

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير موضوعاتي

تفعيل الجهوية المتقدمة:

**الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات
والموارد، والاختصاصات**

- خلاصة -

أكتوبر 2023

فهرس

- 4.....مقدمة
- 5.....أولاً. الإطار القانوني والمؤسساتي للجهوية المتقدمة
- 6.....1. المنظومة القانونية للامركزية واللامركزية
- 1.1. أهمية التنسيق مع الأطراف المعنية بحصر النصوص المرتبطة بالجهوية المتقدمة موضوع الملاءمة التشريعية والتنظيمية قصد التسريع باعتمادها.....6
- 2.1. ضرورة وضع إطار قانوني يحدد النظام الأساسي للوظيفة بإدارة الجماعات الترابية.....6
- 3.1. استكمال المنظومة القانونية للامركزية الإدارية: ورش مستمر يجب التعامل معه بمزيد من الفعالية.....6
- 2.....2. الإطار المؤسساتي للجهوية المتقدمة
- 1.2. إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة ضرورة ملحة لإنجاح الجهوية المتقدمة.....8
- 2.2. الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع: تفاوتات بين الجهات في تفعيل أدوار هذه الوكالات ومدى بالوسائل والموارد.....8
- 3.2. عدم تحديد اختصاصات الهيئات الاستشارية الثلاث لمجالس الجهات لضمان تفعيلها.....9
- 10.....ثانياً. آليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة
- 11.....1. تطور إسهام الجهات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية
- 1.1. مساهمة ثلاث جهات بأزيد من 58% في الناتج الإجمالي الداخلي الخام.....11
- 2.1. مساهمة محدودة لمجالس الجهات في الاستثمار العمومي رغم ارتفاعه بنسبة 278% خلال الفترة 2016-2021.....11
- 3.1. تأخير في التأطير القانوني للشراكة مع القطاع الخاص يجب تداركه لتعزيز الموارد التمويلية للجهات.....11
- 2.....2. أهمية الموارد المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات
- 3.....3. آليات مواكبة الدولة للجهات لتفعيل الاختصاصات ودعم القدرات التدييرية
- 1.3. أهمية دور الوالي في تفعيل الهندسة المؤسساتية والرفع من مستوى التنسيق على المستوى الجهوي.....12
- 2.3. مواكبة منتظمة وفعالة لتعزيز منظومة الافتحاص الداخلي وتحديث أنظمة التدبير لدى الجهات.....14
- 4.....4. التعاقد بين الدولة والجهات: آلية من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية تستدعي التفعيل
- 1.4. استكمال 4 جهات فقط لعملية اعتماد عقود-برامج مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية.....14
- 2.4. تأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة أدى إلى ضعف إنجاز المشاريع المحددة في عقود-البرامج بين الدولة والجهات.....15
- 5.....5. الموارد البشرية للجهات والآليات المرصودة لتقوية قدراتها التدييرية
- 1.5. تباين بين الجهات في إرساء منظومة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات.....15
- 2.5. التأخر في تفعيل التصاميم المديرية الجهوية للتكوين المستمر.....16

17..... ثالثاً. اختصاصات الجهات الذاتية والمشاركة والمنقولة.....

- 18..... 1. الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية وإعداد التراب
- 18..... 1.1. غياب التوجهات العامة لسياسة التهيئة الترابية نتج عنه تأخر في بلورة تصاميم جهوية لإعداد التراب
- 18..... 2.1. اعتماد وتنفيذ برامج التنمية الجهوية: عملية تتطلب مواكبة مستمرة للجهات وضبطاً أفضل لتركيبها المالية...
- 19..... 3.1. عدم بلورة استراتيجيات جهوية في مجال تنمية الاستثمار واقتصاد الماء والطاقة
- 20..... 4.1. غياب تخطيط جهوي للتنقلات وتأطير للاختصاص المتعلق بخدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة
- 21..... 2. الاختصاصات المشتركة والمنقولة
- 21..... 1.2. ضرورة وضع إطار تنظيمي للاختصاصات المشتركة لضمان تفعيلها
- 21..... 2.2. تأخر في تحديد كفاءات وآليات نقل الاختصاص من الدولة إلى الجهات

مقدمة

تندرج الجهوية المتقدمة في صلب الأوراش الاستراتيجية للمغرب، وتعد تنويعا لمسار اللامركزية والديمقراطية المحلية الذي نهجته بلادنا، منذ المصادقة على أول تقسيم إداري للمملكة سنة 1959، وفق مقاربة تدريجية. ويهدف هذا الورش، الذي يأتي تنفيذا للرؤية المتبصرة لجلالة الملك ولتوجيهاته الواردة في العديد من خطبه السامية، إلى النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة وإلى إرساء عدالة مجالية لفائدة كافة المواطنين.

وشهدت الفترة 2011-2015 تكريس المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة، حيث نص الدستور في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة. وتفعيلا للمبادئ الدستورية، تم سنة 2015، إصدار ثلاثة قوانين تنظيمية تهتم الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، منحت لهذه الأخيرة صلاحيات جديدة وواسعة.

كما شكلت الفترة 2015-2018 مرحلة تأسيسية في مسار الجهوية المتقدمة، لتزامنها مع إحداث وتفعيل مختلف هياكل مجالس الجهات، واستكمال إصدار النصوص التطبيقية للقوانين التنظيمية الثلاث (71 نصوصا تطبيقيا)، فضلا عن إصدار الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الذي شكل دعامة أساسية لإنجاح هذا الورش.

وقد همت هذه المهمة الموضوعاتية تقييم التقدم المحرز في تفعيل الجهوية المتقدمة بما في ذلك الشق المتعلق بالاتمرکز الإداري، مع التركيز، في المرحلة الأولى، على الجهات بالنظر لمكانة الصدارة التي تحتلها، بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في إعداد المخططات والبرامج. وشملت المهمة الإطار القانوني والمؤسسي للجهوية المتقدمة، وآليات تفعيلها والموارد المرصودة للجهات لجعلها أقطاب اقتصادية ورافعة للتنمية المستدامة، وكذا اختصاصات الجهات الذاتية والمشاركة والمنقولة.

أولاً. الإطار القانوني والمؤسسي للجهوية المتقدمة

واكبت الدولة الجهوية المتقدمة من خلال مجموعة من الإصلاحات الدستورية والقانونية والمؤسسية. ففضلا عن مقتضيات الدستور المتعلقة بالجهوية المتقدمة، بحيث خصص دستور 2011 بابا خاصا بالجهات والجماعات الترابية الأخرى (الباب التاسع)، تشمل المنظومة القانونية المؤطرة لهذا الورش القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والقوانين والنصوص التطبيقية المنبثقة عنها، وكذا الميثاق الوطني للامركز الإداري والنصوص التنظيمية والتشريعية المرتبطة به. ويشمل الإطار المؤسسي كلا من المجالس الترابية المنتخبة وإدارتها والإدارة الجهوية اللامركزية والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وشركات التنمية الجهوية المحدثة لدى الجهات.

أبرز المؤشرات المتعلقة بالإطار القانوني والمؤسسي للجهوية المتقدمة



1. المنظومة القانونية للامركزية واللامركزية

1.1. أهمية التنسيق مع الأطراف المعنية بحصر النصوص المرتبطة بالجهوية المتقدمة موضوع الملاءمة التشريعية والتنظيمية قصد التسريع باعتمادها

حصرت اللجان الموضوعاتية بين المؤسساتية المحدثة من طرف وزارة الداخلية ثمانية عشر (18) مجالاً ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات وثلاثة (3) مجالات ضمن الاختصاصات المشتركة تتطلب تدخلاً تشريعياً أو تنظيمياً، لتحديد نطاق هذه الاختصاصات أو حدود تدخل مختلف الفاعلين العموميين لتدارك تداخل مهامهم مع اختصاصات الجهات. غير أنه، وباستثناء مشروع المرسوم المتعلق بإعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة، الذي يوجد قيد الدراسة من طرف مصالح وزارة الداخلية، لم يتم بعد حصر جميع النصوص القانونية المتعلقة بمجالات تدخل القطاعات الوزارية ذات الصلة باختصاصات الجهات، التي تقتضي التتميم أو التعديل في إطار الملاءمة التشريعية والتنظيمية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار أشغال هذه اللجان، تم إعداد مسودة الأجنحة التشريعية والتنظيمية، التي حددت مجموعة من السيناريوهات المتعلقة بالتدخل التشريعي أو التنظيمي على مستوى النصوص القطاعية وكذا على مستوى القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ونصوصه التطبيقية. غير أنه إلى حدود شتنبر 2023، لم يُحسم بعد في التوجه الذي سيتم اعتماده بالنسبة لكل اختصاص وتحديد اللائحة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية التي سيتم تعديلها وملاءمتها، ذلك أن مشروع هذه الأجنحة لا يزال قيد الدراسة من طرف اللجان الموضوعاتية. ومن جهة أخرى، لم يتم تحديد الأجل المبرمجة لإعداد مشاريع هذه النصوص بالتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

2.1. ضرورة وضع إطار قانوني يحدد النظام الأساسي للتوظيف بإدارة الجماعات الترابية

نصت المواد 127 و121 و129 من القوانين التنظيمية المتعلقة، على التوالي، بالجهات، والعمالات والأقاليم، والجماعات، على أن الموارد البشرية العاملة بالجماعات الترابية «تخضع لأحكام نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية، يحدد بقانون». غير أنه لوحظ تأخر إصدار هذا النظام الأساسي، الذي من شأنه تحديد حقوق وواجبات الموظفين بإدارة الجماعات الترابية وهيئاتها، والقواعد المطبقة على وضعيتهم النظامية ونظام أجورهم بشكل يتلاءم مع خصوصيات وظائفهم. وجدير بالذكر أن وزارة الداخلية أعدت ابتداء من سنة 2019، مشروع قانون بتحديد النظام الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية وهيئاتها، والذي انبثق عن مشاورات مع عدة فاعلين، إلا أنه، وإلى حدود شتنبر 2023، لم يتم بعد عرض هذا المشروع على مسطرة التشريع.

في هذا الإطار، أوضحت وزارة الداخلية في جوابها أن المخطط الاستراتيجي للمديرية العامة للجماعات الترابية يبنى على مواكبة الجماعات الترابية لتقوية مواردها البشرية في اتجاه تدبير أمثل لبلوغ حكمة جيدة. ولهذا الغرض تم إعداد مشروع القانون الأساسي للتوظيف بإدارة الجماعات الترابية بتوافق مع الشركاء الحكوميين وكذا الفرقاء الاجتماعيين وهو في مراحله النهائية باللجان الموضوعاتية في إطار الحوار الاجتماعي القطاعي.

3.1. استكمال المنظومة القانونية للامركزية والإداري: ورش مستمر يجب التعامل معه بمزيد من الفعالية

سجل المجلس عدم استكمال المنظومة القانونية للامركزية الإداري رغم مرور أزيد من أربع سنوات على صدور المرسوم بمثابة ميثاق وطني للامركزية الإداري (رقم 2.17.618)، علماً أن المادة 17

من هذا الميثاق ربطت تحقيق أهداف اللاتمرکز الإداري بمراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

فعلى مستوى تنظيم القطاعات الوزارية، برمجت خارطة طريق اللاتمرکز الإداري إعداد ثلاثة نصوص تنظيمية، فضلا عن مراجعة 65 نصا تنظيميا مرتبطا بالمناظيم الهيكلية للقطاعات الوزارية. وفي هذا الصدد، تم إصدار نص تنظيمي واحد فقط (قرار وزير الداخلية بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية) ومراجعة المراسيم التنظيمية لأربع وزارات (الداخلية، والتجهيز والماء، والنقل واللوجستيك، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية)، بينما لم يتم مراجعة وإصدار باقي النصوص التنظيمية ذات الصلة بتنظيم القطاعات الوزارية، لاسيما المرسوم المحدد لقواعد تنظيم القطاعات الوزارية ومراسيم بشأن تحديد التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة على المستوى الجهوي وعلى صعيد العمالة أو الإقليم، فضلا عن المراسيم التنظيمية لباقي الوزارات.

أما بخصوص تدبير الموارد البشرية، فتمت برمجة إعداد ومراجعة ستة نصوص تنظيمية وتشريعية، غير أنه لم يتم إصدار سوى نص واحد (سنة 2020)، والذي يخص تميم وتغيير القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا. بينما لا تزال باقي النصوص قيد الدراسة أو الإعداد، لاسيما المشروع المتعلق بمراجعة المرسوم بسن النظام العام للمحاسبة العمومية (رقم 330.66)، ومشاريع المراسيم المتعلقة بمسطرة التعيين في المناصب العليا، وتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، وتحديد كيفيات تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية وكيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بإدارات الدولة.

وعلى مستوى التفويض، برمجت خارطة الطريق إعداد مشروع مرسوم واحد متعلق بتفويض السلطة والإمضاء، وقد صدر هذا الأخير بالجريدة الرسمية بتاريخ 17 أبريل 2023.

وترتب عن تأخر استكمال المنظومة القانونية للاتمرکز الإداري، محدودية تنفيذ خارطة طريق اللاتمرکز الإداري، بحيث لم يتجاوز المعدل الإجمالي للإجراءات المكتملة الإنجاز، إلى غاية شتنبر 2023، 32%. بينما بلغ معدل الإجراءات التي لا تزال في طور الإنجاز وتلك غير المنجزة، على التوالي، 36% و32%. أما بخصوص نسبة الإنجاز حسب محاور خارطة الطريق، فقد بلغت 100% بالنسبة للمحور المتعلق بالتفويض بينما سجل محور التكوين والتواصل نسبة إنجاز منخفضة.

وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه تمت المصادقة على مشروع مرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها، وإعداد مشروع مرسومين، يتعلقان بتنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية وتعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية، فضلا عن المشروع في إعداد المراسيم المتعلقة بالتمثيليات الإدارية المشتركة، بعدما تم الحسم بشأن مقترح جميع القطاعات الوزارية خلال الاجتماع الأخير للجنة الوزارية بتاريخ 19 يونيو 2023.

من جهتها، أشارت الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، إلى المصادقة على النصوص المتعلقة بالهيكل التنظيمية لسبعة قطاعات وزارية. كما أضافت أن اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري وافقت، خلال اجتماعها بتاريخ 19 يونيو 2023، على مشروع المرسوم بشأن مبادئ وقواعد تنظيم إدارات الدولة وتحديد اختصاصاتها.

2. الإطار المؤسسي للجهوية المتقدمة

1.2. إحداه التمثيليات الإدارية المشتركة للدولة ضرورة ملحة لإنجاح الجهوية المتقدمة

اعتبر الميثاق الوطني للامركز الإداري لإحداث التمثيليات الإدارية المشتركة أولوية لتفعيل اللامركز الإداري. ويهدف إحداث هذه التمثيليات إلى تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستويين الجهوي والإقليمي وتتميط مناهج عملها وحسن التنسيق بينها وتحسين فعالية أدائها والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فضلا عن ترشيد النفقات العمومية.

إلا أنه، وإلى حدود شتنبر 2023، لم يتم إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين القطاعات الوزارية سواء على مستوى الجهة أو على مستوى العمالات والأقاليم. ففي سنة 2020، تدارست اللجنة الوزارية للامركز الإداري، مجموعة من المقترحات المتعلقة بتجميع القطاعات الحكومية في إطار تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي، غير أن اللجنة لم تحسم في المقترح النهائي الواجب تطبيقه، نظرا لتوقف انعقاد اجتماعاتها خلال الفترة الممتدة من يوليوز 2020 إلى يونيو 2023، علما أن المادة 41 من الميثاق الوطني للامركز الإداري تنص على أن تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.

وقد أفادت الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، أن اللجنة الوزارية للامركز الإداري صادقت، خلال الاجتماع الرابع عشر المنعقد بتاريخ 19 يونيو 2023، على تفعيل ثلاث تمثيليات إدارية مشتركة على المستوى الجهوي وتمثيلية قطاعية.

ويعزى تأخر إحداث التمثيليات المشتركة إلى عدم تملك وترسيخ ثقافة نقل الاختصاصات التقريرية من المركز إلى المستوى اللامركز لدى المصالح الوزارية. وقد ترتب عن ذلك، تعدد المصالح اللامركزية التي يتعين على الجهات إشراكها في مختلف مراحل إعداد برامج التنمية الجهوية، مما يحد من فعالية اتخاذ القرارات حول هذه المشاريع. علاوة على ذلك، فإن اللجنة الجهوية للتنسيق المحدثة لدى والي الجهة، تعرف مشاركة عدد مهم من رؤساء المصالح اللامركزية، مما يحد من فعالية تنسيق مختلف المشاريع والبرامج العمومية على المستوى الجهوي.

كما ترتب عن عدم استكمال تفعيل الإطار المؤسسي للامركز الإداري، محدودية نقل أو تفويض الاختصاصات التي أوصت اللجنة الوزارية للامركز الإداري (سنة 2020) بنقلها في المرحلة الأولى إلى المصالح اللامركزية، لاسيما تلك المتعلقة بمساطر الاستثمار. ذلك أنه، وإلى غاية شتنبر 2023، تم تفويض أو نقل 15 اختصاصا فقط في مجال الاستثمار إلى المصالح اللامركزية، وهو ما يعادل نسبة 30% من مجموع الاختصاصات ذات الأولوية المرتبطة بعملية الاستثمار المحددة من طرف اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

2.2. الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع: تفاوتات بين الجهات في تفعيل أدوار هذه الوكالات ومدى مدها بالوسائل والموارد

نص القانون التنظيمي على إحداث وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع لمد المجالس الجهوية بأشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند القيام بمهامه. وقد بلغ إجمالي إمدادات التجهيز المخصصة من طرف إحدى عشرة جهة للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع المحدثة لديها ما يناهز 8,51 مليار درهم، وذلك خلال الفترة 2016-2022، مع وجود تفاوتات مهمة بين الجهات. وقد تجاوزت هذه التحويلات 1.100 مليون درهم على مستوى أربع جهات، وهي سوس - ماسة (1.579 مليون درهم) وطنجة - تطوان - الحسيمة (1.678 مليون درهم) وبني ملال - خنيفرة (1.435 مليون درهم) وفاس - مكناس (1.135 مليون درهم)، بينما لم تتجاوز هذه التحويلات 250 مليون درهم

على مستوى جهات الدار البيضاء - سطات (214,9 مليون درهم) وكلميم - واد نون (65,45 مليون درهم) ومراكش - آسفي (55,15 مليون درهم).

وبخصوص الموارد البشرية، بلغ عدد مستخدمي الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع 359 مستخدما، 57% منها أطرا عُلما. في هذا الصدد، سجل المجلس تفاوتاً في توزيع الموارد البشرية بين الوكالات، تراوح ما بين 57 مستخدما (على مستوى جهة بني ملال-خنيفرة) وتسعة (9) مستخدمين (على مستوى جهة كلميم-واد نون).

وحسب معطيات الوزارة المكلفة بالمالية، فقد عرفت الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع منذ بداية نشاطها تزايدا مضطربا في عدد المشاريع الموكولة إليها من طرف الجهات. فبرسم سنة 2022، بلغ إجمالي ميزانيات الاستثمار المبرمجة من قبل هذه الوكالات ما يناهز 8,2 مليار درهم مقابل 6,4 مليار درهم خلال سنة 2021، بزيادة سنوية بلغت 28%. وإلى غاية متم شهر يونيو 2023، وصل الغلاف المالي الإجمالي لمشاريع الاستثمار المبرمجة من طرف هذه الوكالات ما يفوق 8,9 مليار درهم.

غير أنه لوحظ تباين على مستوى تفعيل الوكالات لاختصاصاتها خلال الفترة 2016-2021، ذلك أن إمدادات التجهيز للوكالات المحدثة لدى ثلاث جهات (جهات مراكش-آسفي وكلميم-واد نون والداخلة-وادي الذهب) تم تحويلها خلال سنة واحدة فقط من أصل خمس سنوات.

وبغية تحويل الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع إلى مشاتل للكفاءات والخبرة القانونية والتقنية والإدارية وتمكينها من ممارسة اختصاصاتها بفعالية أكثر، والمساهمة بشكل ملموس في ورش الجهوية المتقدمة، أكدت وزارة الداخلية على أهمية منح صفة "مؤسسة عمومية" للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع والرفع من جاذبيتها، وكذا الأخذ بعين الاعتبار تموقعها الجغرافي وخصوصيات المجال الترابي التابع لها من حيث الشساعة ونوعية المناخ والتضاريس، وذلك قصد تمكين الوكالات التي تشتغل داخل الجهات ذات الطابع الجبلي أو الصحراوي من الاستفادة من الأخرى من الكفاءات والأطر.

3.2. عدم تحديد اختصاصات الهيئات الاستشارية الثلاث لمجالس الجهات لضمان تفعيلها

نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على إحداث مجالس الجهات لثلاث هيئات استشارية: هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، وهيئة استشارية لدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، بالإضافة إلى هيئة استشارية لدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

وفي هذا الصدد، وابتداء من سنة 2022، أحدثت مجالس الجهات الهيئات الاستشارية سالفة الذكر. إلا أنه لوحظ محدودية وتيرة تفعيل هذه الهيئات. حيث لم يتجاوز عدد اجتماعاتها، إلى حدود نهاية سنة 2022، اجتماعا واحدا على مستوى خمس جهات، خصص أساسا لتحديد هيكلتها ونظامها الداخلي. أما على مستوى جهة فاس-مكناس فلم تُفعل هذه الهيئات خلال الفترة المذكورة. ويعزى هذا الوضع إلى تأخر بعض مجالس الجهات في تأسيس هذه الهيئات، حيث تم إحداثها بعد مرور أزيد من سنة على تكوين مجالس بعض الجهات، كما هو الشأن بالنسبة لجهات درعة-تافيلالت (دجنبر 2022) وفاس-مكناس (نونبر 2022)، وسوس-ماسة (أكتوبر 2022).

وأحال القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على الأنظمة الداخلية لهذه المجالس لتحديد مهام هذه الهيئات وكيفية تأليفها وتسييرها. إلا أن هذه الأنظمة لم تحدد بدقة وبشكل تفصيلي مهام واختصاصات وأدوار هذه الهيئات، واقتصرت على تحديد مجالات تدخلها الثلاث والمتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة ومقاربة النوع، والشباب، والاقتصاد.

في هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية أنها قامت، في إطار مواكبة الجهات لتفعيل هيئاتها الاستشارية، بإعداد وتوزيع ثلاث دلائل مساطر تتعلق بتحديد دور هذه الهيئات في السياق المؤسسي وكيفية اشتغالها وتتبعها، ويتعلق الأمر بدليل حول هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ودليل حول الهيئة المكلفة بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب ودليل حول الهيئة المكلفة بدراسة الشؤون الاقتصادية. كما أصدرت دليلاً منهجياً لإعداد وتقديم وتقييم الرأي الاستشاري من قبل الهيئات الاستشارية.

ثانياً. آليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة

سجل المجلس الحاجة لتحسين آليات تفعيل الجهوية المتقدمة للرفع من إسهام الجهات في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لاسيما الآليات الإجرائية والمسطرية التي وضعتها الدولة لتمكينها من تفعيل اختصاصاتها الذاتية والمشاركة، وآلية التعاقد مع الدولة لتنفيذ المشاريع التنموية، فضلاً عن رصد الموارد المالية اللازمة لدعم قدراتها التديبيرية.

أبرز المؤشرات المتعلقة بآليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة



1. تطور إسهام الجهات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

1.1 مساهمة ثلاث جهات بأزيد من 58% في الناتج الإجمالي الداخلي الخام

انتقل الناتج الداخلي الخام الذي حققته الجهات الاثني عشرة خلال الفترة 2015-2021 من 966.077 إلى 1.273.281 مليون درهم، أي بمعدل نمو سنوي متوسط قدره 4.71%. كما سجلت خمس جهات نسب أعلى من متوسط نسبة النمو الإجمالي سالف الذكر (4,71%)، وهي على التوالي جهات العيون- الساقية الحمراء (10,56%) وكلميم-واد نون (7,30%) والداخلة-واد الذهب (6,54%) ودرعة-تافيلالت (6,44%) والشرق (6,29%).

غير أن مساهمة الجهات في خلق الثروة الوطنية والقيمة المضافة تنسم بالتباين، حيث بلغ متوسط مساهمة ثلاث جهات في الناتج الإجمالي الداخلي الخام أزيد من 58% وهي الدار البيضاء-سطات (32%)، والرباط-سلا-القنيطرة (16%) وطنجة-تطوان-الحسيمة (10%)، مقابل 42% على مستوى باقي الجهات.

2.1 مساهمة محدودة لمجالس الجهات في الاستثمار العمومي رغم ارتفاعه بنسبة 278% خلال الفترة 2016-2021

سجلت نفقات الاستثمار على مستوى مجالس الجهات تطورا ملحوظا خلال الفترة 2016-2021، بحيث انتقل مجموع مبالغها من 2,19 إلى 8,27 مليار درهم، أي بنسبة ارتفاع بلغت 278%. إلا أن نسبة هذه الاستثمارات ظلت محدودة، إذ لم تتجاوز 4% من الاستثمار العمومي الإجمالي برسم سنة 2021 مقابل 1% سنة 2016. ويشمل الاستثمار العمومي الإجمالي الاعتمادات المدرجة بالميزانية العامة والحسابات الخصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة والمؤسسات والمقولات العمومية وصندوق محمد السادس للاستثمار، بالإضافة للجماعات الترابية.

3.1 تأخير في التأطير القانوني للشراكة مع القطاع الخاص يجب تداركه لتعزيز الموارد التمويلية للجهات

بالرغم من إصدار القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ابتداء من يناير 2015، فإنه لم يشمل الجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات والهيئات التابعة لها. ولم يتم تدارك هذا الوضع إلا في مارس 2020، بصدور القانون 46.18 القاضي بتغيير وتنظيم القانون 86.12 سالف الذكر.

وبهدف التنزيل الفعلي للمقتضيات المتعلقة بالجماعات الترابية فيما يخص عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تم إصدار مرسومين تطبيقيين شهر غشت من سنة 2022. ويتعلق الأمر بالمرسوم المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الخاصة بالجماعات الترابية ومجموعاتها والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام التابعة للجماعات الترابية (رقم 2.21.349)، والمرسوم المتعلق باللجنة الدائمة المكلفة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الخاصة بالجماعات الترابية ومجموعاتها والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام التابعة للجماعات الترابية (رقم 2.21.350).

وقد أدى هذا التأخر إلى ضعف تطوير عقود الشراكة مع القطاع الخاص من أجل تخطيط وإنجاز المشاريع الجهوية الكبرى التي تتطلب موارد مالية مهمة، وخبرة تقنية عالية، وطرق تدبير حديثة ومبتكرة، حيث اقتصر حصة الشراكات المبرمة من طرف الجهات مع القطاع الخاص على اتفاقيات شراكة أبرمتها أربع جهات في إطار دعم المقولة.

2. أهمية الموارد المرصودة من طرف الدولة لفائدة الجهات

مكن تفعيل الجهوية المتقدمة من رصد موارد مالية مهمة من طرف الدولة لفائدة الجهات، إذ ارتفعت، خلال الفترة 2015-2022، من 771 مليون درهم إلى 9,25 مليار درهم. وقد شكلت الموارد المالية المرصودة من طرف الدولة للجهات نسبة 93% من الموارد الإجمالية لهذه الأخيرة، وذلك بمعدل سنوي ناهز 7,31 مليار درهم خلال الفترة 2018-2021 (دون احتساب الفائض المرحل والموارد المعبئة من الاقتراض)، بينما لم تتجاوز الموارد الذاتية للجهات نسبة 7%، أي ما يقارب 583 مليون درهم سنوياً.

وقد حددت المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات هدف بلوغ الموارد المرصودة من طرف الدولة للجهات مبلغ 10 مليارات درهم في أفق سنة 2021. في هذا الإطار، بلغت هذه الموارد خلال السنة المذكورة، حسب معطيات المديرية العامة للجماعات الترابية، ما مجموعه 8,64 مليار درهم، وهو ما يشكل نسبة إنجاز تفوق 86% من الهدف المنشود، دون احتساب موارد صندوق التضامن بين الجهات (4,33 مليار درهم خلال الفترة 2018-2022).

وفي ما يتعلق بتوزيع الموارد المرصودة خلال الفترة 2016-2022، شكلت الحصة في منتج الضريبة على الشركات ومنتج الضريبة على الدخل حوالي 49% (22,85 مليار درهم)، متبوعة بالمخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة بنسبة 44% (20,7 مليار درهم)، بينما بلغت النسبة المتعلقة بالحصة من منتج الرسم على عقود التأمين 7% (3,37 مليار درهم).

أفادت وزارة الاقتصاد والمالية أن إجمالي موارد "الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات" و"صندوق التضامن بين الجهات" انتقل من 3,79 مليار درهم سنة 2016 إلى 10,28 مليون درهم سنة 2022.

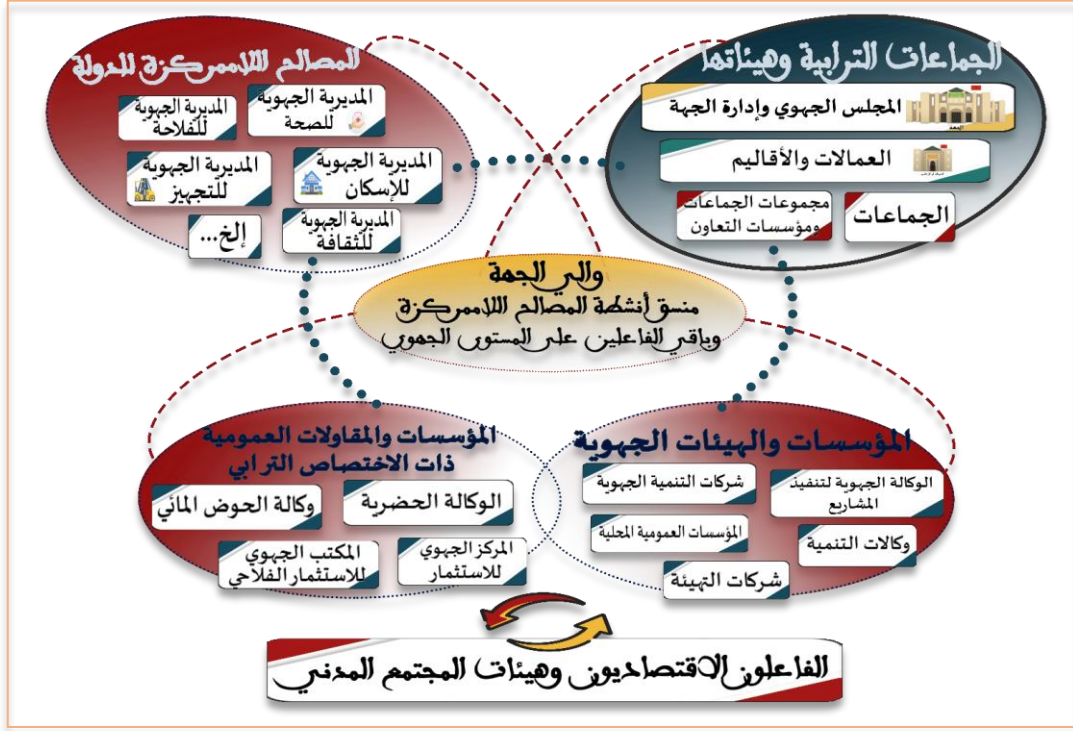
3. آليات مواكبة الدولة للجهات لتفعيل الاختصاصات ودعم القدرات التديرية

1.3 أهمية دور الوالي في تفعيل الهندسة المؤسساتية والرفع من مستوى التنسيق على المستوى الجهوي

يعرف تدبير البرامج والمشاريع العمومية على المستوى الوطني والترابي تواتر عدة مخاطر مرتبطة بضعف الالتقائية والتنسيق. فبالإضافة إلى أهمية التوفر على استراتيجيات وبرامج جيدة، مبنية على أساس تشخيص موثوق ومخططات تنفيذ واقعية مصحوبة بمؤشرات قابلة للقياس، فإن تحقيق الأثر المرجو منها يتطلب قيادة مسؤولة وإدارة جيدة لضمان التنسيق الدائم بين مختلف المتدخلين والتتبع المستمر لوضعية الإنجاز وتفاذي التراخي، المسجل في الكثير من الأحيان مباشرة بعد الإعلان عنها أو توقيع الاتفاقات الخاصة بتفعيلها.

في هذا الإطار، ينسق والي الجهة، بصفته ممثل السلطة المركزية، أنشطة المصالح اللامركزية على مستوى الجهة والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، وذلك لتحقيق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية وتتبعها، كما يعمل على مساعدة رؤساء مجالس الجهات في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

الهندسة المؤسساتية التقريرية والتنفيذية على مستوى الترابي



وفي انتظار إحداث جميع التمثيليات الإدارية المشتركة على المستوى الجهوي والإقليمي وتفعيل اللجنة الجهوية للتنسيق المحدثة لدى والي الجهة، وكذا دور الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وإرساء هيكلها ومدتها بالموارد البشرية والمالية اللازمة لمواكبة مجالس الجهات، فإنه من المهم تجميع مختلف الفاعلين المؤسساتيين على المستوى الترابي في أقطاب قطاعية من أجل تحقيق الانسجام والالتقائية بين البرامج والمشاريع التنموية ذات البعد الوطني أو الترابي والرفع من أثرها على المواطن.

كما تواجه أغلب الجهات إكراهات مرتبطة بتوفر الكفاءات والتخصصات المطلوبة وتعبئتها لتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج العمومية وكذا تطوير وتجويد الخدمات المقدمة، وذلك بسبب التحديات المرتبطة بضعف جاذبية الإدارة على المستوى الترابي وغياب معايير خاصة وملائمة لتحفيز الموارد البشرية.

وبخصوص استغلال المعلومات للرفع من إدارة البرامج والمشاريع والخدمات، لاحظ المجلس بأن المعلومات المتاحة على المستوى الترابي غالبا ما تتسم بعدم الشمولية وضعف التجانس والوثوقية، وذلك في ظل التأخر المسجل في تعميم الرقمنة والتكنولوجيات الحديثة. كما أن غياب آليات قارة لانفتاح الجهات على الأوساط الأكاديمية من جامعات ومعاهد ومدارس للمهندسين من شأنه أن يفوت على الفاعلين الجهويين فرصة الاستفادة من مشاريع تنموية تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الجغرافية والاجتماعية والثقافية الخاصة بالمجال الترابي المعني.

2.3. مواكبة منتظمة وفعالة لتعزيز منظومة الافتحاص الداخلي وتحديث أنظمة التدبير لدى الجهات

في إطار مواكبة الجهات لبلوغ حكامه جيدة، أطلقت وزارة الداخلية، ابتداء من يناير 2021، مشروع تفعيل منظومة الافتحاص الداخلي بالجهات، بكلفة بلغت 1,6 مليون درهم. ويمكن هذا المشروع من تكوين ومواكبة ميدانية للمدققين الداخليين بالجهات، وكذا إعداد دليل إحداث وظيفة الافتحاص الداخلي بالجهة، فضلا عن تحسيس رؤساء مجالس الجهات والمديرين العامين للمصالح بأهمية ودور هذه المنظومة. وفي هذا الصدد، وابتداء من سنة 2022، وضعت عشر جهات مخططات للافتحاص الداخلي، كما قامت سبع جهات بإعداد تقارير دورية تضم نتائج عمليات الافتحاص الداخلي وتوصيات تحسين التدبير بالجهة، وتمكنت خمس جهات من وضع مخططات لتتبع تنفيذ هذه التوصيات.

كما شرعت وزارة الداخلية ابتداء من سنة 2022 في وضع نظام للتقييم السنوي لأداء الجهات، يعتمد على 23 مؤشرا للأداء وفق خمسة مجالات (الحكامه والشفافية، وممارسة الاختصاصات، وتدبير النفقات وتنفيذ المشاريع، والتدبير البيئي والاجتماعي، وجاذبية التراب). وفي هذا السياق، تمكنت جميع الجهات من تعبئة شبكة التقييم وإدراج الوثائق المثبتة على مستوى المنصة الرقمية المخصصة لذلك، كما أسندت مهمة التقييم للمفتشية العامة للإدارة الترابية. وستعرف المرحلة الموالية نشر نتائج التقييم وتبادل الممارسات الجيدة بين الجهات.

4. التعاقد بين الدولة والجهات: آلية من أجل تنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية تستدعي التفعيل

1.4. استكمال 4 جهات فقط لعملية اعتماد عقود-برامج مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية

سجل المجلس لجوء محدودا لعقود - البرامج بين الدولة والجهات كآلية لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية. في هذا الصدد، اقتصرت عملية الإعداد والمصادقة على عقود- البرامج بعد استيفاء مسطرة التوقيع عليها من طرف جميع الشركاء خلال الفترة 2020-2022، على أربع جهات، وهي فاس-مكناس والداخلة-وادي الذهب وبنو ملال-خنيفرة وكلميم - واد نون. وقد بلغت الكلفة الإجمالية لهذه العقود 23,56 مليار درهم همت 197 مشروعاً تنموياً، أي بمعدل 22% من الكلفة التقديرية لبرامج التنمية الجهوية للجهات الأربعة.

في المقابل، لم يتم استكمال مسطرة التوقيع على عقود-البرامج المصادق عليها من طرف ثلاثة مجالس جهوية (طنجة-تطوان-الحسيمة وسوس-ماسة والشرق) بكلفة تقديرية بلغت على التوالي 3,09 مليار درهم و2,48 مليار درهم و3,09 مليار درهم و5,86 مليار درهم. أما الجهات الخمسة الأخرى، فلم تعتمد آلية التعاقد مع الدولة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية ببرامج التنمية الجهوية، رغم أن المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة أوصت «بضرورة تبني عقود-برامج وعقود شراكة لضمان التكامل بين السياسات العمومية مجالياً وقطاعياً»، ويرجع ذلك لضعف الانسجام والالتقائية بين مشاريع التنمية الجهوية والبرامج القطاعية الوزارية.

في هذا الإطار، أفادت وزارة الداخلية أنها تعمل على مواكبة، أكثر من أي وقت مضى، المجالس الجهوية بشكل متواصل ومكثف لإنجاح ورش التعاقد. وفي هذا الصدد، أشارت الوزارة أنها قامت بإعداد مشروع المرسوم المتعلق بتحديد شكيلات وشروط إبرام وتنفيذ العقد بين الدولة والجهة، حيث بلغت المشاورات حول صيغته النهائية مع مصالح الأمانة العامة للحكومة مراحلها الأخيرة.

2.4. تأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة أدى إلى ضعف إنجاز المشاريع المحددة في عقود- البرامج بين الدولة والجهات

أبرمت الجهات الأربعة التي تمكنت من استيفاء التوقعات على عقود- البرامج مع الدولة، 125 اتفاقية خاصة بتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية. غير أن وتيرة إبرام هذه الاتفاقيات لم تحترم الآجال التعاقدية، بحيث أن 26% منها تتعلق بمشاريع وبرامج تم التعاقد بشأنها قبل إبرام عقود- البرامج مع الدولة. وبذلك فإن مدة سريانها وكذا الجدولة الزمنية لمساهمة الشركاء تبقى غير منسجمة مع البرمجة الزمنية المعتمدة في عقود- البرامج. في حين أن 50% من هذه الاتفاقيات لم يتم إبرامها إلا في السنة الثانية من دخول عقود- البرامج حيز التنفيذ، رغم أن هذه الأخيرة نصت على أجل ثلاثة أشهر لإبرام الاتفاقيات الخاصة.

وأدى التأخر في إبرام الاتفاقيات الخاصة إلى عدم احترام الجدولة الزمنية لتنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية. بحيث تبين من خلال تقييم حصيلة الإنجازات المادية للمشاريع المدرجة في عقود- البرامج التي استوفت شروط الإبرام، الخاصة بالفترة 2020-2022، أن معدل الإنجاز لم يتجاوز 7% عند نهاية سنة 2022. ويتعلق الأمر بثلاثة عقود-برامج لجهات فاس-مكناس والداخلة - وادي الذهب وبني ملال -خنيفرة. ويفسر ذلك بمحدودية قدرة الجهات على التخطيط للمشاريع ودراستها وتنفيذها وفقا للبرمجة الزمنية المحددة في عقود- البرامج مع الدولة.

5. الموارد البشرية للجهات والآليات المرصودة لتقوية قدراتها التدبيرية

بلغ عدد الموظفين على المستوى الجهوي 655.170 موظف برسم سنة 2022 موزعين ما بين موظفي الدولة المدنيين (565.429) والجماعات الترابية (89.741). غير أن التوزيع الترابي لهؤلاء الموظفين يتسم بتفاوت كبير بين الجهات، حيث يتمركز 68% منهم في خمس جهات: جهة الرباط-سلا-القنيطرة والدار البيضاء-سطات وفاس-مكناس ومراكش-أسفي وطنجة-تطوان-الحسيمة.

وعلى مستوى إدارة الجهات، بلغ عدد الموظفين 865 برسم سنة 2023 بنسبة تأطير ناهزت 60%، بعد أن كان هذا العدد لا يتجاوز 760 موظفا سنة 2019، و378 موظفا سنة 2008.

1.5. تباين بين الجهات في إرساء منظومة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات

يرتكز تدبير الموارد البشرية على مستوى الجهات أساسا على تدبير إداري غير قائم على الوظائف والكفاءات اعتمادا على دلائل مرجعية، بحيث أن خمس جهات لم تضع بعد دلائل مرجعية للوظائف والكفاءات كخطوة أولى لإرساء منظومة التدبير التوقعي للوظائف والأعداد والكفاءات. كما تبين أنه رغم استفادة بعض الجهات (كجهات الشرق والدار البيضاء-سطات وسوس-ماسة) من مواكبة مؤسسة دولية للتعاون لإنجاز دراسة متعلقة «بإعداد دليل مرجعي للوظائف والكفاءات بالجهة» في إطار المشروع المتعلق «بدعم الجهوية المتقدمة»، إلا أن هذا الدليل ومخرجات الدراسة لم تستثمر لإرساء التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات بهذه الجهات، نظرا لعدم المصادقة عليها.

ويكتسي إرساء هذه المنظومة أهمية في تحقيق الملاءمة بين المناصب ومؤهلات الموظفين لتجويد مردوديتهم، علما أن المادة 2 من المرسوم المتعلق بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها (رقم 2.17.304)، أنطت بوزارة الداخلية مهمة "مواكبة الجهة من أجل تقوية قدراتها الإدارية والتنظيمية وتحسين مردودية مواردها البشرية وتجويد الخدمات المقدمة من قبلها".

في هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية أنها قامت بإحداث مصلحة مرصد الحركية والمسار المهني بالمديرية العامة للجماعات الترابية، تتوفر على قاعدة بيانات تضم أعداد الموظفين العاملين بالمستويات الثلاث للجماعات الترابية وكذا جميع الإحصائيات المتعلقة بهم. كما تم إرساء منظومة

حديثة للتدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات مما يمكنها من استقطاب الكفاءات اللازمة للقيام بوظائفها بالشكل الأمثل.

2.5. التأخر في تفعيل التصاميم المديرية الجهوية للتكوين المستمر

تضطلع الجهة باختصاص ذاتي في ميدان التكوين، من خلال الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية. ولذلك تتولى الجهات إعداد التصاميم المديرية الجهوية للتكوين المستمر بالتنسيق مع الجماعات الترابية الواقعة في نفوذها الترابي، وحُدد أجل إعداده في السنة الأولى من مدة انتداب مجالس الجهات.

وبالرغم من تعدد المقاربات المعتمدة من طرف الجهات في إعداد التصاميم المديرية الجهوية للتكوين المستمر خلال الفترة 2015-2021، فإن معظم الجهات لم تحترم الأجل سالف الذكر. فباستثناء جهتي الرباط- سلا- القنيطرة وفاس- مكناس اللتين أعدتا تصميميهما خلال السنة الموالية لصدور المرسوم المتعلق بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية (رقم 2.16.297)، تبين أن 75% من التصاميم لم يتم إعدادها وتفعيلها إلا ابتداء من سنة 2019. كما أن بعض الجهات لم تتمكن من إعداد التصميم إلا خلال الفترة 2020-2021 (كجهات الشرق وطنجة- تطوان-الحسيمة ودرعة-تافيلالت). وقد أدى التأخير في إعداد وتفعيل التصاميم سالف الذكر إلى التأخر في وضع التوجهات الاستراتيجية للتكوين المستمر ومخططات التكوين والجدولة الزمنية متعددة السنوات لتفعيل استراتيجية التكوين والميزانية اللازمة لذلك.

ومن جهة أخرى، أظهر فحص حصيلة مساهمات العمالات والأقاليم والجماعات الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهات، ضعف مساهمتها المالية في إنجاز برامج التكوين. فباستثناء الجماعات الترابية الواقعة بتراب جهتي مراكش-أسفي وفاس-مكناس، والتي بلغت مساهماتها المالية في برامج التكوين، على التوالي، 10 ملايين درهم و1,04 مليون درهم خلال الفترة 2018-2022، أي بنسب 87% و7%، على التوالي، من الميزانية المبرمجة للتكوين خلال نفس الفترة، فإن الجماعات الترابية الواقعة في النفوذ الترابي لباقي الجهات لم تساهم في تمويل برامج التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالسها.

ثالثاً. اختصاصات الجهات الذاتية والمشاركة والمنقولة

يعتبر تفعيل اختصاصات الجهات في مجال التنمية الجهوية والتخطيط الترابي والبرمجة وكذا اختصاصاتها المشتركة والمنقولة من الدعامات الأساسية لتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة.

أبرز المؤشرات المتعلقة باختصاصات الجهات الذاتية والمشاركة والمنقولة

الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية وإعداد التراب

10

تصاميم جهوية لإعداد التراب تم إعدادها
والمصادقة والتأشير عليها خلال الفترة 2018-2022

70%

منها دخلت حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2021

2 جهات

لا تتوفر على تصميم جهوي لإعداد التراب مؤشر
عليه (إلى حدود شتنبر 2023)

420,5 مليار درهم

الكلفة التوقعية ل 11 برنامج التنمية الجهوية المؤشر عليها
خلال الفترة 2018-2021

36%: نسبة الإنجاز المادي

11%: من الكلفة التوقعية لبرامج التنمية الجهوية

46,5 مليار درهم

تكلفة المشاريع المنجزة إلى حدود دجنبر 2022

الاختصاصات المشتركة والمنقولة

تفعيل جميع الاختصاصات المشتركة (**23 اختصاصاً**) بشكل متباين من طرف
الجهات

نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات يقتضي إعمال مبدئي التدرج
والتمايز

1. الاختصاصات الذاتية في مجال التنمية الجهوية وإعداد التراب

1.1. غياب التوجهات العامة لسياسة التهينة الترابية نتج عنه تأخر في بلورة تصاميم جهوية لإعداد التراب

لوحظ تأخر الجهات في اعتماد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، إذ، وبعد مرور خمس سنوات على صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه (رقم 2.17.583)، لم يتم التأشير بعد على الصيغة النهائية للتصاميم الجهوية لجهتين (الدار البيضاء-سطات ودرعة-تافيلالت). كما أن سبعة (7) تصاميم جهوية لإعداد التراب (من أصل 10) لم تدخل حيز التنفيذ إلا خلال سنتي 2021 و2022.

ويعزى التأخير الحاصل في بلورة التصاميم الجهوية لإعداد التراب خلال الفترة 2015-2021 إلى تأخر صدور المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه (نشر بالجريدة الرسمية في نونبر 2017)، لذلك فإن أول تصميم (لجهة فاس-مكناس) لم يدخل حيز التنفيذ إلا عند متم سنة 2018.

كما سُجل تأخير على مستوى إعداد دليل التصميم الجهوي لإعداد التراب، بحيث لم يتم وضع هذا الدليل رهن إشارة الجهات إلا في سنة 2021. ويعزى ذلك لانتظار صدور الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على المستوى الوطني والجهوي، واستطلاع رأي اللجنة الوزارية لإعداد التراب الوطني المحدثة بموجب المرسوم رقم 2.20.741 لسنة 2021. وفي هذا الصدد، بلغ عدد التصاميم الجهوية لإعداد التراب المؤشر عليها من طرف وزارة الداخلية عشر مقررات.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهات ملزمة عند إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، بمقتضى المادة 2 من المرسوم سالف الذكر بمراعاة الإطار التوجيهي للسياسة العامة لإعداد التراب على مستوى الجهة. غير أن التأخر في إعداد هذا الإطار التوجيهي، يحول دون تحقيق الانسجام والالتقائية بين تدابير تهينة التراب على المستوى الوطني والجهوي.

أوضحت وزارة الداخلية أنه بالنظر إلى أهمية التصميم الجهوي لإعداد التراب، باعتباره وثيقة مرجعية للتهينة المجالية لمجموع تراب الجهة، فإنها تعمل على مواكبة الجهات من خلال تتبع تنفيذ مضامين التصاميم الجهوية التي تم التأشير على المقررات المتخذة بشأنها، بشكل منتظم من أجل معرفة الإجراءات المتخذة أو المزمع اتخاذها لبلوغ الأهداف المسطرة فيها.

2.1. اعتماد وتنفيذ برامج التنمية الجهوية: عملية تتطلب مواكبة مستمرة للجهات وضبطاً أفضل لتركيباتها المالية

عرفت برامج التنمية الجهوية برسم الفترة 2015-2021 تأخراً على مستوى دخولها حيز التنفيذ. فابتداءً من شهر يونيو 2018، أشرت وزارة الداخلية على برامج التنمية الجهوية لعشر جهات، وفي يناير 2020 على برنامج التنمية الجهوية لجهة واحدة (كلميم - واد نون). وعليه، فإن معظم برامج التنمية الجهوية لم تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد مرور أكثر من ثلاث سنوات من الفترة 2015-2021. علاوة على ذلك، فإن جهة درعة-تافيلالت لم تتمكن من المصادقة على برنامج التنمية الجهوية المتعلق بالفترة 2015-2021.

وبالرغم من أن هذه البرامج وضعت جدولة زمنية لإنجاز المشاريع التنموية على مدى ست سنوات، فإن التأخير الحاصل على مستوى دخولها حيز التنفيذ انعكس على حصيلة تنفيذ هذه المشاريع.

وفي هذا الصدد، بلغ مجموع المشاريع المنجزة من طرف الجهات الإحدى عشرة المؤشر على برامجها التنموية، حوالي 1.010 مشروعاً من أصل 2.807 مشروعاً مدرجاً في هذه البرامج،

وبالتالي فإن نسبة الإنجاز الإجمالية لم تتجاوز 36% وذلك إلى حدود دجنبر 2022، علما أن بعض هذه المشاريع شرع فيها قبل التأشير على برامج التنمية ذات الصلة. ومن جانب آخر، بلغت تكلفة المشاريع المنجزة حوالي 46,55 مليار درهم، وهو ما لا يتجاوز 11% من الكلفة الاجمالية التوقعية لبرامج التنمية الجهوية والتي ناهزت 420,54 مليار درهم. وقد سجل في هذا الإطار عدم دقة التركيبة المالية لمكونات البرامج والمشاريع التنموية، فضلا عن عدم الأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية والمالية للجهات وكذا الجماعات الترابية المنخرطة في إنجاز برنامج التنمية الجهوية.

أفادت وزارة الداخلية في هذا الصدد، أنها تعمل حاليا على مواكبة مجالس الجهات في مسلسل إعداد برامج التنمية الجهوية الخاصة بها، حيث تحرص على تقديم الدعم والتأطير اللازمين، من خلال حث المجالس على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار توجهات ومضامين التصاميم الجهوية لإعداد التراب؛ وكذا الأخذ بعين الاعتبار للموارد والقدرة المالية لكل من الجهات والجماعات الترابية المنخرطة في إنجاز برامج التنمية الجهوية؛ وضبط آليات تحديد الكلفة المالية لمكونات برامج التنمية الجهوية، وتفادي تحديد التركيبة المالية للبرامج والمشاريع بشكل جزافي دون إنجاز دراسات خاصة لتحديد الكلفة المالية اللازمة لتنفيذها وضمان تمويلها؛ فضلا على الاعتماد على الرؤية المشتركة بين جميع الشركاء والمتدخلين بخصوص مدى أولوية بعض المشاريع وكيفية إنجازها.

3.1. عدم بلورة استراتيجيات جهوية في مجال تنمية الاستثمار واقتصاد الماء والطاقة

تضطلع الجهات باختصاص دعم المقاولات وجذب الاستثمارات. كما حث القانون الإطار المتعلق بميثاق الاستثمار (رقم 03.22) على دورها في تحقيق الأهداف المتعلقة بتنمية وتشجيع الاستثمار في إطار الاختصاصات الموكولة إليها. وبالرغم من تعدد الإجراءات المتخذة من طرف الجهات في هذا الإطار، لاسيما إبرام اتفاقيات شراكة لإحداث مناطق للأنشطة الاقتصادية لتسهيل ولوج المستثمرين للعقار، وإحداث صناديق لدعم الاستثمار (كما هو الشأن بالنسبة لجهات الرباط - سلا - القنيطرة، وفاس-مكناس، وبنى ملال-خنيفرة، وطنجة-تطوان-الحسيمة). غير أنها لا تدرج ضمن استراتيجيات جهوية رسمية خاصة بجذب وتشجيع الاستثمارات تتلاءم مع خصوصيات الجهة، وتواكب الاستراتيجيات القطاعية في مجال الاستثمار، لضمان الانقائية والتكامل بين تدخلات مختلف الفاعلين على مستوى الجهة.

وفي ما يخص الإطار التحفيزي المعتمد من طرف الجهات لدعم النسيج المقاولاتي واستقطاب المستثمرين، بلغت المساهمة المالية المخصصة من طرف الجهات لدعم المقاولات، خلال الفترة 2019-2022، ما قدره 298 مليون درهم. غير أنه لوحظ غياب إطار مرجعي متوافق بشأنه من طرف جميع المتدخلين على المستوى الجهوي يحدد أنظمة دعم الاستثمار الممنوح من طرف الجهات على غرار أنظمة الدعم التي تم وضعها من طرف الدولة. ومن شأن إعداد هذا الإطار توضيح المعايير الممكن اعتمادها لدعم المقاولات والآليات اللازمة لتأطير هذا الاختصاص على مستوى الجهات.

ومن جهة أخرى، تناط بالجهات في ميدان البيئة، وضع استراتيجية جهوية لاقتصاد الماء وكذا استراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة. ويهدف هذان الاختصاصان إلى تحقيق التكامل بين تدخلات الجهة في قطاعي الماء والطاقة، خاصة في ظل التحولات الراهنة التي تعيشها بلادنا جراء تفاقم ندرة المياه والعجز في الموارد المائية وارتفاع الكلفة الطاقية. وقد سُجل في هذا الصدد، عدم وضع جميع الجهات لهاتين الاستراتيجيتين بصفة رسمية، تترجم فيهما الأهداف المتوخاة خلال مدة زمنية محددة والمؤشرات المرتبطة بها، والموارد اللازم تعبئتها، وكذا المناطق ذات الأولوية. وللإشارة فإن تفعيل هذين الاختصاصين يتطلب ملاءمة النصوص التشريعية المتعلقة بهذا المجال، لاسيما القانون المتعلق

بالنجاحة الطاقية (رقم 47.09) والقانون المتعلق بالماء (رقم 36.15)، فضلا عن اعتماد نص تنظيمي يحدد مسطرة إعداد وتعيين وتقييم هاتين الاستراتيجيتين.

4.1. غياب تخطيط جهوي للتنقلات وتأطير للاختصاص المتعلق بخدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة

في إطار اختصاصاتها الذاتية في مجال التنمية الجهوية، يناط بالجهة إعداد تصميم النقل داخل دائرتها الترابية، والذي يندرج ضمن آليات التخطيط الاستراتيجي. غير أن جميع جهات المملكة لم تفعل بعد هذا الاختصاص، وذلك بسبب غياب تعريف قانوني لهذا التصميم وكيفية إعداده وتنفيذه وتتبعه وتقييمه، فضلا عن غياب منظومة حكمة تشرك مختلف الفاعلين على مستوى الجهة في عملية تنظيم النقل داخل المجال الترابي للجهة. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مشروع المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية بالجهة، الذي سيحدد مكونات التصميم ومسطرة تفعيله، لم يصدر بعد، بحيث قام القطاع المكلف بالنقل بإعداد مشروع هذا المرسوم سنة 2019، وتمت إحالته على وزارة الداخلية ابتداء من سنة 2020، ولا يزال في طور الدراسة.

وقد انعكس هذا الوضع على تنفيذ برامج ومشاريع الجهات المرتبطة بهذا الاختصاص، ذلك أن بعض الجهات، كالرباط - سلا - الفنيطرة وفاس - مكناس والداخلة - وادي الذهب، برمجت، خلال الفترة 2015-2022، إعداد تصاميم جهوية للنقل بشراكة مع عدة فاعلين، باستثمارات إجمالية قدرت على التوالي بما يناهز 60 مليون درهم و5 مليون درهم و2 مليون درهم. غير أنه لم يتم تنفيذ هذه المشاريع في ظل تأخر صدور المرسوم سالف الذكر.

كما لم تفعل جميع الجهات اختصاصها المتعلق بتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة، وذلك نظرا لغياب تعريف قانوني دقيق لهذا النوع من الخدمات ومتفق بشأنه بين جميع الأطراف المعنية. وفي ظل هذا الوضع، برمجت الجهات برسم برامج التنمية الجهوية للفترة 2015-2021، مجموعة من المشاريع في ميدان النقل لا تدخل ضمن اختصاصاتها، بل تتعلق باختصاصات جماعات ترابية أخرى، حيث بلغ، على سبيل المثال، مجموع الاستثمارات المبرمجة من طرف الجهات لتحسين النقل المدرسي في المجال القروي، الذي يعد اختصاصا ذاتيا للعمال والأقاليم، ما مجموعه 537 مليون درهم خلال الفترة سالفة الذكر.

ومن أجل سد الفراغ القانوني الناتج عن غياب مقتضيات قانونية تهتم شروط وكيفية إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة، أوضحت وزارة الداخلية أنها بصدد إجراء مشاورات مع مختلف الفرقاء المعنيين بهذا التصميم، قصد إشراكهم خاصة في المراحل الحاسمة من مسلسل إعداد مشروع تصميم نموذجي للنقل داخل الدائرة الترابية للجهة، والذي سيوضع فور اعتماده رهن إشارة الجهات للاستئناس بمقتضياته غداة إعدادها التصاميم الجهوية الخاصة بها، وذلك إلى حين صدور المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة السالف الذكر. كما أشارت أن مصالحها المختصة تقوم انطلاقا من تمثيليتها في اللجنة الموضوعاتية المكلفة بالنقل، المحدثه في إطار تفعيل الاختصاصات الذاتية للجهة، بإجراء مجموعة من الجلسات والنقاشات مع بقية أعضاء اللجنة، خاصة ممثلي وزارة النقل واللوجستيك بغية التأسيس لإطار قانوني وتنظيمي يروم تفعيل اختصاص الجهة المتعلق بتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص متوافق بشأنه من قبل مختلف الأطراف المعنية.

2. الاختصاصات المشتركة والمنقولة

1.2. ضرورة وضع إطار تنظيمي للاختصاصات المشتركة لضمان تفعيلها

لم يتم اعتماد بعد إطار تنظيمي متعلق بالاختصاصات المشتركة مع الدولة، من أجل تحديد منهجية تحضير وصياغة وتنفيذ العقود المتعلقة بهذه الاختصاصات وكيفية التتبع والتقييم وآليات التنسيق بين الفاعلين، وذلك لضبط التزامات ومسؤوليات الأطراف المتعاقدة، علماً أنه شكل أحد التزامات الأطراف الموقعة على الإطار التوجيهي لتفعيل الاختصاصات الذاتية والمشاركة. وفي ظل هذا الوضع، فإن دور الجهات في تفعيل بعض الاختصاصات المشتركة لا يتعدى تحويل مساهمتها المالية المحددة في اتفاقيات الشراكة. كما لم تُفعل أكثر من ست جهات مجموعة من الاختصاصات المشتركة، لاسيما تلك المتعلقة بإحداث أقطاب فلاحية (اختصاص غير مفعّل على مستوى سبع جهات) وإنعاش السكن الاجتماعي (اختصاص غير مفعّل على مستوى تسع جهات) والمحافظة على المناطق المحمية (اختصاص غير مفعّل على مستوى عشر جهات) والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية (اختصاص غير مفعّل على مستوى ست جهات).

وتفعيلاً للالتزامات الإطار التوجيهي المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، فإن وزارة الداخلية بصدد إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد شكليات وشروط إبرام وتنفيذ العقد بين الدولة والجهة، بهدف تجاوز المعوقات التي واجهت تفعيل الاختصاصات المشتركة.

2.2. تأخر في تحديد كفاءات وآليات نقل الاختصاص من الدولة إلى الجهات

منذ صدور القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، لم يتم نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، بالرغم من أن هذه الأخيرة برمجت العديد من المشاريع ذات الأولوية على مستوى برامجها التنموية تتعلق بمجالات الاختصاصات المنقولة. كما لم يتم تحديد الحد الأدنى من الاختصاصات التي يتعين الشروع في نقلها إلى الجهات، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات الأهمية المباشرة للمواطنين، كما جاء في توصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة. ذلك أن التوسيع التدريجي لاختصاصات الجهات يتطلب أولاً اعتماد التدرج والتمايز والممارسة الفعلية والإمام بالاختصاصات الذاتية، فضلاً عن تقييم قدرتها على الاضطلاع بالاختصاصات التي ستنتقل إليها من طرف الدولة ومدى توفرها على الإمكانيات اللازمة لذلك، لتفادي إقبالها باختصاصات متعددة.

ومن جهة أخرى، لم يتم اعتماد الآليات المؤطرة لتطبيق مبدأ التمايز في نقل الاختصاصات، لاسيما المعايير المعتمدة من طرف الدولة لتقييم مدى قدرة الجهة على الاضطلاع بالاختصاصات التي ستنتقل إليها، وهو ما من شأنه أن يعيق تفعيل نقل الاختصاصات في المجالات المنصوص عليها في القانون التنظيمي سالف الذكر.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

فى ما يتعلق بالإطار القانونى والمؤسساتى:

يوصى رئاسة الحكومة بما يلي:

- تفعيل الإجراءات المبرمجة فى خارطة الطريق لتنفيذ الميثاق الوطنى للامركز الإدارى وتقييم نتائجها، وكذا توفير الظروف والآليات الملائمة لانتظام عمل اللجنة الوزارية للامركز الإدارى؛
- التسريع بإعداد وإصدار المراسيم المتعلقة بإحداث التمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة للدولة وتحديد اختصاصاتها وتنظيمها وآليات التنسيق بين مكوناتها، لتحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوى وضمان حسن التنسيق فى ما بينها؛
- تسريع وتيرة نقل الاختصاصات ذات الأولوية المتعلقة بالاستثمار إلى المصالح اللامركزية بهدف تسهيل الإجراءات الإدارية للاستثمار وتمكين المستثمرين من إنجازها فى ظروف ملائمة، وذلك على أساس جدول عمل محدد يأخذ بعين الاعتبار التنسيق المحكم بين القطاعات الوزارية؛

كما يوصى المجلس وزارة الداخلية بما يلي:

- تحديد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية ذات الصلة بالاختصاصات الذاتية والمشاركة للجهات ووضع مخطط عمل وبرمجة زمنية لملاءمتها بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية؛
- اعتماد مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسى للوظيفة العمومية الترابية وذلك من خلال وضعه فى مسطرة التشريع، لاستقطاب الكفاءات على المستوى الترابى وتعزيز التكوين المستمر لفائدة موظفي الجماعات الترابية، والحرص على تضمينه للضمانات الكافية لجعل موظفي الجهات بمنأى عن أي تأثيرات غير موضوعية؛

ويوصى وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- وضع نظام أساسى ملائم للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع لتمكينها من الرفع من جاذبيتها لاستقطاب موارد بشرية ذات تجربة وخبرة عالية، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجال الترابى التابع لها؛

كما يوصى الوزارة المنتدبة المكلفة بالانتقال الرقمى وإصلاح الإدارة بما يلي:

- مراجعة الهياكل التنظيمية المتعلقة بالمصالح المركزية واللامركزية، وملاءمتها مع الاختصاصات المحددة فى التصاميم المديرية للامركز الإدارى التي صادقت عليها اللجنة الوزارية للامركز الإدارى، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

فى ما يتعلق بآليات وموارد تفعيل الجهوية المتقدمة:

يوصى المجلس وزارة الداخلية باتخاذ التدابير التالية:

- دعم ومواكبة الجهات فى إعداد برامج تنمية جهوية قابلة للتنفيذ، تأخذ بعين الاعتبار قدرة الجهات على تنزيلها والموارد المالية التي يمكن تعبئتها، وتحري الدقة فى تحديد التركيبة المالية والالتقائية بين البرامج التنموية والسياسات العمومية الأخرى، مع تحديد المشاريع المبرمج إنجازها فى إطار تعاقدى مع الدولة؛

- مواكبة الجهات لتحسين مردودية مواردها البشرية، لاسيما من خلال إرساء منظومة التدبير التوقعي للأعداد والوظائف والكفاءات لتسهيل اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية وتقوية قدراتها التدبيرية وملاءمة المناصب والكفاءات مع خصوصيات المجال الترابي للجهة؛
- مواكبة الجهات من أجل تحيين التصاميم المديرية الجهوية للتكوين المستمر، لتشخيص مؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية ورصد الحاجيات في مجال التكوين المستمر وملاءمة مخططات التكوين، مع الحرص على تنفيذ البرامج السنوية لدورات التكوين وفق الجدول الزمني المحدد في التصاميم.

في ما يتعلق باختصاصات الجهات:

يوصي المجلس وزارة الداخلية بما يلي:

- تسريع اعتماد مشروع الإطار التنظيمي الذي يوضح منهجية تحضير وصياغة العقود المتعلقة بالاختصاصات المشتركة، وآليات التنسيق بين مختلف المتدخلين، للتفعيل الأمثل للاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهات، وفق مقارنة تأخذ بعين الاعتبار جاهزية وقدرة الجهات على ممارسة هذه الاختصاصات؛
- تحديد كفاءات ومعايير تطبيق مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات، وإجراء تقييم لقدرة الجهات على الاضطلاع باختصاصاتها بعد مرور ثماني سنوات على دخول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات حيز التنفيذ، لاسيما تلك المرتبطة بمجالات وخدمات ذات الأهمية المباشرة للمواطنين؛
- مواكبة الجهات من أجل وضع استراتيجية جهوية لدعم المقاولات وتشجيع الاستثمار، مع مراعاة الاستراتيجية الوطنية وبلورة برنامج عمل لتنزيلها بتنسيق مع الفاعلين على المستوى الجهوي، لاسيما المراكز الجهوية للاستثمار، وذلك وفقاً للتوجيهات الواردة في الدورية المشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية والوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة الصادرة في يونيو 2021.

أبرز المؤشرات حول تفعيل الجهوية المتقدمة

