ذ. لزعر امحمد

الفصل السادس: مجزوءة الجهة و الجهوية

الجهوية المتقدمة : ورش واعد لتدبير تهيئة وتنمية التراب

يقصد بالجهوية المتقدمة الإصلاح الهيكلي والعميق الذي يتوخى التحديث الاجتماعي والإداري للبلاد .وقد نعتت بالمتقدمة لما أوكل إليها من صلاحيات، وخاصة ما تنص عليه المادة الخامسة من القانون المنظم ، حيث أصبحت ملزمة بوضع استراتيجية تنميتها الترابية بكيفية مندمجة وتشاركية ومنسقة ، وبتعبئة الفاعلين الجهويين حول مشاريع متفق حولها .وبعبارة أخرى تتمثل الجهوية المتقدمة في الاختصاصات الجديدة التي سيتحملها المجلس الجهوي على مستوى تدبير تراب الجهة لأن المشرع فتح لها آفاقا عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية ، مع تمكينها بعدة اختصاصات ذاتية ، وبمزيد من الموارد المالية والبشرية ، فضلا عن آليات التضامن. الغاية منها التخفيف من المركزية التي كانت تعاني منها البلاد ، وإعادة التوازن بين مختلف الجهات على أساس مشاريع جهوية تراعي خصوصياتها المحلية المتميزة بثقل الموروث الاستعماري المتسم بتركيز التنمية بالمناطق الغنية وإهمال المجالات ضعيفة المؤهلات أو ما كان يطلق عليها بالمغرب غير النافع . يتعلق الأمر بمنظومة قوامها اللامركزية واللاتمركز .

ويعتبر هذا المسار حصيلة التحولات الاستراتيجية التي عرفها المغرب في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، توجت بهذا المشروع ، الذي يؤسس لمرحلة جديدة في تاريخ المغرب المعاصر ، مشروع يهدف إلى إحداث تغيرات بنيوية في علاقة السلطة بالمجال والانسان. وفي هذا الصدد قال عاهل البلاد" **قررنا بعون الله ، فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة ، الشاملة التي نقودها ، بإطلاق مسار جهوية متقدمة ومتلازمة ، تشمل كل مناطق المملكة ، وفي مقدمتها جهة الصحراء، مؤكدين عزمنا الراسخ على تمكين كافة ساكنتها وأبنائها من التدبير الديموقراطي لشؤونهم المحلية ضمن مغرب موحد ، سواء بإقامة جهوية واسعة وملائمة ، وذلك طبقا لإرادتنا الوطنية أو من خلال الحكم الذاتي المقترح متى تم التوافق السياسي بشأنه واعتماده كحل نهائي من طرف المنتظم الدولي**".

وهو ما يعني إعطاء الجهة دورا أكبر وتوسيع صلاحياتها وإعادة تركيب البنيات الجهوية ، وتخويل المنتخبين الاختصاصات التقريرية والتنفيذية وإيجاد نظام يعزز الاستقلالية المالية

والتدبيرية للجهات ، وإعادة النظر في علاقاتها بالسلطات المركزية من حيث إقرار ميثاق فعال وحقيقي للاتمركز الإداري.

إن الجهوية المتقدمة من هذا المنظور هي تجسيد للامركزية واللاتمركز الفعليين بدليل أن المشرع اقترح النقل التدريجي للاختصاصات إلى مجالس الجهات وبنقل الموارد المعتمدة على أساس تفاوضي وتعاقدي بين الحكومة والمجالس الجهوية. يتعلق الأمر برؤية جديدة تفسح المجال أمام المبادرات المحلية باعتبارها شريك للدولة بعدما عجزت هذه الأخيرة عن مواجهة الإشكاليات المجتمعية والمجالية من جهة،واقتنعت بعدم فعالية سياسة مركزية القرار الاقتصادي والتنموي من جهة ثانية.

- **مبادئ الجهوية المتقدمة**

تقوم الجهوية المتقدمة على أربعة مبادئ أساسية:

- التدبير الحر،
- التضامن بين الجهات،
- مشاركة السكان في صنع القرار،
- الحكامة الرشيدة

يفهم من التدبير الحر أنه لم تعد هناك وصاية على عمل مجالس الجهات وإنما هناك مراقبة لعمل الجهات ، بحيث تقوم الحكومة بعد استشارة المجلس الجهوي بتبني التوجهات العامة التي تخص الجهة ومخطط تنميتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية و.....ويساهم المجلس الجهوي بانسجام مع توجهات الدولة وبشراكة معها ومع باقي الجماعات الترابية في إنجاز البرامج التنموية.

المعايير المعتمدة في تقسيم التراب إلى 12 جهة (انظر الخريطة المرفقة)+ جهة الشتات

تم اعتماد معايير وأسس تراهن على تجاوز أخطاء التقسيم الجهوي لسنة 1997، اقتناعا بما يفيد أن نجاح التجربة الجهوية يبقى رهين إلى حد ما بمدى سلامة وصحة المعايير المعتمدة في التقسيم . وهكذا ، بعدما قامت اللجنة الاستشارية باستحضار الخصائص الجغرافية والتاريخية والاجتماعية والسياسية والثقافية للمغرب ، اهتدت إلى اعتماد المعايير التالية: **الفعالية والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن.**

-الفعالية: استند هذا العنصر إلى حجم الجهة(عدد السكان ، المساحة ، ديناميتها ومساهمتها في انتاج الخيرات الاقتصادية). فالجهة المرغوب فيها ليست مجرد رقعة جغرافية فقط ، وإنما هي وحدة لها أبعاد سياسية واقتصادية ، الغاية منها تقوية المشاركة الديموقراطية

للمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وتكمن الفعالية أيضا في كون التقطيع استند إلى أسس إدارية إقليمية موجودة حيث أدمجت الهياكل الجهوية بالشبكة الإقليمية القائمة

الذات ، أي بنيت على التراكم القائم للاستفادة من اللامركزية الإدارية ، لهذا تم الاحتفاظ واحترام حدود الأقاليم المدمجة في هذه الجهة أو تلك كما هي ، تجنبا لإحداث شرخ في تماسكها.

-الوظيفية والتجانس: اهتدت اللجنة الاستشارية للملكية بعد وقوفها عند التباينات والاختلالات التي تطبع المجال المغربي ، إلى التمييز بين مجالين كبيرين من حيث الأهمية الاقتصادية والوضع الاستراتيجي .

ينطلق الأول من سيدي إفني إلى تازة . ويضم المجالات المتوسطية والأطلسية حيث يتركز 87% من السكان .أما الثاني ، الذي لا يحتضن سوى 13% من السكان يتطابق والمجال شبه الصحراوي في الجنوب والجنوب الشرقي والشمال الشرقي . شكل هذا التوجه مدخلا إلى تقسيم التراب الوطني إلى مناطق للإنتاج Zones de production ، اعتمدت كمعايير للتقطيع الجهوي ، مستندة في ذلك إلى وظائفها وتجانسها. لقد تمخض عن هذا التوجه بروز مجالات كثيفة التعمير تحتضن حواضر مهمة بالداخل أو بالساحل تشكل أحيانا عواصم جهوية .ولا ترتبط دينامية هذه المجالات بغنى محيطها فقط ، وإنما تستمد حيويتها أيضا من الخدمات والمبادلات التي تنتظم في المدن المحيطة بها وبانفتاحها على الخارج. يتعلق الأمر في الواقع بمناطق جغرافية تتميز بالتطور النسبي للاقتصاديات المحلية حيث أخذ مسلسل تحديث وعصرنة الجهاز الإنتاجي منحا تصاعديا.

وفي المقابل ، تعاني المجالات الجغرافية الممتدة ما وراء الأطلس في الجنوب والجنوب الشرقي ، من عدة إكراهات طبيعية ومن كثافات سكانية ضعيفة ومن فقر حاد في التجهيزات الاساسية وهو ما يفسر تدني عيش السكان بها. هذه الوضعية تستدعي التعامل مع هذه المجالات من زاوية الانسجام ، مع الأخذ بعين الاعتبار بأهميتها التاريخية والبيئية والثقافية والجيوستراتيجية (المجالات الحدودية). وهو ما يفسر حضور معياري الوظيفة والتجانس في التقطيع الترابي الذي اقترحته اللجنة الاستشارية.

-سهولة الاتصال والقرب

تم اعتماد معياري الاتصال والقرب لأنهما حاسمان في تحديد الاندماج السكاني والاقتصادي والاجتماعي للجهة من منطلق أن مجال الجهة ينبغي أن يكون عنصرا للتكامل يتقاسمه سكان الجهة بحكم مرجعيتهم المشتركة. غير أن عنصر القرب يبقى نسبيا، واعتماده تم تبريره لما

يحتويه المجال الجهوي من مقومات تاريخية واقتصادية وسكانية تسمح بتحقيق تفاعل إيجابي بين جميع الفعاليات الجهوية (نخب محلية ، كفاءات ، مستثمرون..).

-التناسب والتوازن

وعيا منها بالاختلالات الواضحة التي تطبع التراب الوطني ، وسعيا وراء الحد من هيمنة الجهات الغنية ، والعمل على تحقيق نوع من التوازن بين الجهات ، قامت اللجنة بتجنب قدر الإمكان ما يوحي بالاتغير في مشروع التقطيع الجديد. لذلك اتفقت اللجنة على تقطيع يجعل من الجهة الكبرى سكانيا والتي تعرف دينامية اقتصادية مهمة تساعد على تنمية الجهات الفقيرة والضعيفة . ولتحقيق هذا الهدف على أرض الواقع أحدث صندوق للتضامن بين الجهات . لهذا لم يتردد بعض الباجثين من نعت الجهوية المتقدمة بكونها شكل من أشكال المصالحة مع المجال وإقامة نوع من التوازن بين المغرب النافع والمغرب غير النافع.

جدول رقم 1

عدد سكان الجهات حسب إحصائي 2004 و 2014

الجهـــــــة	إحصاء2004	إجصاء2014	معدل التزايد السنوي
الدار البيضاء-سطات	5890609	6861739	1،54
الرباط – سلا-القنيطرة	4023217	4580866	1،31
مراكش - أسفي	3983659	4580866	1،27
فاس-مكناس	3873214	4236892	0،9
تطوان – طنجة-الحسيمة	3068833	3556729	1،49

سوس – ماسة	2324142	267847	1،42
بني ملال- خنيفرة	2307566	2520776	0،89
الشرق	2102781	2314346	0،96
درعة – تافلالت	1493599	163508	0،91
كلميم –واد نون	408147	433757	0،61
العيون – الساقية الحمراء	316578	367757	1،51
الداخلة –واد الذهب	99367	142955	3،7
المجموع	298191708	33848242	1،25

- المصدر : المندوبية السامية للتخطيط إحصائي 2004و 2014

اختصاصات الجهة

صدرسنة 2015 القانون المنظم للجهات طبقا لأحكام الفصل 146 من دستور 2011 والذي يعتبر الجهة جماعة ترابية تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة ، باعتباره تنظيما لامركزيا يقوم على الجهة المتقدمة . ومنحت للجهة عدة اختصاصات منها ما هو ذاتي ومنها ما هو مشترك ومنها ما هو قابل للنقل يمكن تفصيلها كما جاءت في القانون التنظيمي كالآتي:

الاختصاصات الذاتية وهي الاختصاصات المركزية للجهة في مجال معين ممايمكنها من القيام في حدود مواردها بالأعمال الخاصة بهذا المجال والمتمثلة أساسا في التخطيط والبرمجة والانجاز والتدبير والصيانة

الاختصاصات المشتركة تشمل **الا**ختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك وتعتمد هذه الاختصاصات على مبدأي التدرج والتمايز

الاختصاصات المنقولة أي الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي

1 الاختصاصات الذاتية

1-1 التنمية الجهوية:

-**التنمية الاقتصادية**(دعم المقاولات –تنظيم الأنشطة الاقتصادية –جذب الاستثمارات ...)
-**التنمية القروية**(إنعاش الأنشطة غير الفلاحية –بناء وصيانة الطرق غير المصنفة ...)

-النقل –التنمية الثقافية –المحافظة على البيئة-التعاون الدولي...

1-2 إعداد التراب

- وضع إطار عام للتنمية الجهوية والمستدامة والمنسجمة للمجالات الحضرية والقروية

-تحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلة على مستوى الجهة

- تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تثمينها وكذا مشاريعها المهيكلة

2-الاختصاصت المشتركة

2-1 التنمية الاقتصادية

-تقوية المنافسة والجاذبية المجالية
- التنمية المستدامةوالشغل والبحث العلمي

2-2 التنمية القروية

-تنمية المناطق الفلاحية والواحية

-تأهيل العالم القروي

2-3 التنمية الاجتماعية

-إنعاش السكن الاجتماعي

- إعادة الاعتبار للمدنالعتيقة

2-4 التنمية البيئية

-الحماية من الفيضانات

-المحافظة على المناطق المحمية والموارد المائية

2-5 التنمية الثقافية

-الاعتناء بتراث الجهة

-صيانة الآثار

2-6 التنمية السياحية

-'إنعاش السياحة القروية

-إنعاش السياحة الساحلية

3-الاختصاصات المنقولة

3-1 تشمل الاختصاصات المنقولة إلى الجهة الصناعة –الصحة –التعليم –التجارة

2-2 عند نقل الاختصاصات يراعى مبدأ التدرج والتمايز

3-3 تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية يتم بموجب قانون تنظيمي

يتضح أن هذا التنظيم السوسيوسياسي يحتل مكان الصدارة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتصحيح الاختلالات المجالية،ويمثل ورشا واعدا لتفعيل الديموقراطية المحلية تمهيدا لأشراك السكان في الجهات في صنع القرار، الذي كان حبيس المستوى المركزي.فقد منحت للجهة كما أشرنا صلاحية إعداد برامج التنمية الجهوية ، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب ، محتلة بذلك مكان الصدارة مقارنة بالجماعات الترابية الأخرى. غيران هذا الورش ما يزال يعاني من عدة عوائق تحول دون تنزيل الجهوية على أرض الواقع نذكر من بين أبرزها ما يلي:

-غياب التفعيل الحقيقي للتعاقد الترابي وغياب إطار وطني مرجعي لهذا التعاقد

-البطء في تفعيل اللاتمركز الاداري والتمسك بمركزية القرار

-التأخر الكبير في إخراج القانون التنظيمي

-ضعف الوسائل المالية والكفاءات الجهوية

-استمرار هيمنة المقاربة القطاعية

-تعدد المستويات الترابية وتداخل مسؤوليات الفاعلين المتدخلين مما يحيل على إشكالية الحكامة وتقاسم المسؤوليات وصعوبة ربط المسؤولية بالمحاسبة

-استمرار الوزن القوي لسلطة الوصاية.....

***

في الواقع إن أزمة الجهوية في المغرب في الوقت الحاضر تعكسها المقاربة الأمنية –السياسية المركزية على حساب البعد التنموي الجهوي ، والتي تعطي لسلطات الوصاية المعينة (العامل الوالي)

حاكما حقيقيا على المستوى الجهوي ، ومن ثم تبقى المجالس المحلية المنتخبة تلعب دورا صوريا واستشاريا. فالمتتبع الأكثر تفاؤلا لا يستطيع الاستسلام إلى الخطاب المستهلك حول الحهوية كواجهة من واجهات النجاح ، لأن الواقع المر يقول بأن ورش الجهوية واحد من الأوراش المخيبة ، حيث كل التوجهات تميل نحو إفراغ هذا الورش الإصلاحي من محتواه .

فإذا كان مشروع الجهوية كما طرحه عاهل البلاد في ذكرى المسيرة الخضراء سنة 2008، وخطاب تنصيب اللجنة المكلفة بإعداد تصور تنزيل الجهوية المتقدمة في يناير2010 ، قد آل إلى الفشل ،باعتباره مشروعا لإصلاح الدولة وتطعيمها بالديموقراطية في المجالس الجهوية والمحلية، فإن الطرف الوحيد الذي حقق تقدما وعزز مكانته هو وزارة الداخلية كما يستنتج من الندوة الوطنية حول الجهوية التي انعقدت بمدينة أكادير خلال شهر دجنبر سنة2019.كيف لا وهي ترى ولاتها وعمالها قد أصبحوا الحاكمين بأمرهم على رأس الجهات12 .

للإشارة، فقد طرح مشروع الجهوية المتقدمة في سياق مبادرة المغرب إلى اقتراح منح حكم ذاتي للأقاليم الصحراوية. لم تكن الجهوية المتقدمة تعني تهيئ وزارة الداخلية لاستيعاب فكرة الحكم الذاتي، تمهيدا للتنازل عن جزء من صلاحياتها لهيئة منتخبة ونابعة مباشرة من أصوات المنتخبين. فقد نجحت وزارة الداخلية في احتواء وتطويع هذا المشروع المجتمعي مرورا بكبح السرعة التي كان يفترض أن يتقدم بها المشروع المذكور، وصولا إلى الالتفاف على ورش الجهوية ، الذي يسمح للنخب المنتخبة المساهمة في صنع القرار، وبالتالي إفراغ هذا الهامش الديموقراطي من مساره الصحيح، واسترجاع ما منح باليد اليمنى بواسطة اليد اليسرى .فحين نراجع النصوص القانونية والتنظيمية التي همت تنزيل الجهوية حتى الآن ، نلاحظ أن كل ما كان يتم التفكير في نقله من سلطة بالمركز-العاصمة-إلى المنتخبين ديموقراطيا على الصعيد الجهوي ، يبقى في أيدي الولاة والعمال. فمثلا الإصلاح الذي كلف به الملك كل من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات ورئيس الحكومة ، بشأن المجالس الجهوية للاستثمار، انتهى بتنصيب الولاة على مجالسها الإدارية ، بعدما بشر رئيس الحكومة بتحويلها إلى مؤسسات عمومية مستقلة. كما أن أخر النصوص التنظيمية المرتبطة بقانون المقالع ، وضع التصرف في هذه الثروة بين أيلدي العمال والولاة، بعدما انطلق الاصلاج بوعد حكومي بإخراجهم من هذا المجال.

وبعدما وضع وزير الفلاحة يده على صندوق التنمية القروية وحوله إلى حكومة موازية يقودها بنفسه مركزيا والولاة جهويا وتتحكم في مشاريع تمولها الجهات بما لا يقل عن مليار درهم عن كل جهة جاء مرسوم اللاتمركز ليجعل الولاة على رأس المصالح الجهوية التابعة لجميع القطاعات الحكومية استنادا إلى ظهيريعزز دور العامل**"بمثابة مندوب حكومة جلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه".**

وعندما نستحضر كيف أن ورش الجهوية ظل معلقا أكثر من ثلاث سنوات دون مبررقانوني بين 2012و2015 وأن القانون التنظيمي لم ير النور إلا بعد أربع سنوات سنة 2015 ، ندرك اليوم التيه الذي تعيشه المجالس الجهوية التي أصبحت موزعة بين من طرد رئيسها كأي أجير بينما هو منتخب ، وبين من يشكو من "البلوكاج"(الرباط- ودرعة تافيلالت مثلا) ومن يتسول التمويل ولا يملك السلطة الفعلية لصرفه وتوظيفه في مشاريع تنموية تهم مجال نفوذه الترابي.

في الواقع إن ظهور الجهوية كمجال سوسيوسياسي مستقل عن النظام المركزي صعب التحقيق ، لأن المركز ما يزال يريد الهيمنة والتحكم في كل المبادرات الوطنية والمحلية لأنه يخاف أن يفقد هيمنته على المجتمع . فهل الدولة المغربية اليوم مستعدة بتواجد فاعلين محليين وجهويين منافسين؟ وهل في مستطاع النظام السياسي المغربي قبول الجهوية المتقدمة ،التي تفيد في العمق تقسيم السلطة والشرعية وصناعة سياسة عامة محلية مؤثرة في السياسة العامة المركزية؟ ألا يطرح الانتقال بالجهة إلى مستوى متقدم من اللامركزية في إطار الدولة الموحدة والكيان الوطني القائم على التعددية إلى إجراء إصلاحات سياسية ودستورية؟.