البناء الجهوي بالمغرب: مقاربة سياسية أم توجه تنموي؟

Regional Construction in Morocco: A political approach or a development orientation?

د. محمد لاخضري / جامعة محمد الأول / المغرب

Dr Mohammed Lakhdari/ University of First Mohamed/ Morocco

ملخص الدراسة:

نظرا للدينامية التي يعرفها المجال المغربي والاهتمام المتزايد بقضايا التنمية والعدالة الاجتماعية والمجالية، اعتبر تبني سياسة اللامركزية وإشراك مختلف الفاعلين وإعطاء الأولوية للمناطق التي تعرضت للتهميش من قبل السياسات المركزية المعتمدة سابقا، أحد الخيارات الناجعة لتحقيق التنمية الشمولية المتوازنة والمستدامة. انطلاقا من هذا التصور، عمد المغرب منذ استقلاله على إعداد ترابه الوطني ومواجهة اختلالاته عبر تقطيعات جهوية وإقليمية وجماعية متتالية، وذلك سعيا منه للوصول إلى تقطيع منصف ومتوازن يسمح ببلورة إستراتيجية تنموية شاملة وبالتالي تسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية. هذا التوجه اصطدم بتحديات على مستوى تشكيل الجهات الترابية التي كانت ولا زالت تنتظم في إطار ثنائية مجالية موروثة، تتحقق من خلالها أولوية المجال الأطلسي والمتوسطي وما وراء الأطلسي الهامشي، وأضيفت إليها أولوية تسويق وتنافسية الجهة في إطار العولمة على التنمية الترابية. وانطلاقا من هذه الميكانيزمات أسس نظام حكامة مكرس للتفاوتات عبر قناة تمثيلية تطغى عليها الولاءات والصراعات الحزبية وتمويل مشاريع استثمارية موجهة لمناطق دون غيرها. ويطرح غياب ضعف التتبع والتقييم للبرامج المنجزة أو المخططة أحد التعثرات التي يتفق جميع المتدخلين على مسؤوليتها في غياب النجاعة الكافية لتقسيمات الجهوية، ومن معضلات ذلك عدم القدرة على تدقيق المهام وتحديد مساطر ربط المسؤولية بالمحاسبة، لذلك يتطلب التفكير في إنشاء مؤسسة رسمية مؤهلة للتنسيق وفرض الالتقائية بين تعدد المتدخلين.

الكلمات المفتاحية: البناء الجهوي؛ العدالة الاجتماعية والمجالية؛ التنمية الترابية.

Abstract:

Owing to the dynamism in the Moroccan sphere in general and the Eastern Maghreb in particular, and the growing interest in development and social - spatial justice issues, I consider the adoption of decentralization policy, the involvement of various actors, and the prioritization of regions that were marginalized by the previously adopted central policies, one of the viable options for achieving balanced and sustainable inclusive development. Proceeding from this perception, since its independence, Morocco has deliberately prepared its national territory and confronted its imbalances through successive regional, provincial, and municipal divisions, to reach a fair and balanced division that would allow the crystallization of a comprehensive development strategy and thus accelerate the economic and social development of the territorial areas. This trend ran into challenges at the level of the territorial region's formation, which were and are still organized within the framework of an inherited spatial dichotomy, through which the priority of the Atlantic, Mediterranean, and marginal trans-Atlantic spheres is achieved, and to which was added the priority of marketing and competitiveness of the region within the framework of globalization over territorial development. The absence and the weakness of tracking and evaluation of the completed or planned programs raises one of the stumbling blocks that all stakeholders agree on its responsibility in the absence of sufficient efficiency of the regional divisions, and one of the dilemmas of this is the inability to audit tasks and determine the procedures for linking responsibility to accountability, so it requires thinking about establishing an official institution qualified to coordinate and impose convergence between Multiple interventions.

Keywords: Regional Construction, Social and Spacial Justice, Territorial Development.

مقدمة:

مثَّل حدث استقلال المغرب بداية لمرحلة في غاية الأهمية للنظام الجديد. إذ كان عليه أن يثبت قدرته على ضبط السكان والسيطرة على المجال الترابي، وهكذا استمر الهاجس الترابي في التحكم في اختيارات الدولة. فتبلورت التصريحات الرسمية والتدخلات لإعادة تشكيل التراب على مدى ستة عقود من أجل التخفيف من الإرث الذي خلفه الاستعمار بين مغرب مؤهل ومجهز "المغرب الأطلسي"، ومغرب مهمش فقير محصور ومحروم من التحديث "المغرب الإفريقي"، ولا زالت التباينات المجالية بين المناطق المحظوظة والمجالات الهشة تمثل أحد التحديات التي جعلت المغرب لا يساير الركب في مجال العدالة الاجتماعية والمجالية وفي حكامة ترابية تنم عن مواجهة رهانات المستقبل.

من هذا التصور، عمد المغرب منذ استقلاله على إعداد ترابه الوطني ومواجهة اختلالاته عبر تقطيعات جهوية وإقليمية وجماعية متتالية، عندها قسم المجال المغربي إلى أقاليم ثم إلى جهات في ثلاث تجارب، من أجل إحداث تقطيع متوازن ومنتج يسمح ببلورة إستراتيجية تنموية شاملة ومن ثم تسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية.

ولدراسة آثار البناء الجهوي على التنمية بالمغرب، عملنا على تتبع خلفيات التقطيعات الجهوية وتبيان نتائجها الترابية والاقتصادية والاجتماعية، مع توضيح التهميش الذي تعرفه بعض الجهات -حالة جهة الشرق- وتحليل مؤشرات التفاوتات في النمو والإنتاج بين الجهات المشكلة للتراب المغربي.

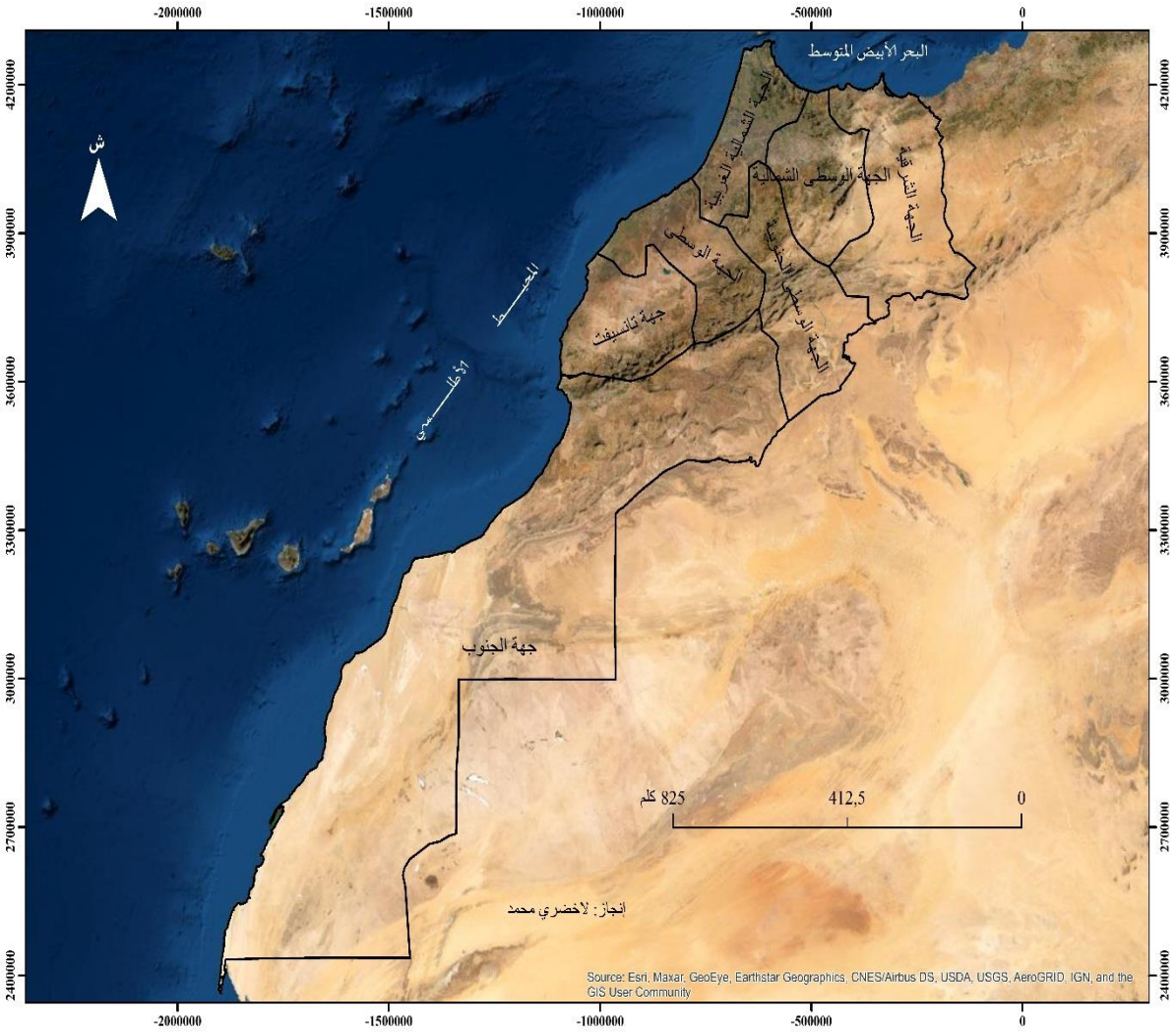
أولًا: التجربتان الجهويتان ل1971 و1997: تشخيص السيرورة وسؤال الحصيلة

دفع عجز الإطار الإقليمي عن محو الفوارق وتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي بشكل متوازن، إلى ضرورة التفكير في إيجاد إطار جديد يمكن من تحقيق تنمية جهوية متوازنة. وفي هذا الإطار أسس ظهير 16 يونيو 1971 أول تقسيم جهوي بالمغرب.

1. التقسيم الجهوي لسنة 1971: استمرار اللاتوازن الجهوي

بمقتضى ظهير 16 يونيو 1971، قسم المغرب إلى سبع جهات اقتصادية (الخريطة 1). وقد عرف الفصل الثالث الجهة، بأنها فضاء اقتصادي لتنفيذ وتنسيق الدراسات والأشغال والأعمال المتعلقة بالمناطق، والعمل على ازدهار "اقتصاد المناطق". أما المنطقة، فيقصد بها في الفصل الثاني من الظهير بأنها "مجموعة من الأقاليم التي تربط بينها أو يحتمل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها، والتي تقتضي من جراء ذلك، القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف المنطقة إطار عمل اقتصادي يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة". فالجهة الاقتصادية لا تتمتع بأي شخصية معنوية ولا استقلالية مالية خاصة، تبقى مهمتها استشارية في التحضير لتصاميم التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

خريطة رقم 1: الجهات الاقتصادية السبع والتجانس الطبيعي



المصدر: التقطيع الجهوي لسنة 1971.

وهكذا، فإن هذا التقسيم حاول أن يلائم بين الوحدات الجهوية السبعة من حيث المساحة والسكان والطاقة الاقتصادية وتوزيع الثروات الطبيعية بشكل متكافئ من خلال إعطاء كل جهة حظها من الجبال والسهول والغابات والصحراء أو المناطق الجافة، ثم منفذا على البحر، وأحسن مثال لهذا التنظيم، هي الجهة الاقتصادية الشرقية التي تجمع بين جبال الهورست وجبال بني يزناسن والسهول والهضاب العليا القاحلة، ثم منفذا على البحر يتجاوز طوله 200 كلم. ويعمم هذا التنظيم على ست جهات ما عدا الجهة الجنوبية الوسطى. ولهذا فإن التقسيم الجهوي لسنة 1971 أعطى للمعيار الطبيعي أهمية قبل المعايير الأخرى وذلك لتفادي النظرية الاستعمارية التي كانت تميز بين مغرب نافع وآخر غير نافع.

إلا أن الوضعية العامة التي عاشها المغرب بعد تطبيق التجربة الجهوية لسنة 1971م تتسم بصعوبة تنفيذ سياسة جهوية فعالة، وذلك لكونه عاش على وقع أزمات داخلية وخارجية أثرت على ميزانية الدولة وعلى توجيه الاهتمام بالجهتين الوسطى والشمالية الغربية وذلك لربح رهان التوازنات الماكرواقتصادية لإرجاع الديون التي اقترضها من المؤسسات الدولية إبان فترة التقويم الهيكلي لسنة 1983م (بوجروف سعيد 2012، صص. 146-150)، التي أجبرته

على تبني سياسة التقشف وإغفال البحث عن سبل مواجهة الفوارق الجهوية مما زاد من تهميش الجهات الفقيرة مثل الجهة الشرقية. ولتوضيح ذلك سنعتمد على مجموعة من المؤشرات أذكر منها:

- **المؤشرات الديموغرافية والاجتماعية**

يلاحظ من خلال التوزيع الجهوي لعدد السكان ما بين 1971 و1994م، أن الجهة الوسطى والجهة الشمالية الغربية ارتفعت نسبة استقطابها للسكان بـ 44% سنة 1971 إلى ما يناهز 48% سنة 1994، وهذا ما يشير إلى كون التقسيم الجهوي لم يستطع وقف اللاتوازن السكاني لصالح الجهات الأكثر مردودية وإنتاجية.

يشير الجدول رقم 1 أسفله، إلى التباينات الواضحة في تركز السكان حسب الجهات، بحيث يعكس استقطاب الجهة الوسطى والجهة الشمالية الغربية لما يزيد عن 48% من مجموع الساكنة والتي شهدت تزايدا بالمقارنة مع سنة 1971 بـ 2,8%، ولعل ما يفسر ذلك هو الأهمية الاقتصادية للمثلث الصناعي الدار البيضاء-المحمدية-القنيطرة، وعلى العكس من هذا تبقى مساهمة الجهة الشرقية ضعيفة فيما يخص عدد السكان؛ أي حصتها لا تتعدى 6,8% سنة 1994 وبزيادة طفيفة، لا تتجاوز 1,86% وكذلك بكثافة سكانية ضعيفة. نلمس من خلال الوضعية الديموغرافية فشل السياسة الجهوية في تحقيق تنمية مندمجة وشاملة بين الجهات المغربية، بل عملت على تكريس الاختلالات المجالية عبر توجيه الاستثمارات الإنتاجية نحو الجهات الغنية، هذا من جانب ومن جانب آخر، فقد عرفت الجهة الشرقية على مستوى الاستفادة من الخدمات الاجتماعية ضعفا بالمقارنة مع الجهات الأخرى وبالأخص الغنية. فمثلا فقد وصل متوسط عدد السكان لكل طبيب بالجهة الشرقية سنة 1992 إلى ما يزيد عن 6000 نسمة لكل طبيب، في حين لم يتجاوز المتوسط الوطني 4000 نسمة إلى جانب استفادتها فقط من 5,5% من الأسِرة (Lhou B. 1994, pp 41-43.). وهذا العجز الذي ميز الجهة الشرقية شمل أيضا التعليم والبحث العلمي وبالأخص توزيع وحدات البحث العلمي (1,64%) والباحثين (1,54%) والحاصلين على دكتوراه الدولة (1,48%) (عونة خديجة وضايض حسن 2020، ص. 89).

جدول رقم 1: مقارنة التوزيع الجهوي لساكنة جهات المغرب السبعة بين 1971 و1994

الجهات	معدل النمو السكاني بين 1971-1994	نسبة السكان من المجموع العام سنة 1994	معدل الكثافة السكانية (ن/ كلم^2)
الوسطى	2,28	26,60	168
الشمالية الغربية	2,77	21,60	188
الوسطى الشمالية	2,08	11,70	69
الوسطى الجنوبية	2,05	7,30	24
تانسيفت	1,79	13,60	91

الجنوبية	2,76	12,40	8
الشرقية	1,86	6,80	21
المغرب	2,30	100	37

المصدر: مديرية الإحصاء – الإحصاء العام للسكان والسكنى 1971-1982-1994.

فهذه الوضعية أثرت على تباين مستويات المعيشة بين الجهات وهو ما يتضح من خلال المقارنة بين نفقات الأفراد، حيث استأثرت الجهة الوسطى بـ 30,3% من حجم النفقات، في حين لم تساهم جهة الشرق إلا بـ 7% من حجم النفقات العامة.

- **المؤشرات الإنتاجية والاستثمارية:**

إن تقييمنا لنتائج التجربة الجهوية لسنة 1971م، جعلتنا نتأكد من عجزها الكبير عن التخفيف من إشكالية الاختلالات المجالية العميقة على مستوى الإنتاج الاقتصادي باعتماد نواة أقطاب حضرية جهوية، وذلك باحتكار الشريط الساحلي الممتد بين الدار البيضاء إلى القنيطرة ما يناهز 58% من حجم الاستثمارات، وثلث هذه النسبة حازت عليه مدينة الدار البيضاء لوحدها.

جدول رقم 2: توزيع بعض المؤشرات الاقتصادية حسب الجهات المغربية سنة 1993 بـ %

الجهات	المجالات المسقية	المؤسسات الصناعية	العمال الصناعيين	الإنتاج الصناعي	القيمة المضافة	التصدير الصناعي	الاستثمارات العمومية	المؤسسات البنكية	القروض
الوسطى	22	54,17	54,95	60,32	57,25	62,17	52,2	37	59,7
الشمالية الغربية	27,5	19,38	21,17	14,78	12,72	17,40	14,9	22	18,2
الوسطى الشمالية	7	7,98	6,30	4,87	3,02	4,25	6,1	9	4
الوسطى الجنوبية	4,5	3,46	3,15	2,86	1,07	5,17	2,3	5	3,3
تانسيفت	5	6,09	7,88	8,56	15,90	5,74	6,5	7	5
الجنوبية	21	4,61	4,50	4,52	6,16	2,02	3,9	12	5,3
الشرقية	13	4,30	2,02	4,25	2,96	5,11	3,1	8	2,3

Source: Lhou B. 1994, pp.47-50.

يشير الجدول رقم 2، إلى إشكالية التوزيع الجغرافي لبعض المؤشرات الاقتصادية لجهات المغرب، حيث احتكرت الجهة الوسطى لوحدها نصف الإنتاجية والقيمة المضافة، ويرجع ذلك إلى الأهمية الصناعية للقطب الحضري لمدينة الدار البيضاء لاحتوائها على تجهيزات جعلتها أكثر المجالات جذبا للاستثمارات الخصوصية.

وعلى النقيض من ذلك يلاحظ أن مساهمة جهة الشرق ضعيفة في البنيات الإنتاجية والاستثمارية بالمغرب إلى حدود 1993، كونها لم تحظ بالعناية الكافية من قبل الدولة لتطوير بنياتها الصناعية باستثناء مركب الحديد والصلب ومعمل السكر ومعمل الإسمنت، وكلها تركزت في شمال الجهة. وقد حظي التجهيز الهيدروفلاحي بملوية السفلى أهمية بارزة استكمالا للمشروع الذي بدأه المستعمر الفرنسي بتجهيز 13% من المساحة العامة التي خضعت للتهيئة الهيدروفلاحية بالمغرب (لاخضري محمد 2014، ص. 35).

ومن خلال تقييم المعطيات الاقتصادية والاجتماعية السالفة، يتضح أن تجربة 1971م انحرفت عن مسارها الحقيقي الذي وضعت من أجله والمتمثل في الحد من التباينات المجالية والفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات، وذلك بفعل المقاربة المركزية في صياغة التدخلات التي طغت عليها الجوانب الأمنية وربح رهان الانفتاح على الخارج الأمر الذي أدى إلى إفراز أهمية مدن الساحل في الدينامية الاقتصادية عبر تضخم محور الدار البيضاء-القنيطرة وفسح المجال لبروز وتنامي بعض الأقطاب الحضرية الجهوية الجديدة التي أصبحت تقوم بدور رئيس في تنظيم المجال مثل مدينة الناظور وبركان داخل الجهة الشرقية.

إن هذا الواقع المجالي والتنموي دفع بالسلطات العمومية إلى تبني تقسيم جهوي جديد سنة 1997م، اعتبرت فيه الجهة حسب دستور 1992، جماعة محلية تتمتع بسلطة الاستقلال المالي والتسيير الإداري والتنظيم الترابي.

2. حصيلة التجربة الجهوية لسنة 1997

أكدت تجربة 1971م دونية الجهات الاقتصادية باعتبارها مؤسسة استشارية في إطار عدم التركيز الإداري مقارنة مع باقي الجماعات الترابية (العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية) ذات الجهاز التنفيذي، الأمر الذي جعل مسألة ترقيتها أمرار ضروريا لتصبح إطارا لتدبير تنمية ترابية منسجمة على مستوى التراب الجهوي، ولتتماشى مع السياسة اللامركزية والديموقراطية المحلية التي نادت بها المؤسسات الدولية وفي مقدمتها مؤسسة البنك الدولي.

رغم المجهودات التي بذلتها السلطات المركزية لتجاوز الاختلالات المجالية الموروثة فإنها ظلت قائمة، ويعزى ذلك إلى:

- **إشكالية اللامركزية والحكامة**

لا مركزيتنا إدارية أكثر منها لا مركزية الكفاءات ما جعل الجهة ترزح تحت ثقل الوصاية، حيث إن المشرع رجح كفة الوالي بكونه المنفذ لقرارات المجلس الجهوي والمسؤول عن إعداد الميزانية والآمر بالصرف، مما أضعف المجالس الجهوية في اتخاذ القرارات المتعارضة بذلك مع اللامركزية والديموقراطية المحلية، ولاسيما أن كل الاختصاصات المرتبطة بالتنمية وإحداث المرافق تتولاها الدولة بمصالحها اللاممركزة. لذلك فالجهاز التنفيذي للمجالس الجهوية لا يمكن أن يؤدي دوره في استثمار مؤهلاته وتحديد أولوياته التنموية إلا في إطار علاقات حسنة مع السلطة المحلية، فالدور الرقابي يؤدي حتما إلى الابتلاع والاحتواء، والسلطات المحلية الشاهد الرئيسي على ميلاد المجالس، واستمرارية اسم القائد والعامل والوالي تكتسي دلالة المخزن القديم والتحكم في السلطة. وإن تكليف ممثلي السلطة بمهمة الإرشاد والمساعدة في المهام الإدارية أعطى نوعا من الهيمنة الإدارية على المنتخبين والتبعية الشاملة، وتنفيذ المشاريع لا يتم إلا بموافقة السلطة وبمساعدتها.

ويبقى الاشراف على إطلاق المنجزات أو التدشينات أحد المظاهر المعبرة عن السلطة التي يعتبر العامل أحد رموزها، فلا تجد مشروعا دون وصايته ومراقبته، وهو ما يوضح ميزان القوى المتحكم في المجال. لذا فما زال الهاجس الترابي هو المتحكم رغم تغيره مجاليا (من رقابة الأرياف إلى ضبط المدن وهوامشها) وبصيغ جديدة.

- **استمرارية غلبة الإقليم وضعف التجانس المجالي**

اعتبرت العمالات والأقاليم بمثابة المكونات الإدارية الجوهرية المشكلة للجهة، مع العلم أن تفريخ الوحدات الإدارية الإقليمية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال تساير التطور السكاني والدوافع الأمنية السياسية والإدارية، فكلما تزايد السكان إلا وترتب عن ذلك دينامية التقسيم الإقليمي ليسهل ضبط السكان بدعوى تقريب الإدارة من المواطن. وهذا واقع العديد من النماذج من الجهات، فالجهة الشرقية مثلا انطلقت بإقليمين هما إقليم الناظور ووجدة ليخضع هذا الأخير إلى تقسيم تباعا من إقليم فجيج وإقليم بركان وإقليم جرادة وإقليم تاوريرت، لكن يبقى إقليم فجيج على حاله منذ تأسيسه سنة 1974 م، إذ حافظ على مساحته التي تمثل 62 % من مجموع مساحة الجهة لكنه يمثل فقط 5% من مجموع السكان لذلك لم يخضع للتقطيع كونه لم يشهد دينامية سكانية.

ألصقت العديد من المناطق بأقاليم غير تابعة لها من حيث الاستقطاب الحضري الذي اعتمد كمعيار رئيسي في التقطيع الجهوي، فمثلا منطقة العيون لها علاقة أكثر بمدينة وجدة لكن تم إلحاقها بإقليم تاوريرت والشيء نفسه بالنسبة لقبائل بني ريص في جماعة سيدي علي بلقاسم التي تقرب من مدينة كرسيف بـ 30 كلم وتبعد عن مدينة تاوريرت بأزيد من 60 كلم لكن ألحقت بإقليم تاوريرت. مع العلم أن خيار التكامل الذي اعتمد في تحديد حدود الجهة الشرقية يصبح أكثر صعوبة بسبب التفاوت بين الأجزاء الشمالية للجهة والأجزاء الجنوبية، فالمراكز الصغيرة الواقعة في أقصى الجنوب الغربي للجهة تتفاعل مع مناطق خارج الجهة، حيث تتعامل بوعنان مع الراشيدية وبني تجيت وتالسينت مع الريش (اليزيدي المصطفى 2005، صص. 252-258). ومن هنا فمنطق استحداث الأقاليم الذي تعتبر فيه الجهة ككونفدرالية للعمالات والأقاليم والجماعات يجب أن يتوافق مع متطلبات التنمية المجالية والاستقطاب الوظيفي.

- **فشل التقطيع الجهوي في محاربة الاختلالات المجالية والفوارق الاجتماعية**

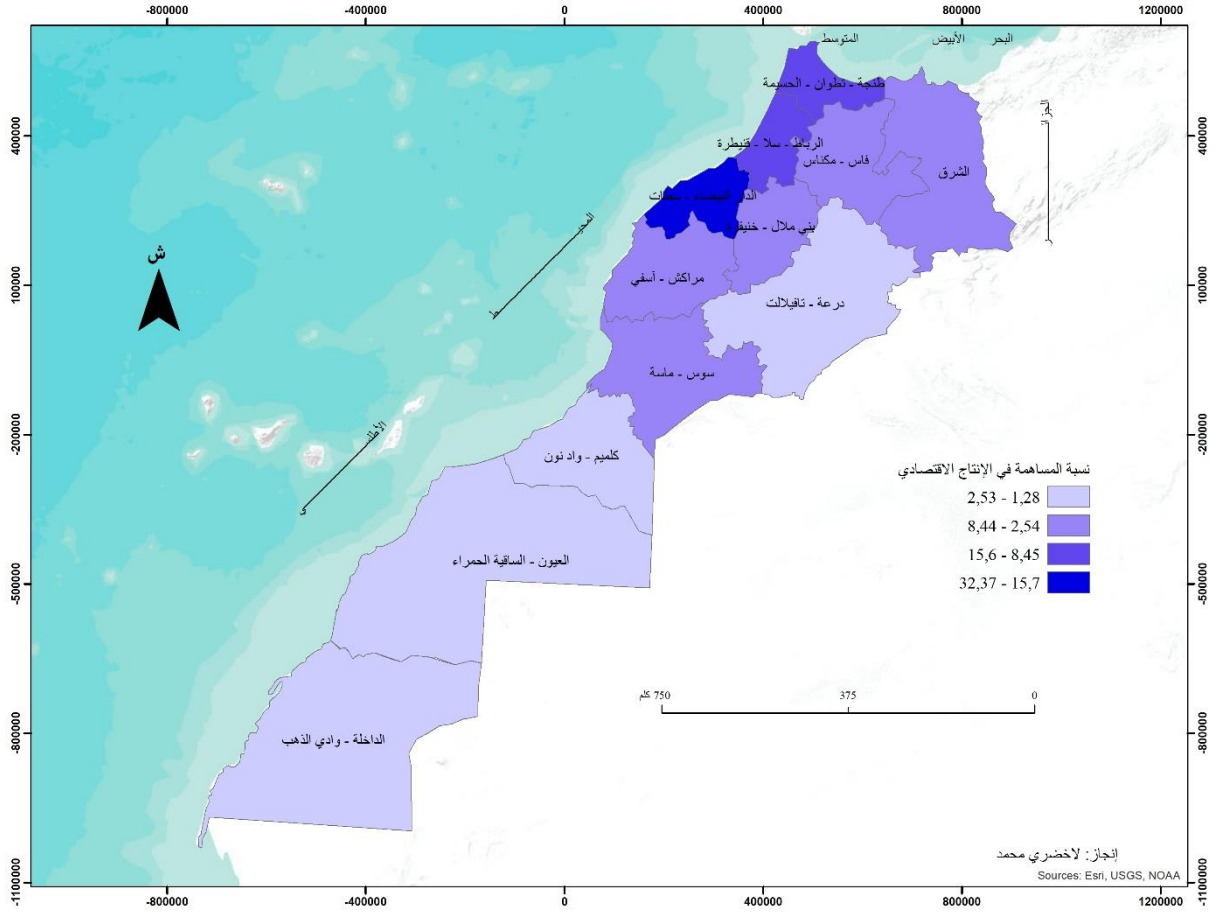
إن القراءات المتعلقة بتقييم التقطيع الجهوي كشفت عن استمرار التفاوتات سواء بين الجهات أو داخل كل جهة (اللجنة الاستشارية الجهوية 2011، ص. 7)، يتضح أن بعض الجهات غنية بمقوماتها وإمكانياتها الاقتصادية كجهتي الدار البيضاء الكبرى وطنجة-تطوان-الحسيمة، وفي المقابل هناك جهات تبقى مساهمتها محدودة كجهة الشرق.

كرست الدولة مخططاتها لعقود في الاهتمام بالجهات الشمالية الأطلسية وهو ما يفسر سيطرة خمس جهات (طنجة-تطوان؛ الرباط-سلا-القنيطرة؛ الدار البيضاء-سطات؛ مراكش آسفي؛ وسوس-ماسة) على ثلثي الإنتاج الاقتصادي (73,8% سنة 2019 (Haut-Commissariat au Plan 2020 , p.637.)) وحجم استثمارات الدولة (72,8% سنة 2016 (Conseil Régional de l'Oriental, 2017, p.25)).

يتبين من خلال الخريطة 2 أسفله، استمرار واقع الاختلالات الاقتصادية بين الجهات المغربية، فالجهات الهامشية ما زالت مساهمتها ضعيفة في القيمة المضافة الاقتصادية المسجلة، فمثلا جهة الشرق لا تتعدى مساهمتها حاجز

4,95%، وبالمقابل تتجاوز إنتاجية جهة الدار البيضاء نسبة 32,37% سنة 2019. ويعزى هذا التباين إلى اهتمام سياسات الدولة بالمناطق المحظوظة وعجز الفاعلين الجهويين من إيجاد بدائل اقتصادية ذات قيمة مضافة مرتفعة، فمثلا بجهة الشرق لم يستطع المتدخلون من التسويق لمؤهلاتها ومنها الاستفادة من تحويلات المهاجرين - التي تظل وظيفتها التخزين في الأبناك وتحويلها إلى جهة الدار البيضاء للاستفادة منها على شكل قروض للمستثمرين-، هذا إلى جانب الولادة المتأخرة لأهم القوانين والمؤسسات التي تشجع الاستثمار بجهة الشرق وهو ما يجعل وضعيتها الاجتماعية مقلقة.

خريطة رقم 2: تفاوت مساهمة الجهات في الإنتاج الاقتصادي الوطني سنة 2019



Source : Haut-Commissariat au Plan (2020), p.637.

Conseil Régional de l'Oriental (2017), p.21.

إن الوضعية الاقتصادية انعكست سلبا على معدل البطالة بالجهات، فالمقارنة توضح أن الجهات الأقل استفادة من البنية الاقتصادية وبالأخص الصناعية ترتفع فيها معدلات البطالة (جدول رقم 3). فمثلا جهة الشرق تسجل أعلى معدل للبطالة بين الجهات الأخرى بـ 17,1% سنة 2017، وما يثير الانتباه هو تراجعها فقط بـ 1,1% بالمقارنة مع سنة 2001، وهذا مؤشر يدل على ضعف مساهمة التقطيع الجهوي لسنة 1997 في محو الفوارق المجالية.

جدول رقم 3: معدل البطالة بالجهات المغربية بين 2001 و2017

الجهات	2001	2017	الفارق
طنجة- تطوان-الحسيمة	9,7	8,2	-1,5
الشرق	18,2	17,1	-1,1
الرباط-سلا-القنيطرة	8,8	9,5	0,7
بني ملال-خنيفرة	14,8	12,9	-1,9
الدار البيضاء-سطات	15,5	11,3	-4,2
مراكش-آسفي	9,6	7,2	-2,4
درعة-تافيلالت	7,8	6	-1,8
سوس-ماسة	9,7	9,8	0,1
جهات الجنوب	19,8	13,1	-6,7
المجموع	12,3	10,2	-2,1

Source : HCP (2018), p.54.

يشير الواقع الترابي للبلاد، أن سياسة اللامركزية التي تبناها المغرب مع التقطيع الجهوي لسنة 1997م، لم تتمكن من إحداث التوازنات بين الجهات. فقد برزت الجهات الشمالية الغربية كأقطاب لتمركز الإنتاج الاقتصادي، اعتبرها تقرير الجهوية المتقدمة أنها الجهات التي تستحوذ على 44% من الإنتاج الوطني. ويتمركز في هذه الجهات وحدها 72% من الإنتاج الصناعي و76% من اليد العاملة المشتغلة في هذا القطاع (اللجنة الاستشارية للجهوية، 2011، ص.15). بينما لا تساهم جهة الشرق إلا بـ 4,9% من إنتاج الثروة على المستوى الوطني، ويعتبر فيها القطاع الصناعي ضعيف المساهمة، حيث لا يشغل إلا 2% من مجموع العمال و3% من حجم الإنتاج و1% من الصادرات الصناعية الوطنية (Conseil Régional de l'Oriental 2017, p.183).

إن هذه الوضعية المجالية المتسمة بتفاوتات مجالية وفوارق اجتماعية كبرى، وبتحديات خارجية مرتبطة بالمتغيرات العالمية والإقليمية والوطنية من جيوسياسية واقتصادية واجتماعية...، فرضت على المغرب تأهيل مجاله الترابي وتأسيس تصورات ترابية جديدة تعتمد على الجهوية المتقدمة.

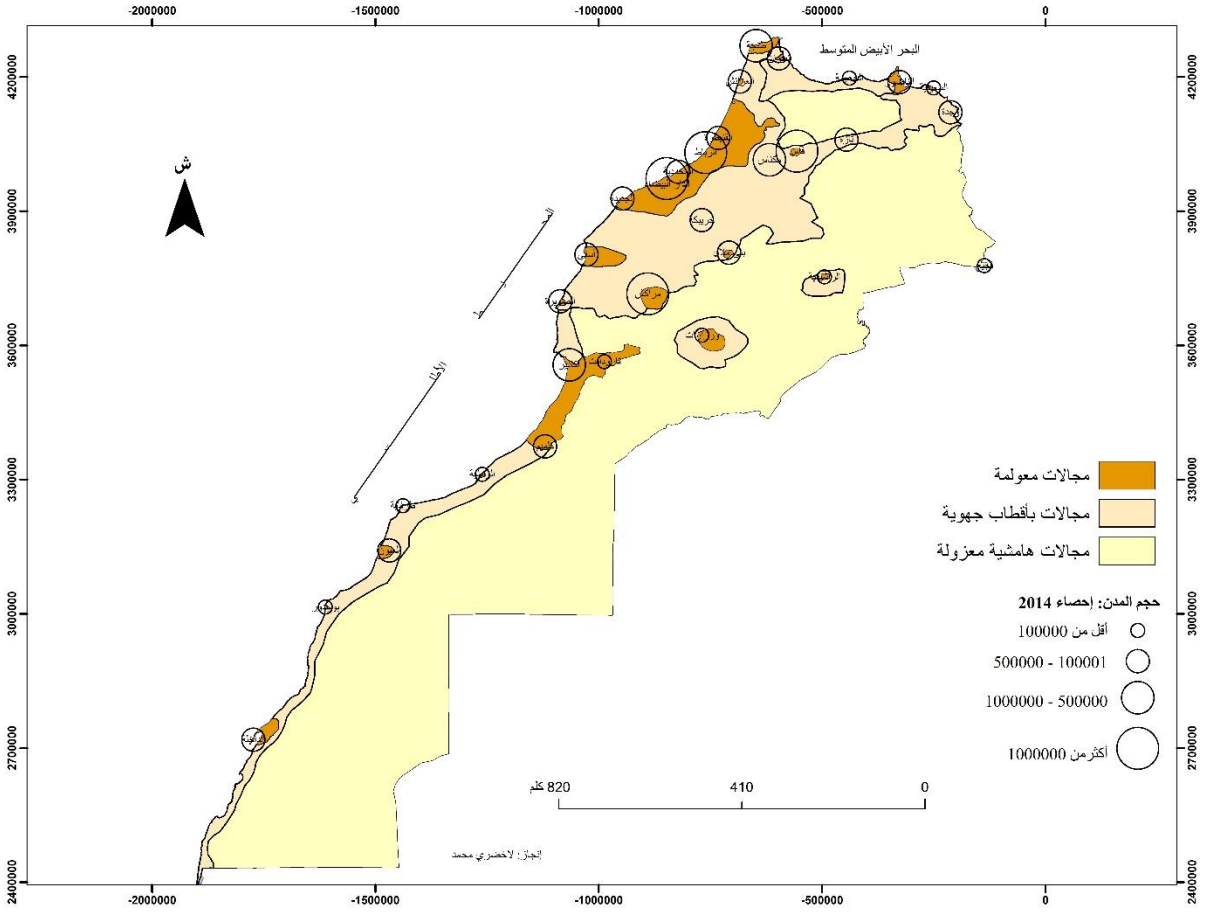
ثانيًا: الجهوية المتقدمة: خيار تنموي يستهدف تحقيق التنمية الترابية أم تأقلم مع العولمة

لقد بينت تجربة 1997 محدوديتها في الاستجابة لمتطلبات التنمية الترابية المتوازنة بين الجهات المغربية وفي التفعيل اللازم للحكامة الترابية القائمة من الأسفل وعلى التدبير التشاوري الالتقائي بين جميع الفاعلين بالمجال. وقد فرضت أولوية العولمة والتنافسية الاقتصادية وحل ملف الأقاليم الجنوبية بناء على الحكم الذاتي، على تصور سياسة جهوية جديدة ليغدو الخيار الأساسي للدولة المغربية ربح رهانات التنمية المستدامة الداخلية وتعزيز الدور الإقليمي للمغرب في محيطه الجيواستراتيجي الإفريقي والمغاربي.

1. الجهوية المتقدمة وعولمة المجال: من مغربين إلى ثلاثة

إذا كان المنطق الذي تحكم في تنظيم المجال المغربي ارتبط بثنائية سلطة المخزن المباشرة والآخر في الهامش، فإن العولمة بما لها من آثار على المجال الترابي جعلته مقسم إلى ثلاثة مستويات وبثلاث سرعات وحقب وذلك في إطار تنافسية المجال (خريطة رقم 3).

خريطة رقم 3: تراتبية المجال المغربي زمن العولمة



Source: Troin J.F (2011), pp.69-76.

إذا كان المغرب يتميز باتساع مجاله الترابي وتنوع مظاهره الطبيعية، فإنه لا يزال يعاني من تفاوتات مجالية مركبة، زاد الانفتاح على العالم في إطار العولمة من تعقيدها، فأصبح المجال المغربي مقسم بين مغرب دولي مؤهل ومنفتح على

المجال العالمي باحتوائه على بنيات تحتية وموارد بشرية جعلته محط استقطاب لاستثمارات وطنية ودولية وجذب للسكان وطنيا (المجال الأطلسي والمتوسطي)، ومغرب الأقطاب الجهوية جعلت منه البنى التحتية من طرق سريعة وسيارة ومطارات يتميز باستقطاب داخلي (المدارات المسقية والسهول الفلاحية الخصبة)، وأخيرا مغرب هامشي يعيش على مجال نفوذ في إطار اقتصاد الاكتفاء الذاتي (ما وراء المجال الأطلسي). وندرج هنا مثال جهة الشرق التي تعتبر فيه أقاليم الشمال منفتحة وتحظى باهتمام متزايد جهويا ووطنيا بضخ استثمارات عمومية كبرى من تهيئة سياحية وبنى تحتية ستصبح لا محالة القلب النابض للجهة اقتصاديا وسكانيا، مقابل أقاليم الوسط تستمد قوتها من البنى التحتية رغم أنها تعرف ركودا اقتصاديا بفعل ارتباط نشاطها الإنتاجي بالظروف الطبيعية القاسية إلى جانب التحديات الجيوالسياسية التي جعلت منها جسما بدون روح، في حين يبقى جنوب الجهة هامشيا ومعزولا بفعل غياب تدخلات تنموية مهيكلة للمجال.

2. التنمية الترابية والحكامة: أي تنزيل للجهوية المتقدمة

تعتبر السياسة الجهوية إحدى مدخلات تجسيد التنمية الترابية ومحكا حقيقيا في ممارسة الحكامة الترابية. وتشكل الجهوية المتقدمة خيارا للدولة في تحديث بنية هياكلها بإعادة النظر في علاقات السلطة المركزية بالمنتخبين وفي تدبير الشأن المحلي. ومن هنا مُنحت للجهة وفق قانون 111.14 الصادر في 23 يوليوز 2015 صلاحية إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، وتتبوأ في ذلك مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى. وفي إطار ذلك سنعمل على محاولة تقييم عمل المجلس الجهوي للشرق.

جدول رقم 4: محاولة تقييم عمل الجماعات الترابية بجهة الشرق

الحكامة والتنمية الترابية	التعثرات
المصادقة على برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني	نصت المادة 83 من القانون التنظيمي على ضرورة إنجاز برنامج التنمية الجهوي في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، لكن مجلس الجهة لم يصادق على البرنامج إلا بعد مرور سنتين من انتدابه. كما تأخر إتمام التصميم الجهوي الذي كان من المقرر أن يكتمل إنجازه في 2020، بفعل تفشي وباء كورونا. إن الإشكال الجوهري هو إلزام اللجنة الاستشارية الجهوية لإعداد مكتب الدراسات المشرف على إعداده في 22 يناير 2021 على إتمام التصميم في شهر ماي وهو لا زال في إطار التشخيص الترابي، وهو ما يضع مسألة بلورة وثيقة استشرافية تضم الخيارات الكبرى ومجالات المشاريع والتخطيط الاستراتيجي لـ 25 سنة المقبلة في مدة أربعة أشهر محط تساؤلات لأن ذلك سيؤثر على جودة المخرجات.
الالتقائية والتكامل بين برنامج الجهة ومشاريع التنمية الإقليمية وبرامج عمل الجماعات	يلاحظ تناقض على مستوى التدخلات المسطرة في مشاريع التنمية الإقليمية وبرنامج التنمية الجهوية، فمثلا مشروع تنمية إقليم تاوريرت اعتبر هذا الإقليم قطب لوجيستي لهيكلة اقتصاد الإقليم، في حين داخل برنامج تنمية الجهة وجه هذا المشروع إلى إقليم جرسيف. إضافة إلى التأخر الكبير في المصادقة على برامج عمل الجماعات إلى حدود سنة 2019 بسبب الصراعات السياسية؛ نموذج جماعات أولاد امحمد وكطيطر وسيدي علي بلقاسم...الخ.
الآلية التشاركية للحوار والتشاور	أكدت القوانين التنظيمية لمختلف الجماعات الترابية على إنشاء هيئات استشارية من أجل ضمان مشاركة المجتمع المدني لإنجاز وتتبع وتقييم برنامج التنمية الجهوي ومشاريع التنمية الإقليمية وبرامج عمل الجماعات،

	إلا أن المعاينة الميدانية أوضحت ضعف مساهمة الجمعيات كقوة اقتراحية، وارتباطها بالولاءات الحزبية والصراعات الضيقة بين الأحزاب وعدم تنظيم لقاءات بين أعضاء تلك الهيئات.
الحكامة الترابية وكفاءات أعضاء مجالس الجماعات الترابية	إن ما يظهر ضعف الحكامة الترابية هو الخلط بين المعطى السياسي والتنموي وهو ما يبدو جليا في مسألة تسريع إنجاز التصميم الجهوي لإعداد جهة الشرق في مدة قصيرة، لذلك هناك فرق كبير بين الزمن السياسي والزمن التنموي، وترجيح مجلس الجهة مصلحة الجهة في حقها في التنمية المستدامة والمرنة، وألا يتسرع في إنجاز التصميم، الذي له أهمية قصوى يرهن مستقبل الجهة لـ 25 سنة المقبلة، وهو أساس برامج تنمية الجهة للمجالس المقبلة لأنها مطالبة بإنجاز برامجها انطلاقا من التصميم الجهوي لإعداد التراب. أما بالنسبة للاختصاصات التي أعطيت للجماعات الترابية من أجل بناء تصور جماعي ومندمج لمستقبل مجالهم وذلك بغية ترسيخ دعائم الحكامة والتنافسية وإنتاج القيمة المضافة لحيزهم الترابي، محط تعثرات كبيرة بحيث إن مرحلة تأسيس الجهوية لم يرافقها تأطير منهجي تدخلي لأعضاء الجماعات، بل أن عددا لا يستهان به من أعضائها لا يتوفرون على مستوى تعليمي لذلك يطرح سؤال حول قدرة الجماعات الترابية بالجهة على بلورة مخططاتها التنموية لأفق ست سنوات كأنها تمتلك الكفاءات اللازمة وتتقن التواصل التنموي مع المصالح الخارجية، وكأنها تملك الفرق السياسية المتوازنة، والتراكم المعرفي في صنع القرار.
تقييم إنجاز مشاريع برنامج التنمية الجهوية	إن مختلف المنجزات التي تحققت في برامج التنمية الجهوية تهتم أساسا بفك العزلة عن العالم القروي ودعم التجهيزات الأساسية والاقتصاد الاجتماعي التضامني، إلا أن المشاريع المهيكلة للاقتصاد الجهوي تبقى ضعيفة في جنوب الجهة، ومما زاد من معاناة الجهة غياب وحدات صناعية تمتص نسب البطالة المرتفعة التي تتجاوز 17% كأعلى معدل في المغرب، فمثلا تكنوبول وجدة الذي كان من المقرر أن يصبح قاعدة صناعية إنتاجية إلا أن الواقع يوضح أنها قاعدة صناعية استهلاكية. وهكذا اضطر شباب الجهة إلى الهجرة نحو الخارج مما يوضح ضعف نجاعة التدخلات التنموية. بالإضافة إلى تسطير مشاريع صعبة التحقق على المدى القريب والمتوسط منها مشروع الربط السككي بين وجدة والناظور عبر بركان.
مواجهة الفوارق البيإقليمية	لم يستطع برنامج التنمية الجهوية مواجهة التفاوت بين شمال الجهة الدينامي وجنوبها المهمش. فقد استفاد الشمال من استثمارات كبرى ساهم في زيادة انفتاحه الدولي والوطني منها الطريق السريع بين وجدة والناظور وربطه بالطريق السيار عبر بركان وتافوغلات. ومن المقرر أن يشيد طريق سيار بين الناظور وجرسيف مرورا بالدريوش وصاكة. وفشلت الجهة في التخفيف من عزلة الجنوب وهو ما توضحه الاحتجاجات المتكررة وهجرة سكانها نحو الشمال وما لذلك من خطر أمني وسياسي في مجال قاحل وشاسع وحدودي.

إن عدة عوائق واكراهات تقف حاجزا أمام تنزيل مقاربة الجهوية المتقدمة للتنمية والحكامة الترابية، وتكتسي صبغة مؤسساتية بسبب تعدد المتدخلين وإشكالية توزيع السلطات بينهم ومشاكل على مستوى الالتقائية في البرامج، ويلاحظ نتيجة لذلك ضعف العلاقة بين المخططات الجهوية والإقليمية والمحلية. إلى جانب افتقار الجماعات إلى الكفاءات والقدرات على مستوى البناء المحلي وإنتاج النخب السياسية التي من المفروض أن تصنع القرار بشكل تشاركي في إطار منظومة انتخابية ديموقراطية.

ويشكل غياب ضعف التتبع والتقييم للبرامج المنجزة أو المخططة أحد التعثرات التي يتفق جميع المتدخلين على مسؤوليتها في غياب النجاعة الكافية للتدخلات، ومن معضلات ذلك عدم القدرة على تدقيق المهام وتحديد مساطر

ربط المسؤولية بالمحاسبة، لذلك يتطلب التفكير في إنشاء مؤسسة رسمية مؤهلة للتنسيق وفرض الالتقائية بين تعدد المتدخلين.

خاتمة

إن المتتبع للتقطيعات الترابية وبرامج إعداد التراب التي عرفها المغرب منذ الاستقلال يستنتج أن حصيلة التنمية البشرية والاجتماعية والمادية يشوبها استمرارية التفاوتات بين مغرب مؤهل ومندمج ومغرب هامشي يتسم بضعف مؤشرات التنمية وغياب فرص الشغل وصعوبة العيش، بالأخص في المناطق الهامشية وفي حواضر المدن الكبرى والمجالات القروية.

تعتبر جهة الشرق من الجهات التي تسجل مساهمة ضعيفة في الإنتاج الاقتصادي الوطني، إلى جانب عدم القدرة على تجاوز الإكراهات البنيوية التي أثرت على تباين مستويات التنمية بين شمال وجنوب الجهة. فقد حظيت أقاليم الشمال بجهة الشرق (إقليم الناضور، إقليم بركان، عمالة وجدة-أنكاد) استثمارات عمومية جعلتها أكثر جاذبية على مستوى استقطاب السكان والاستثمارات الخصوصية. وبالمقابل لا زالت أقاليم الجنوب (فجيج، جرادة، تاوريرت) مرتبطة بموارد اقتصادية محلية غير قادرة على الرفع من تنافسيتها.

وفي ضوء هذه التفاوتات داخل جهة الشرق، يبرز لنا مدى ضعف حكامة تدخلات الفاعلين التي كان من المفترض أن تساعد في خلق التوازنات بين الأقاليم، حيث ساهم توجيه الاهتمام بالمناطق المحظوظة في تكريس الدينامية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية شمالا، الأمر الذي يوضح ضعف قدرة الكفاءات الجهوية في تحديد الأولويات بعيدا عن التنمية الاستثمارية المبنية على المخططات الوطنية الزرقاء والخضراء المعولمة وفق طلب خارجي (السياحة الدولية، الانفتاح الدولي).

قائمة المراجع

- بوجروف سعيد (2012): "الجهة والجهوية بالمغرب: أي مشروع لأي تراب"، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية-مراكش، 247 ص.
- عونة خديجة وحسن ضايض (2020) " الجهوية الموسعة بجهة الشرق بين التحديات والآفاق"، ورد في مؤلف الجهوية المتقدمة والتنمية الترابية بالمغرب، تنسيق الصغير سعيد، مختبر البحث في التدبير الترابي والتواصل والنمذجة، الكلية المتعددة التخصصات خريبكة، جامعة السلطان مولاي سليمان بني ملال، الطبعة الأولى، صص. 92-109.
- لاخضري محمد (2014): "الإعداد للماء-الفلاحي بسهل تريفة: محاولة في التتبع والتقييم"، بحث لنيل شهادة الماستر في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة ابن زهر أكادير، 168 ص.
- اللجنة الاستشارية للجهوية (2011): "دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية"، الكتاب الثالث، 208 ص.
- اليزيدي المصطفى (2005):" التنمية وإعداد المجال الحضري: الجهة الشرقية بين حداثة التمدين وصعوبات التنمية"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة - تخصص جغرافية بشرية، كلية الآداب والعلوم الإنسانية وجدة، 433 ص.
- Conseil Régional de l'Oriental (2017) « Etude pour l'élaboration du programme de développement de la région de l'Oriental (PDR) 2016 -2021 » Mission 1 – bilan et actualisation, B.E Valyans Consulting, 466 p.
- Haut-Commissariat au Plan (2020) : « Annuaire Statistiques du Maroc », p.637. (En ligne) https://www.hcp.ma/downloads/Annuaire-statistique-du-Maroc-version-PDF_t11888.html
- HCP (2018) : « Le développement socio-économique régional Niveau et disparités, 2001-2017, p.54. (En ligne) www.hcp.ma
- Lhou B. (1994) : « L'évaluation de la politique de régionalisation à travers la répartition spatiale des investissements publics », Mémoire pour l'obtention du diplôme des ESAU, INAU, 142 p.
- Troin J.F (2011): «Régionalisation et mondialisation au Maroc: interférence positives ou déséquilibres accrus ?», Méditerranéen, N° 116, pp.69-76. (En Ligne) http://mediterranee.revues.org/5401