الترابية مع إمكانية المجلس إحداث لجنة للتقصي حول كل مسألة تهم تدبير شؤون الجهة ؛
 - إرساء هيكلة جديدة لميزانية الجهة تقوم على تبويب يعتمد على البرامج و المشاريع في إطار التدبير المرتكز على النتائج ؛
 - في حالة امتناع رئيس المجلس عن صرف نفقة و جب تسديدها يقوم الوالي باستفساره ثم إعداره، و في حالة عدم التنفيذ يتم اللجوء إلى القضاء لطلب التصريح بجواز حلول الوالي محل الرئيس في صرف النفقة²⁰⁶ .
- و ضمنا لتفعيل هذه الإجراءات نص القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 في القسم الثامن منه على قواعد الحكمة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. و التي يراد بها حسب مدلول المادة 243 من نفس القانون التنظيمي ، العمل على احترام مجموعة من المبادئ و المتمثلة في المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية

²⁰⁵ - تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية ،"الحكمة الترابية و متطلبات التنمية الجهوية ، البرلمان ، مجلس المستشارين ، يوليوز- سنة 2015 .

²⁰⁶ - مجلس النواب، فريق العدالة والتنمية ،"القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية و رهان تنزيل الجهوية المتقدمة"، حصيلة مناقشة فرق الأغلبية بمجلس النواب لمشاريع القوانين المتعلقة بالجماعة الترابية على ضوء مقتضيات دستور 2011، مرجع سابق ، ص 36-37.

التابعة للجهة ، والاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة و ضمان جودتها ، و تكريس قيم الديمقراطية و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية، و ترسيخ سيادة القانون، التشارك و الفعالية و النزاهة²⁰⁷.

فعلى مستوى احترام القانون و التحلي بالنزاهة و تكريس الشفافية و ربط المسؤولية بالمحاسبة ، تلزم مقتضيات المادة 244 كل من مجلس الجهة و رئيسه و الهيآت التابعة للجهات و مجموعاتها التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 243 السالفة الذكر، و غاية لذلك يتم اتخاذ مجموعة من الإجراءات من أجل ضمان احترام مقتضيات النظام الداخلي لمجلس الجهة، و التداول خلال جلساته بكيفية ديمقراطية ، و كذا الانتظام على مستوى حضور و مشاركة أعضائه في المداولات ، و الشفافية فيها مع اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية و احترام المقتضيات المتعلقة بوضع و التصويت و تنفيذ الميزانية، و كذا المقتضيات المنظمة للصفقات و الشروط المتعلقة بولوج وظائف إدارة الجهة و هيئاتها و مجموعاتها ، مع إعمال قواعد ربط المسؤولية بالمحاسبة ، و الحد من استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة ، و كذا الالتزام بالتصريح بالممتلكات و تجاوز آفتي عدم تنازع المصالح و استغلال مواقع النفوذ²⁰⁸.

و بالنسبة لفعالية التدبير الجهوي ، نجد المادة 245 تؤكد على ضرورة اعتماد رئيس مجلس الجهة للإجراءات و الأساليب اللازمة و الفعالة لتدبير الجهة ، من خلال تحديد المهام و وضع دلائل المساطر المتعلقة بالأنشطة و المهام المنوطة بإدارة الجهة ، و بأجهزتها التنفيذية و التدبيرية، و تبني نظام التدبير حسب الأهداف ، و وضع منظومة لتتبع المشاريع و البرامج مع تحديد الأهداف ، و مؤشرات الفعالية²⁰⁹.

و في سياق اعتماد تقييم الأداء و المراقبة الداخلية و الافتحاص ، تؤكد المادة 246 على ضرورة اعتماد الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها الجهوي لآليات التقييم و المراقبة و الإفتحاص، عن طريق برمجة دراسات تقارير في هذا الشأن، و تقديم حصيلتها في جدول أعمال المجلس، مع وضعه هذه التقارير رهن إشارة العموم. مع إمكانية إخضاع تدبير الجهة و الهيآت التابعة لها أو التي تساهم فيها حسب مقتضيات المادة 248 لعمليات التدقيق من قبل الهيآت صاحبة الإختصاص و المؤهلة قانونا لذلك ، و ذلك بطلب المجلس أو رئيسه بعد إخبار والي الجهة أو بمبادرة من هذا الأخير²¹⁰.

²⁰⁷ - المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁰⁸ - المادة 244 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁰⁹ - المادة 245 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁰ - المادتين 246 و 248 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

أما على مستوى الحصول على المعلومة ، فتؤكد مقتضيات المادة 249 على الزامية إعداد القوائم المحاسبية و المالية المتعلقة بتسيير الجهة و وضعيتها المالية ، مع وجوب إطلاع العموم عليها ، و ذلك من قبل رئيس المجلس الجهوي ، و كذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص و التي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجهة. مع إمكانية النشر بالطريقة الإلكترونية. في حين تحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية صلاحية اختيار المعلومات والمعطيات و كذا كيفيات إعداد هذه القوائم و نشرها²¹¹. كما قام بتفصيلها من خلال المرسوم رقم 2.17.288 الصادر في 9 يونيو 2017 ، و الذي يؤكد من خلال مادته الثالثة على نشر القوائم المحاسبية و المالية المشار إليها في المادة أعلاه على الأقل بالمقر الإداري الرئيسي لإدارة المعنية و بالبوابة الإلكترونية للمديرية العامة للجماعات المحلية²¹².

و في ما يتعلق بمواكبة و مساندة الجهة لبلوغ الحكامة الجيدة في تدبير شؤونها و ممارسة اختصاصاتها ، حدد المشرع الآليات و الأدوات اللازمة التي تقوم بها الدولة في هذا الشأن ، من خلال المادة 250²¹³. كما قام بتفصيلها من خلال المرسوم رقم 2.17.304 الصادر في 3 يوليو 2017 ، الذي حدد هذه الآليات و الأدوات في ما يلي :

- دلائل حول اختصاصات الجهة و صلاحيات المجلس و الرئيس، و لا سيما تلك المتعلقة بالنظام المالي و إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب و برنامج التنمية الجهوية و التصميم المدير الجهوي للتكوين المستمر و تدبير الموارد البشرية ؛
- مونتوغرافية الجهة ؛
- منظومة لتقديم الاستشارة لرئيس مجلس الجهة في مجال صلاحياته، على مستوى مصالح السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²¹⁴.

إضافة إلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير ، فقد نص القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، على عدة مقتضيات أخرى لا تشير إلى مبدأ التدبير الحر مباشرة لكن تهتم تطبيقات الحكامة المالية . فالمشرع لم يغفل عن وضع مرتكزات قانونية أخرى تمنع أعضاء المجلس الجهوي و رئيسه من تضارب المصالح و التسريبات المخلة بالمنافسة النزهاء ، حيث أعطى الحق لممثل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية و والي الجهة

²¹¹ - المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹² - مرسوم رقم 2.17.288 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017)، بتحديد طبيعة و كيفيات إعداد و نشر المعلومات و المعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية و المالية المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹³ - المادة 250 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁴ - مرسوم رقم 2.17.304 صادر في 38 شوال 1438، (يوليو 2017)، بتحديد الآليات و الأدوات اللازمة لمواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها و ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

حق الاستفسار حول الأفعال المنسوبة وفق مدة محددة ، و كذا رفع طلب عزل المعني من أعضاء المجلس أو الرئيس من طرف المحاكم الإدارية ، و ذلك حسب مدلول الفقرة الأولى و الثانية و الثالثة من المادة 67، مع إعطاء صلاحية توقيف المعني بالأمر إلى حين البت في طلب العزل للمحاكم الإدارية حسب مدلول الفقرة السادسة ، مع إمكانية المتابعات القضائية عند الاقتضاء حسب منطوق الفقرة السابعة من نفس المادة²¹⁵ .

في نفس السياق يشدد المشرع من خلال المادة 68 على منع أعضاء المجالس الجهوية من ربط مصالح خاصة ، أو إبرام أعمال أو عقود أو اقتناء أو تبادل أو أعمال ترتبط بأمالك الجهة أو صفقاتها ، أو عقود الامتياز أو الوكالة ، أو أي عقد مرتبط بتدبير المرافق العمومية الجهوية مع الجهات أو مجموعات أو مع الجماعات الترابية التي تكون هاته الجهات عضوا فيها، أو حتى الهيئات أو المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها، بل أكثر من ذلك يمنع أعضاء المجالس الجهوية طبقا لمقتضيات نفس المادة من ممارسة أي نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح ، مع تطبيق نفس الأحكام نفس الأحكام على عقود الشركات و تمويل مشاريع الجمعيات التي هم أعضاء فيها. مع تطبيق مقتضيات المادة 67 أعلاه على كل عضو ثبتت مسؤوليته في استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيمية ، أو استغلال مواقع النفوذ والامتياز أو ارتكب مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجهة²¹⁶ .

من جهة أخرى ، كان المشرع واعيا بأهمية و ضرورة توفر شرط إقامة رؤساء الجهات و نوابهم داخل الوطن و هو ما تلزم به مقتضيات المادة 72، حيث تتم عند مخالفة أحكام هذه المادة إقالة المعنيين الذي ثبت بعد انتخابهم أنهم مقيمون بالخارج²¹⁷ . كما أن المشرع ألزم الجهات و هيئاتها بموجب مقتضيات المادتين 213 و 215 على ضمان حسن تدبير المال العام الجهوي ، خاصة الأنظمة المتعلقة بمراقبة نفقات الجهة و هيئاتها و بالمحاسبة العمومية المطبقة عليها²¹⁸ ، و هو ما تطرق إليه بالتفصيل في المرسوم رقم 2.17.449 الصادر في 23 نوفمبر 2017 من خلال 164 مادة ، و الذي تم من خلاله تحديد القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات المداخيل و النفقات الجهوية ، و كذا عمليات الخزينة ، و القواعد المتعلقة بتصفية الميزانية و تقديم الحسابات و المراقبة إضافة إلى عدة قواعد أخرى جاء بها هذا المرسوم في أبواب أخرى²¹⁹ . كما جعل المشرع المادة 227 امتدادا للمادة 246 السالفة الذكر ، حيث يلزم نص المادة 227 خضوع العمليات المالية و المحاسبية للجهات لتدقيق سنوي ينجز

²¹⁵ - المادة 67 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁶ - المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁷ - المادة 72 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁸ - المادتين 213 و 215 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²¹⁹ - المرسوم رقم 2.17.449 الصادر في 4 ربيع الأول ، (23 نوفمبر 2017) ، بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها.

بهذه الجهات بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية ، و المفتشية العامة للإدارة الترابية²²⁰ . و بذلك يكون
المشرع أسس صراحة لسنوية التدقيقات المالية و المحاسبية للجهات.

إن المشرع بمقتضى هذه المواد التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، يكون قد منح
لمجالس الجهات و رؤسائهم و لو نظريا ، أسسا و مرتكزات لحكامه التدبير المالي لجهاتهم ، و هو بذلك يكون قد
كرس مبادئ الحكامة المالية على المستوى الجهوي ، و قام بتأسيس ثقافة شفافية التدبير و تعزيز مبدأ ربط
المسؤولية بالمحاسبة و المسائلة في بعدها الجهوي . لكن السؤال الذي يطرح نفسه، هل تبقى هذه الأسس و
المقتضيات القانونية كافية بالنظر لتعدد الأعطاب التدبيرية على مستوى واقع الحكامة المالية للجهات؟ لذلك لابد
من اتخاذ إجراءات مواكبة من خلال تحديد المسببات و تجاوز الانعكاسات.

المطلب الثاني : عوائق حكامة التدبير المالي الجهوي.

بقدر ما يمثله الدستور و القانون التنظيمي للجهات من أساس قانوني لحكامه التدبير المالي الجهوي ، إلا أن
أجراً هذا التدبير تواجه عدة نقائص، مما يؤدي إلى إفشال تدبير الشأن الجهوي ، خاصة في شقه المالي، و هو ما
سنحاول التطرق إليه من خلال ذكر بعض الاختلالات التدبيرية (الفقرة الأولى)، ثم أسباب و انعكاسات هذه
الاختلالات (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : الاختلالات التدبيرية .

تستدعي معالجة اختلالات التدبير المالي الجهوي معرفة مكانن الخلل بجميع عناصر التدبير ، ف « إذا كان
الحكم الصالح أو الحكم الرشيد ، هو ذلك الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة و أطر إدارية ملتزمة
بتطوير موارد المجتمع ، و بتقديم المواطنين و بتحسين نوعية حياتهم و رفاهيتهم، فإن ما يميز إدارة شؤون المجتمع
طبقاً لفكرة الصالح العام هو أنها تتضمن مبادئ مرتبطة ببعضها البعض²²¹ » . فرغم المرتكزات التي وضعها
المشرع و التي تقوم عليها الحكامة المالية الجهوية من منظور الدستور ، و القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق
بالجهات كأسس لعقلنة التدبير المالي الجهوي، إلا أن واقع الحال يشير أن هذا التدبير لا زال أمام تحديات كبيرة
حتى يتفاعل إيجاباً مع متطلبات الجهوية و كسب رهاناتها . و كبرهان على هذه الحقيقة يكفي أن نطرح عناصر
للمسألة لاستجلاء بعض أعطاب الحكامة المالية على المستوى الجهوي كما يلي:

²²⁰ - المادة 227 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²²¹ - Bouachik Ahmed. "La gouvernance locale..." ,op.cit.,p20.

- هل يستقيم مطلب التكوين المستمر لأعضاء المجالس الجهوية مع غياب تشبع الأحزاب السياسية بقيم التربية السياسية في مفهومها الشمولي؟
- كيف يمكن تملك آليات فعالية التدبير المالي من قبل رؤساء المجالس الجهوية في ظل غياب مبدأ تطابق البرامج الانتخابية الجهوية للأحزاب السياسية والمرشحين المؤهلين لتنفيذها؟
- كيف يمكن ضمان الانخراط في بناء نظام للمعلومات في ظل النشر الغير المنتظم أو المنعدم للتقارير و القوائم المالية على مستوى الجهات التي تكتفي بإبراز مؤهلاتها الطبيعية و هيكلها التنظيمي في مواقعها الإلكترونية؟
- إلى أي حد يمكن الحديث عن ضمان انخراط مجالس الجهات في احترام القانون ، و التحلي بالنزاهة، و تكريس الشفافية ، و ربط المسؤولية بالمحاسبة ، و اعتماد تقييم الأداء و المراقبة الداخلية و الافتحاص. و الواقع أن الأحزاب السياسية لا تمتلك برامج انتخابية محددة ، و لا ثقافة تديرية لأموالها الحزبية ، مع اعتمادها لمبدأ " زواج المال بالسياسة " كشرط للترشح ؟
- كيف يمكن تأهيل المواطنين و المواطنين و الجمعيات لتقديم العرائض على المستوى الجهوي في ظل الجفاء الحاصل بين المواطن و الجمعوي المثقف النزيه و السلطة و دوره في هندسة السياسات الجهوية؟
- كيف يمكن ضمان تحقيق مبادئ الشفافية و الاستقلالية و الفعالية و النجاعة و المسؤولية في ظل قصور حكامه القضاء ؟

و السؤال الأهم هو :

- كيف يمكن الحديث عن تأسيس حكامه مالية على المستوى الجهوي ، و نفس الاختلالات يمكن اختزالها على المستوى المركزي؟

تدفعنا هذه التساؤلات إلى استنتاج ، أنه بقدر ما توجد الاختلالات في تفاصيل التدبير الجهوي بقدر ما تظل هذه الاختلالات كامنة في الواقع التديري للأحزاب السياسية و التدبير العمومي المركزي .

من خلال التساؤلات المذكورة أعلاه لابد لنا من الوقوف على بعض الانحرافات المهيكلة للحكامه المالية على

المستوى الجهوي. و المتمثلة في ما يلي :

1 - الاختلالات المخلة بالضوابط الأخلاقية في مجال تدبير النفقات :

- تحويل المصاريف المخصصة لوقود السيارات و الزيوت لفائدة أشخاص لا صلة لهم بالجماعات الترابية؛
- تخصيص مصاريف إبرام عقود كراء صورية لبعض المسؤولين بالجماعات الترابية ؛

- تحمل مصاريف استهلاك الماء و الكهرباء لبنايات غير تابعة للجماعات الترابية؛
- المبالغة في نفقات الهاتف وفي اقتناء بعض الأدوات والآليات ؛
- تخصيص بعض الممتلكات لسكن يقطنه بعض المقربين لرئيس بعض المجالس الترابية ؛
- منح مبالغ مالية تتجاوز قيمة الأشغال التي تم إنجازها ؛
- استغلال الملك العام البحري دون ترخيص قانوني ؛
- صرف نفقات خارج إطار التحويلات .
- 2- اختلالات مخلة بالمقتضيات القانونية والتنظيمية :
- أ - في مجال الصفقات المحلية :
- المصادقة على بعض الصفقات من قبل سلطة ليست صاحبة الاختصاص ؛
- استشارة مقاولين و ممولين لا علاقة لهم بموضوع الشراء ؛
- تصفية نفقة رغم غياب الإثبات القانوني لإنهاء الخدمة ؛
- تضمين ملفات الصفقات لبيانات غير مطابقة للواقع ؛
- التناقض بين تواريخ الاستلام الفعلي للتوريدات و التواريخ الواردة في الكشوفات و محاضر الاستلام المؤقتة و النهائية²²² .
- ب - في مجال الأملاك الجماعية :
- عدم تطبيق مسطرة فسخ عقود الكراء رغم إخلال الأطراف المكترية بأداء واجبات الكراء ؛
- التهاون في استخلاص الرسوم المفروضة على الشغل المؤقت للأملاك الجماعية و تسوية الأملاك العقارية ؛
- عدم إبرام عقود الكراء ، وعدم تحيين أثمان الكراء ؛
- التغاضي على مستوى تفويت استغلال العقارات بين الخواص .
- د - في مجال التدبير المفوض :
- حالة التنافي بين العضوية بالمجلس و استغلال عقد امتياز ؛
- عدم تطبيق الأسعار المتعاقد بشأنها ؛
- إخلال الشركة ببعض مقتضيات دفتر التحويلات ؛

²²² - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، " نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة"، دراسة بطلب من مجلس المستشارين، ماي 2015 ، ص 22 .

- تجاوز مسطرة المنافسة لاجتياز المفوض إليه ؛
- التهاون في تهنيء دفتر التحويلات المخصص لتحديد الشروط التقنية والإدارية لتدبير المرفق²²³.
- و- في مجال الجبايات و المداخيل :
 - استخلاص بعض الضرائب و الرسوم دون سند قانوني ؛
 - مصادرة أملاك الغير دون وجه حق ؛
 - عدم فرض الرسوم التي يحددها القانون ؛
 - عدم إصدار الأوامر المتعلقة بتحصيل المداخيل ؛
 - فرض رسوم دون القيام بالخدمات التي تؤدي مقابلها ؛
 - التهاون في استخلاص الضريبة على الأراضي غير المبنية و غرامات التأخير ؛
 - التغاضي عن استخلاص إتاوات شغل الملك العام الجماعي من طرف إحدى الشركات ؛
 - عدم فرض الرسم جراء إتلاف الطرق .
- ر- في مجال الموارد البشرية :
 - القيام بعمليات توظيف بأثر رجعي سابق و التوظيف دون توفر مناصب مالية ؛
- ز- في مجال التعاون و الدعم :
 - استفادة بعض الجمعيات من مبالغ و امتيازات مهمة دون وجود أي اتفاقية تحدد الأهداف المنتظرة من هذه الإعانات ؛
- 3- اختلالات مخلة بقواعد التدبير الجيد :
 - أ- في مجال إنجاز الصفقات المحلية :
 - تكرار اللجوء إلى صفقات التسوية ؛
 - انعدام الشفافية و المنافسة في طلبات العروض و غلاء العرض المالي ؛
 - غياب التقارير التي تثبت إتمام تنفيذ الصفقات و تقارير المراقبة الداخلية و التدقيق الداخلي ؛
 - عدم تطابق المشتريات المثبتة في سندات الطلب مع تلك المسلمة أو المنجزة ؛

²²³ - نفس المرجع السابق، ص 23.

ج - في مجال تدير مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية و المشاريع الجماعية :

- البطء في وثيرة إنجاز المشاريع ؛

- ضبابية الدراسات القبلية ؛

- ضعف القدرة على تنفيذ الالتزامات التعاقدية من قبل المقاوله ؛

- غياب المراقبين المحلفين ؛

- غياب اتفاقيات تؤطر مصادر تمويل المشاريع ؛

- تغيير مضمون المخطط دون عرضه على التصويت .

و- في مجال تدير الحسابات الخصوصية :

- تنفيذ نفقات قبل تحقيق أي موارد برسم هذه؛ الحسابات ؛

- التهاون في تصفية الحسابات الخصوصية²²⁴؛

ر- في مجال الجبايات و المداخل :

- القصور على مستوى تحصيل وتصفية المداخل الجبائية ، و مراجعة إقرارات الملزمين بالضريبة؛

- الضعف على مستوى التحكم في المادة الجبائية .

ز- في مجال تدير النفقات :

- تنفيذ نفقات دون أهمية ؛

- الالتزام ببعض النفقات رغم غياب الاعتمادات ؛

- المبالغة في التكاليف المخصصة لصيانة الشاحنات والآليات ؛

- التهاون في تصفية النفقات والإثباتات المتعلقة بتسليم المقتنيات²²⁵ .

ينضاف إلى كل هذه الاختلالات ، « عدم مواكبة اللامركزية الجهوية²²⁶ ».

تأسيسا على ما سبق ، يمكننا تقييم مخرجات الحكامة في مختلف مستوياتها الترابية في الماضي لاختبار مدى قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة بجهات المملكة في الحاضر و المستقبل ، و مدى مساهمتها في التدير الجيد للشأن العام الجهوي كخيار استراتيجي للدولة . و بالتالي فربطنا لموضوع الحكامة المالية بالشأن الجهوي لم يأت من فراغ ، بل يحمل في طياته حمولات دلالية قوية تجعل من هذه الحكامة آلية لتدير الشأن العام الجهوي بما توفره

²²⁴ - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، " نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة"، نفس المرجع السابق ، ص 24- 25 .

²²⁵ - نفس المرجع ، ص 26.

²²⁶ - مؤسسة وسيط المملكة ، موجز التقرير السنوي المرفوع الى الملك محمد السادس برسم 2017، سنة 2018 ، ص 5.

من أدوات و معايير حديثة للتدبير السليم ليشمل المستويات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الإدارية و المالية للجهات ، ما يحافظ على استقرار الدولة و أمنها.

الفقرة الثانية: الأسباب و الانعكاسات.

إن المستجدات المتعلقة بحكامه التدبير المالي الجهوي التي جاء بها القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، و التي هي بمثابة هندسة تشريعية نظرية من شأنها أن تعمل على تحسين الجودة و الأداء ، لم تكن كافية للحد من اختلالات و هفوات التدبير الجهوي و الترابي بشقيه الإداري و المالي . فقد أبانت الممارسة الجهوية الجديد عن العديد من المشاكل و العوائق حالت دون تطور العمل الجهوي و مسيرته للواقع الذي تفرضه متطلبات الجيل الجديد للجهوية ، و هو ما يجعلنا أمام إشكالية التناقض بين الخطاب و الممارسة²²⁷ .

يعتبر برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة ، و الأحداث التي تسبب فيها ، و التي على إثرها أعفى رئيس الدولة مجموعة من الوزراء و المسؤولين و المنتخبين بناء على بلاغ للديوان الملكي بتاريخ 24 أكتوبر 2017 ، خير دليل و الجواب على السؤال المحوري الذي طرحناه في الفقرة السابقة ، حول إمكانية تأسيس حكامه مالية على المستوى الجهوي في ظل اختلالات على المستوى المركزي.

فرغم الإمكانيات المالية التي خصصتها الاتفاقية الإطار ، و التي بلغت مبلغ 1,2 مليار درهم كمساهمة من وزارة الداخلية لفائدة المجلس الإقليمي للحسيمة و مبلغ 600 مليون درهم من وزارة المالية لفائدة مجلس الجهة ، تبين أنه تم تحويل هذه الأموال دون تحديد المشاريع المزمع تمويلها بواسطة هذه المساهمات ، كما تبين أن وزارتي الداخلية و المالية لم تقوما بإعداد برامج استعمال هذه المساهمات بالتشاور مع المجلسين الإقليمي و الجهوي ، إضافة إلى أن جهة تطوان الحسيمة توصلت بمبلغ 250 مليون درهم من وزارة المالية ، ظل مجمدا لمدة سنة كاملة في غياب برنامج للاستعمال ، ليتقرر بعد ذلك تحويله إلى وكالة تنمية الشمال من أجل تمويل برنامج طرقي إضافي لوزارة التجهيز، و من جانب حكامه البرنامج تبين للمجلس الأعلى للحسابات أن الاتفاقية-الإطار نصت على إحداث لجنة محلية للتتبع و التنسيق يترأسها عامل إقليم الحسيمة و لجنة مركزية للتتبع دون تحديد رئيسها ، كما أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات أن اللجنة المحلية للتتبع و التنسيق لم تتمكن من تعبئة جميع المتدخلين للمساهمة الفعلية و الدينامية اللازمة لانطلاق البرنامج على أسس متينة ، في حين أن اللجنة المركزية لم تتطرق إلى الجدول الزمني لإنجاز المشاريع المبرمجة أو الميزانيات المتعلقة بها، إلا خلال اجتماعها الأول المنعقد في فبراير 2017 ، أي بعد

²²⁷ - سيدي ابراهيم فعرس ، الحكامة المالية في ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 بالمغرب : " الأسس التشريعية و الأعطاب التدبيرية " ، مجلة العلوم السياسية و القانون -المركز الديمقراطي العربي، العدد 26 - ديسمبر/ كانون الأول ، المجلد 4، سنة 2020، ص 108 .

16 شهرا من توقيع الاتفاقية- الإطار، أما بخصوص إنجاز البرنامج ، أشار المجلس إلى اتسام المشروع بالبطء في انطلاقته ، حيث أنه منذ التوقيع على الاتفاقية الإطار في أكتوبر 2015 ، وإلى غاية شهر فبراير 2017 ، أشار التقرير إلى غياب أية مبادرة فعلية للشروع في إنجاز المشاريع من قبل أغلبية المتدخلين على المستويين المركزي والمحلي، إذ أنه من بين 644 مشروعا مبرمجا لم تسجل حصيلة سنة 2016 سوى إنجاز 5 مشاريع بقيمة 146,8 مليون درهم و البدء في إنجاز 45 مشروعا آخر بقيمة 565 مليون درهم²²⁸ .

إن حيثيات هذا التقرير تحيلنا على حقيقة واحدة ، وهي أن مظاهر ضعف الحكامة تتشابه على الصعيدين الوطني والجهوي ، و بالتالي تكون المسؤولية هنا مسؤولية تضامنية للسلطات المركزية والجهوية على مستوى الحكامة والتدبير. ما يجعلنا مجبرين على الإحاطة بأهم الأسباب والانعكاسات لهذه الاختلالات ، ثم البحث عن بعض السبل لتجاوزها.

للقوف على الأسباب الموضوعية لهذه الاختلالات ، يمكن أن نستخلصها من خلال المظاهر التالية :

- « الرغبة الملحة للاغتناء وتحقيق المصالح الشخصية أو لفائدة المقربين ؛
- تدني مستوى التأهيل القانوني للمنتخبين ؛
- العجز على مستوى المؤهلات المطلوبة للنهوض بتدبير الشأن المحلي ، من تخطيط و برمجة و تنفيذ و مواكبة و تتبع ؛
- التساهل و عدم الحكم باسترجاع المبالغ المطابقة للخسائر المترتبة عن المخالفات المرتكبة ؛
- اتساع دائرة الشطط في استعمال السلطة ؛
- هزلة المتابعات الجنائية ضد مرتكبي المخالفات ؛
- انغلاق التدبير المحلي في إعداد و تنفيذ مخططات التنمية المحلية والجهوية ؛
- محدودية الاستقلالية المالية المتمثلة في انعدام سلطة جبائية حقيقية ؛
- عدم الالتزام بسيادة القانون و التساهل في المتابعات و شيوع حالات اللاعقاب ؛
- تدني وازع المواطنة و تراجع آثار القيم الأخلاقية على الممارسات و المعاملات المجتمعية؛
- قصور الهيآت الرقابية على مستوى التنفيذ و صياغة التقارير ونشرها²²⁹ .

²²⁸ - المجلس الأعلى للحسابات ،"مذكرة مرفوعة إلى الملك محمد السادس بخصوص التقرير المتعلق ببرنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة منارة المتوسط"، أكتوبر- سنة 2017، ص 2 و 3 .

²²⁹ - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ،"نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة"، مرجع سابق ، ص 28 - 29 .

على ضوء هذه الأسباب ليس من الغريب أن يترجم سوء الحكامة المالية الترايبية على المستوى الجهوي إلى بروز ممارسات غير مشروعة قد تتجلى في عدة ممارسات ، من قبيل تبديد و اختلاس الأموال العمومية و الرشوة و المحسوبية و الزبونية و استغلال النفوذ ، خصوصا في ظل غياب برامج و تصورات واضحة لمكافحة الفساد على مستوى الجهات.

انطلاق مما سبق يتضح لنا جليا « أن المنظومة الحكاماتية لا على مستوى التسيير ولا على مستوى استخدام الأموال العمومية ، توجي إلى قلق شديد حول مصير الجهوية. و بالتالي هناك خياران أمام المغرب: إما سيحقق قفزة نوعية في الوقت المناسب من أجل الوصول إلى درجة جديدة من الوعي و التقدم، و إما سيؤدي تنامي المنافسة السلبية و السيطرة الذاتية و التهور و عدم التبصر و النهب إلى ما لا يحمد عقباه²³⁰».

الفصل الثاني : تحديات و آفاق التدبير المالي الجهوي .

إذا كان المشرع اعترف للجهات بالشخصية المعنوية، و زودها بالوسائل القانونية و المالية لأداء رسالتها التنموية، فان التشخيص المتوصل إليه من خلال تحليل البنية الجهوية، يظهر أن هذه البنية تعثرها مجموعة من الاختلالات و الثغرات التي تضعف و تحد من نجاعة و فعالية التدبير المالي الجهوي.

فنجاح خيار الجهوية المتقدمة لا يتوقف فقط على تخويل مجالس الجهات اختصاصات نظرية، بل تمكينها أيضا من الموارد البشرية الكفؤة لتسييرها و حد من الاستقلالية و ضمانات رقابية، لأن أي عملية لتوسيع الاختصاصات الجهوية بدون إعادة توزيع هذه الوسائل بين الدولة و الجهات، سيؤدي لا محالة إلى نقل اختصاصات صورية، و هذا القول يدفعنا من جهة لتحديد الاكراهات البشرية و الرقابية (المبحث الأول)، و استنتاج أهم التحديات و الآفاق الممكنة (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : انعكاسات محدودية الكفاءة العلمية و الإكراهات الرقابية .

يتطلب ترسيخ قواعد حكمة التدبير المالي جهويا و تجاوز كل الاختلالات و النواقص التدييرية على المستوى الجهوي ، إعادة النظر في أهمية دور النخب السياسية الجهوية في هذا الشأن ، فمهما كانت القوانين متقدمة ، فإن إرساء مؤسسات جهوية منتخبة قوية قادرة على التدبير الجيد للموارد المالية ، و بالتالي تحقيق أهداف التنمية ، يبقى رهينا بنوع النخب الجهوية و مدى تأطيرها السياسي و تكوينها المعرفي (المطلب الأول) ، و التي ستتولى هذه المهمة من جهة ، و هي مسؤولة ملقاة على عاتق الأحزاب السياسية و السلطات الوصية و المعنية

²³⁰ - محمد اليكوبي، " تأملات حول الديمقراطية المحلية " ، مطبعة المعارف الجديدة ، الطبعة الثانية - الرباط ، سنة 2008 ، مرجع سابق، ص149.

بتأهيل و تكوين النخب الجهوية ، و من جهة أخرى بالحد من اكراهات المراقبة الإدارية و الرقابتين السياسية و القضائية (المطلب الثاني).

المطلب الاول: تأثير ضعف التأطير السياسي و التكوين المعرفي على تدبير المالية الجهوية .

تعتبر إشكالية إنتاج النخب الجهوية أحد المعوقات الأساسية للتدبير المالي الجهوي ، و ذلك نتيجة المزج بين السلطتين الاقتصادية و السياسية في إنتاج النخب الجهوية ، ما يؤثر بشكل كبير على بناء مؤسسة الجهة و إضعاف بنيتها عن طريق سلوك النخب من نهب للمال العام، و سوء التدبير و ذلك راجع لضعف التأطير السياسي و الكفاءة العلمية للمنتخب الجهوي (الفقرة الأولى) ، و التكوين المستمر على صعيد الجهات و المصالح المركزية (الفقرة الثانية) . و هو ما يتطلب تفعيل أحكام القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، و تطوير الممارسة على مستوى الواقع ، من خلال الدورات التكوينية و التحسيسية للمجالس المنتخبة لتدارك النقائص الحاصلة في هذا الشأن و تداركها .

الفقرة الأولى: أثر محدودية التأطير السياسي و الكفاءة العلمية للمنتخب الجهوي .

لا زالت تعاني المجالس الجهوية المنتخبة من ضعف التأطير السياسي داخل الأحزاب السياسية (أولا)، حيث أن جل الأحزاب السياسية المغربية تمنح تركيزات بناء على معايير المحسوبية و تبادل المصالح . ناهيك عن المستوى التعليمي المتدني لأغلبية المنتخبين (ثانيا)، و الذي أبانت عنه التقارير الرسمية . فكيف تتوفر نخب من هذا المستوى على قدرة تسيير البرامج و المشاريع التنموية ، و تتولى الإشراف على التكوين ، و إعداد الميزانيات ، و تدبير الموارد المالية في ظل ندرتها ؟

أولا : التأطير السياسي .

اعتبارا لكون أزمة التنمية الجهوية تتجلى في عدم قدرة النخب على تسيير جيد و تدبير عقلاني ، فإن التساؤل المطروح هو ما مدى النضج السياسي و الحزبي لهذه النخب حتى تكون مؤهلة لتدبير أمثل للمجال الترابي الجهوي؟

فالملاحظ أن هناك « وجود هشاشة كبرى و ضعف بين في التأطير السياسي للنخب ، و الذي من المفترض أن تلعبه الأحزاب السياسية ، فمحاولات هذه الأخيرة ظلت في هذا الإطار محدودة ، حيث اقتصر على بعض

الندوات التي انحصرت في بعض الأحزاب²³¹». و عليه ، « فالانتماء السياسي المتقلب و الضبابي للمنتخبين ، يفسر عجز التنظيمات الحزبية عن القيام بالتزاماتها الدستورية المتمثلة في التنظيم و التمثيل الشعبي ، و هذا العجز الحزبي نابع بالأساس من إكراهات سوسيولوجية و تاريخية .

و بالرغم من كون الدولة قد بذلت جهودا كبيرة لدعم العمل الحزبي بغرض ايجاد نخب قادرة على الاضطلاع بمهامها الجهوية ، فإن الامر لم يؤد الى نتائج الإيجابية المرجوة ، و يعود هذا الإخفاق الى عوائق اجتماعية بالأساس تتمثل في كون الكثير من النخب الاجتماعية و السياسية لم تستطع بعد من إنضاج وعي اجتماعي و سياسي مسؤول مكرس للمصالح الوطنية العليا²³²».

و مما يزيد من ضعف التأطير السياسي لدى المنتخبين الجهويين ، « ظاهرة اختلال الممارسة الحزبية بالمغرب ، خاصة ضعف الثقافة الديمقراطية داخل الأحزاب ، إذ يعتبر عدم الالتزام بدورية عقد المؤتمرات العامة و ما يعنيه ذلك من جمود للحياة السياسية ، و ضعف التناوب على الأجهزة القيادية ، و سيادة الإقصاء الداخلي عند كل خروج عن توجهات النخبة المسيطرة. إضافة إلى ظاهرة الانشقاقات المستمرة ، و التحالفات السياسية الغربية و المؤقتة ، و هي أمور مرتبطة بالنخبة السياسية ، و بوسائل الاشتغال و الممارسة الحزبية ، و بالديمقراطية الداخلية و الثقافة الحزبية ، ثم بالموروث التاريخي و الثقافة السياسية للمغاربة²³³». حيث تشكل الانشقاقات و التحالفات السياسية داخل مجالس الجهات ، عائقا خطيرا يحول دون إنجاز المشاريع التنموية ، حيث يصبح تدبير الشأن الجهوي رهينا بالتوافق حول المصالح الشخصية و السياسية ، و هو ما يؤثر على استقرار المجلس و بالتالي على مسارات التدبير الجهوي خاصة منها المالي . و بما أن « شرط المحاسبة و المراقبة يبقى من أهم الشروط لخلق التقويم المستمر ، فإن العمل الحزبي كيفما كان نوعه ينبغي أن يخضع للتقويم و المراقبة داخليا و خارجيا ، فغياب ثقافة المراقبة داخليا تجعل ممارسة العمل الحزبي من خلال المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي ، يظهر في صورة مشوهة لانعدام ثقافة التقويم في عملية التكوين و التأطير داخل الأحزاب ، و شرط المحاسبة يجعل كل منخرط في الحزب من خلال موقعه خصوصا إذا كان مسؤولا قادرا على معرفة ما يجب عليه القيام به و متى و كيفية التعامل مع الظرفية، كما يجنب سوء التدبير و يعمل على حماية المال في اتجاه تحقيق الإدارة الرشيدة ماليا و إداريا²³⁴».

231 - السعيدى مزروع فاطمة ، " الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب" ، الطبعة الأولى ، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء ، سنة 2003 ، ص 304.

232 - مصطفى محسن ، " المسألة الجهوية و اشكالية التنمية بالمغرب رؤية اجتماعية نقدية" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 16 ، سنة 1998 ، ص 186.

233 - محمد الرضواني، " الحداثة السياسية في المغرب إشكالية و تجربة " ، الطبعة الأولى ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، سنة 2009 ، ص 51.

234 - طارق أتلاني ، " الحكامة الحزبية بالمغرب " ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الإقتصاد ، العدد 8 ، سنة 2008 ، ص 19.

إن المتتبع للشأن السياسي لا يكاد يرى « في برامج الأحزاب المغربية ما يمكن أن يسمى بفلسفة إيديولوجية واضحة المضمون تدافع عن مشروع مجتمعي محدد ، وذلك لأن الثقافة الحزبية في المغرب ، لا تقيم تمييزا بين الدور السياسي و الهوية الإيديولوجية ، و حتى الأوصاف السياسية المستعملة في تحديد طبيعة الأحزاب المغربية تنحصر ، في أحزاب الأغلبية و أحزاب المعارضة ، و هكذا يتم تحديد الحزب انطلاقا من دوره السياسي و ليس انطلاقا من هويته الإيديولوجية²³⁵ . و هو عكس ما أسست له الخطب الملكية لالا الداعية إلى " تأهيل العمل الحزبي"²³⁶ ، و " انبثاق مجالس جهوية للنخب المؤهلة لحسن تدبير شؤون مناطقها" ، كما جاء في الخطاب الملكي بتاريخ 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية ، " وهذا ما يفسر غياب مدارس و خلايا التكوين السياسي و الإيديولوجي في جل الأحزاب المغربية ، مع استثناء يتعلق بالأحزاب التقليدية منها . انطلاقا من هذه الزاوية ، نلاحظ وجود العديد من مظاهر الريع و الانحراف بين المستشارين الجهويين ، عن مواقعهم السياسية الأصلية مستغلين فرصة مشروعية السلطة السياسية المستمدة من الدوائر الانتخابية ، فغيروا انتماءاتهم الحزبية"²³⁷ . فغالبا ، « يتحدد الوعي السياسي للنخب من خلال تنشئتها الاجتماعية ، إذ تمكنها من الإدراك بأن الانتخابات ليست لحظة سياسية بل خيار استراتيجي يرهن مستقبلها الاجتماعي و الاقتصادي قبل أن يرهن مستقبلها السياسي²³⁸ .» كما أن دور المواطنين لا يقل أهمية عن دور الأحزاب السياسية في اختيار النخب المؤهلة لتدبير شؤونهم الجهوية. فهشاشة التأطير السياسي لهذه النخب من شأنه أن يجعل منها مجرد مجالس صورية هدفها الأساس تحقيق المصالح الذاتية ، مما يؤثر سلبا على وظيفتها الإدارية و المالية . و هو ما تؤكد الاختلالات التديرية التي أشار إليها التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات لعامي 2016 و 2017، حيث أصدرت غرف هذا المجلس «588 قرارا قضائيا فيما يخص مادة التدقيق و البت في الحسابات و60 قرارا في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية و الشؤون المالية ، إضافة إلى إحالة أربعة قضايا على السلطة القضائية تتعلق بأفعال قد تستوجب عقوبة جنائية²³⁹ .» و هو ما يؤكد أن هذا التدبير تشوبه اختلالات مالية عديدة أدت في بعض الحالات إلى التعجيل بعزل عدد من المنتخبين.

²³⁵ - محمد ظريف، "المغرب في مفترق الطرق : قراءة في المشهد السياسي"، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، سنة 1996، ص 51.

²³⁶ - الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش ، 30 يوليوز - سنة 2004.

²³⁷ - محمد الأسعد ، " الثقافة السياسية للمنتخبين و تنظيم المجال المحلي بالمغرب " ، مجلة أمل ، العدد 10 - 11 ، سنة 1997 ، ص 208.

²³⁸ - محمد زين الدين ، " المراكز القانونية و السياسية لإنجاح العملية الإنتخابية " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 53 ، نونبر-

دجنبر ، سنة 2003 ، ص 127.

²³⁹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات ، سنة 2016 - 2017 ، ص 8-9.

تحقيقاً للأهداف المنشودة لخيار الجهوية ، أصبحت الأحزاب السياسية اليوم ملزمة « بشفافية تشكيلاتها ، و العمل على اختيار وتزكية نخب جديدة مؤهلة ذات كفاءة علمية . و ذلك بناء على مبادئ ديمقراطية²⁴⁰ » ، و تكوينهم و تأهيلهم تجسيدا لمقتضيات المادة الثانية من قانون الأحزاب السياسية رقم 36.04 التي تنص على " تساهم الأحزاب في تنظيم المواطنين و تمثيلهم و هي بهذه الصفة تساهم في نشر التربية السياسية و مشاركة المواطنين في الحياة العامة و تأهيل نخب قادرة على تحمل المسؤوليات العمومية و تنشيط الحقل السياسي ". فالأحزاب السياسية اليوم أصبحت مجبرة على إعادة النظر في طريقة اختيارها لمرشحها على مستوى الجهات ، فالاختلالات التدبيرية التي تعرفها الجهات ، هي نتيجة تزكيتها لأشخاص لا تتوفر فيهم شروط النزاهة و المسؤولية ، ناهيك عن اعتمادها في اختيار مرشحها على معايير لا تراعي حجم الأمانة و المسؤولية بقدر ما تراعي المصالح الشخصية الضيقة . كما لا بد للأحزاب السياسية أن تعتمد شرط الكفاءة العلمية في اختيار مرشحها للانتخابات الجهوية ، تجاوزاً للفرغ التشريعي الذي تركه المشرع في هذا الشأن و الذي يستثني شرط الكفاءة العلمية التي يعتبر من أهم المعايير التي يتطلب توفرها في أعضاء المجالس الجهوية المنتخبة ، و التي هي ضمان التدبير الجيد للشؤون الجهوية و ترشيد نفقاتها .

ثانياً : الكفاءة العلمية .

أصبح المنتخب الجهوي يمثل إحدى الدعائم الرئيسية لتدبير الشأن الترابي ، و هو ما بات يفرض توفره على شروط بالمستوى المعرفي و الثقافي لممارسة المهام الانتدابية ، خاصة أن الوظائف التنموية الموكولة للجهات في تطور مستمر بفعل ما تعرفه الجهوية من تحولات متسارعة، و بالتالي فعدم كفاءة المنتخبين و قلة إلمامهم بالمقتضيات القانونية و التدبيرية ينعكس لا محالة على تحقيق التنمية الجهوية المأمولة . ذلك أن المشرع المغربي ، « لم يشر إلى شرط الكفاءة التعليمية في المترشحين لعضوية المجالس الجهوية ، مما يطرح صعوبة على المنتخبين في تحليل الوثائق الجهوية التقنية ، من قبيل الميزانية و الحساب الإداري و غيرهما . فالملاحظ أن المشرع المغربي اشترط في هيئة المترشحين لعضوية المجالس الجهوية بعض الشروط المتعلقة بالسن و الإقامة الخ...، في مقابل غياب التنصيص على شرط الكفاءة ، ولو على مستوى رئاسة الجهة ، على غرار التشريع المتعلق بالجماعات الحضرية و القروية²⁴¹ ».

240 - المادة 24 ، ظهير شريف رقم 1.06.18 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية عدد 5397 - 21 محرم 1427 (20 فبراير 2006).

241 - أحمد حضرائي ، " المنتخب الجماعي و صعوبات التسيير " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 29 ، أكتوبر - دجنبر ، سنة 1999 ، ص 64.

لقد حدد المشرع المغربي شروط أهلية الترشح لانتخاب أعضاء مجالس الجهات من خلال الباب الثاني من القسم الثاني من القانون التنظيمي 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية في المواد 79 إلى 83 ، مع الإحالة على المادة 6 التي حدد من خلالها المشرع الحالات التي يمنع فيها الترشح لعضوية المجالس الجهوية.

من خلال القراءة المتأنية لمضامين لهذا القانون ، خاصة تلك المتعلقة بأهلية انتخاب أعضاء مجالس الجهات نلاحظ أن المشرع قد أغفل شرط الكفاءة كشرط للترشح لعضوية المجالس الجهوية ، ولو على مستوى رئاسة الجهة على الأقل. فاعتقاد البعض « بأن التنصيص على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية ، يعد اعتقاداً خاطئاً ، إذ أن المصلحة العامة و التمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم و الكفاءة ، بل هي في حاجة إليهما إن لم يكن شرطاً لفعاليتها و صحتها ، إذ من غير المقبول في ظل تعقيدات الشأن المحلي أن يتولى قيادته و مسؤوليته أشخاص لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم و الكفاءة²⁴² ». وهو ما يتضح من خلال التقرير الذي أعدته وزارة الداخلية ، و الذي يبينه الجدول التالي :

الجدول رقم: 8

توزيع أعضاء مجالس الجهات حسب المستوى التعليمي و الجنس بناء على نتائج انتخابات 4 شتنبر 2015²⁴³.

المجموع	بدون		التعليم الابتدائي		التعليم الثانوي		التعليم العالي		مستوى التعليم
	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	الجنس
678	2	5	36	8	97	70	285	175	نوع المستشارين : مستشاري مجالس الجهات

المصدر: تقرير لوزارة الداخلية حول " اللامركزية في أرقام " - سنة 2014 - 2015 .

²⁴² - كريم الحرش ، " الحكامة المحلية بالمغرب " ، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، العدد الثاني ، غشت - سنة 2009 ، ص 74.

²⁴³ - وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات المحلية ، " اللامركزية في أرقام " ، سنة 2014 - 2015 ، ص 12.

إن تنصيب المشرع على إبرام الجهة لاتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي و كذا الحصول على تمويلات حسب مقتضيات المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، و اتخاذ قرارات مالية من قبيل التداول و التصويت على الميزانية و الحسابات الخصوصية و الميزانيات الملحقة ، و تحديد سعر الرسوم و تدبير الأملاك و صيانتها ، و اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الجهة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل حسب مدلول المادة 98 من نفس القانون ، لا يستقيم أن يمنح كاختصاص بيد أشخاص ذوي قدرات علمية محدودة ، خاصة و أن تنفيذ المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل لا تكون قابلة للتنفيذ ، إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ، ما يقوي من الرقابة الممارسة من سلطات الوصاية ، و بالتالي يصبح ضعف المستوى التعليمي لمنتخبي مجالس الجهات هو أحد أهم إكراهات التدبير المالي للجهات . و الذي يزداد سوءا « عند رئيس الجهة باعتباره مجسدا للمركزية الجهوية ، إذ يطرح التساؤل حول مدى قدرته على تدبير الاختصاصات المسندة إليه ، و هنا قد يفتح المجال لاحتمالين كلاهما أسوء من الآخر ، فإما الإخلال بتدبير الشأن العام الجهوي ، و إما نقل ممارسة تلك الاختصاصات إلى السلطة الوصائية²⁴⁴ .» فإذا كان رئيس الجهة و هو بهذا المستوى التكويني يتولى إعداد و تعديل و تنفيذ الميزانية ، أليس من العيب أن تطالب الدولة (الإدارة) ، مثلا كشرط لاجتياز مباراة رئيس مصلحة المالية لإحدى إدارتها أن يتوفر المترشح على دبلوم الدراسات العليا أو " الماستر " ، مع ميزة مستحسن ، بل أكثر من ذلك تطالبه باجتياز المباراة بعد قبوله لاجتيازها وفق مراحل معينة .

بالرجوع إلى الباب الأول من القسم الثاني من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 نجد المشرع قد حمل المجالس الجهوية ما لا طاقة لها عليه من خلال الاختصاصات التي منحها إياها من خلال المواد 80 إلى 95 ، كذلك من خلال الصلاحيات التي منحها المشرع من خلال الباب الأول من القسم الثالث المواد 96 إلى 100 ، و ما يزيد الطينة بلة هي الصلاحيات التي أسندها المشرع لرئيس الجهة من خلال 101 إلى 111 ، و الغريب أن المشرع مقابل إغفاله لشرط الكفاءة بالنسبة لانتخابات أعضاء المجالس الجهوية نجده من خلال مقتضيات المادة 82 يسند مهمة الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس و موظفي الجماعات الترابية، علما أن فاقد الشيء لا يعطيه.

244 - عبد الله الإدريسي ، " إصلاح التنظيم الجماعي ، التنصيب و الحصيلة " ، مطبعة الجسور- وجدة ، الطبعة الأولى ، سنة 2003 ، ص 65.

انطلاقاً مما سبق ، يتبين لنا أن إغفال المشرع لشرط الكفاءة كان مقصوداً و الهدف منه هو تعزيز سلطة الوصاية المركزية بصفتها المحتكرة على الأطر و الموارد البشرية المؤهلة للتدبير على جميع المستويات ، مقابل إضعاف المجالس الجهوية خوفاً من تقلد الأطر الجهوية المؤهلة التي يمكن أن تكون صوتاً للمعارضة ، باعتبارها متمكنة من قوانين اللعبة السياسية ، ما سيؤثر سلباً على مسارات التدبير المالي للجهات و القرارات المالية ، و هو ما تبث من خلال الاختلالات التدييرية التي أشارت إليها تقارير المجلس الأعلى للحسابات و مجالسه الجهوية الأخيرة لعامي 2016 و 2017.

الفقرة الثانية : هفوات التكوين المستمر للمنتخب الجهوي .

بناءً على المسؤوليات التي منحها المشرع للجهات بموجب الدستور و القانون التنظيمي رقم 111.14 ، أصبحت هذه الأخيرة مطالبة بممارسة اختصاصات معقدة ، ما يجعل التدبير المالي الجهوي رهين بوجود نخب ذات تكوين ملائم ، و تملك سليم للمفاهيم و القوانين الجديدة ، مما يجعل من ورش التكوين المستمر لأعضاء مجالس الجهات و رفع قدراتهم المعرفية و التدييرية رافعة أساسية لتطوير و تجويد أداءهم التدييري ، و بالتالي تحقيق الأهداف المنتظرة من البرامج التنموية للجهات ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال الصلاحيات و الآليات التي وضعها المشرع كأسس قانونية لتدبير مسارات التكوين المستمر ، و ذلك على مستوى الاشراف (أولاً) ، و المواكبة (ثانياً).

أولاً : على مستوى الإشراف .

تجاوزاً للعوائق المتعلقة بقصور التكوين المعرفي لأعضاء مجالس الجهات ، منح المشرع من خلال مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ، الحق لأعضاء مجالس الجهات من الاستفادة من التكوين المستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجهة²⁴⁵ . حيث حصر التكوين المستمر في الندوات و اللقاءات و حلقات و ورشات التكوين ، ثم التكوين عن بعد، كما يمكن أن يشمل التكوين المستمر زيارات ميدانية مرتبطة بموضوع التكوين²⁴⁶ .

و ضماناً لتحقيق هذا المبتغى ، منح المشرع لأعضاء مجالس الجهات عدة ضمانات قانونية. حيث جعلهم يستفيدون من رخص للتغيب للمشاركة في دورات التكوين المستمر المشار إليها في المادة 56 أعلاه ، و ذلك في

²⁴⁵ - المادة 56 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

²⁴⁶ - المادة 1 من المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية و منتهى و شروط الاستفادة منها و مساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016.

حدود المدة الفعلية لهذه الدورات ، دون التأثير على رواتب أعضاء مجالس الجهات²⁴⁷. كما ألزم المشرع المشغلين الذين يشغلون العاملين في مقاولاتهم و الذين انتخبوا أعضاء في مجلس الجهة ، رخصا بالتغيب للمشاركة في دورات التكوين المستمر وذلك في حدود المدة الفعلية لهذه الدورات. و حماية لأعضاء مجالس الجهات ، خاصة المأجورين منهم من أي تعسف قد يلحقهم جراء غياباتهم المتكررة لحضور الدورات التكوينية ، فقد جعل المشرع ذلك لا يكون سببا لإنهاء عقد الشغل من قبل المشغل ، و في حال حدوث ذلك يتم أداء تعويضات عن الضرر لفائدة المأجورين أعضاء مجالس الجهات²⁴⁸. و جعل الجهة هي المسؤولة عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي قد يتعرض لها أعضاء مجالس الجهات بمناسبة مشاركتهم في هذه الدورات التكوينية²⁴⁹.

ضمانا لتحقيق مطلب التكوين المستمر ، منح المشرع للجهات نظريا صلاحية الإشراف على عملية التكوين المستمر ، كما وفر سبل الدعم لذلك عن طريق مواكبة المصالح المركزية.

طبقا لمقتضيات المادة 81 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 فالجهة تمارس اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية ، كما تتولى مسألة إعداد و تتبع و تنفيذ برنامج التنمية الجهوية و التصميم الجهوي لإعداد التراب. و في إطار هذه الاختصاصات الذاتية المتعلقة بالتنمية الجهوية ، تتولى الجهات عملية الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس و موظفي الجماعات الترابية²⁵⁰.

لقد جاءت مقتضيات المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها و مساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها على المستوى النظري ، متماشية مع غايات القانون التنظيمي المتعلق بالجهة ، و خاصة المادة 82 التي أوكلت للجهة مهمة الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالسها ، وجعلتها ضمن اختصاصاتها الذاتية. و بالرجوع إلى مقتضى المادة 81 السالف الذكر ، يتضح أن المشرع قد منح للجهات اختصاص الإشراف على الدورات التكوينية لأعضاء مجالس الجهات ، بل تجاوز ذلك ليمنحها كذلك صلاحية و اختصاص الإشراف على تكوين موظفي الجماعات الترابية ، وهو ما يتنافى مع واقع الممارسة العملية ، وذلك لسببين :

السبب الأول : المستوى المتدني لأغلبية أعضاء مجالس الجهات و هو ما أشارت إليه تقارير السلطة المركزية لوزارة الداخلية .

247 - المادة 58 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

248 - المادة 59 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

249 - المادة 57 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

250 - المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

السبب الثاني : إسناد رئاسة الجهة بناء على معيار الأكبر سنا .

فباستثناء شرط الكفاءة العلمية كشرط لانتخاب أعضاء المجالس الجهوية ، لا نجد أمامنا إلا أمرين وكلاهما مر أولاً : هدر المزيد من المال العام في دورات تكوينية وندوات و أيام تحسيسية لا تنبني على أسس التدبير ، وخاصة إن كان هذا التدبير يتعلق بمسارات عدة لتدبير الموارد البشرية والتي لن يقوى على الإشراف عليها من لهم أدنى كفاءة علمية .

ثانيا: تدخل السلطات المركزية في مواكبة و العمل على تقوية قدرات المنتخبين ، وهو ما يعزز تدخل سلطات الوصاية حتى على مستوى التكوين ، ما يمس بلا مركزة التكوين الذي تبنته العديد من الدول المتقدمة ، دون تحقيق المستوى المطلوب لتدبير الشأن العام الجهوي خاصة في اتخاذ القرارات المالية ، مع العلم أن المستويات التعليمية لقرابة نصف أعضاء المجالس المنتخبة لا تتجاوز المستوى الابتدائي والثانوي ، وفي بعض الحالات تبقى دون مستوى إطلاقا .

ثانيا : على مستوى مواكبة المصالح المركزية لوزارة الداخلية المكلفة بالتكوين المستمر .

ضمانا للتدبير الجيد لأعضاء المجالس المنتخبة وضع المشرع المغربي ضمانات و مرتكزات قانونية لدعم و تقوية قدرات أعضاء الجماعات الترابية في مجال التكوين المستمر، حيث منح المشرع لرؤساء مجالس الجهات الحق في عقد اتفاقيات في مجال التكوين المستمر مع وزارة الداخلية، بهدف تنظيم و تأطير دورات تكوينية خاصة بأعضاء الجماعات الترابية ، وذلك بعد المناقشة و التصويت على ذلك في مداوات مجالس الجهات²⁵¹ .

وقد أوكل المشرع للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق المصالح المركزية لوزارة الداخلية المكلفة بالتكوين المستمر مهمة مواكبة الجهات على المستوى تدير مجالات التكوين المستمر، حيث ألزمها طبقا لمقتضيات المادة الخامسة من المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية بإعداد و نشر الوثائق المرجعية و البيداغوجية ذات الصلة بالتكوين المستمر ، و تقديم الاستشارة لهاته الجهات في مجال هندسة التكوين ، كما جعلها بموجب القانون السلف الذكر تتكلف بتدبير شبكة للمكونين ، و تنظيم لقاءات تحسيسية فور بداية مدة انتداب مجالس الجهات حول طرق تدبير و عمل

²⁵¹ - المادة 6 من المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفادة منها و مساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، مرجع سابق.

مجالسها ، إضافة إلى تنظيمها دورات للتكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية²⁵² . وهو الشيء الذي يوضحه الجدول التالي :

الجدول رقم : 9

المستفيدون من الندوات والأيام التحسيسية الوطنية والعالمية لفائدة المنتخبات والمنتخبين وأطر الجماعات الترابية²⁵³

عدد المستفيدين		عدد الندوات		الميادين التكوينية
2015	2014	2015	2014	
0	1035	0	6	الندوات الجهوية حول الإفتتاح
645	1056	3	5	الندوات الجهوية حول القيادة النسوية لفائدة المنتخبات المحليات
234	0	3	0	الندوات الجهوية حول المنازعات القضائية بالجماعات الترابية
0	871	0	3	المؤتمرات الدولية (تقديم الحسابات- تمويل المدن الإقريقية..)
101	0	1	0	المساهمة في تنظيم القمة السابعة لمنظمة المدن والحكومات المحلية بإفريقيا(افريستي) التي نظمت بإفريقيا الجنوبية
0	209	0	3	الندوات في الميادين التقنية (البيئة و التنقل الحضري
980	3171	7	17	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات الترابية ، اللامركزية في أرقام ، 2014 – 2015 .

وقد عرفت بدورها سنة 2017 ، تدخل المصالح المركزية المكلفة بمواكبة الجماعات الترابية في التكوين المستمر و هو ما نستنتجه من الجدول التالي :

²⁵² - مرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها و شروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، مرجع سابق.

²⁵³ - وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات الترابية ، اللامركزية في أرقام ، 2014 – 2015 ، مرجع سابق ، ص 17.

الجدول رقم : 10

منجزات 2017 في مجال دعم قدرات المنتخبين في إطار مواكبة الجهات²⁵⁴.

123	العمليات التكوينية
2600	المستفيدين
1700 منتخبا	البرنامج الخاص - 54 عملية
194 من أعضاء اللجن الجهوية	الأيام التحسيسية - 12
380 رؤساء الجماعات الترابية	مواكبة الجهات لإعداد التصاميم
326 منتخبا	التكوين المستمر - 44

المصدر: وزارة الداخلية ، مديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية ، التكوين وتقوية قدرات الموارد البشرية بالجماعات الترابية: "السياق والأليات".

فاس 27 نونبر - سنة 2017.

يتضح لنا جليا من خلال الجداول السابقة الذكر حجم المواكبة التي تقوم بها المصالح المركزية في سبيل تقوية القدرات المعرفية للمنتخبين. إلا أنه وبالرجوع للجدول رقم 10 يتضح لنا أن التكوينات عرفت تناقصا خلال سنة 2015 على مستوى المستفيدين منها مقارنة مع سنة 2014 ، هذا من جهة ، من جهة أخرى نلاحظ أنه رغم عدد المستفيدين من بعض التكوينات خاصة المتعلقة بالافتحاص و المنازعات القضائية للجماعات الترابية ، إلا أن ذلك لم يفي بالغرض المطلوب ، والدليل على ذلك التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2016 - 2017 الذي سنتطرق إليه لاحقا ، و الذي أشار في إحدى ملاحظاته البارزة المتعلقة بمنازعات الجماعات الترابية إلى صدور أحكام تتضمن غرامات تهديدية أو أوامر بالحجز على أموال و ممتلكات الجماعات الترابية ، ما يعني أن التكوين المستمر في ظل غياب الكفاءة العلمية شيء من الصعب تحقيقه خاصة في بعض المجالات الصعبة والتي تتطلب مستوى تعليمي عالي .

²⁵⁴ - وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات المحلية ، مديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية، "التكوين وتقوية قدرات الموارد البشرية بالجماعات الترابية": السياق والأليات، فاس 27 نونبر - سنة 2017.

<http://www.pncl.gov.ma>

الموقع الإلكتروني للبوابة الوطنية للجماعات الترابية : تاريخ ولوج الموقع / 10-05-2018

المطلب الثاني : الإكراهات الرقابية .

إن ممارسة الجهات لاختصاصاتها ومهامها التنموية لا يتم إلا عبر تخطيط مالي يتم بمقتضاه برمجة التكاليف والنفقات ، عن طريق تحديد أولويات ومجالات التدبير ، وفي مقابل هذا التخطيط تنص القوانين الوطنية على مجموعة من القواعد المتعلقة بالرقابة والمراقبة التي تمارس في إطار الجهوية المتقدمة المعتمدة سواء من خلال مقتضيات الدستورية ، أو المحددة في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، و المتمثلة في المراقبة الإدارية والرقابة السياسية (الفقرة الأولى) ، والرقابة القضائية (الفقرة الثانية) ، بشقيها المالي والإداري.

الفقرة الأولى : المراقبة الإدارية والرقابة السياسية .

منح المشرع بموجب مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 صلاحيات رقابية لفائدة ممثل السلطة المركزية في الجهة (الوالي) ، كما ترك جانبا من الرقابة لمجالس الجهات والتي تمارسها من خلال أعضائها ، فلا أحد يشك في الدور الهام الذي تلعبه سلطات الوصاية على الصعيد الجهوي من خلال المراقبة الإدارية التي يمارسها الولاة على مجالس الجهات (أولا) ، إلى جانب رقابة أعضاء المجالس الجهوية المنتخبة (ثانيا) بغية مراقبة و مواكبة تديريها المالي.

أولا : المراقبة الإدارية .

أحدث الدستور المغربي لعام 2011 ، نقلة نوعية بخصوص مؤسسة الوالي ، حيث تم الارتقاء بصلاحيات هذا الأخير ، سواء على مستوى تمثيل السلطة المركزية وممارسة المراقبة الإدارية ، أو علاقاته بالسلطات اللامركزية ، حيث ينص الدستور على أن والي الجهة هو من " يمثل ولاة الجهات و عمال الأقاليم و العمالات السلطة المركزية في الجماعات الترابية ، و يعملون باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، و تنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة و مقرراتها، كما يمارسون الرقابة الإدارية، و يساعد الولاة و العمال رؤساء الجماعات الترابية، و خاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج الشمولية التنموية ، و يقوم الولاة و العمال تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، و يسهرون على حسن سيرها"²⁵⁵ . و هو ما تم تجسيده من خلال مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، و الذي منح حق ممارسة المراقبة الإدارية

²⁵⁵ - المادة 145 من الدستور المغربي لعام 2011 .

على شرعية قرارات رؤساء المجالس الجهوية و مقرراتها لوالي الجهة ، و منح للمحاكم الادارية حق البث في كل النزاعات المرتبطة بهذا الشأن²⁵⁶ .

انطلاقا من هذه المستجدات الدستورية ، نستنتج أن المشرع أضفى على مؤسسة الوالي و أعمالها صبغة جديدة ، و ذلك من خلال الانتقال بدورها و لو نظريا ، من الوصاية إلى التعاون ، ثم التنسيق، و هو ما تم التأسيس له بموجب القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 خاصة على مستوى تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب²⁵⁷ .

لقد خصص المشرع بابا كاملا للمراقبة الإدارية ضمن القانون التنظيمي للجهات ، و الذي ألزم بموجبه مجلس الجهة بتبليغ نسخ من محاضر دورات و مقررات و قرارات رئيس الجهة المتخذة إلى والي الجهة و حدد أجلا لذلك لا يتعدى عشرة أيام من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، و ذلك مقابل وصل تمنحه ولاية الجهة²⁵⁸ . كما منح المشرع لمؤسسة الوالي صلاحية التعرض على النظام الداخلي للمجلس الجهوي ومقرراته التي لا تدخل في صلاحيات هذا الأخير، أو التي تشكل خرقا لأحكام القانون التنظيمي للجهات و النصوص التشريعية المعمول بها، و منح حق البث في طلب إيقاف تنفيذ المقرر للقضاء الاستعجالي للمحاكم الإدارية في حالة بقاء مجلس الجهة على المقرر الذي تعرض له والي الجهة، مع وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر²⁵⁹ . كما جعل المشرع بموجب المادة 115 مجموعة من المقررات المالية لمجلس الجهة غير قابلة للتنفيذ إلا بعد تأشير سلطات الوالي في أجل لا يتجاوز عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس مجلس الجهة، من أهمها المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل، خاصة ما يخص تحديد سعر الرسوم والأتاوى و مختلف الحقوق و تفويت أملاك الجهة و تخصيصها ، وكذا الأمر بالنسبة لمقررات المجلس المتعلقة بالميزانية و الاقتراضات و الضمانات. و جعل سكوت مؤسسة الوالي بعدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المنصوص عليها بعد انصرام أجل 20 يوما المنصوص عليه في المادة 202 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات بمثابة تصريح ضمني²⁶⁰ . فكل « القرارات الخاضعة لسلطة الوصاية حسب هذا المنظور تكون محددة و منصوص

²⁵⁶ - المادة 112 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁵⁷ - المادة 88 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁵⁸ - المادة 113 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁵⁹ - المادة 114 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁶⁰ - المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

عليها بصريح العبارة في القوانين ، وهذا ما ترجمه عبارة " لا وصاية بدون نص " أو " لا وصاية خارج النصوص"²⁶¹ . وهو ما أكده المشرع من خلال المادة 145 من الدستور ، والسالفة الذكر.

فرغم حصر المشرع للمقتضيات التي تهم المراقبة الإدارية حسب تعبيره في باب خاص، إلا أنه نسي أن هذه الرقابة تظهر ملامحها من خلال أغلب المواد التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، وخاصة تلك المتعلقة بالجانب المالي و الذي تفرض علينا منهجية البحث التطرق إليها في هذا الجانب ، رغم معالجة بعض تجلياتها ضمن الباب المتعلق بالمراقبة الإدارية، و التي تضمنتها المادة 115 التي أشرنا إليها سابقا و المتمثلة في مقررات المجلس الجهوي ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل، و المقررات المتعلقة بالميزانية و الاقتراضات و الضمانات. ما يعكس تدخل سلطات الوالي على حساب السلطات التي كان من الممكن تخويلها لرئيس المجلس الجهوي ، ما يجعلنا أمام رئيسين للجهة ، الأول رئيس فعلي له سلطة تنفيذية و التي يستمدتها من السلطات المركزية، و رئيس صوري له سلطة جزئية مفوضة تخضع لسلطات الوالي، ما يجعل بعض المضامين التي جاء بها القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تسمو على المقتضيات الدستورية المرتبطة بهذا الشأن .

فإذا كان المقصود بالمراقبة الادارية التي يمارسها الوالي على المجالس الجهوية في شقها المالي بموجب المقتضيات التنظيمية ، هو تأمين تنفيذ القانون و النصوص التنظيمية و مساعدة رؤساء المجالس الجهوية ، على تنفيذ المخططات و البرامج الشمولية التنموية ، و تنسيق أنشطة هذه المجالس و برامجها و حسن تديريها ، فإن المشرع قد ألزم رئيس مجلس الجهة و كذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص و التي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجهة ، بإعداد قوائم محاسبية و مالية تتعلق بتسييرها و وضعيتها المالية و إطلاع العموم عليها²⁶² ، و التي يتولى رئيس مجلس الجهة باعتباره الأمر بالصرف المعني تحت مسؤوليته القيام بإعدادها و نشرها حسب منطوق المادة الثانية من المرسوم رقم 2.17.288 الصادر 9 يونيو 2017 ، المتعلق بتحديد طبيعة و كفاءات إعداد و نشر المعلومات و المعطيات المتضمنة في القوائم المحاسبية و المالية ، المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات ، كما منح إمكانية إخضاع تسيير الجهة و الهيئات التابعة لها ، أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي، بمبادرة من المجلس الجهوي أو رئيسه بعد إخبار والي الجهة أو بمبادرة من هذا الأخير²⁶³ ، ما يؤكد تجليات المراقبة الإدارية في شقها المالي .

²⁶¹ - محمد البعكوبي، " تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2008 ، مرجع سابق ، ص

50.

²⁶² - المادة 249 من القانون التنظيمي للجهات رقم 11.14 .

²⁶³ - المادة 248 من القانون التنظيمي للجهات رقم 11.14 .

من جهة أخرى ، جعل المشرع الجهات تخضع للتدقيق و البث في حساباتها هي و هيئاتها ، من قبل المجالس الجهوية للحسابات في حدود دائرة اختصاصها²⁶⁴ ، وإطلاع العموم عليها من خلال تقارير سنوية يعدها المجلس الأعلى للحسابات . وهو ما نفتقده على مستوى مراقبة مؤسسة الوالي التي تعرف بدورها عدة اختلالات سواء على مستوى الكفاءة أو المسؤولية ، علما أن هذا المنصب لا يعتمد في مسطرة التعيين على معايير الكفاءة العلمية ، بقدر ما يعتمد على الاعتبارات الحزبية والسياسية . ما يجعلنا نتساءل ، هل يتوفر الولاة على الكفاءة الكافية

لمراقبة أعمال الجهات ؟ و ما هو دور المفتشية العامة للإدارة الترابية في ظل حجب تقاريرها عن الرأي العام ؟ إن الدور الذي تقوم به سلطات المراقبة الإدارية على المستوى الجهوي رغم أهميته في إطار مواكبة الجهات و مساعدتها ، إلا أنه يمكن لهذا النوع من المراقبة أن يشكل عائقا على مستوى الممارسة ، خاصة بعد إقرار المشرع على مبدأ التدبير الحر في الوثيقة الدستورية . فالتأشير على جل المقررات و القرارات الجهوية خاصة المالية منها أصبح بيد الولاة ، بل أكثر من ذلك ، فالمشرع منح للولاة صلاحية ترأس اللجنة الخاصة في حالة توقيف المجلس الجهوي أو حله ، أو استقالة نصف عدد أعضائه المزاولين لمهامهم ، أو في حالة تعذر انتخاب أعضائه لأي سبب من الأسباب²⁶⁵ ، مع العلم أن المشرع منح لرئيس المجلس الجهوي صفة ، الأمر بقبض مداخل الجهة و صرف نفقاتها²⁶⁶ ، و جعله المسؤول عن إعداد ميزانية الجهة و إبرام صفقاتها فيما يخص الأشغال و التوريدات و الخدمات²⁶⁷ . و المصادقة على هذه الصفقات شخصيا أو بتفويض لمن يراه مناسبا لذلك²⁶⁸ .

تأسيساً على ما سبق ، يمكن القول أنه لإرساء نظام للمراقبة الإدارية فعال و قادر أن يؤثر إيجابا لتحقيق الكفاءة و الفعالية الإدارية على المستوى الجهوي ، يتطلب بالضرورة و بالدرجة الأولى ، أن تستوعب السلطات المركزية ، ضرورة إصلاح منظومة تعيين رجال السلطة (الولاة) ، و الذي يتم باقتراح من رئيس الحكومة ، و بمبادرة من الوزير المعني²⁶⁹ ، و جعلهم في المستوى الذي سيساهم في تحقيق أهداف الجهوية المتقدمة ، و خاضعين فعليا للمراقبة الصارمة ، علما أنهم امتداد للسياسة الحكومية ، فالتدبير الجهوي السليم ، يقتضي إيجاد رقابة إدارية هدفها الحفاظ على سيادة القانون ، و السهر على تدبير و استخدام الأموال العمومية ، و حماية حقوق و حريات المواطنين .

²⁶⁴ - المادة 126 ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية .

²⁶⁵ - المادة 77 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁶⁶ - المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁶⁷ - المادة 105 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁶⁸ - المادة 106 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁶⁹ - المادة 49 من الدستور المغربي لعام 2011 .

ثانيا : الرقابة السياسية .

تعتبر الرقابة السياسية من أهم أنواع الرقابة التي يمكن أن تساهم في ضمان تدبير مالي جهوي سليم إذا توفرت فيها الشروط الضرورية ف « إذا كان منطق التشارك و المشاركة في إعداد الميزانية يعتبر إحدى مقومات الحكامة المالية²⁷⁰»، فهو بذلك يعد شكلا من أشكال الرقابة السياسية التي يمكن أن يمارسها أعضاء مجالس الجهات ، و المواطنين و المواطنات على مستوى عملية اتخاذ القرار المالي الجهوي .

1- رقابة المجلس الجهوي المنتخب وإشكالات مراقبة النشاط المالي للجهة .

إذا كان القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ينص على دور مجالس الجهات في دراسة الميزانية و اعتمادها حسب مقتضيات المادة 198 ، و ترك مسألة إعدادها لرئيس مجلس الجهة²⁷¹ ، باعتباره الأمر بقبض مداخل الجهة و صرف نفقاتها حسب مدلول المادة 101 من نفس القانون ، فإن الاختصاص الممنوح لهذا الأخير يعد مجالا يستوجب إجراء مراقبة سياسية على ميزانية الجهة في مختلف مراحلها .

- رقابة ملائمة مشروع الميزانية لوضعية الجهة :

تسمح مناقشة أو دراسة ميزانية الجهة لمجلسها « بالتداول في مضامين مشروع هذه الميزانية و تناول مختلف المعطيات المتعلقة بالتقديرات و البرامج التي تحتويها ، و تبدأ في واقع الأمر داخل اللجنة الدائمة المكلفة بالميزانية و الشؤون المالية ، حيث يتم التفصيل في مضامين المشروع المقدم قبل عرضه لاحقا على المجلس ككل من أجل الحسم فيه²⁷²». لذلك يلزم القانون التنظيمي للجهات مجالس الجهات بعد مصادقتها على نظامها الداخلي ، بإحداث ثلاث لجان دائمة على الأقل ، و سبعة على الأكثر يعهد إليها على التوالي بدراسة القضايا المتعلقة بالميزانية و الشؤون المالية و البرمجة، و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية، و إعداد التراب ، و ترك للنظام الداخلي عملية تحديد عدد اللجان الدائمة و تسميتها و غرضها و كيفية تأليفها ، مع منع أعضاء المجلس من الانتماء إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة²⁷³ . كما منح تخصص رئاسة هذه اللجان للمعارضة²⁷⁴ . و جعل التصويت العلني قاعدة لاتخاذ جميع مقررات مجلس الجهة²⁷⁵ .

²⁷⁰ - محمد حركات ، " كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد"، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية ، سلسلة التدبير الإستراتيجي ، عدد 6 ، سنة 2005 ، ص 20.

²⁷¹ - المادة 197 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁷² - المهدي بنمير ، " الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب"، المطبعة و الوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1994 ، ص 143.

²⁷³ - المادة 28 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁷⁴ - المادة 30 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁷⁵ - المادة 8 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

على هذا الأساس ، فمجلس الجهة يفصل في مداولاته المتعلقة بقضايا الجهة ، فهو بذلك يتولى دراسة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ، ويترك مسألة تنفيذ مداولات المجلس و مقرراته للرئيس ، حسب مدلول المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، وهو ما يمنح نظريا لهذا المجلس مجالا لمراقبة التطابق الحاصل بين مشروع الميزانية ، و التوجهات الكبرى التي وضعها مجلس الجهة . وهو ما تؤكد مقتضيات المادة 102 من القانون التنظيمي للجهات تطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 140 من الدستور، حيث يمارس رئيس مجلس الجهة، بعد مداولات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية طبقا لأحكام المادة 251 من نفس القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، خاصة القوائم المحاسبية و المالية المشار إليها في المادة 249 من نفس القانون التنظيمي ، التي تحدد طبيعة المعلومات و المعطيات المضمنة فيها و كذا كيفيات إعدادها و نشرها بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية . فعندما يعرض مشروع ميزانية الجهة على مجلس الجهة المنتخب قصد دراسته ، فهو « يكون مذيلا و جوبا بتقرير رئيس أو مندوب لجنة المالية ، بالإضافة إلى التقرير الذي يعده مقرر الميزانية حول التوجهات الأساسية للمشروع ، وهي التوجهات التي يفترض أن تكون نابعة من المجلس نفسه ، و هنا يستطيع المنتخبون مراقبة مدى احترام المشروع لما سطره سابقا و مداولة مدى ملاءمته للحاجيات²⁷⁶ » .

- تعديل ورفض مشروع ميزانية الجهة من قبل المجلس.

إذا كان تدخل مجالس الجهات لا يتم إلا بعد تحضير ميزانية الجهة و عرضها على مجلس الجهة للدراسة و التصويت حسب المواد 198 و 199 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، فإن مجال تدخل هذه المجالس يتجاوز ذلك ، حيث منح المشرع لهذه المجالس إمكانية دراسة جميع الاقتراحات المتعلقة بتعديل الميزانية التي من شأنها تفادي أسباب رفضه لاعتمادها في الدورة العادية المتعلقة باعتماد الميزانية من قبل المجلس حسب ما أشير إليه في المادة 198 السالفة الذكر. و ذلك في دورة استثنائية داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ الاجتماع الذي تم خلاله رفض الميزانية ، حيث يمكن أن يلزم رفض المجلس اعتماد الميزانية رئيس الجهة بأن يوجه الميزانية الغير المعتمدة مرفقة بمحاضر مداولات المجلس إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه فاتح ديسمبر ، حسب منطوق المادة 200 من نفس القانون التنظيمي . إضافة إلى ذلك ، فقد منح المشرع لمجلس الجهة إمكانية أخرى لتعديل الميزانية ، عن طريق وضع ميزانيات معدلة وفقا للشكليات و الشروط المتبعة في اعتماد الميزانية و التأشير عليها حسب مدلول المادة 214 من القانون التنظيمي السالف الذكر . و بهذا يكون

²⁷⁶ - المهدي بنمير ، "الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب" ، مرجع سابق ، ص 144 - 145 .

المشروع قد منح للمجالس الجهوية المنتخبة سلطة رقابية على مستوى اتخاذ القرار المالي المتمثل في طلب تعديل الميزانية أو رفضها قبل اعتمادها.

فبالرغم من هامش التدخل الذي منحه القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 لمجالس الجهات في هذا الشأن إلا أنه يبقى ، « مجال التدخل الرقابي للمجالس المنتخبة على مستوى إعداد الميزانية يتمحور في عمومها على دراسة المشاريع الجاهزة لهذه الميزانيات و التصويت عليها²⁷⁷ ». يتأكد هذا القول من خلال ما جاء في مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 204 ، حيث يقوم رئيس مجلس الجهة في حالة رفض السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التأشير على الميزانية ، بتعديل الميزانية و عرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير.

على هذا الأساس ، فرئيس مجلس الجهة هو من يتولى تعديل الميزانية كما هو الشأن في تحضيرها، و يكتفي المجلس بالتصويت ، و هو ما من شأنه أن يثير جدلا بشأن دور مجالس الجهات في هذا الباب على مستوى النص و الممارسة.

- مراقبة مجالس الجهات لتنفيذ الميزانية .

تعتبر وضعية مجالس الجهات و مجال تدخلها القانوني على مستوى مراقبة الإجراءات المالية الممارسة من قبل الهيئة التنفيذية لمجلس الجهة معقدة في هذا الجانب ، فرغم إسناد العمليات المالية و المحاسبية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجهة إلى الأمر بالصرف و الخازن لدى الجهة حسب مدلول المادة 209 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 بعد إيداع أموال الجهة وجوبا بالخزينة العامة للمملكة وفق الكيفيات المحددة بنص تنظيمي حسب مقتضيات المادة 210 ، إلا أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات منح هذا الاختصاص لسلطات الداخلية ، حيث لا يمكن تنفيذ مقررات الجهة ذات الوقع المالي إلا بعد تأشير هذه الأخيرة عليها ، مع خضوع هذه الجهات لنظام المحاسبة العمومية طبقا للإجراءات و الضوابط التي يحددها المرسوم المتعلق بسن نظام المحاسبة العمومية المتعلق بالجهات و مجموعاتها رقم 2.17.449، إضافة إلى الرقابة التي تقوم بها باقي الهيئات الرقابية ، كالمفتشية العامة للإدارة الترابية و المفتشية العامة للمالية و المجالس الجهوية للحسابات .

²⁷⁷ - ربحي كريمة و بركان زهية ، "وضع دينامية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية"، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول : تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة - الجزائر ، دجنبر - سنة 2004 ، ص 15.

على هذا الأساس ، يكون المشرع قد استثنى دور مجالس الجهات على مستوى تنفيذ الميزانية ، ما يحد من ممارستها لرقابة سياسية حقيقية على القرارات المالية للجهاز التنفيذي للجهة. وبالتالي فهذه المحدودية في مراقبة تنفيذ الميزانية يمكن أن تنضاف إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المجالس قبل اعتماد الميزانية .

2 - رقابة الرأي العام على التدبير المالي للجهة .

تعتبر رقابة الرأي العام على مستوى الجهات أساس الرقابة السياسية ، فالرأي العام يتحدد حسب مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، في المواطنين والمواطنات ، ثم الجمعيات ، مكرسا بذلك مجموعة من الحقوق ذات الصلة بالديمقراطية التشاركية الترابية. حيث ينص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ، على أن تحدث مجالس الجهات تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 139 من الدستور ، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة²⁷⁸ . و حدد بموجب المادة 117 منه ثلاث هيئات استشارية تحدث لدى مجلس الجهة²⁷⁹ .

بغض النظر عن المقتضيات المتعلقة بالديمقراطية التشاركية الترابية المتضمنة في الوثيقة الدستورية لعام 2011 ، و المشار إليها في المواد ، 13²⁸⁰ ، و 14²⁸¹ ، و 15²⁸² . و التي جعل شروط تحقيقها محددة في نص تنظيمي حسب المادة 146 من الدستور ، فإن ممارسة تلك الحقوق المرتبطة بهاته الديمقراطية التشاركية على مستوى الجهات لا يمكن تحقيقها دون ضمانات قانونية أكثر وضوحا ، و التي ستمكن من المشاركة الفعلية للمواطنين و المواطنين في تدبير المسار الجهوي .

لقد ترجم القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 هذه المقتضيات ، و التي تعتبر أهم أوجه الرقابة السياسية على المستوى الترابي ، و المتمثلة في تقديم العرائض من قبل المواطنين و المواطنات . حيث وضع لها تعريفا حسب مدلول المادة 119²⁸³ ، و جعل لها شروطا بالنسبة للعرائض المقدمة من قبل المواطنين و المواطنات جسدها من

²⁷⁸ - المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁷⁹ - تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية :

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة و تكافؤ الفرص و مقاربة النوع ؛

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب ؛

- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات و كيفيات تأليفها و تسييرها.

²⁸⁰ - تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية و تفعيلها و تنفيذها و تقييمها.

²⁸¹ - للمواطنين و المواطنات، ضمن شروط و كيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع.

²⁸² - للمواطنين و المواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. و يحدد قانون تنظيمي شروط و كيفيات ممارسة هذا الحق.

²⁸³ - العريضة بالنسبة للجهات هي : " كل محرر يطالب بموجبه المواطنين و المواطنات و الجمعيات مجلس الجماعة الترابية بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله" .

خلال مقتضيات المادة 120²⁸⁴ ، كذلك الأمر بالنسبة للعرائض المقدمة من قبل الجمعيات و التي حدد شروطها من خلال منطوق المادة 121²⁸⁵ .

تيسيرا لعملية إيداع هاته العرائض على اختلاف حاملها ، تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها في المواد 120 و 121 إليها أعلاه مقابل و صل يسلمه فورا رئيس المجلس أو من يفوضه لذلك ، و الذي يحيل العريضة إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفاءها للشروط الواردة في نفس المادتين 120 أو 121 أعلاه، حسب الحالة .

و تسجل وجوبا في جدول الأعمال العرائض المقدمة من قبل المواطنين و المواطنين و الجمعيات التي تم قبولها، وفقا لأحكام المادة 122 من هذا القانون التنظيمي، و ذلك في الدورة العادية الموالية لتاريخ البت فيها من لدن مكتب المجلس²⁸⁶ .

انطلاقا مما سبق، نستنتج أن سن المشرع لتقنية تقديم العرائض من قبل المواطنين و المواطنين و كذا الجمعيات على مستوى الجهات ستشكل لا محالة دورا مهما في تدبير الموارد المالية الجهوية ، و يتضح ذلك في الرقابة التي يمكن ممارستها على مجالس الجهات خاصة في شقها المالي من جهة ، و من جهة أخرى تقوية مجال الديمقراطية التشاركية في تدبير هذه الموارد ، و المتمثلة في ممارسة القرار المالي إلى جانب مجالس الجهات و لو بصفة استشارية في ممارسة الوظيفة المالية لهذه المجالس ، خاصة الشق المتعلق بتدبير الميزانية الجهوية . علما أن المشرع خول لمقدمي العرائض إضافة إلى، الإعلان على عمومية جلسات مجالس الجهات و تعليق جدول أعمالها²⁸⁷ ، ضمانا قانونية أخرى و المتمثلة في : إلزام رؤساء مجالس الجهات و كذا الأشخاص الاعتبارية

284 - يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين و المواطنين الشروط التالية :

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

- 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة ؛

- 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون و 3 ملايين نسمة ؛

- 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها 3 ملايين نسمة ؛

يتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات و أقاليم الجهة ، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب .

285 - يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية:

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية و لأنظمتها الأساسية؛

- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛

- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة ؛

- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

286 - المادة 41 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

287 - المادة 51 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

الخاضعة للقانون العام أو الخاص و التي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجهة. بإعداد القوائم المحاسبية و المالية المتعلقة بتسيير الجهات و وضعيتها المالية و إطلاع العموم عليها²⁸⁸. على الأقل بالمقر الإداري الرئيسي للإدارة المعنية و بالبوابة الالكترونية للمديرية العامة للجماعات المحلية ، و ذلك طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.17.288 ، و المتعلق بتحديد طبيعة و كفيات إعداد و نشر المعلومات و المعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية و المالية المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

إن الرقابة السياسية التي يمارسها الرأي العام على تنفيذ الميزانيات الجهوية ، تكتسي أهمية بالغة على مستوى مسارات التدبير المالي للجهات ، لاعتبارها آلية تمكن القائمين بها من تتبع تدبير الموارد المالية لجهاتهم أثناء إعدادها ، كما تساهم في التأثير على التخطيط في إنفاقها . « لكن يحق التساؤل في هذا السياق حول مدى فعالية هذه الرقابة في ظل صعوبة الحصول على المعلومة المالية الجهوية عمليا ؟ ، و هو ما يؤكد واقع المقرات الإدارية الرئيسية للجهات و البوابة الالكترونية للمديرية العامة للجماعات الترابية في هذا الشأن . كما يحق التساؤل حول مدى حضور الرقابة المالية في اهتمامات المواطن و انشغالاته ، أو مدى اقتناعه بجدوى و فعالية الرقابة المالية ذاتها²⁸⁹ . و هو ما يترجمه قلة إن لم نقل انعدام العرائض المقدمة في هذا الشأن ، سواء من المواطنين و المواطنات أو من جمعيات المجتمع المدني ، مع العلم أن تفعيل طرح الجهوية المتقدمة الجديد قارب عمره الخمس سنوات .

الفقرة الثانية : الرقابة القضائية .

نظرا للأهمية التي يمكن أن تنجم عن الرقابة القضائية في حكمة تدبير الموارد المالية للجهات ، و الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الرقابة في تجاوز مختلف الاختلالات المرتبطة بتدبير الموارد المالية سواء في مرحلة الإعداد أو التنفيذ ، ، كان لابد لنا من الإحاطة بها من خلال رقابة المحاكم المالية (أولا) ، و رقابة القضاء الإداري (ثانيا) ، باعتبارهما آليتين من آليات حكمة التدبير المالي الجهوي .

أولا : رقابة المحاكم المالية و القوة الملزمة للتوصيات .

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات ، الجهاز الأعلى للرقابة على المالية العامة ، و يتمتع بالاستقلالية في ممارسة هذه الرقابة بمقتضى الدستور، فهو يتولى المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية . و يتحقق من سلامة العمليات، المتعلقة بمداخيل و مصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، و يقيم كيفية تدبيرها لشؤونها، و يتخذ

²⁸⁸ - المادة 249 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 .

²⁸⁹ - HAKAT Med , ' 'Réflexion sur l'adaptation du control de la cour des comptes au maroc ' ' ,op.cit.,p.233.

عند الحاجة عقوبات عن كل إخلال في هذا الشأن ، كما يتولى مهمة مراقبة و تتبع التصريح بالممتلكات، و تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، و فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية²⁹⁰ . و طبقا لأحكام القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية ، تتولى المجالس الجهوية مراقبة حسابات الجماعات المحلية و هيئاتها و كيفية قيامها بتدبير شؤونها . و في هذا الإطار، تقوم المجالس الجهوية للحسابات ، في حدود دائرة اختصاصها، بالتدقيق و البت في حسابات الجماعات المحلية و هيئاتها ، و كذا في حسابات الأجهزة المنصوص عليها في المادة 126 من القانون رقم 99.62 السالف الذكر، كما تتولى البت في حسابات المحاسبين بحكم الواقع . و تمارس مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية تجاه الأشخاص المشار إليهم في الفقرة الرابعة من المادة 118 من القانون رقم 99.62 المذكور أعلاه . كما تمارس هذه المجالس اختصاص مراقبة التسيير و مراقبة استخدام الأموال العمومية . و في هذا الصدد تقوم ، في إطار برنامج سنوي ، بمراقبة تسيير الجماعات المحلية و هيئاتها و مراقبة تدبير المقاولات المخولة بالامتياز في مرفق عام محلي ، أو المعهود إليها بتسييرها و الشركات و المقاولات التي تملك فيها هذه الجماعات ، أو المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها أغلب الأسهم أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار . و تشمل هذه المراقبة جميع أوجه التسيير، بحيث تقيم هذه المجالس مدى تحقيق الأهداف المحددة و النتائج المحققة ، و كذا تكاليف و شروط اقتناء و استخدام الوسائل المستعملة . علاوة على ذلك ، فهي تقوم ، في نفس الإطار، بمراقبة استعمال الأموال العمومية التي تتلقاها مختلف الجمعيات و كل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال ، أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف الجماعات الترابية ، بالموازاة مع ذلك ، فهي تساهم في مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية و هيئاتها ، كما تتولى مراقبة التصريح الإلزامي بالممتلكات لبعض منتخبي المجالس المحلية و الغرف المهنية و بعض فئات الموظفين و الأعوان العموميين²⁹¹ .

نظرا للقصور الحاصل على مستوى رقابة المحاكم المالية ، و المتمثل في عدم إدراج الجهات ضمن التقارير الأخيرة الخاصة بالجماعات الترابية ، و التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات طبقا للمقتضيات الدستورية و القانونية و التي أشرنا إليها أعلاه ، علما أنه كان الأخرى بها أن تقوم بإنجاز تقرير خاص بالجهات ، خاصة في هذه المرحلة ، و ذلك لتقييم إنجازات مجالس الجهات على مستوى التدبير و الأداء ، تجاوزا لكل الاختلالات التي يمكن أن تحد من التدبير السليم للبرامج و الموارد على حد سواء .

²⁹⁰ - المادة 147 من الدستور المغربي لعام 2011.

²⁹¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات ، سنة 2014 ، ص 8-9.

من خلال قراءتنا المتأنية لتقرير المجلس الأعلى للحسابات الأخير برسم 2016-2017 ، أثارنا أن هذا التقرير تحدث عن الجهات بشكل ضمني ضمن بعض محاوره، و المتعلقة بالمنازعات ، و التصريح الإجباري للممتلكات ، في شكل شمولي يشير إلى كل الجماعات الترابية ، عكس المحاور الأخرى التي خصصها للجماعات الترابية الأخرى دون ذكر الجهات ، و هو ما سنتطرق إليه ضمن التدبير المالي للمنازعات ، و التصريح الإجباري للممتلكات. و ذلك على مستوى الجهات و أعضاء مجالسها المنتخبة .

1 - التدبير المالي للمنازعات الجهوية .

لقد عرف الإطار القانوني لتدبير منازعات الجماعات الترابية تطورا ملحوظا على امتداد الأربعين سنة الأخيرة، هم، بالخصوص، موضوعي التمثيلية و الدفاع عن مصالح تلك الجماعات ، و ذلك بغية إرساء أسس اللامركزية و ترسيخ مبدأ تقييم أداء المتدخلين و تحديد المسؤوليات في كل مرحلة من مراحل تدبير المنازعات، و كذا ترشيد النفقات و يسهر رؤساء الجماعات الترابية حاليا، وفقا للقوانين الجاري بها العمل، بصفة مباشرة على تدبير المنازعات المتعلقة بالجماعات التي يرأسونه²⁹² . فقد منح المشرع صلاحية تدبير منازعات الجهة لرئيس المجلس حيث يتولى هذا الأخير بموجب مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 مهمة تمثيل الجهة لدى المحاكم في القضايا التي لا تهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو شريكا أو مساهما أو تهم زوجه أو أصوله أو فروعه. و بموجب ذلك يتعين عليه السهر على الدفاع عن مصالح الجهة أمام القضاء. فهو المعني بإقامة جميع الدعاوى القضائية المتعلقة بالجهة و متابعتها في جميع المراحل، كما يقيم جميع الدعاوى المتعلقة بالحيازة و يدافع عنها، و يقوم بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، و يدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجهة، كما يقدم بخصوص القضايا المتعلقة بالجهة، كل طلب لدى القضاء الاستعجالي، و يتتبع القضية عند استئناف الأوامر الصادرة عن قاضي المستعجلات و استئناف هذه الأوامر و جميع مراحل الدعوى²⁹³ . و يطلع وجوبا المجلس على كل الدعاوى القضائية التي تم رفعها خلال الدورة العادية أو الاستثنائية الموالية لتاريخ إقامتها²⁹⁴ .

فمقابل صلاحية تدبير المنازعات المتعلقة بالجهة التي منحها المشرع المغربي لرئيس المجلس، و تجاوزا لكل إخلال باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيل ديون الجهة التي تدخل في إطار الاختصاصات المخولة للرئيس في هذا الشأن . و وضع المشرع عقوبات يترتب عنها إحالة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى المحكمة الإدارية

²⁹² - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2016-2017 سنة 2018، مرجع سابق، ص 20 .

²⁹³ - المادة 237 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

²⁹⁴ - المادة 238 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

لتوقيف رئيس مجلس الجهة عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب عزله، و ذلك بعد توصل هذا الأخير بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه و توصل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بإيضاحاته الكتابية ، مع إمكانية متابعة رئيس مجلس الجهة قضائياً²⁹⁵.

و بصور القانون التنظيمي الخاصة بالجهات رقم 111.14 ، تم تعويض مؤسسة المساعد القضائي بمؤسسة الوكيل القضائي . الذي يعين بقرار لوزير الداخلية ، حيث يتولى هذا الأخير تقديم المساعدة القانونية للجهات و هيئاتها و مجموعاتها ، و يؤهل للترافع أمام المحكمة المحال إليها الأمر، و قد خول القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 للوكيل القضائي إمكانية مباشرة الدفاع عن الجهات في مختلف مراحل الدعوى ، حيث يلزم هذا القانون إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية ، تحت طائلة عدم القبول ، في جميع الدعاوى التي تستهدف مطالبات الجهات و هيئاتها و مجموعاتها بأداء دين أو تعويض ، و يخول له بناء على ذلك ، إمكانية مباشرة الدفاع عن الجهة و هيئاتها و مجموعاتها في مختلف مراحل الدعوى. كما يمكن للجهة و هيئاتها و مجموعاتها أن توكل الوكيل القضائي النيابة عنها في جميع الدعاوى الأخرى ، كما يمكن أن تكون خدماته المقدمة للجهة و هيئاتها و مجموعاتها موضوع اتفاقيات²⁹⁶.

تأسيساً على ما سبق ، نجد أن الجهات لم تحترم هذه المقتضيات القانونية باعتبارها صاحبة الصدارة على مستوى الجماعات الترابية، و هو ما يؤكد تقرير المجلس الأعلى للحسابات الأخير لسنة 2018 ، الذي أكد على عدم تعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية ، إضافة إلى عدم توفر المتدخلين في هذا الشأن على إحصائيات دقيقة ، سواء فيما يتعلق بعدد القضايا الراجعة أو الأحكام و القرارات النهائية المنفذة منها و الغير المنفذة ، حيث أرجع المجلس الأعلى للحسابات أسباب ذلك إلى غياب التنسيق و التأطير، و عدم اعتماد نظام معلوماتي خاص بتدبير المنازعات . كما أشار التقرير إلى عدم تنفيذ نسبة مهمة من الأحكام و القرارات الصادرة لصالح الجماعات الترابية، و ضعف الاعتمادات المالية المبرمجة لتنفيذ الأحكام و القرارات القضائية النهائية، زد على ذلك تراكم المبالغ المحكوم بها ، و صدور أحكام تتضمن غرامات تهديدية، بل أكثر من ذلك فقد وصل الأمر بإصدار أوامر بالحجز على الأموال و الممتلكات²⁹⁷. و هو ما يوضح عدم الالتزام بالمقتضيات القانونية ، خاصة ما جاء في المواد 236 و 237 من القانون التنظيمي للجهات السالفي الذكر، و بالتالي يستوجب الأمر تطبيق مقتضيات المادة 67 من نفس القانون التنظيمي رقم 111.14، لتوقيف رؤساء مجالس الجهات المعنيين بهذه الاختلالات عن ممارسة

²⁹⁵ - المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

²⁹⁶ - المادة 242 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

²⁹⁷ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم 2016-2017 ، سنة 2018 ، مرجع سابق ، ص 20.

مهامهم إلى حين البت في طلب عزلهم، ، مع تحريك مسطرة المتابعة القضائية في حقهم وفق المقتضيات القانونية المعمول بها في هذا الشأن .

وفي إطار التدبير الإداري للمنازعات وتأثيره على اتخاذ القرار المالي ، فقد أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات ، إلى أن مهمة التدبير الإداري لهذه المنازعات تتم بشكل أفقي على مستوى جميع المصالح الجماعية ، وهو نفس الأمر بالنسبة لمؤسسة الوكيل القضائي ، ما يؤكد تفشي هذا الأسلوب على مستوى الجهات ، حيث يؤكد التقرير على عدم اعتماد الجهة و باقي الجماعات الترابية لإدارة المخاطر في مجال المنازعات لتجاوزها و إيجاد الحلول المناسبة للحد منها ، كإبرام اتفاقيات ودية مع المدينين الحائزين على أحكام و قرارات قضائية نهائية من أجل تنفيذها ، ثم التحسيس بالدور الوقائي في المنازعات لتفادي اللجوء إلى القضاء، و تفعيل آليات الاستشارة القانونية ، و اللجوء المحدود لمساطر الطعن في الأحكام و القرارات الصادرة ضدها، و إبرام اتفاقيات ودية مع المدينين الحائزين على أحكام و قرارات قضائية نهائية من أجل تنفيذها²⁹⁸ .

ضمانا للحقوق المالية للغير ، و التي تتعلق بمطالبة الجهة بأداء دين أو تعويض ، فقد جعل المشرع هذه الدعاوى مرفوضة تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة هذه الشكايات مسبقا إلى والي الجهة، الذي يدرس الشكاية في أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل . ليبقى للجهة المشتكية حق الاختيار بعد ذلك إما برفع شكايته هاته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تدرسها داخل أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة²⁹⁹ .

في هذا الاتجاه وقف تقرير المجلس الأعلى للحسابات الأخير لعام 2018 على عدة اختلالات تمس بإحدى الحقوق المكتسبة و المتمثلة أساسا في:

أولاً: الاعتداء المادي على أراضي الغير، و الذي يحرم الجماعات الترابية من الاستفادة من مزايا مسطرة نزع الملكية ، و يحملها أعباء إضافية ، وهو نفس الأمر بالنسبة للجهات.

ثانياً: التهاون في نقل ملكية العقارات موضوع أحكام و قرارات نهائية صادرة في إطار قضايا الاعتداء المادي، ما يؤثر على الرصيد العقاري للجهات .

ففي ظل هذا التهاون الحاصل على مستوى تنفيذ المقتضيات القانونية و كذا الاختلالات على مستوى التدبير ستظل الجماعات الترابية و في صدارتها الجهات تعاني من سوء التدبير المالي للمنازعات القضائية ، ما يجعلها

²⁹⁸ - نفس المرجع السابق، ص 21.

²⁹⁹ - المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

تستنزف موارد مالية أخرى هي في غنى عنها من خلال الديون الملقاة على عاتقها و الغرامات ، إضافة إلى خطر الحجز على ممتلكاتها . وهو ما يؤثر سلبا على استقرارها المالي.

2 - التصريح الإجباري للممتلكات.

عرفت « منظومة التصريح الاجباري بالممتلكات بالمغرب تطورا قانونيا ، بدأ بالقانون رقم 29.25 بتاريخ 07 دجنبر 1992 المتعلق بإقرار موظفي و مستخدمي للدولة ، و الجماعات المحلية و الغرف المهنية ، و أعضاء مجلس النواب بالممتلكات العقارية و القيم المنقولة التي يملكونها أو يملكها أولادهم القاصرين ، و القانون رقم 54.06 لعام 2008 المتعلق بإحداث التصريح الاجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية و الغرف المهنية و بعض الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم ، كما تم تعزيز الترسنة القانونية للتصريح الاجباري بالممتلكات بالمرسوم رقم 02.09.207 بتاريخ 08 ديسمبر 2009 المتعلق بتحديد نموذج التصريح الاجباري بالممتلكات و وصل التسلم و بالحد الأدنى للأموال المنقولة الواجب التصريح بها ، كذلك مصادقة المغرب على الاتفاقية الأممية لمحاربة الفساد لعام 2003 التي نشرت بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 يناير 2008 عدد 5596 ، و التي كان التصريح الاجباري للممتلكات أهم عناصرها . و الذي جعله المشرع المغربي من اختصاص المجلس الأعلى للحسابات بموجب المادة 147 من دستور 2011، و نظاما ملزما بموجب مقتضيات الوثيقة الدستورية³⁰⁰ .» حيث "يجب على كل شخص منتخبا كان أو معينا ، يمارس مسؤولية عمومية ، أن يقدم طبقا للكيفيات المحددة في القانون ، تصريحا كتابيا بالممتلكات و الأصول التي في حيازته ، بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، بمجرد تسلمه لمهامه ، خلال ممارستها و عند انتهائها"³⁰¹ .

جعل المشرع مالية الجهات تخضع للمقتضيات القانونية للمحاكم المالية باعتبار الجهة أحد الجماعات الترابية ، و بذلك أصبحت الجهات كمثيلاتها من الجماعات الترابية . تخضع لرقابة المجالس الجهوية للحسابات ، حيث تخضع العمليات المالية و المحاسبية لهذه الجهات لتدقيق سنوي يتم في عين المكان و بناء على الوثائق المالية و المحاسبية، تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية، و التي تنجز بناء عليه تقريرا تبلغ منه إلى رئيس مجلس الجهة و إلى والي الجهة و إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، و كذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ بناء على خلاصات التدقيق الإجراءات التي يراها مناسبة ، مع تبليغ هذا الأخير نسخة من التقرير إلى مجلس الجهة من أجل التداول فقط دون اتخاذ أي مقرر في هذا

³⁰⁰ - سيدي ابراهيم فعرس ، التدبير المالي الجهوي الجديد في ضوء تقارير المحاكم المالية بالمغرب ، المركز العربي الديمقراطي - مجلة العلوم السياسية و القانون ، العدد 24 أكتوبر / تشرين الأول ، المجلد 4، سنة 2020، ص 199 .

³⁰¹ - المادة 158 من الدستور المغربي لعام 2011 .

الشأن³⁰². ما يجعل المجالس الجهوية للحسابات، و المجلس الأعلى للحسابات بحكم الاختصاص المركزي هو صاحب القرارات القوة الإلزامية حسب مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

بمناسبة اختصاص المجالس الجهوية للحسابات بالتصريح بالملكيات ، أشار تقرير هذه الأخيرة برسم 2014 ، أن عدد التصاريح الإجبارية للممتلكات التي توصل بها المجلس الجهوي للحسابات بجهة العيون الساقية الحمراء كمثل على ذلك خلال سنة 2014 حسب معطيات تقريره السنوي لعام 2014 ، بغض النظر عن طبيعتها ، 225 تصريحاً، منها يخص الموظفين ، إضافة إلى تصريح واحد يرجع للمنتخبين. و منذ دخول قانون التصريح الإجباري بالملكيات حيز التنفيذ سنة 2010 توصل المجلس الجهوي للحسابات بما مجموعه 11239 تصريحاً، منها 10861 تهم الموظفين بمختلف فئاتهم و 378 تهم المنتخبين . و مقارنة بلوائح الملزمين المدلى بها من طرف المصالح المعنية، فإن نسبة تقديم التصاريح تجاوزت 55 في المائة بالنسبة للموظفين و لم تتجاوز 5 % بالنسبة للمنتخبين³⁰³.

في نفس السياق ، أشار تقرير المحاكم المالية برسم 2016-2017 ، إلى أن هذه الأخيرة قد تلقت خلال سنتي 2016 و 2017 ما مجموعه 67.552 ، منها 61.396 على مستوى المجالس الجهوية، ليصل بذلك العدد الإجمالي للتصريحات التي تلقتها المحاكم المالية منذ سنة 2010 ما مجموعه 222.026 تصريحاً .

على هذا الأساس ، نستنتج كباحثين أن هناك تطوراً كبيراً على مستوى التصريحات المصرح بها لدى المجالس الجهوية للحسابات ، إلا أن الغريب أن تقارير هذه المجالس تعود لسنتي 2014 و 2018 ، في حين أن التقارير نفسها تشير على أن المجلس توصل بالتصريحات السالفة الذكر ما بعد دخول القانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية و الغرف المهنية و بعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بملكياتهم حيز التنفيذ سنة 2010 ، بمعنى أن الملزمين بالتصريح قد زاولوا مهامهم طيلة المدة الفاصلة بين دخول القانون حيز التنفيذ و صياغة تقارير المجالس الجهوية للحسابات لعامي 2014 ، و 2018.

فالملاحظة الأولى التي يمكن استنتاجها ، هي المدة الطويلة التي مرت على اكتشاف أو الفصح عن عدم التصريح بالملكيات من قبل المجلس مع العلم أن المجلس يقوم بصياغة تقارير سنوية.

³⁰² - المادة 227 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

³⁰³ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات ، سنة 2014 ، مرجع سابق ، ص 11 .

أما الملاحظة الثانية ، فتتجلى في مدى إلزامية المادة 1 من القانون رقم 54.06 السالف الذكر³⁰⁴ ، التي تلح على ضرورة تصريح الملمزمين داخل أجل ثلاثة أشهر الموالية للإعلان عن انتخابهم ، والتي يجب أن لا تتجاوز ثلاثة أشهر تحسب ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتهم المذكورة ، كذلك المواد

10³⁰⁶-8³⁰⁵-7³⁰⁷ ، من نفس القانون ، مع العلم أن بعض المنتخبين يتوفرون على جنسيات أجنبية أخرى ، إضافة إلى أملاك و حسابات بنكية بدول أجنبية . ما يجعلنا أمام إشكالية و المتمثلة في مفارقتين مفادهما ، ما مآل المالية العمومية و الجهوية في ظل هذا التهرب و التملص من التصريح بالامتلاكات ؟ و ما مدى إلزامية توصيات المجلس الأعلى للحسابات و مجالسه الجهوية في ظل غياب مبدأ سيادة القانون ؟

فإذا كان التنظيم القانوني للمحاكم المالية بالمغرب ، تحكمه المقترحات الدستورية ، خاصة المادتين 147 و 148 منه ، و القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.79.175 ، إضافة إلى مقترحات القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.124 ، و إن كان تقدير القوة الملزمة لتوصيات المجلس الأعلى و مجالسه الجهوية في علاقتها بمنتخبي مجالس الجهات ، يرجع أولاً إلى النظر في طبيعة المحاكم المالية و مجالات تدخلها ، باعتبارها مؤسسة قضائية مستقلة و متخصصة تتولى الإسهام في ترسيخ سيادة القانون و العمل على تكريس قيم التخليق و الشفافية في تدبير المرافق العمومية بما فيها الجهات و السهر على تنميتها. فإن توصيات المجلس الأعلى و مجالسه الجهوية التي يصدرها هذا الأخير بما فيها قراراته القضائية تستمد قوتها الإلزامية بداية من إلزامية القانون ذاته ، ما دام الهدف منها هو إعادة تصرفات الجهات المعنية إلى دائرة المشروعية و الالتزام بالقانون الذي يبقى ملزماً لكل المواطنين على السواء ، و هو ما تؤكد مقترحات المادة 149 من الدستور بالنسبة للطابع الملزم لتوصيات هذه المجالس ، حيث تنص نفس المادة على: " تتولى المجالس الجهوية للحسابات مراقبة حسابات الجهات و الجماعات الترابية الأخرى و هيئاتها ، و كيفية قيامها بتدبير شؤونها. و تعاقب عند الاقتضاء ، عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة".

³⁰⁴ - القانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإلزامي لبعض منتخبي المجالس المحلية و الغرف المهنية و بعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بامتلاكهم ، الجريدة الرسمية رقم 5679 الصادرة يوم الإثنين 3 نونبر 2008 .

³⁰⁵ - يطلع رئيس المجلس الجهوي للحسابات المعني بالأمر على تقرير المستشار المقرر المكلف بدراسة تصريحه و يمنحه أجل ستين يوماً للرد على ملاحظات هذا الأخير.

يتعين إعداد تقرير المستشار المقرر داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ عرض القضية عليه.

يمكن لرئيس المجلس الجهوي للحسابات عند الاقتضاء أن يطلب من أي ملزم التصريح بامتلاكات و مداخيل زوجه.

³⁰⁶ - عندما يتبين من تقرير المستشار المقرر وجود أفعال تشكل مخالفات للقوانين الجزئية ، يحيل وكيل الملك لدى المجلس الجهوي للحسابات ملف القضية على السلطة القضائية المختصة ، يطلب من رئيس المجلس المذكور.

³⁰⁷ - يخبر رئيس المجلس الجهوي للحسابات وزير الداخلية بالقرارات المتخذة تطبيقاً للبنود 6 و 7 و 8 أعلاه.

ثانيا : رقابة القضاء الإداري على مجالس الجهات .

تشكل الرقابة القضائية الفيصل الأساس في ضمان تدبير أمثل لمجالس الجهات إلى جانب باقي أشكال الرقابة الأخرى و التي أشرنا إليها سالفا ، فهي تشكل « الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطة القضائية المكلفة بالرقابة ، التدخل لمنع الجماعات الترابية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية، و ذلك بإلزامها بالمنظومة القانونية³⁰⁸ »، و المتمثلة في مقتضيات الوثيقة الدستورية و المقتضيات التنظيمية، و التي ينظمها القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، و الذي وضع أسسا لتدخل القضاء الإداري ، سواء على مستوى أشخاص الجهة، أو أعمالها، حيث يمنع بموجها رؤساء مجالس الجهات و نوابهم من مزاوله مهامهم ، سواء بشكل فردي أو جماعي ، و التي تختلف باختلاف الحالات التي سنتناولها في هذا الشأن.

1 - على مستوى أشخاص الجهة .

تجاوزا للوصاية المفرطة للسلطات المركزية المتمثلة في المراقبة الإدارية التي يمارسها ولاة الجهات ، و حماية لأعضاء المجالس الجهوية و رؤسائها ، قد حدد القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ، الحالات التي تمنع رؤساء المجالس الجهوية و أعضائها من مزاوله مهامهم ، فقد كان واضحا في تحديد الشروط التي تسمح لأعضاء المجالس الجهوية بمزاوله مهامهم ، حيث اشترط على أعضاء المجلس الجهوي لمزاوله مهامهم الانتخابية ، ألا يتواجدون في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14³⁰⁹ . كما حدد الحالات التي تجعل رئيس المجلس الجهوي و نوابه في وضعية انقطاع عن مزاوله مهامهم في المادة 22³¹⁰ .

³⁰⁸ - محمد الشريف بنخي ، "الرقابة الإدارية و القضائية على أعمال الجماعات الترابية" : أي تكريس لمبدأ فصل السلط ؟ المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 122 ، سنة 2016.

³⁰⁹ - الوفاة.

- الاستقالة الاختيارية.

- الإقالة الحكيمة.

- العزل.

- الإلغاء النهائي للانتخاب.

- الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية.

- التوقيف طبقا لأحكام المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

³¹⁰ - الوفاة.

- الاستقالة الاختيارية.

- الإقالة الحكيمة .

- الإلغاء النهائي للانتخاب.

- الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر.

- الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاوله المهام لمدة شهرين.

- الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية .

- العزل ، بما فيه حالة التجريد المشار إليها في المادة 54 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

من الملاحظ أن المشرع قد فصل بين الشروط التي تمنع أعضاء المجالس الجهوية من مزاولة المهام ، والشروط التي تمنع رؤساء هاته الجهات ونوابهم، في مادتين منفصلتين من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، رغم أن الشروط هي نفسها سواء على مستوى الشكل و الموضوع ، إلا ما يخص حالة التوقيف ، فلم يشر إليها ضمن الشروط المتعلقة بالرئيس ونوابه ، والمشار إليها في المادة 22 أعلاه ، كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء المجلس الآخرين حسب مدلول المادة 11، علما أنه قام بالإشارة إلى مسطرة توقيف الرئيس في المادة 67 ، وهو ما سنتطرق إليه لاحقا.

إن الملاحظة التي شددت انتباهنا في هذا الشأن ، تتمثل في كون المشرع قد حدد ضمن الشروط التي تمنع رئيس المجلس الجهوي و نوابه من مزاولة مهامهم الانتخابية ، شرط الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر، في حين أعفى باقي أعضاء المجلس الجهوي من هذا الشرط ، وهو ما يجعل غاية المشرع تسودها الضبابية في هذا الشأن ، خاصة و نحن نتحدث عن تدبير الموارد المالية .

من جهة أخرى ، منح المشرع للقضاء الإداري آلية رقابية على أشخاص مجالس الجهات بشكل فردي ، تتمثل في التالي :

- التوقيف : يتخذ قرار التوقيف عند « وجود حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ، ضمنا لمصادقية المجالس المحلية ، حيث يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البث في طلب العزل³¹¹ »، طبقا لشروط التوقيف المحددة في المادة 67 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14³¹² ، والتي تختلف مساطرها ، باختلاف المعني بها .

- الإقالة : تعتبر الإقالة من أهم صور الرقابة الممارسة على أعضاء المجالس الجهوية ، والتي يمكن أن تشكل آلية تديرية على المستوى المالي ، نظرا للاختلالات التي قد تمس سير العملية التديرية في شقها المالي سواء على مستوى

311 - أمير حيزية ، " الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين " ، مذكرة Master أكاديمي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصد بن مرياح - ورقلة - الجزائر ، سنة 2013 ، ص 10.

312 - إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي و مصالح الجهة قام والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

إذا ارتكب رئيس المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه، داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل. يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو لوالي الجهة، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس.

وتبث المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة. وفي حالة الاستعجال، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب. يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البث في طلب العزل. لا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية، عند الاقتضاء.

الإعداد و التخطيط ، أو التأشير أو التنفيذ ، و هو ما عمل المشرع على تفاديه من خلال مقتضيات المادة 23 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14³¹³ ، حيث تتم إقالة رئيس المجلس إذا ثبت توقفه عن مزاوله مهامه بسبب الوفاة أو الانقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاوله المهام لمدة شهرين أو العزل ، بما فيه حالة التجريد المشار إليها في المادة 54 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، طبقا للحالات المشار إليها في البنود 1-6-8 من المادة 22 من نفس القانون و المشار إليها سابقا³¹⁴ . أما إذا امتنع أحد نواب رئيس المجلس الجهوي عن القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المفوضة إليه وفق أحكام القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 دون عذر مقبول ، جاز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية. و في هذه الحالة، يقوم الرئيس فوراً بسحب جميع التفويضات التي منحت للمعني بالأمر. و بموجبه يمنع نائب الرئيس المعني، بحكم القانون، من مزاوله مهامه بصفته نائبا للرئيس إلى حين بت المحكمة الإدارية في الأمر، و ذلك داخل أجل شهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط بهذه المحكمة³¹⁵ .

- العزل : يعتبر من بين الإجراءات القانونية التي تتخذ في حق أعضاء المجلس الجهوي، و التي تعتبر أقصى العقوبات التي أتى بها المشرع من خلال مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 ، إلى جانب عقوبة التوقيف. و يختص القضاء وحده بعزل أعضاء مجلس الجهة³¹⁶ ، و يتم عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس طبقا لمقتضيات المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات³¹⁷ .

313 - بموجب ذلك يحل المكتب إلى حين انتخاب رئيس جديد للمكتب و باقي أعضائه داخل أجل خمسة عشر يوما من تاريخ معاينة الانقطاع بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. و هو نفس الأمر بالنسبة لإدانة رئيس مجلس الجهة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية و المشار إليها في البند 7 من المادة 22 ، حيث يقوم والي الجهة بإعداره لاستئناف مهامه داخل أجل سبعة أيام من أيام العمل بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم. و يبتدئ هذا الأجل من تاريخ توصل المعني بالأمر بالإعذار. و إذا تخلف رئيس المجلس الجهوي ، أو رفض ذلك بعد انقضاء هذا الأجل، أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، للبت في وجود حالة الانقطاع أو الامتناع داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه بناء على مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات ، و يتم البث المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي و عند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف

314 - المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

315 - المادة 71 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

316 - المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

317 - يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجهة أن يربط مصالح خاصة مع الجهة أو مع مجموعات الجهات أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أو أن يبرم معها أعمالا أو عقودا للكراء أو الإقتناء أو التبادل، أو كل معاملة أخرى تهتم أملاك الجهة، أو أن يبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، أو عقودا للامتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجهة، أو أن يمارس بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان ذلك بصفة شخصية أو بصفته مساهما أو وكلا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعه.

و تطبيق نفس الأحكام على عقود الشركات و تمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضو فيها. تطبيق مقتضيات المادة 67 أعلاه على كل عضو أخل بمقتضيات الفقرتين السابقتين أو ثبتت مسؤوليته في استغلال التسييرات المخلة بالمنافسة النزيهة، أو استغلال مواقع النفوذ و الامتياز أو ارتكب مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجهة.

إن هدف المشرع من وضع شروط تمنع أعضاء ورؤساء المجالس الجهوية من مزاوله المهام الانتخابية على المستوى الجهوي ، هو الحد من كل أشكال الانحراف أو الاستغلال لمواقع النفوذ لأعضاء المجالس الجهوية ورؤسائها ، وكذا من كل الاختلالات التدييرية ، و التي قد تؤثر لا محالة على تدبير المالية الجهوية ، كما تحد من السلطة التقديرية لسلطات الوصاية ، رغم أن تحريك المساطر المرتبطة بهذه الحالات يبقى بيد هذه الأخيرة .

على غرار الحالات التي جعل فيها المشرع أعضاء مجالس الجهات يخضعون لتدخل القضاء الإداري و التي تناولناها سابقا ، قد منح المشرع تقنية أخرى لرقابة القضاء الإداري ، و التي يمكن أن تمس مجلس الجهة بكامله و المتمثلة في :

- الحل : تخضع المجالس الجهوية كجماعة ترابية لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، و التي تمنح للقضاء الإداري حق البث في القضايا المحالة إليه، و التي تكون قد أخلت فيها مجالس الجهات بمصالحها، فإذا كانت مصالح الجهة مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجلس الجهة، جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس³¹⁸. كما أنه لا يجوز أن يتداول مجلس الجهة أو لجانه التداول إلا في النقط التي حددتها مضامين المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات³¹⁹، وذلك في أجل لا يتجاوز ثمانية أيام و المشار إليه في المادة 42 من نفس القانون التنظيمي رقم 111.14³²⁰. و يوجب كل إخلال متعمد بأحكام المادة 75 المشار إليها أعلاه حل للمجلس، حيث إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القانون التنظيمي للجهات و القوانين و الأنظمة الأخرى الجاري بها العمل أو رفض التداول و اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجهة، أو إذا وقع اختلال في سير مجلس الجهة من شأنه تهديد سيرها الطبيعي، تعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، عن طريق والي الجهة، لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين. و إذا رفض المجلس القيام بذلك، أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه

³¹⁸ - المادة 75 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³¹⁹ - لا يجوز للمجلس أو للجانته التداول إلا في النقط التي تدخل في نطاق صلاحياتهم و المدرجة في جدول الأعمال، و يجب على رئيس المجلس أو رئيس اللجنة، حسب الحالة، أن يتعرض على مناقشة كل نقطة غير مدرجة في جدول الأعمال المذكور. يتعرض والي الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجهة أو صلاحيات المجلس، و يبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل الأجل المشار إليه في المادة 42 أعلاه، و عند الاقتضاء يحيل الوالي تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به.

يتم البث المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي و عند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف. لا يتداول مجلس الجهة، تحت طائلة البطلان، في النقط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل والي الجهة وإحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها.

كل إخلال بشكل متعمد بأحكام هذه المادة يوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس المنصوص عليها، حسب الحالة، في المادتين 67 و 76 من هذا القانون التنظيمي.

³²⁰ - تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقط الإضافية التي يقترحها والي الجهة، و لا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها، داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل الوالي بجدول الأعمال.

الإعذار، أمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس طبقا لمقتضيات المادة 75³²¹، والمشار إليها سابقا .

تجاوزا للأثار التي يمكن أن يخلفها حل مجالس الجهات على مستوى تخطيط وتنفيذ أعمالها الإدارية والمالية ، فإن المشرع وضع أسسا أخرى لمعالجة ذلك، حيث إذا تم حل مجلس الجهة و جب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، و ذلك داخل أجل أقصاه خمسة عشر يوما الموالية لتاريخ حل مجلس الجهة . و قد جعل المشرع والي الجهة هو من يت رأس هذه اللجنة التي تعمل على تصريف أمور الجهة ، و الذي يمارس بهذه الصفة الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجهة بموجب أحكام القانون التنظيمي للجهات. كما خوله المشرع إمكانية تفويض بعض صلاحياته بقرار إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة. كما جعل نقل هذه الصلاحية لا تلزم أموال الجهة إلا في حدود الموارد المتوفرة في السنة المالية الجارية³²².

فرغم الصلاحيات التي منحها المشرع لسلطة القضاء الاداري ، من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، للتدخل كسلطة رقابية على أعضاء مجالس الجهات سواء بشكل فردي أو جماعي، و التي يمكن أن يكون الهدف منها هو التخفيف من وصاية سلطات وزارة الداخلية ، نستنتج أن القانون التنظيمي رقم 111.14 لم يكن حاسما في هذا الشأن ، مادامت مسطرة تحريك الدعاوى القضائية في هذا المجال بيد سلطات الوصاية ، وكذا سلطتها الرئاسية الفعلية للجهة ، و التي تتمظهر من خلال رئاسة والي الجهة للجنة التي تمارس تسيير أمور الجهة في حال حلها ، بل أكثر من ذلك فقد جعل المشرع سلطات الوالي أحيانا تسمو على المقتضيات الدستورية ، حيث لا يمكن رفع دعوى قضائية بخصوص تجاوز السلطة ضد الجهة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي، إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجهة و وجه إلى والي الجهة مذكرة تتضمن موضوع و أسباب شكايته، و يسلم على إثرها للمدعي فورا وصل بذلك³²³ . و هو ما يتعارض مع مقتضيات المادة 107 من الدستور³²⁴ ، الشيء الذي يجعلنا نتساءل لماذا لم يمنح المشرع لأعضاء مجالس الجهات حق رفع دعوى تجاوز السلطة ضد والي الجهة ؟

2 - على مستوى أعمال الجهة .

منح القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 لسلطات القضاء الإداري صلاحية رقابة أعمال الجهة سواء المتعلقة بجول الأعمال ، أو تلك المتعلقة بالمقررات و القرارات .

³²¹ - المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²² - المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²³ - المادة 239 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²⁴ - السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية... و الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية .

أ - الرقابة على جدول الأعمال : يعتبر موضوع رقابة القضاء الإداري على جدول أعمال مجالس الجهات من المواضيع ذات الأهمية والتي تهدف من جهة ، إلى دعم الممارسة الديمقراطية لنظام مجالس الجهات في اتخاذ القرارات الجهوية، و من جهة أخرى من خلال الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14. لذلك منح المشرع حق التعرض لوالي الجهة على كل نقطة مدرجة في جدول أعمال الجهة، والتي لا تدخل في اختصاصاتها و صلاحياتها، حيث يبلغ والي الجهة تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجهة داخل أجل ثمانية أيام، كما هو مشار إليه في المادة 42 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 ، و عند الاقتضاء يحيل تعرضه هذا إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية التي تبث فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به ، والتي يمكن أن تبث فيه دون استدعاء أطراف القضية ، كما أن هذا التعرض الذي تمت إحالته من قبل والي الجهة إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية و لم يتم بعد البت فيها ، يمنع مجالس الجهات من التداول تحت طائلة البطلان في النقط التي كانت موضوع التعرض، و جعل كل إخلال متعمد بهذه الأحكام يوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس المنصوص عليها، حسب الحالة، و المشار إليها في المادتين 67 و 76 أعلاه³²⁵.

إن فرض رقابة القضاء الإداري على جداول أعمال الجهات، بقدر ما تستهدف مدى مشروعية النقاط المدرجة في جدول أعمال المجالس الجهوية ، بقدر ما تبقى محدودة ، ما دامت سلطات الوصاية تتدخل في هذا الشأن . و خير دليل على ذلك التوقيف الذي طال مجلس جهة كلميم واد نون لمدة ستة أشهر متتالية بحجة رفض مجلس الجهة التصويت بالإيجاب على جل النقط المدرجة في جدول أعمال الدورات العادية والاستثنائية التي عقدها المجلس خلال سنوات 2017 و 2018 ، و ذلك بناء على قرار لوزير الداخلية المستند على تقرير والي الجهة المعنية عدد 1254 بتاريخ 4 ماي 2018³²⁶ ، و الذي نجد نسخة منه بالملاحق، ما يمكن اعتباره تطاولا على وظيفة القضاء الإداري.

ب - الرقابة على مقررات وقرارات مجلس الجهة ورئيسه :

تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 145 من الدستور المغربي ، يمارس الولاية و العمال المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رؤساء المجالس و مقررات مجالس الجماعات الترابية، و كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحاكم الإدارية، و بذلك تبقى قرارات رؤساء مجالس الجهات و مقررات مجالسها رهينة بتدخل القضاء الإداري الذي يبحث في مدى شرعيتها.

³²⁵ - المادة 44 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²⁶ - قرار لوزير الداخلية رقم 1528.18 الصادر في 29 من شعبان 1439 (16 ماي 2018) بمقتضى توقيف مجلس جهة كلميم - واد نون و تعيين لجنة خاصة ، الجريدة الرسمية عدد 6675 ، 5 رمضان 1439 (21 ماي 2018) ، ص 2914.

فرغم الصلاحيات المالية التي منحها المشرع المغربي لرئيس مجلس الجهة و المنصوص عليها في المادتين 82 و 101 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و التي تطرقنا إليها سابقا . إلا أننا نجد المشرع قيد هذه الصلاحيات من خلال المراقبة الإدارية التي يمارسها الوالي على شرعية قرارات رئيس مجلس الجهة و كذا مقررات مجلس الجهة ، تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 145 من الدستور، حيث تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات و القرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسه، أو تلك المتخذة خرقا لأحكام القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 و النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل . و تبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت و حين من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³²⁷ . و هو تؤكد مقتضيات القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، من خلال تنصيب المشرع على إلزامية تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على مقررات المجلس داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس مجلس الجهة، خاصة المقررات ذات الوقع المالي على النفقات و المداخيل، لاسيما تحديد سعر الرسوم و الأتاوى و مختلف الحقوق و تفويت أملاك الجهة و تخصيصها، و المقررات المتعلقة بالميزانية و الاقتراضات³²⁸ . و بالتالي ، تبقى رقابة القضاء الإداري على قرارات و مقررات مجلس الجهة و رئيسها ، رقابة رمزية مادام النص القانوني المنظم للفعل الجهوي ينص أصلا على ضرورة تأشير السلطة الحكومية على هذه القرارات و المقررات .

فبالرغم أن ضمان احترام مبدأ سيادة القانون ، يستوجب تدخل القضاء الإداري كجهاز رقابي على التدبير المالي لمجالس الجهات ، إلا أنه لتحقيق ذلك لابد من التخفيف من التدخل المفرط لسلطات الوالي، مقابل تكريس مبدأ التدبير الحر على المستوى العملي، و تكريس مفهوم فصل السلط ، باستقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية و التنفيذية³²⁹ .

المبحث الثاني : واقع و آفاق التدبير المالي الجهوي.

إذا كانت التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الجهوي هي الغاية، فان صدقية تدبير الميزانيات الجهوية هي الوسيلة التي تستند عليها الجهات لتجسيد و تفعيل تدخلاتها الاقتصادية و الاجتماعية. و بالتالي فنجاح الجهوية المتقدمة ، لا يتوقف فقط على تخويل الجهات اختصاصات متعددة و متنوعة في مختلف المجالات التنموية، و موارد مالية كافية ، بل يتحقق بالأساس على تحقيق مطلب العدالة في الانفاق و تجسيد مطلب العدالة الاجتماعية.

³²⁷ - المادة 112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²⁸ - المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³²⁹ - المادة 107 من الدستور المغربي لعام 2011 .

المطلب الأول : التدبير المالي الجهوي : جهة كلميم واد نون نموذجا .

من خلال استقراء مجموعة من الوثائق و البيانات المالية الرسمية ، يتبين أن جهات الصحراء تتوفر على إمكانيات مالية مهمة يمكن أن تغطي كافة النفقات الأساسية المنصوص عليها في مضامين القانون التنظيمي المنظم للجهات رقم 111.14، و المراسيم التطبيقية، و التي سنتطرق إليها من خلال بعض الجداول و البيانات المتعلقة بميزانية جهة كلميم واد نون كنموذج ، و التي على ضوءها سنحاول تشخيص مدى صدقيتها التدييرية.

إن دراسة واقع التدبير المالي لجهة كلميم واد نون ستساعدنا لا محالة على الوقوف عند مدى صدقية تدبير الميزانيات الجهوية، و التي تعد مؤشرا مهما لإبراز مدى قدرة مجالس الجهات، و أصحاب سلطة القرار الإداري و المالي الجهوي على تدبير الشأن العام الجهوي و الترابي. و ذلك من خلال تبيان الموارد المالية لهاته الجهة (الفقرة الأولى) ، مع إبراز نفقاتها و سبل تدبيرها و أثرها الفعلي على التنمية الجهوية المنشودة (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : و ضعية الموارد المالية لجهة كلميم واد نون برسم سنة 2021 .

تعتبر ميزانية الجهة تلك الوثيقة المالية القانونية السنوية التي يقدر و يؤذن بموجها للجهات مجموع مواردها و نفقاتها، فقد أحاط المشرع المغربي عملية إعدادها بمجموعة من المرتكزات التشريعية، باعتبارها تلك الوثيقة المالية التي ترسم السياسة العامة لمالية الجهة على المدى القريب و المتوسط و البعيد، فهي تخضع في إعدادها و تنفيذها لمجموعة من الإجراءات المسطرية، و التي يتعين على كل أصحاب سلطة القرار الإداري و المالي الجهوي، و الفاعلين فيه احترامها و التقيد بها، و ذلك عن طريق ترشيد الانفاق العام باعتماد معايير البرامج و الأداء، و منح الأولوية للبرامج التي لها انعكاسات ايجابية على المواطنين ضمنا لمصداقيتها، و مشروعيتها، و تفاديا لكل الهفوات و الاختلالات التدييرية و تعطيل تدخلاتها التنموية المستقبلية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن سياسة التدبير الإداري و المالي الجهوي هي جزء من منظومة التدبير الإداري و المالي المركزي.

تتوفر جهة كلميم واد نون لممارسة اختصاصاتها طبقا لمقتضيات الفصل الثاني من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 ابتداء من المادة 186 إلى المادة 191 على موارد مالية ذاتية و موارد مالية ترصدها لها الدولة و حصيلة من الاقتراضات، و التي سنتناولها من خلال بعض المعطيات المالية الرسمية التي تحصلنا عليها من خلال الموقع الرسمي للجماعات الترابية، على الشكل التالي :

الجدول رقم : 11

الموارد المالية للتسيير برسم السنة المالية 2021

الموارد المالية التي لم يتم تحصيلها	الموارد التي تم تحصيلها	نوع المدخول المالي	نطاق الموارد المالية حسب مضامين القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14
0.00	111674445.22	حصة من منتج الضريبة على الشركات	حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة
0.00	102098692.58	حصة من منتج الضريبة على الدخل	
0.00	5161208.06	حصة من منتج الرسم على عقود التأمين	
0.00	30617170.50	مدفوع الجزء الثاني من الميزانية	المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة
0.00	280800.00	الرسم المفروض على رخص الصيد البري	
1675856.02	743028.36	الرسم على الخدمات الجماعية	حصيلة الضرائب و الرسوم المأذون للجهة في تحصيلها
0.00	424670.00	الرسم المفروض على استغلال المناجم	
0.00	1838966.74	الرسم المفروض على الخدمات المقدمة بالموانئ	
121669.80	265173.60	حصة من منتج الرسم المفروض على استخراج مواد المقالع	
0.00	4550990.16	منتج فائدة الأموال المودعة بالخرينة	حصص الأرباح
0.00	222293601.71	الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة	الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة
0.00	0.00	منتج بيع أثاث وأدوات و مواد استغني عنها	حصيلة بيع المنقولات و العقارات
0.00	1346446.71	مداخيل مختلفة و طارئة	مداخيل مختلفة و الموارد الأخرى المقررة في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل
1797525.82	481295193.64	المجموع	

المصدر : المكتبة الالكترونية للبوابة الوطنية للجماعات الترابية .

انطلاقاً من العطايات المالية السالفة الذكر، يظهر لنا جلياً حجم الموارد المالية التي تستفيد منها الجهات، و الدور الذي تلعبه الإدارة المركزية في توفير الموارد المالية الضرورية لتدبير الشؤون العامة الجهوية و الترابية ككل ، رغم إكراهات المالية العامة للدولة ، فإضافة إلى حصص الضرائب و المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة و حصيلة الضرائب و الرسوم المأذون للجهة في تحصيلها ، كذلك حصص الأرباح من الأموال المودعة من الخزينة ، و الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة، و حصيلة بيع المنقولات و العقارات، و المداخل و الموارد الأخرى المقررة في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل ، تستفيد الجهة من موارد مالية أخرى تتمثل في التالي :

الجدول رقم : 12

الموارد المالية للتجهيز برسم السنة المالية 2021

نوع المدخول المالي	الموارد المالية التي تم تحصيلها
حصص الجهة من مخصصات الميزانية العامة للدولة	36521901.11
فائض مداخل الجزء الأول من الميزانية	468070433.26
فائض مداخل السنوات الماضية	572340671.07
مساهمة الوزارات	2350000.00
المجموع	1079283005.44

المصدر: المكتبة الالكترونية للبوابة الوطنية للجماعات الترابية .

من جهة أخرى، تشكل القروض أحد الموارد المالية التي تغطي حاجيات الجهة، خاصة فيما يتعلق بميزانيات تجهيزها، و التي حدد المشرع القواعد التي تخضع لها هذه الاقتراضات بموجب المرسوم رقم 2.17.294 الصادر بتاريخ 9 يونيو 2017، حيث تعتبر هذه الاقتراضات مصدراً تمويلياً استثنائياً، يتطلب توافر شرط "الأهلية" سواء بالنسبة للجهة التي لها الرغبة في الاقتراض، أو للمشاريع المراد تنفيذها بالجهة المعنية بالاقتراض، مع العلم أن هذه الاقتراضات تخضع للفوائد كباقي القروض وفق مساطر و اجراءات معينة ، و هو ما لجأت إليه جهة كلميم واد نون من خلال المعطيات المالية التالية :

الجدول رقم : 13

الموارد المالية المتأتية من قروض التجهيز برسم السنة المالية 2021

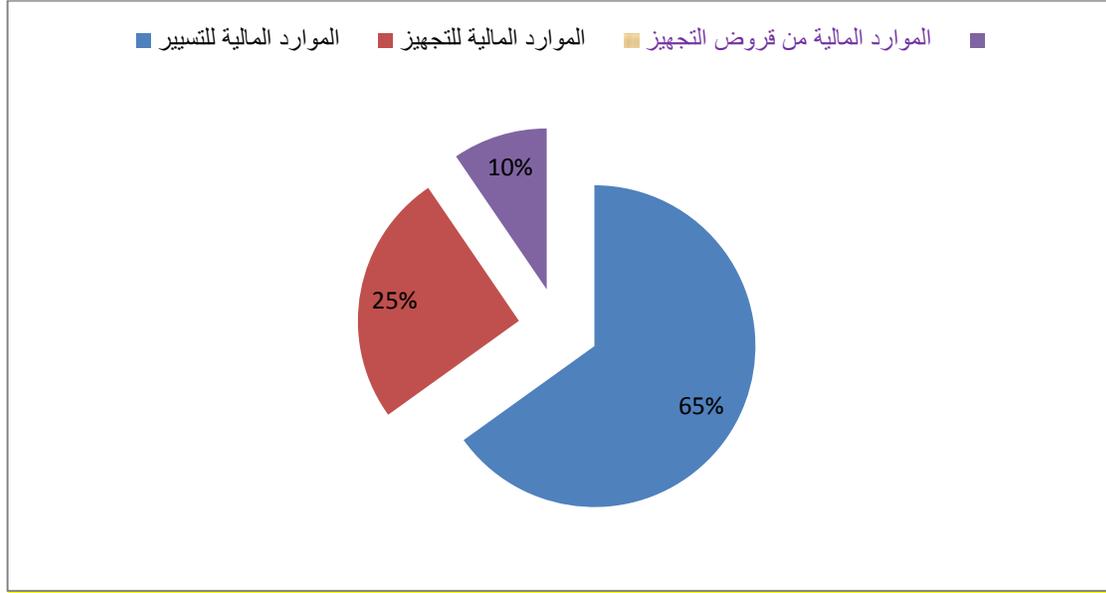
طبيعة القروض	نوع المشروع	قيمة القرض	الجهة المانحة للقرض	مدة القرض
قروض التجهيز	ربط الطريق بين اسا و عوبنة لها	8000000.00	صندوق التجهيز الجماعي	15 سنة
	برنامج التطهير السائل بإقليم اسا الزاك و الجماعة الحضرية طانطان	9000000.00	صندوق التجهيز الجماعي	15 سنة
	برنامج التنمية الحضرية بإقليم اسا الزاك و الجماعة الحضرية طانطان	8229299.00	صندوق التجهيز الجماعي	15 سنة
	اتمام البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية	3629886.00	صندوق التجهيز الجماعي	15 سنة
المجموع		28859185.00		
فوائد الديون		1117396.99		

المصدر: المكتبة الالكترونية للبوابة الوطنية للجماعات الترابية .

بناء على المعطيات المالية التي بين أيدينا، نستنتج أن الموارد المالية للتسيير شكلت الصدارة بالنسبة للموارد المالية المتعلقة بالتجهيز و الموارد المالية المتأتية من الاقتراضات، وهو ما يعكس رغبة أصحاب القرار المالي الجهوي و الفاعلين فيه بالجهة و خططهم التدييرية على مستوى الموارد، وهو ما يوضحه الشكل التالي:

الشكل رقم : 1

معدل الموارد المالية المرصودة لجهة واد نون برسم السنة المالية 2021



المصدر: انجاز شخصي بناء على معطيات البوابة الوطنية للجماعات الترابية .

نلاحظ من خلال المعطيات المالية السابقة الذكر أن جهة كلميم واد نون وباقي جهات المملكة تتوفر على ميزانيات سنوية مهمة لتدبير شؤونها الترابية، والتي منحها المشرع المغربي حرية التصرف طبقا للمقتضيات التشريعية المنظمة للشؤون العامة الجهوية الإدارية منها والمالية والمضمونة بمبدأي "التفريع" و"التدبير الحر"، و نوع من الاستقلالية في اتخاذ قراراتها المالية، وبالتالي فهي مطالبة بضرورة استيعاب فلسفة ومضامين هذه المقتضيات ، حتى يتسنى لهاته الجهة وباقي جهات المملكة القيام بالمهام الموكلة إليها وتحقيق خططها وأهدافها المسطرة، و استغلال مواردها المالية بالشكل الأمثل، وتطوير أساليب تسييرها وترشيد الانفاق من خلال انتهاج استراتيجيات مبنية على دراسات للواقع الترابي. هذا ما سندستنتج مدى صحته من عدمه من خلال واقع التدبير المالي لهاته الجهات، لأن التدبير المالي الجهوي يرتبط في شموليته بحسن التصرف في الأموال العمومية الترابية، و الذي يظهر من خلال الطرق المتبعة في تدبير وتنفيذ ميزانيتها بشقيها الموارد والنفقات وشفافية ونزاهة التدبير المالي ونجاعة تدخلاتها التنموية .

الفقرة الثانية : تشخيص واقع التدبير المالي لجهة كلميم واد نون .

حدد القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 تحملات الجهة في نفقات الميزانية و نفقات الميزانيات الملحقة و نفقات الحسابات الخصوصية³³⁰ . و بالمقابل تشتمل نفقات الجهة على نفقات التسيير و نفقات التجهيز³³¹ . و هي بالتالي مطالبة بتدبير نفقاتها و حسن التصرف فيها حسب مضامين المقتضيات التشريعية المنظمة لتدبير الأموال العمومية الجهوية . و هو ما سنحاول إمطة اللثام عنه من خلال تشخيص واقع التدبير المالي لجهة كلميم واد نون و ضبط ثغراته من خلال المعطيات المالية التي توضحها الجداول والأشكال التالية :

الجدول رقم : 14

تعويضات و مصاريف أعضاء المجلس الجهوي لجهة كلميم واد نون إلى غاية 2021/12/31 .

نوع النفقة	نوع المصاريف	الاعتمادات النهائية
نفقات	تعويضات الرئيس و ذوي الحقوق من المستشارين	2918000.00
رئيس	مصاريف نقل الرئيس و المستشارين داخل المملكة	200000.00
مجلس	مصاريف نقل الرئيس و المستشارين خارج المملكة	300000.00
الجهة و	مصاريف المهمة للرئيس و المستشارين خارج المملكة	324900.00
أعضائه	مصاريف تأمين الأعضاء	100000
	مصاريف الإقامة و الإطعام و الاستقبال	1481921.95
	المجموع	5324821.95

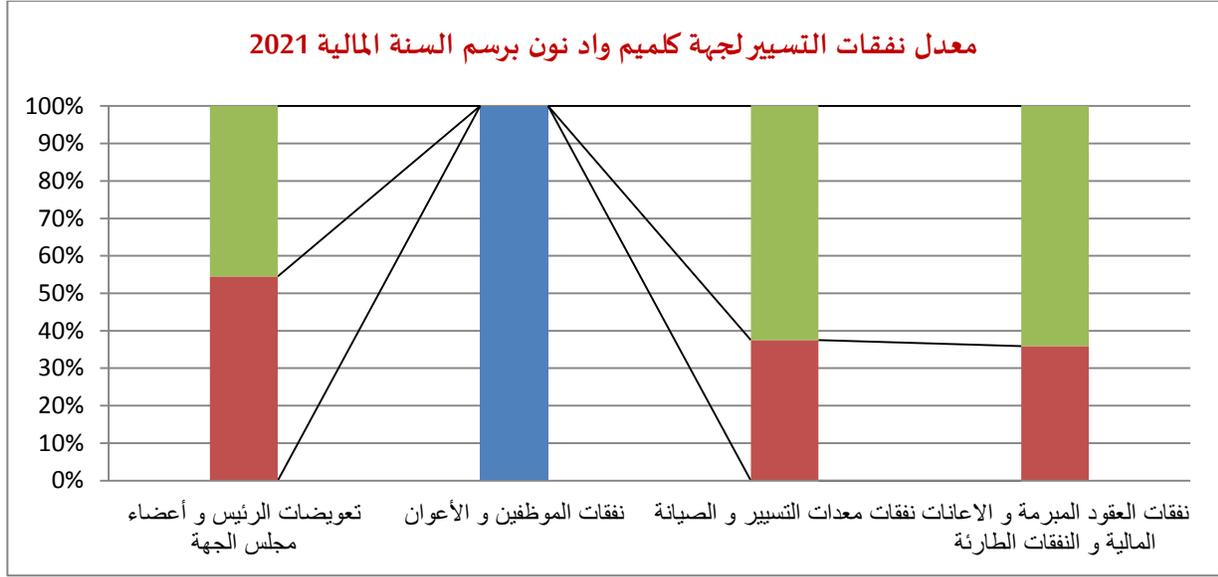
المصدر: المكتبة الالكترونية للبوابة الوطنية للجماعات الترابية .

يبدو من خلال المعطيات و الأرقام التي بين أيدينا أن معدل التعويضات و النفقات المتعلقة برئيس جهة كلميم وادنون و أعضاء مجلسها يشكل ما يعادل 55% من مجموع نفقات موظفي الجهة و أعوانها ، كما يفوق معدل نفقات العقود المبرمة، و الاعانات المالية، و النفقات الطارئة، و نفقات معدات التسيير و الصيانة، و هو ما يؤكد التواطؤ الحاصل على مستوى تدبير ميزانية الجهة و الاستغلال الغير المعقلن لمالية الجهة، و قصور الرقابة الإدارية. و هو ما نستنتجه من خلال المعطيات المتعلقة بنفقات جهة الداخلة وادي الذهب و باقي جهات الصحراء، و إن لم نتطرق لبعضها، نضرا لضبايتها، و حجب بعضها في تقارير المؤسسات الرسمية .

³³⁰ - المادة 192 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³³¹ - المادة 193 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

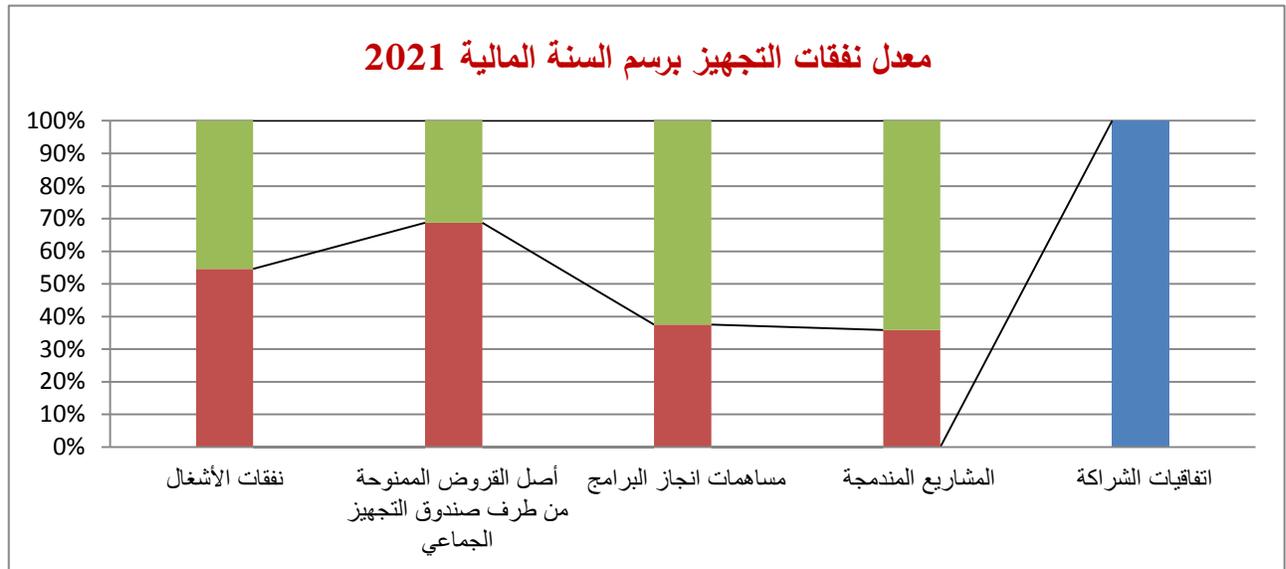
الشكل رقم: 2



المصدر: انجاز شخصي بناء على معطيات البوابة الوطنية للجماعات الترابية .

نفس الشيء، نستنتجه من خلال المعطيات المرتبطة بنفقات التجهيز، و التي تحتل فيها النفقات المتعلقة باتفاقيات الشراكة مرتبة الصدارة متبوعة بنفقات القروض الممنوحة من قبل صندوق التجهيز الجماعي ، تليها نفقات الأشغال ، ثم مساهمات انجاز المشاريع، و في الأخير النفقات المرتبطة بالمشاريع المندمجة، و هو ما يوضحه الشكل التالي :

الشكل رقم: 3



المصدر: انجاز شخصي بناء على معطيات البوابة الوطنية للجماعات الترابية .

في نفس السياق ، عرف الدعم المالي الممنوح للجمعيات و التعاونيات مكانة مهمة في ميزانيات الجهات منذ تفعيل الجهوية المتقدمة عام 2015 ، و ذلك نظرا للدور الأساسي الذي تلعبه هذه الجمعيات في المساهمة إلى جانب المؤسسات الرسمية للدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، إلا أن هذا الدعم و سبل الاستفادة منه و كيفية توظيفه أصبح يطرح أكثر من سؤال بجهات الصحراء عند عامة المواطنين و المهتمين بالشأن السياسي و المالي لهذه الجهات، خاصة و أن « الوتيرة السريعة لتطور نفقات الجهات، مقارنة بنسب تطور المداخيل، قد تؤثر مستقبلا، إن لم يتم التحكم في توازنها المالية»³³².

الجدول رقم : 15

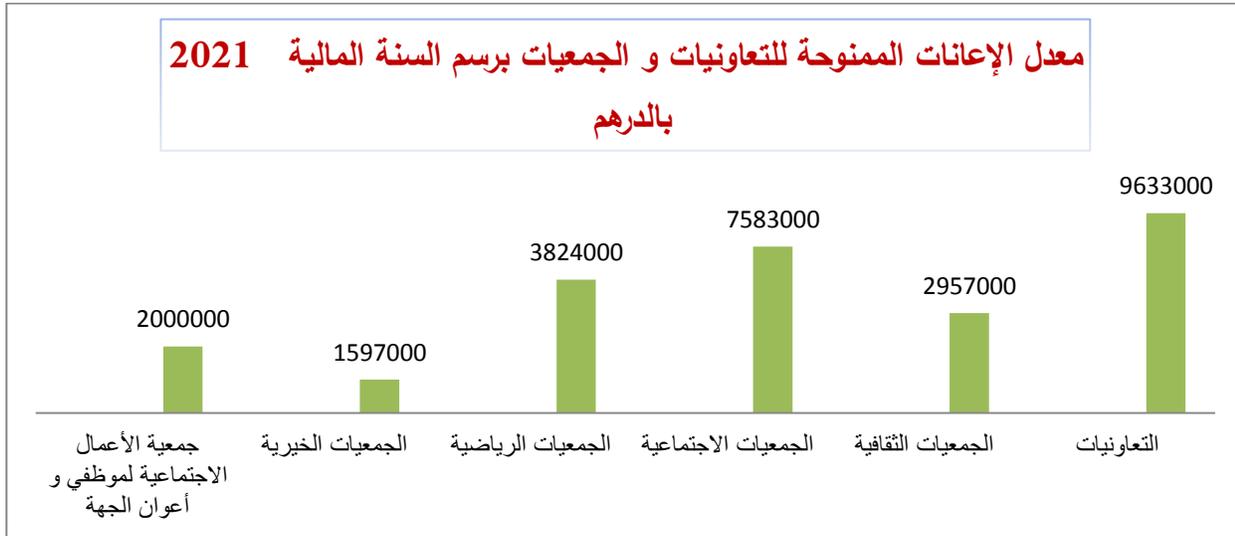
الإعانات و المنح المالية الممنوحة للتعاونيات و الجمعيات بجهة كلميم واد نون إلى غاية 2021/12/31 .

نوع النفقة	المستفيد	مبلغ الإعانات بالدرهم
الإعانات و المنح المالية الممنوحة للتعاونيات و الجمعيات	جمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي و أعوان الجهة	2000000.00
	الجمعيات الخيرية	1597000.00
	الجمعيات الرياضية	3824000.00
	الجمعيات الاجتماعية	7583000.00
	الجمعيات الثقافية	2957000.00
	التعاونيات	9633000.00
	المجموع	27594000.00

المصدر: المكتبة الالكترونية للبوابة الوطنية للجماعات الترابية .

³³² - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات - المحاور الرئيسية، سنة 2021 ، ص 92 .

الشكل رقم :4



المصدر: انجاز شخصي بناء على معطيات البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

إن السياسات النقدية المتبعة في برمجة وإنفاق ميزانيات جهات الصحراء، والتميز والتهميش الحاصل للطاقت البشرية المثقفة، والاقصاء الاجتماعي، والصراع الطبقي، وظاهرة السلطة المحتكرة، وسوء توزيع الموارد الطبيعية، وضعف اليات التمكين السياسي، وانعدام تكافؤ الفرص أمام جميع النخب المثقفة في تولي مناصب المسؤولية جعل أغلب المواطنين وشباب المنطقة يفقدون الثقة في الدولة، ويجعلهم في حيرة من إشكاليتي "سيادة الدولة" و"سيادة القانون". « مما خلق توازنات سياسية شوشة و ستشوش على مسار الحل السلمي لقضية الصحراء "حكم ذاتي في ظل جهوية متقدمة"، أي إطار مؤسسي ضمن "دولة قانون" بالمعنى الكوني للتركيبية السياسية، كذلك لتحديد مسؤولية الدولة عن قراراتها "أعمال السيادة"³³³ ». فبما أن الميزانية تعتبر الوثيقة المالية القانونية التي يؤذن بموجبها للجماعات الترابية باستخلاص مواردها وأداء نفقاتها، وتمثل كذلك إطارا مرجعيا للبرامج التنموية، فقد أحاط المشرع عملية إعدادها بمجموعة من الضمانات الدستورية والتشريعية، جاءت على شكل إصلاحات جوهرية، فالميزانية باعتبارها وثيقة مالية أساسية، ترسم السياسة العامة لمالية الجماعة على المدى القريب والمتوسط والبعيد، فهي تخضع في إعدادها وتنفيذها وتعديلها لمجموعة من المبادئ والقواعد التي تدخل ضمن

³³³ - عبد الرحيم العمري، "ال PJD صار حارسا مأجورا للدولة العميقة"، مقال بجريدة هسبريس، 20 أكتوبر 2013، على الرابط التالي: <http://www.hespress.com> تاريخ الاطلاع 19/04/2023.

الإجراءات المسطرية الشكلية و الجوهرية، يتعين على الجماعات الترابية احترامها و التقيد بها، ضمانا لمصداقيتها و مشروعيتها، الأمر الذي يحتم على هذه الجماعات التعامل مع عملية إعداد وثيقة الميزانية بكل دقة و موضوعية، تفاديا لكل ما يمكن أن يؤثر على تصرفاتها المالية و تعطيل تدخلاتها التنموية المستقبلية.

يعتبر مطلب العدالة الاجتماعية السبيل لحل كل القضايا الاجتماعية، و الاقتصادية ، و القانونية، و القضائية، و السياسية، و هو السبيل لنجاح التجربة الجهوية بالمغرب، خاصة أقاليم و جهات الصحراء، حتى لا يبقى خيار الجهوية المتقدمة مجرد مشروع نظري، و يزيد من حجم الإشكالات العالقة للدولة المركزية بدل حلها .

لقد أبان تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي لسنة 2015 عن الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية بالمملكة، و المرفوع إلى رئيس الدولة الملك محمد السادس، من طرف رئيس المجلس نزار بركة، عن رزمة من الأرقام المخيفة في عدة ميادين و المرتبطة بالصحة و التعليم و الشغل على وجه الخصوص، حيث عكست هذه الأرقام الوضع المزري للبلاد في فترة الخمس سنوات الأخيرة لحكومة العدالة و التنمية. الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على عجلة التنمية، و جرت على البلاد ويلات و أرقام مخيفة خصنا بها تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي السالف الذكر. و الذي قام بإنجاز تحليل لوضعية الميادين المرتبطة بالمستويات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و التنمية الجهوية، و كذا وضع توصيات تهم كيفية التطوير و الرقي بالميادين المذكورة في إطار مقارنة تشاركية تساهم في تنمية مستدامة ترقى ببلادنا و تطورها و تساهم في تحديثها. فهل يا ترى استطاع التقرير الذي أصدره المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي إيصال صوت الحقيقة المرة ؟ و ماهي تبعاته الاجرائية ؟

فإذا عدنا للملخص تقرير النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية لأكتوبر 2013 نجده يشير بأن الأقاليم الجنوبية تمثل 59 بالمائة من التراب الوطني من حيث المساحة، و يقيم بها 1.028.806 من السكان، أي ما نسبته 3.2 بالمائة من ساكنة المملكة. و نسبة السكان الحضريين مرتفعة في هذه الأقاليم قياسا إلى نظيراتها في باقي أرجاء المملكة 74 بالمائة مقابل 60 بالمائة. و تعد هذه الأقاليم من بين أكثر المناطق جفافاً و أقلها سكاناً على المستوى العالمي، كما يعد الساحل الصحراوي الذي يبلغ طوله حوالي 1400 كيلومتر من أغنى الأحواض السمكية في العالم . كما يشير نفس التقرير في الفقرة الثالثة والرابعة من الصفحة 6 إلى "أن فرص الشغل بقيت غير كافية. و مستوى البطالة المرتفع 15 بالمائة، مقابل 9 بالمائة وطنيا و خصوصا بين صفوف الشباب 28 بالمائة، و حاملي الشهادات العليا 41 بالمائة، و النساء 35 بالمائة، يمثل أحد أهم التحديات الاقتصادية و الاجتماعية التي يتعين رفعها. أما النساء فتعترضهن صعوبات متزايدة تعوق ولوجهن إلى الشغل . و يضاف إلى صعوبات الاندماج المهني مشاعر الحرمان، و الإحساس بالحيف، و التعبير عن الضرورة الملحة للاستجابة الفورية للانتظارات، و كثيرا ما يكون ذلك في ارتباط مع ضعف

منظورية سياسات المساعدة الاجتماعية . هذا ما أكدته تقرير أو كتاب (WAR AND INSURGENCY IN THE WESTERN SAHARA) الصادر عن معهد الدراسات الاستراتيجية³³⁴ ، التابع للجيش الأمريكي ماي 2013، «أن الحكومات المغربية حققت في المجال الاقتصادي استثمارات معتبرة لا يمكن إنكارها في إقليم الصحراء. وبالرغم من أنها أنفقت مبالغ ضخمة من المال على تكاليف الأمن و البنية التحتية العسكرية، إلا أنها جنت بعض المكاسب الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، صيد الأسماك هو من بين موارد الصحراء الطبيعية الأكثر درة للأرباح، كما يتضح من مصانع تعليب السردين في العيون التي توظف أكثر من ألف شخص، و المياه الواقعة قبالة سواحل الصحراء تولد أكثر من 60 % من أنشطة و إيرادات الصيد في المغرب، كما تولد أكثر من 50 ألف منصب عمل. و مع ذلك يشتكي العديد من الصحراويين من أنهم لم يستفيدوا الكثير من هذه الاستثمارات التي يقولون إن المستفيد الأول منها هم المغاربة الوافدون من مدن الشمال و الذين لهم وساطات سياسية...، أما نسبة البطالة فتبلغ رسميا 25 % في المنطقة، ولكن في الواقع يمكن أن تكون ضعف ذلك³³⁵».

لا يجادل أحد في «أهمية حجم الميزانيات المرصودة للسكن و المساعدات فقد تم انجاز ما يفوق 44.000 سكن ، أغلبها في العيون (6777 سكنا و 28500 قطعة أرضية) من قبل الدولة منذ 1976، كما أن عدد المستفيدين من مساعدات الانعاش الوطني يقدر بنحو 34000 في هذه الجهات بميزانيات قدرها 589 مليون درهم . فقد تطرق المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي بناء على تقرير قدمته لجنة التحقيق البرلمانية حول أحداث "كديم إزيك " أن طريقة توزيع المساعدات الاجتماعية كانت سببا رئيسيا لما سماه " شعورا بالظلم و التهميش " لدى قسم كبير من ساكنة الاقاليم الجنوبية ، كما أن ميزانيات المجالس المنتخبة ، و برامج الانعاش الوطني، و السكن الاجتماعي، و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و برامج دعم المواد الغذائية و المحروقات و إنعاش الاستثمار، تظل كلها رهينة بالمصالح الفئوية للنخبة السياسية المهيمنة، و هو ما جعل المؤسسات المحلية و الإدارية و المنتخبة تعجز عن ضبط غضب السكان و توجيهه و توجيهه و توجيهه و توجيهه. و قد رأى أحد المراقبين الجمعويين في ذلك دليلا على إفلاس المؤسسات العمومية في الصحراء ، فيبدو أن هناك "نخبة محلية"، توصف بأنها جاءت عبر انتخابات غير شفافة ، تتحكم حسب

³³⁴ - معهد الدراسات الاستراتيجية هو جزء من كلية الحرب التابعة للجيش الأمريكي، وهو وكالة للدراسات من المستوى الاستراتيجي بالنسبة للموضوعات المتعلقة بالأمن القومي و الاستراتيجية العسكرية. مع التركيز على التحليل الجيوسراتيجي، كما أن الدراسات التي يصدرها المعهد و التي يعدها محللون مدنيون و عسكريون ، تتمحور حول موضوعات ذات أهمية استراتيجية للجيش ووزارة الدفاع والأمن القومي في الولايات المتحدة الأمريكية.

³³⁵ - WAR AND INSURGENCY IN THE WESTERN SAHARA.P42-43 <https://www.files.ethz.ch/isn/164495/pub1152.pdf> 11/02/2023 تاريخ الاطلاع

المراقبين الدوليين في كل الموارد التمويلية للدولة»³³⁶، كما أن «المسألة الاجتماعية هي في حقيقتها سياسية، بحكم أنها نتيجة للميز ونهب الثروات الجارين في المنطقة»³³⁷.

فبالعودة لتقرير النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية لأكتوبر 2013 نجده يؤكد في الفقرة الخامسة على أنه "من الضروري، لإطلاق دينامية تنموية إيجابية في الأقاليم الجنوبية، إقرار حكمة مجددة تكون قادرة على العمل بفعالية على معالجة الأسباب الكامنة وراء انتظارية الفاعلين الخواص وتطلعات المواطنين من السياسات العمومية. وبغض النظر عن المعطيات التقنية أو المالية الصرفة، فإنه من الضروري إرساء ممارسة السلطة وتفويضها على أساس احترام قاعدة القانون، وتقديم المعلومة والمحاسبة، واحترام الحقوق الإنسانية الأساسية، والشفافية في آليات منح الرخص وحقوق استغلال الموارد الطبيعية. إن هذا التوجه لا مندوحة عنه للاستجابة للانتظارات شريحة واسعة من المواطنين في المنطقة والرامية إلى ضرورة إعمال مبدأ المساواة والتكافؤ في الفرص". وفي الأخير اقترح نفس التقرير إجراء عدد من التحولات الهامة المعتمدة على عناصر التشخيص الذي أنجزه المجلس في تقريره المرحلي الصادر في مارس 2013 والمتمثلة في ما يلي:

- «استعادة الثقة عبر تشجيع مشاركة السكان و ضمان سمو القانون؛
- القطع مع سياسة الربيع، عبر تحرير المبادرة الخاصة؛
- نظام تحويلات نقدية مشروطة يستهدف الساكنة الهشة؛
- تدبير الموارد الطبيعية وتوزيعها باعتماد مبدأي الاستدامة والإنصاف لفائدة الساكنة؛
- تعويض السياسات الاجتماعية الحالية باستراتيجية مندمجة للتنمية البشرية؛
- الاعتراف بالثقافة كحق ورافعة للتنمية؛
- القطع مع استراتيجية المدى القصير واعتماد مبادئ وضوابط الاستدامة؛
- فك العزلة عن الأقاليم الجنوبية؛
- كسب رهان الجهوية المتقدمة»³³⁸.

فاليوم، وبعد مرور عشر سنوات عن صدور تقرير النموذج التنموي الجهوي للأقاليم الجنوبية، وما يقرب عن ثماني سنوات من سن المقتضيات النظرية للجهوية المتقدمة المتمثلة في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم

³³⁶ - التقرير المرحلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجهوي للأقاليم الجنوبية، 'تقييم فعلية الحقوق الانسانية الأساسية في الأقاليم الجنوبية

"، سنة 2013، ص 114.

³³⁷ - نفس المرجع، ص 114.

³³⁸ - ملخص النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، أكتوبر- سنة 2013، ص 8-14.

111.14، وميثاق اللاتمركز الإداري، والعديد من المراسيم التطبيقية التي تنظم المسارات التدييرية للجهات، يستنتج المتتبع لمسار تديير الشأن العام الجهوي أو المحلي لجهات ومدن الصحراء، ويوقن لا محالة أن مضامين وتوصيات النموذج التنموي للأقاليم الصحراوية لعام 2013 و التقارير التي تليه حتى تلك المرتبطة بالمراقبة والرقابة المالية، و الذي أعطى الانطلاقة الفعلية لتطبيقها رئيس الدولة الملك محمد السادس، بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء يوم 6 نونبر 2015، بقيت مجرد حبر على ورق فلا ثقة للساكنة تم استعادتها في ظل الفساد المستشري و البيروقراطية بمفهومها القدحي ل "ماكس فير"، و لا هناك ضمان لسمو القانون من خلال صمت صوت العدالة "صمت القبر" في قول كلمة الفصل في ملفات الفساد المالي والإداري منذ حرب الصحراء، بسبب « قضاء يعاني من ضعف الثقة إضافة إلى ثقل البيروقراطية و تعثر سبل الانتصاف»³³⁹، و لا هناك قطع مع "سياسة الربيع"، ما دامت الامتيازات تستفيد منها بعض الوجوه، و«الذين يشكلون جيوب مقاومة تعيق التغيير و تهدد التماسك الاجتماعي، على اعتبار أن المواطنين أصبحوا أكثر وعياً و أقل قبولاً لمظاهر الحيف و الامتيازات و الفوارق، و هو ما يفسر تنامي وتيرة الاحتجاج ذات المطالب الاجتماعية»³⁴⁰، الشيء الذي يجعل «العديد من الاصلاحات المعلن عنها من أعلى مستوى في الدولة ... تعاني من بطئ في التنزيل و تعترضها عدة مقومات للتغيير»³⁴¹. فكيف سيكسب المغرب في هذه الظروف رهان الجهوية المتقدمة؟ خاصة و إن كانت جهات الصحراء ذات طبيعة سياسية تهدف إلى حكم ذاتي.

إن وضعية استخدام الأموال العمومية بجهات الصحراء توضح مشكلاً آخر أكثر شمولية من شأنه أن يفاقم عواقب قلة محاولات المغرب لكسب القلوب و العقول في الصحراء، ما دامت المكافأة على أساس الوساطة التي يحظى بها الشخص و ولاءه السياسي فقط. فالمحسوبية، و ضبابية الرقابة المالية و الإدارية، و سوء الإدارة التي لا تشجع كثيراً روح المبادرة أو الإيمان الحقيقي ب"شرعية الدولة". قد أكدت مدى تعفن حالة النهب و السطو الذي تعرض و يتعرض له المال العام، كذلك تقرير الهيئة الدستورية "المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، و البيئي"، الذي نعت جهات محددة بالاستفادة من الربيع في الصحراء، دون أن يكون لذلك أثر اقتصادي و اجتماعي، و وصف جهات الصحراء من قبل أحد أعضاء بعض المجالس الجهوية بالبقرة الحلوب لبعض المعنيين بتديير الميزانيات الجهوية و المحلية، عن طريق تبذير المال العام و الاستيلاء عليه و شرعنته بالتحايل على القانون، و هو ما يمكن استنتاجه من خلال معطيات و أرقام الميزانيات الجهوية المصادق عليها من طرف السلطة الإدارية صاحبة قرار التأشير المالي، و التي يرى فيها العارف، و الملم بالتديير المالي أنها لا تراعي في مضمونها مبدأ "صدقية الميزانية".

³³⁹ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، " تحرير الطاقات و استعادة الثقة لتسريع و إثرة التقدم و تحقيق الرفاه للجميع"، أبريل - سنة 2021، ص 7.

³⁴⁰ مساهمة المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، سنة 2019، ص 55.

³⁴¹ " تحرير الطاقات و استعادة الثقة لتسريع و إثرة التقدم و تحقيق الرفاه للجميع"، مرجع سابق، ص 7.

من المسلمات التي عليها الإجماع بين مختلف الفاعلين، هو محدودية النموذج التنموي الحالي لجهات الصحراء من زاوية آثاره، و الذي تقره العديد من التقارير الوطنية من قبيل تقرير الخمسينية، و تقارير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي ، و المندوبية السامية للتخطيط و غيرها، و هو ما يتطلب إعادة النظر في بلورة نموذج تنموي يتأسس على العدالة الاجتماعية و الولوج إلى الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية، و المساواة و الشفافية و ربط المسؤولية بالمحاسبة و سيادة القانون، الشيء الذي يقتضي إعادة تحليل و فحص و تقييم و تحيين جل التوصيات التي جاءت بها كل تقارير المؤسسات، و الهيئات الدستورية الوطنية منها و الدولية . في المقابل، لا بد أن نشير على أنه لا بد من التدخل لإيجاد و صياغة سبل تضمن حكاما و شفافية سلطة المراقبة الإدارية لولاة الجهات و التمهيد لطريق التأثير في كفاءات تنفيذ اختيارات الجهة، و كذا تفعيل دور المفتشية العامة للإدارة الترابية و نشر تقاريرها للرأي العام، و مراجعة الصياغة المعتمدة لمبدأ التدبير الحر التي جاء به القانون التنظيمي للجهات 111.14 ، و نص عليه دستور 2011 في المادة 136، و الذي يقصد به حرية الجهة في التداول و التقرير في إطار الاختصاصات الممنوحة لها قانونا، كما يجب أن يضع أصحاب القرار نصب أعينهم أن "كرامة" المواطن في جميع القرارات هي أساس نجاح أي إصلاح كيف ما كان، كما نص على ذلك خطاب رئيس الدولة بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2012 ، و الذي جاء فيه " لذا جعلنا من صيانة المواطن الهدف من كل الإصلاحات السياسية و الاجتماعية، و المبادرات 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..."³⁴² ، كما نشير أن حماية المال العام تعد رهانا أساسيا في سياق الحديث عن الإصلاحات السياسية و في ظل تنصيب حكومة ديمقراطية منتخبة بالمغرب. فبدون تفعيل الرقابة القضائية و الإدارية على المالية الترابية بجهات الصحراء و تعزيز دورها و توسيع مهامها، و تدبير "السلطة" و "الثروة"، و البدئ بمحاسبة كل المعنيين بقضايا الفساد المالي الترابي من منتخبين و أعيان و فاعلين، على أن تشمل التحقيقات المسؤولين الإداريين الذين راكموا الثروات خلال فترة تحملهم المسؤولية بما يضمن الحريات و الحقوق و المساءلة. كشكل من أشكال المصالحة مع مؤسسة "المواطن"، و تطوير علاقة الحاكم بالمجتمع و استعادة الثقة في المؤسسات المحلية و الجهوية و المركزية . فإذا كانت الدول المتقدمة نهجت خيار الجهوية باختلاف توجهاتها، فذلك راجع إلى أنها أدركت أن تحقيق نهضتها التنموية و عدالتها الاجتماعية و استقرارها السياسي رهين بنظام جهوي عادل يسعى لرفاهية شعوبها و المحافظة على مكانتها الدولية ، و بذلك يكون التدبير المالي السليم لجهات الصحراء السبيل لتحقيق ذلك.

³⁴² - تقرير المجلس الاقتصادي الاجتماعي و البيئي، حول "متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية"، مارس 2016، ص 3.

المطلب الثاني : آفاق التدبير المالي الجهوي .

إن النموذج المغربي ودينامية مساره الاصلاحى الجهوي، مع أنه لم يرتق على غرار التجارب الجهوية الدولية، فإن قدرته على الحد من إكراهات التدبير المالي الجهوي تتطلب منه التأسيس لمزيد من التوازنات المالية بين الدولة و الجهات عبر دعم الإمكانات المالية و عدالة التوزيع و الإنفاق (الفقرة الأولى)، مع منح الجهات قدر معقول من الاستقلالية المالية (الفقرة الثانية) ، و تدعيم حكمة التدبير المالي الجهوي (الفقرة الثالثة) .

الفقرة الأولى : الرفع من المردودية التمويلية الجبائية على المستوى الجهوي و العدالة في التوزيع و الإنفاق.

إن وضعية التبعية المالية للجهات ستجعلها رهينة بالإمدادات المالية للدولة، و عاطلة عن أدائها لأدوارها التنموية التي هي سبب وجودها ، فإذا كان القانون المتعلق بالجبائيات المحلية رقم 47.06 جاء بتوجهات إصلاحية الهدف منها هو تبسيط و مواكبة و ملائمة الإجراءات الجبائية على المستوى الجهوي و المحلي ، إلا أنه لا يزال غير كاف لسد كل النواقص التي يمكن أن تشكل عائقا على مستوى الرفع من القدرة التمويلية لمجالس الجهات ، و بالتالي تحقيقها للتنمية الجهوية المنشودة.

فمن الملاحظ ، هو قصور المنظومة القانونية الجبائية في التدخل من أجل تضريب بعض القطاعات المهمة و التي يمكن أن تساهم في الرفع من رصيد الموارد الذاتية الجهوية ، ما « يثبت بوضوح أوجه الحيف الاجتماعي في التعامل مع فرض الجبائية ، حيث تستفيد طبقات معينة في المجتمع من الإعفاءات و الامتيازات المختلفة التي تمنحها القوانين. و هذا التمييز في التعامل مع الفرض الجبائي من شأنه أن يعمق اللامساواة الضريبية، خاصة عندما يعجز المشرع عن إخضاع جميع أفراد المجتمع للقانون بالتساوي كمبدأ دستوري واجب التحقيق³⁴³ » . فمن من أجل إصلاح النظام الجبائي الجهوي، فالمشرع مطالب بتوسيع الوعاء الجبائي الجهوي، بإعادة النظر مقتضيات المادة 4 من القانون رقم 47.06 المعدل لعام 2020 و التي تحدد نطاق و أسعار الرسوم المستحقة لفائدة الجهة ، مع منحها حق الاستفادة من إتوات الصيد البحري و الأتاوى المفروضة على الامتياز لاستغلال الأماكن المخصصة للصيد داخل الأملاك العامة البحرية، و مساهمات الصيد البحري، و الرسم على استغلال المناجم، و الرسم على الخدمات المقدمة في الموانئ و المبالغ المحصل عليها عن طريق المصالحات المبرمة قبل صدور الحكم في الجرح المتعلقة بالصيد البحري ، و التي تشكل موارد مهمة على مستوى الموارد المالية للدولة ، و هو ما توضحه معطيات قانون المالية لعام 2018 حسب الجدول التالي :

³⁴³ - رضوان العنبي، "جبائيات الجهة بين إكراهات الواقع و رهان الجهوية المتقدمة" ، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية ، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي المغربي ، مكنة المعرفة - مراكش مطبعة النجاح الجديدة - العدد الأول ، سنة 2017 ، ص 184 .

الجدول رقم : 16

موارد وزارة الفلاحة والصيد البحري و التنمية القروية والمياه والغابات (قطاع الصيد البحري) حسب قانون المالية لعام

2018³⁴⁴

بيان المورد	بالملايين الدراهم
الأتاوى المفروضة على الإمتياز لاستغلال الأماكن المخصصة للصيد داخل الأملاك العامة البحرية	4 600 000
رسوم الرخص المؤداة من طرف سفن الصيد	37 388 000
أتاوات الصيد البحري	252 013 000
المساهمات المتعلقة بالصيد البحري	398 500 000
المصالحات المبرمة قبل صدور الحكم في الجنج المتعلقة بالصيد البحري	3 500 000
موارد متنوعة	6 787 000
مجموعة الإدارة العامة	702 788 000

المصدر : إنجاز شخصي بناء على معطيات قانون المالية 2018.

إن الأموال التي تجنيها خزينة الدولة من قطاع الصيد البحري كفييلة بجعل المشرع يجد مخرجا للرفع من التمويل الجهوي و لو على مستوى الرسوم الجبائية بالرفع من أسعارها و التي لن تشكل عائقا على مستوى التشدد الضريبي خاصة بالنسبة للمقاولات الكبرى للصيد البحري ، و التي يضم المغرب عدد كبيرا منها، و التي تجني بدورها أرباحا طائلة من هذا القطاع مقابل عدة امتيازات. كما لا ننسى الرسوم التي تدخل في نطاق موارد مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري .

نفس الأمر بالنسبة للرسم على استغلال المناجم و الذي يعرف بدوره موارد مالية لا بأس بها، إضافة إلى موارد رسوم أخرى تدخل في نطاق الموارد المالية لوزارة الطاقة و المعادن و التي يوضح لنا الجدول أدناه موارد هذا الرسم حسب معطيات قانون المالية لعام 2018 .

³⁴⁴ - ظهور شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الاخر 1439 (25 ديسمبر 2017 بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، مرجع سابق.

الجدول رقم : 17

الرسم المفروض على رخص التنقيب عن المناجم ورخص الاستغلال ورسم نقل ملكية الرخص حسب قانون المالية لعام 2018³⁴⁵.

السنة	بيان المورد	طبيعة المورد
2018		
7 500 000	الرسم المفروض على رخص التنقيب عن المناجم ورخص الاستغلال ورسم نقل ملكية الرخص	10

المصدر : انجاز شخصي بناء على معطيات قانون المالية 2018.

إن الغاية من الرفع من أسعار هذه الرسوم و خلق رسوم مماثلة، هو توسيع مجال تطبيق الضرائب المحلية و الرسوم شبه الضريبية لصالح الجهات³⁴⁶. و بالتالي الرفع من القدرة التمويلية للجهات نظرا لندرة الموارد المالية مقابل حجم الاختصاصات الموكولة إليهما، كما أن الرفع من أسعار هذه الرسوم سيساهم ولو بشكل يسير في حل أزمة الاستقلال المالي للجهات، و لو على مستوى الاستقلال المالي الجبائي . كما أن المشرع ملزم برصد موارد مالية قارة و كافية للجهات من أجل تمكينها من ممارسة الاختصاصات الذاتية المخولة لها تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 141 من الدستور، عكس التدرج الذي يعمل به لرصد الموارد المالية المخصصة للجهات بموجب أحكام المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات، علما أنه جعل من التدرج مبدأ لنقل الاختصاصات طبقا لمقتضيات المادة 80 من نفس القانون التنظيمي. كما يجب خلال إصلاح النظام الجبائي الترابي، عدم اعتبار الجبايات مجرد آلية لتحصيل الموارد المالية الكفيلة بتغطية التكاليف العمومية ، بل يجب اعتبار الآلية الجبائية أداة للسياسة الاقتصادية لها دورها البالغ الأهمية في تعزيز مسلسل اللامركزية³⁴⁷.

فمن المبادئ الرئيسية الموجهة لإصلاح النظام الجبائي المحلي، نجد استهداف التبسيط و الانسجام و التركيز على النجاعة و العدالة و الشفافية، حيث يجب أن يكون هذا النظام واضح الرؤية حتى يسهل تقبله و التفاعل معه على نحو إيجابي من طرف الملزمين، كما يجب أن يشمل الإصلاح، بالإضافة إلى مراجعة و تحسين المنظومة القانونية، و إصلاح الأجهزة و المساطر الإدارية و أنماط القيادة و التوجيه، و كذا الموارد المخصصة لإدارة الجبايات

³⁴⁵ - ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الاخر 1439 (25 ديسمبر 2017 بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، مرجع سابق).

³⁴⁶ - اللجنة الاستشارية للجهوية ، الكتاب الثاني ، سنة 2011 ، ص132.

³⁴⁷ - المجلس الأعلى للحسابات ، تقرير حول الجبايات المحلية ، مرجع سابق ، ص 163.

المحلية³⁴⁸. وهو ما جاء في توصيات تقرير المجلس الأعلى للحسابات لعام 2015 المتعلق بالجبايات المحلية في سياق الجهوية المتقدمة ، حيث يوصي المجلس ب :

- بلورة منظور موحد للجبايات المحلية تتيح تنمية الموارد الجبائية اللازمة للجماعات الترابية؛
- تبسيط و تحقيق الانسجام و التركيز أكثر على النجاعة و العدالة و الشفافية الجبائية التي من شأنها تسهيل انخراط الملزمين و تقوية تقبلهم للجبايات المحلية؛
- ضرورة اعتماد منهجية تقوم على تدوين موحد للتشريع الجبائي، يضم في نفس الوقت تشريعا خاصا بالدولة و آخر بالجماعات الترابية؛
- مراجعة بعض المساطر الجبائية قصد جعلها أكثر مرونة و بساطة و انسجام؛
- إبلاء الأولوية لنشر دورية تطبيقية للجبايات المحلية؛
- الالتزام بإعداد تقارير سنوية حول الجبايات المحلية تتضمن على الخصوص الإصلاحات الجارية أو المرتقبة، و كذا إنجازات السنة المالية المعنية فيما يتعلق بالرسوم المحلية المدبرة من طرف الدولة، و المدبرة من طرف الجماعات الترابية و الموارد المحولة إليها ؛
- إحداث لجنة مالية للجماعات الترابية تكون ذات بعد أفقي³⁴⁹.
من جهة أخرى ، نجد أن مسألة توزيع الموارد المالية على المستوى الجهوي « لازالت تطرح نفسها في الوقت الراهن من خلال المعايير التي تقوم بناء عليها السلطات المركزية على توزيع هاته الأموال على الجهات، و هو ما يطرح التساؤل التالي: إلى أي حد يسمح نظام التوزيع بإدخال تعديل جديد ؟ و ماهو معيار التوزيع الذي سيكون الأكثر ملائمة؟ و ماهي طرق و شروط الأهلية الواجب اعتمادها؟³⁵⁰ .
- من زاوية أخرى ، تنص المادة 139 من دستور 2011 على أن الجهات تضع آليات تشاركية للحوار و التشاور ، و ذلك لتيسير مساهمة المواطنين و المواطنين و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها.
- إن الجهات مطالبة اليوم طبقا للمقتضيات الدستورية بعقلنة نفقاتها عن طريق تطبيق الميزانية التشاركية .
فإشراك المواطنين و المواطنين في تحديد نفقات هذه الجهات يسمح لهذه الأخيرة بالاستفادة من خبرتهم بصفتهم

³⁴⁸ - نفس المرجع السابق ، ص 164.

³⁴⁹ - نفس المرجع ، ص 170.

³⁵⁰ - اللجنة الإستشارية للجهوية ، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الثاني ، التقطيع الجهوي ، مرجع سابق ، ص 136.

مرتفقين للمرافق الجهوية ، و بالتالي "الإنفاق بشكل أفضل". كما يمكن أيضا أن يضع قراراتها المشتركة تدعم شفافية ميزانيتها و شفافية ماليتها الجهوية .

ففي بعض تطبيقات الميزانية التشاركية، يمكن القرار المشترك من الرفع من حس المسؤولية لدى المواطنين و المواطنين، يصل إلى حد الرفع من نسبة استخلاص الضرائب المحلية. فعلى سبيل المثال ، في "كامبيناس" و "ريسيبي" ب (البرازيل)، و في "كوينكا" ب (الإكوادور)، تحسن تحصيل الضرائب بشكل ملموس خلال بضع سنوات فقط ، بينما في "بورتو اليجري" ب (البرازيل)، انخفض مستوى متأخرات الضريبة العقارية من 20 % إلى 15 % و كانت النتيجة المنطقية أنه في أقل من 10 سنوات ، انتقلت الضريبة العقارية من 6 % الى 12 % من المداخيل العادية الجماعة³⁵¹.

فالميزانية التشاركية لا تمس مجموع الميزانية ، فهي تتعلق فقط بنسبة من ميزانية التجهيز أو ميزانية الاستثمار، حيث يختار مجلس الجماعة إخضاع نسبة منها لمسلسل القرار المشترك³⁵².

إن اعتماد المقاربة التشاركية في اتخاذ القرارات المالية الجهوية « سيسمح لا محالة في ترتيب أولويات هذه الجهات، حيث يتم توجيه الموارد المالية العامة الجهوية نحو الاحتياجات الحقيقية بدل إنفاقها في حاجات تعتبر ثانوية بالنسبة للمواطنين، و عدم الاتكال على الموارد المرصودة من قبل الدولة، و التخفيض من حدة التشدد الضريبي على المواطنين³⁵³ ». فالموارد المالية المرصودة للجهات تحتاج إذن إصلاحا جذريا على مستوى التوزيع و الإنفاق و هو ما أكدت عليه اللجنة الاستشارية للجهوية و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي و كذا الملتقى البرلماني للجهات لعام 2017 في مجموعة من التوصيات أهمها ما يلي:

- « استخدام التحويلات المبنية على النتائج ، حيث يبقى الحصول على التمويلات و حجمها رهينا بالنتائج التي تحققها الجهات³⁵⁴ » .
- « تحديد سبل مبتكرة و منصفة و متناسبة مع حاجيات الجهات في مجال التمويل، لتوزيع الموارد المالية و الضريبية، بما في ذلك موارد صندوق التأهيل الاجتماعي و صندوق التضامن بين الجهات ، مع اعتماد معايير و

³⁵¹ - المديرية العامة للجماعات المحلية ،"الحكامة التشاركية المحلية : القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية"، يوليو - سنة 2017، ص 11 - 12 .

³⁵² - نفس المرجع ، ص 22.

³⁵³ - رضوان العنبي،"جبايات الجهة بين إكراهات الواقع و رهان الجهوية المتقدمة"، التمويل الترايبي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية ، سلسلة الندوات حول التمويل الترايبي، مكتبة المعرفة - مراكش ، العدد الأول ، ص 187 .

³⁵⁴ - نفس المرجع السابق ، ص 137.

مؤشرات يراعى فيها أساسا مستوى التنمية البشرية و التجهيزات العمومية و البنيات التحتية و المعدل العام للنشاط في الجهة ؛

- المراقبة الصارمة لتطور نفقات التسيير ، و خاصة تلك المتعلقة بالموظفين، عن طريق تحديد سقف أعلى لهذه النفقات ، و إجراء عمليات افتتاح مالي لتتبع هذا السقف المحدد ، و اقتراح تدابير مناسبة للإبقاء على النفقات ضمن الحدود المقررة مسبقا³⁵⁵ .
- « ضرورة وضع آليات للتتبع عن طريق وضع نظام جهوي للمعلومات الإحصائية و تتبع المالية الترايبية³⁵⁶ .
- « العمل على تحديد اختصاصات الجهات بشكل يمكنها من معرفة المشاريع و القضايا المسؤولة قانونا عن تمويلها³⁵⁷ .
- « استعجالية بلورة نموذج تنموي يعتمد على آليات منصفة و سياسات عمومية للحد من الفوارق و محاربة الفقر و الهشاشة و التوزيع العادل للثروات ؛
- الاستهداف العقلاني للفئات الأكثر فقرا و في و ضعية هشاشة، و ضررا و إرساء آليات منصفة لتوزيع الثروة الوطنية المنتجة ؛
- التعجيل ببناء نماذج تنموية جهوية و ترايبية تمكن من القضاء على الفجوات المجالية بين المناطق و الجهات، من خلال تفعيل جميع آليات التضامن بين الجهات، و إعادة صياغة علاقة جديدة و أجراً أكثر و اقية لصندوقي التضامن و التأهيل الاجتماعي³⁵⁸ .

الفقرة الثانية : تعزيز الاستقلال المالي الجهوي .

إذ كان للعنصر المالي مكانة هامة في كل السياسات العمومية الجهوية و أداة تمويل و تنفذ بها السياسات و المشاريع التنموية بالجهات ، و تترجم به المجالس الجهوية المنتخبة برامجها السياسية على الواقع الملموس ، فالموارد الذاتية سواء الجبائية و غير الجبائية لتمويل ميزانية الجهات (أولا) ، مقابل الحد من الرقابة القبلية الممارسة عليها (ثانيا) يعتبران حجرا الزاوية لمنح الجهات حد معقول من الاستقلالية .

³⁵⁵ - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، تقرير حول متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية ، مرجع سابق ، ص 107.
³⁵⁶ - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي ، " التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، و دور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد و بلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي وتعزيز الاستثمار و تحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة"، مرجع سابق، ص 28 .
³⁵⁷ - خلاصات و توصيات الملتقى البرلماني للجهات ، مرجع سابق.
³⁵⁸ - المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية ، مرجع سابق ، ص 6-7-8-9 .

أولاً : دعم الموارد المالية الجهوية .

يتضح لنا أن الاستقلال المالي الجهوي رهين في شقه الأول بإشكالية التدبير المالي المركزي للميزانية العامة للدولة، وفي تحديد الأولويات التي يجب أن تصرف فيها هاته الأموال، مع الأخذ بعين الاعتبار مدى تأثير البعد المالي للجهات على استقلاليتها ، وبالتالي على مكانة الجهوية المتقدمة كخيار للدولة لا رجعة فيه. على هذا الأساس تحتاج الجهات إذن إلى تنمية موارد جديدة ذاتية ، من أجل الرفع من قدرتها على تمويل أعمالها و مشاريعها، و الاستجابة لتطلعاتها التنموية. و نستعرض في هذا الشأن بعض المقترحات العملية التي تظل في متناول الجهات:

- « التشجيع على خلق أنشطة ومشاريع مبتكرة ، تدر موارد مالية إضافية؛
- توسيع نطاق المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص و العام ليشمل الجماعات الترابية ، و بصفة خاصة لجعلها تستفيد من آليات " الحوار التنافسي " ، بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة و التمويل ؛
- اللجوء إلى الاقتراض في حدود مؤطرة ، و بكيفية معقولة متناسبة مع قدرات الجهات على الاقتراض ، مع ترجيح كفة القروض ذات الكلفة التفضيلية التي يمكن تحملها؛
- تعزيز قدرات الجهات على الاقتراض ؛
- النهوض بالتعاون الدولي اللامركزي الذي يمكن أن يشكل حلاً لتعبئة التمويلات الإضافية»³⁵⁹ .
- « التعجيل بإعادة النظر في قانون الجبايات المحلية للرفع من المداخيل الذاتية للجهات (الرسوم الثلاثة المخولة لها و نسب الرسمين على الخدمات الجماعية ، و موارد المقالع) ؛
- تنظيم لقاءات تشاورية مع المجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات من أجل تحديد تشاركي للتوصيات ذات الأولوية التي يمكن إجرائها على المديين القصير و المتوسط في مجال التدبير المالي للجهات³⁶⁰ .» .
- « وضع إطار منهجي يمكن من استثمار آليات التشاور المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجهات ، و كذا آليات التخطيط الترابي التشاركي³⁶¹ .» .

³⁵⁹ المجلس الاقتصادي و الاجتماعي والبيئي ، " تقرير حول متطلبات الجهوية و تحديات اندماج السياسات القطاعية " ، مرجع سابق ، ص107.

³⁶⁰ - خلاصات و توصيات الملتقى البرلماني للجهات ، 16 نونبر 2017 ، مرجع سابق .

³⁶¹ - المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، " الإطار الاسترشادي لإعادة بناء النموذج التنموي لمغرب الغد من مدخل العدالة الاجتماعية والمجالية " ، 19 - 20 فبراير - سنة 2018 ، ص7.

ثانيا : تقليص الرقابة القبلية الممارسة على الجهات .

تعتبر الرقابة القبلية الممارسة على الجهات قيда على استقلال القرار المالي الجهوي « من حيث اعتماد و تنفيذ برامجها بشكل مستقل . الشيء الذي جعل اللجنة الجهوية الاستشارية للجهوية المتقدمة تقترح ضرورة إعادة النظر في مفهوم الوصاية التقليدي، وذلك بالحد من المراقبة القبلية مع الحفاظ على الرقابة القضائية للشرعية، كما اقترحت الإبقاء على المصادقة المسبقة على المداورات المتعلقة بالالتزام المالي، وذلك لاحترام مبدأ التوازن المالي³⁶² . وفي نفس الاتجاه اقترحت اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، « حذف المصادقة القبلية التي تقوم بها وزارة الداخلية على صفقات الأشغال و التوريدات و الخدمات في إطار الميزانيات المصادق عليها³⁶³ .» و هو نفس الإتجاه الذي سار نحوه التطور الحديث للوصاية الترابية في التشريع المقارن³⁶⁴ . إن ضخامة الحاجيات الجهوية، تتطلب نوعا من التمويلات التي تتناسب و حاجياتها , ما يتطلب مجهودا إضافيا من طرف الجهات للرفع من قدرتها التمويلية. كما أن السلطات المركزية مجبرة هي الأخرى مستقبلا على منح هذه الجهات اختصاصات واسعة و الحد من الرقابة القبلية الممارسة عليها تأهילה لاستقلال قرارها المالي و إعطاءها البعد الدستوري في مدلوله الحقيقي. فمختلف أعطاب التدبير الجهوي المرصودة من قبل أجهزة الرقابة تثير عدة تساؤلات « حول :

- فعالية الرقابة القبلية كما هي منصوص عليها و كما هي ممارسة حاليا ؛
 - ملاءمة تخفيفها لصالح رقابة مصاحبة و رقابة بعدية .
- ففي أفق التخفيف مستقبلا من الرقابات القبلية لصالح الرقابات المصاحبة و البعدية، يمكن اقتراح ما يلي:
- الإبقاء على المراقبة على الأشخاص مع تكييفها مع تطور المسلسل الديمقراطي الذي من شأنه أن تتولد علاقات جيدة بين المنتخبين و الوزارة المكلفة بالجماعات الترابية ؛

³⁶² - اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة الكتاب الثاني ، مرجع سابق ، ص 20.

³⁶³ - نفس المرجع ، ص 22.

³⁶⁴ - لقد عرفت التجربة الفرنسية منذ الثمانينات تحولات جوهرية مست مختلف مؤسساتها الإدارية، فبفعل قوانين اللامركزية استبدلت الوصاية السابقة بالوصاية اللاحقة ، ، كما عمل قانون 2 مارس 1982 الخاص بالجهة ، على وضع حد للوصاية السابقة. أنظر :

Autin Jean-Louis et Ribot catherine , droit administratif général imprimerie roto impression en France,4° édition, jouillet - 2005,p,58-59.

- الإبقاء على المصادقة المسبقة على المداولات المتعلقة بمخططات التنمية والأعمال التي تقتضي الالتزام المالي ، للسهر على تجانس الأولى مع الإستراتيجية الوطنية و على احترام متطلب التوازن المالي من قبل الثانية ، مع مراعات بعض الشروط على سبيل المثال لا الحصر:
 - توافر شروط الحكامة الجيدة في ميدان الشفافية ؛
 - اعتماد معايير ملزمة وسهلة للافتحاص (إجبارية فائض المداخيل العادية، تحديد سقف للمديونية وخدمة الدين، تحديد أعباء التسيير/المداخيل العادية أو الموارد الذاتية...) ؛
 - التخفيف من المراقبة القبيلية على صحة المداولات و القرارات الأخرى للمجالس، خاصة بالتقليص من آجال الرد من قبل السلطات المكلفة بالمراقبة ؛
 - تقوية طرق الطعن أمام الوزير الأول و الاحتكام لدى أجهزة مستقلة ؛
 - حذف وزارة الداخلية للمصادقة القبيلية على صفقات الأشغال و التوريدات و الخدمات المبرمة في إطار الميزانيات المصادق عليها ؛
 - الاكتفاء بالمراقبة المالية و المحاسبية للخزينة العامة على الالتزام و أداء النفقات ؛
 - تعزيز المراقبة البعدية الممارسة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، و المفتشية العامة للمالية ، و المفتشية العامة للإدارة الترابية ؛
 - اطلاع المجالس الجهوية على تقارير الافتحاص و المراقبة ، و التقييم لدراستها و مناقشتها و استنتاج الإجراءات التصوبية ؛
 - إنشاء ثقافة حقيقية للمطابقة و لتدبير المخاطر³⁶⁵ .
 - تعويض المراقبة القبيلية بالمراقبة المواكبة ، و تعزيز المراقبة البعدية و تأطيرها و تنظيمها، انسجاما مع مبدأ " التدبير الحر "، من أجل تكريس منطق تقييم التدبير من خلال النتائج ، المبني على تعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة³⁶⁶ .

³⁶⁵ - اللجنة الإستشارية للجهوية ، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الثاني ، التقطيع الجهوي ، مرجع سابق، ص 116-117..

³⁶⁶ - المجلس الاقتصادي والإجتماعي والبيئي ، " التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ، و دور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد و بلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي و تعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة"، إحالة رقم 17، 2015، ص 115.

الفقرة الثالثة : تكريس دعائم حكمة التدبير المالي الجهوي .

تعد الحكامة، وسيلة حاسمة لقياس درجة نجاح أي نظام جهوي و مدى أجزأته على أرض الواقع، و نظرا لأهميتها في ترشيد و ضبط مسارات التدبير المالي الجهوي، ارتأينا أن نتخذ مدخلا لها في هذا الشق من البحث ، عبر شفافية تدبير المال العام (أولا)، ثم تدعيم حكمة الأحزاب السياسية (ثانيا) ، و حكمة تدبير التكوين المستمر (ثالثا) .

أولا : شفافية تدبير المال العام الجهوي .

نظرا لحجم الآفات التدبيرية التي أبانت عنها التجربة الجهوية الأخيرة ، يكون من الطبيعي أن تنعكس أسبابها بشكل سلبي على مستوى التدبير المالي للجهات ، إن لم يتم تدارك الأمر بشيء من الصرامة و الحزم، من خلال بلورة سبل للإصلاح و بدائل لتجاوز الاختلالات التدبيرية التي يمكن أن تعترض سبيل نجاح خيار الجهوية المتقدمة ، و هو ما سنحاول إبرازه من خلال بعض التوصيات التي جاءت بها الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة باعتبارها هيئة دستورية.

فعلى مستوى الهيئة إلزامية اعتماد منظومة ملائمة لتدبير الموارد البشرية تنبني على ضرورة العمل بإعادة انتشار الكفاءات ، و تخصيص مكانة متميزة للتكوين ، و اعتماد إجراءات للوقاية من تضارب المصالح ، في حين توصي الهيئة بتعزيز شفافية الإدارة الترابية من خلال نهج سياسة إعلامية لإخبار المواطنين بالأنشطة و البرامج مع ضمان احترام حق المواطنين في الولوج إلى المعلومات ، و مراجعة و تبسيط المساطر الإدارية المعتمدة على مستوى الإدارة الترابية.

من جانب آخر ، توصي الهيئة بالتأكيد على النزاهة و الشفافية في التدبير المالي من خلال توضيح إجراءات اعتماد الميزانية، و اعتماد آليات الميزانية المفتوحة مع الالتزام بوضع إجراءات لمنع أي تحايل على مساطر تنفيذ الميزانية.

في نفس السياق، توصي الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بتوحيد المبادئ و القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية ، و تأطير السلطة التقديرية المخولة لصاحب المشروع بضوابط تحول دون التحريف ، مع ضرورة مراجعة تركيبة لجنة التتبع و الطعن، لضمان الاستقلالية و الانفتاح على فعاليات من خارج الإدارة ، مع التأكيد على عضوية الهيئة المركزية ، و العمل على تبسيط مساطر إبرام الصفقات.

تطوراً لأنظمة المراقبة والمساءلة ، ترى الهيئة ضرورة مراجعة نظام الوصاية والمراقبة من خلال التخفيف من حدة الوصاية، تفعيل المراقبة البعدية بدل المراقبة القبيلية، مع الاحتفاظ بالمراقبة الشرعية وتدعيم فعاليتها هي الأخرى، مع ضمان تفعيل مقتضيات القانون المتعلق بالتصريح بالممتلكات رقم 54.06 من طرف المسؤولين عن تدبير الشأن المحلي، وكذا تعزيز فعالية المجالس الجهوية للحسابات ، وذلك بتسوية المشاكل المتعلقة بالإدلاء بالحسابات، وتقديم المساعدة التقنية لتطوير تحسين التدبير المالي المحلي، مع اعتماد المراقبة المندمجة لتقييم أداء مختلف المتدخلين في مسلسل التدبير المالي المحلي.

تعزيزاً لدور الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة في مكافحة الفساد على المستوى الجهوي ، توصي هذه الهيئة بضرورة إحداث لجن جهوية أو محلية يعهد إليها بتقديم العون والمساعدة للهيئة في القيام بمهامها، وتزويدها بالوسائل المالية والبشرية ، كما توصي بمواصلة تدعيم ديوان المظالم مالياً وبشياً لتعزيز دوره في مواكبة دينامية الجهوية الموسعة.

في نفس السياق ، توصي الهيئة بتقوية التنسيق والتعاون بين هيئات المراقبة والوساطة والتتبع من خلال إحداث أقطاب جهوية للكفاءة للدراسة وتبادل المعلومات وضبط المخالفات والوقاية منها، مع ضمان ربط علاقات منتظمة بين المحاكم الإدارية والمالية لتبادل الآراء والمقترحات ، ثم الأحكام الصادرة ، مع تمكين هذه الأخيرة من حق اللجوء إلى وكيل الملك لدى المحاكم المختصة عند الوقوف على أفعال مجرمة بمقتضى القانون الجنائي.

توسيعاً لدائرة التعاون والتواصل من أجل التصدي لظاهرة الفساد ، تؤكد الهيئة على ضرورة تنمية وتفعيل آليات التواصل والتبليغ من خلال إنجاز حملات تواصلية وتحسيسية بغرض انخراط مختلف الشرائح الاجتماعية في برنامج مكافحة الفساد، مع إدماج مفاهيم النزاهة والقيم المهنية في مخططات التربية والتكوين على مختلف المستويات، إضافة إلى استصدار قانون لحماية الشهود والضحايا والمبلغين ومراجعة الفصل 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لتيسير انخراط الموظفين المحليين في التحالف الموضوعي لمكافحة الفساد ، كذلك العمل على تشجيع المشاركة النشطة للمجتمع المدني في محاربة الفساد، وتشجيع الهيئة في الانخراط في عقد شراكات بينها وبين الجهات والجماعات.

وفي سياق تدعيم النزاهة والشفافية والاستقلالية ، توصي الهيئة في تقريرها على اعتماد سياسة جنائية جديدة لمكافحة الفساد عبر ضمان حقيقي للاستقلال الوظيفي للقضاة ، وتحسين المساطر المتعلقة بالبث في قضايا الفساد ، و الحد من مختلف الامتيازات والحصانات. كما توصي بتحصين الجهاز القضائي نفسه من

الفساد من خلال تفعيل نظام التصريح بالامتلاكات ، مع تمكين المتقاضين من الحصول على المعلومات القانونية والقضائية، و الرفع من كفاءة و فعالية الجهاز القضائي عبر اعتماد سقف زمني معقول للبت في القضايا المعروضة ، وإزالة العقبات الحائلة دون تنفيذ الأحكام، و تبني قضاء متخصص في مجال مكافحة الفساد³⁶⁷ .
كما يتطلب الأمر:

- « الاحترام الصارم و التكريس الفعلي لمبدأ سيادة القانون ؛
- إعادة النظر في منظومة الرقابة المالية من حيث الأدوار ، و الوظائف و التمويل و الاستقلالية ؛
- تعزيز دينامية مراقبة المحاكم المالية من خلال التفعيل الكامل لصلاحياتها في ميدان التأديب المالي؛
- تطوير اليات المساءلة و اعطاء الحساب
- التنصيص على الزامية نشر المحاكم المالية لتقارير سنوية خاصة بالجهات ؛
- اعداد برامج عمل جهوية لتعزيز النزاهة و مكافحة الفساد ؛
- تحريك المتابعات الجنائية في حق مرتكبي المخالفات المالية المرصودة ؛
- العمل على حصر و ضبط المنازعات القضائية التي تدبرها مختلف الجهات عن طريق احداث اليات تمكن من تتبعها و الرفع من نجاعة تديرها ؛
- تحيين المقتضيات القانونية المنظمة لاختصاصات الوكيل القضائي للجهة ، و توسيع صلاحياته بمنحه اختصاصات ملزمة بقوة القانون بدل دوره الاستشاري ، و كذا مهمة الدفاع عن الجهات بشكل تلقائي بدل تكليفه من الجهة ، و منحه الوسائل و السلطات الكفيلة لحماية المال العام الجهوي و تمكينه من الوسائل القانونية الكفيلة لقيامه بالاجراءات التحفظية ضمنا لتنفيذ الأحكام القضائية عند صدورها ؛
- التكوين المستمر في مجال تدبير المنازعات و جعل الاستشارة القانونية في هذا المجال أساسا لتدبير المنازعات ؛
- ايجاد الحلول البديلة لفض المنازعات عن طرق المسطرة التصالحية في كل القضايا التي تكون فيها مسؤولية الجهة ثابتة ، نظرا للدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المسطرة في التقليل من حجم المنازعات ، و الاسراع في حلها ، و بالتالي ربح الجهد و الوقت و التكلفة³⁶⁸ .»

³⁶⁷ - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامة الجيدة والوقاية من الرشوة ، مارس - سنة 2010، ص 21-24.

ثانيا : تدعيم الحكامة الحزبية : عن طريق تعزيز شفافية الحياة السياسية و تخليق الشأن المحلي ، و ضرورة مراجعة المقتضيات الرادعة للفساد المتضمنة بالمنظومة الحزبية و الانتخابية الحالية من خلال تبني ميثاق وطني للأخلاقيات من طرف الأحزاب السياسية و العمل على نشر مضامينه. عن طريق « توفير فرص عملية لتأهيل المنتسبين للأحزاب أخلاقيا و مهنيا ، لممارسة تدبير الشأن العام الترابي ، و ذلك من خلال إرساء هياكل قارة لدى الأحزاب السياسية أو بالتضامن فيما بينها ، تعمل على وضع و تنظيم برامج و دورات تكوينية لفائدة منخرطها ، مع ربط تزكيات الانتخابات بضرورة الاستفادة من البرامج و الدورات التكوينية ، و كذا وضع اجراءات تعاقدية تضمن التزام الأحزاب في اختيارها المرشحين للانتخابات ، بمبدأ التطابق بين البرنامج الحزبي الانتخابي و بين المرشحين المؤهلين لتنفيذه³⁶⁹ . كما يتطلب الأمر « تضمين قانون الأحزاب مقتضيات تنص على المسؤولية المدنية للأحزاب فيما يتعلق بجميع أفعال الفساد المرتكبة من طرف المرشحين للانتخابات المنتسبين إليها، بما يتفق مع مقتضيات المادة 26 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد³⁷⁰ . و تعزيز الحكامة الانتخابية عبر : التنصيص على عدم الأهلية للترشح بالنسبة ل:

- الأشخاص الذين صدرت في حقهم أحكاما بالغرامات من طرف المجلس الأعلى للحسابات ، أو باستعادة الأموال المطابقة للخسائر التي سببها للمرافق التي تحملوا مسؤولية تدبيرها ؛
 - الأشخاص الذين حكم عليهم بحكم نهائي بسبب ارتكابهم جرائم الأموال المنصوص عليها في القانون الجنائي ؛
 - الأشخاص الذين أصدر المجلس الدستوري قرارات بإلغاء نجاحهم على خلفية ارتكابهم مناورات تدليسية أو تقديمهم لأموال أو منافع قصد التأثير على الناخبين؛
 - الأشخاص الذين توجد في ذمتهم ديون ترجع للدولة³⁷¹ .
- كما أن الأمر يتطلب من جانب آخر إعادة النظر في القانون المنظم لانتخاب أعضاء المجالس الترابية ، خاصة الجهات على مستوى الشق المتعلق بشرط الكفاءة العلمية بالنسبة لكافة أعضاء مجالس الجهات.

³⁶⁸ - سيدي ابراهيم فعرس ، التدبير المالي الجهوي الجديد في ضوء تقارير المحاكم المالية بالمغرب ، المركز العربي الديمقراطي - مجلة العلوم السياسية و القانون ، العدد 24 أكتوبر / تشرين الأول ، المجلد 4، سنة 2020 ، ص 203-204 .

³⁶⁹ - الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، " نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة على المستوى الترابي " ، دراسة بطلب من مجلس المستشارين ، مرجع سابق ، ص 44 .

³⁷⁰ - الملخص التنفيذي لتقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، سنة 2010 - 2011 ، ص 19 .

³⁷¹ - نفس المرجع ، ص 19 .

ثالثاً: حكاية تدير التكوين المستمر .

تتطلب عملية تقوية القدرات التكوينية للمنتخبين عدة آليات لتحقيق الأهداف المنشودة ، لذلك توفر الدولة الآليات الضرورية لمساندة الجهات لبلوغ حكاية جيدة في تدير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة لها ، و ذلك بدعم قدراتهم التديرية³⁷² .
وهو ما يتطلب إعادة النظر في سبل إعداد التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر (أولا) و عقلنة مساهمات الجهات في تحمل مصاريفه (ثانيا) .

1 - التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر .

تشرف الجهات كم أشرنا سابقا بتنسيق مع الجماعات الترابية الأخرى ، على إعداد تصميم مديري جهوي للتكوين المستمر³⁷³ ، لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية .
و يعهد إلى اللجنة الجهوية المكلفة بالتكوين المستمر التي تحدث تحت رئاسة رؤساء مجالس الجهات ، عملية إعداد التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر و تحيينه ، و كذا وضع البرنامج السنوي لهذه الدورات التكوينية ، مع تحديد الفئات المستهدفة منها و المدة الزمنية و التكاليف المالية المخصصة لذلك ، إضافة إلى إعداد تقرير سنوي حول حصيلة برنامج التكوين في متم شهر نوفمبر من كل سنة ، و تتألف هذه اللجنة من :

- رؤساء مجالس العمالات و الأقاليم الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة أو من ينوب عنهم؛
- رئيسا الجماعتين اللتين تضمان أكبر عدد من السكان على مستوى كل عمالة أو إقليم من العمالات أو الأقاليم المكونة للجهة ؛
- ممثلو عمال العمالات و الأقاليم بالجهة ؛
- رئيس اللجنة الدائمة التابعة لمجلس الجهة المكلفة بالتكوين المستمر ؛
- ممثل و إلى الجهة ؛
- مسؤول التكوين المستمر بإدارة الجهة³⁷⁴ .

يتضح للمهتمين بتدير الشأن الجهوي ، أن كل مسارات التدير سواء كان تديرا إداريا أو ماليا ، تتولاه هيآت غير منتخبة ، إما سلطات الوصاية و مصالحها المركزية ، و إما جهات و مؤسسات أخرى في إطار التعاون أو

³⁷² - المادة 250 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

³⁷³ - التصميم المديري الجهوي للتكوين المستمر وثيقة جهوية تحدد، انطلاقا من تشخيص أولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمهام التديرية المسندة إليهم، والاختصاصات المخولة للجماعات الترابية محاور و أولويات التكوين، والمدة الزمنية التي يستغرقها، والغلاف المالي الذي يتعين رصده له.

³⁷⁴ - المادة 4 من المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ومدتها وشروط الاستفاد منها و مساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها، مرجع سابق.

الشراكات و هو ما سار على مستوى إعداد التصميم المديرى الجهوى للتكوين المستمر ، لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، و الذى تشرف عليه نظريا الجهات حسب مقتضيات المادة 250 من القانون التنظيمى للجهات ، و هو ما لا يمكن تحقيقه فى ظل تدنى المستويات التعليمية للمنتخبين ، و الدليل على ذلك هو لجوء غالبية الجهات إلى مكاتب الدراسات و الجامعات لإعداد تصاميم التكوين المستمر الجهوية و كمثل على ذلك التصميم المديرى لمجلس جهة فاس- مكناس ، و الذين اعتمدنا عليه فى هذا الشق على مستوى التشخيص أعلاه ، حيث لجأ مجلس هذه الجهة إلى جامعات و مؤسسات التعليم العالى بالجهة و التنسيق مع جامعة الأخوين لإعداد هذا التصميم ، ما يؤكد إلزامية شرط الكفاءة العلمية.

فرغم المهام التى ألزم المشرع بها الجهات عن طريق لجائها الجهوية المكلفة بالتكوين المستمر طبقا لمقتضيات المادة الرابعة من المرسوم المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية و مدتها و شروط الاستفادة منها و مساهمة الجماعات الترابية فى تغطية مصاريفها . يبقى تحديد الحاجيات فى مجال التكوين يقتضى معرفة مستوى قدرات المنتخبين و طبيعة الأدوار و المهام المخولة إليهم ، كما أن تحديد محاور و عناصر التكوين يجب أن تنسجم و الحاجة إلى الفعل و الأداء الجيدين، ذلك أن تطوير الأداء و تقوية القدرات تعززان فاعلية الأعضاء حتى لا ينحصر فقط فى الحضور و متابعة أشغال المجالس الترابية التى ينتمون إليها، ولكن أيضا فى جعل مشاركتهم قوة اقتراحية و أداء فعالا لمهامهم التديرية.

لذلك لابد أن يتم إعداد التصميم المديرى الجهوى للتكوين المستمر انطلاقا من عملية التشخيص الأولى، وفق منهجية علمية تجعل من صياغة وثيقة التصميم المديرى الجهوى للتكوين، وثيقة جهوية، منسجمة مع كل العناصر و المراحل التى تعرفها دورة المشروع . و من تم فعلمية التشخيص هاته تسعى إلى رصد:

- طبيعة الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية فى جميع المجالات : المالية، القانونية، الإدارية وغيرها؛
- شرائح المستفيدين من برامج التكوين ؛
- طبيعة المهام التديرية المسندة إليها ؛
- قدرات و مؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية ؛
- أولويات التكوين المستمر ؛
- أشكال التكوينات حسب مخرجات التشخيص ؛
- الإطار الزمنى لإنجاز دورات التكوين ؛

- الميزانية التقديرية لبرامج التكوين حسب السنوات .
- لتأتي بعد ذلك مرحلة فرز مخرجات التشخيص و المتمثلة في :
- تحديد الإطار المنطقي لمشروع التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر للجهات كإطار منهجي و بيداغوجي للتجاوب مع حاجيات التكوين المستمر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية التابعة للجهة ؛
- إعداد معطيات و بيانات عن طبيعة و نوعية المعارف و التكوينات المتعلقة بمجال اختصاص الجماعات الترابية ؛
- رصد المعارف التي تعكس التجربة المهنية لأعضاء مجالس الجماعات الترابية ؛
- إنجاز بيانات تعكس نوعية مهارات أعضاء مجالس الجماعات الترابية في مجالي التدبير ، و التسيير ؛
- مسك معطيات تعكس نوعية الأدوار و المهام المسندة إلى أعضاء مجالس الجماعات الترابية؛
- حصر أهم المعوقات والإكراهات التي تواجه أعضاء مجالس الجماعات الترابية في مزاولتهم للمهام المسندة إليهم ؛
- فهم نوع الكفايات التنظيمية والقانونية والمؤسسية لأعضاء مجالس الجماعات الترابية ؛
- الوقوف على ظروف وآليات الاشتغال لدى الأعضاء في المجالس الجماعية ؛
- فهم كيفية اشتغال أجهزة مجالس الجماعات الترابية من خلال تحديد نقط القوة و نقط الضعف ؛
- فهم الأدوار والعلاقات الخارجية للجماعات الترابية من خلال تحديد نوع الفرص و الإكراهات حسب طبيعة السياقات الاجتماعية والاقتصادية لكل جماعة ترابية ؛
- إعداد مصفوفة الحاجيات حسب الأولوية في موضوعات التكوين بالنسبة لأعضاء المجالس الترابية ؛
- وضع الوثيقة النهائية التي تتضمن الاستراتيجية الجهوية للتكوين المستمر للمنتخبين
- البرامج السنوية للتكوين المستمر ³⁷⁵ .

2 - عقلنة مساهمات الجهات في تحمل مصاريف التكوين المستمر .

تتحمل الجهات تطبيقا لمقتضيات المادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات و المادة الثامنة من المرسوم رقم 2.16.297 المتعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، نسبة % 25 كحد أدنى من مصاريف البرنامج السنوي للتكوين المستمر الذي تعده اللجنة الجهوية، في حين

³⁷⁵ - مجلس جهة فاس - مكناس ، " الورقة المنهجية لإعداد التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية لجهة فاس - مكناس " ، من إعداد جامعات و مؤسسات التعليم العالي بجهة فاس - مكناس - تنسيق جامعة الأخوين ، سنة 2017 ، ص 6 - 7 .

تتحمل العمالات أو الأقاليم و الجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة النسبة المتبقية على أساس قاعدة عدد أعضاء المجالس المستفيدين، كما ترك المشرع إمكانية الرفع من مساهمات تمويل البرنامج السنوي للتكوين المستمر مفتوحا أمام كل الجماعات الترابية مع إمكانية تفعيل هذه المساهمات في إطار التعاقد بين الجهات و العمالات أو الأقاليم والجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة.

إن مسألة فتح المشرع المجال أمام الجهات و باقي الجماعات الترابية بتخصيص % 25 من ميزانية الجهات و % 75 من ميزانيات العمالات أو الأقاليم و الجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهات المعنية بتنظيم الدورات التكوينية ، يعتبر أمرا غير منطقي ، باعتباره سيؤدي إلى مزيد من الاختلالات على المستوى التدبير المالي للجهات و باقي الجماعات الترابية ، و خاصة أن المشرع قد منح لكل الجماعات الترابية حق الرفع من مساهمات تمويل البرامج السنوية للتكوين المستمر ، مع العلم أن المشرع نفسه هو من استثنى شرط المستوى التعليمي كشرط للترشح بالنسبة للجهات ، و بالتالي يبقى السؤال مطروحا ، ما هو الهدف من التكوين المستمر في ظل تدني المستويات التعليمية للمنتخبين ، و الحل يكمن في فرض شرط المستوى التعليمي ، بل أكثر من ذلك ، يجب أن يكون المستوى التعليمي ، هو (التعليم العالي) ، على الأقل بالنسبة لرؤساء الجهات ، و إن كان لابد من هذا التكوين فهناك المجتمع المدني و الجامعات التي يمكن أن تدخل مع الجهات في إطار اتفاقيات شراكة في مجال التكوين المستمر ، و التي لن تتطلب أموالا طائلة لذلك.

خاتمة القسم الثاني : يتطلب تجويد أداء المجالس الجهوية إعادة النظر في الأسس و المرتكزات التشريعية التي يقوم عليها تدبير النشاط المالي الجهوي . إذ تنتظم وفقها مختلف مسارات هذا التدبير . منها المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الجهوية المنتخبة و اختصاصاتها و صلاحياتها ، أو المحددة لكيفيات تمويلها و درجة استقلاليتها و الرقابة الممارسة عليها ، مع الأخذ بعين الاعتبار التنفيذ الصارم لقواعد الحكامة ، و تفعيل العقوبات الجزرية في حالة جرائم المال العام . و عليه ، يؤدي غياب قدرة الجهات على التمويل بالضرورة ، إلى إضعاف طاقتها التدييرية. فإذا كانت الجهات تعتمد في تمويلها على التمويل المركزي ، فإن هذه التبعية المالية يصاحبها عادة نوع من التدخل يؤثر على برمجة نشاطها المالي، و على هذا الأساس، يعتبر الحفاظ على استقلالية القرار المالي للجهات ، أهم الرهانات التي تقوم عليها الأسس المالية للتنمية الجهوية . كضمانة تفيد حرية اتخاذ القرار المالي و تنفيذه . لتسمو استقلالية القرار المالي الجهوي التي يقوم عليها نجاح تدبير التنمية الجهوية . مما يتطلب اعتماد منظومة متوازنة للتمويل ، تقوم على مأسسة التمويل المركزي بشكل يضمن استقلالية القرار المالي الجهوي و حرية الجهات و استقلاليتها في إعداد ميزانياتها الجهوية و برمجة و تنفيذ مشاريعها التنموية . كما يتطلب التدبير المالي الجهوي السليم إعادة النظر في طريقة انتخاب أعضاء المجالس الجهوية وإرساء مقومات الحكامة الجيدة ، كحل للإشكال . تأسيساً على ما تقدم، يمكن القول أن التدبير المالي الجهوي يخضع لمجموعة من الاختلالات و الهفوات ستحول لا محالة دون إرساء نظام جهوي حقيقي و فعال قادر أن يمتد بتأثيراته الإيجابية لزيادة الكفاءة و الفعالية الإدارية و المالية على النطاق الجهوي ، فالأمر يتطلب بالدرجة الأولى أن يستوعب مسؤولو الإدارات المركزية هذه الحقيقة . كما يتطلب و يستلزم الأمر من جميع المتدخلين من حكومة و أحزاب سياسية و مجتمع مدني و منتخبين و غيرهم ، أن يكونوا في المستوى المطلوب لإيجاد مخرج لتجاوز هذه الاختلالات و الممارسات ، و التي لن تساعد على نجاح ورش الجهوية المأمول . فاختلالات التدبير المالي التي يعرفها النظام الجهوي راجعة في الأساس إلى اعتبارات عدة قمنا بذكرها. إلا أن الاختلال البنيوي الذي يعتري التدبير الجهوي في شموليته يكمن بالأساس في القائمين على هذا التدبير من الدرجة الأولى، و على كيفية تدبير السلطة و الثروة ، و عليه فالعنصر البشري يبقى محور الاختلالات و الحجر الأساس الكفيل بتجويد التدبير الجهوي، خاصة في شقه المالي، سواء أكان هذا العنصر البشري مسؤولاً عن إعداد السياسات العمومية الجهوية، أو مسؤولاً عن تنفيذها أو مراقبتها . فتحسين أداء الفعل الجهوي بشكل يرقى إلى طموحات و تطلعات المواطنين. يتطلب الاحترام الصارم للقوانين و تفعيلها بواسطة النص و ليس بواسطة حامله .

خاتمة عامة:

لقد عرف التنظيم القانوني لتدبير المالية الجهوية مجموعة من الإصلاحات بهدف تجويد مسارات التدبير المالي للجهات، و تجاوز جل الهفوات، فمقابل الصلاحيات و الاختصاصات المالية الممنوحة لمجالس الجهات، خاصة تلك التي يمارسها رؤساء الجهات، تم صدور مجموعة من المراسيم التطبيقية في هذا الشأن، و التي تجسد مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، لعل أبرزها المرسوم رقم 2.17.449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها .

كما أن المشرع المغربي جعل التدبير المالي للجهات يقوم نظريا على مبادئ الحكامة و التي يعتبر مبدأي "التدبير الحر" و "التفريع" أبرزها إلى جانب قواعد الحكامة الجيدة التي نص عليها دستور المملكة لعام 2011 ، إضافة إلى جعل المالية الجهوية تخضع لرقابة مجموعة من الهيئات الرقابية المتمثلة في رقابة المحاكم المالية و رقابة القضاء الإداري و المراقبة الإدارية التي يمارسها والي الجهة، خاصة المراقبة المتعلقة بميزانية الجهة إلى جانب الرقابة التي يمارسها أعضاء المجالس الجهوية، و رقابة الرأي العام المتمثلة في رقابة المواطنين و المجتمع المدني .

مما لا شك فيه ، أن المغرب أصبح مقتنعا بضرورة السير في تفعيل ورش الجهوية ، فبالرغم من كل المرتكزات التشريعية و الوسائل المالية و الآليات الرقابية ، لازال تفعيل خيار الجهوية بالمغرب يتخلله مجموعة من العوائق على مستوى التدبير سواء في شقه الإداري أو المالي و التي تقف عائقا و تحد من مدى فعالية الجهوية، فبالرغم من تنصيب الوثيقة الدستورية لعام 2011 على مجموعة من المبادئ ك "مبدأ التدبير الحر" و "مبدأ التفريع" ، إلا أن دورها يبقى مختصرا في المساهمة إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى ، في تنفيذ السياسة العامة للدولة، دون المساهمة في إعدادها.

إن عدم تحكم الجهات في مواردها المالية يجعل استقلالها المالي مقيدا ، و بالتالي ، يظل الحديث عن تدبير مالي جهوي متكامل و سليم صعبا ، و هو ما يستوجب إعطاء الجهات فرصة التصرف و تحمل المسؤولية في التدبير المالي خاصة في ما يرتبط بتطبيق ميزانياتها الجهوية.

فالجهات يجب أن تكون لديها اليوم الموارد المالية القارة و الكافية لتنفيذ مشاريعها التنموية، و هو ما يقوي هامش قدرة التسيير لديها، و يسمح بمسائلتها على اخفائها التدييرية. كما أن الأمر يتطلب أولا إعادة النظر في نمط التدبير المالي العمومي المركزي لمالية الدولة. فالمتصفح لقوانين المالية، خاصة تلك الجداول التي تحدد الموارد و الاعتمادات الخاصة بتوزيع الاعتمادات على بعض القطاعات الوزارية و المؤسسات، يوقن لا محالة أن

إكراهات التدبير المالي بقدر ما تتمثل في التمويل فهي تكمن في كيفية تدبير إنفاق هذه الأموال و القائمين على تدبيرها.

إن التناقض الحاصل على مستوى تمويل الجهات و درجة استقلاليتها مرده بالأساس إلى تضافر عوامل و اختلافات عدة ، فالتدبير المالي الجهوي ، لا يتوقف فقط على توفر الموارد المالية و درجة الاستقلالية ، بل يتطلب كذلك تحسين استغلال الموارد المالية و توظيفها بشكل دقيق يرمي إلى تحقيق الأهداف المنشودة ، و لا يتأتى هذا إلا بوجود مقومات لحكامة التدبير المالي تعمل على صيانة المال العام من كل الانحرافات و الأعطاب التدبيرية. تأسيساً على ما تقدم، يمكن القول أن التدبير المالي الجهوي يخضع لمجموعة من الاختلالات و الهفوات ستحول لا محالة دون إرساء نظام جهوي حقيقي و فعال قادر أن يمتد بتأثيراته الإيجابية لزيادة الكفاءة و الفعالية الإدارية و المالية على النطاق الجهوي، فالأمر يتطلب بالدرجة الأولى أن يستوعب مسؤولو الإدارات المركزية هذه الحقيقة . كما يتطلب و يستلزم الأمر من جميع المتدخلين من حكومة و أحزاب سياسية و مجتمع مدني و منتخبين و غيرهم ، أن يكونوا في المستوى المطلوب لإيجاد مخرج لتجاوز هذه الاختلالات و الممارسات ، و التي لن تساعد على نجاح ورش الجهوية المأمول.

فعلى الرغم من كل الإصلاحات الجهوية ، مازال التدبير المالي الجهوي يعرف مجموعة من الهفوات و الاختلالات التي تحول دون تحقيق الأهداف التنموية المأمولة ، و هو ما يتطلب إيجاد سبل لتجاوزها ، فهاجس الإصلاحات يجب أن ينصب أولاً حول استكمال تثبيت ثقة المواطنين بمن يتولى تدبير دواليب إداراتهم الجهوية ، ثم مدى تبني و تفعيل مبادئ و قواعد الحكامة الجيدة.

يفرض الأمر إذن تصورا إصلاحيا شموليا قائما على مجموعة من الدعامات الهادفة إلى تحقيق التنمية الجهوية في شموليتها منها :

- 1 - إعادة النظر في كيفية تدبير المالية العمومية للدولة بشكل يضمن التوزيع العادل للثروة على مختلف مؤسسات الدولة و الجهات و الجماعات الترابية الأخرى ؛
- 2 - منح المزيد من مصادر التمويل الجهوية لتحقيق التنمية الجهوية في أبعادها الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية ؛
- 3 - إعادة النظر في كيفية توزيع الموارد المالية و المشاريع الاستثمارية على الجهات بشكل عادل يأخذ بعين الاعتبار حجم الثروات المحلية و الأبعاد الاجتماعية لسكانها ؛

- 4 - توفير الحد الأقصى لمجالس الجهات استقلالية القرار الإداري ، و المالي عن طريق سلطات مركزية و لا مركزية ، ذات اختصاصات مصاحبة على مستوى تدبير الشأن العام الجهوي ، تعمل كشريك و كفاعل أساسي في مسلسل التنمية الجهوية ؛
- 5 - مجالس جهوية منتخبة مسؤولة و كفئة ذات تكوين عال يؤهلها لاستيعاب و تنفيذ الاختصاصات و المسؤوليات الملقاة على عاتقها و التواصل و الانفتاح على مختلف الفاعلين في التدبير الجهوي ؛
- 6 - إعادة النظر في مسطرة التوظيف بالجهات التي تمنح الصلاحيات لرؤساء مجالس الجهات بتوظيف الموارد البشرية ، و تأهيل الموارد البشرية للجهات، عن طريق التكوين المستمر؛
- 7 - إشراك ساكنة الجهات في النقاشات الجهوية المرتبطة بمختلف مجالات التنمية الجهوية عن طريق مجتمع مدني كفاء و مسؤول، ذي قوة اقتراحية ، منفتح على مختلف ميادين التدبير الجهوي؛
- 8 - ضرورة تفعيل الآليات المرتبطة بالمراقبة المالية و القضائية و مراقبة التسيير، خاصة تلك المتعلقة بالصفقات العمومية ، من خلال تقوية أجهزة و أدوار الهيئات الرقابية ، و منحها صلاحيات أكبر ، و انفتاحها على رقابة الرأي العام الترابي ؛
- 9 - استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية ، خاصة بالنسبة للقضايا المرتبطة بعزل و توقيف أعضاء و رؤساء مجالس الجهات، و جعل السلطة القضائية صاحبة الاختصاص في هذا الشأن؛
- 10 - مشاركة القطاع الخاص في مسلسل التنمية الجهوية و اعتماده المسؤولية الاجتماعية منهجا للتدبير ؛
- 11 - الحسم في مسألة التدبير الجهوي لجهة الصحراء لاعتبارها المحدد الأساسي لمسلسل اتخاذ القرار السياسي المغربي لقضية الصحراء .
- تأسيساً على ما تقدم ، يقتضي تجويد التدبير العمومي بالجهات، حماية الأموال العمومية من التبذير و الانحراف و ضمان الحقوق و الحريات . حيث لا نتصور أن نجاح خيار الجهوية دون هذه المقومات . إذ يفترض على الساهرين على التدبير الشأن الجهوي التعامل معها بنوع من الاعتدال و الملائمة .
- إن ما نطمح إليه من خلال هذا البحث ، أن تصبح الجهات مستقبلاً، مؤسسات فاعلة بشكل يضمن لها النجاح الاقتصادية و الاجتماعية و المساهمة الفاعلة و المنتجة و المستدامة على المستوى الترابي و الوطني.
- ختاماً ، لا يمكن الادعاء أن البحث في موضوع التدبير المالي الجهوي بالمغرب على ضوء الاصلاحات السياسية و الجهوية الجديدة يرقى لمستوى الكمال، الحال أنه انطلاقة لمواكبة المستجدات التي سيعرفها النظام الجهوي بالمغرب مستقبلاً ، أملا في أن يكون بداية لتفكير علمي محقق صوب الإشكالات المثارة بشكل دائم .

الملاحق :

باسم جلالة الملك ووليها للقانون

بتاريخ : 2019/01/31 .

أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش في جلستها العلنية وهي مؤلفة من المادة:

رئيسا ومقررا	عبد الحميد الحمداني
عضوا	لسطيفة مرسلبي
عضوا	حلمي نعطاطة
مفوضا ملكيا	كريمة شيبوب
كاتبا للضبط	عبد المولى الزهير

القرار التالي:

بين:

السيد رئيس مجلس جهة كلميم واد نون .
الكائن بجهة كلميم واد نون .
النائب عنه الأستاذ يوسف أبو الحقوق المحامي ببيأة اكادير .

المستأنف - من جهة -

وبين:

- السيد لحسن بلقفيه . الكائن بكلميم .
النائب عنه الأستاذ محمد صباري المحامي ببيأة مراكش .
السيد والي جهة كلميم واد نون بمقر ولاية كلميم .
- الخازن الاقليمي بمقر صلح بالخزينة الاقليمية بكلميم .
المستأنف عليه - من جهة اخرى -

المملكة المغربية
محكمة الاستئناف الإدارية

بمراكش

قرار رقم: ٤٤٤

بتاريخ:

2019/01/30

ملف رقم:

2018-7205-835

المستأنف:

رئيس مجلس جهة

كلميم واد نون

المستأنف عليه:

لحسن بلقفيه

تمت
لأجل التوقيع
المستأنف عليه
المستأنف
المستأنف عليه
المستأنف عليه



قرار وزير الداخلية رقم 1528.18 صادر في 29 من شعبان 1439 (16 ماي 2018) يقضي بتوقيف مجلس جهة كلميم - واد نون وتعيين لجنة خاصة

وزير الداخلية،

بناء على الدستور، ولا سيما الفقرة الثانية من الفصل 89 منه :

وعلى القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ولا سيما المادة 77 منه :

وبعد الاطلاع على تقرير السيد والي جهة كلميم - واد نون، عدد 1254 بتاريخ 4 ماي 2018، حول وضعية مجلس جهة كلميم - واد نون :

وحيث إن مجلس جهة كلميم - واد نون رفض التصويت بالإيجاب على جل النقاط المدرجة بجدول أعمال الدورات العادية والاستثنائية التي عقدها المجلس خلال سنة 2017 وكذا السنة الجارية 2018 :

وحيث إنه ترتب على هذه الوضعية بصفة خاصة اختلال واضطراب في السير العادي للمرافق والمصالح التابعة لمجلس الجهة وتأخر في إنجاز المشاريع المبرمجة من لدن المجلس المذكور :

واعتبارا لحالة الاستعجال التي تتطلبها إنهاء هذه الوضعية التي تعوق السير العادي لمصالح الجهة،

قرر ما يلي :

المادة الأولى

تطبقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 77 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه رقم 111.14، يوقف مجلس جهة كلميم - واد نون بصفة مؤقتة لمدة ستة (6) أشهر، ويمكن، عند الاقتضاء، تمديد التوقيف لنفس المدة.

المادة الثانية

تطبقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 77 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 111.14، تعين لجنة خاصة تتكلف بتصريف الأمور الجارية لمجلس جهة كلميم - واد نون.

تتألف هذه اللجنة الخاصة، بالإضافة إلى والي الجهة، رئيسا لها، من الأعضاء التالي بيانهم :

- السيد ياسين الموشومهندس دولة، المدير العام للمصالح بالجهة ؛
- السيد بوجمعة إد بناصر مهندس دولة، مكلف بخلية شؤون الجهة بولاية الجهة ؛
- السيد لحسن فغراوي مهندس دولة، إطار بخلية شؤون الجهة بولاية الجهة ؛
- السيد الحسن عباتي متصرف ممتاز، رئيس قسم الشؤون القروية بولاية الجهة ؛
- السيد عبد الله أوبي متصرف ممتاز، رئيس مصلحة بقسم الجماعات المحلية بولاية الجهة.

المادة الثالثة

يمسند إلى والي جهة كلميم - واد نون تنفيذ هذا القرار الذي ينشر في الجريدة الرسمية.

وحرر بالرباط في 29 من شعبان 1439 (16 ماي 2018).

الإمضاء : عبد الوافي لفتيت.



بلاغ للرأي العام

حول عرقلة الخازن الإقليمي لعمل مجلس جهة درعة تافيلالت

بعد محاولات متعددة لبناء علاقات طبيعية بين إدارة مجلس جهة درعة تافيلالت وإدارة الخزينة الإقليمية. المكلفة طبقا للقانون بمراقبة الالتزامات والتفقات المالية للجهة.

وبعد التأكد من كون الخازن الإقليمي يعرقل عمل مجلس الجهة عن سبق إصرار وترصد. وفي مخالفت صريحة ومتكررة للقانون. مسمت حقوق كثير من المواطنين وشركاء الجهة وخاصة الفاعلين الجمعيين والرياضيين.

✓ وحيث إن إدارة الجهة تراكم لديها من أصناف الخروقات وعددها ما يؤكد الطبيعة الممتنجة والمذبذبة لهذه العراقل.

✓ وحيث إن أبرز العيانات الدالة على هذه الممارسات المخالفة للقانون والمتسمة بالاستهتار بحقوق المواطنين تجلت في رفض تحويل مبلغ 8 مليون درهم (التزامات الجهة لسنة 2017 و 2018) لحساب جمعية ذات منفعة عامة (جمعية تنمية عالم الأرياف) التي تربطها اتفاقية شراكة مع مجلس الجهة من أجل بناء 12 قنطرة في 10 جماعات قروية جبلية بكل من إقليم ميدلت وتنغير لفك العزلة عن الساكنة القروية في المناطق النائية والوعرة جدا (البرنامج العام يرمي إلى بناء حوالي 50 قنطرة صغيرة ومتوسطة الحجم في ثلاث سنوات في أقاليم الجهة باستثمار السبائك الحديدية التي تحصل عليها الجمعية من المكتب الوطني للسكك الحديدية).

✓ وحيث إن هذا السلوك غير المسؤول فضحه الكيل بمكيالين بعدم اعتماد نفس العرقلة تجاه " جمعية المعرض الدولي للفلاحة بمكناس " التي تربطها اتفاقية شراكة مع الجهة. والتي قام الخازن الإقليمي بتحويل مليون درهم لحسابها البنكي. علما أنها وُجِيت وفق نفس الشروط والكيفيات المسطرية وفي نفس الإرسالية التي وجبت فيها وثائق جمعية تنمية عالم الأرياف.

بناء على ما سبق. فإن رئيس مجلس جهة درعة تافيلالت يعلن لكل من يهمه الأمر ما يلي :

- 1- استنكاره الشديد لما عليه سلوك الخازن المعني من مخالفة للقانون وتسخير مرفق الدولة لعرقلة التنمية بالجهة والإضرار المقصود بمصالح ساكنتها. ولعب أدوار سياسية مفضوحة تحت قناع إداري مكشوف.
- 2- اتخاذ قرار اللجوء إلى مسطرة التسخير لحماية مصالح المواطنين وحقوق شركاء الجهة بالموازاة مع عرض كل المخالفات على أنظار القضاء الإداري ليقول كلمته الفصل فيها.
- 3- تحميله كامل المسؤولية المعنوية والقانونية عن الأضرار المحتمل وقوعها لكل الشركاء المتضررين من خروقاته وكذا المواطنين المسجدين بالتدخلات التنموية موضوع العرقلة.

وحرر بالرشيدية في 22 صفر 1440 هـ

الموافق ل 1 نونبر 2018

شوراني
رئيس مجلس جهة درعة تافيلالت



لائحة المراجع

الكتب :

- القرآن الكريم : سورة الفرقان ، الآية 67.
- المهدي بنمير، "الحكامة المحلية بالمغرب و سؤال التنمية البشرية"، مطبعة وليلي - مراكش، الطبعة الأولى ، سنة 2010.
- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب"، المطبعة و الوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1994.
- السعيدى مزروع فاطمة ، " الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " ، الطبعة الأولى ، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء ، سنة 2003.
- بهيجة هسكر، "الجماعة المقاولو بالمغرب الأسس، المقومات والرهانات"، طوب بريس- الرباط ، الطبعة الأولى، سنة 2010 .
- خالد الغازي ، "التنظيم الجهوي بفرنسا"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية ، مطبعة الرسالة - الرباط ، عدد خاص ، يونيو - سنة 2005 .
- عسور منصور ، قانون الميزانية العامة و رهان الحكامة المالية الجيدة ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2017 .
- عبد الفتاح بلخال و جواد الرباع ، تنسيق إدريس أيتلحو، "الجهة بين تبوء مكانة الصدارة ترابيا و حدود التمويل الجبائي"، التمويل الترابي في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية ، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب ، مكتبة المعرفة – مراكش ، الطبعة الأولى ، العدد الأول ، سنة 2017.
- عبد الرحيم العماري ، "في منطق الترافع عن قضية الصحراء أو أصول القوة الترافعية ": حفريات نقدية عن المغرب السياسي ، الجزء الأول ، ملف الصحراء (2015 – 1975)، مطبعة طوب بريس – الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2016 .
- عبد العزيز أشرفي، " الحكامة الترابية و تدير المرافق العمومية المحلية على ضوء الجهوية المتقدمة"، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى ، سنة 2014 .
- عبد العزيز أشرفي ، " الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية و التنمية المندمجة " ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، سنة 2011 .
- عبد القادر باينة ،"الرقابة المالية على النشاط الإداري"، الجزء الأول ، دار القلم – الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2011.
- عبد الفتاح بلخال ،علم المالية العامة و التشريع المالي المغربي ، مطبعة فضالة - الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 .
- عبد الله الإدريسي ، " إصلاح التنظيم الجماعي ، التنصيص و الحصيلة " ، مطبعة الجسور- وجدة ، الطبعة الأولى ، سنة 2003 .
- عبد المجيد أسعد ، " مالية الجماعات المحلية بالمغرب " ، مطبعة النجاح الجديدة - البيضاء، الطبعة الثانية ، سنة 1995.
- طارق اتلاتي ، " القانون الإداري " ، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع ، الطبعة الأولى - سنة 2007 .
- ضياء السمن و ابراهيم صبري ،"المالية العامة" ، مطبعة الحمامة – تطوان ، الطبعة الأولى ، سنة 2016 .

- محمد اليعكوبي ، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب" ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2008 .
- محمد اليعكوبي ، "تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب" ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 .
- مكايو نصير ، "تدبير مالية الجماعات المحلية" ، دار أبي رقرق للطباعة والنشر- الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2011.
- محمد حنين ، "تدبير المالية العمومية : الرهانات والإكراهات" ، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2005 .
- محمد بومدين ، " دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان وتحقيق التنمية" ، مطبعة دارليل للطباعة والنشر- الجزائر ، سنة 1999 .
- محمد ظريف ، " النسق السياسي المغربي المعاصر مقارنة سوسيو سياسية " ، مطبعة إفريقيا الشرق – الدار البيضاء ، سنة 1991 .
- كامل بربر ، " نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة" ، مطبعة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ، الطبعة الأولى ، سنة 1996.
- رشيد ليكر ، "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية" ، منشورات عكاظ - الرباط ، سنة 2003 .
- فاطمة المصلوحي ، "مقاربة مقارنة لتطور الجهوية بالمغرب" ، الجهوية الموسعة بالمغرب ، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة ، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية ، مطبعة طوب بريس – الرباط ، الطبعة الأولى ، سنة 2010 .
- رشيد السعيد ، كريم لحرش ، "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية" ، مكتبة الرشاد- الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، أبريل - سنة 2009.
- نعيمة هراج التوزاني ، " الأمناء في المغرب في ظل حكم السلطان 1873-1894 " ، مطبعة فضالة - المحمدية ، سنة 1985 .

المجلات :

- أحمد بوسيدي ، "التدبير الحر للجماعات الترابية" ، مجلة المنبر القانوني عدد مزدوج أبريل- أكتوبر - سنة 2012 .
- أحمد حضرائي ، " المنتخب الجماعي و صعوبات التسيير " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 29 ، أكتوبر – دجنبر ، سنة 1999 .
- المهدي بنمير ، " التنظيم الجهوي بالمغرب دراسة تحليلية للقانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات " ، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية ، المطبعة والوراقة الوطنية - مراكش ، سنة 1997 .
- حسن صحيب ، "الجهة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية" ، المجلة الدولية ، العدد الثاني ، سنة 2006 .
- خليل الفاهي ، " الجهوية و البعد التنموي المحلي : دراسة في الأسس و المقومات " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 16 ، سنة 1998 .
- عبد الخالق علاوي ، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 115 ، سنة 2014 .

- عبد اللطيف بروحو، "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، الطبعة الثانية، سنة 2016 ،
- عبد اللطيف بروحو، "مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط ، العدد 70، سنة 2011 .
- عبد الرحمان الماضي ، "حكاية المجتمع المدني العمل الجمعي نموذجاً" ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد ، عدد 9 – 10 سنة 2009 .
- عبد الحق المرجاني ، "الجهوية في بعض الدول المتقدمة و واقعها و آفاقها بالمغرب" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد مزدوج 7-8 - أبريل ، سنة 1994 .
- طارق أتلاتي ، "الحكومة الحزبية بالمغرب" ، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الإقتصاد ، العدد 8 ، سنة 2008.
- محمد المرغدي، الجهة نحو مرحلة ثالثة ومنتجة، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6 ، سنة 2010 .
- محمد اليعقوبي ، مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة دراسات ، عدد 93 ، سنة 2010 .
- محمد زين الدين ، "الحكومة: مقاربة ايسمولوجية في المفهوم و السياق"، مجلة الفكر و السياسة الاقتصادية، العدد 8 ، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، سنة 2008.
- محمد بويوش ، "الجهوية السياسية أداة لتجاوز مشكل الصحراء" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 52 - سنة 2006 .
- محمد زين الدين ، "المرتكزات القانونية و السياسية لإنجاح العملية الإنتخابية" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، العدد 53 ، نونبر - دجنبر ، سنة 2003 .
- محمد ظريف، "المغرب في مفترق الطرق : قراءة في المشهد السياسي"، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، سنة 1996.
- محمد الأسعد ، "الثقافة السياسية للمنتخبين و تنظيم المجال المحلي بالمغرب" ، مجلة أمل ، العدد 10 – 11 ، سنة 1997.
- مصطفى محسن ، " المسألة الجهوية و اشكالية التنمية بالمغرب رؤية اجتماعية نقدية" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة و التنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، العدد 16 ، سنة 1998 .
- محمد حركات ، " كيف تستطيع الحكومة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد"، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية ، سلسلة التدبير الإستراتيجي ، عدد 6 ، سنة 2005 .
- نجيب جيري، "الديمقراطية المحلية و سؤال الحكامة الجيدة"، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 30 - 29 /، سنة 2015 .
- كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية و خلاصات تقرير اللجنة الإستشارية ، سلسلة اللامركزية و التنمية المحلية ، عدد مزدوج 11-12 تحت عنوان ، "الجهوية المتقدمة بالمغرب"، مطبعة طوب بريس - الرباط ، الطبعة الثانية ، سنة 2011 .

- شحشي عبد الرحمان ، " الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السيميائي و التحليل السياسي" ، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية ، العدد 6 ، فبراير- سنة 2010 .
- هشام مليح ، " تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا" ، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية، عدد 6 ، سنة 2010 .
- رضوان العنبي، "جبايات الجهة بين اكرهات الواقع ورهان الجهوية المتقدمة" ، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية ، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي المغربي ، ، مكنبة المعرفة – مراكش مطبعة النجاح الجديدة - العدد الأول ، سنة 2017 .
- زهير عبد الكريم الكايد، " الحكاماتية : قضايا و تطبيقات " ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية – القاهرة ، سنة 2003 .

✚ الرسائل و الأطروحات :

- أمير حيزية، "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين" ، مذكرة ماستر أكاديمي ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصد بن مرياح - ورقلة - الجزائر ، سنة 2013 .
- أحمد الناجم، " السياسات الجهوية بالمغرب" ، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي ، المدرسة الوطنية للإدارة ، السنة الجامعية : 1993-1994 .
- إدريس الأزهري ، " الجهوية و التنمية الإدارية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، جامعة محمد الخامس أكدال – الرباط ، السنة الجامعية : 1999- 2000 .
- بوبكر الجوهرري ، " والي الولاية بين المركزية و اللامركزية " ، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في القانون العام ، كلية الحقوق عين الشق ، السنة الجامعية : 1997- 1998 .
- حكيم التوزاني ، تداعيات مبادرة الحكم الذاتي المغربي لجهة الصحراء على ضوء التجارب الدولية المقارنة ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السويسي - سلا، 2015-2016 .
- عبد القادر الكيحل ، الرهانات السياسية و التنموية للجهوية بالمغرب ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، جامعة محمد الخامس السويسي – الرباط ، سنة 2009 .
- عبد الحق المساوي ، "الإدارة المحلية المغربية و تحديات الحكامة" ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، وحدة الإدارة و التنمية ، كلية الحقوق ، جامعة عبد المالك السعدي – طنجة ، السنة الجامعية : 2004- 2005 .
- عزيزي مفتاح ، " اللامركزية من التسيير الإداري إلى تديير التنمية " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، شعبة القانون العام ، جامعة محمد الخامس - الرباط ، السنة الجامعية : 2000 - 2001.
- عبد الواحد مبعوث ، " التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري و اللامركزية" ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق الرباط -أكدال ، السنة الجامعية : 1999-2000 .
- قصابي عبد العزيز ، "الجهوية في المغرب حصيلة و آفاق " ، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي ، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية - الرباط ، السنة الجامعية : 1987-1988 .
- صالح المسنق، " التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من اللامركزية إلى اللامركزية " ، دكتوراه السلك الثالث ، مؤسسة نشر للطباعة و النشر – الدار البيضاء ، سنة 1999 .

- محمد على أديبا ، اشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقارنة واقعية ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مواضيع الساعة ، عدد 29 ، الطبعة الأولى ، سنة 2001 .
 - محمد بوبوش ، قضية الصحراء و مفهوم الاستقلال الذاتي ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال – الرباط ، سنة 2002-2003 .
 - سعيد الميري ، " التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق ، وحدة القانون العام الداخلي، تخصص تسيير السلطات العمومية ، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية – الرباط ، السنة الجامعية : 2006-2007 .
 - رشيد قاعدة ، " المحاكم المالية والتدبير العمومي الجديد" ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق السويدي ، السنة الجامعية 2016 / 2017 .
 - رشيد ل بكر ، "إعداد التراب الوطني و رهان التنمية الجهوية " ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الحسن الثاني ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- الدار البيضاء، السنة الجامعية : 2000- 2001 .
 - رشيد السعيد ، "مدى مساهمة اللامركزية و اللاتمركز الإداري في دعم الجهوية" ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق أكادال – الرباط ، السنة الجامعية : 2001 – 2002 .
 - رشيد صروخ، " التنظيم الجهوي بالمغرب الواقع و التطلعات : دراسة تقييمية لقانون 47.96 المؤرخ في 2 أبريل 1997" ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا بالمدرسة الوطنية للإدارة ، السنة الجامعية : 1996-1997 .
 - يحيى عبد الكبير، " التقسيم الجهوي بالمغرب و رهان التنمية " ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة ، في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي ، كلية الحقوق – طنجة ، السنة الجامعية : 2004- 2005 .
 - درواسي مسعود ، "السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر 1990 – 2004 " ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية : 2005- 2006 .
- المقالات :**
- عبد الرحيم العماري، "ال PJD صار حارسا مأجورا للدولة العميقة" ، مقال بجريدة هسبريس، 20 أكتوبر 2013 .
 - محمد اليعكوبي، " مفهوم الجهوية المتقدمة في الخطاب الملكية" ، نشر في المساء يوم 21 دجنبر، سنة 2010 .
 - سيدي ابراهيم فعرس ، الحكامة المالية في ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 بالمغرب : " الأسس التشريعية و الأعطاب التديبيرية " ، مجلة العلوم السياسية والقانون –المركز الديمقراطي العربي ، العدد 26 – ديسمبر/ كانون الأول ، المجلد 4 ، سنة 2020 .
 - سيدي ابراهيم فعرس ، الجهوية الجديدة في الخطاب الرسمي للمؤسسة الملكية بالمغرب ، مجلة اتجاهات سياسية ، دورية علمية محكمة تصدر عن المركز الديمقراطي العربي ، العدد الثاني عشر ، المجلد الثالث ، برلين - ألمانيا ، سبتمبر – سنة 2020 .
 - سيدي ابراهيم فعرس ، التدبير المالي الجهوي الجديد في ضوء تقارير المحاكم المالية بالمغرب ، المركز العربي الديمقراطي - مجلة العلوم السياسية والقانون ، العدد 24 أكتوبر/ تشرين الأول ، المجلد 4 ، سنة 2020 .
- الأيام الدراسية :**

- إبراهيم أولتيت، " بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011 " ، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، أيام 26 27 أبريل - سنة 2007.
- عبد المجيد السملالي ، "النموذج الألماني للجهوية " ، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف مؤسسة علال الفاسي و المجلة المغربية لأنظمة القانونية و السياسية حول موضوع "النظام الجهوي بالمغرب واقع و آفاق " ، 26 فبراير 2005.
- ربيح كريمة و بركان زهية ، "وضع دينامية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية"، دراسة مقدمة في الملتقى الدولي حول : تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة - الجزائر ، دجنبر - سنة 2004 .
- ✚ **الخطب الملكية :**
- الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال الملتقى البرلماني الثالث للجهات ، الرباط ، 19 دجنبر - سنة 2018.
- الخطاب الملكي أمام أعضاء مجلسي البرلمان، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة ، بتاريخ 12 أكتوبر - سنة 2018 .
- الخطاب الملكي ، بمناسبة الدورة التشريعية الخريفية من السنة التشريعية الثانية من الولاية العاشرة ، الجمعة 13 أكتوبر - سنة 2017 .
- الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر - سنة 2016 .
- الخطاب الملكي الذي وجهه الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثانية والستين لثورة الملك و الشعب ، مساء يوم الخميس 20 غشت - سنة 2015 .
- الخطاب الذي ألقاه الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية التاسعة ، الرباط ، بتاريخ 10 أكتوبر - سنة 2014 .
- الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة 11 أكتوبر - سنة 2013 .
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة ، 12 أكتوبر - سنة 2012.
- الخطاب الملكي محمد السادس ليوم الأربعاء 9 مارس حول الجهوية الموسعة ، و إعلانه عن تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور ، سنة 2011 .
- الخطاب الملكي ، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة، بتاريخ 14 اكتوبر 2011 .
- الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية ، بتاريخ 03 يناير - سنة 2010 .
- الخطاب الملكي ، بمناسبة الذكرى السابعة و الخمسين لثورة الملك و الشعب ، بتاريخ 20 غشت - سنة 2010 .
- الخطاب الملكي ، بمناسبة ترؤس الملك لافتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية 2010-2011 ، بتاريخ 8 أكتوبر - سنة 2010.

- الخطاب الملكي ، بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء ، بتاريخ 06 نونبر - سنة 2008.
- الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش ، 30 يوليوز - سنة 2004.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء، بتاريخ 06 نونبر، سنة 2008 .
- الخطاب الملكي ، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة ، بتاريخ 13 أكتوبر - سنة 2000.
- الخطاب الملكي ، الموجه إلى المسؤولين عن الجهات و الولايات و العملات والأقاليم من رجال الإدارة و ممثلي المواطنين ، 12 أكتوبر - سنة 1999 .

التقارير و الوثائق الرسمية :

- مؤسسة وسيط المملكة ، موجز التقرير السنوي المرفوع الى الملك محمد السادس برسم 2017، سنة 2018 .
- وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات الترابية، مديرية المالية المحلية ، وزير الداخلية " الدورية الموجهة إلى ولاية وعمال عمالات و أقاليم المملكة و رؤساء مجالس الجماعات الترابية ، حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2019"، عدد F2707 ، بتاريخ 12 سبتمبر 2018.
- المديرية الجهوية للتخطيط بالعيون : مونوغرافية جهة العيون الساقية الحمراء ، سنة 2018 .
- مجلس درعة تافيلالت ، رئيس مجلس الجهة ، " بيان للرأي العام حول عرقلة الخازن الإقليمي لعمل مجلس جهة درعة تافيلالت " ، بتاريخ 1 نونبر - سنة 2018 .
- المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، " الإطار الاسترشادي لإعادة بناء النموذج التنموي لمغرب الغد من مدخل العدالة الاجتماعية والمجالية " ، 19 - 20 فبراير - سنة 2018 .
- وزارة الاقتصاد والمالية : مجلة المالية ، "قانون المالية 2018"، عدد خاص - أبريل ، سنة 2018 .
- المديرية العامة للجماعات المحلية ، "الحكامة التشاركية المحلية : القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية"، يوليوز - سنة 2017.
- وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات المحلية ، مديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية، التكوين وتقوية قدرات الموارد البشرية بالجماعات الترابية: "السياق والآليات"، فاس 27 نونبر - سنة 2017.
- المجلس الأعلى للحسابات ، "مذكرة مرفوعة إلى الملك محمد السادس بخصوص التقرير المتعلق ببرنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة منارة المتوسط"، أكتوبر - سنة 2017 .
- وزير الداخلية ، " دورية حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2017 .
- خلاصات و توصيات الملتقى البرلماني للجهات الرباط ، 16 نونبر 2017 .
- حزب الأصالة و المعاصرة ، "البرنامج الانتخابي التوجهات الكبرى"، الانتخابات التشريعية 7 أكتوبر - سنة 2016 .
- أحمد مفيد، " من أجل حكامة محلية جيدة"، تقرير عن الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين والمنتخبات ، بدعم من السفارة البريطانية ، مارس - سنة 2017 .
- مجلس النواب ، الجلسة العمومية المشتركة لمجلسي البرلمان ، التي خصصت لتقديم البرنامج الحكومي يوم الأربعاء 19 أبريل - سنة 2017.

- مجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بتاريخ 31 أكتوبر - سنة 2017.
- مجلس النواب ، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة ، جواب رئيس الحكومة سعد الدين العثماني عن السؤال المتعلق بتخليق الحياة العامة ، الجلسة رقم 1، 2017.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات ، سنة 2016 – 2017.
- مجلس جهة فاس – مكناس ، " الورقة المنهجية لإعداد التصميم المديرى الجهوي للتكوين المستمر لأعضاء مجالس الجماعات الترابية لجهة فاس – مكناس " ، من إعداد جامعات و مؤسسات التعليم العالي بجهة فاس – مكناس – تنسيق جامعة الأخوين ، سنة 2017.
- التقرير السنوي للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي ، سنة 2017.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، " تقرير حول متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية " ، سنة 2016 .
- حزب العدالة والتنمية ، " البرنامج الانتخابي للانتخابات التشريعية " ، 7 أكتوبر – سنة 2016 .
- وزارة المالية و الخوصصة ، "تقرير النوع الاجتماعي" ، المرفق بقانون المالية لعام 2016 .
- وزارة الإقتصاد والمالية ، ميزانية المواطن ، دليل المواطن للاطلاع والتفاعل مع الميزانية ، " تسريع تفعيل الجهوية والإصلاحات الهيكلية الكبرى" ، سنة 2016 .
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول " متطلبات الجهوية وتحديات اندماج السياسات القطاعية" ، مارس 2016 .
- المجلس الاقتصادي و الإجتماعي و البيئي ، " التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة ، و دور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد و بلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي و تعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة" ، إحالة رقم 17 ، سنة 2015 .
- المجلس الأعلى للحسابات، تقرير حول الجبايات المحلية ، ماي - سنة 2015 .
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، "التحليل المالي" ، سنة 2015.
- تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة المكلفة بالتحضير للجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية ، "الحكامة الترابية و متطلبات التنمية الجهوية ، البرلمان ، مجلس المستشارين ، يوليو- سنة 2015 .
- المندوبية السامية للتخطيط ، "المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة ، المكتسبات والتحديات" ، التقرير الوطني، غشت 2015 .
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، " نحو بناء منظومة للحكامة الجيدة" ، دراسة بطلب من مجلس المستشارين، ماي 2015.
- البرلمان – مجلس النواب ، "القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعة الترابية و رهان تنزيل الجهوية المتقدمة " ، حصيلة مناقشة فرق الأغلبية بمجلس النواب لمشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية على ضوء مقتضيات دستور 2011 ، سنة 2015 .

- مجلس النواب ، فريق حزب العدالة والتنمية ، القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية ورهان تنزيل الجهوية المتقدمة ، حصيلة مناقشة فرق الأغلبية بمجلس النواب لمشاريع القوانين المتعلقة بالجماعة الترابية على ضوء مقتضيات دستور ، سنة 2015 .
- المندوبية السامية للتخطيط ، التقرير الوطني ، " المغرب بين أهداف الالفية من أجل التنمية و أهداف التنمية المستدامة : المكتسبات والتحديات " ، سنة 2015 .
- مبادرة الحكم الذاتي في الصحراء المغربية" ، سلسلة دفاتر الصحراء ، إصدار وزارة الإتصال ، شارع علال الفاسي، مدينة العرفان- الرباط ، طبعة جديدة بمناسبة الذكرى الأربعين للمسيرة الخضراء ، نونبر- سنة 2015 .
- وزارة الداخلية : المديرية العامة للجماعات المحلية ، "اللامركزية في أرقام" ، سنة 2014- 2015 .
- حزب الأصالة والمعاصرة ، "قراءة نقدية للحصيلة الحكومية 2016- 2012" .
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات ، سنة 2014 .
- حزب الأصالة والمعاصرة ، مذكرة حول موضوع الجهوية الموسعة ، الرباط 16 يوليوز - سنة 010 ، ص 3 .
- التقرير المرحلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، النموذج التنموي الجهوي للأقاليم الجنوبية. "تقييم فعلية الحقوق الانسانية الأساسية في الأقاليم الجنوبية " ، سنة 2013 .
- مجلة المالية ، مديرية الدراسات والتوقعات المالية ، "الحكامة الجيدة في تدبير المالية العمومية ، العدد 18، نونبر- سنة 2012 .
- رئاسة الحكومة ، البرنامج الحكومي ، يناير – سنة 2012 .
- اللجنة الاستشارية للجهوية ، تقرير حول الجهوية المتقدمة ، الكتاب الثاني ، الجوانب المؤسساتية ، سنة 2011
- الملخص التنفيذي لتقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، سنة 2010 – 2011 .
- حزب العدالة والتنمية ، " البرنامج الانتخابي لاقتراع 25 نونبر 2011 " .
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ، الجهوية الموسعة ومستلزمات الحكامة الجيدة والوقاية من الرشوة ، مارس – سنة 2010 .
- حزب العدالة والتنمية ، الأمانة العامة ، مذكرة حول الجهوية الموسعة ، الرباط في 6 رمضان 1431 هـ الموافق 17 غشت - سنة 2010 .
- حزب الأصالة والمعاصرة ، "التقرير التركيبي الصادر عن اليوم الدراسي المنعقد حول الجهة و النظام الجهوي بالمغرب " ، الجديدة ، 09 – 10 يناير- سنة 2009 .
- البيان الختامي للمؤتمر الوطني الأول لحزب الأصالة والمعاصرة ، فبراير- سنة 2009 .
- تصريح الأمين العام لحزب الأصالة والمعاصرة بتاريخ 07 – 09 – سنة 2009 .
- التقرير الوطني حول التنمية البشرية المستدامة و الفقر ، منشورات PNUD ، نواكشوط - موريتانيا ، سنة 2005 .
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : تقرير حول" إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة" ، إصدار خاص للوكالة الأممية ، كانون الثاني ، 19 يناير، سنة 2001

القوانين:

- الدستور المغربي لعام 2011
- الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 4 أكتوبر 1958 ، مع آخر التعديلات التي لحقت به إلى غاية سنة 2008.
- ظهير شريف رقم 1.18.104، صادر في 12 ربيع الآخر 1440 (20 ديسمبر 2018) بتنفيذ قانون المالية رقم 80.18 للسنة المالية 2019 ، الجريدة الرسمية عدد 6736 مكرر، 13 ربيع الآخر 1440 (21 ديسمبر 2018).
- ظهير شريف رقم 1.11.173 ، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر ، الجزء الثالث و المتعلق بالمنازعات الانتخابية ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر ، الجزء الثالث و المتعلق بالمنازعات الانتخابية.
- ظهير شريف رقم 1.17.13 صادر في 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017 ، الجريدة الرسمية عدد 6577 ، 17 رمضان 1438 (12 يونيو 2017).
- ظهير شريف رقم 1.17.110 صادر في 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) بتنفيذ قانون المالية رقم 68.17 للسنة المالية 2018 ، الجريدة الرسمية عدد 6633 ، 6 ربيع الآخر 1439 (25 ديسمبر 2017) .
- ظهير شريف رقم 150.15.1 ، صادر في 7 ربيع الأول 1437 (19 ديسمبر 2015) بتنفيذ قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016 ، الجريدة الرسمية عدد 6423 ، 9 ربيع الأول 1437 (21 ديسمبر 2015).
- ظهير شريف 1.15.62 ، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.30 لقانون المالية ، الجريدة الرسمية عدد 6370 ، صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) .
- الظهير الشريف رقم 1.07.195 يتعلق بجبايات الجماعات المحلية و مجموعاتها ، صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 ديسمبر 2007) .
- ظهير شريف رقم 1.06.18 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية عدد 5397 – 21 محرم 1427 (20 فبراير 2006).
- ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية ، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر – ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011) ص 5549 . المادة 147 من مدونة الانتخابات لعام 2003.
- ظهير شريف رقم 1.02.25، بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين. صادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) .
- ظهير شريف رقم 1.00.175 صادر في 28 من محرم 1421 (3 ماي 2000) المتعلق بتنفيذ القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية .
- ظهير شريف رقم 1.97.84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات ، جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق ل 3 أبريل 1997.

- الظهير الشريف رقم 1.89.187 ، بتاريخ 21 ربيع الثاني 1410 ، الموافق ل 21 نوفمبر 1989 ، الصادر بتنفيذ القانون رقم 30.89 ، المتعلق بنظام الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها ، الجريدة الرسمية ، عدد 4032 ، بتاريخ 6 دجنبر 1989 .
- الظهير الشريف رقم 1.83.38 ، بتاريخ 21 رجب 1404 ، الموافق ل 23 أبريل 1984 ، المتعلق بالإصلاح الجبائي للدولة ، الجريدة الرسمية عدد 3731 ، 20 ماي 1984 .
- الظهير الشريف رقم 1.76.584 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون ، المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر، بتاريخ 1 أكتوبر 1976
- ظهير شريف رقم 1-71-77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 الموافق ل 16 يونيو 1971، المتعلق بإحداث المناطق ، جريدة رسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391، الموافق ل 23 يونيو 1971.
- الظهير الشريف رقم 1.59.315 بتاريخ ذي الحجة 1379 الموافق ل (23 يونيو 1960) ، المتعلق بالتنظيم الجماعي ، الجريدة الرسمية عدد 2487 ، بتاريخ 24 يونيو 1960 .
- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.
- القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية .
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية و مجموعاتها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.02 صادر في 22 من صفر 1430 ، الموافق ل (18 فبراير 2009) ، الجريدة الرسمية عدد 5711 الصادرة في 27 صفر 1430 23 (فبراير 2009) .
- القانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بممتلكاتهم ، الجريدة الرسمية رقم 5679 الصادرة يوم الإثنين 3 نونبر 2008 .
- القانون المنظم للجهات رقم 47.96
- القانون الانتخابات رقم 9.97 .
- القانون الفرنسي ل 6 يناير 1986 الذي تم توضيح مضامينه بموجب مذكرة وزير الداخلية Pierre Joxe في 20 فبراير 1986 ، مع ما لحق هذا القانون من تعديلات طفيفة بموجب قانون 19 غشت 1986.
- المرسوم رقم 2.17.279 ، بتحديد كفاءات منح التسيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجهة وتسديدها ، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.598 ، بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، صادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.294 ، بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة ، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.288 ، بتحديد طبيعة و كفاءات إعداد ونشر المعلومات و المعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .

- المرسوم رقم 2.17.304 ، بتحديد الآليات و الأدوات اللازمة لمواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.618 ، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018).
- المرسوم رقم 2.16.305 ، المتعلق بتحديد مسطرة و آجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة ، صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018).
- المرسوم رقم 2.17.291 ، المتعلق بتحديد كفاءات إدراج توازنات ميزانية الجهة و الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية في بيان مجمع، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.76.575 بتاريخ 30 شتنبر 1976، يتعلق بتطبيق الظهير الشريف رقم 1.76.584 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 .
- الصادر في المرسوم رقم 2.16.299 ، المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية و تتبعه وتقييمه و تقييمه ، و آليات الحوار و التشاور لإعداده ، 29 يونيو - سنة 2016.
- المرسوم رقم 2.17.449 ، بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها، الصادر في 4 ربيع الأول ، (23 نوفمبر 2017)..
- مرسوم رقم 2.17.282 ، المتعلق بتحديد كفاءات إيداع أموال الجهة لدى الخزينة العامة للمملكة، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.279 ، المتعلق بتحديد كفاءات منح التسيقات المالية من طرف الدولة لفائدة الجهة و تسديدها ، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017).
- المرسوم رقم 2.17.285 ، المتعلق بتحديد كفاءات و شروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجهة. صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.17.449 ، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات و مجموعاتها، صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) .
- المرسوم رقم 2.16.314 ، المتعلق بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016).
- المرسوم رقم 2.16.317 ، المتعلق بتحديد كفاءات تحضير القوائم المالية و المحاسبية المرفقة بميزانية الجهة، صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016).
- المرسوم رقم 2.16.308 ، المتعلق بتحديد شروط و كفاءات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجهة ، صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016).
- المرسوم رقم 2.15.576 ، المتعلق بتحديد عدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جهة و توزيع عدد المقاعد على العمالات والأقاليم و عمالات المقاطعات المكونة لكل جهة، صادر في 7 شوال 1436 (24 يوليوز 2015) .
- المرسوم رقم 2.09.441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010) المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية و مجموعاتها ، الجريدة الرسمية عدد 5811 الصادرة بتاريخ 23 صفر 1431 (8 فبراير 2010).

- المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر بتاريخ 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.
- المرسوم رقم 2.06.52 ، القاضي بإلحاق مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخبزينة العامة للمملكة و تخويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بالنفقات إلى الخازن العام للمملكة، الصادر في 13 فبراير 2006 .
- المرسوم رقم 2.01.2678 بتاريخ 31 دجنبر 2001، الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من 2003/07/1 ، المتعلق بتعديل وتتميم المرسوم رقم 2.75.839 المؤرخ في 30 دجنبر 1975 المتعلق بمراقبة الالتزام بنفقات الدولة.
- المرسوم رقم 2.07.1235 ، الصادر بتاريخ 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.
- المرسوم رقم 2.97.246 ، الصادر في 12 من ربيع الآخر 1418 الموافق ل 17 غشت 1997 المتعلق بتحديد عدد الجهات و أسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها و عدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا إعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لها، جريدة رسمية عدد 4509 بتاريخ 18 غشت 1997، ص 3275.
- المرسوم رقم 2.97.246 ، الصادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (17 أغسطس 1997) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها وعدد المستشارين الواجب انتخابهم في كل جهة وكذا توزيع المقاعد على مختلف الهيئات الناخبة وكذا أعداد المقاعد الراجعة للجماعات المحلية وتوزيعها على العمالات والأقاليم المكونة لكل جهة .
- المرسوم رقم 2.76.576 يتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، بتاريخ 30 شتنبر 1976 ، الجريدة رسمية عدد 3335 ، صادر بتاريخ 1 أكتوبر 1976 .
- المرسوم رقم 2.76.577 بتاريخ 30 شتنبر 1976 الخاص بمراقبة صحة الالتزام بالنفقات المتعلقة بالجماعات المحلية و هيئاتها ، الجريدة الرسمية عدد 3335 ، بتاريخ 1 أكتوبر 1976 .
- قرار لوزير الداخلية رقم 1528.18 الصادر في 29 من شعبان 1439 (16 ماي 2018) بمقتضى توقيف مجلس جهة كلميم - واد نون و تعيين لجنة خاصة، الجريدة الرسمية عدد 6675 ، 5 رمضان 1439 (21 ماي 2018) .
- المنشور الوزاري رقم 8/2017 المتعلق بإعداد مشروع قانون المالية لعام 2018 .
- المنشور رقم 03-15- د الصادر بتاريخ 20 شوال 1424 (15 دجنبر 2003) المتعلق بإصلاح مراقبة الالتزام بنفقات الدولة.

✚ المراجع باللغة الفرنسية :

- Autin Jean-louis et Ribot catherine , " droit administratif général imprimerie roto impression en France",4° édition, jouilet - 2005.
- Bouachik ahmed , la Gestion locale à la lumière de la nouvelle charte communale, REMALD , série Thèmes actuels, N° 46 ?2004 .
- Bernard stirn, les sources constitutionnelles de droit administratif 3 Edition L.G.D.J 1999.
- EL YAAGOUBI Mohammed , " La déconcentration administrative à la lumière du 20 octobre 1993 ", REMALD, N 10,1995.

- El mahmdi Ahmed , La Coordination dans l'administration centrale du maroc , thèse de doctorat d'état en droit , paris 2 , 1982.
- Frizon , claire Marand, Renard sophie , et Scarbonchi François , 'la perceptions de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe', étude réalisé par les élèves administrateurs territoriaux , CNFPT, 9eme éd., 2001 .
- HARAKAT Med , 'Réflexion sur l'adaptation du control de la cour des comptes au maroc
- Jean-Bernard, Réussir le développement des collectivités locales , Pub . Colloque ASRDLF , Bruxelles , 2004.
- Jean - Pierre GILLY, Jacques PERRAT, Développement local et coopération décentralisée – Entre gouvernance locale et régulation globale , GDRI – EMMA , Université de Sfax , Tunis , septembre 2002.
- Kargne Hamani, TIC, décentralisation administrative et bonne gouvernance , Projet d'appui des volontaires des Nation – Unies à la décentralisation , Mali , 2004.
- Marie-Madeleine MIALOT MULLER, 'Évolution de la régionalisation dans les États membres du Conseil de l'Europe', Commission de la gouvernance, 29e SESSION, Strasbourg, 20-22 octobre 2015.
- Mohammed Sbihi, 'la gestion des finances communales', société Babel pour l'imprimer-Rabat, 1992.
- Tarik Zair : 'Le principe de libre administration des collectivités territoriales ', REMALD n° 107 Novembre - Décembre 2012 .

Rapports :

- Direction régionale de l'aménagement de Dakhla , Monographie de la région de Dakhla-Oued Eddahab, 2018 .
- Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Laayoune-Sakia el Hamra, Monographie Générale ,2015 .
- Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Dakhla-Oued Eddahab, Monographie Générale ,2015 .
- Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Laayoune-Sakia el Hamra, Monographie Générale ,2015 .
- Ministère de l'intérieur , Direction Générale des Collectivités locales , La Région de Dakhla-Oued Eddahab, Monographie Générale ,2015 .
- Fares Wafaa, du gouvernement à la gouvernance, étude d'un concept ambigu, Revue Massalik, N° 8, 2008.

- Rapport du comité sur démocratie locale et régional pub conseil de l'europe .“les procédures et la gestion budgétaire au niveau des collectivités locales”, mai 2002.
- WAR AND INSURGENCY IN THE WESTERN SAHARA. <https://www.files.ethz.ch/isn/164495/pub1152.pdf>
- Le budget de l'état nouvelles règles , nouvelles pratiques , les études de la documentation française , Paris 2006 .
- Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers”,Rapport de la commission européenne, Pub, EuropeAID, DOC. Réf. n°2, janvier 2007.

Lois et Conseils :

- Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriale, JORF n°175 du 30 juillet 2004, p. 13561.
- Conseil d'Etat de France ,18 janvier 2001(requête n° 229247), Commune de Venelles
- The World Bank , Governance and Depelopment , the Word Bank Publication, Washington , DC. 1992.
- R rapport de développement humain 2003 , Rapport PNUD – maroc ,juillet 2003 , p. 84

الفهرس :

4	مقدمة :
17	القسم الأول: الخطاب السياسي و القانوني للجهوية المتقدمة.
19	الباب الأول: المرجعية السياسية للجهوية المتقدمة.
20	الفصل الأول: خيار الجهوية وفق منظور القانون 47.96 ، و مشروع نظام الحكم الذاتي.
20	المبحث الأول: التجربة الجهوية على ضوء القانون 47.96.
21	المطلب الأول: تشكيل مجالس الجهات و حدود اختصاصاتها وفق القانون 47.96.
21	الفقرة الأولى: تشكيل و تنظيم مجالس الجهات.
23	الفقرة الثانية: حدود الاختصاصات الجهوية.
27	المطلب الثاني: تقييم التجربة الجهوية على ضوء القانون 47.96.
27	الفقرة الأولى: اختلالات مؤسساتية و تنظيمية و قانونية.
30	الفقرة الثانية: هشاشة الاستقلال المالي و تشديد الوصاية المالية.
32	المبحث الثاني: قضية الصحراء كمرر سياسي لقيام الجهوية المتقدمة.
33	المطلب الأول: الهيئات و الاختصاصات و الموارد المالية لجهة نظام الحكم الذاتي.
33	الفقرة الأولى: تركيبة نظام الحكم الذاتي.
37	الفقرة الثانية: اختصاصات جهات نظام الحكم الذاتي و مواردها المالية.
40	المطلب الثاني: تقييم المشروع النظري لنظام الحكم الذاتي بالصحراء.
41	الفقرة الأولى: سلطة الدولة داخل جهات نظام الحكم الذاتي بالصحراء.
42	الفقرة الثانية: مكانة جهات الصحراء داخل الدولة في ظل نظام الحكم الذاتي.
45	الفصل الثاني: مكانة الجهوية في الخطاب السياسي الجديد للمؤسسات الرسمية.
45	المبحث الأول: الجهوية في الخطاب السياسي لرئيس الدولة و السلطة التنفيذية.
46	المطلب الأول: الجهوية في الخطب الملكية.
46	الفقرة الأولى: الجهوية ما بين 1999 إلى حدود 2010.
49	الفقرة الثانية: الجهوية ما بعد دستور 2011.
53	المطلب الثاني: الجهوية المتقدمة في البرامج الحكومية.
54	الفقرة الأولى: الولاية التشريعية 2011-2016.
57	الفقرة الثانية الولاية التشريعية 2016-2021.
62	المبحث الثاني: الجهوية في الخطاب الجديد للأحزاب السياسية.
63	المطلب الأول: الجهوية وفق مذكرات حزب العدالة والتنمية و حزب الأصالة و المعاصرة.
63	الفقرة الأولى: تصور حزب العدالة والتنمية حول الجهوية المتقدمة.
66	الفقرة لثانية: تصور حزب الأصالة و المعاصرة حول الجهوية المتقدمة.
70	المطلب الثاني: الجهوية وفق البرامج الانتخابية و مقترحات الأحزاب السياسية.

71	<u>الفقرة الأولى : الجهوية في برامج الانتخابات التشريعية ل 7 أكتوبر 2016 .</u>
74	<u>الفقرة الثانية : ملاحظات الأحزاب السياسية حول مسودة مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالجهة.....</u>
78	<u>الباب الثاني :المقاربة القانونية و التنظيمية و المالية الجديدة للجهة المتقدمة</u>
79	<u>الفصل الأول :البناء الجديد للتنظيم اللامركزي على المستوى الجهوي.</u>
79	<u>المبحث الأول :التنظيم على المستوى الجهوي</u>
80	<u>المطلب الأول :تشكيل و تنظيم مجلس الجهة</u>
80	<u>الفقرة الأولى : تأليف مجلس الجهة</u>
82	<u>الفقرة الثانية : تنظيم المجلس الجهوي</u>
88	<u>المطلب الثاني :تسيير مجلس الجهة</u>
88	<u>الفقرة الأولى : دورات مجلس الجهة و جدول الأعمال و حدود المداولات</u>
92	<u>الفقرة الثانية ; تمثيلية الجهة و شروط اتخاذ القرار و طبيعة الجلسات</u>
95	<u>المبحث الثاني :اختصاصات و صلاحيات الجهة و اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة و علاقتها بالجهات</u>
95	<u>المطلب الأول :اختصاصات و صلاحيات مجلس الجهة</u>
95	<u>الفقرة الأولى : اختصاصات الجهة</u>
99	<u>الفقرة الثانية : صلاحيات مجلس الجهة</u>
102	<u>المطلب الثاني :اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة و علاقة المصالح اللاممركزة بالجهات</u>
103	<u>الفقرة الأولى : توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية و المصالح اللاممركزة و القواعد المنظمة لعلاقتها</u>
106	<u>الفقرة الثانية : القواعد المنظمة لعلاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجهات وولاتها</u>
111	<u>الفصل الثاني :النظام المالي للجهة في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 و المراسيم التطبيقية</u>
111	<u>المبحث الأول :مكونات ميزانية الجهة وطرق تديرها</u>
112	<u>المطلب الأول :ميزانية الجهة : الموارد و التكاليف</u>
112	<u>الفقرة الأولى : مكونات ميزانية الجهة و مواردها المالية</u>
117	<u>الفقرة الثانية : التكاليف المالية للجهة</u>
119	<u>المطلب الثاني : وضع ميزانية الجهة</u>
120	<u>الفقرة الأولى : إعداد و اعتماد و التأشير على الميزانية</u>
123	<u>الفقرة الثانية : تنفيذ و تعديل ميزانية الجهة و حصرها</u>
126	<u>المبحث الثاني :القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات الموارد و النفقات</u>
127	<u>المطلب الأول :القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات الموارد</u>
128	<u>الفقرة الأولى : إصدار و التكفل بأوامر مداخيل الجهة و تحصيلها</u>
130	<u>الفقرة الثانية : استيفاء الحقوق و الرسوم المصروح بها و إلغاء الديون الغير القابلة للتحصيل على مستوى الجهة</u>
134	<u>المطلب الثاني :القواعد المطبقة على تنفيذ عمليات نفقات الجهة</u>

135	<u>الفقرة الأولى : كفاءات ممارسة مراقبة الالتزام بالنفقات</u>
140	<u>الفقرة الثانية : مراقبة صحة النفقات</u>
144	<u>خاتمة القسم الأول :</u>
146	<u>القسم الثاني : المالبية الجهوية : اكراهات التدبير المالي الجهوي وآفاق التجاوز</u>
147	<u>الباب الأول : اكراهات التمويل و الاستقلالية</u>
148	<u>الفصل الأول : التمويل الجهوي على ضوء التشريعات الوطنية والدولية</u>
148	<u>المبحث الأول : التمويل الجهوي وفق الدساتير الغربية و الدستور المغربي لعام 2011</u>
149	<u>المطلب الأول : التمويل الجهوي على ضوء التجارب المقارنة</u>
149	<u>الفقرة الأولى : تمويل الجهة في دولتي إسبانيا و ألمانيا</u>
152	<u>الفقرة الثانية : التمويل الجهوي في دولتي فرنسا و إيطاليا</u>
155	<u>المطلب الثاني : مرتكزات و حدود التمويل الجهوي وفق الدستور المغربي</u>
155	<u>الفقرة الأولى : المرتكزات الدستورية للتمويل الجهوي</u>
158	<u>الفقرة الثانية : حدود التمويل الجهوي</u>
	<u>المبحث الثاني : التمويل الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، و القانون المنظم للجهيات المحلية رقم 47.06</u>
163	<u>كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20</u>
163	<u>المطلب الأول : مستجدات التمويل الجهوي على ضوء القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14</u>
164	<u>الفقرة الأولى : تمويل الجهوية المتقدمة من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 114.11</u>
168	<u>الفقرة الثانية : ملاحظات حول المستجدات المالية للقانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات</u>
172	<u>المطلب الثاني : ثغرات التمويل الجهوي</u>
	<u>الفقرة الأولى : حدود سلطة الجهة في اتخاذ القرار الجهوي على ضوء القانون المنظم للجهيات المحلية رقم 47.06 كما تم تميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20</u>
172	<u>تمميمه و تغييره بالقانون رقم 07.20</u>
175	<u>الفقرة الثانية : إكراهات التمويل الجهوي على المستوى الجهوي</u>
178	<u>الفصل الثاني : انعكاسات عوائق الاستقلال المالي الجهوي</u>
178	<u>المبحث الأول : الأسس النظرية و التشريعية للاستقلال المالي الجهوي</u>
179	<u>المطلب الأول : المفهوم و الأساس النظري للاستقلال المالي الجهوي</u>
179	<u>الفقرة الأولى : مفهوم الاستقلال المالي</u>
181	<u>الفقرة الثانية : الأساس النظري للاستقلال المالي للجهات</u>
183	<u>المطلب الثاني : الأساس القانوني للاستقلال المالي الجهوي على ضوء الهندسة التشريعية الوطنية الجديدة</u>
183	<u>الفقرة الأولى : الاستقلال المالي الجهوي وفق الوثيقة الدستورية لعام 2011</u>
186	<u>الفقرة الثانية : الاستقلال المالي الجهوي وفق القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14</u>
188	<u>المبحث الثاني : اكراهات الاستقلال المالي الجهوي</u>
188	<u>المطلب الأول : قيود الاختصاص الجهوي و الرقابة القبلية</u>
192	<u>الفقرة الأولى : على مستوى الاختصاص</u>

194.....	<u>الفقرة الثانية : على مستوى الرقابة القبلية على الميزانية الجهوية.....</u>
195	<u>المطلب الثاني:ضعف التمويل و آفات التوزيع و الانفاق.....</u>
195	<u>الفقرة الأولى : هشاشة الإمكانيات المالية.....</u>
198	<u>الفقرة الثانية : قصور العدالة في توزيع و إنفاق الموارد المالية للجهات.....</u>
202	<u>الباب الثاني :أعطاب حكامه التدبير المالي الجهوي و التحديات وسبل تجاوز الممكنة.....</u>
203	<u>الفصل الأول :الحكامه المالية الجهوية: المرتكزات التشريعية و الاختلالات التدبيرية.....</u>
203	<u>المبحث الأول :الحكامه المالية : المبادئ و الأسس.....</u>
203	<u>المطلب الأول :مضمون الحكامه المالية.....</u>
203	<u>الفقرة الأولى : مفهوم الحكامه.....</u>
206.....	<u>الفقرة الثانية : مبادئ الحكامه المالية.....</u>
208	<u>المطلب الثاني :أسس الحكامه المالية على المستوى الجهوي.....</u>
209	<u>الفقرة الأولى : الأساس اللامركزي.....</u>
211.....	<u>الفقرة الثانية : الأساس التنموي.....</u>
215	<u>المبحث الثاني :حكامه التدبير المالي الجهوي : الأسس التشريعية و الآفات التدبيرية.....</u>
215	<u>المطلب الأول :الأسس و المرتكزات الدستورية و التنظيمية للحكامه المالية.....</u>
215	<u>الفقرة الأولى : مرتكزات الحكامه المالية من خلال دستور 2011 .</u>
218.....	<u>الفقرة الثانية : قواعد الحكامه المالية من خلال القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.....</u>
223	<u>المطلب الثاني :عوائق حكامه التدبير المالي الجهوي.....</u>
223	<u>الفقرة الأولى : الاختلالات التدبيرية.....</u>
228.....	<u>الفقرة الثانية : الأسباب و الانعكاسات.....</u>
230	<u>الفصل الثاني :تحديات و آفاق التدبير المالي الجهوي.....</u>
230	<u>المبحث الأول :انعكاسات محدودة الكفاءة العلمية و الاكراهات الرقابية.....</u>
231	<u>المطلب الأول :تأثير ضعف التأطير السياسي و التكوين المعرفي على تدبير المالية الجهوية.....</u>
231	<u>الفقرة الأولى : أثر محدودة التأطير السياسي و الكفاءة العلمية للمنتخب الجهوي.....</u>
237	<u>الفقرة الثانية : هفوات التكوين المستمر للمنتخب الجهوي.....</u>
242	<u>المطلب الثاني :الأكراهات الرقابية.....</u>
251	<u>الفقرة الأولى : المراقبة الإدارية و الرقابة السياسية.....</u>
265	<u>الفقرة الثانية : الرقابة القضائية.....</u>
265	<u>المبحث الثاني : واقع و آفاق التدبير المالي الجهوي.....</u>
266	<u>المطلب الأول : التدبير المالي الجهوي : حجة كلميم واد نون نموذجا.....</u>
266	<u>الفقرة الأولى : و ضعية الموارد المالية لجهة كلميم واد نون برسم سنة 2021.....</u>
271.....	<u>الفقرة الثانية : تشخيص واقع التدبير المالي لجهة كلميم واد نون.....</u>
280	<u>المطلب الثاني : آفاق التدبير المالي الجهوي.....</u>

الفقرة الأولى:الرفع من المردودية التمويلية الجبائية على المستوى الجهوي و العدالة في التوزيع و	
الانفاق.....	280
<u>الفقرة الثانية: تعزيز الاستقلال المالي الجهوي.....</u>	<u>285</u>
<u>الفقرة الثالثة: تكريس دعائم حكامه التدبير المالي الجهوي.....</u>	<u>289</u>
<u>خاتمة القسم الثاني:.....</u>	<u>297</u>
<u>خاتمة عامة:.....</u>	<u>298</u>
<u>الملاحق:.....</u>	<u>301</u>