مركز تكامل للدراسات والابحاث

دراسات محكمة

التأثيرات المحتملة للعقود-البرامج بين تحفيز التنمية الجهوية وتكريس الوصاية التقنية

عبد الرفيع زعنون

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة عبد الملك السعدي، تطوان

الخميس، 03 يونيو، 2021

All rights reserved

جميع الحقوق محفوظة

مركز تكامل للدراسات و الأبحاث
TAKAMUL centre for Interdisciplinary Research and Studies

ملخص :

تشكل العقود البرامج آلية مهمة لأجرأة الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية وخاصة الجهات، إضافة إلى دورها في تقوية قدرات الجهات على القيام باختصاصاتها الذاتية، عبر مواكبتها في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية الواردة في برامجها التنموية، وهو ما يعني بلورة أرضية مشتركة لتنسيق الجهود المركزية والجهوية لتحفيز التنمية الترابية ومعالجة الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى التي تحتاج قدرات تمويلية وتدبيرية تتجاوز إمكانيات المجالس الجهوية.

لكن بجانب هذه التأثيرات المرتقبة ثمة تداعيات سلبية مرتقبة على المسار الديموقراطي الترابي بحيث قد تتحول العقود البرامج إلى مطية لمركزة التدبير الجهوي كأداة جديدة بيد السلطة المركزية للتدخل المباشر في الشؤون الجهوية تحت مسوغ التأهيل والمواكبة، بكيفية قد تعصف بالرهانات السياسية والتدبيرية المتوخاة من الجهوية المتقدمة، التي قد يتم تحجيمها ضمن "جهوية وظيفية" بدون أي أفق سياسي أو مضمون ديموقراطي، مما يفترض تدقيق الإطار القانوني والتنظيمي لعقود البرامج ضمن رؤية واضحة لحكامة التدبير الجهوي ولتحقيق التكامل بين الدولة والجماعات الترابية.

الكلمات/ المفاتيح: العقود-البرامج، التنمية، الدولة، المجالس الجهوية، الديموقراطية المحلية.

Abstract :

Program contracts constitute an important mechanism for undertaking joint specializations between the State and local authorities, in particular the authorities, in addition to their role of strengthening the capacities of the authorities to assume their own responsibilities, by supporting them in the implementation of priority projects included in their development programs, which means crystallizing common ground to coordinate central and regional efforts to stimulate territorial development and solve major economic and social problems that require funding and management capacities which are beyond the capacities of the regional councils.

However, in addition to these anticipated effects, there are expected negative repercussions on the democratic and territorial trajectory, the contracts being able to transform the programs into a vehicle of centralization of regional management as a new tool in the hands of the authority. central for direct intervention in regional affairs. under the justification of qualification and support, in a way that could be bombarded by the political and managerial issues envisaged by advanced regionalism. It can be reduced to a "functional regionalism" without political horizon or democratic content, supposed to scrutinize the legal and regulatory framework of program contracts in a clear vision of the governance of regional management and to achieve integration between the State and local authorities.

Keywords: Contracts - programs, development, state, regional councils, Local democracy.

مقدمة

أصبحت الجهات تحظى بموقع متقدم في التنظيم الترابي للمملكة بمنحها موقع الصدارة في الإشراف على برامج التنمية، عبر عدة آليات للتخطيط كالتصميم الجهوي لإعداد التراب وبرنامج التنمية الجهوية والمخطط الجهوي المديري للتكوين المستمر، وآليات أخرى للتدبير وللقيادة كالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع وشركات التنمية الجهوية مع وضع بنيات جديدة للتمويل كصندوق التضامن بين الجهات وصندوق التأهيل الاجتماعي.

إلى جانب توسيع الاختصاصات الذاتية وتبيان مسارات وآليات تفعيلها، فقد عمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على تعداد الاختصاصات المشتركة وتحديد كيفية القيام بها، بالتنصيص على ممارستها في إطار تعاقدي إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة التي أصبح بإمكانها 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.

بهذا المعنى، أصبح التعاقد الترابي بين الدولة والجهات يشمل مستويين متوازيين، المستوى الأول ذو طابع مؤقت ينشد تقوية القدرات التدبيرية للجهات ومواكبتها في ممارسة اختصاصاتها الذاتية خاصة في المجالات التي تتطلب تمويلات كبرى للمشاريع ذات الأولوية الواردة في برامجها ومخططاتها، فيما يتميز المستوى الثاني بالطابع المهيكِل والدائم لكونه يشكل صيغة تنظيمية ملائمة لتجسيد الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، والتي ظلت تشكل نقطة ضعف في مسار التدبير الجهوي في ظل فراغ قانوني يوضح كيفيات التعاقد ومساطره.

لقد أفرزت التجربة الجهوية الحالية وجود تفاوت كبير بين رهانات الجهوية المتقدمة وواقع التدبير الجهوي، بحكم محدودية الموارد المالية وإشكاليات التحكم في الآليات التدبيرية الجديدة وتوجيهها لتفعيل اختصاصات الجهات، حيث وجدت الكثير من المجالس الجهوية إشكالات كثيرة عند البدء في تطبيق المشاريع المضمنة في برامجها في ظل التداخل الحاصل بين الاختصاصات الذاتية والمشتركة، وبالنظر للتأخر في تنزيل الآليات التدبيرية

التي نص عليها القانون التنظيمي، وكذلك بحكم نوعية النخب الجهوية التي يحتاج الكثير منها إلى مواكبة وتأهيل على الأقل في هذه المرحلة الانتقالية و"التجريبية".

في ظل محدودية تنزيل برامج التنمية الجهوية تم الرهان على العقود البرامج بين الدولة والجهات قصد تنفيذ المشاريع ذات الأولوية، والتي تم الشروع في تفعيلها في الفترة الأخيرة بعد مسار "تفاوضي" بين الحكومة من خلال وزارة الداخلية والمجالس الجهوية عبر جمعية جهات المغرب، وهو المسار الذي تُوِّج بوضع الإطار التوجيهي لتفعيل الجهة لاختصاصاتها الذي تم التوقيع عليه بين ممثلي القطاعات الوزارية ورؤساء المجالس الجهوية خلال افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، التي أكدت توصياتها على ضرورة بلورة صيغة ملائمة لتجسيد الممارسات التعاقدية في النهوض بالتنمية الجهوية، وفي ضوء ذلك تمت صياغة الإطار النموذجي للعقود البرامج كمرجعية توجيهية لتجسيد هذه الآلية الجديدة في تدبير الشؤون الجهوية.

في ضوء ما سبق، نتساءل عن فرص إسهام العقود البرامج في تحقيق التنمية الجهوية من خلال دعم المجالس الجهوية في القيام باختصاصاتها ومواكبتها في تجاوز الإكراهات التمويلية والتدبيرية، وعن مخاطر توظيفها كمنفذ لإعادة إنتاج التدبير المركزي وتشديد الوصاية التقنية على عمل الجهات بكيفية قد تفرغ المبادئ الدستورية المؤطرة للتدبير الترابي من مضمونها؟

سنحاول في هذه الورقة البحثية إبراز مستويات التأصيل القانوني والتنظيمي لآلية التعاقد بين الدولة والجهات، واستشراف سبل مساهمتها في تعزيز التنمية الترابية وفي مواكبة ورش الجهوية المتقدمة، من خلال تحديد الصيغ المناسبة لممارسة الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، مع محاولة تقييم البوادر الأولى لعقود البرامج من حيث الفرص التي تتيحها في جعل الجهات قادرة على ممارسة اختصاصاتها الذاتية، وفي المقابل سنستشرف بعض المخاطر المحتملة على استقلالية التدبير الجهوي في ضوء مآلات التجربة الفرنسية فيما يتعلق بعقود المخطط أو عقود المشاريع بين الدولة والجهات (CPER)، مع اقتراح المسارات الممكنة لخدمة الرهانات التنموية والديموقراطية.

أولا: التأصيل القانوني للتعاقد بين الدولة والجماعات الترابية بالمغرب

شكل التعاقد هاجسا أساسيا طيلة المسار الذي صاحب انطلاق ورش الجهوية المتقدمة، من خلال عدة خطب ملكية ومقتضيات قانونية وتنظيمية، وقد توجت الجهود الرامية إلى تنزيل هذه الآلية بوضع إطار توجيهي يربط العقود البرامج بتدعيم ممارسة الجهات لاختصاصاتها ولمواكبتها في تنفيذ المشاريع ذات الأولوية الواردة في برامج التنمية الجهوية فقد تم إبرام عقود البرامج بين الدولة وكل جهة على حدة، تضمن مشاريع متعددة للتنفيذ ضمن جدولة زمنية محددة وبنيات تتبع ومواكبة مشتركة لتحقيق الغايات المقصودة من التعاقد.

1. سياقات تطور المنظومة المؤطرة للتعاقد بين الدولة والجماعات الترابية

يقوم التعاقد في مجال التدبير العمومي على الشراكة وتقاسم المخاطر والتشارك في الموارد والصلاحيات من أجل تنفيذ مشروع معين يحقق فائدة مشتركة لأطراف العقد[1]، وبهذا المعنى، فقد تم العمل بتقنية التعاقد في القطاع العام منذ سنوات حيث برزت العقود البرامج بين الدولة والمؤسسات العمومية كإطار لعقلنة التدبير العمومي وتحقيق فعالية الإنجاز بأقل تكلفة مع تحقيق الالتقائية ودعم الطابع الاستراتيجي للتدخلات.

قانونيا، ساهم القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى -الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 18 دجنبر 2003- في ترسيخ ثقافة التعاقد في إطار تنفيذ السياسات الحكومية القطاعية من خلال توضيح أفضل للأهداف الاستراتيجية المسندة للمؤسسات والمنشآت العامة وتحسين أسلوب حكامتها وكذا الرفع من أدائها[2]، حيث نصت المادة 18 منه على التبعات القانونية للعقود البرامج في القطاع العام وخاصة فيما يتعلق بالمراقبة المالية للدولة. وشكل إصلاح هذا القانون مطلبا أساسيا للحكومة الأولى المنبثقة عن دستور 2011 بالدعوة إلى التعميم التدريجي للعلاقات التعاقدية بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العامة بهدف تكريس

[1] Abdeellatif El Cheddadi, La gouvernance territoriale a la lumière de la nouvelle charte communale, Remald, N 84, 2013, P.330.

[2] التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية المنشآت العامة والخوصصة، 2012، ص 6.

دورها كفاعل أساسي في تنفيذ السياسات القطاعية وإنجاز المشاريع المهيكلة والرفع من جودة خدماتها وتحسين وضعيتها المالية ودعم قدراتها الاستثمارية[3].

في السياق الإصلاحي الجديد، نص دستور 2011 على إعمال الحكامة الجيدة وفق مرتكزات تجعل من الربط بين المسؤولية بالمحاسبة مفتاحا أساسيا لتوجيه التدبير العمومي، وهنا ظهر الرهان على التعاقد في بناء علاقات دقيقة قوامها تحديد الالتزامات ويوضح المسؤوليات وكيفيات ممارسة ومساءلة المكلفين بالتنفيذ، كما دعا الدستور في العديد من أحكامه إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتجويد المرافق العمومية وتحقيق التنمية المستدامة عبر نهج جديد يقوم على آليات التدبير الاستراتيجي والاقتصاد في الإنفاق وسياسة القرب، والتكامل بين السلطات المركزية وممثليها المحليين والجماعات الترابية، بناء على مبادئ جديدة توضح مستويات التعاون والتنسيق كالصدارة والمساعدة والتدبير الحر.

ضمن هذا الأفق صدرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي حددت مجالات وآليات إسهام هذه الأخيرة في تدبير التنمية وأطرت علاقتها بالدولة وبباقي مستويات التدبير الترابي، مع إفراد الجهات بوضعية خاصة لا على صعيد طبيعة المهام، بتقسيم اختصاصاتها الذاتية وفق مجالات متمايزة وبالرفع من الموارد لتفعيل مهامها الجديدة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية[4]، ولا من حيث نوعية العلاقة التي تربطها بالدولة، بالتنصيص على كون الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة تمارس في إطار تعاقدي إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة[5]، مع فسح الإمكانية للجهة أن تتولى -بمبادرة منها و اعتمادا على مواردها الذاتية-أن تمول 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[6].

---

[3] البرنامج الحكومي، يناير 2012، ص 34.

[4] رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مجلة العلوم السياسية، العدد الثاني، السنة الثانية، 2017، ص 160.

5 المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

[6] المادة 93 من القانون التنظيمي للجهات.

لتنزيل التصور الجديد، شرعت الجهات في إنجاز برامجها التنموية، حيث أظهرت القراءة الرقمية أهمية الغلاف المالي الذي تضمنته برامج الجهات مما قد يؤشر على التحسن الملموس في المالية الجهوية، حيث ناهزت الكلفة الإجمالية لبرامج التنمية الجهوية 411 مليار درهم، لكن المعطيات الرقمية تخفي عدة إشكالات، فجزء مهم من المبالغ المرصودة عبارة عن وعود وليس التزامات مالية من قبل الشركاء، مما وضع بعض المجالس الجهوية في ورطة حقيقية فهي عاجزة عن تنفيذ عدة مشاريع لارتباطها بإعداد اتفاقيات شراكة مع قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية تعتبر نفسها غير معنية، إضافة إلى إدراج مشاريع مبرمجة ضمن تدخلات أخرى على غرار العقد البرنامج بين الدولة وجهة العيون الساقية الحمراء في إطار مواكبة تنزيل النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية الذي يغطي الفترة 2016-2021 بغلاف مالي يناهز 41 مليار درهم.

لإنجاح هذا النموذج، سيتم الرهان على التعاقد كأساس مرجعي لإرساء علاقات تعاقدية بين المستويات المركزية والجهوية للتدبير العمومي، حيث دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول الموضوع إلى ضرورة توسيع مبدأ التعاقد الذي سيمثل أساس تدبير العلاقة بين الدولة والجهة ليشمل كل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين مع إرساء آليات شفافة لتقييم وتتبع حقوق وواجبات كل طرف[7]، فمباشرة بعد إطلاق النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية في نونبر 2015 الذي خصص له مبلغ 77 مليار درهم لإنجاز ما يناهز 717 مشروعا[8]، وذلك ضمن برنامج متعدد السنوات من 2016 إلى 2021، ولأجرأة النموذج المذكور فقد تم التوقيع على عقود برامج بين الدولة والجهات الجنوبية الثلاثة في فبراير 2016[9].

بالنسبة لباقي جهات المملكة واجهت معظم الجهات صعوبات جمة في تنفيذ برامجها التنموية، ولمعالجة ذلك شرعت المديرية العامة للجماعات الترابية بتنسيق مع جمعية جهات المغرب في وضع إطار مرجعي لتطبيق المادة 115 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات حيث اقترحت المديرية نموذجا أوليا للمقتضيات الأساسية

[7] النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أكتوبر 2013، ص 17.

[8] التعاقد بين الدولة والجهات أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة ونمطا جديدا للحكامة، شوهد بتاريخ 21 مارس 2021 على الرابط: https://bit.ly/3s7NbWj

[9] مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، قانون المالية 2020، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، 2020، ص 21.

لعقود البرامج والتوصيات الواجب اتخاذها من طرف المجالس الجهوية في هذا الباب، على اعتبار أن المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111.14 تنص في الفقرة الأخيرة على أن تفعيل برنامج التنمية الجهوية يتم عند الاقتضاء في إطار تعاقدي بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين، وبعد سلسلة من اللقاءات تبلور ميثاق تفعيل الجهة لاختصاصاتها، كأرضية لتحديد التزامات الجهات والقطاعات الوزارية المعنية على أسس عملية ومتوافق عليها، حيث حدد الميثاق مضمون اختصاصات الجهات، الذاتية منها والمشتركة، في جذاذات تهم كل اختصاص على حدة مع إبراز التزامات القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية من جهة، والجهات من جهة أخرى، وفق رزنامة محددة الآفاق والمراحل[10].

شكل هذا الميثاق أرضية لبلورة الإطار التوجيهي لتفعيل اختصاصات الجهة الذي تم التوقيع عليه بين الدولة والجهات خلال افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، المنظمة بأكادير يومي 20 و21 دجنبر 2019، تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة الذي أكد -في رسالته إلى المشاركين- على أهمية استثمار آليات التعاقد بين الجهات والدولة، ومختلف المتدخلين الآخرين، وتفعيلها من أجل وضع وتنفيذ المشاريع التنموية ذات الأولوية[11]، وتُوج هذا الملتقى الوطني بعدة توصيات أكدت على الحاجة المؤسساتية لآلية التعاقد من أجل تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ السياسات العمومية[12].

لتنزيل هذا التوجه، ولتدارك التأخر الكبير الحاصل في تفعيل هذه البرامج في خضم ولاية انتخابية تأسيسية، فقد تم الاتفاق بين الحكومة وجمعية جهات المغرب على تنفيذ المشاريع ذات الأولوية برسم الفترة 2019-2021 في إطار عقود-برامج بين الدولة والجهات بتكلفة إجمالية تقارب 110 مليار درهم لتمويل 454 مشروعا من بين 2368 مشروعا وبرنامجا الواردة في برامج التنمية الجهوية، وفق مقاربة تشاركية مكنت من تحديد قائمة المشاريع ذات الأولوية المدرجة ببرامج التنمية الجهوية وضمان تمويلها لتنفيذها بموجب عقود برامج، مع

---

[10] مذكرة تقديم ميثاق تفعيل اختصاصات الجهة، المديرية العامة للجماعات الترابية، 2018، ص 4-5.

[11] نص الرسالة السامية التي وجهها جلالة الملك إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، على الرابط التالي: https://bit.ly/3vXbQzg

[12] المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، مخرجات الورشة الثالثة: اللاتمركز الاداري والتعاقد، أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام على المستوى الترابي، شوهد بتاريخ 23 مارس 2021، على الرابط التالي: https://bit.ly/3vL3hr2

صياغة مشروع عقد نموذجي بين الدولة والجهات لتسهيل تقييم تنفيذ بنوده، واستيعاب جميع مراحل تنفيذه، ومعالجة الإشكاليات القانونية والعملية المرتبطة بممارسة الجهة لاختصاصاتها الذاتية والمشتركة[13].

2. تنزيل آلية التعاقد الترابي في ضوء العقود البرامج بين الدولة والجهات

انطلاقا من الدراسة التوجيهية التي تم إعدادها من قبل المديرية العامة للجماعات الترابية وجمعية الجهات، وفي ضوء الإطار التوجيهي لتجسيد اختصاصات الجهات وتفعيلا لتوصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، فقد حددت وزارة الداخلية -بشراكة مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)- الإطار العام والإجرائي للمقاربة التعاقدية عبر وضع نموذج للعقد البرنامج[14]، ليتم الشروع عقب ذلك في عملية التنسيق بين القطاعات الوزارية ورؤساء الجهات توجت بالتوقيع ومصادقة المجالس الجهوية على العقود البرامج، بدءا من مجلس جهة فاس مكناس الذي صادق على العقد البرنامج الذي يجعها بالدولة من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية في برنامج التنمية الجهوية 2020-2022 في الدورة العادية لشهر يوليوز 2020[15].

بلغ الغلاف المالي للعقد البرنامج لهذه الجهة ما يقدر ب 11.193 مليار درهم، [16] موزعة بين مساهمات القطاعات الوزارية بحوالي النصف والباقي مساهمة الجهة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية، وذلك لتمويل 97 مشروعا ضمن أربع محاور و17 مجالا، موزعة على أربع مجالات تهم تحسين جاذبية المجالات الترابية وتهيئة مناطق للأنشطة الاقتصادية، وتطوير المناطق اللوجيستيكية وإعداد تصميم النقل داخل الجهة، ومشروعين للاستثمار والاقتصاد الرقمي، فيما سيتم تخصيص مشاريع أخرى لتأهيل المحاور الطرقية الاستراتيجية وبناء وتحسين الطرق.

---

[13] سعد الدين العثماني: التعاقد بين الدولة والجهات مدخل أساسي لبناء مشروع الجهوية المتقدمة، شوهد بتاريخ 19 مارس 2021 على الرابط التالي: https://bit.ly/3cVcAfy

[14] Le Maroc relance le chantier de la régionalisation avancée, consulté le 24 mars 2021 sur :https://bit.ly/2OY1Uoh

[15] مقرر عدد 2020/18 بتاريخ 06 يوليوز 2020، محضر الدورة العادية لجهة فاس-مكناس يوليوز 2020، ص 43.

[16] الشروع في تنفيذ برنامج التنمية الجهوية عبر المصادقة على العقد برنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس، نشرة جهة فاس-مكناس، مديرية شؤون الرئاسة والمجلس، العدد 15 يوليوز-غشت 2020، ص 3.

يهم المحور الأول تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية، من خلال تقوية وتطوير تنافسية المجال الترابي للجهة، وتوسيع العرض المتعلق بالمناطق الصناعية، وتطوير منطقة لوجيستيكية، وتأهيل المحاور الطرقية. أما المحور الثاني فيهم دعم القطاعات المنتجة وإنعاش الشغل والبحث العلمي، من خلال تنفيذ 36 مشروعا لدعم القطاعات الإنتاجية وإحداث وتأهيل بينات للتعليم والبحث العلمي التطبيقي، وتأسيس مراكز جهوية للتكوين والنهوض بالتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الاندماج في سوق الشغل، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي وتثمين المنتوجات الجهوية.

المحور الثالث للعقد المذكور ضم 19 مشروعا لتعميم التعليم الأولي، والتنمية الحضرية عبر برنامج للتأهيل الحضري ودعم المراكز الصاعدة، وإحداث وتجهيز مستشفيات بالجهة، إلى جانب مشاريع تقليص العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية، وإعادة الاعتبار للمواقع السياحية والمحافظة على الموارد الطبيعية، عبر تهيئة المدارات والمحطات السياحية وتعزيز البنيات التحتية للسياحة وخلق وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية والعناية بالتراث الثقافي الجهوي والحماية من الفيضانات والحفاظ على الموارد الطبيعية[17].

قصد الشروع في تنفيذ المشاريع الواردة في العقد البرنامج فقد صادق مجلس الجهة -في دورة أكتوبر 2020- على عدة اتفاقيات شراكة مع القطاعات الوزارية المعنية المساهمة في تمويل العقد، وخاصة في المجال التربوي بإحداث قطب جامعي بعين الشكاك وكلية متعددة التخصصات في تاونات وكلية الرياضة بإفران، وبناء أحياء جامعية، ودعم البحث والابتكار في المجال الرقمي، وفي المجال الصحي بتجهيز مستشفيات القرب وإحداث مستشفى إقليمي بمولاي يعقوب، بجانب اتفاقيات أخرى حول خلق فرص الشغل والنهوض بالسياحة البيئية والثقافية وتأهيل المحاور الطرقية بعمالات وأقاليم الجهة[18].

[17] Fès-Meknès. Contrat-programme avec l'État: la Région ouvre le bal, consulté le 18 mars 2021 sur : https://bit.ly/3lza4Q3

[18] Réunion sur les conventions relatives au contrat-programme entre l'État et la région, consulté le 18 mars 2021 sur : https://bit.ly/3tGZtW6

ومن خلال التأمل في طبيعة المشاريع الواردة في العقود البرامج يُلاحظ وجود نزوع إرادوي لتجاوز الفجوة التنموية بين الجهات، ونشير على سبيل المثال إلى العقد البرنامج لجهة طنجة تطوان الذي بلغت كلفته الإجمالية 4399,21 مليون درهم لتمويل اثنان وعشرون مشروعا موزعة على عشرة مجالات ضمن ثلاثة محاور استراتيجية تشمل التنافسية وجاذبية المجال والتنمية المستدامة والتماسك الاجتماعي والترابي[19]. ويلاحظ مراعاة التوطين الترابي للمشاريع بكيفية تتوخى تحقيق التوازن بين الجهوي، كإحداث مشروع متعدد الوظائف بالشرافات بإقليم الفحص أنجرة يضم أنشطة متنوعة سياحية ورياضية وترفيهية، ومدينة المهن والكفاءات بطنجة وتطوير ملاعب القرب وإنشاء صندوق جهوي لدعم الاستثمار وتنشيط اقتصاد القرب، وقطب فلاحي بإقليم العرائش، وإحداث مناطق لترحيل الأنشطة الملوثة بوزان وشفشاون وتطوان وتهيئة مناطق الأنشطة بالفنيدق وأصيلة ومواصلة إنجاز أشغال تهيئة وادي مرتيل وبرنامج تنمية وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي والتضامني بالجهة[20].

إن عقود البرامج الجارية هي بمثابة عملية استدراكية لتجاوز التأخر الحاصل في تنفيذ مشاريع الجهة، لذلك يتعين إدماج التعاقد ضمن تصور شمولي لمواكبة الجهات في تنفيذ التصاميم الجهوية لإعداد التراب ضمن مخططات عمل مندمجة[21]، وبدأت بوادر هذا التصور الظهور من خلال توقيع عقود لتفعيل مشاريع التصاميم الجهوية لإعداد التراب كما هو الحال مع جهة بني ملال-خنيفرة بتكلفة إجمالية تقدر ب 103,2 مليار درهم تغطي الفترة 2021 -2045 لتمويل مشاريع مهيكلة في مجالات البنيات التحتية والتجهيزات والتنمية الاقتصادية والطاقات المتجددة والتنمية البشرية ومعاهد للتكوين المهني الموجه لسوق الشغل، وتأهيل المدن الصغرى والمراكز

[19] عقد برنامج بين الدولة وجهة طنجة تطوان الحسيمة من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية 2020 – 2022 ببرنامج التنمية الجهوية، جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، ص 2020، ص 11-12.

[20] المرجع السابق، ص 27.

[21] Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée, Éditions OCDE, Paris, 2018, p.276.

الحضرية وإنشاء الطرق السيارة والطرق السريعة، مع وضع آليات مصاحبة تعبئة العقار العمومي ولقاءات دورية بين الدولة والجهة لتقييم نسبة التقدم واتخاذ التدابير الضرورية لإنجاحه.[22]

هذا التوجه يتعين إيلاءه الأهمية القصوى لضمان الأثر المهيكل لتقنية التعاقد ضمن مدى ترابي ممتد وشبكة تعاقدات متعددة، على غرار عقود المشاريع الدولة/الجهة بفرنسا والتي تعد بشكل أساسي عقودا لإعداد التراب مؤسسة على مبدأ التعبئة التشاركية لمجموع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، بما يضمن تظافر جهود القائمين على الاقتصاد الترابي وتحقيق تناغم بين متطلبات اللامركزية واستقلالية الجماعات والترابية وبين متطلبات التخطيط وإعداد التراب[23].

إلى جانب العقد الخاص بتفعيل مشاريع التصميم الجهوية لإعداد التراب لجهة بني ملال-خنيفرة، فقد صادقت هذه الجهة كذلك على العقد البرنامج الخاص بتنفيذ المشاريع ذات الأولوية الواردة في برنامج التنمية الجهوية برسم الفترة 2020-2022 بتاريخ 1 مارس 2021، بتكلفة فاقت 22 مليار درهم لإنجاز 149 مشروعا[24] تروم تحسين الجاذبية الاقتصادية لأقاليم الجهة ودعم التنافسية الاقتصادية وتقوية البنية التحتية الطرقية وتعزيز التعليم العالي ومن أهم المشاريع الواردة فيه ربط مدينة الداخلة بالشبكة الوطنية للتيار الكهربائي وتثمين ست مناطق للصيد البحري ومشروع تحلية مياه البحر من أجل السقي، وتهيئة الشواطئ والمنتجعات الساحلية وإحداث المرصد الجهوي للتنمية، وتهيئة منطقة لوجستيكية بميناء الداخلة، إضافة إلى توسيع العرض التربوي والصحي ببناء مراكز للتربية والتكوين المهني والصحة.

نشير كذلك إلى العقد البرنامج لجهة الشرق الذي ناهزت كلفة الإجمالية التقديرية 9153 مليون درهم، وتبلغ مساهمة الجهة فيها ما نسبته 35% لتمويل 56 مشروعا موزعة على 21 مجالا ضمن أربعة محاور تتمثل في

[22] Contrat Etat – Région Béni Mellal Khénifra: 2021-2045, Ministère de l'intérieur et Conseil de la région Beni Mellel Khenifra, Octobre 2020, p.8.

[23] Mohammed Brahimi, Rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire, Remald, N13, Mars-Avril, 2000, p.66.

[24] إطلاق مشاريع تنموية ضخمة في جهة الداخلة وادي الذهب، شوهد بتاريخ 22 مارس 2021 على الرابط التالي: https://bit.ly/2PbW1nh

المحور الاقتصادي، عبر التنمية المندمجة للسلاسل الفلاحية، وتنمية التجارة والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، بالإضافة إلى تنمية قطاع المناجم وتنمية وإنعاش القطاع السياحي، وتنمية نشاط تربية الأحياء المائية، والتنشيط الاقتصادي والتراب، في حين ترتبط مشاريع المحور الاجتماعي بتطوير العرض التربوي وتنشيط المجال الثقافي والرياضي، وتعميم الماء الصالح للشرب وتعزيز العدالة الاجتماعية.أما مجالات المحور البيئي فتشمل تثمين وتنمية الموارد المائية والطاقية، وإصلاح المساحات الخضراء، وترميم النظام البيئي والغابوي والوقاية من المخاطر الطبيعية، مع تضمين عدة مشاريع في إطار محور أفقي عبر عدة مشاريع تتمثل في تنمية التعاون اللامركزي، وتطوير خدمات النقل واللوجستيك، وتعزيز عرض التكوين والتعليم العالي ومواكبة خاصة بالمجالات الترابية وتعزيز الحكامة الجهوية[25].

من خلال ملاحظة التكلفة المالية لعقود البرامج بين الدولة والجهات يظهر جليا التأثير الهيكلي المرتقب للتعاقد في التفعيل الملموس لرهانات التكامل والالتقائية بين الدولة والجماعات الترابية، وفي تجسيد التنزيل الجهوي للسياسات والبرامج القطاعية[26]، وخاصة في الميادين التي طالما شكلت نقطة ضعف في عمل الجهات، كوسائل الربط والبنيات الكبرى لاستقبال الاستثمارات والتجهيزات المرتبطة بتقوية النسيج الإنتاجي وتوسيع وتجويد العرض الصحي والتعليمي والمساهمة في توفير فرص الشغل ودعم البحث العلمي والتكوين المهني، في ضوء ثمار النموذج الفرنسي حيث أصبحت عقود المشاريع الدولة/الجهات تساهم بشكل فعال في تحسين المؤشرات التنموية الجهوية في المجالات ذات الأولوية كالسكن الاجتماعي والتنمية الحضرية والتكوين المهني والتنمية القروية[27].

بالتأمل في المشاريع ذات الأولوية الواردة في العقود البرامج بين الدولة والجهات بالمغرب يتضح التركيز على العمليات المتعلقة بالاستشراف والتسويق وتثمين الرأسمال المادي والرمزي للمجال الترابي، وهو ما من شأنه أن

---

[25] تفاصيل مشروع عقد البرنامج بين الدولة وجهة الشرق، شوهد بتاريخ 21 مارس 2021، على الرابط التالي: https://bit.ly/2OXnWrf

[26] ميثاق تفعيل اختصاصات الجهة، المديرية العامة للجماعات الترابية، جمعية جهات المغرب، 2018، ص 3.

[27] Zineb Sitri, les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations, Remald, série « thèmes actuels », n°93, 2015, p.189 .

يسهم في إقدار الجهات على ممارسة اختصاصاتها ذات الصلة بتقوية التنافسية الترابية والرفع من دورها في إنتاج الثروة، بجانب دورها التوزيعي بمحاولة التقليص من التفاوتات المجالية بين الجهات وداخلها عبر توخي تشييد أقطاب متخصصة داخل نفس الجهة بحسب طبيعة مواردها.

ثانيا: حدود وشروط نجاح التعاقد الترابي في ضوء الحصيلة الأولية للعقود البرامج

تُظهر البوادر الأولى لعقود البرامج بين الدولة والجهات بعد دخولها حيز التنفيذ وجود عدة تأثيرات على مسارات التنمية والديموقراطية في الاتجاهين الإيجابي والسلبي، حيث بدأت تفرز التجربة عدة مكتسبات يتعين ترصيدها بجانب بروز مجموعة من الثغرات، التي يتوجب تجاوزها في أفق بلورة نموذج تعاقدي يسهم في تعزيز التنمية الجهوية ويحفظ متطلبات الديموقراطية المحلية، في ضوء رهانات الجهوية المتقدمة ومآلات التجارب الدولية وخاصة التجربة الفرنسية.

1. **الإرهاصات الأولية للتعاقد الترابي بالمغرب: المكاسب والمخاطر**

موازاة مع الدور التنموي للعقود البرامج في تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بالجهات، نشير أيضا إلى دورها التدبيري المرتقب من خلال الإسهام في إغناء التدبير الجهوي بمقاربات وخبرات جديدة، من خلال تدريب النخب الجهوية على التخلي عن التسيير المبني على الحسابات الضيقة والارتقاء إلى مستوى الرهانات السياسية والتنموية للجهوية المتقدمة والتمرن على العمل إلى جانب شركاء يملكون قدرات تمويلية وتدبيرية ذات مستوى عال بمناسبة وضع وتنفيذ المشاريع الكبرى، وانطلاقا من هذه الزاوية يتجلى المحتوى الديموقراطي للتعاقد الترابي، لكونه يستهدف إعادة توزيع السلطات والموارد من الدولة نحو أشخاص عمومية أخرى، وتقوية مسؤولية الجماعات الترابية وحل الإشكاليات العويصة في إطار التشاور بين مختلف الشركاء المعنيين [28]، الأمر الذي قد

[28] Nicole Le rousseau, la décentralisation à la croisée des chemins, Editions L'harmattan, 2008, p.176-175 .

يكرس ممارسات جيدة في عمل المجالس الجهوية بكيفية ستسهم بدون شك في تحسين مردودية وفعالية أدائها بشكل قد يخفف من حدة آثار النموذج المركزي.[29]

إضافة إلى ذلك، يمكن للتعاقد أن يسهم في التقليل من المخاطر التدبيرية، ففي غياب الطابع التعاقدي لتعاون الجهات مع باقي المتدخلين العموميين غالبا ما كانت تتوقف عدة مشاريع نتاج عدم وفاء الشركاء بالتمويلات التي التزموا بها، وهو المطب الذي يمكن الرهان على تجاوزه في ظل تنصيص العقود البرامج على الالتزامات المشتركة وعلى تنزيلها في إطار اتفاقيات شراكة وتتبعها من خلال بنيات للمواكبة والتقييم والتحكيم، مع تعزيز حكامة التدبير المالي بمشروع بحكم التوزيع الدقيق لمساهمات كل طرف ضمن جدولة زمنية محددة.

وفقا لهذا المنظور، يترقب أن تسهم العقود البرامج في دعم الجهات في التغلب على ضعف الموارد المالية وخاصة في تمويل المشاريع الكبرى التي ستشكل بدون شك الفارق الحقيقي في الحكم على مدى نجاح ورش الجهوية المتقدمة، وفي دعم التخطيط الاستراتيجي الجهوي، بحيث تبنى العقود البرامج على ترجمة المشاريع المهمة الواردة في برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب ضمن برمجة متعددة السنوات، كما أنها ستكفل إطارا ملائما لأجرأة الاختصاصات المشتركة التي طالما ظلت بمثابة اختصاصات خاصة بالدولة في ظل غياب أي تهيئة قانونية لممارستها بشكل تعاقدي، ونذكر بهذا الخصوص بدور عقود المخطط في تحسين مؤشرات التنمية والاستثمار بمعظم جهات فرنسا، حيث على سبيل المثال بلغت القيمة المالية لهذه العقود برسم الفترة 2015-2020 ما يقارب 28 مليار أورو تحتل فيها مساهمات الدولة القسط الأكبر حيث لا تتجاوز نسبة مساهمة الجهات 12.45%.[30]

وبحكم التشارك المستمر بين رؤساء الجهات والولاة طيلة مراحل إعداد وتتبع وتنفيذ العقود البرامج، يُراهن على هذه الأخيرة في تدعيم التكامل والالتقائية بين مختلف مجالات تدخل الهيئات المركزية واللامركزية، وفي عقلنة

[29] Mohammed El Yaagoubi, la technique contractuelle, nouveau mode de gestion de l'état du xxi siècle, in : quel état pour le 21ème siècle ? s/d Ali Sedjari, L'harmattan-Gret, 2001, p.129

[30] Marc Leroy, les contrats de plan état-régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires, gestion & finances publiques, n° 6, 2017, p.22.

عملية المراقبة الإدارية، بحيث العمل الميداني غالبا ما يقرب الفجوة بين المدبرين العموميين ويخفف من حدة التوترات المحتملة ذات الصلة بممارسة الاختصاصات وتأويلها، وبضمان ملاءمة القرارات والمقررات الجهوية للتوجهات الوطنية، كما أنها تشكل إطارا عمليا لتجسيد وظيفة المساعدة التي أُنيطت بولاة الجهات بموجب الدستور والقوانين التنظيمية وميثاق اللاتمركز الإداري، على اعتبار أن التعاقد ينصب بالدرجة الأولى على إسناد الدور التنموي للمجالس الجهوية، وتذليل الصعوبات التقنية والتدبيرية التي تعترضها في سبيل تنفيذ برامجها.

ما يحسب كذلك لآلية التعاقد مرونتها غير المحدودة في تأطير التدبير العمومي[31]، وقابليتها المستمرة للتكييف والتعديل، بحيث يمكن تحيين مضمون وأولويات العقود البرامج في كل حين حتى تستوعب الحاجيات والتحديات التنموية المستجدة، ولتجاوز التعثرات التي أسفرت عنها التجربة، وذلك من خلال تعديل بعض البنود بوضع اتفاقيات شراكة أخرى مكملة للعقد البرنامج.

لكن في المقابل، فقد تنطوي على عدة مخاطر تهدد استقلالية الجهات وتقف حجر عثرة أمام تطور مسار الجهوية الناشئة، بفرملة طموحات النخب الجهوية، حيث إن توسيع صلاحيات الوالي بشكل كبير في تنسيق وتتبع تنفيذ التعاقدات يبعث على نوع من التخوف من الوقوع في مركزية ذات طابع جهوي[32]، فعلى الرغم من الدور التوضيحي للإطار النموذجي الموحد للعقود البرامج بين الدولة والجماعات الترابية فإن له بعض التأثيرات، ففضلا عن تنميطه لمسلسل التعاقد فهو يفتقد للطابع التفاوضي، الأمر الذي قد يحول التعاقد الترابي إلى ما يشبه عقود إذعان لا سلطان للمجالس الجهوية في تعديلها وبلورتها شكلا ومضمونا، لأن الاعتبارات الشكلية قد تكون لها تأثيرات جوهرية على مضمون الالتزامات التعاقدية وعلى تبعات تنفيذها.

وبهذا التصور، يمكن أن يتحول التعاقد إلى وسيلة جديدة بيد الدولة لإعادة مركزة التدبير الترابي، على اعتبار أن الدولة عمليا طرف مهيمن ولا تملك الجماعات الترابية أية آليات لدفعها إلى احترام التزاماتها ليصبح

[31] Ribot Catherine, Intercommunalité, mutualisation et contrats, In, François-Xavier Fort : Contrat et droit des collectivités territoriales, Editions L'Harmattan, 2014, p.49.

[32] التقرير العام لأشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير في 20-21 دجنبر 2019، وزارة الداخلية وجمعية جهات المغرب، 2019، ص 83.

العقد مجرد نص تصريحي في ظل هيمنة النموذج المركزي[33]، ونذكر بهذا الصدد بمآلات التجربة الفرنسية حيث شكلت السياسة التعاقدية للتدخل العمومي بين الدولة والجهات فرصة لإعادة تموقع الدولة ضمن المجال الترابي، وفق مقاربة انتقائية تجعل المشاريع المضمنة في العقود تخدم رهانات السلطة المركزية بدل الاستجابة للأولويات الجهوية[34].

ويمكن القول أن واقع التجربة في المستقبل قد يفصح عن مآل مناقض لنوايا المشرع، من خلال إضعاف السلطة الفعلية للمجالس المنتخبة في تدبير شؤونها، لتصبح عقود البرامج آلية للنزع العملي لاختصاصات الجماعات الترابية سواء على مستوى التخطيط والاستشراف أو على صعيد التدبير والتقييم.

على مستوى التخطيط، قد تتحول العقود البرامج إلى وثيقة استشرافية قائمة بذاتها تُوضع تحت إشراف السلطة المركزية وممثليها متجاوزة في ذلك دورها كوسيلة لتنفيذ المشاريع المهمة الواردة ببرامج وتصاميم الجهات. أما على الصعيد التدبيري، فقد يكون الأمر أكثر تعقيدا، بالنظر للتوجس من طغيان الدور التقريري للجان التنسيق والتتبع بحكم التواجد العددي الضخم للسلطات العمومية ولممثليها المحليين مقابل ضعف تمثيلية المجالس المنتخبة، على الرغم من مساهمتها في تمويل العقد ومن كون مجالها الترابي حيزا لتنفيذ مشاريعه دون أن يكون لها أي دور فعلي في وضعه وتتبعه وتقييمه.

على ذكر التقييم، فإن التعاقد قد يؤدي إلى نزع البعد السياسي من عملية الحكم على حصيلة التدبير الجهوي، بحيث قد تفرض المقتضيات المتعلقة بتحيين وتقييم العقود المشاريع إلى تشكيل قيود قد تؤسس لرقابة مقنعة على المجالس الجهوية[35]، حيث تنص عقود البرامج على قيام الجهة بإنجاز افتحاص سنوي لإنجاز البرنامج، وإن اقتضى الحال بواسطة مكتب افتحاص مختص، يتضمن على وجه الخصوص افتحاص الجوانب المالية والمحاسبية والتنظيمية والمؤسساتية. وتوجه نسخة من تقرير هذا الافتحاص إلى اللجنة الجهوية للتنسيق وتنفيذ

[33] Tarik Zaïr, la contractualisation des rapports état – collectivités locales, Remald, n°96, 2011, p.48.

[34] Alain Faure et Emmanuel Négrier, politiques publiques à l'épreuve de l'action locale Critiques de la territorialisation, Editions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2007, p.140.

[35] نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، 2019، ص 161.

العقد وللجنة المركزية[36]، دون إسناد أي دور مباشر للمجالس الجهوية في تقييم الحصيلة المنجزة واستشراف آفاق تعديله وتحيينه في ضوء الصعوبات المسجلة، مما يستوجب اعتبار التقييم كجزء من مسطرة التعاقد يستجيب لمسار قيادة الكفاءة بالرفع من مسؤولية الفاعلين المحليين وتنشيط المصالح المركزية أمام الصعوبات التي يعرفها سير العقود البرامج [37].

وهنا تُثار معضلة الحكامة الترابية، لأن آليات تتبع عقود البرامج على الرغم من أهميتها في قيادة ومواكبة المشاريع المتفق بشأنها، وتذليل الصعوبات التي قد تعرض تنفيذها وحل النزاعات المحتملة بين الشركاء، فقد تخلق تدبيرا ترابيا موازيا للمجالس الجهوية، وهو ما يفاقم من إشكالية توزيع السلطة الترابية، الأمر الذي يستدعي وضع الشروط التشريعية والتنظيمية اللازمة لضمان إسهام التعاقد بين الدولة والجهات في إسناد ورش الجهوية المتقدمة.

2. شروط إسهام العقود البرامج في تدعيم ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب

في ظل التأثيرات غير المرغوب فيها التي توقعنا بعضها، يتعين تأطير التعاقد بالضمانات اللازمة لتوجيهه نحو تجسيد الاختصاصات المشتركة بين الدولة، وذلك بوضع إطار قانوني ومؤسساتي لتدبير منهجية التعاقد التي نصت عليها القوانين التنظيمية، بوضع الشروط والإجراءات والكيفيات التي يتعين احترامها في تدبير مسلسل الحوار والتعاقد بين الأطراف المعنية بدءا من مرحلة التحضير إلى غاية التنفيذ والتتبع والتقييم[38].

إن التناقض الذي ما فتئ يتعاظم بين ضعف موارد وقدرات الجهات وبين تنامي الطلب الاجتماعي، يجعل من العقود البرامج مدخلا لا مناص منه لإسناد ورش الجهوية المتقدمة، لكن وفق رؤية جديدة تمكن من تحقيق قدر من الملاءمة بين تعزيز استقلالية القرار الجهوي وتحقيق رهانات الدولة ضمن سياق توافقي وتفاوضي يستهدف

---

[36] عقد برنامج بين الدولة وجهة طنجة تطوان الحسيمة من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية، مرجع سابق، ص 19.

[37] Adil Moussebbih, l'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial Remald, N103, Mars-Avril, 2012, p.123.

[38] الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 42/ 2019، الجريدة الرسمية عدد 6880، بتاريخ 13 رمضان 1441 (7 ماي 2020)، ص 24.

تحقيق تنمية مطردة ومندمجة تراعي مبدأ الإنصاف الترابي[39]. لمواكبة هذا التحول المؤسساتي يتعين تدقيق التزامات مختلف الأطراف المتعاقدة وتحديد مساطر التعاقد وطرق تتبع وتقييم عقود البرامج التي يجب أن ترتكز على أهداف ومؤشرات لمتابعة النتائج وقياسها.

لنزع المحتوى المركزي للتعاقد يتعين التأكيد على ضمانات أساسية للحرص على وظيفتها التنموية ونزع مخاطر الوصاية، مع تحصين استقلالية الجهات وتدقيق الصيغ التقنية والمالية لممارسة الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات[40]، تفاديا لتحولها إلى أداة تحد من المبادئ الدستورية للتنظيم الترابي وفي مقدمتها التدبير الحر والتضامن والتعاون والسلطة التنظيمية المحلية، وهي مبادئ وجب أن تُصان وتُجسَّد لتعزيز مصداقية المسار اللامركزي ومتطلبات التعاون والتوازن مع نظام اللاتمركز.

إن التدابير النوعية المتخذة في سبيل تنزيل اللاتمركز الإداري من شأنها مواكبة التطور الحاصل في المسار اللامركزي، مما يحتم تسريع تنفيذ التصاميم المديرية لنقل الاختصاصات من الإدارات المركزية إلى المصالح اللاممركزة، مع إعمال مقاربة التعاقد في عمل هذه الأخيرة عبر بلورة عقود برامج تحدد الالتزامات بين القطاعات الوزارية والتمثيليات الإقليمية والجهوية، ستمكن بدون شك من التفعيل الأمثل للسياسات القطاعية ومن تسريع مختلف العمليات المتعلقة بمواكبة العقود البرامج مع الجهات، ونشير بهذا الصدد إلى التجربة الفرنسية من خلال دور محافظ الجهة في التفاوض مع المجالس الجهوية على قاعدة استراتيجية الدولة بالجهة.

وهنا يبرز دور الإدارة الجهوية في إسناد المقاربة التعاقدية، من خلال دعم عمل الولاة في تنسيق تدخلات الدولة وتنفيذ البرامج التعاقدية بين الدولة والجهة وتدبير العلاقة بين المصالح اللاممركزة للدولة والجهة[41]، الأمر الذي يفترض سن نظام محفز للوظيفة العمومية الترابية يسمح بتنويع مسالك التوظيف وتقييم الأداء، مع هيكلة

---

[39] تغيير النموذج المعتمد من أجل بناء صناعة دينامية في خدمة تنمية مطَّردة ومُدمجة ومستدامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 30/2017، طباعة كانابرنت، 2018، ص 108.

[40] Samih Hamdaoui, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique, Remadasa – Numéro double : 2 -3, 2017, p. 38.

[41] متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 22/2016، ص 38.

جديدة للجهاز الإداري الولائي استنادا على المهام الجديدة للإدارة الترابية المتعلقة بالمواكبة وتنسيق علاقتها بالمجالس المنتخبة. ونشير بهذا الخصوص إلى أهمية تنزيل مضامين القرار المتعلق بالكتابة العامة لشؤون الجهة، من خلال إحداث أقسام متخصصة مثل القسم الجهوي للجماعات الترابية، وقسم الدراسات والتتبع والتحديث الذي سيناط به ضمان مواكبة الأطراف المعنية من أجل تحديد وإعداد الإطار التعاقدي الملائم لتنفيذ السياسات العمومية وبرامج العمل التي تهم الجهة المعنية[42].

علاقة بضمانات تنزيل مضامين العقود البرامج تُثار إشكالية الالتزام بالتحملات المتعهد بها في ظل تلكؤ أو إحجام الأطراف المتعاقدة عن الوفاء بما التزمت به عند توقيعها، وهو ما يحتم ضرورة إضفاء الطابع التنفيذي والإلزامي على اتفاقيات الشراكة بين الجهات والقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية[43]، وفي ظل ضعف تأطير الاتفاقيات وتبيان مساطر صوغها وتنفيذها ستظل مسألة الوفاء بالالتزامات المالية رهينة لشخصية المدبر أو للسياق السياسي والتدبيري لكل قطاع وزاري، وفي هذه الحالة سيتم إفراغ التعاقد من مضمونه ليتحول إلى إعلان حسن نوايا وإلى ميثاق توجيهي ليس إلا.

نشير أيضا إلى مسألة جوهرية تتعلق بخطر تحويل عقود البرامج إلى منهجية دائمة، لأنه في هذه الحالة سيتم إفراغ المضمون الديموقراطي للجهوية المتقدمة وقد يتم المس بالمشروعية القانونية والحيلولة دون تطوير النظام القانوني للجهات، ولذلك بالموازاة مع توظيف العقود في تسهيل تفعيل اختصاصات الجهات، يتعين إصدار نص تنظيمي يؤطر عملية نقل الاختصاصات المشتركة على أساس شبكة لتقييم قدرات الجهات تقوم على نظام للتنقيط وعلى تصنيف للجهات مما سيمكن من تقدير قدراتها التدبيرية، وإنجاز عمليات نقل الاختصاصات على أساس تعاقد مرتبط بمنظومة للتتبع والتقييم.[44] كما أوصى بذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وقد أحالت توصيات المناظرة الجهوية على ضرورة تفعيل هذه المسألة عند تنزيل الإطار التوجيهي المتعلق بتفعيل

---

[42] قرار لوزير الداخلية رقم 2782,19 الصادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، جريدة رسمية عدد 6899- 21 ذو القعدة 1441(13 يوليو 2020)، ص 3938.

[43] مذكرة تقديم ميثاق تفعيل اختصاصات الجهة، مرجع سابق، ص 5.

[44] متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، مرجع سابق، ص 38.

ممارسة الجهة لاختصاصاتها عبر تحديد حد أدنى من الاختصاصات المشتركة التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات[45].

لكن الجهد الأكبر يجب أن ينصب على الاختصاصات الذاتية للجهات، التي يتعين أن تُصاغ بكيفية أكثر دقة لتفادي تداخلها مع مهام الدولة وباقي الجماعات الترابية طبقا لمبدأ التفريع الذي يتعين تهيئته لتكريس التخصص التنموي للجهات، ونفس الأمر بالنسبة لمبدأي التدرج والتمايز بوضع ضمانات لتحويل الموارد المناسبة عند تحويل الاختصاصات كالمعاوضة وتغذية صناديق الموازنة بالموارد المتنامية.

إن إنجاح تقنية التعاقد يستوجب تخصيص موارد كافية للمالية الجهوية لدعم تفعيل الاختصاصات المشتركة عبر تعبئة غلاف مالي يغطي متطلبات الشراكة بين الجهات[46]، لأنه في ظل ضعف الموارد الذاتية للجهات من الصعب الحديث عن أي دور تعاقدي لها إذ تشير المعطيات الأخيرة للخزينة العامة للمملكة أن 91,3% من موارد الجهات هي محولة من الدولة. وفي مقابل تنمية الموارد الذاتية يتعين تفعيل الإصلاحات المتعلقة بإدماج البعد الجهوي في المقاربة الميزانياتية الجديدة بتقديم الميزانية بشكل ملائم من أجل تسهيل التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين وتعزيز اللاتمركز الإداري خدمة للتنمية المحلية[47].

بتدقيق الاختصاصات وتقوية الموارد يمكن للتعاقد أن يسمح بإقامة علاقات متوازنة بين الدولة والجهات بشكل يسمح بمراعاة الأولويات الوطنية وضمان الانسجام مع السياسات القطاعية، وذلك بوضع مخططات متلائمة مع المخطط الوطني مع الحفاظ على خصوصيات كل جهة من حيث مؤهلاتها الاقتصادية والثقافية والبشرية ومدى قدرات كل جهة على خلق التكامل الاقتصادي[48].

موازاة مع ذلك، يمكن التفكير في سبل لتقوية علاقات التعاون بين الجماعات ضمن إطار تعاقدي على غرار التجربة الفرنسية، من خلال العمل المشترك بين الجماعات الترابية المتجاورة في شكل مشاريع للتنمية الاقتصادية

---

[45] التقرير العام لأشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 151.

[46] مذكرة تقديم ميثاق تفعيل اختصاصات الجهة، مرجع سابق، ص 5.

[47] رشيد قاعدة، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مرجع سابق، ص 160.

[48] أحمد بوعشيق، الوظائف الاقتصادية في مشروع اصلاح الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001، ص 84.

لمجال ترابي محدد في إطار عقود للتنمية أو مخططات تنموية مشتركة، يمكن الرهان عليها في ضمان فعالية أكبر للخدمات العمومية وعقلنة الفعل الإداري المحلي وتجاوز الإشكاليات الناجمة عن عدم ملاءمة التنظيم الترابي مع متطلبات التنمية، حيث تتفرع عن عقود المخطط الدولة الجهات عقود تحت جهوية مثل عقود المناطق والمنتزهات والتجمعات والمدن[49]، وعقود ترابية خاصة بالمناطق contrats de pays بين الدولة ومجموعات التعاون بين الجماعات، والعقود الجهوية للمبادرة المحلية (CRIL) في إطار علاقات تفاوض وتعاون بين الجهات والجماعات التي تنتمي إليها[50]، مع مساهمة الدولة في التمويل والدعم التقني للمشاريع المدرجة في الميزانيات الجهوية، إضافة إلى أنماط تعاقدية أخرى لتأطير علاقة الدولة بالحواضر الكبرى Les pactes État-métropoles[51]، عبر تمويلات ضخمة لتدعيم قدرات المدن المتروبولية وتحفيزها على تعزيز تعاونها مع المدن والمراكز المحيطة بها، بشراكة بين تجمع الجماعات بفرنسا (ADCF) والمفوضية العامة للمساواة بين المجالات الترابية(CGET).

نشير أيضا إلى أشكال موضوعاتية للتعاقد الترابي في تجارب دولية أخرى، كما هو الحال مع العقود الترابية للشغل في النمسا وبولونيا، بتجميع جهود مختلف الفاعلين المؤثرين في سوق الشغل، من أجل إيجاد حلول جماعية لمشكلة البطالة المحلية في تناسق مع السياسات الجهوية حول التكوين المهني والتعليم العالي، وغيرها من التجارب الدولية مثل كولومبيا التي ساهمت فيها تعاقدات الدولة مع البلديات في مضاعفة الاستثمارات الجهوية ثلاث مرات وفي تجويد الخدمات التعليمية والصحية وتدارك التأخر الحاصل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبنيات التحتية[52].

---

[49] Zineb Sitri, les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations, op.cit, p.189.

[50] Anne-Cécile Douillet, les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, revue française de science politique vol. 53, n°4, Août 2003, p. 587.

51 Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée, op.cit., p.277.

[52] Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc : guide de bonnes pratiques, OCDE 2017, p.46.

خاتمة

إن مجرد الشروع في إعمال مقاربة التعاقد في التدبير الترابي يعد في حد ذاته مكسبا مهما لمسار اللامركزية بالمغرب في ظل تعاظم الرهانات المتوخاة من الجهوية المتقدمة كورش مهيكل للتدبير العمومي عبر مقاربات جديدة تقوم على القرب والتوافق والفعالية، لكن المقتضيات القانونية والتنظيمية غير كافية لتأطير مختلف الجوانب الموضوعية والمسطرية للتعاقد بين الدولة والجهات.

هذا الفراغ القانوني قد يحرف عقود البرامج عن رهاناتها من إطار لتحفيز التنمية الجهوية وتفعيل الأدوار الكبرى للجهات إلى نافذة جديدة لتكريس الوصاية التقنية وإلى إعادة مركزة مهام التنمية الاقتصادية بشكل قد يؤدي إلى تكون بيروقراطية جهوية خالية من السلطة التقريرية الحقيقية ومن الإمكانيات والقدرات الملائمة للتدخل، بهيمنة بنيات إدارية جديدة على القرار الجهوي يتجاوز دورها المواكبة والمساعدة إلى الحلول والوصاية.

لتفادي هذا المآل المحتمل يتوجب وضع إطار تشريعي وتنظيمي واضح يحدد كيفيات التفاوض بين الدولة والجهات ومساطر التعاقد وطرق تتبعه وضمانات الموازنة بين الأولويات الوطنية والترابية ومتطلبات حفظ استقلال الجهات وجعلها قادرة على الإسهام في إنجاز برامجها ومخططاتها، مع إعداد دليل للتعاقد يوضح مستويات ومجالات العقود-البرامج ومساطر تدبيره وكيفيات ترتيب الالتزامات بين مختلف الأطراف وطريقة تنفيذها وتتبعها وتقييمها بشكل تشاركي.

وحتى يؤتي التعاقد أكله يجب موضعته ضمن مقاربة شاملة للتكامل بين المستويين اللامركزي واللامتمركز، بجعله يشمل بشكل أكثر عمقا علاقة القطاعات الوزارية بالمصالح اللاممركزة، خصوصا مع الشروع في تنزيل التصاميم المديرية للاتمركز الإداري، حيث إن إقدار التمثيليات الإقليمية والجهوية على القيام بمهامها والتصرف في الموارد المتاحة وفقا للتصور الجديد الذي جاء به ميثاق اللاتمركز الإداري، والذي سيتوقف تفعيله بدون شك على وضع إطار تعاقدي واضح يسمح ببرمجة التدخلات ضمن عقود برامج متعددة السنوات بين كل قطاع وزاري ومصالحه على الصعيدين الإقليمي والجهوي قصد تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها بشكل فعال وناجع.

إن تعدد لجان التنسيق والتعاون على الصعيد الترابي قد يخلخل نظام الحكامة الترابية، يتعين ملاءمة الهندسة المؤسساتية لقيادة ورش الجهوية المتقدمة من خلال بنية مركزية للمواكبة تحت إشراف رئيس الحكومة يناط بها تتبع تنفيذ العقود البرامج والإشراف على المراكز الجهوية للاستثمار والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تتألف -فضلا عن ممثلي القطاعات الوزارية- من رؤساء المجالس الجهوية وولاة الجهات، وفق أجندة واضحة تتوخى تحقيق التكامل بين مختلف مكونات الفعل العمومي.

وضمن هذا التصور يتوجب تهيئة التعاقد قصد جعله إطارا مناسبا للتجسيد الفعلي للالتقائية بين مختلف التدخلات التي تستهدف المجال الجهوي، حيث يُراهن في الجيل الثاني لعقود البرامج على خلق نوع من التوازن بين رئيس الجهة كممثل ليس فقط للمجلس الجهوي بل كذلك للمجالس المنتخبة التي تنتمي لتراب الجهة، وبين الوالي باعتباره ممثلا للحكومة ومشرفا على المصالح اللاممركزة، وفقا للتصور الذي جاء به ميثاق اللاتمركز والجاري إرساءه في خضم تنزيل التصاميم المديرية للاتمركز الإداري، وهو النموذج المعمول به في فرنسا بحيث يتولى محافظ الجهة الدفاع عن استراتيجية الدولة لتنمية الجهة مقابل رئيس الجهة الذي يترافع لفرض الرؤية الجهوية.

وهنا ستطرح بكل تأكيد ضرورة تعديل نظام حكامة العقود البرامج، في اتجاه خلق نوع من التوازن بين ممثلي الدولة وممثلي المجلس الجهوي، بجعل اللجنة الجهوية لتتبع تنفيذ العقد تشمل ليس فقط رئيس الجهة، وبعض رؤساء مجالس الجماعات والعمالات أو الأقاليم بل كذلك رؤساء اللجان الدائمة، وممثلي مجموعات الجماعات، في أفق جعل التعاقد الترابي إطارا ملائما للرفع من إيقاع التنمية ولتجسيد الديموقراطية في نفس الوقت.

المراجع

المراجع باللغة العربية

- بوعشيق أحمد، الوظائف الاقتصادية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001.
- التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية المنشآت العامة والخوصصة، 2012.
- تغيير النموذج المعتمد من أجل بناء صناعة دينامية في خدمة تنمية مطَّردة ومُدمجة ومستدامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 30/2017، طباعة كانابرنت، 2018.
- التقرير العام لأشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير في 20-21 دجنبر 2019، وزارة الداخلية وجمعية جهات المغرب، 2019.
- الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 42/ 2019، الجريدة الرسمية عدد 6880، بتاريخ 13 رمضان 1441 (7 ماي 2020).
- عقد برنامج بين الدولة وجهة طنجة تطوان الحسيمة من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية 2020 - 2022 ببرنامج التنمية الجهوية، جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، 2020.
- قاعدة رشيد، المقاربة الموازناتية الجديدة: الأهداف والصعوبات، مجلة العلوم السياسية، العدد الثاني، السنة الثانية، 2017.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- قرار وزير الداخلية رقم 2782,19 الصادر في 15 من ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، جريدة رسمية عدد 6899-21 ذو القعدة 1441(13 يوليو 2020).

- متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 22/2016.
- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، قانون المالية 2020، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أكتوبر 2013.
- ميثاق تفعيل اختصاصات الجهة، المديرية العامة للجماعات الترابية، جمعية جهات المغرب، 2018.
- نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللاتمركز (الجانب القانوني والمحاسبي)، مؤسسة كونراد أديناور، الرباط، 2019.

المراجع باللغة الفرنسية

- Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc : guide de bonnes pratiques, OCDE 2017.
- Brahimi Mohammed, Rôle de la région en matière de développement et d'aménagement du territoire, Remald, N13, Mars-Avril, 2000.
- Contrat Etat - Région Béni Mellal Khénifra: 2021-2045, Ministère de l'intérieur et Conseil de la région Beni Mellel Khenifra, Octobre 2020.
- Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée, Éditions OCDE, Paris, 2018.
- Douillet Anne-Cécile, les élus ruraux face à la territorisation de l'action publique, revue française de science politique vol. 53, n°4, Août 2003.
- El Cheddadi Abdeellatif, La gouvernance territoriale a la lumière de la nouvelle charte communale, Remald, N 84, 2013.

- El Yaagoubi Mohammed, la technique contractuelle, nouveau mode de gestion de l'état du xxi siècle, in : quel état pour le 21ème siècle ? s/d Sedjari Ali, L'harmattan-Gret, 2001.
- Faure Alain et Négrier Emmanuel, politiques publiques à l'épreuve de l'action locale Critiques de la territorialisation, Editions L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2007.
- Hamdaoui Samih, La vocation économique de la région à la lumière de la loi organique, Remadasa - Numéro double : 2 -3, 2017.
- Leroy Marc, les contrats de plan état-régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires, gestion & finances publiques, n° 6, 2017.
- Moussebbih Adil, l'évaluation des politiques publiques : un enjeu majeur au service du développement territorial Remald, N103, Mars-Avril, 2012.
- Nicole Lerousseau, la décentralisation à la croisée des chemins, éditions L'harmattan, 2008.
- Ribot Catherine, Intercommunalité, mutualisation et contrats, In, François-Xavier Fort : Contrat et droit des collectivités territoriales, Editions L'Harmattan, 2014.
- Sitri Zineb, les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations, Remald, série « thèmes actuels », n°93, 2015.
- Zaïr Tarik, la contractualisation des rapports état – collectivités locales, Remald, n°96, 2011.