

الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية

د. الحين الوزاني الشاهدي

أستاذ بكلية الحقوق بالدار البيضاء

تعتبر الجهة من بين العناصر الجديدة والأساسية التي أتى بها دستور 1992، فبعد خضوعها لتجربة في إطار الظهير الشريف المؤرخ في 16 يونيو 1971 والمتعلق بإحداث المناطق الاقتصادية تم الارتقاء بها إلى مستوى الجماعة المحلية، منذ 1992، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري كباقي الجماعات المحلية الأخرى. ولقد سار على النهج دستور 1996 الذي دعم بدوره الركائز الدستورية للجهة، إذ بالرجوع إلى الفصل 38 من الدستور الحالي نجد أن ثلاثة أخصام مجلس المستشارين يتكونون من أعضاء تنتخبهم في كل جهة من جهات المملكة هيئة ناخبة تتألف من ممثلي الجماعات المحلية. وهذا يفسر بأن الدستور المغربي حاول إدماج الجهة في المجال السياسي كمؤسسة دستورية تمارس السيادة بصفة غير مباشرة وفقا للفصل الثاني من الدستور¹.

كما جاء في الدستور كذلك أن مجالس جهوية للحسابات ستسهر على مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها وأن اختصاصات وقواعد تنظيمها وطريقة سيرها تحدد بقانون².

تشتمل الجهة كذلك على هيئات منتخبة تتمثل في مجلس جهوي ورئيس المجلس ومكتب المجالس ولجن للعمل، وللجهة، كما نص على ذلك الدستور، عمال يتولون تنفيذ قرارات المجالس الجهوية طبق شروط يحددها القانون. وفي هذا السياق صدر القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات والذي تم تنفيذه بمقتضى ظهير شريف مؤرخ في أبريل 1997³. ومما جاء في "بيان أسباب" نزول هذا القانون⁴:

"إن مغرب اليوم، بعد أن تراكمت لديه التجارب والنتائج الأولى للديموقراطية واللامركزية، قد بلغ مستوى من النضج يؤهله ولوج مرحلة جديدة لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة الازدهار الاقتصادي والاجتماعي. وهكذا فإن الجهة تبدو إطارا ملائما وحلقة رئيسية قادرة على إتمام واكتمال الصرح المؤسساتي للمملكة باعتبار أن الجهة تبعد هيئة جديدة ستمكن ممثلي السكان من التداول في إطارها، بكيفية ديموقراطية، من خلال منتخبيهم في الجماعات المحلية والهيئات الاجتماعية المهنية، في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم وبالتالي إعطاء الانطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة...".

¹ ينص الفصل 2 من دستور 1996 على ما يلي: "السيادة لأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية". أما الفصل 3 فإنه ينص على كون "الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم" انظر للمزيد من التفاصيل، خالد الشرفاوي السمووني، البعد السياسي للجهة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، ص 12.

² لم يصدر هذا القانون على حد الآن.

³ انظر الجريدة الرسمية، عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997.

⁴ للمزيد من التفاصيل انظر "توصيات المناظرة السابعة للجماعات المحلية" منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999، ص 29 وما يليها.

إن الجهة كباقي الجماعات المحلية الأخرى تدخل كما يعرف الجميع، في نظام اللامركزية الترابية الذي يعد بمثابة "الديمقراطية المطبقة على الإدارة" وتعتبر الجماعات المحلية أداة لتدعيم هذا النظام الديمقراطي اللامركزي. ومن فضائل ومزايا هذا النظام الاعتراف بوجود شؤون محلية يسند أمر إدارتها إلى هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي في إطار خضوعها لوصاية إدارية تمارس عليها من طرق السلطات المركزية، وبالنسبة للجهة فقد اعترف كل من دستور 1996 وقانون 1997 للجهة بوجود شؤون جهوية مستقلة عن الشؤون الوطنية، مع العلم أن هذه الاختصاصات تقتضي التعاون والتنسيق مع السلطات المركزية والسلطات المحلية. ولقد فتح المشرع باب التعاون، إذ سمح للجهات من خلال قانون 1997، في نطاق اختصاصاتها أن تقيم تعاوناً فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى. ولا يمكن كما أكدت على ذلك المادة 5 من قانون الجهة أن يؤدي هذا التعاون إلى إقامة وصاية لجماعة على جماعة أخرى. مع العلم أن الهدف الذي يتوخاه المشرع هو التعاون في إطار الشراكة لأن كل جماعة محلية تتمتع بشخصيتها المعنوية واستقلالها المالي.

انطلاقاً من دستور 1996 ومن قانون 1997 المنظم للجهات، يتضح لنا بان ارتقاء الجهة إلى جماعة محلية اختيار وطني وإرادة سياسية، فالجهة تعد إذن مكسباً دستورياً وأداة أساسية لتدعيم اللامركزية والديموقراطية المحلية في بلادنا وتقليص الفوارق والاختلافات بين المدن والقرى وبين مناطق المملكة.

فما هي إذن المكونات التي تساعد الجهة على أداء مهامها كأداة لدعم اللامركزية من خلال الميثاق الجهوي؟ وما هي وسائل العمل المتاحة للجهات؟ وما هي إذن خصائص النظام الجهوي؟ وهل هناك قصور أو حدود في هذا الباب؟ هذه بعض الأسئلة سنحاول الإجابة عليها من خلال المحورين الآتين: المكونات الأساسية للجهة والحدود التي يجب التغلب عليها والتي تقف أمام تطوير اللامركزية الجهوية.

1- المكونات الأساسية للجهة من أجل دعم اللامركزية

تتجلى هذه المكونات في العناصر التالية:

1- المكانة التي تحتلها الجهة بين الجماعات الأخرى

من خلال الخطاب السياسي والميثاق الجهوي، تظهر الجهة كجماعة محلية ذات صلاحية واسعة تكون مجالاً جديداً للحوار والتشاور والتكوين وممارسة تسيير الشؤون العامة. فهي إذن مستوى آخر لدعم اللامركزية والديمقراطية المحلية. كما تشكل الجهة أيضاً مجموعة مندمجة وفضاء للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و إعداد التراب الوطني والتخطيط. ولقد أشارت المادة الأولى من قانون الجهة إلى أنه "تتأط بالجهات، مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى، مهمة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات الجهوية بتعاون، إن اقتضى الحال، مع الدولة والجماعات المحلية المذكورة".

ومن أجل مساعدة الجهة على القيام بالمهام المنوطة بها في أقرب الآجال، أصدرت لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية عدة توصيات تصب في التعجيل بإصدار النصوص التنفيذية والتكاملية لقانون الجهة ومنح هذه الأخيرة الوسائل المادية والبشرية المنوطة بها من طرف الميثاق الجهوي والتي لا يمكن أن تعطي الفوائد المرجوة منها إلا بتكثيف

الجهود من أجل اعتماد مجموعة من الاصطلاحات واتخاذ جملة من التدابير الذي يكتسي بعضها صبغة استعجالية⁵.

2- دور الجهة في تعزيز اللامركزية واتمام البناء المؤسساتي يظهر من خلال هياكلها ووظائفها وسبل العمل في التسيير اليومي للشؤون الجهوية وخصوصا عبر المهام المنوطة بالجهاز التداولي أي المجلس الجهوي

ينص الميثاق الجهوي في هذا المجال في مادته الأولى على ما يلي:

"يتولى تدبير شؤون الجهة بحرية مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية لمدة ست سنوات وفقا للتشريع الجاري به العمل". فالمجلس الجهوي إذن يتكون من ممثلين منتخبين للجماعات المحلية والغرف المهنية ومأجورين.

كما يضم المجلس كذلك أعضاء البرلمان المنتخبين في إطار الجهة وكذا رؤساء العمالات والأقاليم الواقعة داخل الجهة الذين يحضرون اجتماعاته بصفة استشارية. الشيء الذي يثير الانتباه هنا هو كون المشرع لم يتبين نظام الاقتراع المباشر من أجل اختيار أعضاء المجلس كما هو معمول به في بعض الدول كفرنسا مثلا، ولقد أخذ المشرع بعين الاعتبار تبسيط آليات المؤسسة الجهوية وضم القوى السياسية والاقتصادية في جهاز تداولي موحد، وهذا ما أدى به إلى تكوين المجلس الجهوي من "منتخب المنتخبين" بينما في فرنسا مثلا نجد أن المجلس الجهوي ينتخب، تطبيقا لقانون 10 يوليوز 1985، عن طريقة الاقتراع العام المباشر، كما أنشأ المشرع الفرنسي مجلسا اقتصاديا واجتماعيا جهويا ينتخب من قبل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية يستشار من طرف المجلس الجهوي في عدة ملفات قبل البت فيها. والشيء الجديد هنا والذي ينبغي الإشارة إليه هو إشراك رؤساء مجالس العمالات والأقاليم وكذا أعضاء البرلمان المنتخبين في إطار الجهة ولو بصفة استشارية ضمن أعضاء المجلس حتى يساهموا بدورهم في إغناء القرار الجهوي. وقد توخى المشرع من هذا التجديد إضفاء الحس الوطني على العمل الجهوي وتحسيس نواب الأمة بحاجيات ومتطلبات المؤسسات المحلية وتطلعات السكان⁶.

وما دما نتكلم عن تركيبة المجلس، يجب أن نشير إلى التجديد الذي أتى به قانون الجهة، لأول مرة، والذي يتمثل في عدم الجمع بين المهام التمثيلية، إذ تنص المادة 11 من هذا القانون على كون مهام رئيس المجلس الجهوي "تتألف مع مهام رئيس مجلس عمالة أو إقليم أو رئيس مجموعة حضرية".

ومن بين عناصر التجديد التي أتى بها المشرع لأعمال المجلس الجهوي كونه أشار إلى إمكانية حل هذا الأخير إذا لم يتوفر بعد الاستدعاء الثالث على النصاب القانوني أي ثلث أعضائه (المادة 28). ويعتبر هذا الإجراء الذي لا يوجد مثيل له في الجماعات المحلية الأخرى وسيلة توخى من ورائها المشرع زجر الغياب الذي يسود الهيئات التداولية. كما أن هذا الإجراء من شأنه أن يرفع من قيمة ومصداقية أعمال المجلس الذي لا ينبغي أن تتخذ القرارات داخله من طرف أقلية الحاضرين.

عنصر التجديد يظهر كذلك على مستوى الآليات التي وضعت رهن إشارة المجلس الجهوي قصد القيام بمهامه، فعلاوة على المكتب الذي يتكون من الرئيس وعدة نواب للرئيس ينتخب لمدة 3 سنوات، يشكل المجلس لجانا دائمة لدراسة القضايا التي تعرض عليه، ولقد حدد المشرع عدد هذه اللجان في 7 على الأقل تتكلف بدراسة المسائل التي تهم بالأساس الميزانية والتخطيط و إعداد التراب الوطني والقضايا الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل والمسائل الفلاحية والتنمية

⁵ انظر في هذا الصدد، محمد الإبراهيمي، مواطن التجديد في القانون المغربي للجهات، منشور في: المسألة الجهوية ورهانات التنمية بالمغرب، المعهد الجامعي للبحث العلمي، الرباط، 1999، ص 66.

⁶ للمزيد من التفاصيل في هذا الاتجاه انظر محمد بلحمجوبي، "التحدي الجهوي بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، الجهة بالمغرب، عدد 16 ص 135 وما يليها.

القروية والصحة والتعمير والبيئة والثقافة والتعليم والتكوين المهني. ومن خلال مضمون وحجم القضايا والملفات التي يعهد بدراستها إلى هذه اللجن تظهر أهمية الوظائف المنوطة بالمجلس والتي أعلن عليها المشرع في المادة 6 بصيغة جديدة نجد مثيلا لها في القانون المقارن كفرنسا مثلا، وقد تختلف هذه الصيغة على ما يوجد في الميثاق الجماعي لسنة 1976 أو قانون العمالات والأقاليم لسنة 1963، ومما جاء في المادة 6 هو أن المجلس الجهوي "يبت بمداولاته في قضايا الجهة ولهذه الغاية يقرر التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكاملة مع مراعاة الاختصاصات المسندة إلى الجماعات المحلية الأخرى".

يمارس المجلس اختصاصاته على ثلاثة مستويات: اختصاصات خاصة به واختصاصات تنقلها إليه الدولة. كما يمكنه تقديم اقتراحات وإبداء آراء حول الأعمال ذات المصلحة العامة التي تهم الجهة والداخلة في نطاق اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام.

فبالنسبة للصلاحيات الخاصة أو التقريرية، هناك صلاحيات تقليدية نجدها كذلك على صعيد الجماعات المحلية في نطاق حدودها الترابية كالدراسة والتصويت على الميزانية ودراسة الحساب الإداري وتحديد كيفية وضع أساس الرسوم والأتاوى وإعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاقتصادية والاجتماعية للجهة و إعداد مخطط جهوي لهيئة التراب الوطني. الشيء الذي يثير الانتباه بالنسبة لهذه الصلاحيات وخصوصا التي تتعلق بالمسائل المالية، هو كون قانون الجهة قد أعلن على إحداث صندوق الموازنة والتنمية و التنمية الجهوية يجري تمويله من خلال إعانة الدولة والجهات التي تتوفر على موارد هامة ويخصص للمساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصاصا في مواردها، وفي هذا الصدد ينتظر إصدار النصوص المتعلقة بتنظيم هذا الصندوق قصد توضيح المقاييس التي يعتمدها مستقبلا في تعامله وتدخلاته لتلبية المطالب المستعجلة والملحة للجهات الضعيفة، وهذا ما أدى بلجنة الجهة التابعة للمناظرة السابعة للجماعات المحلية إلى توصية تهم التعجيل بإصدار النصوص المتعلقة بإحداث وتنظيم هذا الصندوق.

وما دما نتكلم على الوظيفة المالية للمجالس الجهوية، يمكن الإشارة إلى كون المشروع الأول لقانون الجهة الذي قدم إلى البرلمان كان يشير فقط إلى "التصويت على الميزانية من طرف المجلس" وبعد المناقشة جرى تعديل له أهميته في الموضوع. إذ أن النص الحالي أضاف إلى التصويت "الدراسة" وهذا ما جعل المادة 7 تنص على أنه من بين اختصاصات المجلس الخاصة "دراسة ميزانية الجهة والتصويت عليها".

فعلاوة على هذه الاختصاصات التقليدية حول المشرع إلى المجلس الجهوي اختصاصات غير تقليدية تعتبر تجديدا بالنسبة للنظام اللامركزي على صعيد الجهة، الشيء الذي يعطي للمؤسسة الجهوية بعدا قويا في مسلسل الديمقراطية المحلية⁷ ويعزز دورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذه الاختصاصات تهم التكوين المهني وإنعاش الشغل وإنعاش الرياضة وإنعاش الاستثمارات وإقامة مناطق صناعية وحماية البيئة وترشيد الموارد المائية واعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية ومساندة كل عمل من أعمال التضامن الاجتماعي وكل تدبير ذي طابع إحصائي. وما يجب ملاحظته هنا هو أنه إذا كان المشرع قد نص على أن هذه الصلاحيات تدخل ضمن قائمة الاختصاصات الخاصة بالجهة فهذا لا يعني لا من باب المنطق ولا من الناحية العملية أن الدولة ستتخلى عن هذه القطاعات الحيوية مما يستوجب، كما

⁷ انظر في هذا الصدد:

J. Chapuisat, « la répartition des compétences : commentaire de la loi n°83.8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat », A.J.D.A., n°2, février 1983, p.81 et s. pour le texte de cete loi, v. même référence, p.133.

جرى في بعض الدول كفرنسا مثلاً⁸ إصدار نصوص قانونية توضح في هذه المجالات الأخيرة الدور المنوط بالدولة وبالجهة، وتحدد مجال عمل كل طرف منها ووسائل تنسيق تدخلاتها لتفادي تداخل الاختصاصات ولتحقيق الانسجام وضمان تدبير عقلاني للموارد العمومية⁹. ولقد أكدت لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة السابعة للجماعات المحلية على ضرورة إصدار هذه النصوص القانونية في أقرب الآجال. نفس الملاحظة تهم كذلك النوع الثاني من الاختصاصات التي أطلق عليها مصطلح الاختصاصات المنقولة والتي تهم على الخصوص إقامة وصيانة المستشفيات و الثانويات و المؤسسات الجماعية وتوزيع المنح الدراسية وتكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية والتجهيزات ذات الفائدة الجهوية. والجدير بالذكر هنا هو أن المشرع باستعماله لعبارة "خاصة في المجالات التالية" يعطي لسرد هذه الاختصاصات طابعاً حصرياً، مما يمكن أن يفهم من هذا التعبير أن الدولة تحفظ لنفسها بصلاحيات تمديد لائحة هذه الاختصاصات لتشمل ميادين أخرى غير المنصوص عليها، ثم إذا تأملنا في الصيغة التي جاءت بها المادة المتعلقة بهذه الاختصاصات (أي المادة 8) يمكننا طرح عدة تساؤلات حول كيفية هذا النقل؟ "هل سيتم نقل الاختصاصات جملة أو قطاعية؟ أنياً أو استقبالياً؟ دفعة واحدة أو تدريجياً؟ هل ستنتقل الاختصاصات لفائدة جهة دون أخرى؟ في ميدان دون آخر ولمشروع زمني محدد"¹⁰.

كل ما هناك في الأمر هو أن الجهة لا يمكن لها ممارسة الاختصاصات المنقولة بحكم القانون في غياب نقل فعلي من طرف الدولة التي يعود لها اتخاذ القرار لتحديد موعد وحجم هذا النقل، والشيء الجديد هنا هو كون المشرع نص على أن يكون "كل نقل للاختصاص من اختصاصات الدولة أو العبء ولا سيما منها الاعتمادات، ويتم هذا النقل وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملئم لطبيعته" (مادة 8). وإلى حد الآن لم يصدر هذا النص. إن هذا الإجراء الأساسي والمهم، كما يرى البعض، يقيد الدولة ويلزمها ويعطي للجهات ضمانات كافية بخصوص مواكبة للاختصاص بالاعتمادات الضرورية¹¹ وإلا سيصبح هذا النقل بمثابة أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير المشاريع غير المنتجة ونقلها إلى عبء الجهة.

كما أشار المشرع كذلك إلى أن الجهة يمكنها أن تقوم بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية بتعاون مع الدولة أو مع أي شخص آخر من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام وذلك وفق شروط تحدد باتفاقيات، وهذه إشارة إلى تشجيع وتطوير التعاون عن طريق الشراكة مع الدولة والجماعات المحلية الأخرى والمؤسسات العمومية.

فعلاوة على هذه الاختصاصات المسندة والصلاحيات الخاصة، يوجد هناك نوع ثالث من الاختصاصات نص عليها قانون الجهة وتتعلق بالاقترحات التي يمكن للمجلس الجهوي تقديمها للإدارة وللأشخاص المعنوية الأخرى فيما يخص الأعمال الواجب القيام بها باختيار الاستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو الأشخاص المعنوية وإبداء رأيه في السياسة المتعلقة باختيار الاستثمارات المراد إنجازها في الجهة من لدن الدولة أو الأشخاص المعنوية وإبداء رأيه في السياسة المتعلقة بإعداد التراب الوطني والتعمير وإنشاء المؤسسات الجامعية والمستشفيات. تجدر الإشارة هنا إلى كون البعض من هذه الاختصاصات تدخل عادة ضمن الصنف الأول من الصلاحيات التقريرية كإحداث مرافق عمومية جهوية، وهذا ما يمكن استدراكه مستقبلاً.

وبصفة عامة فيما يخص الاختصاصات الموكولة للمجالس الجهوية، لاحظت لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية بأن هذه الاختصاصات واسعة ومتنوعة حدها

⁸ للمزيد من التفاصيل انظر محمد ابراهيمي، مواطن التجديد في القانون المغربي للجهات، مصدر سابق ص 68.

⁹ محمد ابراهيمي، مرجع سابق ص 68 وما يليها.

¹⁰ نفس المرجع السابق ص 69.

¹¹ بالنسبة لقانون 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، خصص المشرع الجزء الثاني (فصول 37 على 53) لاختصاصات رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية وبالنسبة لظهير 12 شتنبر 1963 خصص المشرع الباب الخامس لسلطات العامل (فصول من 68 إلى 70). انظر كذلك في هذا الاتجاه، مليكة الصروخ، الجهوية والامركزية، منشور في "المسألة الجهوية ورهانات التنمية بالمغرب" مرجع سابق ص 33.

القانون بصيغة عامة وشمولية يتعذر معها تدقيقها ووضع حدود لها بالقياس إلى نفس الاختصاصات الموكولة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى. لذلك أوصت اللجنة بضرورة استصدار نصوص تكميلية وتوضيحية في هذا المجال حتى يتسنى معرفة حدود الاختصاصات الموكولة لكل جماعة من الجماعات العمومية المختلفة درءا لتداخل الاختصاصات بينها وتفاديا للمشايخ والتحويلات المزدوجة. وفي انتظار أدار هذه النصوص تبقى هذه الاختصاصات مكسبا أساسيا وجديدا في اتجاه دعم اللامركزية الجهوية.

أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس وعلاقته مع عامل مركز الجهة، لقد أتى قانون الجهة برؤية جديدة في هذا الشأن خصوصا على علاقة المجلس ورئيسه بالجهاز التنفيذي وذلك على عكس ما هو معمول به الآن على صعيد العمالات والأقاليم فيما يخص علاقة العامل بمجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه. فالقانون الجديد نص على هذه الاختصاصات في باب واحد مشترك هو الباب الخامس ميرزا بذلك مبدأ التعاون والتكامل الذي يجب أن يسود علاقات رئيس الجهة بالعامل مع الحفاظ بين يد هذا الأخير، في مرحلة أولى لتنظيم الجهات، على بعض الاختصاصات التي توجد عادة بحوزة الجهاز التمثيلي المنتخب أي رئيس المجلس الجهوي، وهكذا يكون قانون الجهة قد نهج نهجا وسطا بين الظهير المنظم للعمالات والأقاليم الصادر في 12 شتنبر 1963 والميثاق الجماعي الصادر في شتنبر 1976 لقد وسع المشرع في النص الأول اختصاصات العامل وحدد بابا خاصا به دون الكلام على اختصاصات رئيس المجلس الإقليمي، بينما يوسع ظهير 30 شتنبر اختصاصات المجلس الجماعي ورئيسه على حساب رجل السلطة المحلية (الباشا والقائد والخليفة)¹².

أما بالنسبة لقانون الجهة فباستثناء بعض الاختصاصات التي يفرد بها رئيس المجلس الجهوي والتي ترجع بطبيعتها إلى سلطته الرئاسية كرئاسة المجلس وتمثيل هذا الأخير بحكم القانون في المؤسسات العامة ذات الطابع الجهوي واستدعاء المجلس لعقد دوراته وإعداد النظام الداخلي للمجلس باتفاق مع أعضاء المكتب، فإن جل الاختصاصات التي تكتسي أهمية تتخذ بتعاون بين رئيس المجلس وعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. كما أن العامل هو الذي يتولى تمثيل الجهة أمام المحاكم وينجز أعمال الكراء والبيع والشراء ويبرم الصفقات باسم الجهة وينفذ الميزانية ويقوم بإعداد الحساب الإداري. هذه كلها وظائف تدخل عادة في اختصاصات رؤساء مجالس الجماعات المحلية كما هو الشأن في بعض الدول¹³، نفس الشيء بالنسبة لوظيفة تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس الجهوي التي خولها المشرع إلى العامل. إلا أن قانون الجهة وضع هنا مجموعة من الآليات تقلص شيئا ما من سلطة العامل وتقر في أن واحد نوعا من التوازن بين المجلس الجهوي ورئيسه من جهة وعامل مركز الجهة باعتباره دستوريا الجهاز التنفيذي من جهة أخرى. نذكر من بين الإجراءات توقيع الرئيس بالعطف على كل التدابير التنفيذية التي يتخذها العامل وإطلاع الرئيس بانتظام حول تنفيذ مختلف قرارات المجلس الجهوي وإخبار هذا الأخير بتقدم تنفيذها كما وضع قانون الجهة نوعا من الرقابة على الجهاز التنفيذي من قبل المجلس الجهوي عن طريق أخذ رأيه حول التدابير اللازمة لتنفيذ القرارات الجهوية. وقد أتى الميثاق الجهوي بقاعدة جديدة اقتبسها من الأحكام البرلمانية حيث نص على تخصيص جلسات عمومية لأجوبة عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة على الأسئلة التي يطرحها أعضاء المجلس الجهوي، وهذا إجراء من شأنه أن يعطي للمجلس وسيلة لمراقبة الجهاز التنفيذي للجهة وتتبع الإجراءات التنفيذية التي يتخذها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة. وقد ذهب قانون الجهة بعيدا حيث سمح للمجلس الجهوي، في حالة عدم اقتناعه بجدوى وفعالية التدابير التنفيذية التي

¹² Pour la France par exemple, v. la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, A.J.D.A, n°5, mai 1982, p.276ets. en France, la disposition la plus novatrice de la loi du 2 mars

¹³ بالنسبة للجماعات المحلية الأخرى (العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) يمارس هذا الاختصاص من طرف سلطة الوصاية.

يقوم بها عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة، بإحالة الأمر على أنظار المحكمة الإدارية وذلك بعد عدم الاستجابة لمتمس يقدمه المجلس في هذا الشأن إلى وزير الداخلية.

وقد تظهر هذه المسطرة طويلة ومعقدة شيئا ما بإمكانها أن تبرز بعض الصعوبات خصوصا لما سنترجم على أرض الواقع، إلا أنه، بالمقارنة مع تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم، يمكن القول بأن المشرع أتى بالنسبة للجهة بابتكار جديد من شأنه أن يساعد على احترام استقلالها ودعم اللامركزية الجهوية.

3- دعم اللامركزية يظهر كذلك على مستوى المنظور الجديد للوصاية التي تمارس على الجهة وخصوصا على أعمال المجلس الجهوي : هناك بالطبع وصاية تمارس على الأشخاص والهيكل أي على المجلس بصفة انفرادية وعلى رئيس المجلس ونواب الرئيس وعلى المجلس ككل بواسطة التوقيف أو الحل كما هو الشأن بالنسبة للجماعات المحلية الأخرى وخصوصا الحضرية والقروية. ولكن الشيء الجديد الذي أتى به قانون الجهة يهتم، كما أشرنا إليه من قبل، الوصاية على أعمال المجلس، فالتجديد هنا يتجلى في تقليص دائرة الوصاية التقليدية وضبط عدد من جوانبها وتدشين مرحلة جديدة من الرقابة القضائية. وهكذا تم تخفيض لائحة المواد الخاضعة للمصادقة المسبقة إلى تسع مواد تهم الميزانية ومالية الجهة بصفة عامة وممتلكاتها، كما تم كذلك قبول الهبات والوصايا أو رفضها والامتيازات والوكالات وغيرها من تدبير شؤون المرافق الجهوية والمساهمة في شركات اقتصادية مختلطة.

كما تم أيضا، بمقتضى القانون الجديد للجهة، تحديد أجل المصادقة في ظرف 30 يوما بالنسبة للمواد المذكورة والتي تستوجب مصادقة سلطة الوصاية قبل العمل على تنفيذها و20 يوما بالنسبة للمواد الأخرى غير التي صنفها الفصل 41 من الميثاق الجهة والتي تكون قابلة للتنفيذ بمجرد انصرام أجل 20 يوما ما عدا إذا كان هناك تعرض من طرف عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة في حالة البطلان أو قابلية البطلان. وفي هذا الصدد أسند المشرع الإعلان على البطلان أو الإبطال إلى القضاء أي إلى المحاكم الإدارية وسحبها من سلطة الوصاية¹⁴ وهذا أمر له دلالة كبرى بالنسبة لترسيخ دولة الحق والقانون.

وعلاوة على هذا كله منح القانون الجديد المجالس الجهوية ضمانات قانونية في حالة رفض المصادقة المسبقة من لدن سلطة الوصاية وذلك بإعطائها حق الطعن في قرارات الوصاية من لدن سلطة الوصاية وذلك بإعطائها حق الطعن في قرارات الوصاية لدى المحاكم الإدارية المختصة داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ الرفض. ويعتبر سكوت سلطة الوصاية بعد انتهاء أجل 30 يوما بمثابة مصادقة، فضلا عن ذلك أتى النص المنظم للجهات بضوابط جديدة فيما يخص إشكالية المصادقة على الحساب الإداري الذي يعتبر من الإشكاليات القانونية التي كثيرا ما تعاني منها الجماعات الحضرية والقروية، ولقد نص القانون الجديد على ضرورة تعليق رفض الحساب الإداري وتمكين وزير الداخلية من طلب المجلس الجهوي بإجراء دراسة ثانية لهذه المسألة ويكون هذا الطلب معللا أيضا، وفي حالة تأكيد المجلس الجهوي رفضه، جاز لوزير الداخلية أن يوجه بإرسالية معللة كذلك الحساب المتنازع فيه إلى المجلس الجهوي للحسابات.

و مهما يكن من الأمر، فإن تدخل القضاء الإداري في ميدان الوصاية على أعمال المجلس الجهوي لمن شأنه أن يدعم ما يمكننا أن نسميه "بفكرة الشفافية" في مجال العلاقات بين السلطة المركزية والمجالس الجهوية.

4- تتجلى فكرة الشفافية على مستوى اللامركزية الجهوية في تدخل القضاء كما رأينا في ميدان الوصاية على أعمال المجلس الجهوي التي أصبحت تمارس تحت رقابة المحاكم الإدارية وكذلك

¹⁴ بالنسبة لفكرة الشفافية في قانون الجهة، انظر:

H. Ouazzani Chahdi, « Région et décentralisation », REMALD, n22, 1998,p.25ets

في إحداث المجالس الجهوية للحسابات وفي ضرورة تعليل جل القرارات المتخذة (14 حالة). كما تظهر فكرة الشفافية من خلال تنصيب قانون الجهة على وسائل جديدة للإعلام والإخبار. وهكذا إلى جانب تأكيده على الوسائل التقليدية للإعلام والتبليغ، نص الميثاق الجهوي على إحداث جريدة رسمية للجماعات المحلية تنشر فيها المقررات المتخذة من لدن المجالس الجهوية والقرارات الصادرة عن الجهاز التنفيذي. والهدف من هذا التجديد هو ربط التواصل مع السكان والتعريف بأعمال المؤسسات الانتخابية وإطلاع المهتمين بأنشطة المجالس الجهوية وانشغالها¹⁵. هذه كلها آليات تجعل من الجهة أداة لدعم اللامركزية. إلا انه لا يمكن للمؤسسة الجهوية أن تهض بمسؤولياتها وتؤدي المهام المنوطة بها إلا إذا توفرت لها الإمكانيات المادية والبشرية الضرورية وواكبتها سياسة محكمة في دعم التركيز. وهنا تظهر جوانب القصور أو الحدود التي سنطرق لها في ما يلي:

ا- جوانب الحدود التي تعترض تطوير اللامركزية الجهوية

هناك نوعين من القصور أو الحدود: النوع الأول يرجع إلى قانون الجهة نفسه والنوع الثاني يتعلق بالتنظيم الإداري.

1- الحدود الكامنة في قانون الجهة

أ – إصدار النصوص التنظيمية والتنفيذية والتكميلية لقانون الجهة

لقد لاحظنا في عدة جوانب من قانون الجهة أن هناك مقتضيات تتعلق أساسا بإصدار نصوص قانونية وتنظيمية في هذا الشأن. وهنا نجد ما سبق لنا أن أشرنا إليه سابقا. ذلك أن التطبيق الفعلي لقانون الجهات يستوجب إصدار النصوص التنفيذية والتوضيحية والتكميلية، نذكر من بينها:

- النص المتعلق بإحداث وتنظيم المجالس الجهوية للحسابات
- النصوص المتعلقة بالموظفين الجهويين
- النص المتعلق بإحداث صندوق الموازنة والتنمية الجهوية
- النصوص المنظمة لممتلكات الجهة
- تعديل النصوص المتعلقة ببعض المؤسسات ذات الطابع الجهوي التي ينبغي أن تكون الجهة ممثلة فيها كالمجالس المكلفة بالبيئة والثقافة والغايات ووكالات الأحواض المائية والهيئات المكلفة بالتعمير والجامعات والمعاهد العليا وغيرها
- إصدار النصوص التكميلية والتوضيحية في ميدان الاختصاصات بين الجهة والدولة وبين الجهة والجماعات الأخرى، وفي هذا الصدد يجب أن تحدد هذه النصوص بوضوح الاختصاصات الخاصة بالجهة وتلك التي ستنقل إليها مستقبلا مع تبيان كيفية نقل الاعتمادات الموازية لهذا النقل وكذا الجدولة الزمنية التي سيتم خلالها نقل مختلف الاختصاصات المعنية إلى جانب إصدار النصوص التنفيذية والتوضيحية والتكميلية ويجب أن تتوفر الجهات على الوسائل البشرية والمادية الضرورية.

ب – ضرورة توفير الوسائل البشرية والمادية

على مستوى الهياكل تجدر الإشارة إلى أن المجالس الجهوية لم تتمكن من إيجاد مقرات لها باستثناء ما بذله الولاية لتوفير بعض المكاتب قصد إيواء مصالحها والتي توجد بها المصالح التابعة للولاية مباشرة وهذا ما لاحظته لجنة الجهة المنبثقة عن المناظرة السابعة للجماعات

¹⁵ انظر للمزيد من التفاصيل عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطى، "التقسيم الجهوي الجديد"، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ضمن سلسلة "مواضيع الساعة"، الجهة بالمغرب، عدد 16، 1998، ص 33 وما يليها.

المحلية التي أوصت في هذا الصدد بالتعجيل بإحداث مقرات للجهات وهيكلتها مصلحتها الإدارية مع ضرورة فصل الإدارة الجهوية التابعة للوالي عن الإدارة الجهوية التابعة للمجلس الجهوي. فجل الجهات لا تتوفر على إدارة خاصة بها. لقد اقتصر النص المنظم للجهات على وضع رهن إشارة المجالس الجهوية كاتباً عاماً ومكلفين بمهمة ومكلفين بالدراسات. وهذا إجراء لا يمكنه أن يعوض إدارة ذاتية للجهة. كما أنه لم هناك نص يوضح ضوابط ومعايير موضوعية لاختيار الكتاب العاميين والمكلفين بمهمة أو بالدراسات.

وعلى مستوى الوسائل المالية فالضرورة الآتية، كما جاء في أعمال المناظرة السابعة بالجماعات المحلية، تتطلب التعجيل بإصدار النص التنظيمي المتعلق بتحديد سعر الرسم المفروض على استغلال المناجم والإسراع بمنح الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة الإضافية على الضريبة السنوية الخاصة عن العربات ذات المحرك وذلك فضلا عن حصتها من منتوج الضريبة على القيمة المضافة.

2- أما بالنسبة للحدود التي ترجع إلى التنظيم الإداري والتي يمكنها أن تعرقل تطوير اللامركزية الجهوية فهناك:

أ- إعادة النظر في التقسيم الجهوي: فعلى هذا المستوى يلاحظ أن المعايير التي تم الإعلان تبنيها في مشروع التقطيع الجهوي، والتي تعتمد أساسا على تحقيق التوازن بين الجهات وتحقيق الانسجام الداخلي لكل جهة والتكامل الاقتصادي والاجتماعي بين الجهة المحدثة، لم تأخذ بعين الاعتبار في النص النهائي، الشيء الذي جعل التقطيع الجهوي الجديد يعاني من العديد من العيوب نذكر من بينها:

- العدد الكبير للجهات مما يؤثر على حجمها وأهميتها الاقتصادية
- تكوين الجهات على أسس إقليمية وهي أسس تراعي الاعتبارات الإدارية والسياسية أكثر من الاعتبارات التنموية والاقتصادية، فبدلاً من أن يأخذ التقطيع الجهوي بعين الاعتبار تصاميم التنمية والتهيئة الجهوية، أخذ الإقليم كأساس وركيزة وحيدة لإحداث الجهة، خصوصاً وأن الإقليم هو الآخر أحدث على أسس إدارية وسياسية عوض أن يكون مؤسساً على معطيات ومؤشرات اقتصادية¹⁶.

ب - ضرورة نهج سياسة محكمة في عدم التمركز

على هذا المستوى تجدر الإشارة إلى كون اللاتمركز واللامركزية يكونان عاملين أساسيين لنفس المعادلة، إذ بدون لاتمركز لا يمكن ضمان نجاح اللامركزية واللاتمركز لا يعني لا ينبغي خلق مصالح خارجية أو غير ممرضة للوزارات، بل يجب أن تتوفر هذه المصالح على الوسائل المادية والبشرية وعلى أخذ القرار على الصعيد المحلي بدون اللجوء إلى الإدارة المركزية بالعاصمة، مما يستوجب تفويض الأعمال التي يجب اتخاذها على الصعيد المحلي والتي تدخل في اختصاصات المصالح الغير ممرضة.

فالإشكالية هنا لا تتعلق بوجود نظام اللاتمركز، بل ينهج سياسة محكمة في هذا الميدان. فما هي إذن الصعوبات أو العوائق التي حالت دون نهج هذه السياسة إلى حد الآن في الوقت الذي

¹⁶ للمزيد من التفاصيل حول هذه السياسة انظر:

Pour plus de détails sur cette politique, v.H.Ouzzani Chahdi, « Déconcentration et déconcentration pour quelle équation ? publication de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca, série « Actes et colloques » et séminaires, n°1, imprimerie Najah el Jadida, casablanca, 1996, p.47 et suiv. aussi du même auteur, « La régionalisation et la déconcentration », REMALD, 40 ans d'administration, n°6, 1996, p53 et suiv. également, La région cadre de choix pour une politique cohérente de déconcentration », Al Bayane du 16 septembre 1996. voir de même, « La déconcentration corollaire de la décentralisation », pub. Du ministère de l'Intérieur, Rabat, 1998.

نجد بأن الخطاب السياسي يسير في هذا الاتجاه. فهناك الرسالة الملكية التي وجهها صاحب الجلالة الحسن الثاني تغمده الله برحمته إلى وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 19 نونبر 1993.

ولقد أكد جلالتهم، رحمة الله عليهم، على هذا الاتجاه في مناسبات أخرى نذكر من بينها الحديث الصحفي الذي خص به القناة التلفزيونية الأوربية TV5 بتاريخ 17 شتنبر 1995 ثم هناك أيضا التوجيهات الملكية بمناسبة المناظرة السابعة للجماعات المحلية التي انعقدت بالدار البيضاء ما بين 19 و21 أكتوبر 1998 تحت شعار "اللامركزية واللامركزية". أما على الصعيد الحكومي فهناك مرسوم صدر في 20 أكتوبر 1993 يتعلق بعدم التمرکز الإداري والذي حاول إعطاء رؤية جديدة فيما يخص توزيع الاختصاصات والوسائل بين الوزارات ومصالحها الخارجية مع إحداث لجنة دائمة مكلفة باللامركزية لدى الوزير الأول، وإلى حد الآن لم يطبق هذا المرسوم بل تبين للوزارة التي اعتمده، أي وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، أنه أصبح متجاوزا لكونه يحتوي على بعض الثغرات وعلى نقص في الموضوع خصوصا لما أصبح العمال، حسب مقتضيات دستور 1996، "يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسئولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية".

وفي سنة 1998 قامت وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري بدراسة في الموضوع بمعونة برنامج هيئة الأمم المتحدة، للتنمية ومنذ السنة الفارطة يوجد على صعيد هذه الوزارة مشروع مرسوم جديد في هذا الشأن لم ير النور إلى يومنا هذا، الشيء الذي يؤدي إلى ملاحظة غياب سياسة محكمة فيما يخص اللامركزية. فما هي إذن الأسباب التي يمكنها أن تفسر هذه الوضعية؟

لم يعط لعدم التمرکز أهمية كافية كما جرى ذلك بالنسبة للامركزية، إذ جل الدراسات والأبحاث في ميدان الإدارة المحلية انكبت على موضوع اللامركزية وبالنسبة للمناظرات الوطنية للجماعات المحلية لم يطرح عدم التمرکز إلا في المناظرة السابعة، فكانت هيمنة اللامركزية تطغى على جميع الدراسات والأبحاث في مجال الإدارة المحلية.

من بين الصعوبات كذلك التي لم تساعد على نهج سياسة اللامركزية هي "المركزية المفرطة – centralisation excessive" التي ما فتئت تعاني منها الإدارة المغربية كما جاء ذلك في تقرير البنك الدولي الصادر في أكتوبر 1995 حول الإدارة بالمغرب "والمركزية المفرطة في سياق تقرير البنك الدولي تعني" تجمع سلطات اتخاذ القرار داخل الإدارة المركزية – Concentration du pouvoir de décision entre les mains du pouvoir central الشيء الذي يكون عائقا بالنسبة للمصالح الإقليمية للوزارات التي تفتقد الكفاءات والاستقلال الذاتي الضروريين ومن هنا، فإن تفكيك هذا التجمع للسلطات ليس فقط وسيلة لتحسين فعالية إدارة الدولة، بل هو شرط مسبق لإنجاح اللامركزية. وفوق هذا فإن جماعة محلية تكون في حاجة لممارسة مهامها كما ينبغي، إلى إيجاد مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة، قادرة على اتخاذ القرار في هذا المستوى".

إضافة إلى هذه العوامل هناك أيضا بعض العوائق والموانع التي ترجع أساسا إلى نظام اللامركزية نفسه. وهذه العوائق يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع:

- عوائق ذات طبيعة نفسية أو بسلوكية – Obstacles psychologiques
- عوائق تقنية – Obstacles techniques
- عوائق قانونية – Obstacles juridiques

إلى جانب هذه العقبات التي تبرز سياسة اللاتمرکز يمكننا أن نضيف صعوبة أخرى تتجلى في الأساليب والمنهجية التي يجب إتباعها لما تريد الإدارة تطبيق سياسة عدم التمرکز فلا يجب أن يكون الدافع الأساسي للقيام بتفويض الاختصاصات على المصالح الخارجية للوزارات هو التخلص من عبء يثقل كاهل الإدارة المركزية. إن السبب الوحيد الذي يجب اعتماده هو توزيع عقلائي للأعمال والإجراءات التي تدخل أساسا في نطاق صلاحيات الوزارة (كوضع سياسة وتهيء النصوص والإشراف على المصالح الخارجية...) والأعمال التي يجب أن تختص بها المصالح الخارجية، كما أن وضع سياسة اللاتمرکز تقتضي الاختيار بين منهجيتين: يكون اللاتمرکز إما دفعة واحدة أو تدريجيا *Déconcentration en bloc ou déconcentration progressive* , ويستحب تتبع المنهجية التدريجية لتمكين المصالح الخارجية من التعود تدريجيا على تنفيذ الأعمال التي سيتم تفويضها.

وإذا ما تم التغلب على هذه الصعوبات واتفق على وضع سياسة منطقية وعلمية فيما يخص عدم التمرکز، طرحت إشكالية أخرى تتعلق بالمستوى الذي يجب ترجيحه لوضع هذه السياسة. فالاختيار هنا يظهر بين الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الولاية : من بين هذه الاختيارات تظهر الجهة أحسن مستوى لوضع هذه السياسة وذلك لعدة أسباب نذكر من بينها ما يلي:

- عدم التمرکز يقتضي إحداث مصالح غير ممرکزة خارجية ومنحها الوسائل المادية والبشرية الضرورية وكذلك أخذ القرار على المستوى المحلي مع التمکن والسهر على مراقبة تنفيذ العمال والإجراءات المفوضة لها. فهذا يمكن إنجازه على مستوى 10 أو 16 جهة ولكن يصعب التحكم في الأمور إذا تقرر إنشاء مصالح خارجية على جميع العمالات أو الأقاليم . ففي مرحلة أولى يجب خلق مصالح غير ممرکزة على مستوى الجهات الموجودة الآن. كما يجب أن تتوفر هذه المصالح، كما أشرنا إليه سابقا، على جميع الإمكانيات الضرورية مع دعمها بموظفين من مستوى عالي. ثم في مرحلة ثانية يمكن وضع مصالح أخرى تدريجيا على مستوى العمالات والأقاليم التي تتكون منها الجهة.

ثم على مستوى الجهة توجد فعاليات وكفاءات وأطر ووسائل مادية وتقنية يصعب إيجادها في جميع العمالات والأقاليم التي، كما نعرفه، تشكو بعضها من قلة التأطير الإداري.

إضافة إلى هذا كله، تحتل الجهة مكانة خاصة، كما رأينا، تميزها على الجماعات المحلية الأخرى، فهي إذن تشكل أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإطارا للحوار والتعاون، وهذه كلها خصائص تساعد على التغلب في جعل حد لعدم التوازن بين المدن والقرى.

وأخيرا إن اختيار المستوى الجهوي لوضع سياسة لعدم التمرکز يمكنه أن يساعد على إيجاد حلول لمشكل التشغيل.

فكل ما هناك من الأمر انه إذا ما تم وضع سياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز ووضع الاختيار على الجهة كمستوى لنهج هذه السياسة وتم كذلك تمكين المجالس الجهوية بجميع الوسائل الضرورية، فهذا ومما لا شك فيه سيساعد الجهة على أداء مهامها على أحسن حال وبالتالي على تدعيم اللامركزية وتطويرها.