UNIVERSITÉ SIDI MOHAMED BEN ABDELLAH DE FÈS
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⵙⵉⴷⵉ ⵎⵓⵃⵎⵎⴰⴷ ⴱⵏ ⵄⴱⴷⵍⵍⴰⵀ ⵏ ⴼⴰⵙ
ⵜⴰⵖⵉⵡⴰⵏⵜ ⵏ ⵜⵎⴰⵙⵙⴰⵏⵉⵏ ⵜⵉⵣⵔⴼⴰⵏⵉⵏ, ⵜⵉⴷⵎⵙⴰⵏⵉⵏ ⴷ ⵜⵏⴰⵎⵓⵏⵉⵏ

الرقم الترتيبي : 918.

مركز دراسات الدكتوراه: العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس
تكوين الدكتوراه: القانون العام
الحقل المعرفي: القانون العام
التخصص: القانون العام
المختبر: الدراسات الاستراتيجية والتحاليل السياسية والقانونية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

في موضـــــوع:

تقييـــم السياســـات العموميـــة والجهوية المتقدمة

إعداد الطالب الباحث :
عمر البكوري

تحت إشراف الأستاذ:
الدكتور عبد الحق عزوزي

تاريخ المناقشة : 14 دجنبر 2023

لجنـــة المناقشـــــة :

أعضاء لجنة المناقشة	الإطار	مؤسسة الانتماء		الصفة
د. عبـــد الحق عـــزوزي	أستـــاذ التعليم العالـــي	بكلية الحقوق	فاس	مشرفا ورئيسا
دة. منيـــــة بنلمليـــح	أستـــاذة التعليم العالـــي	بكلية الحقوق	مكناس	مقررة
دة. زبيـــــدة نكـــــاز	أستاذة التعليم العالـــي	بكلية الحقوق	فاس	مقررة
دة. مريـــــم الخمليشي	أستـــــاذة مؤهلـــــة	بكلية الحقوق	فاس	مقررة

السنة الجامعية:
2023ـ2024 م

مقدمة:

عرفت الدولة تحولات مهمة أسهمت بشكل كبير في إعادة صياغة دورها الذي لم يعد ينحصر في إشباع الحاجات الأساسية للأفراد والجماعات، بل صار نشاطها الرئيسي يتجه نحو تحقيق تنمية شاملة ومستدامة لهذه المجموعات، ولذلك أصبحت للسياسات العمومية مكانة مهمة ضمن الإستراتيجيات التنموية.

وتكتسي السياسات العمومية أهميتها من ارتباطها بمختلف النواحي والمجالات المتعلقة بالحياة من حيث المضمون، كالأمن، والصحة، والتعليم، والشغل، والسكن، والبيئة، والضرائب، والطاقة وغيرها، لارتباط هذه المجالات وتأثيرها المباشر على المواطن.

كما تتميز بتعدد المتدخلين والمؤثرين فيها، وتختلف طبيعة وقوة أدوار هؤلاء الفاعلين، بحسب اختلاف أنظمة الحكم، وكيفية توزيع السلطة، ومستوى الممارسة الديمقراطية في كل دولة.

ويمكن تعريف السياسات العمومية انطلاقا من مختلف النظريات العلمية، والمراجع الفقهية التي تناولت هذا الموضوع، بأنها أجوبة عن مشاكل اجتماعية داخل مجتمع معين، وقد تهم شريحة مجتمعية محددة، ولكنها في جميع الحالات لا ترتبط بمشاكل خاصة لأن الهدف من كل السياسات العمومية هو تحقيق المصلحة العامة.

وتشير السياسات العمومية إلى حصيلة ما ينتجه النظام داخل مؤسسة الدولة، فهي مخرج من مخارج هذا النظام، إذ تحتوي في عمقها، جوابا ممأسسا حول مشكلة عامة، بحيث لا تتعلق السياسات العمومية بالدولة في حد ذاتها (أي في حالة سكون)، بل بما تفعله، وتنتجه، وتقوم به عبر مؤسساتها الدستورية في المجالات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، فعادة ما يقال: إن السياسة العمومية هي محاولة النظر إلى الدولة في حالة فعل[1] (l'Etat en action)، من هنا فإن السياسات العمومية هي[2] :

- سلسلة طويلة من النشاطات المترابطة.

---

[1] حسن طارق،السياسات العمومية: مفاهيم وتطبيقات،الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، أبريل 2014،ص،12،13.

[2] مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية،الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان،أبريل 2014،ص،13.

- مجموعة من الإجراءات أو القرارات ذات المنشأ الإداري
- تمرين مؤسسي يروم التنبؤ بالمستقبل.

إن السياسات العمومية هي كذلك بالتعبير الشهير لمنظر المدرسة النسقية "ديفيد إيستون"، "التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع"[3] حيث يرى أن السياسات العمومية، هي مجموعة من الإجراءات، والقرارات ذات المنشإ الإداري والصادرة عن السلطات العامة، والمحددة ضمن إطار منسجم يسمح بإعطاء كل إجراء أو قرار بعدا ومعنى.

كما تم تعريفها بأنها "مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام "، فيما عرفها البعض الآخر بأنها "سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلا أو كثيرا، وأن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلا وليست قرارات منفصلة "، والملاحظ أن هذا التعريف يؤكد فكرة أساسية مفادها أن السياسة ليست قرارا بفعل شيء، وإنما برنامج أو نسق من الأنشطة غير المحددة[4].

يتضح، مما سبق، أن تقديم تعريف محدد، أو ضبط مفهوم السياسات العمومية في تعريف بعينه، هو أمر صعب، نظرا لاختلاف وتنوع الاتجاهات، والمجالات، والأفكار التي يقوم عليها كل تعريف، لكن يمكن القول إجمالا إن السياسات العمومية هي مجموعة من البرامج والخطط وحصيلة للفعل العمومي انطلاقا من تشخيص لمشكل عمومي، وتحديد أجندته، وتخطيطه، وتفعيله ثم تقييمه.

وتمر السياسات العمومية بمجموعة من المراحل، بدءا بتحديد السياسة العمومية، وصناعتها، وتتبعها وتنفيذها، وصولا إلى المرحلة الأخيرة منها، ألا وهي مرحلة التقييم، ويهتم التقييم بوجه عام، بتقدير وتثمين، وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك، وللآثار التي تنجم عن ذلك، ثم إن تقويم السياسة بوصفه نشاطا وظيفيا ينبغي أن يتحقق من خلال عمليات الرسم، والصنع، والصياغة ثم التطبيق، وليس كنشاط لاحق، أومرحلة أخيرة، فتقييم السياسات العمومية يعد بمثابة استكشاف

[3]أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى،2002، ص، 10 .

[4]ثامر كامل محمد الخزرجى، " النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة،دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة " دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان الأردن، الطبعة الأولى 2004،ص،28.

واستعمال الطرق، والنماذج العقلانية للبحث المنتظم لملاحظة وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للساكنة لبرنامج معين، أو سياسة، أو لفعل عمومي، بالنظر إلى الأهداف المعلنة، والمضمرة، والوسائل المرصودة لذلك.[5]

وسنحاول التركيز على تقييم السياسات العمومية، لما يكتسيه من راهنية كبرى بالنظر إلى التحولات العميقة، والتغيرات السريعة التي طالت مفهوم دور الدولة، وساهمت إلى حد كبير في إعادة تحديده، حيث لم يعد يقتصر النشاط الرئيسي للدولة على الاستجابة للانتظارات الملحة، والحاجيات المتنامية لمواطنيها، بقدر ما أصبح يروم بالأساس تحقيق تنميتها الشاملة والمستدامة.

ويعتبر تقييم السياسات العمومية آلية رئيسية للحكامة الجيدة للفعل العمومي، وضرورة تمكن من المحاسبة، وتحمل المسؤولية أمام المواطنين، وتمكن من إرساء ثقافة وممارسة المشاركة في رصد، ومواكبة التدبير العمومي، والموازنة بين أهمية صناعة السياسات العمومية، وأهمية إنجاز هذه السياسات وتقييم نتائجها، والبحث المستمر عن تحسين، وتصحيح الإختلالات، وتحديث السياسات العمومية[6].

إن عملية تقييم السياسات العمومية ليست حكرا على جهة دون أخرى، بل هي جزء هام من اهتمام الكثير من الفاعلين، سواء كانوا رسميين؛ كالإدارات التنفيذية، الأجهزة التمثيلية (البرلمان)، وأجهزة الرقابة المالية، أو جهات غير رسمية؛ كالمجتمع المدني، والأحزاب السياسية والمواطنين، ووسائل الإعلام، والنخب السياسية، بالإضافة إلى القوى الدولية، إذن فالبرلمان ليس هو الوحيد الذي يقوم بهذه الوظيفة، لكنه مع ذلك يعد أكثر تنظيما نظرا لما يخوله له الدستور كاختصاص بارز وأصيل، جعل له آليات يستعملها للقيام بوظيفته، وقد تمت أجرأتها من خلال القوانين التنظيمية، والنظام الداخلي لمجلسي البرلمان.

ولعل تعدد المتدخلين في التقييم يشكل أحد الإشكالات الرئيسية، يتجلى في تصور وتنفيذ

---

[5] *Mohamed Harakat, « Malaise dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernement au Maroc : Quelle leçons peut-on tirer du printemps Arabe ? », REMAD n°33, 2012, p,16.*

[6] رشيد البوني، تقييم السياسات العمومية في المجال الاجتماعي: قطاع التعليم نموذجا، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي إسماعيل مكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد 20، 2021، ص، 11.

السياسات العمومية، ومن تم فالهدف من التقييم العمومي في أحد جوانبه هو تحقيق عدة غايات من بينها :

-العمل على أكبر قدر ممكن من التنسيق بين المتدخلين

-تفادي تكاليف اللاتنسيق بين المتدخلين في تنفيذ السياسات المشاريع، والبرامج العمومية[7].

وكان لظهور هذا الاختصاص أسباب وخلفيات، ارتبط بالقصور التي عرفتها الأدوات الرقابية، والارتقاء به إلى المستوى الدستوري بعدما كان يمارس بشكل محتشم في التجارب السابقة منذ تولي حكومة التناوب التوافقي.

كما ارتبط هذا المفهوم بالتطور الحاصل على مستوى التدبير المالي، حيث تم الانتقال من منطق كلاسيكي يتمثل في كيفية صرف المال (البحث عن المساطر ومدى احترام مقتضياتها) إلى منطق حديث، وهو موضوع صرفها، أي آثار الميزانية ومدى فعاليتها ونجاعتها (تقييم).

وإذا كان الدستور، كأسمى مرجعية قانونية، ظل إلى حدود المراجعة الأخيرة يدير ظهره للتقييم عل غرار مجموعة من المفاهيم التي تنتمي إلى الجيل الجديد، كالديمقراطية التشاركية، والحكامة والتدبير، كما يؤكد على ذلك الأستاذ محمد حركات، حيث إن الدولة في المغرب على غرار باقي الدول النامية غلب عليها التردد، بشأن اختيار المسطرة أو تنظيم تقييم السياسات العمومية، فبالأحرى التوفر على تقاليد أو ثقافة التقييم[8].

فإن هذا لا ينفي، بالمقابل، وجود مجموعة من الخطوات التي تمهد الطريق بشكل أو بآخر لتدارك هذا التأخير، لا سيما خلال السنوات الأخيرة التي شهدت بروز العديد من المستجدات همت مجموعة من الجوانب، سواء تعلق الأمر بالجانب المؤسسي أو التنظيمي أو القانوني...الخ.

---

[7] عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب: برامج ومشاريع الأشخاص العامة، دراسة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، مطبعة قرطبة-حي السلام اكادير، الطبعة الأولى 2017،ص، 113.

[8] Mohamad Harakat, *« les finances publiques a l'épreuve de la transparence et de la performance », publier avec le concours de la fondation Hans-Seidel d' Allemagne, 1 ère édition, 2010, pp, 239-240 .*

و يبدو أن التقارير التي تم إنجازها، سمحت بلفت الانتباه إلى التأخر الذي يعاني منه المغرب على هذا المستوى، والتنبيه إلى الانعكاسات السلبية التي يمكن أن تخلفها، سواء فيما يخص فعالية، ونجاعة البرامج التنموية، أو بناء نموذج الدولة العصرية، وتقوية دعائم الديمقراطية بصفة عامة.

ونستحضر في هذا الإطار تقرير الخمسينية " 50 سنة من التنمية وآفاق 2025 "، الذي تم إعداده بمناسبة الذكرى الخمسين لاستقلال المغرب[9]، ويستشف من العنوان الذي اختير للتقرير، أنه يؤسس لممارسة جديدة من الناحية المنهجية، حيث عكف معدو التقرير على القيام بجرد لحصيلة المغرب منذ الاستقلال، شملت مختلف القطاعات الحيوية، بغرض استخلاص الدروس والوقوف عند مكامن القوة، و الضعف، والمكتسبات، والإخفاقات، دون إغفال التطلع للمستقبل من خلال استشراف أفق 2025 في إطار مقاربة مستقبلية استشرافية تندرج في صميم وظيفة التقييم.

وقد شخص التقرير الوضع المرتبط ب " ثقافة التقويم "، حيث أكد أن هذه الثقافة لم تكن راسخة في تفكير، وممارسة العديد من تنظيمات، ومؤسسات بلادنا، لأن السياسات العمومية المنوطة بالمشرفين على تسيير الشأن العام وبالمنتخبين، لم تكن تخضع للتقويم، ومن تم للاستدراك والتصحيح، لتجنب آثارها السلبية المحتملة على عيش الساكنة، وحتى في حالة القيام بافتحاصات وتقويمات، فإن نتائجها نادرا ما تنشر للعموم، وقلما يتم اطلاع المواطنين المعنيين عليها، وهذا ما حد من مصداقية ونجاعة عدد مهم من المؤسسات والمشاريع[10].

---

[9] قدم هذا التقرير بعد القيام بتحليل نقدي وبدون محاباة للخمسين سنة التي أعقبت الاستقلال ، سيناريوهين لتطور البلد خلال الخمس وعشرين سنة المقبلة، الأول هو سيناريو الاستمرارية الذي قد يفضي إلى مغرب غير مقبول، والثاني عبارة عن سيناريو قطيعات تدريجية قد يفضي إلى المغرب المنشود.
رشيد بن المختار بن عبد الله، تنمية الجهات بواسطة المعرفة والتكنولوجيا:" تحد جديد من إنتاج الثروة والتشغيل من خلال استغلال الخصوصيات الترابية "، في الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقاولة، تجارب دولية مقارنة، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، طبعة سنة 2012 ،ص، 28.

[10] 50،سنة من التنمية البشرية وآفاق 2025،اللجنة المديرية للتقرير، " المستقبل يشيد والأفضل الممكن، ملخص تركيبي للتقرير العام، الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية، ص، 29 .

ومن تم خلص التقرير إلى التأكيد على ضرورة الأخذ بالتقييم، واتخاذ مجموعة من التدابير في هذا المنحى من بينها :

- خلق هيئة مستقلة لتقييم السياسات العمومية (الانعكاسات، النجاعة، التكلفة، الآجال...).
- وضع قوانين للبرمجة المتعددة السنوات للميزانية.
- تعزيز دور وميدان عمل هيئات الدولة المكلفة بالمراقبة.
- تثبيت الهيكلة الإدارية من أجل جعل العمل الحكومي أكثر مقروئية وأكثر وضوح بالنسبة للجميع.
- تقوية دور واختصاصات المصالح اللاممركزة التابعة للدولة، وتثبيت بنياتها من خلال تجميعها في عدد محدد من الأقطاب الجهوية.

لقد مهد هذا التقرير الطريق أمام إعداد تقارير أخرى همت مجالات بعينها (رغم أنه سجل تقاعس السلطات العمومية في تفعيل التوصيات التي انبثقت عنه)، كما هو الشأن بالنسبة لتقرير الجهوية المتقدمة الذي أعدته اللجنة الاستشارية للجهوية[11]، وبالاطلاع على التقرير الأخير الذي لا تخفى أهميته لأنه ينصب على ورش الجهوية الذي يشكل أحد الدعائم الأساسية لمشروع الإصلاح السياسي بالمغرب، نجده قد اهتم بدوره بالتقييم وأكد على ضرورة الأخذ به وتقديم الحساب.

إذن، يبدو أن التشخيص، والتوصيات التي تضمنتها مختلف التقارير الصادرة [12]، قد وجدت لها صدى، حيث بدأ الاهتمام بالتقييم يترجم على أرض الواقع، وهذا ما تدل عليه المنهجية الجديدة المعتمدة في إدارة، وتدبير مجموعة من البرامج العمومية، والقطاعية.

---

[11] اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة،الكتاب الأول: التصور العام، ص، 39..

[12] يمكن إضافة العديد من الأمثلة التي تبين تصاعد اللجوء إلى التقييم بالنسبة للعديد من البرامج التي عرفها المغرب منذ بداية الألفية:

- التقرير التقييمي لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2000-2004 الذي أعدته المندوبية السامية التخطيط.

-تقييم تمويل المقاولات الصغرى والمتوسطة الذي أعدته وزارة المالية.

-تقرير 50 سنة من الاستقلال وأفاق 2025.

-التقرير التقييمي حول قوة أداء المشاريع: برنامج تقويم القطاع المالي وبرنامج تنمية الادخار المؤسساتي، 2005.

-الدراسة المتعلقة بتقييم المغادرة الطوعية للوظيفة العمومية، 2003 و2007.

وإذا أخذنا، على سبيل المثال، أحد أهم هذه البرامج، ألا وهو برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، سوف نكتشف بأنه قد انخرط بشكل كبير ضمن فلسفة التقييم من خلال إحداث المرصد الوطني للتنمية البشرية، و المرسوم المنظم للهيئة المذكورة[13] أناط بها عدد من الصلاحيات في مجال التقييم، حيث تتجلى مهام المرصد في تحليل، وتقييم برامج التنمية البشرية، واقتراح تدابير وإجراءات تساهم في تطوير، وتنفيذ استراتيجية وطنية للتنمية البشرية، سيما في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لهذا، شكل موضوع السياسات العمومية جزءا من الحوار العمومي الواسع، الذي شهده المغرب[14]، بعد الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011، وذلك من خلال الاقتراحات التي تضمنت وظيفة جديدة للبرلمان، تهتم بتقييم السياسات العمومية التي شكلت مطلبا أساسيا في مذكرات الأحزاب السياسية، والهيئات النقابية، والمنظمات المدنية، وبعض جمعيات المجتمع المدني (الجمعية المغربية للتقييم مثلا).

وتظل لحظة دستور2011، لحظة حاسمة في مسار التقييم بالمغرب، عبر إقرارها لفكرة مهيكلة لكل البنية المؤسساتية تتمثل في ربط المسؤولية بالمحاسبة، من خلال دسترة وظيفة التقييم كصلاحية أصلية للبرلمان (الفصل 70 من دستور2011)، فلم تعد مسؤولية البرلمان تنحصر في التوقيع على النصوص، ولا ممارسة الرقابة على الحكومة عبر الآليات التقليدية، ولا مسؤولية مناقشة السياسات العمومية لما يتم تحضيره من مشاريع ومخططات من قبل الحكومة، بل أضحت مسؤولية تقييم السياسات العمومية من طرف مؤسسة البرلمان وفق مقتضيات دستور 2011 مسؤولية أساسية، حيث أصبح البرلمان

- البرنامج الوطني للطرق القروية 2007.
- التقرير حول وضعية وآفاق نظام التربية والتكوين، المجلس الأعلى للتعليم 2008.
-التقرير حول نجاعة الأداء في تسيير المالية العمومية، بشراكة مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2009.
مجلة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية،التقرير السنوي الأول الذي أعده المرصد الوطني للتنمية البشرية" *ONDH* ",

[13] *Décret n°2 -08-394 du 23 chaoual1429 (23 octobre 2008) portant création de l observatoire nationale des développements humain, B. O, n°5680,7 kaada 1429 (6 novembre 2008).*

[14] حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 92، الطبعة الأولى 2012، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص، 293.

يستأثر بآليات مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات تسلط الضوء على العمل الحكومي، ومراقبته، وتقييمه.

وإذا كان المغرب قد عرف دسترة تقييم السياسات العمومية مع دستور 2011، فإن دولا أخرى كان لها السبق في هذا الموضوع، وراكمت العديد من التجارب في هذا الاتجاه، كأمريكا، بريطانيا، كندا، فرنسا، بلجيكا وسويسرا...الخ، (وهذا ما سنعمل على توضيحه لاحقا).

فمن المؤكد أن التقييم ليس وليد اليوم، بل تعود جذوره إلى مراحل سابقة، إذ وجدنا مختصين من أمثال E.Guba و Y.Linocoln، الذين أرخوا لظهوره في أوائل القرن 19، لكن في مجال الفعل، أو النشاط العمومي فإن J.Mayne يرجع الموجة الأولى لاستعمال التقييم إلى عقد الستينات، وكان ذلك تحديدا في الولايات المتحدة الأمريكية، خاصة مع المشاريع الاجتماعية ل " المجتمع الكبير" التي أطلقها الرئيس جونسون.

وقد لا نفاجأ من كون الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت مهد السياسات العمومية، وتحليلها هي نفسها " دولة المنشإ " بالنسبة للتقييم، فهذا الأخير ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين لينتشر بعد ذلك على نطاق واسع.

وبناء عليه أصبح التقييم ممارسة دولية جاري بها العمل، سواء على صعيد الدول، أو المنظمات الدولية، وغير الحكومية، مثل الأمم المتحدة، من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو بالنسبة للبنك الدولي، أو منظمة التنمية الاقتصادية والتعاون، ومن خلال وكالات التنمية (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، الوكالة الكندية للتنمية الدولية، الوكالة الفرنسية للتنمية ...)، وبرامج التنمية الدولية، والإتحاد الأوروبي، التي تروج للتقييم باعتباره وصفة لمجموعة من العوائق التي تعرقل التنمية في الدول النامية[15].

[15] *Mostapha Jari, les coures régionales des comptes en gestation : un pas vers l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, in « cours régionales des comptes et bonne gouvernance locale au Maroc », publication de la revue marocaine de l'audit et de développement (REMA), texte réunis et présentés par Mohammed Harakat, n°7,2005, p 58 .*

وهكذا، أصبحت المؤسسات المالية الدولية؛ البنك وصندوق النقد الدوليين، يربطان تقديم مساعدتهما التقنية، وتمويل البرامج بالنسبة للدول الساعية لذلك بضرورة إحداث آليات للتتبع والتقييم، من أجل ضمان توفير الشروط المثلى لتحقيق النتائج والغايات التي رصدت من أجلها هذه الاعتمادات.

والملاحظ اليوم، أن أغلبية الدول الديمقراطية المتقدمة، أو الدول الصاعدة انخرطت في عملية التقييم، مما يعني أنه أصبح يشكل مظهرا من مظاهر الديمقراطية والتنمية، لكونه يساهم في الحفاظ على المال العام من خلال ضمان حسن توظيفه.

وبذلك يمكن القول إن التقييم أصبح اليوم أمرا واقعا، وغدا من مصلحة الدول أن تنتهج سياسة إرادوية في هذا الاتجاه في إطار رؤية تدبيرية وسياسية.

ويعتبر التقييم داخل النصوص القانونية والتنظيمية للدول، والتي تتوفر على بنية مؤسساتية لتقييم السياسات العمومية، بمثابة محاولة لتحديد فعالية هذه السياسات،عبر مقارنة نتائجها بالأهداف المسطرة لها، وبالوسائل الموضوعة رهن إشارتها.

ورغم كل المحاولات لتعريف تقييم السياسات العمومية، والمقاربات المنهجية والمفاهيم المعتمدة، إلا أن التقييم يبقى مرتبطا بموقعه داخل دورة السياسات العمومية من خلال :

- تحديد المشكل ووضعه على الأجندة.
- صياغة الحل واتخاذ القرار.
- تنفيذ السياسة وتطبيق الحل.
- تقييم السياسة

ويتم الحديث عادة عن مقاربتين منهجيتين لتحليل السياسات العمومية، تتعلق الأولى بالنظرية الكلاسيكية الشهيرة، التي تركز على خطاطة دورة السياسات العمومية، في حين ترتبط الثانية بنظرية الشبكات السياسية.

ووفقا لنظرية دورة السياسات يرتبط التقييم بخطوتين أساسيتين:

- مخرجات السياسات العمومية.

- آثار السياسات العمومية.

لا يعني التقييم تقدير نتائج سياسة معينة فحسب، بل إنه يعني التساؤل كذلك عن شروط تنفيذها في مختلف الأوقات.

لذا، يمكن التمييز عموما بين ثلاثة أزمنة للتقييم هي كالآتي :

- تقييم مسبق يشير إلى دراسة الجدوى، وأثر السياسة المتوقع انجازها.
- تقييم في منتصف الطريق يمكن عند الاقتضاء من تغيير مسار سياسة في طور الانجاز وتصحيحها[16]
- تقييم لاحق لتقدير نتائج وانعكاسات سياسة ما.

إن التقييم ليس مجرد عمل تقني لتقديم خبرة محايدة، بل هو محدد أو مقيد بطابع سياسي خالص[17]، والسياسات موضوع التقييم هي في الأصل نتيجة لقرارات سياسية، والتقييم محكوم بدينامية الفضاء السياسي، وهو في النهاية محاولة لمساءلة شرعية الأهداف والاستراتيجيات، ولمدى النفع العام الذي يمكن أن تعود به هذه السياسات على المجتمع.

كل هذه العناصر تجعل التقييم يختلف جوهريا عن وظائف الرقابة، والتحقيق التي يمكن أن يكون العمل العمومي موضوعا لها، سواء من طرف جهات سياسية، أو إدارية، أو قضائية.

وسنحاول في هذا الموضوع ربط تقييم السياسات العمومية بالجهوية المتقدمة، نظرا لما يكتسيه موضوع الجهوية من أهمية بالغة، ولما له من انعكاسات ايجابية على التنمية المحلية والجهوية، ولمزاياه العديدة التي تظهر في توزيع السلط، وتقريب مستويات القرار وتبسيط الإجراءات الإدارية، وإظهار الطاقات الجهوية، وتوظيفها العقلاني، وتحقيق الانسجام بين الأنشطة الاقتصادية، والمجالات الترابية، وكذا في قدرة الجهة على مواجهة المشاكل الاقتصادية، والاجتماعية، التي يصعب تدبيرها مركزيا، وهذا ما يجعل منها

[16] فرانسو لوميو ، دراسة السياسات العامة، الفاعلون و سلطتهم، ترجمة، عبد المالك إحزرير / فريد خالد، منشورات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية مراكش، سلسلة الكتب، العدد، 36 ، ص،175.

[17] مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص،17.

بالتالي الإطار المؤسساتي الملائم لتنسيق كل الأنشطة المرتبطة بالتنمية الترابية، ثم التنسيق بين المخططات التنموية الجهوية، والمخططات الوطنية، مما يجعلها صلة الوصل بين الهيئات اللامركزية الإقليمية، والجماعية، والهيئات الإدارية المركزية.

ونظرا لما تميزت به مستويات التنمية المجالية قبل وعند صدور الدستور الجديد لسنة 2011، وقبل صدور القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بقوانين المالية، والجهات والجماعات الترابية الأخرى، من اللاتوازن والتفاوت، حيث عانى المغرب ولازال من ثقل تلك اللاتوازنات المجالية التي طالت انعكاساتها السلبية العديد من الجماعات الترابية، فعلى المستوى الجهوي، فهذا الإشكال لم يقتصر على الجانب القانوني لهذه المؤسسة وصلاحياتها وطريقة تدبيرها فحسب، بل يقوم على أهمية التقطيع الجهوي الذي يشكل الإطار الجغرافي لسياسة التنمية الجهوية، والذي يهدف، بالأساس إلى توفير الإطار الترابي الملائم لقيام المؤسسة الجهوية بالوظائف، والمهام المسندة إليها بموجب القانون، مما ساهم في ظهور فوارق كبيرة بين الجهات في مجال النمو الاقتصادي، والتنمية البشرية، والاستفادة من الخدمات الأساسية، وتمركز الثروة الوطنية على الشريط الساحلي الممتد من طنجة إلى أكادير.

فإن دسترة تقييم السياسات العمومية في دستور 2011، يمكن أن يسهم في بلوغ توازن معقول بين مستويات التنمية في مختلف جهات المملكة، وتجاوز إشكالية اللاتوازن والتفاوت التي ظلت تطبع التنمية المجالية لعقود، في أفق تحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف المجالي بين مختلف الجهات، وتعني دسترة وظيفة التقييم جعله إلزاميا لكل سياسة عمومية، ولكل نتائجها، وحدودها، وفعاليتها، وعرض ذلك للنقاش العمومي .

إلى جانب دسترة هذه الوظيفة، ومن أجل تفعيل المبدأ الدستوري المرتبط بربط المسؤولية بالمحاسبة، تضمن الدستور مقتضيات أخرى لا تقل أهمية عنه، كما تضمنت القوانين التنظيمية المتعلقة بقوانين المالية، وبالجهات، والجماعات الترابية الأخرى عدة مقتضيات من شأنها أن تحدث نقلة نوعية في مجال الحكامة،والتدبير المجالي.

وبالرجوع إلى الدستور نجده ينص في الفقرة الرابعة من الفصل الأول منه، على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، ونص في الفصل 143 على أن الجهة تتبوأ، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد، وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات، فضلا عن تأكيده بأن مجالس الجهات تنتخب بالاقتراع العام المباشر، والفصل 136 ينص على أنه "يرتكز التنظيم الجهوي، والترابي على مبادئ التدبيرالحر، وعلى التعاون، والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

وبناء على مبدأ التدبير الحر، تتمتع الجهات بكامل الصلاحية والحرية في تدبير شؤونها بكل ديمقراطية - مع المساءلة – في تحديد، و بلورة اختياراتها، وصياغة برامجها في حدود ما يسمح به القانون، وبربطه بالجماعات الترابية، فهو يعني حرية واستقلالية هذه الجماعات في تدبير شؤونها، وتمتد هذه الحرية أو الاستقلالية لتشمل عناصر مختلفة في التدبير،وهذا ما يدفع إلى التمييز بينه، وبين اللامركزية، فالتدبير الحر تعبير عن الحريات المعترف بها للجماعات الترابية، فيما تشكل اللامركزية مبدأ التنظيم الإداري، رغم أنهما مفهومين دستوريين متكاملين ويدخلان في دينامية مشتركة.

كما أولى النص الدستوري أهمية قصوى لهيئات المجتمع المدني، ومكنها من مجموعة من الممكنات العملية للمساهمة في تدبير الشأن العام، وإنتاج القرار العمومي، سواء في مرحلة إعداده، أو تفعيله، أو عند مراقبته وتقييمه، كل ذلك في إطار خيار الديمقراطية المواطنة والتشاركية، فقد نص بشكل صريح في الفقرة الثانية من الفصل 12 على أن " تساهم الجمعيات المعنية بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية.....وكذا في تفعيلها وتقييمها " .

وينص الفصل 13على أن " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية، وتفعيلها، وتنفيذها وتقييمها " .

أما الفصل 139 فقد تحدث عن كون مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، مدعوة لوضع " آليات تشاركية للحوار والتشاور....."، وهو نفس الاتجاه الذي سارت عليه القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات، والجماعات الترابية الأخرى.

ويعد القانون التنظيمي، لقانون المالية رقم 130.13 ، دعامة أساسية لتجسيد وظيفة تقييم السياسات العمومية، وتوفير جانب من مقتضيات أجرأتها، ومن بين الأهداف التي جاء من أجلها هذا القانون التنظيمي، مواكبة الإصلاحات السياسية التي أقرها الدستور الجديد، وخاصة فيما يتعلق بالتأسيس للجهوية المتقدمة، وارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وتفعيل السياسات العامة للبلاد، وعلى هذا الأساس، فقد تم ترسيخ البعد الجهوي لمختلف السياسات العمومية في هذا القانون التنظيمي، الذي نص في المادة 38 – البند الثاني – منه، والتي دخلت حيز التنفيذ في فاتح يناير 2018 ، على أن نفقات الميزانية العامة تقدم داخل أبواب، نفقات التسيير، ونفقات التجهيز، ونفقات الاستثمار، ونفقات متعلقة بخدمة الدين العمومي، في فصول منقسمة إلى برامج، وجهات، ومشاريع، أو عمليات.

كما نص أيضا على تقديم نفقات كل مرفق من مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، داخل كل فصل في برنامج، وفي برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات، وكذلك تقديم نفقات كل حساب من الحسابات المرصودة لأمور خصوصية في برنامج، وعند الاقتضاء في برامج منقسمة إلى جهات ومشاريع أو عمليات.

وكان وراء تكريس البعد الجهوي في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، عدة أسباب أهمها؛ المكانة المتميزة التي أضحت تحتلها الجهة في التنظيم الإداري المغربي، ودور الميزانية العامة في التخفيف من حدة اللاتوازنات الجهوية.

كما جاء هذا القانون التنظيمي لتجاوز أحادية تصور، وانجاز السياسات العمومية الذي تتوقف عليه عملية التقييم ، ويتطلب تنزيل ذلك على أرض الواقع، الدخول في شراكات مع فاعلين من داخل الإدارة (مصالح اللاتركيز) وخارجها، أي الشريك الأول المتمثل في المؤسسة التشريعية، بالإضافة إلى فاعلين من القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وتتحدد دواعي الربط بين تقييم السياسات العمومية والقانون التنظيمي لقانون المالية، في كون هذا الأخير يعد السند القانوني القوي، والملزم لأية مقاربة معتمدة في مجال تأطير السياسات العمومية في كل مستوياتها ، سواء تعلق الأمرباعداد هذه السياسات، أو تنفيذها وحتى تقييم نتائجها، حيث أسندت صفة الدستور المالي للقانون التنظيمي لقانون المالية نظرا لأهميته في إتمام فلسفة تصور، وتنفيذ، وتتبع السياسات العمومية، التي يرسم الدستور ملامحها الأولى كوثيقة سياسية، ويعمل القانون التنظيمي لقانون المالية على تنزيل هذه الفلسفة، عندما يتناول في فصوله المختلفة كيفيات ذلك التصور، والتنفيذ، والتتبع الذي يؤطر السياسات العمومية، باعتبارها ترجمة عملية لمختلف البرامج، والالتزامات التي أخذها على عاتقه كل من يتولى تدبير الشأن العام.

ومن بين الأهداف الإستراتيجية لهذا القانون التنظيمي كذلك، تعزيز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية، وتقوية فعاليتها، ونجاعتها، ثم تعزيز تناسقها وإلتقائيتها وانسجامها، فضلا عن تقوية وإغناء دور البرلمان في المراقبة المالية، وفي تقييم السياسات العمومية، وتتضمن المادة 39 من هذا القانون التنظيمي معطى أساسيا في أجرأة عملية تقييم السياسات العمومية، وهو تحديد المسؤوليات، كما يضمن هذا القانون من خلال مضامينه شروط حاسمة للمساعدة على إنجاز مهمة تقييم السياسات العمومية، إذ يعمل على تأطير هويتها، لكون التقييم يتطلب سياسات عمومية مؤهلة لكي تكون موضوعا لهذه العملية.

وقد توخى القانون التنظيمي لقانون المالية 13. 130 ملاءمة المقتضيات الدستورية في ميدان المالية، لمواكبة الدينامية الجديدة للجهوية المتقدمة، والمساهمة في تقوية التكامل بين التدخلات على المستوى الترابي، وعليه، قام المشرع بتبني البعد الجهوي في هذا القانون التنظيمي عبر وضع مجموعة من الآليات، أهمها إعادة هيكلة تبويبات الميزانية، وتعزيز التعاقد المالي بين الدولة والجهات.

وباعتبار أن الجهة لا تعمل وحدها على تحقيق التنمية، وإنما هناك مؤسسات أخرى تعمل من أجل نفس الهدف، وأهمها المصالح اللاممركزة للوزارات داخل الجهات، والتي تملك برامج عمل خاصة بها، وتسهر على إعدادها، وتنفيذها، وتتبعها، على تراب الجهة،

وجب التساؤل حول مدى التقائية هذه البرامج مع برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس- مكناس موضوع الدراسة الذي اخترناه، لأن غياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق، أو تكامل، سيؤدي بالضرورة إلى فشل التنمية الترابية.

وعليه، سنتناول بالتحليل محتوى برنامج التنمية الجهوية، وبرامج عمل المصالح اللاممركزة لوزارة التربية الوطنية، والصحة، والتجهيز لجهة فاس مكناس ، لرصد مدى حضور لمبدأي الالتقائية، والتنسيق، في إعداد، وتنفيذ، وتتبع هذه البرامج.

أهميـــة الموضوع:

يحتل هذا الموضوع في الوقت الراهن أهمية بالغة، نظرا للتحولات التي بدأ يشهدها التدبير العمومي، وما تشكله وظيفة تقييم السياسات العمومية كنقطة ارتكاز أساسية في هذا التحول، الأمر الذي يتطلب تعميق البحث فيها، من أجل تفكيك جوانبها المختلفة، وتحليلها، قصد إزالة اللبس الذي ما زالت تعرفه، وخصوصا أنها من بين المواضيع " الجديدة القديمة" التي تتقاطع في دراستها حقول علمية متعددة، حيث نجد حقل العلوم السياسية، وحقل القانون الدستوري، وحقل العلوم الإدارية، وحقل المالية العمومية، وحقل علم التدبير الذي يتناولها من الجوانب المرتبطة بتدبير، وإدارة المشاريع، والقدرة على إنجازها، وتحقيق أهدافها كما هو مخطط لها انطلاقا من اعتماد حسن القيادة، والتوجيه للموارد المتاحة بشكل ناجع وفعال.

وتزداد أهمية الموضوع، بالنظر لما عرفه المغرب من تحولات اقتصادية، وديموغرافية، ومجالية عميقة، استدعت إيجاد أجوبة جهوية لتحقيق التوازن، والتضامن المجالي، فبعد مرحلة طويلة من البناء، وإعادة بناء السلطة حول الدولة، أصبح مغرب اليوم أمام ضرورة السعي إلى تحقيق التنمية من الأسفل، بدل الارتكاز على محاولات بث الدينامية الاقتصادية من الأعلى، هذه الضرورة تضع في الواجهة المسألة الجهوية، فالجهة هي الوسيط المثالي بين الوطني والمحلي، وإن كان هذا الأخير قد عجز عن إعطاء أجوبة في مستوى تحديات ورهانات المرحلة.

إن أهمية الجهوية، اليوم، تستدعي تجاوز إطارها السابق، حيث انتقلت من مؤسسة صورية إلى مؤسسة حية تقدمية، وبحكم جدلية المقتضيات المؤسساتية، وتهيئة المجال، فإن إنجاح الجهوية يستدعي إعادة نظر جذرية في تنظيم، وأنماط عمل وتمفصل الجهة.

وقد دفعت ضرورة التجديد المغرب إلى السعي للإصلاح في إطار الجهوية المتقدمة التي اقترحها جلالة الملك في خطاب 3 يناير 2010، حتى تتأقلم الجهة مع مغرب اليوم، وتكون إطارا للأجوبة على التحديات التي تواجهها.

وقد أبانت التجربة والممارسة عن مدى عجز الجهة في تحقيق تنمية شمولية، ومتوازنة في جميع الجهات، فضلا عن استمرار الاختلالات على مستوى التنمية بالجهات، ولعل مرد ذلك إلى قلة الإمكانيات المالية، وسوء التدبير، بالإضافة إلى ضعف الاختصاصات، ومحدوديتها، مقارنة مع حجم الجهة، كأكبر جماعة ترابية، يلقى على عاتقها مسؤولية تحقيق تنمية متوازنة في جميع المجالات على الصعيد الجهوي، الأمر الذي استدعى تأهيل الجهة، قانونيا، ومؤسساتيا لتجاوز كل هذه الإكراهات والاختلالات، وهو ما حدث بالفعل مع صدور الدستور الجديد سنة 2011، ثم القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات، والجماعات الترابية الأخرى.

كما كان لدسترة وظيفة تقييم السياسات العمومية في دستور2011، خطوة مهمة لتوجيه وتحديث العمل العمومي، والمساهمة في بلوغ التوازن المنشود بين مستويات التنمية في مختلف جهات المملكة.

إشكالية الموضوع :

إن الهدف من عملية تقييم السياسات العمومية، هو تحسينها، وجعلها تترك آثارا إيجابية على المستهدفين، واستخلاص الدروس، وهو ما يطرح ضرورة تحديد الاستراتيجيات المعتمدة من طرف مختلف الفاعلين، والمتدخلين، الرسميين، وغير الرسميين في عملية التقييم هاته، وتحديد الآليات، والإمكانيات الضرورية لتطبيق هذه الإستراتيجيات قي اتجاه بناء ترسانة المحاسبة والمساءلة.

كما أن الربط بين وظيفة التقييم، والجهوية المتقدمة من خلال إخضاع برامج الدولة التي تتعلق بالتنمية الجهوية، وبرامج التنمية الجهوية للتقييم، من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق توازن معقول بين مستويات التنمية في مجموع جهات المملكة، وهنا نثير الإشكالية الرئيسية للموضوع:

أي دور لتقييم السياسات العمومية في تحقيق الالتقائية والتكامل بين برامج الدولة وبرامج التنمية للجهات على صعيد التراب الجهوي؟ وكيف يمكنه أن يساهم في بلوغ توازن معقول بين مستويات التنمية في مختلف جهات المملكة ؟

تتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية هي كالآتي :

- لماذا تقييم السياسات العمومية؟ وما هي الحاجة التي تفرض الأخذ به، في ظل وجود مجموعة من آليات الرقابة بنوعيها التقليدية والحديثة؟

- ما هي مداخل انخراط البرلمان في تقييم السياسات العمومية بالمغرب؟ وما هي الآليات التي استحدثها الدستور الجديد لهذه الغاية؟ وهل استطاع مع دستور 2011 الانتقال من منظومة رقابية تقليدية إلى منظومة برلمانية تقييمية؟

- ما هي أهم المقتضيات التي جاء بها الدستور، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى التي من شأنها أن تحدث نقلة نوعية في مجال الحكامة والتدبير المجالي؟ وضمان تحقيق العدالة والإنصاف المجالي؟

- ما هي أشكال تبني القانون التنظيمي رقم 130/13 لقانون المالية للبعد الجهوي؟

- ما مدى الإسهام المتوقع والممكن للديمقراطية التشاركية بشتى أدواتها الدستورية في الدفع نحو تنمية مجالية متوازنة؟

- كيف سيتم التنسيق والملاءمة بين سياسات، وبرامج الدولة من جهة، وبرامج التنمية الجهوية من جهة أخرى؟

- ما هي المناهج و الأدوات الواجب تطويرها في إطار تقييم السياسات العمومية للدفع نحو موازنة التنمية المجالية في مختلف الجهات ؟

فرضيـــــات البحث:

لقد قمنا في هاته الأطروحة باعتماد ست فرضيات تتجلى فيما يلي:

1- ننطلق في هذا البحث من فرضية أولى مفادها أن المنظومة القانونية المؤطرة لعملية تقييم السياسات العمومية، باختلافها وتنوعها (الدستور، والقانون التنظيمي للمالية الجديد، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات، والجماعات الترابية الأخرى، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان...)، هي منظومة كافية لمأسسة وتعزيز عملية التقييم، وإسنادها إلى البرلمان طبقا للفصل 70 من الدستور إلى جانب وظيفتي التشريع والمراقبة.

2- إن المشاكل المتراكمة التي أفرزها تدبير الشأن العام المحلي في المغرب، وما خلفته من ضعف وتفاوت في التنمية بين جهات المملكة، كما تشهد على ذلك المؤشرات السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية...الخ، (بل أكثر من ذلك، فإن النموذج التنموي برمته أصبح موضع تساؤل وانتقاد حاد)، لا يمكن إيجاد مخرج لها إلا من خلال الأخذ بالسياسات العمومية وتقييمها.

3- يمكن لتقييم السياسات العمومية أن يسهم في بلوغ توازن معقول بين مستويات التنمية في مختلف جهات المملكة، وتحقيق الالتقائية والتكامل بين برامج الدولة، وبرامج التنمية للجهات، والجماعات الترابية الأخرى على الصعيد الجهوي، ما دام أن القاسم المشترك أو نقطة الالتقاء والتقاطع بين السياسات العمومية والجماعات الترابية هي التنمية، فإذا كانت الجماعات الترابية كتنظيم لا مركزي تهدف إلى تحقيق التنمية، فإن السياسات العمومية تقدم المنهج الكفيل ببلوغ هذه الغاية.

4- إن منطق التجزيء والفصل الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة، وغياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق أو تكامل يؤدي بالضرورة إلى هدر الزمن التنموي ومن ثم فشل التنمية الترابية على المستوى الترابي.

5- إن المقاربة الترابية وما تقتضيه من إشراك للفعاليات المحلية في إعداد رؤية ترابية مندمجة عبر إعداد برامج التنمية الجهوية، والبرامج التنموية الإقليمية، وبرامج العمل الجماعية، تساهم لا محالة في ضمان التقائية وتكامل التدخل العمومي على المستوى الترابي

وتوافقه مع انتظارات المواطنين، وتفعيل ذلك عن طريق عقود - برامج بين الدولة والجهات.

6- إن تقليص التفاوتات بين جهات المملكة الإثنتى عشرة، وتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة، يحتم (إلى جانب الأخذ بآلية التقييم) العمل على إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق ذلك، وبما يفتح آفاقا واعدة للجهات من قبيل تنزيل الميثاق الوطني للاتمركز الإداري،...

المنهج المعتمد:

للإجابة عن الإشكالية المحورية والأسئلة المتفرعة عنها، واختبار مدى صحة الفرضيات السابقة من عدمها، فقد ارتأينا الاعتماد على **المقاربة القانونية،** التي تكمن أهميتها في جرد مختلف الظواهر، والتطبيقات القانونية وتحديدها، وكذا مدى انخراطها في القضايا التي تطرحها الممارسة العملية للنصوص.

بالاضافة إلى الاعتماد على **المنهج المقارن،** الذي يقوم بالمقارنة والقياس بين أوجه التشابه والاختلاف بين ظاهرتين أو موضوعين أو أكثر، كما يساعد هذا المنهج على فهم البحث موضوع الدراسة من خلال المقارنات التي توضح نقاط الالتقاء والاختلاف الموجودة في البحث، انطلاقا من مقارنة ما أسس له التشريع المغربي مقارنة بتجارب أجنبية في تقييم السياسات العمومية والجهوية المتقدمة.

كما سنعتمد **المنهج الوصفي،** وذلك من أجل إعطاء صورة لواقع تقييم السياسات العمومية على الصعيد الترابي للمملكة.

ونظرا للمزايا التي يوفرها اعتماد منهج أو تقنية دراسة الحالة، فقد تم توظيف هذا المنهج لدراسة برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس – مكناس لسنة 2017 – 2022، وبرامج عمل بعض المصالح اللاممركزة بنفس الجهة، مع الاستعانة بالمنهج الإحصائي.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية، والأسئلة المتفرعة عنها، وإيجاد خيط رابط بينها فقد اعتمدنا التقسيم الثنائي المعتمد في الجامعات المغربية، وكليات الحقوق تحديدا، حيث

يتكون البحث من قسمين، كل قسم يتفرع عنه فصلين، وكل فصل ينقسم إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين، وكل مطلب إلى فرعين، وكل فرع إلى فقرتين...

بناء على ذلك وللإحاطة بمختلف القضايا والإشكالات، ومحاولة الإجابة عنها، وإثبات أو دحض الفرضيات التي انطلقنا منها في هذا البحث، فإننا سوف نعتمد خطة البحث التالية:

❖ **القسم الأول: تقييم السياسات العمومية: مقاربة نظرية، مؤسساتية وقانونية**

- **الفصل الأول: دور البرلمان والمؤسسات المساعدة له في تقييم السياسات العمومية**
- **الفصل الثاني: المستجدات الدستورية والتنظيمية لتعزيز تقييم السياسات العمومية**

❖ **القسم الثاني: الجهوية المتقدمة ورهان التنمية الشاملة والمتوازنة**

- **الفصل الأول: تكامل والتقائية السياسات العمومية الوطنية والترابية**
- **الفصل الثاني: توازن التنمية بين الجهات: الإكراهات وآليات التجاوز**

القسم الأول :
تقييـــــم السياســـــات العمومية:
مقاربة نظرية مؤسساتية وقانونية

إن تقييم السياسات العمومية وما ينتج عنه من تقارير، وتوصيات، وتشخيص لكيفية إنجاز السياسات، والبرامج العمومية، يعتبر عملية، وأداة لوضع السلطات العمومية، والفاعلين السياسيين، والرأي العام في صورة هذا الإنجاز وجوانب قوته، و جوانب ضعفه أو اختلالاته إن وجدت.

وكثيرا ما يثار الجدل حول الأسباب، والعوامل التي تقف وراء البون الشاسع بين الأهداف المسطرة لسياسة عمومية، أو لبرنامج أو مشروع، والنتائج المحققة في الميدان، ولماذا تعجز عن بلوغ أهدافها، وتحقيق النتائج والآثار والانعكاسات التي وضعت من أجلها، مما جعلها عرضة للفشل رغم رصد كل الإمكانيات المادية والبشرية واللوجستية...

هذه الإشكالية دفعت المهتمين والمختصين إلى تكريس جهودهم للبحث عن أنجع السبل لتجاوز هذه الوضعية، ومضاعفة فرص نجاح السياسات والبرامج والمشاريع العمومية، من خلال تدبير يرتكز على الفعالية والنجاعة، من أجل تحسين الأداء والرفع من المردودية، والفعالية والنجاعة، بعدما كانت، ولأمد طويل، تقتصر على القطاع الخاص، أصبحت اليوم ضرورة حيوية، وحاجة ملحة بالنسبة للتدبير العمومي، وذلك نتيجة لمجموعة من الأسباب، والتحولات الداخلية، والدولية.

الشيء الذي جعل التقييم يطفو على السطح كحاجة ملحة من أجل تحسين السياسات العمومية، وجعلها تنتج آثارا إيجابية على المستهدفين، واستخلاص الدروس من أوجه النجاح، أو النقص، أو الإخفاق في أي سياسة عمومية، إذ يبقى الهدف العام هو تحقيق التنمية المتوازنة وبالجودة المطلوبة، وجعل الإنفاق العمومي منتجا للآثار المتوخاة، وتحسين المؤشرات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وفي مجال الخدمات الاجتماعية.

وعليه، فالتقييم كما سوف نتعرف على ذلك، لا يعني اختزاله في مجرد آلية ذات طابع تقني، بقدر ما يقدم تصورا متكاملا تنصهر فيه مجموعة من العناصر التنموية والاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية.

وجاء الدستور الجديد لسنة 2011 ليضع قواعد جديدة تتعلق بفصل السلط، وبتقوية دور البرلمان، وخاصة على مستوى مناقشة وتقييم السياسات العمومية، وبإحداث مؤسسات

دستورية استشارية تساعد المؤسسة البرلمانية على مستوى ممارستها لوظائف المراقبة والتقييم.

إلى جانب دسترة وظيفة تقييم السياسات العمومية وتفعيلا للمبدأ الدستوري المرتبط بربط المسؤولية بالمحاسبة، تضمن الدستور مقتضيات أخرى لا تقل أهمية عنه، كما تضمنت القوانين التنظيمية المتعلقة بقوانين المالية، وبالجهات والجماعات الترابية الأخرى عدة مقتضيات من شأنها أن تحدث نقلة نوعية في مجال الحكامة والتدبير المجالي، ودعم وتعزيز مهمة تقييم السياسات العمومية.

وللإحاطة بموضوع التقييم، وفك خيوطه المتشابكة، وتحديد المتدخلين فيه وما يطرحه من إشكالات على مستوى التنسيق والانسجام، سوف نخصص الفصل الأول لمفهوم، ونشأة، و تطور هذا المفهوم، وأهدافه، ومرتكزا ته... وغيرها من الجوانب الهامة التي سوف نناقشها فيه، كما سنتطرق كذلك لدور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، والمؤسسات المساعدة له (خاصة المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، دون إغفال المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية في هذا المجال، ونعني بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة، والقانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية (الفصل الثاني)، وبناء عليه فإن التقسيم المعتمد في هذا القسم جاء كما يلي :

<u>الفصل الأول</u>: دور البرلمان والمؤسسات المساعدة له في تقييم السياسات العمومية

<u>الفصل الثاني</u>:المستجدات الدستورية والتنظيمية لتعزيز تقييم السياسات العمومية

الفصل الأول : دور البرلمان و المؤسسات المساعدة له في تقييم السياسات العمومية

يعد البرلمان من بين أهم الفاعلين الرسميين في مجال السياسات العمومية، وذلك لكونه يمثل الإرادة العامة، حيث إنه يتكون من ممثلي الأمة الذين يتم اختيارهم عن طريق صناديق الاقتراع، وهذا ما ينص عليه الفصل الثاني[18] من دستور 2011.

وطبقا للفصل 70 من الدستور، فالبرلمان يتولى ممارسة ثلاثة اختصاصات تتمثل في التشريع والرقابة على العمل الحكومي، وتقييم السياسات العمومية، الذي يعتبر من أهم الاختصاصات الجديدة التي نص عليها الدستور الجديد، وأناطها بالبرلمان، وهذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من الفصل المذكور أعلاه من الدستور: "أن يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة ويقيم السياسات العمومية"، وفي السياق نفسه تنص الفقرة الثانية من الفصل 101 على أن "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية و تقييمها".

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن من إيجابيات دستور2011 على مستوى صلاحيات البرلمان، هو تضمينه لآلية تقييم السياسات العمومية من ضمن الآليات البرلمانية لمراقبة العمل الحكومي ومساءلة نجاعته، وما دامت السياسات العمومية هي تعبير عن حصيلة الدولة من القرارات التنموية، وعملها المؤسساتي وفق ما يخوله لها الدستور من صلاحيات للعمل، فإن تقييمها يعتبر من الأدوات الرئيسية في عملية صناعة القرار السياسي.

ولضمان فعالية تقييمه للسياسات العمومية أضحى من حق البرلمان أن يلجأ إلى المجلس الأعلى للحسابات، قصد طلب المشورة، والمعلومات الكافية لمساعدته في المجالات المتعلقة بمراقبة، وتقييم المالية العامة[19]، مما قد يمكنه من المعلومات، والخبرات الكافية في عملية تقييمه للقرارات التي تعتمدها الحكومة في شتى المجالات والأصعدة[20]، كما أصبح

---

[18] الفصل الثاني من الدستور ينص على « السيادة للامة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها..."

[19] الفصل 148 من دستور 2011

[20] عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي – بحث في المؤسسة و المؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، سلسلة دراسات و أبحاث، مجلة القضاء المدني، دار نشر المعرفة، الرباط، طبعة 2017، ص، 99-100.

بإمكانه أن يستعين بالخبرات، والقدرات العلمية، والمؤسساتية " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي" من أجل طلب المشورة في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي، واجتماعي، وبيئي[21].

ومن هنا نسجل أن موضوع تقييم السياسات العمومية في المغرب، أصبح مدخلا حقيقيا لإرساء حكامة جيدة محليا ووطنيا، ذلك أن السلطات العمومية بحاجة للتوفر على مؤشرات حقيقية تسمح بعقلنة عملها، وتدبير وسائلها بشكل أمثل، والتمكن من تقييم الآثار الحقيقية لبرامجها، وسياساتها التنموية.

ونظرا لحداثة تقييم السياسات العمومية، سوف نحاول في هذا الفصل التعرف أولا على مفهوم تقييم السياسات العمومية، وتمييزه عن المفاهيم المشابهة، ونشأته، ومرتكزاته، وأهدافه والمنهجية التي تعتمد فيه، وغيرها من الجوانب الهامة التي سوف نناقشها (المبحث الأول)، قبل أن نتطرق إلى دور البرلمان والمؤسسات المساعدة له في (المبحث الثاني)، لأن هناك العديد من الأسئلة التي تستدعي منا الإجابة عنها:

هل التقييم مجرد أداة رقابية، أم إنه مجرد تكرار للأدوار التي تقوم بها العديد من الأدوات الرقابية، ولاسيما الحديثة منها؟ وهل تغني هذه الآليات عن الأخذ بالتقييم؟ وما هي الممكنات التي يتيحها التقييم؟ ثم هل تقف عند ما هو رقابي أم تتجاوزه لما هو تدبيري ولما هو سياسي؟ ووفق أية منهجية وبأية آليات؟

وإذا أسقطنا التقييم على الحالة المغربية، فما دوره ومكانه ضمن منظومة التدبير العمومي بالمغرب؟ وما العمل من أجل ضمان ترتيب التقييم لجميع آثاره، وليلعب دوره كاملا في تأهيل السياسة، والإسهام في تطوير المناهج التدبيرية ؟

للإجابة عن هذه الأسئلة والإشكالات التي تنضاف إليها والتي انطلقنا منها في المقدمة سنناقش الموضوع في المبحثين التاليين :

المبحث الأول : التقييم براديكم جديد لحكامة جيدة

المبحث الثاني : دور البرلمان والمؤسسات المساعدة له في تقييم السياسات العمومية

[21] الفصل 152 من دستور 2011

المبحث الأول : التقييم براديكم جديد لحكامة جيدة

أول من استعمل هذا المفهوم داخل حقل تحليل السياسات العمومية، هو عالم السياسة " بيتر هال " Peter Hall، وذلك عندما قام بالمقارنة بين السياسات الماكرو اقتصادية لعدة دول أوروبية، بحيث حاول الباحث فهم وتحديد الأسباب التي دفعت الدول المعنية إلى تبني سياسات اقتصادية مختلفة، والتي كانت تحكمها محددات نفس السياق التاريخي.

ويشكل البراديكم أو الأنموذج (paradigme)[22] أحد القضايا والمحاور الأساسية التي ارتبطت باسم المفكر الأمريكي "توماس كوهن" في كتابه "بنية الثورات العلمية". والصورة التي يمكن أن نلخص من خلالها مفهوم البراديكم، هي أن الأنموذج السائد في مرحلة معينة، والذي بناء عليه يتم قراءة، وتفسير، وفك شفرات ورموز، وتقديم الحلول للإشكاليات المثارة في مجال معين، يصير عاجزا عن الإجابة عن الأسئلة والإشكالات المستجدة كما في السابق، ليفسح المجال أمام صعود براديكم جديد لديه قدرة على التعاطي مع هذه المشكلات، وتقديم حلول وإجابات عنها، ليعوض بذلك البراديكم أو الأنموذج القديم. وإذا كان ظهور أنموذج بالمعنى الذي ذكرناه يجعله يدخل في منافسة، و صراع مع الأنموذج القديم، وهو ما يعرف ب (le conflit des paradigmes)[23] فإن الأمر قد يختلف بعض الشيء بالنسبة للتقييم، الذي وإن جاء لتجاوز العديد من مظاهر المحدودية التي اعترت المفاهيم التي كان معمولا بها، لكنه في نفس الوقت حاول أن يثبت مكانته، دون أن يقصي أو يزيح المفاهيم التي سبقته، مما يعني أن التقييم قام بدور تحفيزي بالنسبة لهذه المفاهيم، إذ جعلها تسعى إلى تطوير وتحديث آليات ومناهج اشتغالها.

---

[22] اختلفت الترجمات التي أعطيت لهذا المفهوم بين "النموذج الإرشادي" و "الجذور الأصلية أو المشتركة"، و"ألبراديكم"، و "العلاقة الجدولية" ...الخ.

إيان كريب، "النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابر ماس"، ترجمة محمد حسين غلوم، سلسلة عالم المعرفة العدد 244، نيسان 1999، ص، 205.

النموذج المعرفي يتضمن أربع عناصر، مبادئ ميتافيزيقية (مبادئ ميتافيزيقية عامة تؤطر اليوم الحقل السياسي، مثل التمسك بحقوق الإنسان، رد الاعتبار للفرد و / أو المجتمع المدني) فرضيات، منهجيات، و آليات خاصة، في المعنى الضيق، لا يمكن الحديث عن براديكم إلا إذا توافرت هذه المكونات مجتمعة في نفس الوقت لتشكيل ما سماه كوهن فيما بعد بالمصفوفة التأديبية.

Yves surel, « les politiques publiques comme paradigme », in : « la construction du sens dans les politiques publiques », sous la direction de Alain Faure, Gilles pollet et Philippe warrine. Ed L'Harmattan, 1995, P 129.

[23] إدريس هواري، البراد يم و السلطة وجهة "نظر يفوت"، مجلة مدارات فلسفية، العدد 16، 2008، ص، 37.

نستنتج مما سبق أن التقييم يندرج ضمن هذا السياق، من خلال تقديمه لمنظور جديد للتدبير العمومي يرتكز أو يعتمد على الفعالية، والنجاعة، والمردودية (المطلب الأول) انطلاقا من المنهجية التي تعتمد فيه (المطلب الثاني).

المطلب الأول : ماهية و أهداف التقييم

في ظل وجود مجموعة من آليات الرقابة بنوعيها التقليدية و الحديثة، يثار السؤال عن الحاجة إلى التقييم، وهو ما يستوجب منا الإحاطة بهذا المفهوم لاستكشافه، وتمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة (الفرع الأول)، كما أن خصوصية وتميز التقييم تتضح أكثر من خلال دوره ومساهمته في الأهداف التي يحققها، والتي مكنته من لعب دور هام وجعلته يحظى بمكانة محورية في مجال التدبير العمومي، والسياسات العمومية بشكل عام (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مفهوم التقييم وتمييزه عن المفاهيم المشابهة

سنتطرق في (الفقرة الأولى) من هذا الفرع لمفهوم التقييم، ونشأته وتطوره، وأنواعه وموضوعه، من أجل تمييزه عن المفاهيم المشابهة له في (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى : مفهوم التقييم، نشأته وتطوره، أنواعه وموضوعه

أولا : مفهوم التقييم

رغم حضوره الواسع داخل الحقول العلمية، والسياسية، والإدارية، فإن مفهوم التقييم تتجاذبه العديد من التعريفات.

فمصطلح التقييم (évaluation) مشتق من الفعل اللاتيني « valeré » الذي يعني القيمة، و بالنتيجة فإنه يهم إعطاء قيمة لشيء أو حدث.[24]

ويعرفه معجم السياسات العمومية، باعتباره يشكل "المنهجية العلمية التي تفحص بشكل موضوعي و مدقق مسار نتائج، و آثار سياسة، أو برنامج عمومي، بناء على معايير محددة، تمكن من إعداد حكم حول قيمته ومساهمته، إنها تجميع معطيات حول التدخلات

[24] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation dans l'action publique, étude de l'évaluation d'un programme européen », Ed L'Harmattan, 2000, p 56.*

العمومية بغرض إنتاج معطيات ذات مصداقية، ملائمة ويمكن توظيفها في الفعل العمومي.[25]

إن تقييم سياسة ما كما يرى ذلك "J.p Nioche" هو سعي إلى تقدير آثارها الفعلية بكيفية سليمة، فآثار هذه السياسة يمكن قياسها انطلاقا من مستويات مختلفة؛ الإمكانيات المستعملة، النتائج المحققة ثم الآثار المتوقعة والغير المتوقعة على الجمهور خاصة ما تعلق بتغيير السلوكات والتمثلات[26]، فإذا أخذنا بالتعريف الواسع لمفهوم التقييم فإنه يمكننا إعادة اكتشاف دوره الأصلي في خلق مساطر الرقابة الإدارية.

ويعتبر التقييم، حسب الباحث الفرنسي الشهير جون لوكا "Jean Leca "، الرئيس السابق للمجلس العلمي للتقييم بفرنسا، " نشاط علمي يهدف إلى جمع، تحليل وتفسير المعلومات المرتبطة بالتنفيذ، وآثار الإجراءات المتبعة للتأثير في وضعية اجتماعية، والتحضير لاتخاذ تدابير جديدة.[27]

ويعرف كل من" Frédéric Varone " و " Steve Jacob " تقييم السياسات العمومية بأنه " قياس التأثيرات الخاصة بالسياسة العمومية المعنية (موضوع التقييم) وإعطاء حكم قيمة، بناء على معايير محددة، حول هذه التأثيرات، سواء كانت منتظرة أو غير منتظرة، مرجوة أو ضارة، مباشرة أو غير مباشرة، سببتها السياسة (المعنية) على المدى الطويل أو القصير.

---

[25] *Dictionnaire des politiques publiques, sous la direction de Boussaguet, Sophie Jacquot, Pouline Ravinet, 3ème édition, 2009, p 258.*

[26] *Jean Pierre Nioche « l'évaluation des politiques publiques en France », in J , P. Nioche et Robert. Poinsard « l'évaluation des politiques publiques », Économica, 1984.*

وارد في كتاب، السياسات العمومية، بيير ميلر، ترجمة عبد الله أحزر ير، مطبعة مكتبة سجلماسة، طبعة 2018، ص، 118.

[27] *Pierre Muller, « les politiques publiques », que sais-je ?, PUF, 1990, p, 118.*

وتم تعريفه كذلك بأنه "إصدار حكم حول شيء معين استنادا إلى قيمته الحقيقية أو الافتراضية، وفيما يتعلق بالسياسات العمومية، فالتقييم هو وظيفة تعنى بتقدير الآثار المرتقبة من فعل أو نشاط حكومي"[28]

وقد حرص "إريك مونيي" على إبراز خاصية تعدد المعاني التي تميز التقييم وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الوقوع في خلط حسب هذا الأخير، فالتقييم " يحيل على عمليات متنوعة يندرج ضمنها التشخيص، والتتبع، ودراسة الجدوى، والحصيلة... والقاسم المشترك بينها والذي يعطي للتقييم خصوصيته، يكمن في تركيزها الشديد على فعل، أو إجراء معين للسلطات العمومية (une action donnée des pouvoirs publics) ويقول إن تقييم نشاط معين، يعني تحديدا، تحليل تأثيراته، ومدى سريانه وأهدافه، للتمكن من تشكيل هذا الفعل، وإعادة توجيهه، أو تتبعه.[29]

لقد أدركت العديد من الدول المتقدمة (كندا، وأمريكا، وبريطانيا، وفرنسا، وسويسرا) خلال الستينات من القرن الماضي، الأهمية الاقتصادية، والسياسية والتقنية لتقييم برامج التنمية، هذا الوعي هو نتيجة لأسباب مختلفة نذكر منها :

- الأهمية المرتبطة بتحسين الموارد والتدبير الاستراتيجي للبرامج.
- رهانات الديمقراطية والشفافية[30].

كما أدلت مجموعة من المنظمات والهيئات بدلوها في تعريف هذا المفهوم، وفي مقدمتها الأمم المتحدة، فحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي programme Nations (Unies pour le développement (PNUD فإن التقييم هو "تقدير دقيق،

---

[28] Jean- Claude Thoenig, « l'analyse des politiques publiques, in, « les politiques public, traité de science politique public sous la direction de madeleine », Grawitz et Jean Leca, PUF, 1985, p, 33.

[29] Eric Monnier « évaluation des politiques publiques méthodes et pratiques », in : problèmes politiques et sociaux – N° 599,la documentation française,6 janvier 1989, p,6.

[30]Frédéric Varone et Steve Jacob, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif » ,in :Revue internationale de politique comparée, 2004/2, Vol.11,p,272

وصارم ومستقل للعمليات التي جرى تنفيذها أو في طور الإنجاز، يرمي الوقوف على درجة تحقيق الأهداف المحددة والمساهمة في اتخاذ القرارات".[31]

وتعرف منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، L'organisation de coopération développement économiques (OCDE) التقييم بأنه "تحليل استرجاعي" (analyse rétrospective) لمشروع، أو برنامج أو سياسة، يهدف إلى تحديد مواطن النجاح، والإخفاق فيه، واستخلاص الدروس للمستقبل"[32]

ويراد بالتقييم حسب المجلس العلمي للتقييم بفرنسا (le conseil scientifique de l'évaluation (CSE))[33] "نشاط يتمحور حول تحليل، وتفسير المعطيات المرتبطة بتنفيذ النشاط العمومي، وانعكاساته، قصد التدخل بشأن وضعية معينة، واتخاذ تدابير جديدة"[34].

وينص المرسوم رقم 82-90 المحدث للمجلس العلمي للتقييم بفرنسا، في مادته الأولى على أن "تقييم سياسة عمومية، يكون الهدف منه هو البحث فيما إذا كانت الوسائل القانونية، والإدارية، والمالية الموظفة، بإمكانها تحقيق الآثار المرتقبة من هذه السياسة، وبلوغ الأهداف المحددة لها".

وركز المرسوم رقم 98-1048 ل 18 نونبر 1998 المتعلق بتقييم السياسات العمومية في تعريفه للتقييم على مفهوم أساسي لم يرد في النص السابق، وهو مفهوم الفعالية (l'efficacité)، وهو تطور مهم للغاية نظرا للدلالة والقيمة التي يكتسيها هذا المفهوم في التدبير العمومي.

وفيما يتعلق بالموضوع، يشمل التقييم ميادين ذات طبيعة متنوعة (سياسات، برامج، مشاريع...) وحسب المنظمة الدولية العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الأنتوساي)،

---

[31] Programme des nations unies pour le développement (PNUD), « Guide de la planification, de suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement », PNUD 2009, P, 20.

[32] Base de données de L'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, 2007/2008.

[33] المجلس العلمي للتقييم أحدث في فرنسا سنة 1990، بمقتضى المرسوم رقم 82-90 الصادر بتاريخ 22 يناير 1990.

[34] Jean-Pierre Gandin, « l'action publique sociologie et politique », presse de sciences politiques, ed DALLOZ, 2004, P, 181.

التقييم يمكن أن ينصب أيضا حول تقييم آخر[35]، ويمكن أن يتمحور حول المجالات التالية (سياسة عمومية، وبرنامج، ومشروع، ومساطر، ومقتضيات تشريعية أو تنظيمية، وجهاز، وبنية...)، التي يمكن أن تهم مستويات ترابية مختلفة (محلي، وجهوي، ووطني، ودولي) وأيضا مختلف القطاعات (الصحة، والتعليم، والبيئة...).

ثانيا : نشأة التقييم وتطوره

إن تقييم السياسات العمومية ليس وليد اليوم، بل تعود جذوره إلى مراحل سابقة، بحيث نجد أن هناك من يؤرخ لبداية ظهوره بأوائل القرن التاسع عشر، مثل Y. Lincoln و E. Guba، في حين نجد أن J.Mayne، في مجال الفعل أو النشاط العمومي يرى أن الاستعمال الأول للتقييم يعود إلى عقد الستينات، وكان ذلك تحديدا في الولايات المتحدة الأمريكية (خاصة مع المشاريع الاجتماعية ل "المجتمع الكبير)، التي أطلقها الرئيس جونسون.

فالولايات المتحدة الأمريكية التي كانت مهد السياسات العمومية وتحليلها هي نفسها "دولة المنشإ " بالنسبة للتقييم، فهذا الأخير ظهر في الو.م.أ، ثم انتشر بعد ذلك على نطاق واسع.

لم تكن حيازة الولايات المتحدة الأمريكية لقصب السبق في الأخذ بالتقييم محض صدفة، بل هناك العديد من العوامل المختلفة التي حدت بالأمريكيين للجوء إلى التقييم، والتي قد تعطينا انطباعا أوليا عن بعض خصائص التقييم، يجمل جان كلود تويغ، أهم هذه العوامل في ضغط التقاليد العلمية، والبحث عن تقنيات تتميز بالصرامة، والحيثيات المؤسساتية، ثم تقسيم الميزانيات العمومية في شكل برامج.[36]

وبعد الانتشار الذي سيعرفه التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية ستنخرط فيه على التوالي العديد من الدول، مثل كندا التي سيفرض فيها البرلمان على الوكالات التنفيذية

---

[35] *Hajar Mansouri, « le parlement évaluation : les leçons des expériences étrangers », mémoire pour l'obtention du diplôme des études supérieurs approfondis, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université Mohammed V Souissi, Année universitaire 2009-2010, P, 75.*

[36] *Jean - Claude Thoenig,« l'analyse des politiques publiques », in : « les politiques publiques » op. cit, P, 23.*

(agences exécutives) ابتداء من سنة 1978 أن تتوفر على خلايا للتقييم، تولى مكتب مركزي مهمة التنسيق بينها، وبالنسبة للسويد وانجلترا يشكل الإفتحاص مدخلا نحو الأخذ بالتقييم، بينما الوكالات اليابانية للتدبير والتنسيق (So musho) سوف تدخل في اعتبارها بشكل أكبر التدبير الإداري.

ويؤكد Gael Baron أن وثيرة انتشار وتطور تقييم السياسات العمومية كانت أقوى في أمريكا الشمالية منه في أوروبا، التي وصلتها الموجات الأولى للتقييم خلال سنوات السبعينات، (ألمانيا، والسويد، والمملكة المتحدة، والنرويج وهولندا)، وبالنسبة لباقي الدول الأوروبية فقد ظلت هذه الممارسة هامشية، ولم تلجأ إلى استعمال التقييم إلا ناذرا وبشكل معزول، وذلك إلى حدود سنوات الثمانينات.[37]

ولم يتم تعميم التقييم في أوروبا إلا مع مطلع سنوات التسعينات، ففي الاتحاد الأوروبي مثلا، فإن تقييم المشاريع المستفيدة من تمويلات الصناديق الأوروبية المهيكلة لم يعد إجباريا إلا منذ سنة 1993.

أما فرنسا فلم تكن مهيأة للانخراط بسلالة ويسر أكبر في الأخذ بالتقييم، نظرا لمجموعة من الخصائص التي ظلت تميز التجربة السياسية الفرنسية، والتي تطلبت بعض الوقت من أجل التخفيف من حدتها، على خلاف دول أوروبا الشمالية، والدول الأنكلوساكسونية.

ففي فرنسا نجد أن المسؤولين الفرنسيين كان عليهم العمل في سبيل تذليل مجموعة من الصعوبات، والعراقيل التي اعترضت تبني التقييم، والتي تعود إلى مجموعة من العوامل نذكر من أهمها :

-الهالة التي كانت تتمتع بها الدولة والتي تتعارض مع إشكالية مساءلتها حول نجاعة خياراتها العمومية.

-تراجع دور البرلمان

-ضعف تأثير الرأي العام

-احتكار الإدارة للمعطيات المتعلقة بالميادين الاقتصادية والاجتماعية

[37] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, étude de l'évaluation… » op. cit, p, 56.*

ولم يتم تجاوز هذا الوضع إلا مع بداية الثمانينات، حيث سيتم الشروع في إثارة موضوع التقييم في النقاش العمومي، وهو ما مهد الطريق للتطور والانتشار الكبيرين الذي سيعرفه التقييم فيما بعد[38]، وانطلاقا من هذه الفترة غدا تقييم السياسات العمومية حقلا للتجارب و البحث.

وشكلت بداية التسعينات علامة فارقة في تطور التقييم في فرنسا[39]، كما يشير إلى ذلك مرسوم 7 يناير 1990 الذي أرسى إحداث اللجنة البين- وزارية للتقييم، والمجلس العلمي للتقييم، اللذين كان لإسهامهما دور كبير وملموس في تطوير، وانتشار الأخذ بالتقييم على الصعيدين الوطني والجهوي.[40]

ثالثا : أنواع التقييم وموضوعه

بالنسبة للتصنيفات التي ترد على التقييم، هناك مجموعة من التصنيفات تختلف باختلاف المعيار المعتمد، سواء تعلق الأمر بزمن التقييم (قبل، بعد، مواكب)، أو الجهة الموكول لها القيام بالعملية (تقييم داخلي، خارجي...)، أو حسب طبيعة العملية (التقييم الأفقي، التقييم الاستراتيجي...)[41]

ويشكل المعيار الزمني إلى جانب الجهة الموكول لها القيام بعملية التقييم أهم المعايير المعتمدة، ففيما يتعلق بالتوقيت، يمكن التمييز بين عدة أنواع من التقييم، وفي هذا الإطار يشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنواع التقييم التالية :

- التقييم القبلي: يتميز هذا النوع بتركيزه على الجانب المستقبلي، لذلك فهو يسبق السياسة أو البرنامج
- التقييم في منتصف الطريق / مواكب (l'évaluation a mi-parcours) غالبا ما يكون له طابع تكويني، على اعتبار أنه يكون بطريقة أو أخرى في

---

[38] Jacques Chevalier, « science administrative », 3ème Edition refondue, PUF, février 2002, P, 449.

[39] Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », Edition la découverte & Syros, 2001,p 61.

[40] Gaëlle Baron, « évaluation,participation, apprentissage dans l'action publique,… », op.cit, p, 56.

[41] ميلود إبراهيمي، السياسات العمومية القطاعية الترابية - التطهير السائل في الجماعات الحضرية الكبرى نموذجا-، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق قانون عام، السنة الجامعية 2014-2015، ص، 275.

منتصف الطريق لتنفيذ المشروع، فالتقييم التكويني يتوجه بالأساس صوب الارتقاء بنجاعة الأداء، ويتم اللجوء إليه في الغالب أثناء مرحلة تنفيذ المشاريع والبرامج، ويمكن المدبرين من تغيير مسار العمل في طور إنجازه وتصحيحه، وذلك بالاشتغال على النتائج الأولية للمشروع أو السياسة بالاعتماد على عينات ستساعد في تجنب أي فشل لاحق في المشروع.[42]

- التقييم النهائي (l'évaluation finale ou terminale)، يتم اللجوء إليه بعد انتهاء عملية التنفيذ بهدف الوقوف على درجة تحقق الآثار المتوقعة، وهو موجه بالأساس لتوفير معطيات حول أهمية البرنامج، ويأخذ شكل تقييم تلخيصي أو تجميعي.
- التقييم البعدي / اللاحق: (l'évaluation ex-post) تقدير نتائج وانعكاسات عمل ما، بالكشف عن نقط الضعف ونقط القوة في السياسة أو المشروع[43]، ويتشابه مع التقييم النهائي باعتباره تقييما تلخيصيا أو تجميعيا، لمشروع أو برنامج معين، ويختلف عنه في كونه يأخذ مسافة زمنية أكبر حيث ينجز بعد سنتين أو أكثر من انتهاء التنفيذ، بهدف التعرف على الكيفية التي تم بها التوصل إلى تحقيق الأهداف وتقييم استدامة النتائج، وانعكاساتها، واستخلاص النتائج بالنسبة للمبادرات المستقبلية المماثلة.[44]

يميز المجلس العلمي للتقييم في فرنسا بين ثلاث مراحل يمر منها التقييم : التقييم القبلي، ويعنى بدراسة مستقبلية وإمكانيات التنفيذ المتاحة أمام فعل معين، والتقييم البعدي الذي يكون فكرة ويخرج بخلاصات حول السياسة التي جرى تنفيذها، ثم التقييم الموازي.[45]

كما أن هناك من يكتفي بالتمييز بين نوعين أساسيين للتقييم، هما تحليل السياسات والتقييم البعدي.

---

[42] عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب : برامج و مشاريع الأشخاص العامة – دراسة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات.....، مرجع سابق، ص، 33.

[43] *Serge Amaud et Nicolas Boudeville, « évaluation des politiques et programmes publics », Editions de la performance, Paris, 2004, P, 7 .*

[44] *Programme des nation unies pour le développement, « Guide de la planification, du suivi,… »,op.cit, P, 137.*

[45] *Jean – Pierre Gandin, « l'action publique sociologie et politique », op.cit, p, 181.*

واستنادا إلى معيار الجهة الموكول إليها عملية التقييم (المقيم) يمكن التمييز بين نوعين من التقييم.

-التقييم الداخلي (l'évaluation interne) أو التقييم الذاتي، وهو تقييم يتم من قبل المؤسسة التي قامت بصياغة وتنفيذ السياسة العمومية، وهوما يفترض تعاونا تاما بين فريق التقييم والمسيرين، بحيث يعهد به إلى أعوان ينتمون للمنظمة صاحبة المشروع أو البرنامج، من خلال ما يعرف بالتحقيق المرآة (enquête miroir)، لوحة للتقييم الذاتي، أو الإفتحاص، أو بواسطة مصلحة مختصة من داخل الجهاز، كما يمكن تفويضه في إطار التعاقد من الباطن، أو في إطار علاقات تعاون لهيئات ومؤسسات أخرى، ويمكن اعتبار هذا التقييم نتيجة دراسات مستفيضة تشمل تحليلات متعاقبة حول أسئلة التقييم التي تم تحديدها أثناء التنفيذ.[46]

ويؤاخذ على هذا النوع رغم إيجابياته، العديد من المؤاخذات من بعض الجوانب التي تصب في مجملها في الالتزام بالموضوعية والحياد؛ من قبيل تحليلات قد يطغى عليها نوع من الذاتية، ونتائج قد يطغى عليها جانب الدفاع.

التقييم الخارجي (l'évaluation externe): عكس التقييم الداخلي، يعهد به إلى طرف خارج المنظمة أو الجهة الساهرة على البرنامج، يجب أن يراعى في المقيم التوفر على الخبرة والكفاءة اللازمة والاستقلالية.

وهو كذلك لم يسلم من الانتقادات رغم إيجابياته، ويمكن حصر أهم إيجابياته في أنه يوفر رؤية من الخارج التي تعطي للمقيم مسافة ابستمولوجية تمنحه رؤية أكثر استقلالية ودقة وموضوعية، عكس من يشتغل من داخل الجهاز، مع مرونة وسهولة أكبر في التنفيذ، ومسؤولية الجهة المكلفة بالتقييم، أما فيما يخص الانتقادات، فترتبط أغلبها بكلفته المرتفعة، وما يطرح النقاش فيما يخص تقبل نتائجه، هو التركيز بالأساس على النقط التي يجب مراقبتها وإغفال الإمكانيات المتاحة لتطوير بعض الجوانب.[47]

---

[46] مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، ص، 120.

[47] *France qualité publique, « évaluer la qualité et la performance publique », Guide pratique, la documentation française, paris 2006 , pp, 59-60.*

وللتقييم الخارجي مكانة متميزة بالنظر لبعض الخصائص التي ينفرد بها، والتي تتمثل في :

- استقلالية وموضوعية وحياد التقارير التي يتم إعدادها، والتوصيات التي يصدرها
- توفير خبرات وكفاءات متنوعة (الاقتصاد، والتعليم، والصحة، والتعمير...) التي قد لا تكون متوفرة بالنسبة للتقييم الداخلي.

ويمكن إضافة نوع ثالث للتقييم يتفرع على النوعين المذكورين، وهو التقييم المختلط (l'évaluation mixte) الذي يتم الإشراف عليه بشكل مشترك بين المسؤولين عن العملية، بحيث يتم تشكيل فريق تقييم يضم ممثلين عن المنظمة الداعية إلى التقييم، وممثلين عن الفريق الخارجي... وكما سيتضح من خلال حديثنا عن المنهجية التي تعتمد في التقييم أنها تتطلب تحديد مصطلحات مرجعية لهذه العملية، وفي هذه الحالة يتم تحديدها بشكل مشترك من أجل الحصول على تقييم يدمج بين المنظورين.

بالإضافة إلى التصنيفات ذات الطابع التقني التي تطرأ على التقييم والتي تحدثنا عنها، يمكن أن نستعرض بعض التصنيفات الأخرى التي تكتسي صبغة سياسية؛ كالتقييم التعددي، التقييم المستقل، والتقييم التشاركي.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان البرنامج على درجة عالية من الأهمية على مستوى انعكاساته السوسيو- اقتصادية، وقيمة الاستثمارات المرصودة له، ويحظى باهتمام ومتابعة من طرف الرأي العام، فيمكن إخضاعه إلى واحد أو أكثر من أنواع التقييم، ومن ثم يمكن إخضاعه لتقييم قبلي، ومواكب، وبعدي.

وقد تمكن التقييم في الدول المتقدمة، رغم قصر عمره، من تحقيق تراكم جد هام، إذ يمكن الحديث عن أجيال من التقييم تعكس التطور الحاصل على هذا المستوى[48]،فقد ظهرت الأجيال الأولى لتقييم السياسات العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، وعرف ب "التقييم التدبيري (évaluation managériale)، ومفاد هذا النوع أن التقرير بشأن مضمون

[48] *Henri Jacot, « nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne un double défi pour l'évaluation des action et politiques publiques » in ; « le citoyen, l'elu, l'expert », Ed l' Harmattan, 2007 , P, 20.*

التقييم و قيادته يعود للإدارة المسؤولة عن التسيير، ولا يتم قبول إدخال أو إقحام أطراف أخرى غير الإدارة المعنية في هذه العملية، بينما يعود للفريق المكلف بعملية التقييم مهمة الحكم النهائي.

بعد جيل التقييم التدبيري، سوف تظهر الموجة التي تعرف بالجيل الرابع، والتي يرجع تطورها إلى عقد الستينات، وعكس سابقتها، فإنها تتميز بإتاحة إمكانية المساهمة في التقييم في وجه مجموعات أخرى ذات صلة بالبرنامج، ولهذا يمكن القول إن تقييم السياسات العمومية أصبح يخضع إلى نهج تعددي تشاركي ينبني على إشراك مختلف المعنيين بالسياسة موضوع التقييم.

وقد ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية الموجة الأخيرة والتي تعرف، حاليا، ب "التقييم التحرري"، وتتميز بانفتاح أكبر على مختلف الفاعلين، وعلى رأسهم المجتمع المدني، والحرص على إشراكهم المباشر في العملية عبر تمثيلهم في لجنة قيادة التقييم.[49]

ومهما تعددت وتنوعت أنواع التقييم، فإنها تتميز بمجموعة من القواسم المشتركة التي تشكل خصائص التقييم في نهاية المطاف.

الفقرة الثانية : تمييز التقييم عن المفاهيم المشابهة له

إن الاهتمام المتزايد بفعالية ونجاعة السياسات، والبرامج، والمشاريع العمومية، قد استدعى ابتكار أساليب، وآليات متعددة لمراقبتها، حيث انضافت إلى الوسائل القديمة أخرى حديثة، ورغم الاختلافات الموجودة بين هذه الوسائل قديمها وحديثها، إلا أن ذلك لا يلغي تشابهها في عدد من الجوانب، وهو ما قد ينجم عنه السقوط في نوع من الخلط، والتداخل في الأدوار، والوظائف المنوطة بكل واحدة منها.[50]

ورغم اختلاف التقييم في مجموعة من الجوانب الجوهرية عن باقي المفاهيم، كما سنبين ذلك، إلا أن هناك سؤال لا يخلو من أهمية يتمثل في كيفية خلق التكامل بين هذه المفاهيم بالشكل الذي يؤدي إلى الرفع من أداء، وفعالية، ونجاعة السياسات العمومية؟

---

[49] *Hafida Najah et Adil Sabir, « l'évaluation des actions publiques : quelles conditions de renforcement des approche et pratiques évaluatives ? », Mémoire de fin d'études et de stage au titre de la deuxième année, Institut supérieur de l'administration, décembre 2009, p, 28-29.*

[50] *Saïd Hinti, « pour une évaluation des politiques publiques… » p, 123*

وتجب الإشارة إلى أن الأخذ بواحد أو أكثر من الآليات المذكورة، وخصوصا الآليات الرقابية الحديثة (الإفتحاص، رقابة التسيير...)، تخضع للمستوى الذي يلعبه التدبير العمومي، لذلك نلاحظ أن الدول النامية مقارنة بنظيرتها المتقدمة، وعلى غرار الفجوة الرقمية والتكنولوجية العلمية... إلخ، تعاني من فجوة على مستوى آليات التسيير، حيث في الوقت الذي بقيت فيه مخلصة للوسائل الرقابية الكلاسيكية، فقد وجدت صعوبة في التأقلم مع آليات الرقابة الحديثة.

إلا أن المستقبل سيتيح أفضل الوسائل الحديثة، كما تشير إلى ذلك كل القرائن والمؤشرات التي بإمكانها مواكبة التطورات التي يعرفها التدبير العمومي، والتعقيدات التي أضحى يطرحها، وهوما يؤكده التوجه السائد، حاليا، نحو مواءمة الرقابة التقليدية مع المستجدات التي يفرضها التكيف مع المستجدات الجارية، وهذا سبب إضافي يجعلنا نولي الاهتمام اللازم للتمييز بين هذه الآليات.[51]

وقبل الدخول في عملية التمييز بين هذه المفاهيم عن بعضها البعض، في مواجهة التقييم، سنحاول أخذ فكرة مقتضبة عن المفاهيم المشابهة، كالرقابة، والإفتحاص، ومراقبة التسيير والتتبع.

بالنسبة للرقابة: يكشف المفهوم العلمي للرقابة، بجلاء، اختلاف التعاريف، والمفاهيم المسندة لهذا المصطلح، وتنوع الأبعاد المتحكمة فيه،[52] فالغرض الأساسي من عملية الرقابة ليس في اكتشاف المخالفات والعيوب في حد ذاتها، لكن المهم هو رسم الطريق للإصلاح والتوجيه، عن طريق تحديد المسؤولية، وبيان كيفية تصحيح الأخطاء.[53]

---

[51] ميلود إبراهيمي ، مرجع سابق، ص، 280-281.

[52] *Driss Khoudry, « le contrôle des finances publiques au Maroc », Ed, Ediprim, 1992, p, 26.*

[53] محمد حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، الموسم الجامعي، 2001 – 2000، ص، 15-16.

وتعتبر الرقابة أقدم هذه الآليات على الإطلاق، وتعني حسب البعض المطابقة أو البحث عن المطابقة،[54] وهي حسب البعض الآخر، تحدد إستيمولوجيا كاختيار يهدف إلى مراقبة "شخص معين" أو التحقق من "شيء معين"[55].

وبالرجوع إلى تعاريف الرقابة في الفقه المعاصر نجد أنها انبنت بشكل عام على ثلاث اتجاهات؛ يهتم الأول منها، بالجانب الوظيفي الذي يركز على الأهداف المراد بلوغها، فيما يركز الثاني على الجانب الإجرائي، ويتناول الإجراءات التي يتعين إتباعها في مجال المراقبة، أما الاتجاه الثالث فيهتم بالجهة أو الأجهزة التي تضطلع بالرقابة، وتتولى المراجعة، والفحص، والمتابعة، وتحليل النتائج.[56]

وحتى بالنسبة للرقابة بمفهومها الكلاسيكي، فإنها لم تعد كما هي ، بل تأثرت بالتطورات الحاصلة في مجال التدبير العمومي، حيث يلاحظ مثلا التوجه نحو تقليص الرقابة القبلية (contrôle préalable) وتعويضها بالرقابة المواكبة (contrôle d'accompagnement) والبعدية في كثير من الحالات، والشيء نفسه بالنسبة لرقابة الملاءمة، حيث إن الوصاية بوصفها شكلا من أشكال الرقابة على الجماعات الترابية، قد شهدت تقلصا ملحوظا في اتجاه الاقتصار على رقابة المشروعية دون رقابة الملاءمة، نظرا لما تمثله هذه الأخيرة من مس صريح بقاعدة الاستقلال الإداري الذي تتمتع به الجماعات الترابية، وتجاوز حدود المراقبة الإدارية.

وبصفة عامة، فإن الرقابة بمفهومها العام، هي إحدى مكونات العملية الإدارية، وهي إحدى وظائف الإدارة، ترتبط بأوجه النشاط الإداري المختلفة من تخطيط، وتنظيم، واتخاذ القرارات، وتنفيذها، وهي عملية متابعة دائمة ومستمرة تقوم بها السلطة بنفسها، أو بتكليف غيرها للتأكد من أن ما يجري عليه العمل يسري وفقا للخطط الموضوعة، والسياسات

---

[54] إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1983، ص، 226.

[55] أنور أحمد أرسلان، المشروعية و الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، 1997، ص، 170.

[56] عيسى عيسى، المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية، 2005، 2004

المرسومة، والبرامج المعدة لذلك، في حدود القوانين، والنظم، والتعليمات المعمول بها، لتحقيق أهداف معينة مع دراسة الانحراف في التنفيذ لمعالجته ومنع تكرار وقوعه.[57]

-الإفتحاص: هو "مجموعة من تقنيات المعلومات، و التقييم التي يجري العمل بها في إطار نهج متماسك من قبل الفنيين المتخصصين من أجل بناء حكم استنادا على معايير، و الخروج بفكرة حول المساطر، أو حول كيفية تنفيذ عملية معينة "[58].

كما يعرف بأنه "تحري نقدي يسمح بفحص المعلومات المقدمة من طرف منظمة عمومية كانت، أو تنتمي إلى القطاع الخاص، وتقييم الأعمال والنظم المطبقة في عين المكان لأجل ترجمتها، وتوظيفها إيجابيا"[59].

الإفتحاص إذن هو طريقة أو منهجية تعتمد بكيفية منسجمة من قبل مهنيين باستعمال تقنيات المعلومات والتقييم، بهدف إبداء حكم معلل، ومستقل يستند في مرجعيته على معايير حول تقييم، وتقدير، ووثوقية، أو فعالية أنظمة ومساطر المنظمة.

رقابة التسيير (contrôle de gestion)، وتعني، بصفة عامة، تلك العملية التي تهدف إلى قياس النشاط المؤدى، والوقوف على حقيقة نتائجه، ومن ثم بيان ما إذا كان النشاط متفقا في نتائجه مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها، لمعرفة مدى أفضلية وأهمية ما يمكن اتباعه لتحقيق تلك النتائج والأهداف.[60]

ويراد بها كذلك " الصيرورة التي من خلالها يتمكن المسير من التأكد من استخلاص الموارد، وتوظيفها بما ينسجم مع مبادئ النجاعة، والفعالية، والملاءمة، ويكفل تحقيق أهداف المنظمة "، وتعرف أيضا بوصفها "قيادة" (pilotage) نجاعة الأداء داخل المنظمة "، بغية تحقيق الأهداف المحددة بناء على إستراتيجية واضحة المعالم، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة الحرص على ترشيد الوسائل المتاحة، وتحليل محكم للفوارق بين ما تم

---

[57] نجيب جبري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية و متطلبات التنمية - دراسة تحليلية و نقدية-، سلسلة المعارف القانونية والقضائية"، دار نشر المعرفة - الرباط-، الطبعة الأولى 2012، ص، 8-9.

[58] Driss Khoudry, *« gouvernance, finance publique et management intégrer », Editions Maghrébines,2000, P, 107.*

[59] Jean Raffegeau, pierre dufils et Didier de Menonville *: Que Sais-je ?« l'audite financier »,Presses Universitaires De France, Paris - 1994, P, 7.*

[60] غسان قلعاوي، "رقابة الأداء"، الطبعة الأولى 1998، دمشق، ص، 13.

إنجازه والتوقعات بالشكل الذي يتيح اتخاذ إجراءات تصحيحية كلما اقتضى الأمر ذلك، والتأقلم مع التطورات المفاجئة، فمراقبة التسيير هي بمثابة عنصر للمراقبة التنظيمية يتحدد دورها الأساسي في تمكين المسيرين من التأكد من الانسجام بين التصرفات اليومية، والاستراتيجيات المحددة على المدى البعيد، أو هي بمثابة مسلسل يتأكد من خلاله المسيرون من استعمال الموارد بكيفية فعالة وناجعة.[61]

كما تشكل رقابة التسيير دعامة للمساعدة على اتخاذ القرار، و تقاس درجة فعالية نظام رقابة التسيير بقدرته على التأقلم مع خصوصيات المنظمات (النشاط، والبيئة، والثقافة، والمحيط) واستقطاب مختلف المتدخلين المعنيين على اختلاف مركزهم التراتبي داخل المنظمة[62]، فهي تتجه نحو تمكين المسير من التحكم في تسييره، وتحسين مسلسل اتخاذ القرار باعتماد إجراءات تصحيحية في أقرب الآجال[63]

ويعرفها قانون المحاسبة العامة (le plan comptable générale) الفرنسي، بأنها مجموع المقتضيات المتخذة من أجل وضع معطيات مرقمة تهم تسيير المنظمة، بين أيدي القادة والمسيرين من الشخصيات المختلفة، بشكل مرحلي، ومقارنتها مع المعطيات السالفة والمرتقبة، كما يمكن في الحالة المغايرة أن تدفع المسيرين نحو اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة بشكل سريع.[64]

التتبع: يهم جمع، وتحليل، وإعداد التقارير، واستخدام المعلومات بشأن التقدم المحرز في المشروع، فدور نظام ومساطر التتبع هو في الأول والأخير، توفير المعلومات المناسبة للجهة المعنية في الوقت المناسب للتمكن من اتخاذ قرارات مناسبة، كما ينبغي أن يمكن

---

[61] Fahim Mostafa, management et contrôle de gestion, mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, ESCAE, Casablanca, 2000, P, 54.

[62] Biatrice et Francis Grand Guillet, « l'essentiel de gestion », 3ème Edition, Gualino Lextenso Edition, Paris 2008.

[63] Ratier Jacques, contrôle et gestion dans les administrations publiques, Revue française d'Administration publique, N° 6, 1978, PP, 219-221.

[64] Mohammed ben Rahal, « les finances des collectivités locales entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité du contrôle efficient », thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Hassan 2, Faculté des sciences juridique économiques et sociales, Ain-Choke, années universitaire 2004/2005, P, 167.

التتبع من رصد نقط القوة والضعف في تنفيذ المشروع، والسماح للعاملين على تسوية المشاكل، وتحسين الأداء، والتكيف مع التغيرات التي تقع أثناء عملية التنفيذ.

انطلاقا من التعاريف التي حددناها أعلاه، سنحاول تحديد أوجه التشابه والاختلاف بين الآليات الرقابية التي ذكرناها في مقابل التقييم :

أولا: التمييز بين الرقابة و التقييم

يتضح هذا التمييز، أولا، على مستوى الإشكالية، فبينما الرقابة محكومة بالتأكد من احترام القوانين والأنظمة (régularité)، وللحرص على التواجد في وضعية مطابقة للقوانين، واللوائح، والقرارات، والتوجيهات التي تم إقرارها[65]، يركز التقييم اهتمامه على النتائج المحققة، والآثار المترتبة عنها.

الرقابة الإدارية تمارس في إطار تنظيمي، بهدف الوقوف على طريقة تدبير المرافق على ضوء الأهداف المحددة لها، والموارد التي تتوفر عليها، كما أن الرقابة تتم وفقا لمبادئ مرتبطة بالنظام الداخلي الذي يحكم سير مجموع الجهاز الإداري، في حين يهتم التقييم بالعمليات الفعلية المنجزة، ويبحث عن قياس انعكاسات الخيارات العمومية التي ينظر إليها في شموليتها، أي ككتلة دون فصل القرار السياسي عن التدبير الإداري، كما تراعي، بالأساس، تأثيراتها الاجتماعية، وانعكاساتها الخارجية.

تسعى الرقابة الإدارية، بحكم أنها تتجه بالأساس نحو الجهاز التسييري إلى الحفاظ على وحدته وتماسكه، يتعلق الأمر إذن، بالتأكد من اشتغال المؤسسات وفق المعايير المحددة.

وتسفر رقابة الشرعية أو ما يصطلح عليه برقابة " المطابقة القانونية "[66] في حالة تفعيل تقاريرها عن إنزال عقوبات تأديبية في حق من ثبت تورطهم في ارتكاب مخالفات،

---

[65] أحميد وش مدني، "المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، التشكيل والاختصاصات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال – الرباط، الموسم الجامعي 2001 – 2002، ص، 36 .

[66] محمد حيمود "إشكالية التدبير المحلي مقاربة نقدية على ضوء التوجيهات الرقابية الحديثة" ...، مرجع سابق، ص، 85.

تتفاوت في حد ذاتها بحسب نوع المخالفة، والتي قد تصل إلى حد العزل دون إسقاط إمكانيات المتابعة القضائية في حالة ارتكاب مخالفة يعاقب عليها القانون.[67]

إن التقييم، عكس الرقابة، لا يهتم بالتفاصيل التي تهم التنظيم الداخلي للمنظمة صاحبة المشروع، بقدر ما يركز اهتمامه على البرامج، في علاقتها بالأهداف، والنتائج، والغايات المحددة له، فهو يتمحور حول العمليات ولا يهتم بالأشخاص[68] سوى ما يتعلق بالجانب التنظيمي المرتبط بتوفير شروط العمل المناسبة.

فالتقييم آلية تدبيرية وليس رقابية، يركز بالأساس على الوقوف والتحقق من فعالية، ونجاعة البرامج العمومية، من خلال البحث في مدى تلاؤم الأهداف المسطرة في البرنامج مع النتائج المحققة في علاقتها بالموارد المرصودة.

فيما تتمثل الرقابة السياسية في دور البرلمان، والآليات التي يتوفر عليها لهذه الغاية من بينها لجان تقصي الحقائق، مع العلم أن الرقابة السياسية، سواء كما جاء في الدستور الأخير لسنة 2011، أو مقارنة بالدساتير الأجنبية، استطاعت تجاوز سياج رقابة الشرعية لتضطلع بوظيفة تقييمية، ونذكر على سبيل المثال "لجان التحقيق في الدستور الفرنسي ".

ثانيا: تمييز التقييم عن الإفتحاص

يتمثل الفرق بين الإفتحاص والتقييم، في إخضاع برنامج، أو مشروع، أو مؤسسة معينة للافتحاص، يكون الهدف منه التأكد من أن سير العمل، أو التنفيذ يتم بشكل يراعي الضوابط والمساطر، وتسند مهمة القيام به إلى مفتحصين مختصين ومعتمدين داخليين أو خارجيين، كما أن الإفتحاص عكس التقييم لا يأبه لا بملاءمة ولا بانعكاسات المشروع.

---

[67] التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2008 ، في معرض حديثه عن المفتشيات العامة للوزارات، كشف المجلس عن مجموعة من النقائص التي لا زالت تعوق وظيفة هذا الجهاز الرقابي، أجمل أهمها في هشاشة النظام القانوني، واختلاف الهيكلة التنظيمية من وزارة لأخرى، وضعف الموارد البشرية الموضوعة رهن تصرفها، وغياب أي سلطة زجرية لها تجاه الإدارات والأشخاص الخاضعين للتفتيش

ثورية العمري، " رهانات و آفاق الرقابة على الأموال العامة بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، 2003، ص، 75.

[68] *Mohamed Harakat, « les finances publiques… », op. cit. p, 263.*

يشكل الإفتحاص اختبارا لملاءمة رقابة التسيير التي ترمي إلى تأمين توظيف الموارد بشكل يحقق الاقتصاد والفعالية، وحماية رؤوس الأموال، ووثوقية المعطيات المالية وغيرها، ومطابقة المعايير، والقواعد والسياسات المنجزة، وفعالية تدبير المخاطر، وملاءمة البنيات التنظيمية للنظم والعمليات، وهو بذلك يولي عناية أكبر للمطابقة (la conformité)، في حين يرتبط التقييم،بشكل أكبر، بالتدبير المرتكز على نتائج التنمية (la gestion axée sur les résultats de développement) و التعلم.[69]

من هنا يلاحظ وجود تقاطع بين التقييم ورقابة التسيير، نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به هذه الأخيرة داخل المنظمات العمومية، الذي يشبهه البعض ب " المنبه الدائم الذي يستنفر مختلف مكونات المنظمة، و يعبئ الطاقات من أجل الرفع باستمرار من نجاعة الأداء"[70].

يبرز الفرق الأساسي الذي يمكننا من التمييز بين التقييم، والإفتحاص، ورقابة التسيير، على مستوى وجهة النظر التي يتبناها النوعان الأخيران لتقييم النشاط العمومي، حيث يعتمدان على معايير داخلية للنظام الذي يتم تحليله (قواعد محاسبية، وقانونية، ومعايير وظيفية...)، بينما يحرص التقييم على فهم تأثيرات و أهمية السياسة أو البرنامج من خلال وجهة نظر خارجية بالأساس.[71]

فالنهج التقييمي (la démarche évaluative) حسب Eric Monnier لا يأبه بما يعمل داخل المنظمة، بالمقابل يولي أهمية خاصة لما يقع خارجها، أي بمخرجاتها والنتائج التي حققها، لأنه يعنى بآثار النشاط العمومي، وهو بذلك يختلف عن المساطر التقليدية، لاسيما الرقابة التي تكتسي طابعا داخليا بالأساس، يهتم بقانونية تنفيذ الموارد، بالإضافة إلى فعالية النتائج.[72]

---

[69] *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axée sur les résultats du développement, programme des nations unies pour le développement, 2009, p ,9. site web du Guide http // ; www .Undp .org /eo/ handbook.*

[70] *Mohammed Ben Rahal, « les finances des collectivités locales »…, op.cit, pp, 221-222.*

[71] ميلود إبراهيمي،السياسات العمومية القطاعية الترابية...، مرجع سابق، ص، 290.

[72] *Eric Monier, « évaluation des politiques publiques méthodes et pratiques »…, op.cit, p, 34.*

ويرى "إريك مونيي" كذلك أنه إذا نظرنا للتقييم بوصفه يفيد تحديد مجموع القيم المالية والمحاسباتية التي تتعلق ببرنامج عمل، فبمجرد ما يتم الانتهاء من إنجازه، فإن التقييم بهذا المعنى يتقاطع مع الإفتحاص والرقابة التقليدية[73].

إن أنصار التوجه الأول، الذي يربط التقييم بالإفتحاص المحاسباتي، لا يرون في التقييم سوى تسمية جديدة لما كان موجودا من قبل، فيما يترجم التوجه الثاني التقييم إلى افتحاص الفعالية (audit d'efficacité)، إذ يقود باستمرار إلى التعبير عن الإحباط الناتج عن النقص الحاصل في الاهتمام الموجه للتقييم أثناء الأبحاث التي تقوم بها مصالح الرقابة.

وفي الحالتين معا،وتحمل الأجهزة المقابلة وحدها على عاتقها أمر تحديد المعادلة المفترضة بين التقييم، وبعض أنواع الرقابة، مما يعني أن المجموع المكون للأعمال المصنفة ضمن التقييم هو على قدر كبير من التشتت و الشساعة، وهو ما يطرح صعوبات في رسم الحدود بينه وبين باقي الأنواع المشابهة، التي تبقى موسومة بالغموض والتداخل وتعوزها الدقة والوضوح، من هنا يتبين أن الرقابة، على ضوء التوجهات الحديثة، ترتكز على تحديد وتقييم ما تم إنجازه من أعمال، وعند الاقتضاء تتخذ التدابير التوجيهية الضرورية التي من شأنها جعل الإنجاز منسجما مع المخططات التي سبق تسطيرها.

ثالثا: تمييز التقييم عن مراقبة التسيير والتتبع

غالبا ما يذكر التتبع مقرونا بالتقييم (suivi et évaluation) وذلك راجع للتقارب والتكامل في الأدوار التي يقوم بها كل منهما، لأن كليهما يقتفيان خطوات المشروع للتأكد من مدى استجابته، وانسجامه مع المنطلقات والأهداف المحددة، غير أنه يمكن القول إن التتبع يضع الأسس التي ينطلق منها التقييم، يتيح توفر المعطيات التي يتطلبها حسن تدبير المشروع في الوقت الحقيقي، في حين يمنح التقييم تحليلا أكثر عمقا، إذ يعتمد بشكل كبير على المعطيات التي يوفرها التتبع أثناء دورة البرنامج، كما أنه يقدم حلولا لبعض الإشكالات التي قد تظهر أثناء التتبع.

---

[73] *Ibid. pp, 32-33.*

فالتتبع، إذن، يشكل قاعدة لإثارة الأسئلة، أكثر مما يقدم أجوبة، مقابل ذلك يمكن أن يوفر لنا التقييم أجوبة حول الأسئلة الإستراتيجية التي يكون التتبع قد ساهم في كشفها.[74]

التتبع والتقييم يتوجهان دائما نحو النتائج المحددة سلفا في مخطط التنمية، ويوفران قاعدة من المعطيات الفعلية تسمح باتخاذ قرارات تصحيحية مبنية على الإلمام بالوقائع، وهو ما يقوي من حظوظ نجاح البرنامج أو المشروع.[75]

وفي غياب تتبع وتقييم فعال، تتعذر معرفة ما إذا كانت النتائج المتوقعة قد أنجزت بالشكل المطلوب، وما هي التدابير التصحيحية التي ينبغي اتخاذها من أجل ضمان تحقيق هذه النتائج، وهل المبادرة المتخذة تحمل مساهمة فعلية في التنمية البشرية.[76]

ويمكن استنتاج أن :

- التتبع يمكن أن يعكس درجة التطابق بين الإجراءات المتخذة مقارنة بما كان مرتقبا.
- التقييم يعطينا صورة عن ما تم بالفعل، ولماذا؟ وكيف؟.

أي أن وظيفة التتبع تتمثل في وضع اليد على مجموعة من الإشكالات وإثارة الأسئلة، على أن يتولى التقييم إتمام المهمة من خلال تقديم تصورات وحلول لها[77]، إذن، هناك تكامل بين التتبع والتقييم، كما هو الشأن بالنسبة لعلاقة هذا الأخير بباقي الآليات الرقابية الحديثة منها على الخصوص، والتي لا تخلو من مجموعة من أوجه التكامل، ويبدو من غير الموضوعي النظر لهذه المفاهيم بشكل منفصل، بل يجب مقاربتها من منظور متكامل، فكل منها يكمل الآخر، كما يجب أن نستحضر أن بروز رقابة التسيير والتقييم في مرحلة لاحقة عن الأشكال الأخرى، كان نتيجة لما رشح عنها من نتائج وأبحاث أفرزتها التجربة والممارسة، ثم إن تجارب عدد من الدول من بينها السويد وانجلترا كشفت لنا كيف أن العبور إلى التقييم تم عبر بوابة الإفتحاص.

---

[74] أمحمد الإدريسي، "الأركان الأساسية للتدبير"، أكتوبر 2004، (دون ذكر دار النشر)، ص، 42 – 43.

[75] ميلود إبراهيم، مرجع سابق، ص ،300.

[76] *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement, programme des nations unis pour le développement, 2009, op.cit, p, 81.*

[77] *Henri Jacot « nouveau management publique, nouvelle intervention citoyenne… »op.cit, P, 81.*

إن مقارنة التقييم بالمفاهيم الأخرى وتمييزه عنها، فرضتها ضرورة منهجية، و إلا كما يقال لا مقارنة مع وجود الفارق، ودون التقليل من أهمية الآليات الأخرى، فإن الفارق بينها وبين التقييم هو فارق في الجوهر وليس في الدرجة، وهو ما سوف يتبين لنا بشكل أكثر من خلال النقط، والمحاور الموالية المتعلقة بالتقييم.

الفرع الثاني : أهداف التقييم

بعد أن حاولنا تمييز التقييم عن المفاهيم المشابهة في (الفقرة الثانية من الفرع الأول من المطلب الأول)، سنحاول في هذا الفرع الإجابة عن سؤال أساسي هو، لماذا التقييم؟ هذا السؤال تثار بخصوصه أجوبة كثيرة نظرا لما للتقييم من استعمالات متعددة، ولما يحققه بشكل صريح أو ضمني من أهداف متعددة، يمكن تقسيمها من الناحية المنهجية إلى أهداف ذات طابع إجرائي (الفقرة الأولى)، وأخرى ذات طابع معياري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الأهداف الإجرائية

تتميز الأهداف التي يحققها التقييم على هذا المستوى بتعددها وكثرتها، ويحدد Alain Pigeou ثمان أهداف يمكن للتقييم أن يحققها إذا ما أحسن توظيفه :

1. ضمان المساءلة (تقديم الحساب)؛
2. تطوير التعلمات؛
3. اتخاذ القرارات؛
4. المساهمة في روح الفريق والحوار داخل المنظمة و / أو بين المنظمات؛
5. تعزيز الشراكات؛
6. تحسين التفاهم المتبادل؛
7. تثمين المجهودات المبذولة؛
8. بث ثقافة التقييم[78]؛

[78] *Alain Pigeon, évaluation, démarche qualité management organisationnel : les offres et les doutes d'un commanditaire », in : « citoyen, l'élu, l'expert »,Ed L'Harmattan, Mars 2007,p, 55 .*

كما اختلفت الدول الرائدة في التقييم بخصوص الدوافع التي كانت وراء اعتمادها له ، حيث نجد :

-الولايات المتحدة الأمريكية: شرعنة سير السياسات العمومية؛

-انجلترا: تحديد أولويات الفعل العمومي بناء على أساس عقلاني؛

-فرنسا: عصرنة و تجديد المرفق العام؛

-هولندا: حجم العجز العمومي؛

-بلجيكا: الأخذ بالميزانية البرنامج[79]؛

ويقسم J. Spackman الأهداف التي يمكن للتقييم أن يسهم في تحقيقها إلى أربعة أنواع :

1. التقييم كوسيلة لتعزيز أو تيسير تنفيذ سياسة عمومية جديدة.
2. التقييم في إطار إعادة نظر دورية، حيث إن التقييم يشكل في عدد من المجالات جزءا لا يتجزأ من مسطرة اتخاذ القرار
3. التقييم كوسيلة أو أداة للارتقاء بمسلسل اتخاذ القرار وتدبير الإنفاق
4. التقييم كأداة لتعريف الرأي العام بالنتائج التي تم تحقيقها[80]

ويرى "بيرنارد بيري"، أن التقييم يمكن أن تكون له غايات مختلفة صريحة أو ضمنية (المساعدة في اتخاذ القرار، والتدبير، وتشخيص الوضع، والوساطة، والتعلم...)[81] ويمكن تصنيف أهداف التقييم انطلاقا من زاوية النظر إليها، فمن هذا المنظور فإن ممارسة التقييم تمس بعدين أساسين :

- البعد الداخلي: يهدف إلى الارتقاء بالمنظمة وأسلوب انشغال الإدارة، من خلال الرفع من أدائها، والتحكم في التكاليف، وخلق تكامل أفقي بين مختلف المصالح

---

[79] *Hafida Najah, Adil Sabir, « l'évaluation des actions publiques,… » op.cit, p, 22.*

[80] *Michael J. Spackman, « l'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni », in : l'évaluation des politiques publiques, Editeur : Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, Ed économica, Paris 1984, P 39 - 40*

[81] *Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques »op.cit, P, 7.*

- البعد الخارجي: موجه بالأساس نحو المنتفعين في علاقته بتطوير جودة الخدمات وإعطاء مدلول للنشاط العمومي.[82]

وحسب مرسوم 22 يناير 1990 المحدث للجنة البين وزارية للتقييم في فرنسا فإن "التقييم يشكل أيضا عامل تحديث للدولة، لأن معرفة أفضل للفعالية الحقيقية لنشاط الإدارة، ويمارس على هذه الأخيرة ضغطا لا يختلف على الذي يمارسه السوق على المقارنة ".[83]

ولعل من بين أبرز الأهداف التي يسهم التقييم في تحقيقها، إحداث تغيير على مستوى منهجية التدبير العمومي، الذي ظل، لردح من الزمن، مخلصا للمناهج الكلاسيكية التي تنبني على عنصري الوسائل (مادية، وبشرية، وتكنولوجيا، ومالية...الخ)، والمساطر، التي كانت تتلاءم مع تصور معين للنشاط العمومي يغيب عنه مفهوم الإنتاج، والأداء والجودة، والتناسقية، لكن الوضع اختلف اليوم، فالتحولات التي عرفها التدبير العمومي نتيجة لمجموعة من التحولات، التي أفرزت وضعية مغايرة تتسم بتفكيك احتكار الدولة، وتراجع دورها، وتنامي التنافسية، والتأكيد على الجودة في المنتوجات والخدمات...، وهكذا ظهرت فلسفة جديد في التعاطي مع الشأن العام، عرفت بالتدبير العمومي الجديد.

وقد عرف مجموعة من الباحثين التدبير العمومي الجديد، حيث يرى ديلي delly مثلا بأنه " مجموعة من المبادئ والمناهج الرامية إلى تحسين فعالية الدولة من خلال تكييف عرض المرافق العمومية مع حاجيات المتعاملين معها "[84]، وهكذا يهدف التدبير العمومي الجديد إلى إثبات فاعلية المنظمات العمومية، وقدرتها على الاستجابة لحاجيات المرتفقين - الزبناء- وفق مناهج الإنتاج الاقتصادي، بشكل يقوي مشروعية النشاط العمومي، أي قدرة الإدارة العمومية على تقديم منتوجات وخدمات حسب معايير الفعالية، الفاعلية والفعلية وليس بناء على احترام القواعد المسطرية الشكلية فقط.[85] هذا التعريف يضعنا أمام مفهوم آخر بدأ يشق طريقه إلى التدبير العمومي، هو مفهوم نجاعة الأداء، الذي يغطي مفهومين

---

[82] *Hafida Najah et Adil Sabir, « l'évaluation des actions publiques… », op.cit, P, 54.*

[83] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, étude de l'évaluation d'un programme européen », op.cit, P, 21.*

[84] *Delly (J.D) : « nouvelle Gestion publique, le débat n'est pas clos », revue de domaine public, 1997, p, 4.*

[85] رشيد قاعدة، المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس – الرباط، كلية العلوم القانون والاقتصادية والاجتماعية – السويسي، السنة الجامعية 2017/2016، ص، 30.

آخرين هما الفعالية (أي العلاقة بين النتائج المحققة بناء على الأهداف المحددة)، والنجاعة (أي العلاقة بين النتائج المحصلة والموارد المرصودة).

ومن المنطقي أن يأتي تحقيق الفعالية والنجاعة على رأس الأهداف التي يسعى التقييم إلى بلوغها، على اعتبار أن افتقاد العمليات المنجزة من طرف السلطات العمومية للفعالية والنجاعة[86]، كان حافزا أساسيا للولايات المتحدة وأوروبا بعدها للأخذ بتقييم السياسات العمومية.

فقد نحتت فرنسا نفس المنحى، ويتضح ذلك من خلال بعض النصوص القانونية ذات الصلة، كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم 1048-98، المتعلق بتقييم السياسات العمومية، إن الهدف الأساسي من التقييم حسب المادة الأولى منه هو، التأكد من فعالية السياسات العمومية من خلال مقارنة نتائجها مع الأهداف المحددة والوسائل المرصودة.[87]

في نفس السياق فإن تقييم سياسة عمومية يعني الحرص أقصى ما يمكن على تقييم آثارها الفعلية على نحو صحيح.[88]

وهكذا يتضح أن التقييم يمكن أن يكسب السياسات، والبرامج العمومية مجموعة من المميزات التي ظلت تفتقر إليها في السابق :

1. **الملاءمة**: يمكن القول إن سياسة عمومية معينة بأنها ملائمة، إذا كانت أهدافها ومرجعيتها تنسجم مع طبيعة المشكل الذي كان السبب وراء إيجادها.
2. **التماسك**: عن طريق خلق الترابط بين مختلف مكونات السياسات العمومية من أهداف، ومقتضيات تشريعية، وتنظيمية، وموارد مالية، وبشرية.
3. **الفعالية**: تنتج السياسات العمومية مجموعة من الآثار، وفي بعض الأحيان يتم استعمال تعبير " الآثار الخالصة " (effets propres) كتمييز آثار

---

[86] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique », op.cit, p, 23.*

[87] في دورية للوزير الأول الفرنسي بتاريخ 28 دجنبر 1998 الموجهة إلى الوزراء و كتاب الدولة بشأن تقييم السياسات العمومية، أشار فيها إلى أن فعالية الإدارة و المرافق العمومية تأتي على رأس أولويات الحكومة.

[88] *Jean-Pierre Nioche, Rebert Poinsard, in, : l'évaluation des politiques publiques », Ed Economica, paris 1984 p, 5.*

السياسة المعنية عن تلك التي قد تأتي من تفاعلها مع بعض العوامل الخارجية.

4. **النجاعة**: (efficience) : لكل سياسة عمومية تكلفتها الخاصة بها، لذلك فإن المنطق يفرض عدم إصدار أي حكم بنجاحها أو العكس، إلا بعد مقارنة نتائجها مع الموارد المالية المرصودة لها.
5. **الانعكاسات**(impacts): تطبق السياسة على نسق يتميز بوجود مجموعة من المؤثرات التي تتفاعل فيما بينها، ومن ثم فإن تأثيراتها يمكن أن تمتد أبعد مما كان متوقعا لها في الأصل، لذلك فإن التقييم يتيح إمكانية الأخذ بعين الاعتبار هذه الآثار الجانبية.[89]

يتضح، إذن، أن التدبير العمومي الجديد أحدث قطيعة مع مناهج التدبير التي سبقته، عن طريق التخلي عن التدبير بالوسائل، والأخذ بالتدبير المرتكز على النتائج، كتحد للإدارات العمومية، وكوسيلة للبحث عن مرفق عمومي وبأقل تكلفة، ويركز التدبير المرتكز على النتائج الاهتمام بالمخرجات (outputs) بدل التركيز على المدخلات (inputs)، أي التركيز على المنتوج كمحور لكل نشاط إداري،بدل الاهتمام بمسارات الإنتاج، ويعتبر أحد أشكال التدبير بالأهداف والذي تعود مرجعيته إلى سنوات ما بعد الحرب العالمية الثانية.

ويشتمل التدبير المرتكز على النتائج على مجموعة من العناصر نجملها في أربعة عناصر أساسية[90] وهي: (المدخلات، والمخرجات، والأنشطة، والنتائج) (سنتناوله بالدرس في الفصل الثاني).

ونظرا لكون التقييم أداة تساهم في التدبير المرتكز على النتائج، فهو يضع أيضا نصب عينيه الاستجابة لانتظارات المواطنين في التوفر على إدارة قوية الأداء بإمكانها مواكبة التطورات الجارية.

ومن بين أهم أهداف التقييم كذلك، تسئيل الفعل العمومي، وتوطيد النقاش العمومي والمساعدة على عقلنة عملية اتخاذ القرار، فالتقييم يلعب دور الموجه للمسؤولين أثناء

---

[89] *Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », op cit,pp, 18-19.*

[90] نوال الهناوي، "التدبير العمومي الجديد"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام،جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط 2002-2003، ،ص، 84.

التحضير لاتخاذ القرار[91]، ولأنه يتقاطع في مجموعة من الخصائص مع الدراسات التي تستهدف المساعدة على اتخاذ القرار.[92]

فتقارير التقييم تشكل مرجعا ومصدرا هاما ينبغي على المسؤولين العموميين العودة إليها قبل اتخاذ أي قرار، لأنها تشكل قاعدة للمعلومات الميدانية الفعلية التي تكتسي حجية ومصداقية هامة، يمكن أن تساعد على تجنب السقوط في الأخطاء، وتضاعف من فرص اتخاذ القرار المناسب، وفي هذا الإطار كانت دورية الوزير الأول الفرنسي ل 28 دجنبر 1998 المتعلقة بتقييم السياسات العمومية واضحة، حيث دعا من خلالها الوزراء، وكتاب الدولة في حكومته إلى إيلاء الأهمية المطلوبة لتقارير التقييم، والسعي إلى إدراجها ضمن مسار اتخاذ القرار بالشكل الذي يمكن من إطلاق، إتمام، تعديل، تعليق، أو التخلي عن سياسة عمومية.[93]

في فرنسا دائما، وسنقدم مثالا آخر حول دور التقييم في المساعدة على اتخاذ القرار، نستقيه من المستويات المحلية، فعقب تبني جهة "رون ألب" في نونبر 2005 مخططا جهويا للتنمية الاقتصادية يحدد المرتكزات الأساسية لتدخلها الاقتصادي، عادت في سنة 2006 إلى تبني استراتيجية جديدة أطلق عليها « ID éclic stratégie » عوضا عن الإستراتيجية الأولى التي كانت تسمى "عقد هدف النمو الجهوي" (contrat régional objectif croissance)، وكان ذلك بعد قيامها بعملية تقييم، مكنتها من الوقوف على عدد من العيوب والنواقص التي شابت الإستراتيجية الأخيرة[94]، فالتقييم يرتبط بإرادة إضفاء عقلانية علمية أكبر على القرارات العامة، مما يسمح للسلطات السياسية بمعرفة النتائج الفعلية لنشاطها[95]

---

[91] *Eric Monnier « évaluation des politiques publiques : méthodes et pratiques », in : problèmes politiques et sociaux – N° 599, la documentation française, 6 janvier 1989, p, 4.*

[92] *Ibid. P, 14 .*

[93] ميلود ابراهيمي، السياسات العمومية القطاعية الترابية، التطهير السائل في الجماعات الحضرية الكبرى نموذجا، مرجع سابق، ص،301.

[94] *Alix de Saint-Albinl Sabine Guillaume2, « remise en cause politique et évaluation, le cas d'une politique économique régionale » in : « le citoyen, l'élu, l'expert… » op.cit, p, 113.*

[95] بيير ميلر،السياسات العمومية،ترجمة: عبد المالك احزرير، مطبعة مكتبة سجلماسة مكناس،طبعة 2018، ص،118.

تأسيسا على ما سبق، فإن التقييم يمكن من تفادي العوائق التي قد تعترض البرنامج، وهو بذلك يعتبر أداة فعالة تمكن من الدخول في عملية التحسين والتجويد المستمر، كما يؤكد ذلك مشيل كروزيي (M. Crozier)، فإن أنسب وسيلة للإعداد للقرارات القادمة، تتمثل في تحليل نتائج العمليات التي سبقتها.[96]

الفقرة الثانية: الأهداف المعيارية :

إلى جانب الأهداف الإجرائية التي تحدثنا عنها، يحقق التقييم بشكل صريح أو ضمني مجموعة من الأهداف والغايات ذات الطابع المعياري.

إن التقييمات الناجحة كما أثبتت ذلك التجربة تؤدي مجموعة من الأدوار، أهمها إبراز مختلف الغايات التي تكتسي حسب الحالة المعتبرة أشكالا مختلفة من الأهمية :

- غاية أخلاقية: تقديم الحساب للمسؤولين، والمواطنين بشكل عام حول الكيفية المتبعة في تنفيذ سياسة معينة، والنتائج المحصلة، هذا البعد يشمل كذلك تطوير المساءلة لأنساق النشاط العمومي، والغاية الإخبارية والغاية الديمقراطية للتقييم.
- الغاية التعلمية والتعبوية: المساهمة في تكوين وتحفيز الأعوان العموميين والشركاء الآخرين عبر مساعدتهم على فهم، و استيعاب العمليات التي يشاركون فيها والأهداف المناسبة.

كما يقوم التقييم بدور أساسي يتمثل في تشجيع التقارب والانسجام بين وجهات النظر،وتعزيز التعاون بين الفاعلين السياسيين، والإداريين المنخرطين بشكل مشترك في إدارة نشاط معين.[97]

يبرز الدور الذي يقوم به التقييم إذن من خلال العديد من المستويات التي سوف نعرض أهمها، وذلك بالتركيز على جانبين أساسيين، لما لهما من أهمية خاصة، هما: المنظمة المتعلمة (أولا)، وتجديد مشروعية جهاز الدولة (ثانيا).

---

[96] *Michel Crozier, 1987, cité chez, Hafida Najah, Adil Sabir, « l'évaluation des actions publiques… »op.cit, p, 54.*

[97] *Hajer Mansouri, « le parlement évaluateur : les leçons des expériences étrangères », mémoire pour l'obtention du diplôme des études supérieurs approfondis, faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, université Mohamed V Souissi, année universitaire 2009 -2010, P 72 .*

أولا : المنظمة المتعلمة

التعلم التنظيمي يعني تحسين الأنشطة من خلال المعرفة والفهم الجيد، لكن هذا التعلم يتم بصورة يسيرة ومحفزة في منظمات التعلم من خلال انتقال المعرفة، أو الخبرة، أو المهارة بطريقة التبادل، والتفاعل، والتشارك بين طرفين في علاقة تتجاوز الجانب الرسمي إلى غير الرسمي، ومن النقل الآلي إلى التفاعل الإنساني، لهذا فإن التعلم التنظيمي هو عملية توسيع، وتعميق المعرفة في إطار ملائم؛ هو منظمات التعلم.

وتعرف منظمة التعلم بأنها المنظمة الماهرة في إنشاء، واكتساب، ونقل المعرفة، وتعديل السلوك، بما يعكس المعرفة، والرؤى الجديدة، ولايقتصر هذا التعريف على مستوى نقل المعرفة وفهمها، بل يتعدى ذلك إلى السلوك، وإعادة بناء المنظمة.

إن أول من استعمل مصطلح المنظمات المتعلمة لأول مرة هو " بيتر سينج " الذي عرف تلك المنظمات، بأنها المنظمات التي يوسع فيها الأفراد باستمرار من قدراتهم على خلق النتائج التي يريدونها فعلا، والتي تنشأ فيها أنماط جديدة وشاملة من التفكير، ويعبر فيها عن الطموحات الجماعية بحرية، حيث يتعلم الأفراد باستمرار كيفية التعلم من خلالها، يعني أن يتعلموا.

كما حدد " ريتشارد دافت " ستة عناصر متفاعلة، شبكيا، للمنظمات المتعلمة :

1. القيادة المصممة، والمعلمة، والراعية،
2. الاستراتيجية التشاركية (التشارك والانبثاق، فكل المنظمات كانت تتعلم إلا أن الجديد هو أن منظمات التعلم تتسم بالتعلم الاستراتيجي)،
3. الهيكل القائم على الفريق (التنظيم الشبكي)،
4. الثقافة التكيفية القوية (الانفتاح والتقاسم الثقافي)،
5. التمكين الإداري للعاملين،
6. المعلومات المفتوحة من خلال طلب واكتساب المعرفة وتوليدها،

ويشكل التقييم في إطار ما يصطلح عليه بالتعلم المنظماتي أو المنظمة المتعلمة، فرصة للتعلم والتكوين المستمر، واكتساب مزيد من الخبرات، والمهارات من جانب الأعوان العموميين (agents-publics) المشتغلين بها.

فالتنظيم كعملية تعلم عند "كريس آرغيريس" "Chris Argiris" و"دونالدشون" "Donald Schon " يجسد التحدي الكبير الذي تواجهه كل التنظيمات، وهو ضرورة التحكم في التغيير أمام التحولات السريعة التي يعرفها المجتمع المعاصر، وأدى الاهتمام بهذا الجانب في نهاية المطاف إلى صياغة مفهوم التعلم التنظيمي (apprentissage organisationnel)، كمفهوم يعبر عن أحد المظاهر الأساسية في حياة التنظيم، فالصراع من أجل البقاء، وتحقيق النجاح بالنسبة للمقاولات، والتنظيمات الاجتماعية بصفة عامة، رهين بالقدرة على التعلم.

التنظيم، بهذا المعنى، هو عبارة عن كائن يتعلم باستمرار، كما يتعلم أي إنسان فهو يتعلم من خلال التعثرات والأخطاء التي يقع فيها، لأنه قادر في بعض الأحيان على اكتشاف تلك الأخطاء وتصحيحها، فأول مرحلة في التعلم التنظيمي، تكمن إذن في اكتشاف والتعرف على الخطأ، والمقصود بالخطأ هو وجود تباعد، أو فرق بين الأهداف، والمقاصد من جهة، والنتائج المحققة من طرف التنظيم من جهة أخرى .

وعندما يكون هناك إقرار بوجود تباعد بين ما كان مبرمجا ومقصودا، وبين النتائج المحققة، يقدم التنظيم على تصحيح الخطأ، غير أن عملية التصحيح بالنسبة " لكريس أرغريس" و"دونالد شون" لا تأخذ شكلا واحدا، لأن عملية التعلم قد تكون إما على شكل "حلقة بسيطة"، أو على شكل "حلقة مزدوجة".

فالتعلم عن طريق حلقة بسيطة يعني تغيير سلوك الأفراد، وتدبير شؤون التنظيم على أحسن وجه بالنظر إلى طبيعة الأهداف، والفرضيات التي توجه نشاط التنظيم، والتي تعتبر كمعطيات لا يمكن المساس بها، في حين يعني التعلم عن طريق حلقة مزدوجة إعادة النظر ليس فقط في كيفية إنجاز المشاريع، وتحقيق الأهداف، وإنما في طبيعة تلك الأهداف والمشاريع، والفرضيات التي توجه التنظيم برمته.[98]

[98] لحبيب أمعمري، "التغيير الاجتماعي و رهانات العولمة (الجزء الأول)"، جامعة سيدي محمد بن عبد الله،كلية الآداب و العلوم الإنسانية، مركز الأبحاث والدراسات النفسية والاجتماعية، منشورات دار ما بعد الحداثة، الطبعة الأولى 2010، ص، 171 – 173.

كما تعرف المنظمة المتعلمة أو التعليمية بكونها المنظمة التي تتعلم من سلسلة التجارب التي تراكمها من خلال مختلف العمليات التي تنخرط فيها، وطرق وأدوات الاشتغال التي تنتهجها.

وهناك عدة خصائص تساعد هذه المنظمات على التعلم، وتحقيق تغيير ناجح منها كما حددها "Peter Senge"، حسب هذا الأخير فإن هذا المفهوم يؤدي مجموعة من الوظائف والأدوار الهامة، لخصها فيما يلي[99]:

1. يحيل إلى التعلمات التي تحققت في مختلف المستويات الجماعية للمنظمة، إن لم يكن للمنظمة بأكملها.
2. إظهار قدرة على التغيير في بنيته، وثقافته، وتصور العمل والأداء.
3. يزيد من قدرة الأفراد على التعلم.
4. يتطلب مشاركة واسعة من الموظفين، والعملاء في صنع القرار، والحوار وتبادل الخبرات، والمعلومات.
5. يروج لمقاربة نظمية، وبناء الذاكرة المؤسسية[100]

ومقارنة بالتقييم الكلاسيكي، فإن المشاركة النشطة من قبل الفاعلين في مختلف المراحل التي يقطعها مسار تقييم البرنامج تخلف أثرا إيجابيا في الرفع من درجة التعلمات داخل المنظمة[101].

ويشكل التقييم فرصة ثمينة من أجل تكوين الأعوان العموميين، واكتسابهم مهارات وكفاءات جديدة تنعكس إيجابا على مردودية المنظمة، وتساهم في الرفع من فعالية ونجاعة البرامج، والمشاريع التي تسهر عليها، وذلك من خلال مختلف العمليات التي يتكون منها (التقييم)، ومختلف الفاعلين المتدخلين، والتقنيات المالية، والمحاسباتية، والتدبيرية التي يتم وفقها.

---

[99] *Peter Senge « The fifth discipline : the art and practice of learning organization », New York, Doubleday, 1990.*

وارد لدى ميلود إبراهيم، مرجع سابق، ص، 305.

[100] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique… », op.cit, P, 191.*

[101] *Ibid. P, 311.*

يمنح التعلم المنظماتي الفرصة للتعلم الجماعي، لاكتساب نفس المعلومات بالكيفية التي تؤدي إلى زيادة نطاق السلوك المحتمل للمنظمة بأكملها، وذلك من خلال إشراك جميع الأعوان العموميين في عملية التدبير، وفي إطار تحديد مسؤولية كل طرف، وهو ما يحفز على العمل وفق روح الفريق، ويقف حاجزا في وجه احتكار فئة معينة للقرار ويفسح المجال أمام بروز كفاءات جديدة، مما يجعلنا أمام معطى جديد في التدبير العمومي هو "تدبير الكفاءات" سواء تعلق الأمر بالكفاءة الفردية أو الجماعية، مما يمهد الطريق أمام تكريس الكفاءة كمعيار أساسي وحاسم في تحمل المسؤوليات، و ينعكس مباشرة على الرفع من الفعالية والمردودية، واجتناب الهدر في المال والجهد، وتحقيق الاستثمار الأمثل للطاقات والموارد.

ثانيا : تجديد مشروعية جهاز الدولة

لا يمكن اختزال التقييم في مجرد آلية لقياس كفاءة، وآثار السياسات، والبرامج والمشاريع العمومية، فإذا كان النظر، في السابق، لتقييم البرامج العمومية ينبني على موقف مشكك في قدرة الدولة على معالجة المشاكل المعقدة،[102] فإن التقييم في حقيقة الأمر ينطلق من نظرة أكثر شمولية، ويندرج ضمن منظور متكامل، الغاية منه تجديد مشروعية جهاز الدولة.

فالتقييم، على هذا الأساس، يعتبر آلية مهمة من أجل منح مجموعة من المبادئ مدلولها الحقيقي وربطها بالواقع، ومن أهم هذه المبادئ نذكر ما يلي؛ مبدأ تقديم الحساب، مبدأ ربط المسؤولين بالمحاسبة، والتدبير التشاركي.

مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة : هو مبدأ دستوري منصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل الأول من دستور 2011، وجاء هذا النص ضمن الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري المغربي وهي "فصل السلط" و "الديمقراطية التشاركية" و "مبادئ الحكامة الجيدة".

[102] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique… », op.cit, P, 196.*

ومعناه أن الشخص الذي يتقلد مسؤولية عمومية يكون ملزما بتقديم الحساب، ويترجم هذا المبدأ من خلال بعدين :

- بعد مباشر: يتمثل في أن أي شخص من موقعه في المسؤولية يجب أن يقوم بالدور الذي عين من أجله من خلال المرد ودية.

- بعد غير مباشر: يشمل التضامن الوظيفي والمهني بين أعضاء المنظمة على مستوى النتائج التي تم تحقيقها، بمعنى أنه بالإضافة إلى المسؤولية الفردية، هناك مسؤولية جماعية تضامنية تندرج في إطار تعزيز مفهوم التدبير الجماعي.

وإذا كانت مرجعية المسؤولية هي السلطة، فإن مرجعية المحاسبة هي المسؤولية، فالمسؤولية تنشأ قبل أو بعد القيام بالمهمة، بينما المحاسبة لا تنشأ إلا بعد القيام بالمهمة، أو عدم القيام بها، إذ لا خضوع للمحاسبة إلا بالتوازي مع ممارسة المسؤولية أو بعد ممارستها.

إن أول شرط لازم للتفعيل السليم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، يتمثل في الشفافية، والحق في الحصول على المعلومة، و حرية تداولها، كما يتعين كذلك تحديد الأدوار والمسؤوليات، لأن هذا التحديد هو فاتحة مسلسل الربط العملي بين المسؤولية والمحاسبة.[103]

فالتقييم، إذن، يمنح مضمونا حقيقيا لمفهوم " المسؤولية السياسية "، وذلك من خلال تأسيس مساطر، وآليات لفحص وتقييم الوعود الانتخابية، أو تصريحات البرلمانيين والوزراء، التي يتم ربطها لاحقا بالانجازات الفعلية في الميدان.[104]

تقديم الحساب: الوصف الآخر للمحاسبة وتجسيدها ألعملياتي، الحساب الفردي بما هو حصيلة للأنشطة الفردية، أو بما هو حصيلة للإنجازات الفردية، والحصيلة الثانية هي الأهم، والحساب المؤسسي الدوري الذي تضمن الحصول عليه المراقبة الداخلية، وتكشف عنه التقارير الدورية.

كما لا تخفى أهمية هذا المبدأ التي تتجلى من خلال مزاوجته بين البعدين التاليين :

---

[103] محمد براو، مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، 2 غشت 2018، على الرابط: *https://m.hespress.com*

[104] *Dictionnaire des politiques…,, op.cit, p 264, 265.*

-البعد التدبيري: أي أن تقديم الحساب يكون حافزا للمسؤولين، ودافعا لهم من أجل التفاني في تنفيذ المهام الموكلة إليهم، كما أنه يساهم في رصد الأخطاء التي يمكن أن تقع في التدبير، والتي يتكلف التتبع والتقييم بالكشف عنها واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وفي الوقت المناسب للحفاظ على سير المشروع أو البرنامج، ناهيك عن المخالفات التي تنطوي على سوء التدبير، أو الاختلاس، أو غيرها من شبه الفساد، التي تقع تحت طائلة القضاء الزجري، أو العقوبات الإدارية على حسب درجتها و تكييفها.

إن جدولة السياسات والبرامج والمشاريع، في شكل إجراءات وأهداف ونتائج وغايات تتيح الإمكانية لرصد، وتحديد الإختلالات التي قد تعتري هذه البرامج بدرجة كبيرة من الدقة، وتحديد المسؤولين عنها ومساءلتهم، وتجنب حالة الغموض التي لا تسمح بتحديد المسؤوليات، مما يجعل كل طرف يحاول التنصل من المسؤولية وإلصاقها بالآخرين.[105]

-البعد الديمقراطي: أي أن كل من عهد إليه بمسؤولية معينة يكون ملزما بتقديم الحساب، وكما يؤكد ذلك "Gaële Baron"، فالتقييم يعد في المقام الأول وسيلة لتقديم الحساب للمواطنين حول كيفية توظيف المال العام، ولدوائر القرار حول جودة تنفيذ البرامج التي تم وصفها، من خلال نشر المعلومات حول النشاط العمومي وإنتاج حكم قيمة،[106] وبهذا المعنى يؤدي تقديم الحساب إلى الوقاية من الفساد، ويقطع الطريق على الإفلات من العقاب.

إن تقديم الحساب أضحى مطلبا شعبيا ومجتمعيا ملحا تتبناه مختلف السياسات والفاعلين الاجتماعيين، لذا فمن شأن التقييم أن يسهم في تغذية النقاش العمومي، وإنتاج معارف حول كيفية اشتغال الدولة والآثار الناجمة عن تدخلاتها.

ولكي يساهم التقييم في إغناء النقاش العمومي، فإن الأمر يتوقف على تحقق شرط تعميم الولوج أوسع ما يمكن لخلاصات ونتائج التقييم[107]، هذا المعطى يتعزز بواسطة نشر

---

[105] ميلود إبراهيمي...، مرجع سابق، ص، 307

[106] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique ». op.cit, p, 58.*

[107] *Jacques Delors (Ex ministre français de l'économie des finances et du budget, préface, in : « l'évaluation des politiques publiques », Ed Economica, 1984, p, 10 .*

تقارير التقييم التي تجعل الجماهير على دراية بالمعلومات المتعلقة بالبرنامج، فيما يتعلق بالنتائج التي تحققت، والتي لم تتحقق، مقارنة مع الأهداف التي تم وضعها عند انطلاقة البرنامج، والأسباب التي كانت وراء ذلك، وهو ما يعد نوعا من تقديم الحساب حول الكيفية التي تم من خلالها تنفيذ سياسة عمومية، مما يحقق مبدأ الشفافية في التدبير.

ـ التدبير التشاركي :

ينظر إلى المسار التشاركي، في إطار تقييم النشاط العمومي، على أنه مصدر مشترك للمعرفة للرد على أزمة المشروعية التي تعاني منها المؤسسات التمثيلية[108]، (ضعف نسبة المشاركة في الانتخابات، والامتناع عن التصويت، وعدم الاهتمام بالنشاط السياسي...).

طور العديد من المنظرين والممارسين، أمريكيين بالأساس منذ أواخر سنوات السبعينات، مناهج تشاركية للتقييم، فالتقييم التشاركي يتوجب عليه أن يبحث عن التطور الإيجابي للبرنامج الذي يعد حكما بشأنه، لذلك يلاحظ أن التدبير التشاركي يكتسح بثبات المجال العمومي.

وتبرز أهمية التقييم التشاركي أكثر، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المشرفين على البرامج والمشاريع العمومية غالبا ما لا ينظرون بعين الرضى، ولا يترددون في كثير من الحالات في التعبير عن امتعاضهم، وإبداء سلوكات تنم عن مقاومة التقييم، من خلال رفض التعاون مع الجهات المكلفة بالتقييم وإخفاء المعلومات والمعطيات... الخ).

كما أن هذا التوجه يضع أسس علاقة تبادلية بين التقييم والديمقراطية التشاركية،[109] أبعد من معارضة لا تخلو في كثير الأحيان من طابع متعمد وسياسوي، يمكن الذهاب نحو ديمقراطية تداولية، تجمع بين البعدين "التمثيلي" والتشاركي، ولا تختزل المواطنة في

---

[108] Gregory Spieth, « les espaces numériques de concertation institutionnels dans l'évaluation des actions publiques locales », in : « web social mutation de la communication », sous la direction de : Florence Millerand, Serge Proulx et Julien Rueff, presse de l'université du Québec, 2010, pp, 88-89.

[109] Henri Jacot, « nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne… », op.cit, P, 19.

مناسبة التصويت الانتخابي،[110] بل تروم إلى إمكانية إشراك المواطنين في مختلف مراحل النشاط العمومي؛ الإعداد، والتنفيذ، والتقييم.

ويمكن أن يتم تدخل المواطنين في مسار التقييم من خلال إشراكهم في الجهاز المكلف بعملية التقييم، عبر ضمان عضوية مستفيدين حقيقيين، أو مفترضين من السياسة المعنية، للتعرف على وجهات نظرهم حول الآثار المسجلة، وتقدم " اللجنة الخارجية لتقييم السياسات العمومية" لكانتون جنيف، نموذجا على هذا التصور، فاللجنة المذكورة هي عبارة عن جهاز خارجي مستقل ينبني على التطوع، أعضاء هذه اللجنة (16 عضوا)، ويتم تعيينهم من طرف مجلس الدولة بعد إشعار لجنتي رقابة التسيير والمالية بالبرلمان، فهم مواطنون عاديون يشترط فيهم أثناء فترة انتمائهم للجنة، التي تستمر لثمان سنوات، عدم مزاولة أية مسؤولية سياسية، كما يشترط عليهم مراعاة تمثيلهم للتنوع الثقافي والاجتماعي الذي يميز كانتون جنيف، ولتوفير شروط النجاح في مهمتهم التقييمية، يجب أن يتوفر أعضاء اللجنة على كفاءة وتجربة (سياسية و اقتصادية) في تسيير الشؤون القانونية، كما أن أعضاء اللجنة بالإضافة إلى انتدابهم داخل اللجنة غير معفيين من أداء واجبهم المهني و الوظيفي.[111]

وبعد تجميع مختلف عناصر التحليل، بما في ذلك آراء المستفيدين، يمكن عندها أن لهؤلاء المستفيدين أنفسهم، أو آخرين المشاركة في إعداد الأحكام التقييمية.

ويسهم التقييم في تحقيق مجموعة من الأهداف، أو الغايات الضمنية، فالتقييم بوصفه دعامة أساسية في إرساء الشفافية والوقاية من الفساد، يعد عامل ثقة من شأنه أن يسهم في الرفع من حصة البلد المعني في إطار المنافسة المحتدمة في سوق جلب الاستثمارات الأجنبية، ويزيد من قدرتها على مواجهة المنافسة المالية الشرسة في هذا المجال، مع ما يحققه ذلك من دينامية اقتصادية وخلق فرص الشغل...الخ.

كما يسهم التقييم في انفتاح المنظمات على محيطها، وذلك من خلال إشراك فاعلين وشركاء خارجيين من القطاع الخاص، والمجتمع المدني، وغيرهم في عملية التقييم، وهو

---

[110] غوستاف لوبون "سيكولوجية الجماهير"، مرجع سابق، ص، 173.

[111] *Christophe Kellerhals, Des citoyens désignés comme évaluateurs : le cas de la commission externe d'évaluation des politiques publiques de la république et canton de Genève », in « le citoyen, l'élu, l'expert… », op.cit, pp, 163-164.*

أمر يصب في اتجاه تحقيق التقارب في وجهات النظر، والتعاون بين فاعلين سياسيين من مشارب مختلفة منخرطين معا في تدبير نشاط معين، مما يؤدي إلى تعزيز المقاربة التشاركية.

كل العناصر التي تحدثنا عنها من قبيل، الشفافية، والكفاءة، والعقلانية، والمقاربة التشاركية، والمسؤولية...، يجمعها ويوحدها مفهوم "الحكامة الجيدة" مما يعنى أن أحد أبرز أهداف التقييم هو تحقيق الحكامة الجيدة، ، لأن التقييم يعد مفتاحا لتحقيق حكامة جيدة كما عبر عن ذلك بيري[112].

المطلب الثالث : مؤشرات و منهجية التقييم

لكي يقوم التقييم بالأدوار، والأهداف، والانتظارات التي ذكرنا بعضها في المطلب السابق، فلابد من التقيد باحترام عدد من الضوابط والشروط، في مقدمتها ضرورة إيجاد مؤشرات مدروسة، تسمح بقياس درجة تحقق هذه الأهداف **(الفرع الأول)**، إلا أن ترتيب النتائج المرجوة يظل رهينا بمدى القدرة على إدراج هذه العناصر ودمجها ضمن منهجية علمية محكمة ومتكاملة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : مرتكزات و مؤشرات التقييم

ينطلق التقييم من وضع مؤشرات يتم إعدادها لهذه الغاية، والتي يجب أن تخضع لمجموعة من المعايير للقيام بدورها كاملا (الفقرة الثانية)، كما يتوقف اضطلاع التقييم بالدور المنوط به على مدى استيفائه لمجموعة من المرتكزات والشروط (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى : مرتكزات التقييم

إن المقصود بالمرتكزات، هو مجموعة من الشروط والمعايير التي إذا تم التغاضي عنها، ولم يتم احترامها والتقيد بها، فإنها تفرغ التقييم من مضمونه، وتحول بينه وبين تحقيق الأهداف التي تحدثنا عنها، أو أنها تحد من الآثار والوقع الذي يحدثه ويصبو إليه.

[112] *Bernard Perret, « l'évaluation de politiques publiques », op.cit, p, 93.*

وفي هذا السياق قام برنامج الأمم المتحدة للتنمية بوضع لائحة تضم ثمانية مرتكزات يجب توفرها في التقييم لتأدية دوره كاملا، فالتقييم يجب أن يكون؛ مستقلا، ومتعمدا، وشفافا، وأخلاقيا، ونزيها، وجيدا، وأن يتم إنجازه في الوقت المناسب، وأن يتم تثمين نتائجه.

1. مستقلا (indépendant): يجب أن تحاط مهمة المقومين بكامل الاستقلالية، وأن يظلوا بعيدين عن أي تدخل خارجي من شأنه أن يؤثر في توجيه عملهم، خصوصا من قبل السلطات العمومية، التي لا يجب أن تفرض قيودا على المقيمين، حول مضمون التعليقات أو التوصيات التي تضمنها في تقارير التقييم.
2. متعمدا (intentionnel): أي المبادئ التي تؤطر عملية التقييم، وكذا القرارات التي تؤسس لها يجب أن تتميز بالوضوح منذ البداية.
3. شفافا (transparent): من خلال فتح قنوات التشاور والحوار مع الأطراف المتدخلة، نظرا لما تضفيه على العملية من مصداقية، ويزيد من قيمتها.
4. أخلاقيا (Ethique): يجب أن يتوفر المقيمون على شرط النزاهة والمهنية، واحترام حقوق المؤسسات والأشخاص، فالتقييم لا يجب أن يعبر عن مصالح شخصية أو قطاعية.
5. نزيها (impartial): بمعنى التحلي بالموضوعية، والابتعاد عن التحيز، لتوخي الرفع من مصداقية التقييم، ومساهمته في الكشف عن الحقيقة، ونشر المعرفة.
6. جيدا (de qualité): عمليات التقييم يجب أن تراعي الجودة على مستوى المعطيات التي توفرها.
7. أن يتم في الوقت المناسب (opportun): أي يجب ألا تطول المدة الفاصلة بين انتهاء مهام التقييم وبين نشر تقاريره، فالتقييم يجب أن يوضع له التصور ويتم إنجازه بشكل صحيح، من أجل ضمان فائدة وتنفيذ التوصيات والخلاصات المتوصل إليها.

8. أن يتم استخدامه (تثمينه) (utilisé): لأن التقييم هو حقل ينتمي لمجال التدبير، يرمي إلى توفير معطيات يمكن على ضوئها اتخاذ قرارات مبنية على وقائع مثبتة، من أجل تفعيل الخلاصات والتوصيات.[113]

حددت اللجنة المشتركة للبحث في معايير التقييم في مجال التعليم، منذ سنة 1981، أربع مجموعات من المعايير التي يجب مراعاتها لدى تقييم عملية تعليمية، وهذه المعايير هي الأكثر تداولا، وتطبيقاتها تتم على نطاق واسع وفي شتى مجالات النشاط العمومي، وتعتمدها العديد من الهيئات التي تعنى بمجال التقييم، من بينها الجمعية الأمريكية للتقييم، وتلتقي في جزء كبير منها مع القيم التي حددها المجلس الأعلى للتقييم في فرنسا.

ويشترط في عملية التقييم، حسب المعايير التي حددتها اللجنة المذكورة، لكي تكون صحيحة وتحقق أهدافها، أن تجتمع فيها الخصائص التالية :

1. أن تكون ذات فائدة
2. القابلية للتنفيذ
3. احترام الملكية
4. الدقة في وصف التحاليل والخلاصات

هذه المعايير تشكل في الآن ذاته نموذجا ينبغي بلوغه خلال مسار التقييم، وبنود تسمح للمتعهد، كما لمجموعة التقييم، بالحكم على جودة العمل الذي تم إنجازه.[114]

بعد تطرقنا لأهم مرتكزات التقييم، سنحاول فيما يلي التركيز على مرتكزين أساسيين لما لهما من أهمية كبيرة؛ يتعلق الأمر بالمأسسة والتثمين.

أولا: المأسسة

يراد بمصطلح المأسسة من وجهة نظر سوسيولوجية، منظمة مهيكلة، أو قاعدة مسطرية تضع بين أيدي الفاعلين، إطارا يحقق حدا معينا من القدرة على التوقع حول سلوكا

---

[113] PNUD, « the évaluation Policy of UNDP », document du conseil d'administration DP/2005/ 28 mai 2006

[114] Gaëlle Baron, « évaluation, participation,… » op.cit, pp, 66-67.

تهم المتبادلة، وبالتبعية نتيجة النشاط الجماعي،[115] وتشكل المأسسة واحدة من أكبر الإشكالات التي ظلت تواجه عمليات التقييم وتحد من دورها، بالإضافة إلى تأثيرها على جوانب أخرى كما هو الشأن بالنسبة للحياد.

وترى منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OCDE) أنه يتعين في كل الأحوال توافر حد أدنى من المأسسة كي يتسنى للتقييم النهوض بدوره كاملا في التدبير العمومي، وتحدد هذه المنظمة عددا من الإيجابيات التي تتيحها المأسسة نذكر منها :

- الرفع من القدرة على التنبؤ خلال مرحلة إعداد السياسات العمومية.
- تطوير وتحسين احترافية التقييم، ووثوقية المعطيات التي يوفرها لدوائر القرار.
- المساهمة في دعم التعاون بين مختلف السلطات المتدخلة في السياسة العمومية.
- تعزيز قبول ثقافة التقييم.
- المساعدة على تفادي اللجوء إلى التقييم بشكل متقطع والمحافظة على استمراريته.
- التأسيس لمسار اجتماعي يضم مختلف الفر قاء والمتدخلين.[116]

ويؤكد كل من "ستيف جاكوب" و"فريد يريك فارون"، أنه من المفيد الفصل بين مختلف أنواع المأسسة، حيث يميزان من جهة مؤسسات التفتيش، والرقابة الكلاسيكية التي تم تسخيرها من طرف السلطات العمومية لأغراض أكثر مرونة،من خلال السعي إلى تكييف دورها الأصلي مع آلية التقييم، ومن جهة أخرى إن التقييم لم يعد مستقرا على صورة واحدة، حيث نجده في بعض الحالات متصلب من خلال اتخاذه طابعا ممأسسا، وفي أحيان أخرى يتميز بالمرونة إلى درجة التماهي مع مسار المساعدة على اتخاذ القرار.

---

[115] Fréderic Varone et Steve Jacob, « institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », revue internationale de politique comparée, vol 11, N° 2, 2004, p, 274-275 .

[116] Ibid, PP, 275-276 .

ويثير "J. P. Gaudin" إشكالية على درجة كبيرة من الأهمية، ترتبط بحيادية طرق التقييم، من خلال إثارة مسألة التقييم الذي صار عبارة عن "صفقة"، تعهد مكتب دراسات أو ما شابه ذلك القيام بهذه العملية،[117] وفي هذه الحالة صاحب الطلبية هو نفسه الجهة المشرفة على البرنامج، وهو ما يجعله خصما وحكما في نفس الوقت، وهو ما يمس باستقلالية التقييم التي تعد إحدى المرتكزات الأساسية للتقييم.

ورغم الإقبال المتزايد على التقييم، كما يتضح ذلك، من خلال ارتفاع عدد التقييمات المنجزة، إلا أن أهمية هذا الأمر تبقى نسبية، ما لم يتم تكريس مبدأي الحياد والاستقلالية في عملية التقييم، وهو الأمر الذي يؤكد عليه صناع القرار، والمقومين العموميين، وبإلقاء نظرة على توفير بنيات مؤسسية للتقييم، وبالعودة إلى النموذج السويسري وكانتون جنيف، الذي انتبه مبكرا إلى أهمية هذا الأمر، حيث التجأ منذ سنة 1995 إلى مأسسة التقييم من خلال إحداث "اللجنة الخارجية لتقييم السياسات العمومية commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)، ويمكن للجنة المذكورة أن تقوم بعملها بناء على ثلاثة أنواع من التفويضات :

1. التوصل بانتداب (mandat) مباشرة من حكومة الكانتون.
2. اللجنة الخارجية لتقييم السياسات العمومية، يحق لها أن تتلقى انتدابا من برلمان الكانتون من خلال لجنتين يتم تعيينهما لهذا الغرض؛ لجنة المالية، و لجنة رقابة التسيير.
3. بإمكان اللجنة أن تختار موضوعا للتقييم، وهذه خاصية ينفرد بها هذا الجهاز، وما يشكل مصدر قوتها، هو التمكن من تناول موضوع معين لا الحكومة أو البرلمان له مصلحة محددة في أن يتم إنجازها.[118]

في فرنسا هناك تجربة لا تقل أهمية هي تلك التي أقدمت عليها جهة رون- ألبس (Rhône-Alpes) التي عبر مجلسها عن وعي كبير بأهمية التقييم، حيث تم خلق أول

---

[117] Jean-Pierre Gaudin, « l'action publique sociologie et politique » op.cit, p, 191.

[118] Christophe Kellerhals, « Des citoyens désignés comme évaluateurs : le cas de la commission externe d'évaluation des politiques publiques… » op.cit, pp, 163-164.

جهاز للتقييم منذ سنة 1992، إثر عملية خبرة أنجزت في هذا الإطار، والذي خضع لعملية تعديل سنتي 1995 و 1996، إلى حدود سنة 2005 قام بأكثر من 20 عملية تقييم.[119].

ثانيا: الاستخدام الفعلي (تثمين التقييم)

إن كل عملية تقييم، بالرغم من تعدد إيجابياتها، يمكن أن تحمل عدة مخاطر في ذاتها، ومن بين الإشكالات التي تواجه التقييم، والتي قد تعرقل تحقيق النتائج التي يهدف إليها، تثار إشكالية تتبع تنفيذ خلاصات، وتوصيات عمليات التقييم، والاستفادة منها، وأخذها بعين الاعتبار، سواء من خلال إعادة النظر في الأمور، والأوضاع التي تحتاج إلى تصحيح، أو لدى إعداد برامج جديدة في إطار دورة السياسات العمومية، انطلاقا من دور التقييم في المساعدة على اتخاذ القرار.

تميز الأدبيات التي تعنى بالموضوع بين أربع فئات محتملة لاستعمال خلاصات التقييم.

- التوظيف المباشر، أو الآلياتي من طرف أصحاب القرار، أو فاعلين آخرين من أجل العمليات العمومية، والذي يمثل مساعدة غير مباشرة في القرار.
- التوظيف التصوري، ناتج عن تغير في فهم البرنامج، أو مساهمة في تفكير جماعي حول العمليات العمومية، والذي يمثل مساعدة غير مباشرة في القرار.
- التوظيف كوسيلة أو أداة للإقناع، في هذه الصورة يتم توظيف نتائج التقييم في الدفاع، أو الهجوم على المواقف السياسية، بتعبير آخر في دعم، أو دحض الوضع القائم.

ويضاف إلى الثلاث فئات توظيف مرتبط بمساعدة الفاعلين في المنظمة في مسار التقييم، حيث لاحظ أن انعكاسات عملية التقييم على الفاعلين ليست محصورة في نتائجها، بل يمكن أن تكون مرتبطة بتعلم منطق التقييم.[120]

---

[119] Jérôme Barbaroux, « la dimension pluraliste de la démarche d'évaluation des politiques, de la théorie à la pratique dans la région Rhône – Alpes », in « le citoyen, l'élu, l'expert » op.cit, p, 33.

ورغم ذلك، يبقى ضعف الاستعمال المباشر للخلاصات التي تنتهي إليها عمليات التقييم هو العنوان البارز على هذا المستوى، الذي يرجع بالأساس إلى الفاعلين الداخليين للمنظمة، الذين يرون في التقييم شكلا من أشكال الرقابة التي تمارسها أجهزة التقرير، كما يشعرون بالتضايق من الخضوع للتقييم، نظرا للتوجس الذي يسيطر على أعضاء المنظمة من الانعكاسات، التي يمكن أن يؤدي إليها تقييم سلبي على عملها، وبما أن التقييم يؤول دائما على أنه رقابة، فإنه يشير إلى التكتم بدل الشفافية، وهو ما يجعل أهمية وملاءمة عملية التقييم تحد من ردود الأفعال، والمواقف التي يبلورها الفاعلون تجاهها.[121]

ونظرا للمجهود والتعبئة التي تتطلبها عملية التقييم، فإنه من غير المقبول عدم تفعيل نتائج عملية التقييم، بحيث لا يقدم أية قيمة مضافة يمكن تلمس آثارها بالنسبة للبرنامج والاستراتيجيات العمومية[122]، كما يعد عدم تنفيذ توصيات التقييم منافيا لروح، وفلسفة التقييم في حد ذاته، لأنه ينبني على الفعالية والنجاعة.

ويثار الجدل حول الجدوى من إنجاز عملية التقييم، إذا لم يتم تنفيذ النتائج التي تخلص إليها، وأنها ستظل مجرد حبر على ورق، ولا تجد طريقها نحو التفعيل؟ وهذه الإشكالية مرتبطة بإشكالية أعم ترتبط بدرجة إدماج التقييم في الحكامة العمومية، وفي عملية اتخاذ القرار بوصفه أحد الأهداف الأساسية من وراء الأخذ بالتقييم.

وإذا كان المتعهد يتحمل القسط الأوفر من المسؤولية في تنفيذ الخلاصات التي تنتهي إليها عملية التقييم،فإن الأمر ليس بالبساطة التي يمكن تخيلها، ولايخلو من بعض التعقيدات التي تجعل تقارير التقييم تظل حبرا على ورق لأسباب متباينة.

إذا كان التقييم في فرنسا استطاع إثبات مكانته، وسط بانوراما من الممارسات الرقابية المعمول بها في القطاع العام الفرنسي، فإن الاطلاع على الدراسة التي أنجزتها مؤسسة "Ernst et Young"، أظهرت وجود إقبال متزايد للجوء إلى التقييم، سواء تعلق الأمر برقابة فعالية السياسات العمومية، واحترام القوانين والأنظمة، فعالية المساطر الداخلية،

---

[120] Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, … », op.cit, p, 76.

[121] Ibid. pp, 78-79.

[122] France qualité publique, « évaluer la qualité et la performance publique… », op.cit, p, 63.

وثوقية المعطيات المالية[123]، هكذا نجد بأن 67% من المنظمات تلجأ للتقييم سنويا مرة واحدة على الأقل، بفعل ضغط القوانين، والتشريعات الأوروبية في هذا المجال، عقلانية الإنفاق، والحركات التصحيحية (اللامركزية، والقانون التنظيمي لقانون المالية (LOLF)...الخ)، والطلب من قبل المواطنين.

ورغم كل هذا فإن الاستعمال البناء، والممنهج للتقييم لا زالت أمامه أشواط طويلة، كما توضح ذلك الدراسة الواردة في التقرير السنوي سنة 1996 للمجلس الأعلى للتقييم في فرنسا، تقديرات هذا الأخير تشير إلى أن ربع التقييمات التجريبية المنجزة في سويسرا خلال الفترة بين 1987 و 1995 في إطار البرنامج الوطني للبحث رقم 27 والبالغ عددها 12 تقييما، لم يتم استغلالها إلى حدود سنة 1996، وأن نصف عدد التقييمات تم الاستفادة منها، و توظيفها في مسار صناعة القرار، مع العلم أن القيمة التقنية لعمليات التقييم المذكورة غير مشكوك في قيمتها وأهميتها.[124]

وستصبح الاستخدامات العملية والمحتملة للتقييم منذ بضع سنوات أكثر انتشارا، بفضل العديد من التدابير المتخذة لتلافي هذا المشكل، ففي فرنسا، مثلا، نجد أن المرسوم رقم 82-90 المحدث ل " اللجنة البين وزارية للتقييم" التي يرأسها الوزير الأول، فالمادة الثانية منه تعهد إليها بعد الانتهاء من عمليات التقييم التي تشرف عليها، بأن تتداول بشأنها حول الخطوات الموالية التي يمكن اتخاذها من أجل تفعيل نتائج التقييم.

وفي سويسرا ألزم القانون المحدث ل"اللجنة الخارجية لتقييم السياسات العمومية في كانتون جنيف،الحكومة باطلاع البرلمان، بشكل سنوي على الإجراءات التي اتخذتها من أجل تفعيل توصيات اللجنة.

وابتداء من سنة 2003 تحملت وزارة المالية مسؤولية التتبع المنتظم لتنفيذ هذه التوصيات من طرف مختلف الوزارات التابعة لإدارة الكانتون، وتقوم بإعداد تقرير سنوي في الموضوع يعرض على مجلس الدولة الذي يعد بمثابة الجهاز الحكومي أو السلطة التنفيذية للكانتون، قصد إقراره قبل أن يسلمه إلى برلمان الكانتون، ويعرف هذا الأخير باسم المجلس الكبير.

---

[123] France qualité publique, « évaluer la qualité… » op.cit, p, 72.

[124] Gaëlle Baron, op.cit, p, 12.

ويمنح هذا التتبع وزنا سياسيا لتوصيات لجنة التقييم، ويلزم السلطات بتقديم جواب على هذا النوع من الاقتراحات، من هنا يتبين أن توظيف نتائج عمليات التقييم يبعث عموما على الارتياح.[125]

الفقرة الثانية: مؤشرات التقييم

يحيل مصطلح " المؤشرات " على أنه أهم آلية يتم توظيفها عل الإطلاق في عملية التقييم، ويمكن تعريف المؤشر على أنه عدد أو معدل (قيمة على مقياس الخطوات)، يتم التوصل إليه بناء على سلسلة من الوقائع التي يجري ملاحظتها أو حسابها، والتي يمكن أن تكشف عن وجود سلسلة من التغيرات، كما تفيد المؤشرات في قياس درجة تحقق الأهداف التي تمكن بشكل أو بآخر من الحكم بنجاح سياسة، أو برنامج، أو مشروع من عدمه.

إن "تقييم السياسات العمومية" هو فحص للعلاقة بين السبب والنتيجة، وهو إدراك فائدة سياسة عامة ، في وقعها وأثرها على حياة المواطنين وعلى معيشهم اليومي، وينبغي عدم الخلط بين التقييم، ووضع المؤشرات ورصد ديناميتها[126]، وإذا كان التقييم يعتبر بالأساس عملية ذات طبيعة معيارية، سواء تعلق بالأفراد، أو بمجموعات المقومين الذي يتصرفون انطلاقا من إطارهم المرجعي ومن قيمهم، ومن معاييرهم وتصوراتهم، فإن رغم حالات محدودة يكون فيها إجماع حول وجاهتها،[127] فإن المؤشرات تكسبه مزيدا من الدقة، والمصداقية، والوثوقية.

والمؤشر هو أداة تقييم، واتخاذ قرار (التعديل، والتوجيه والتصحيح) والذي يمكننا من القدرة على قياس حالة، أو الاتجاه بطريقة موضوعية نسبيا، في وقت معين أو فضاء معين، ويفترض في المؤشر، الذي يقع عليه الاختيار، أن يقدم إجابات شافية على الأسئلة التي يتم استحضارها أثناء إعداد مؤشرات التقييم، أو التعرف على ما إذا كانت النتائج المنتظرة في طريقها نحو التحقق أم لا، أو ما نوع المعطيات التي يمكن أن تتنبأ بحدوث تغيير إيجابي في اتجاه بلوغ الأهداف المحددة والمرسومة؟

---

[125] *Christophe Kellerhals, « Des citoyens désignés comme évaluateurs :le cas de la commission externe d'évaluation… » op.cit, p, 169 .*

[126] عبد اللطيف أعمو، تقييم السياسات العمومية في مجال إنتاج الثروة، الأحد 7 أغسطس / اوت 2016 على الرابط *htpps://www.hakaikpress.com*: زيارة بتاريخ 07 مارس 2019

[127] *Jean-Claude Thoenig, « l'analyse des politiques publiques », op.cit, p, 34.*

وغالبا ما يحتاج الأمر إلى الاستعانة بأكثر من مؤشر واحد لتقييم هدف أو نتيجة، فيمكن لمؤشر واحد أن يوفر لنا معطيات جيدة على المستوى الكمي، لكنها تبقى غير كافية وتتطلب الاستعانة بمؤشر آخر يركز على الجانب الكيفي، مما يستدعي الاستعانة بشبكة من المؤشرات (الإحاطة بظاهرة معينة اجتماعية، أو اقتصادية) التي تتكامل فيما بينها من أجل أن تقدم لنا تقييما موضوعيا وشاملا.

وينصح بتجنب الإكثار من المؤشرات، حيث يبقى المبدأ الموجه هو جمع الحد الأدنى من المعلومات المطلوبة لمساعدة المسؤولين عن البرنامج، أو المشروع في الوقوف على حقيقة الوضع، وعلى مدى تحقق الأهداف والنتائج المسطرة .[128]

والمؤشرات تكون إما كمية أو نوعية :

أولا: المؤشرات الكمية

هي عبارة عن أدوات إحصائية تقيم النتائج بناء على :

-أعداد؛

-نسب؛

-معدلات (مثال معدل المواليد)؛

-حصص (مثال : التوزيع حسب الجنس – عدد الرجال مقارنة بعدد النساء)؛

ثانيا: المؤشرات النوعية

تعكس ما يفكر فيه الأشخاص من خلال انتظاراتهم، ومواقفهم... بشأن وضعية أو موضوع معين، ويمكن أن تشير إلى حدوث تغيرات مرتبطة ب الرضى، والتأثير، والحساسية، والسلوكات...الخ

وتقيس المؤشرات الكمية النتائج بناء على :

-احترام كذا...

-جودة كذا...

-مستوى كذا...

---

[128] *Commission européenne, méthode de l'aide, lignes directrices gestion du cycle de projet, pour la mise en œuvre efficace de l'aide européenne, March 2004, p, 81.*

-قياس كذا...

ويجب أن يكون النوعان معا (المؤشرات الكمية والكيفية) حاضرين جنبا إلى جنب في كل عملية تقييم، لما بينهما من تكامل، وأي إقصاء أو تغييب لأحدهما، من شأنه أن يخلف فراغا ينعكس على جودة عملية التقييم، من حيث صدقية ووثوقية النتائج المتوصل إليها، ومن ثم تنعكس على البرنامج أو المشروع موضوع التقييم.[129]

وهناك مؤشرات نجاعة الأداء (indicateurs de performance) التي تمكن من اكتشاف التغييرات التي تقع أثناء النشاط، وتتمثل في مقارنة النتائج المحصلة مع ما تم التخطيط له.

ويمكن استعمال المؤشرات في كل المراحل التي تشكل دورة السياسات العمومية، لقياس تقدم تنفيذ العمليات، وآثارها، وانعكاساتها.

ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PNUD) أنواعا مختلفة من المؤشرات، التي يمكن الاعتماد عليها لقياس نتائج برنامج ما :

+ مؤشرات الانعكاسات (les indicateurs d'impacts): يصف هذا النوع من المؤشرات التغيير الذي طرأ على السكان، وشروط التنمية على المستويات الدولية والجهوية والوطنية، مثلا إذا أخذنا خفض الفقر والمجاعة كانعكاس فإن المؤشرات التي يمكن أن تدلنا عل مدى بلوغ هذا الهدف تتجلى في :

- معدل الفقر
- معامل جيني (يسمح هذا المعامل بقياس درجة التفاوت في توزيع الدخول في مجتمع معين)
- نسبة السكان الذين يعانون من الفقر المدقع
-مستوى سوء التغذية لدى الأطفال

ثم هناك قياس الحرية السياسية كانعكاس، فالمؤشرات التي يمكن أن تدلنا على مدى بلوغ هذا الهدف تتجلى في :

- حرية التعبير عن الرأي

[129] راجع في هذا الصدد الانتقادات أو الملاحظات الذي توصل إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بشأن التقييمات التي تصب على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية,

- المشاركة السياسية
- الأمن الشخصي
- سيادة القانون
- المساواة في الفرص

+ مؤشرات الآثار : (les indicateurs des produits) : تقيم التقدم الحاصل في علاقتها بتأثيرات محددة، و تسمح بالوقوف على ما إذا كان التغير الإيجابي المنتظر قد تحقق بالفعل، مثلا تخفيض العنف ضد المرأة كتأثير، وتتمثل المؤشرات التي يمكن الاستعانة بها للتعرف على مدى تحقق ذلك فيما يلي :

- عدد الحالات المسجلة للعنف الأسري ضد النساء.
- نسبة النساء اللواتي يعبرن أن معدل العنف ضد النساء قد تراجع خلال المرحلة الأخيرة.
- نسبة الرجال الذين يبررون لجوءهم للعنف ضد النساء بحالة واحدة على الأقل.

+ مؤشرات المنتجات(المخرجات) (les indicateurs des produits): تنصب هذه المؤشرات على تقييم التقدم الحاصل في علاقة مع منتجات محددة، ونظرا لكونها ملموسة ويمكن أن تشكل موضوعا لخدمات، فإن مؤشراتها يمكن الحصول عليها بسهولة أكبر، كما يمكن قياس واستعمال المنتوج كمؤشر.

+ مؤشرات المدخلات (les indicateurs d'imputs: تمكن من قياس الموارد المالية، والإدارية، والتنظيمية التي تقدمها الدولة والأطراف الممولة، فمن الضروري إقامة رابط بين الموارد الموظفة والنتائج المحققة، كي يتسنى تقييم نجاعة وفعالية الأنشطة المنجزة، على سبيل المثال : حجم الميزانية المخصصة للتعليم.

- مؤشرات النتائج (المخرجات)، تسمح بقياس الانعكاسات الفورية والملموسة للقرارات المتخذة، والموارد المطابقة.
- مؤشرات الأهداف: تتيح قياس النتائج عبر رصد الامتيازات التي تستفيد منها المجموعات المستهدفة، مثل تمدرس، عدد الفتيات من بين الأطفال الذين ولجوا السنة الأولى من التعليم الابتدائي.

- مؤشرات الانعكاسات: تتيح إمكانية قياس انعكاس النتائج على المدى الطويل، كما تقيس الأهداف العامة على مستوى التقدم الوطني وخفض الفقر.

ويجب أن تستوفي المؤشرات، سواء تعلق الأمر بالكمية منها أو النوعية، مجموعة من المعايير، حيث يجب أن يكون المؤشر صالحا، وموثوقا، ومفيدا، وسهلا، وحساسا، وتمثيليا، وغير مكلف.

- صالحا (valide): أي يجب أن يكون المؤشر قادرا على قياس النتائج بأكبر قدر ممكن من الدقة، واليقين الممكنين على المستوى الكمي، الكيفي، و الآجال.
- سهلا (simple): يعلن بوضوح عما سيتم قياسه، وألا يطرح تعقيدات تجعل من الصعب استعماله في جميع المعطيات ومعالجتها.
- غير مكلف (coût abordable): يجب أن تكون تكلفة المؤشر معقولة، بحيث لا يشكل عبئا ماليا إضافيا، قد يدفع إلى استعمال الموارد المخصصة أصلا لبلوغ النتائج المسطرة.
- مفيدا (utile): توفير معطيات مفيدة للمدبرين تساعدهم على اتخاذ قراراتهم بالشكل الذي يحسن من قوة أداء المشروع.
- حساسا (sensible): لا يكفي قياس التحولات الكبيرة في المشروع، بل يجب أيضا قياس تلك الصغيرة، والتي يكون لها تأثير على مسار المشروع ونتائجه.
- موثوقا (Fiable): بحيث يمكن استخدامه لمرات متكررة على فترة زمنية طويلة دون أن تتأثر صلاحيته.
- التمثيلية (représentativité): المعطيات المتحصل عليها يجب أن تسمح بإبراز مختلف المكونات والتوجهات (السن، الجنس...)

ويعرف توظيف المؤشرات إقبالا متصاعدا، بفضل المميزات التي تتوفر عليها والامتيازات التي تتيحها بالنسبة لتتبع وتقييم البرامج العمومية، بالشكل الذي يمكن من الرفع من فعاليتها ومردودها، وهو الأمر الذي لا يستثني أي جانب من الجوانب، أو مجال من المجالات (اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وبيئية، وتنموية...)

فالمؤشر يجعل الإدارة تتسلح بكل القوة التي تمثلها الأرقام، بكل صرامة القياس، يمنحها لغة تمكنها من التعبير عن ما هو اجتماعي بنفس المصطلحات المستعملة في الاقتصاد[130].

ويعتبر مؤشر التنمية البشرية (IDH) أشهر هذه المؤشرات على الإطلاق، فقد صدر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) منذ سنة 1990، هذا المؤشر المركب الذي تأثر كثيرا بأعمال أمارتيا سين (Amartya sen)، يقدم نظرة متعددة الأبعاد حول التفاوتات بين الدول في مجال التنمية البشرية[131]، وبناء عليه، يصدر برنامج الأمم المتحدة تقريرا سنويا يرصد فيه التنمية البشرية، ويقيم حجم المجهود والأشواط التي قطعتها، ويصنفها، وتقوم هذه العملية على ثلاث متغيرات أساسية :

- مؤشر الثروة، على أساس الناتج الداخلي الخام للفرد الواحد.
- مؤشر الصحة، على أساس متوسط العمل المتوقع عند الولادة.
- مؤشر التعليم، استنادا إلى معدلات التمدرس والإلمام بالقراءة والكتابة.

الفرع الثاني: منهجية التقييم

تشكل تقنية التقييم إحدى الآليات المندمجة ضمن التدبير الحديث الذي يتأسس على مرتكزات عدة من بينها الفعالية،والنجاعة،والجودة،والاقتصاد في النفقة... (كما أشرنا إلى ذلك سابقا)، حيث إن كل فعل عمومي في حاجة دائمة للتقييم الذي يكشف درجة تحقق أهدافه المعلنة، وانسجامها مع المشاكل المطروحة، فما هي خطواته النظرية؟

ويرتكز التقييم كمنهجية على مجموعة من القواعد العامة التي يمكن استخدامها للملاحظة، والكشف، والتحقيق للوصول إلى الحقائق (الفقرة الأولى)، وعلى ضرورة المرور من مجموعة من العمليات، والخطوات التي ينبغي التزامها، وإتباعها في عملية التقييم (الفقرة الثانية).

---

[130] *Eric Monier, « évaluation des politiques publiques méthodes et pratiques » op.cit, p, 10.*

[131] *Moulay Mamoune Alaoui, « économie du développement, inégalités - Accumulation – stratégies – financement », 2006, p, 34.*

الفقرة الأولى : المنهجية المعتمدة في عملية التقييم

إن التقييم سواء كان تعدديا، أوتشاركيا، أو تداوليا، ومهما كان نوعه، يتم أولا ضمن العلاقة التي يتم إرساؤها بين الهيئة التي تمرر طلبيته المعروفة اختصارا ب "المتعهد" وتلك التي تضع تقنيا هذه المسطرة الخاصة (الخبير) موضع التنفيذ [132]،لكون اللجوء إلى التقييم يظل عملية اختيارية، كان لابد من معرفة الجهة المخولة حق المبادرة باتخاذ هذا القرار؟ فعلى عكس الآليات الرقابية التي تطرقنا إليها بنوعيها الكلاسيكية والحديثة والتي تملك قرار اللجوء إليها وتحريكها جهات محددة سلفا، فإن اللجوء إلى التقييم ليس حكرا على جهة بعينها، بل هناك أطراف متعددة يمكنها أن تقرر بشكل مستقل لتقييم برنامج معين، من دون أن يتطلب ذلك التقيد بأية إجراءات مسطرية، اللهم ما تعلق بإعداد المنهجية التي سوف تعتمد هذه العملية.

ويؤكد هذا الموقف كل من Jean Pierre Nioche، الذي يرى أن مبادرة التقييم يمكن أن تأتي من أي طرف، بشكل فردي أو بالتعاون بين مختلف الفاعلين المعنيين بالسياسة العمومية، لكن مع ذلك فإنه فرق بين هؤلاء الفاعلين[133]،في حين يرى "بيرنارد بيري " أن تقييم نشاط عمومي، لا يمكن أن يتم بشكل صحيح، إلا بمبادرة من سلطة شرعية، ويضيف أن أية جهة كيفما كان انتماؤها يمكن أن تلجأ إلى تحليل سياسة عمومية، لكنه يفضل أن يقتصر استعمال مصطلح التقييم بشكل حصري على العمليات التي تندرج في إطار مؤسسات، فهو يشير إلى فرق واضح بين تحليل السياسات العمومية الذي يبقى حسب رأيه مفتوحا أمام جميع المتدخلين، أفرادا أو جماعات على اختلاف انتماءاتهم (خبراء، وجامعيون، ومجتمع مدني...)، وبين تقييم السياسات العمومية بمعناه ألحصري الذي يعني العمليات التي تقوم بها جهات رسمية تمتلك الصفة القانونية للقيام بذلك.

هذا فيما يخص الجهة المخولة بالمبادرة لاتخاذ قرار التقييم، فماذا عن الجهة التي تتولى تنفيذ هذه العملية؟

---

[132] *Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, « l'évaluation des politiques publiques en france », Ed Economica,1984, p, 295 .*

[133] *Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », Ed la découverte 2001, p, 10.*

هناك تنوع على مستوى الإطار الذي ينتمي إليه المقومون (خبراء، وجامعيون، ومستشارون، وهيئات التفتيش، ومصالح الدراسات داخل الإدارات)[134]، لكن غالبا ما يتم التقييم بين نوعين من الهيئات المكلفة بالتقييم وهي :

- التقييمات الإدارية، وتسند مهمة القيام بها إلى هيئات معينة مثل؛ (مصالح إدارية وعملياتية، وأجهزة الرقابة، ومصالح إدارية للدراسات).
- التقييمات غير الإدارية، تضطلع بهذا الدور مكاتب دراسات خاصة، ومجموعات للمنتفعين، والصحافة، الخ.[135]

كما أن هناك هيئات متخصصة في التقييم تعرف ب "مكاتب الدراسات" التي استطاعت أن تفرض نفسها على الساحة، كاللجوء المكثف من قبل المنظمات العمومية إلى هذه الهيئات للاستفادة من خبرتها، فإلى جانب هذه المكاتب، توجد هيئات أخرى بدأت تقتحم هذا المجال شيئا فشيئا، ونشير هنا إلى الدور والمساهمة التي يمكن أن تقوم به الجامعة في عملية التقييم.

وبغض النظر عن الجهة التي يعهد إليها بالتقييم، يجب مراعاة مجموعة من القواعد المنهجية التي ينبغي احترامها والتقيد بها، بحيث يميز"بيرنارد بيري" بين منهجيتين للتقييم :

-**المنهجية الإجرائية**: ويقصد بها المبادئ المنهجية، والسلوكية المرتبطة بالتصور، والتنظيم، وسير وتثمين التقييم، هذا المظهر من التقييم يتضمن كذلك إحداث هيأة لقيادة التقييم، وتهيئ التساؤلات، والإطار المرجعي.

-**منهجية الأداء**، تركز بالأساس على تقنيات جمع المعلومات، ومعالجتها وتفسيرها.[136]

إن المنهجية المعتمدة في التقييم هي إحدى مظاهر التمييز عند مقارنتنا للتقييم بالمفاهيم المشابهة له، فهو عكس باقي المفاهيم يقوم بتطبيق مقاربات العلوم الاجتماعية، والمناهج التقنية التي تنتمي لمختلف التخصصات (علم الاقتصاد، والاجتماع، والعلوم السياسية...).

---

[134] Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », op.cit, p, 12.
[135] Jean-Pierre Nioche, Robert Poinsard, « l'évaluation des pp »,op cit, p, 11.
[136] Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », op.cit, p, 9.

وهذا الأمر تعكسه بشكل واضح تركيبة "مكتب المساءلة الحكومية (couvrement accountability office (GAO) في الولايات المتحدة الأمريكية، التي تتميز بتنوع في التخصصات، حيث يضم خبراء يمثلون مختلف الروافد والتخصصات العلمية (علماء اقتصاد، وعلماء اجتماع، ومؤرخين، واختصاصيون في التدبير، ومحللو السياسات العمومية...) مع إمكانية اللجوء إلى الخبرة الخارجية، ويصل عدد أعوان "مكتب المساءلة الحكومية، إلى ما يناهز 3200.[137]

ويقترح كل من J. Owen و P. Rogers تجميع العمليات التي تندرج ضمن عملية التقييم في ثلاثة أصناف كبرى، التفاوض حول الإطار المرجعي، وجمع وتحليل المعطيات، وإنتاج حكم قيمة، كما يؤكدان على ضرورة نشر تقارير التقييم كي يتيح للجمهور فرصة الاطلاع عليها :

إعداد الإطار المرجعي: تتمثل المهمة الأولى التي يتعين أن تنطلق منها عملية التقييم في تحديد الخطوط الدقيقة للسياسة المراد تقييمها، فبمجرد توضيح هذه الحدود، يكون المقيم مطالبا بالعمل على إعادة تشكيل منطق تدخل البرنامج أو مجموع الإجراءات المدروسة، أي تسلسلات العلاقة السببية التي يجب حسب أصحاب القرار، أن توجه الفعل الذي تم تحديده من أجل ترتيب آثاره على المجتمع، بعد ذلك يجب عليه التعرف على نوع الدراسات اللازم القيام بها، والغاية النهائية من التقييم بالنسبة للفاعلين، ونأخذ مثال "الجمعية الأمريكية للتقييم" التي حددتما لا يقل عن 6 أنواع من التقييم: تقييم المستقبلية، والدراسات حول قابلية البرنامج للتقييم تقييمات تنفيذ النشاط، التحليلات لآثار وانعكاسات السياسة، وتقييمات التتبع، وتقييم التقييمات، أي تقييم مجموعة من عمليات التقييم التي جرى إنجازها، والتي تتمحور حول نفس المجال بغرض استخلاص عناصر التشخيص المندمجة.[138]

---

[137] *Hajer Mansouri, « le parlement évaluateur : les leçons des expériences étrangères », op.cit, p, 59.*

[138] *« Meta-evaluation : a type of evaluation that aggregates for a series of evaluations, also an evaluation of an evaluation to judge its quality and / or asses the performance of the evaluations » Unfpa, glossary of terms in mouitoring evaluation and results based management, 2008, p, 36.*

ويقترح المجلس الأعلى للتقييم (CSE)، بعد الانتهاء من تحديد حقل التقييم ونوعه، التعرف على فرضيات الانطلاقة التي سيرتكز عليها المقوم، فهذه المرحلة تستهدف التعرف على الحكم المسبق الذي يحمله الفاعلون حول البرنامج من أجل التعرف على ما يجب على التقييم أن يؤكده أو ينفيه.

لا يمكن إصدار حكم على قيمة الفعل العمومي المدروس في نهاية مسار التقييم، إلا بناء على معايير، وقيم تسمح من التحقق مما إذا كان النشاط العمومي، قد استطاع تحقيق أهدافه و مدى ملاءمته.

والمقوم مطالب كذلك بأن يحدد بتنسيق مع الفاعلين في البرنامج، الإطار المرجعي للتقييم أي مجموع القيم و المعايير المرجعية التي يجب على ضوئها مقارنة نتائج البرنامج.

كما يجب تحديد الأسئلة التي سوف تسعى عملية التقييم إلى توفير إجابات عنها قبل اللجوء إلى جمع المعطيات.

وأخيرا،يجب إرساء جهاز للتقييم، أي نظام العلاقات الواجب أن يحكم العلاقة بين مختلف الفاعلين في عملية التقييم، هيئة التقييم، يعهد إليها بتتبع تقدم أعمال المقومين التي يجب إرساؤها، لكن تحديد دورها وكيفية تكوينها يجب مناقشتها أخذا بعين الاعتبار الوسائل المرصودة للتقييم، وما ينتظره المتعهد منها.

تجميع و معالجة المعطيات: يتمثل دور هذه المرحلة في بناء المؤشرات، وإعداد آليات جمع المعطيات، وتخزينها تمهيدا لمعالجتها، ومن بين التقنيات التي يتم استعمالها لجمع المعلومات، نذكر على سبيل المثال؛ الاستجوابات، والدراسات الوثائقية، وتحقيقات، ودراسات الحالة أو معالجة إحصائية،...إلخ

إعداد حكم قيمة: تمهد المرحلة الأخيرة من التقييم لإعداد حكم حول قيمة البرنامج، وصياغة توصيات، ونشر تقرير التقييم.

بعد انتهاء المكلفين بالتقييم من تحليل، ومقارنة المعطيات المتحصل عليها، يقومون بإعداد تقرير نهائي يضمنونه أهم ملاحظاتهم، وتوصياتهم، ويرفع إلى الجهات المعنية مع تعميمه، ونشره لاطلاع العموم عليه تكريسا لحقهم في الوصول إلى المعلومة؛ كحق من

حقوق الإنسان[139]، وكل الوسائل التي تحقق هذه الغاية (التعميم ونشر النتائج) تبقى جائزة (تقارير، وعروض شفوية...).

كما يتعين على المقوم في هذه المرحلة أن يحرص على توفير معطيات قابلة للفهم وللاستعمال من الأطراف الموجهة إليهم، كذلك يجب التنبؤ بمختلف الاستعمالات والتأويلات التي يمكن أن تقدم للنتائج التي تم التوصل إليها[140]، فالتقييم العمومي الذي يندرج ضمن منظومة تدبير الشأن العام – السياسات، والبرامج، والمشاريع العمومية – يحتاج إلى تثمين خلاصا ته، وتوصياته حول هذه البرامج / المشاريع الخاضعة للتقييم، وذلك من خلال :

صياغة تقرير تبرز فيه الجوانب الإيجابية للمشروع وللتدخل (نقط قوة البرنامج / المشروع)، وكذا تضمين العناصر التي يجب تحسينها، أو عدم تكرارها (نقاط ضعف البرنامج /المشروع).

نشر التقرير بكل مضامينه المفصلة على أوسع نطاق، وتبسيط مفرداته التقنية من أجل فهمها واستيعابها.

الحرص على العمل على تنفيذ التوصيات، والملاحظات الواردة في التقرير النهائي لعملية التقييم، لأن عدم تنفيذ تلك التوصيات يفرغ التقييم من محتواه ومن تم يحوله إلى عملية لهدر المال العام، فلا معنى للتقييم إذا لم ينتج التغيير الملموس المؤدي إلى إنتاج المعارف"[141] ذات الصلة بالمنظومة التدبيرية ككل.

فإلى جانب الصعوبات التي تواجه تثمين نتائج وتوصيات عمليات التقييم، والاستفادة منها في عملية اتخاذ القرار، فإن الإشكال يثار كذلك حتى بخصوص القيمة والجودة العلمية التي تكتسيها هذه التوصيات وبشكل الذي يسمح بترتيب الأثر المتوخى منها، وحسب

---

[139] عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب، مرجع سابق،ص، 65.

[140] *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, étude de l'évaluation d'un programme européen » op.cit, pp, 61-66.*

[141] *Guy Cauquil – informations sociales – l'action sociale est-elle efficace ? N° 57, 1997, P, 102. cité par : l'évaluation en 9 étapes : fiches pratiques pour l'évaluation des actions et programmes santé et social : document rédigé par le groupe évaluation de l'espace régional de santé publique, janvier 2004, voir le site web www.ersp.org*

استطلاع للرأي شمل 159 من الفاعلين العموميين مقومين عموميين، ومقررين)، فإن 20% فقط من المجيبين يعتبرون بأن نتائج التقييم تكون لها قيمة مضافة قوية، مما يحيل على الجودة المنهجية للتقييمات بحيث إن 52%من المستجوبين فقط يعتبرونها جيدة.[142] وهذا ما يدعو إلى توخي الجودة حتى يتسنى للتقييم تحقيق أهدافه والقيام بدوره على أحسن وجه، كما يجب تذليل مجموعة من الصعوبات والعوائق التي يمكن أن تعترض التقييم، وأسباب المقاومة التي يمكن أن تواجهه، وتؤثر على عملية التقييم برمتها، ووضع الشروط والكيفية التي يمكن من خلالها قيادة عملية تقييم.[143]

فيما يخص العوائق :

- التعقيد و نقص التجربة.
- ضعف تقدير معادلة الربح.
- الشك في وثوقية المؤشرات.

بالنسبة للتخوفات التي قد تبديها بعض الأطراف (مراكز القرار، والموظفون) والتي قد تحدو بها إلى اتخاذ مواقف وردود فعل مقاومة للتقييم :

- التقييم يعني البحث عن المتهم.
- كل طرف يبذل جهده ويفتقد للإمكانيات لتقديم الأفضل.
- تعقد المجال العمومي.
- تنظيف الدرج يجب أن يبدأ من الأعلى.
- لا حاجة لإقحام المنتفعين.
- صناديق الاقتراع تشكل التقييم الوحيد المعتمد في المجال العمومي.
- توجيه نتائج التقييم
- التقييم يبحث قبل كل شيء عن خفض التكلفة على حساب جودة الخدمات العمومية.

+ الشروط الكفيلة بتذليل هذه العقبات، وتجاوز الإكراهات التي تواجه التقييم:

---

[142] France qualité publique, « évaluer la qualité et la performance publiques… » op.cit, p, 72.

[143] Ibid. P, 66-71.

- وجود إرادة حقيقة لدى المسؤولين.
- المشاركة والتعددية.
- أخذ عامل الوقت بعين الاعتبار سواء بالنسبة للنشاط أو التقييم.
- الصرامة المنهجية.
- عدم التغاضي عن السياق والتطورات التي يشهدها.
- التوفر على جهاز يعنى بتثمين نتائج التقييم.

كما يجب عدم التغاضي عن عنصر التكلفة كإحدى الإشكالات المهمة عند التفكير في إجراء عملية التقييم، خاصة التقييم الخارجي الذي يعرف اللجوء إلى الاستعانة بمكاتب الدراسات المتخصصة التي تقدم خدماتها مقابل الحصول على تعويض مادي، وكأي صفقة، فمثل هذه العمليات يجب أن تخضع لمنطق الربح والخسارة.

تكلفة التقييم يمكن النظر إليها من زاوية أخرى، وهي الحالة التي نكون فيها أمام حاجة ماسة للتقييم، نظرا للدور الحاسم الذي يمكن أن يلعبه في اتخاذ القرار، أو إنجاح البرنامج، لكن المنظمة المعنية لا تتوفر على الإمكانيات الكافية لإجراء عملية التقييم، في مثل هذه الحالة التجأت فرنسا إلى إنشاء صندوق، هو الصندوق الوطني لتنمية التقييم، طبقا للمرسوم رقم 82-90، الغاية الأساسية منه هي إرساء دعائم التقييم في المجال العمومي (تصل نسبة الاستفادة من التكاليف إلى 50%).

الفقرة الثانية: الخطوات المتبعة في تقييم السياسات العمومية

إن البحث التقييمي بالنسبة للسياسات العامة يتوقف على تطبيق مناهج خاصة بالعلوم الاجتماعية بدءا بالمنهج الشبه التجريبي.[144]

ويحدد معجم P.Robert؛ دلالة، أوطريقة أو منهج، في الصيرورة المتمثلة في مجموع الخطوات التي يتبعها العقل لاكتشاف الحقيقة والاستدلال عليها.[145]

[144] فانسون لوميو، دراسة السياسات العامة، الفاعلون و سلطتهم، ترجمة، عبد المالك إحزرير / فريد خالد، منشورات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية مراكش، سلسلة الكتب، العدد، 36 ص، 172.

[145] عبد الكريم غريب "منهج البحث العلمي في علوم التربية و العلوم الإنسانية"... ص، 172.

وإذا كان هناك التقاء حول أهم العمليات والمراحل التي يمر منها التقييم، فإن هذا لا ينفي وجود اختلافات بالنظر لمجموعة من الاعتبارات التي تهم الجهة المبادرة للقيام بمهمة التقييم، والمقوم، والبرنامج، أو المشروع موضوع التقييم،[146] كما أنه لا توجد وصفات جاهزة صالحة لتقييم كل أنواع السياسات، البرامج أو المشاريع.[147]

وبالرجوع إلى التقييم المؤسسي (كما اضطلعنا عليه في النقطة السابقة)، نجد أنه تتقاطع حوله إدارة أطراف يمثلون مشارب مختلفة؛ الممارسون الإداريون، ودوائر القرار السياسي، والخبراء ... ويمكن تصنيفهم إلى الفئات الثلاث التالية: صاحب الطلبية، المقوم ثم موضوع التقييم.

وبغض النظر عن نوع التقييم سواء كان داخليا أو خارجيا، فإن المقومين يجب أن يمنح لهم الوقت الكافي لإنجاز عملهم وفق آليات البحث التي يوظفونها في عملهم، وهذا ما أكدت عليه دورية الوزير الأول الفرنسي (28 دجنبر 1998 المتعلقة بتقييم السياسات العمومية)، التي يسلط من خلالها الضوء على جوهر التعديلات التي جاء بها المرسوم رقم 98-1048 المحدث بمقتضاه المجلس الوطني للتقييم، وحسب الدورية فإن إحدى الإختلالات التي كان يعاني منها التقييم، والتي يجب العمل على تجاوزها ترتبط بطول المدة التي كان يستغرقها إنجاز عمليات التقييم، إذ لم تكن تقل عن ثلاث سنوات منذ الشروع في إعداد دفاتر التحملات وصولا إلى إعلان النتائج، وفي ظل هذه الشروط فإن نتائج التقييم لم تكن تحدث التأثير المنتظر في مسلسل اتخاذ القرار.

---

[146] مثلا تجربة جهة رون – ألبس (Rhône-Alpes) في فرنسا، نجد أن عمليات التقييم التي يقوم بها المجلس المذكور ترتكز على ثلاثة مراحل أساسية :

1. تحليل السياسات، التي يجب أن تترجم عبر تفسير نظرية النشاط و خريطة الفاعلين بالنسبة لكل سياسة جديدة، نظرية النشاط هذه تصف وتصنف الإنجازات والآثار المرتقبة وخريطة الفاعلين، تقدم إلى اللجنة الموضوعية المعنية
2. تتبع تنفيذ السياسات، الذي يصف بشكل مستمر إنجازات النشاط الجهوي في إطار منطق إعداد حصيلة الإنجاز المندمجة ضمن تقرير الأنشطة، إعداد الحصيلة من شأنه أن يمكن من إجراء التقويمات الضرورية تهم السياسات المعنية، أو تنفيذها على الأقل بالنسبة للسياسات المعتبرة ذات أولوية، يتعلق الأمر كذلك بتتبع الآثار الأولية المتولدة عن النشاط الجهوي.
3. تقييم السياسات، الذي يميز بين التقييم المنكب على الآثار في المدى القريب مقارنة بتلك التي تعنى بالآثار على المدى البعيد، بحيث الأولى ينبغي أن تمكن من تكييف السياسات، بينما الثانية يتمثل دورها في تبرير إعادة توجيه أكثر جذرية، تهم سياسات أكثر تعقيدا.

[147] *Jérôme Barbaroux, « la dimension pluraliste de la démarche d'évaluation des politiques : de la théorie à la pratique dans la région Rhône-Alpes », in : « le citoyen, l'élu, l'expert… »op.cit, p, 33.*

وقد حددت هذه الدورية المدة التي يجب أن تستغرقها عملية التقييم في سنة واحدة يمكن تمديدها استثناءا لتصل إلى 18 شهرا إذا كان موضوع التقييم يتميز بالتعقد والضخامة، كما أكد الوزير الأول على وجوب نشر تقارير التقييم داخل أجل 5 أشهر بعد تسلمها من الهيئة المكلفة بالتقييم.[148]

ولاعتبارات مرتبطة بالفعالية والنجاعة فإن تشكيلة هيئة التقييم لا ينبغي أن تتجاوز ما بين 10 و 15 عضوا.

ولا يتم التقييم في إطار مغلق يقتصر على الجهاز المبادر للتقييم، وخبراء التقييم، بل يضم فاعلين متعددين من أطياف مختلفة رسمية وغير رسمية، ويمثلون جهات مختلفة، تتفاوت طريقة مشاركتهم حسب كل مرحلة من مراحل التقييم، مما تطرح معه إشكالية التنسيق بين مختلف هؤلاء المتدخلين، وترتيب العمليات بالشكل الذي لا ينحرف بها عن تحقيق أهدافها.

وإذا كان التقييم عبارة عن نهج، قبل أن يكون تقنية، أو عملية تتكون من مجموعة من الخطوات، لكن ذلك لا يقلل من الأهمية التي تكتسيها المراحل التي تمر منها عملية التقييم.

إن التقييم، إذن، هو عبارة عن مسلسل مكون من عدة خطوات يمكن تقسيمها إلى مستويين: الأول، متعلق بالخطوات التمهيدية والإعدادية، والثاني، مرتبط بالخطوات العملية أي الإنجاز.[149]

فالتقييم نشاط عمومي يجري في العادة وفق مسطرة مكونة من أربعة مراحل: في المرحلة الأولى إدارة وصية، في الغالب تكون هي الممولة للبرنامج، وتقرر الاستعانة بالتقييم من خلال اللجوء إلى فريق مستقل، وفي المرحلة الثانية يستوجب فريق التقييم المسؤولين حول النشاط ويقيس الآثار، وفي المرحلة الثالثة يتم التفرغ لتحرير تقرير التقييم، وهذه المرحلة تشكل جوهر مهمة المقومين التقليديين، أما في المرحلة الرابعة، يسلم التقرير، ويعطي الإشارة لانطلاق سجال سياسي، ما لم يطاله النسيان في أحد الرفوف.

ومما ينبغي التأكيد عليه، هو أن أهمية وفائدة التقييم لا تكمن في العمليات والمراحل التي يمر منها، والتي مهما بلغت درجة دقتها وأهميتها العلمية، فإنها تبقى حبرا على ورق

---

[148] Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques » op.cit, p, 7.

[149] Journal Officiel, N° 36 du 12 février 1999, p, 22-39 .

ما لم يتم تثمين الخلاصات التي انتهت إليها، واستثمارها في السياسات والبرامج المقبلة، وهو الأمر الذي استفضنا الحديث عنه، فيما يتعلق بالنقطة المتعلقة بمرتكزات التقييم.

كما أن هذه التقارير يجب أن تنشر على أوسع نطاق ممكن، كي تكون في متناول الراغبين في الاطلاع عليها.

لذلك يجب أن ينضبط التقرير النهائي لمجموعة من الشروط المنهجية، التي تحدد كيفية تحضيره، ومحتوياته، التي تعكس قيمته العلمية، كما أن التوصيات، والاقتراحات التي يتضمنها يجب أن تكون مفيدة وقابلة للتطبيق، فجودة عملية التقييم لا تنحصر في قيمتها العلمية فقط، بل في قابليتها للتطبيق.

ويعرف التقرير بكونه وثيقة مكتوبة بطريقة فنية ومهنية للنتائج التي توصل إليها الجهاز المكلف بالرقابة، نتيجة افتحاص حسابات وأعمال الوحدة الإدارية الخاضعة لرقابته، ويتضمن التوصيات المقترحة لتصحيح الإختلالات المكتشفة[150]

لذلك وجب التقيد ببعض الشروط فيما يخص إعداد التقرير ونشره، ومن بين هاته الشروط حسب منظمة الأنتوساي نذكر :

-التوثيق الكتابي.

-الوضوح: بحيث يجب أن يكتب التقرير بأسلوب مناسب يكون سهلا للقراءة ويكون منتظما منطقيا في محتوياته، ويتم تعريف المصطلحات الفنية الواردة فيه.

-النزاهة و الحياد، بحيث يراعي المدقق العناصر التالية :

- أن لا يسمح لميوله السياسي أن يؤثر في نزاهته.
- عدم توجيه المهام الرقابية إلى جهة له مصلحة فيها.
- عرض كافة جوانب الإفتحاص بدون تحيز.
- عرض مواقف وردود الإدارة الخاضعة للرقابة بكل حياد.

-الشفافية: وذلك باتخاذ قرار نشر التقرير ضمن الضمانات القانونية الجاري بها العمل، والعمل على نشره على أوسع نطاق.

---

[150] *Eric Monnier, « l'évaluation des politiques publiques méthodes et pratiques », op.cit, pp, 40-41.*

- الوثوقية والاتساق: بحيث تكون المعلومات صحيحة موثوق بها.
- النقد البناء، وذلك بقيام المدقق بعرض نتائج تدقيقه بكل نقد يهدف إلى تصحيح الإختلالات المكتشفة عن طريق توصيات بناءة وقابلة للتطبيق.
- مراعاة الوقت المناسب: بمعنى يجب ألا تطول المدة الفاصلة بين انتهاء المهام الرقابية وبين نشر التقارير السنوية للأجهزة الرقابية
- الإيجاز[151]
- إعطاء الرأي في أي ضعف جوهري يكتشفه المدقق في افتحاص نظام المراقبة الداخلية.[152]

إن صياغة التقرير النهائي للتقييم يعتبر آخر مرحلة من مسار التقييم، لذلك يكتسي أهمية بالغة وحساسة، لأنه يعتبر الصورة العاكسة للمشروع، والقرار العمومي المتخذ لتنفيذه، ومن تم فهو تقييم للسياسات العمومية ولمشروعية العمل الحكومي، الذي يخضع لمساءلة المواطنين كامتداد لحقهم في الاطلاع على مختلف أوجه تدبير الشأن العام.[153]

المبحث الثاني: البرلمان فاعل أساسي في تقييم السياسات العمومية

شهدت الدستورانية العالمية، وما تزال دينامية تنزع إلى تطوير موقع البرلمان، وتعضيد سلطته في مجالات التشريع والرقابة، فقد عرفت المجتمعات الأوروبية خلال القرن العشرين على الخصوص، تحولات حدت من الأداء الوظيفي للبرلمانات (بروز الدولة التدخلية كبديل للدولة الدركية، وخضوع اللعبة السياسية للمنطق الحزبي – أغلبية معارضة -...).

وبعد عقود من التحولات التي قلصت محاولات تدخل البرلمان والعمل بفروض العقلنة الهادفة إلى ترويض البرلمان، وتحسين مركز الجهاز التنفيذي، وضمان سموه، أثيرت من جديد مشكلة فاعلية المؤسسة البرلمانية أمام سطوة الجهاز التنفيذي، ذلك أن تلك

---

[151] محسن فتحي عبد الصبور " إعداد التقارير الرقابية وفق معايير منظمة الأنتوساي "،مجلة الرقابة المالية، عدد 53، دجنبر2008 ، مجلة نصف سنوية تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، ص، 5 .

[152] أحمد بن عبد الله الهاشم، "قواعد إعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية"، مجلة الرقابة المالية، عدد 47، دجنبر 2005، مجلة سنوية تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ، ص، 7.

[153] عبد الغني بامو، "دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص، 67.

الهيمنة تساءل جوهر النموذج الديمقراطي، وحقيقة الطابع التمثيلي لتلك المؤسسة، وأدوارها الفعلية.

إن الهدف من إعادة الاعتبار للبرلمان وتمتيعه بالسلط الفعلية، والأدوات البشرية، والمادية اللازمة للقيام بوظيفته، هو تعزيز دوره في الرقابة والتقييم، وليس تقويته على الحكومة، بإضعاف أو عرقلة أحدهما الآخر، بل يبقى الهدف الأساسي هو تحقيق منطق التوازن الفعال على نحو ما عرفته التجربة الألمانية في الموضوع.[154]

هذا الأمر تمت الاستجابة إليه إلى حد ما من خلال اعتماد دستور جديد تضمن جملة من التعديلات، همت توسيع مجال القانون، والتنصيص على أهلية البرلمان لتقييم السياسات العمومية.

وفضلا عن مهمتي التشريع والرقابة، أصبحت المؤسسة التشريعية بالمغرب مكلفة بمهمة تقييم السياسات العمومية، طبقا لمقتضيات الدستور الجديد الذي وضع إطارا ناظما لمأسسة هذه الوظيفة الجديدة، لتمكين البرلمان من الإمكانيات اللازمة لاستثمارها على مستوى تتبع تنفيذ السياسات العمومية ، ومده بمجموعة من الآليات اللازمة للقيام بوظيفته أحسن قيام (المطلب الأول)، ولتقوية دوره هذا فقد خول له الدستور إمكانية اللجوء إلى مساعدة مؤسسات دستورية أخرى، خاصة مساعدة، واستشارة المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي (المطلب الثاني)

[154] أحمد إد علي،"الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة ومنطق الخبرة"، المجلة المغربية لعلم السياسة، عدد مزدوج، 3 و 4 / نونبر 2015، ص، 79-80.

المطلب الأول : الأسس القانونية لتدخل البرلمان في تقييم السياسات العمومية

تعتبر وظيفة تقييم السياسات العمومية إحدى الاتجاهات الرقابية الحديثة للتدبير العمومي، وهي آلية مهمة وفعالة تساعد على استيعاب، وفهم طرق تنفيذ الحكومة لمخططاتها وبرامجها العامة، كما تؤكد على أهمية الدور البرلماني في ممارسة مهامه التمثيلية، التي على أساسها يرسخ علاقته بالمواطنين، كما تساعد على ضمان الشفافية، وعقلنة وحكامة التدبير العمومي.

ويشكل الإطار الدستوري الأساس المرجعي العام، الذي يحدد دور البرلمان ويجعله في صلب وظيفة التقييم (الفرع الأولى)، ثم يأتي دور الأنظمة الداخلية لمجلسي هذا الأخير لتدقيق وتحديد القواعد التفصيلية لممارستها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الأساس الدستوري لتقييم السياسات العمومية

سوف نحاول أولا، عرض بعض التجارب المقارنة نظرا لأهميتها (الفقرة الأولى)، ثم بعد ذلك نتطرق للدستور المغربي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تقييم السياسات العمومية في الدساتير المقارنة

تحظى دسترة وظيفة التقييم بأهمية بالغة لدى العديد من التجارب الدستورية المقارنة، ويتجلى الاختلاف الجوهري بينها، في كون البعض منها يجعله كوظيفة رقابية، كما هو الشأن بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية، فيما يعتبره الآخرون مبدأ دستوريا كسويسرا وفرنسا،[155] وهكذا، نجد الدستور البرازيلي ينص في فصله 9-49 على أن "الكونغرس الوطني يتمتع بسلطات حصرية فيما يتعلق بمجموعة من المسائل من بينها إجراء رقابة سنوية للحسابات التي يقدمها رئيس الجمهورية، وكذا دراسة التقارير حول تنفيذ خطط الحكومة"[156]

---

[155] *Abderazak El Hiri, « la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques au Maroc : une exigence de bonne gouvernance » R.E.M.A.L.D, N° 82, 2013, p, 384.*

[156] *Article 49-9 states « to review each year accounts rendered by the president of the republic and to consider reports on the execution of plans of the government », the constitution published on the site web : https//www.constituteproject.org/constitution/brazil-2014.pdf*

كما يشير إلى المبدأ التعددي للتقييم ضمن الفصل 1-74 منه، الذي تضمن أن "السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية تحتفظ بأنظمة مدمجة للرقابة الداخلية، لكي يتم تقييم تحقيق الأهداف في الخطة متعددة السنوات، وتنفيذ البرامج الحكومية، وميزانيات الاتحاد"، ويتم دعم وتعزيز هذه الرقابة التقييمية من طرف محكمة الحسابات الاتحادية.[157] (المجلس الأعلى للحسابات المغربي).

أما بالنسبة للتجربة السويسرية، فقد نص الدستور على أنه " تعمل الجمعية الاتحادية (البرلمان) على اختبار الإجراءات التي يتخذها الاتحاد من أجل التأكد من كفاءتها "[158]، ويعتبر هذا الفصل بمثابة مأسسة لعملية التقييم وجعلها كاختصاص أساسي مهم للبرلمان السويسري.[159]

فيما يتعلق بالتجربة الفرنسية، تبقى أهم مرجعية واضحة لدسترة وظيفة التقييم داخل النص الدستوري على المستوى العالمي، وتعد وظيفة موكولة للبرلمان وهياكله، تساعده في القيام بها بعض المؤسسات المتخصصة في مجالات محددة كمحكمة الحسابات.

وينص الدستور الفرنسي في فصله 24، على أن " البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب العمل الحكومي، ويقيم السياسات العمومية "[160]، وخلافا لما نص عليه الدستور المغربي في ما يخص مراقبة وتقييم السياسات العمومية في جلسة سنوية وحسب، أقر الدستور الفرنسي في فصله 48 على أن يخصص أسبوع واحد من الجلسات، من أصل

---

[157] محمد الخمليشي، إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية، على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسة، العدد 12 أكتوبر 2017، مطبعة الكرامة – الرباط، ص، 119.

[158] *Article 24 « le parlement vote la loi, il contrôle l'action du gouvernement, il évalue les politiques publiques, la constitution publié sur le site web : http://www.assemblee nationale.fr/connaissance/constitution.asp*

[159] *Article 170 states « the federal assembly shall ensure that federal measures are evaluated with regard to their effectiveness », the constitution published on the site web :https://www.admin.ch/opc/en/classifiedcompilation/19995395/20160101000/101.pdf*

[160] *Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance « Etude de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc : Partie I : rapport Benchmark international » décembre 2014, p, 60, Etude publier sur le site web du ministère.*

أربعة أسابيع، حسب الأولوية، وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية.[161]

كما أكد الفصل 47 من الدستور ذاته، في فقرته الثانية، أن محكمة الحسابات تقدم المساعدة للبرلمان،[162] من خلال القيام بمهمات رقابية يعهد بها لهذه المحكمة بطلب من رئيس الجمعية الوطنية، أو مجلس الشيوخ، سواء في إطار المبادرة الذاتية باقتراح من اللجان الدائمة، أو الهيئات الدائمة المكلفة بتقييم السياسات العمومية[163] المحدثة بالمجلسين مؤخرا بموجب قانون 3 فبراير 2011، المتعلق بتقوية الوسائل البرلمانية في ميدان الرقابة على الحكومة، وتقييم السياسات العمومية[164].

كما أولى الدستور الفرنسي أهمية خاصة للجانب الحكماتي المتعلق بعملية التقييم، وذلك من خلال تمكين اللجان البرلمانية من تقييم السياسات العمومية إلى جانب الرقابة، ويتعلق الأمر بالتنصيص الواضح لاختصاص لجان تقصي الحقائق ذات الطبيعة المؤقتة في التقييم، والتي تتشكل في إطار مواضيع خاصة واستثنائية بحيث أعطى الفصل 51-2 لكل مجلس إمكانية إحداث لجان تحقيق لجمع معلومات وفق الشروط المنصوص عليها قانونيا، وذلك لتسهيل ممارسة مهام المراقبة والتقييم[165].

---

[161] *Article 48 alinéa 3, « une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation du politiques publiques »*

[162] *Article 47-2 « la cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (…) ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques »*

[163] *Article. L 132-5 du code des juridictions financiers dispose que : « au titre de l'assistance au parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, la cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'assemblée*

[164] *Article 7 de la loi N° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens, du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, J.O.R.F N° 0029 du 4 février 2011, p 2250, texte N° 1*

[165] يوسف اليحياوي، تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011، بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها،...ص، 60.

الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية في الدستور المغربي لسنة 2011

لقد عرفت ثقافة التقييم ببلادنا تقدما نسبيا، خاصة مع الاهتمام الذي أولته المؤسسة الملكية لتقييم السياسات العمومية،[166] والأحزاب السياسية وجمعيات المجتمع المدني من خلال مطالبتها بدسترة وظيفة التقييم، مما جعل هذا الموضوع في صلب الوثيقة الدستورية لسنة2011.

وفي هذا الإطار، وعلى غرار الدستور الفرنسي، تم جعل وظيفة تقييم السياسات العمومية كاختصاص أساسي للبرلمان إلى جانب التشريع، والمراقبة[167] طبقا للفصل 70، وتخصص جلسة سنوية من قبل مجلسيه كل على حدة لمناقشة، وتقييم تلك السياسات حسب الفصل 101.[168]

وينص الفصل 148 من الدستور على أن يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة، والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع، والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

ومن جانب آخر يلاحظ أن العديد من الفصول الدستورية، خصت دسترة تقييم السياسات العمومية بمقتضيات عديدة، وهمت مختلف العمليات التي يمكن أن تطال هذه الوظيفة، حيث تم إخضاعها لمنطق تشاركي (الفصلين 12 و 13)، بالإضافة إلى جعلها موضوع مساهمة من طرف بعض الهيئات، كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للتربية والتكوين، والبحث العلمي[169]، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، (وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل لاحقا).

---

[166] الخطاب الملكي ل 30 يوليوز 2009 "...كما ينبغي انتهاج أنجع السبل الكفيلة بضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإحكام التنسيق والأخذ بالتقييم المستمر للسياسات العمومية"

[167] الفصل 70 من دستور 2011 ينص على "يمارس البرلمان السلطة التشريعية، يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية"

[168] الفصل 101 من الدستور ينص في فقرته الثانية على أن "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

[169] ينص الفصل 168 من الدستور "المجلس هيأة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية والقضايا الوطنية التي تهم التربية والتكوين والبحث العلمي (...) كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال

ومن خلال إجراء مقارنة بين الدستور المغربي ونظيره الفرنسي تتضح بعض التمايزات الجوهرية والمهمة.

فمن حيث توقيت إجراء عملية التقييم، يلاحظ أن المشرع المغربي نص في فصله 101، الفقرة الثانية، على تخصيص جلسة سنوية من طرف مجلسي البرلمان لمناقشة، وتقييم السياسات العمومية، في حين خصص المشرع الفرنسي أسبوعا واحدا من كل شهر، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، وقصر هذه المدة تنطوي على دلالة مهمة من حيث تمكين البرلمان الفرنسي من تقييم أكبر عدد ممكن من القضايا، والسياسات التي تحظى باهتمام كبير، على خلاف ما تضمنه الدستور المغربي من تخصيص جلسة واحدة سنوية، والتي لا يمكن للبرلمان من خلالها الإحاطة بجميع القضايا ذات الوقع الكبير على المجالات الاقتصادية، والاجتماعية للدولة.[170]

مما يجعلنا نتساءل عن مدى فعالية المدة الزمنية هاته؟ فهل جلسة واحدة (مدتها بضع ساعات، ولن تتعدى الأربع ساعات) كافية لمناقشة سياسات عمومية تطبق على الأقل على مدار السنة، وبعضها على مدار الولاية الحكومية؟ ثم هل تكفي جلسة سنوية واحدة لمناقشة أكثر من نوع من أنواع السياسات العمومية، تم تحضيرها لأكثر من شهر؟

في الحقيقة، إن الأمر ينطوي على نوع من (الاستهتار) الدستوري، ومنح التفوق للحكومة، وتقزيم إمكانات تدخل مجلس النواب في مجال السياسات العمومية، واعتبار السياسة العامة مجالا حكوميا صرفا، فهل هو اختيار حكومي للقيام أو الامتناع عن عمل كما عبر عنه "توماس راي" (Thomas Roye)[171]

من حيث إسناد الأجهزة العليا للرقابة المالية، ربط الدستور المغربي تقديم مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان بالتقييم المتعلق بالمالية (الفصل 144)، في المقابل ترك الفصل 47-2 من الدستور الفرنسي المجال واسعا لمحكمة الحسابات في إسناد البرلمان بالإشارة إلى عبارة تقييم السياسات العمومية، وليس التقييم المرتبط بالمالية فقط.

---

[170] محمد الخمليشي، "إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجد المحكمة الدستورية، مرجع سابق، ص 121.

[171] دليل تحليل السياسات العامة، دعم أعمال البرلمان المغربي، دليل منجز من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية / المغرب، 2006.

ويلاحظ كذلك، أن كلا الدستورين لا يتضمنان أية إشارة إلى تمكين اللجان البرلمانية من تقييم السياسات العمومية وتخويلها هذا الدور، غير أنه على مستوى لجان تقصي الحقائق منحها الدستور الفرنسي إمكانية ممارسة وظيفة التقييم ضمن الفصل 51-2 (المشار إليه سابقا)، في حين أن المشرع الدستوري المغربي أناط بهذا النوع من اللجان، جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح، أو المؤسسات، أو المقاولات العمومية، واطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها.[172]

وعلاوة على ذلك، وزيادة في تنظيم عملية تقييم السياسات العمومية وتفعيلها، اعتبر النظام الدستوري الفرنسي تقييم السياسات العمومية مجالا مستقلا عن كل من التشريع والمراقبة الصريحة، وفق التقنيات الدستورية التقليدية، بحيث حاول إيجاد صيغة خاصة لمباشرة هذا الاختصاص المتميز.[173]

الفرع الثاني : تقييم السياسات العمومية من خلال الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان

أولت الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان نفس الاهتمام الذي أبداه الدستور، للدور البرلماني في تقييم السياسات العمومية، وهو ما سنتطرق له في الفقرتين المواليتين وفقا لمقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب (الفقرة الأولى)، ثم مقتضيات النظام الداخلي لمجلسي المستشارين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تقييم السياسات العمومية وفق النظام الداخلي لمجلس النواب

يتميز تقييم السياسات العمومية من الناحية الموضوعية عن المراقبة والتشريع، بكونه يهدف إلى تطبيق مناهج التحليل، والنقد بهدف تحديد مواطن القوة،والضعف في السياسات المتخذة من طرف الحكومة، وعلى هذا الأساس تختلف مساطر، وآليات التقييم البرلماني،

---

[172] الفقرة الثانية من الفصل 67 من الدستورتنص على أنه "علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في هذه الفقرة، يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق ... واطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها"

و تجدر الإشارة كذلك إلى أن القانون التنظيمي رقم 13.85 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، لا يتضمن إشارة لوظيفة التقييم في المادة 8 و9 المحدثين لاختصاصاتها.

ظهير شريف رقم 125.14.1 في 3 شوال 1435 (31 يوليو 2014) الجريدة الرسمية عدد 6282 بتاريخ 14 غشت 2014، ص، 6375.

[173] يوسف اليحياوي "تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011..." مرجع سابق، ص، 64.

حيث خصص النظام الداخلي بابا خاصا به، هو الباب السابع (المواد من 287 إلى 293) لتحديد ميكانيزمات ومراحل تفعيله، وهي على الشكل التالي :

أولا: مرحلة الاقتراح و التحديد

يضطلع مجلس النواب بدور الضامن للقيام بوظيفة تقييم السياسات العمومية في جميع المراحل المتعلقة بها، بصفته الجهاز التنفيذي للمجلس، وذلك من خلال وضع برنامج سنوي للتقييم، وتتبع تنفيذه، والحرص على استنفاذ التدابير، والإجراءات المرتبطة به، سواء على مستوى اللجان البرلمانية، أو على مستوى الجلسة العمومية التي تتم في إطارها مناقشة وتقييم السياسات العمومية،[174] ويقوم بتحديد السياسات العمومية المراد تقييمها في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية،[175] غير أن هذا التحديد يتم بعد تداول أعضاء المكتب، بناء على مكاتب الفرق، والمجموعات النيابية التي تجسد المرحلة الإقتراحية كمنهجية تضفي الطابع السياسي على هذه العملية (إشراك النواب البرلمانيين في عملية الاقتراح)، وتقدم اقتراحات الفرق، والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى، والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة، أو البرنامج المطلوب إخضاعه للتقييم.[176]

ويحسم مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية، والتقنية، والسياقية.[177]

ثانيا : مرحلة التحضير

يعتبر دور مجموعات العمل الموضوعاتية المؤقتة أساسيا في هذه المرحلة من خلال ما تضطلع به انطلاقا من الانتداب الذي أعده مكتب مجلس النواب، حيث تقوم بالمهام التالية:[178]

- صياغة المصطلحات والعناصر المرجعية لتقييم الموضوع
- تجميع المعطيات الأولية
- إطلاق الأبحاث المحددة

---

[174] مجلس النواب، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، 28 غشت 2016، ص ،31.

[175] المادة 289 من النظام الداخلي لمجلس النواب

[176] نفس المادة

[177] الفقرة الأولى من المادة 290، من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[178] الفقرة الثانية و الأخيرة من المادة 291، من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المصادقة على استنتاجات الأبحاث والدراسات

-وضع التوصيات والاقتراحات

-صياغة تقرير التقييم

ولضمان نجاعة مجموعة العمل الموضوعاتية في هذه المرحلة، تم تخويلها إمكانية طلب الاستشارة، والمساعدة من المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، أو إحدى هيئات الحكامة، والمؤسسات الدستورية، المنصوص عليها في الفصول من 161-170 من الدستور، بحسب الحاجة لإبداء الرأي، أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم، وتحال عليها التقارير المتعلقة بالآراء، والدراسات، والأبحاث قصد الاطلاع.[179]

وإذا كان الدستور قد دعا البرلمان لتخصيص جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية، فإن القانون الداخلي لمجلس النواب السابق، كما تم إقراره يوم 14 يناير 2012، قد وسع من تأويل هذا الاختصاص المتعلق بالتقييم، حيث جعل من صلاحية اللجان الدائمة لمجلس النواب أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها (الفصل 48 من النظام الداخلي لسنة 2012)، لكن المجلس الدستوري في قراره رقم 12.829[180]، اعتبر أن هذه الصلاحية الممنوحة للجان الدائمة مخالفة للدستور، على اعتبار أن قراءة الفصل (101) منه، يستفاد منه أن مناقشة وتقييم السياسات يتم من قبل البرلمان في جلسات عمومية، تعقد في نفس الفترة، وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة، وما يتضمنه النظام الداخلي، فقط تلقيها للتقارير المتعلقة بالآراء والدراسات والأبحاث الصادرة عن الهيئات الاستشارية الخارجية[181]، للاطلاع على مضمونها، حيث تهدف أشغالها إلى إعداد الجلسة السنوية، فالنظام الداخلي السابق كان يتضمن إشارات عامة تخص اللجان الدائمة، إن أهم ما جاء به النظام الداخلي الحالي لمجلس النواب هو تنصيصه

---

[179] الفصل 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب ينص على "بالموازاة مع عمل مجموعة العمل الموضوعاتية يمكن لرئيس مجلس النواب، بناء على قرار مكتبه أن يوجه بشكل تلقائي أو بطلب من مجموعة العمل المكلفة بالتقييم طلبا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي..."

[180] قرار رقم 2012/829 مؤرخ في 4 فبراير 2012، ملف عدد 2012/1356، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة : *http://www.conseil-constitutionnel.ma*

[181] حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 92، الطبعة الأولى 2012، مطبعة المعارف الجديدة – الرباط – ص ،37.

على الآلية التي تقوم بالمهمة التحضيرية للتقييم، وإسنادها لمجموعات موضوعاتية مؤقتة عوض اللجان الدائمة، كما ذكرناه أعلاه، وفي هذا مجاراة ومسايرة للنظام الداخلي لمجلس المستشارين، وتوحيد لهذه الآلية التي تقوم بالتحضير للجلسة السنوية بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان.

ويشرح الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية المعد من طرف مجلس النواب المرحلة التحضيرية للتقييم، من خلال إشارته إلى إحداث، واعتماد **"هيئة دائمة"** تكون مكلفة بالتحضير لجلسات تقييم السياسات العمومية (على غرار ندوة الرؤساء)، وتضم أعضاء من مختلف الفرق النيابية، يكون لها إلمام أو نوع من التخصص في المجالات المرتبطة بتقييم السياسات العمومية، وتمارس مهامها التحضيرية طيلة الولاية التشريعية،[182] إضافة إلى إشارته إلى إحداث آلية أخرى لتقيم السياسات العمومية ضمن هيكلته الإدارية هي " الوحدة التقنية" لتقييم السياسات العمومية، تتكون بالأساس من مختلف الأطر الإدارية والتقنية المتخصصة من بين موظفي المؤسسة البرلمانية (أو من موظفي وأطر المؤسسات الدستورية الأخرى عند الاقتضاء) والتي تتمتع بكفاءة مشهود لها في مجال تدبير، وتنفيذ عمليات تقييم السياسات العمومية، هذه الوحدة يفترض أن تمكن من تأمين استفادة قصوى – على الصعيد الداخلي – من الخبرات الضرورية للتسيير الجيد لعملية التقييم، ويمكنها أن تلجأ عند الحاجة للتعاقد أيضا، مع فريق آخر من الخبراء، أو مكاتب الخبرة، والدراسات لإنجاز بعض عمليات التقييم من الناحية التقنية الصرفة، فدور هذه الوحدة ينحصر في الجانب التقني الصرف لتحليل السياسات العمومية، وتظل رهن إشارة الهيئة النيابية المختصة بالتحضير لجلسة تقييم السياسات العمومية.[183]

ونظرا لأهمية هاتين الآليتين، كان من الضروري التنصيص عليها ضمن مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب.

[182] مجلس النواب، الإطار المرجعي...، مرجع سابق، ص، 72.
[183] مجلس النواب، الإطار المرجعي...، مرجع سابق، ص، 73.

ثالثا : مرحلة المناقشة

بعد الانتهاء من عملية التحضير، واعتماد تقارير التقييم المتمخضة عنها، يحدد مكتب المجلس تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية، وجدول أعمالها، وتقوم ندوة الرؤساء[184] بتنظيم المناقشة العامة، ويحيط رئيس المجلس رئيس الحكومة علما بذلك.[185] ويتولى المكتب تعميم تقارير التقييم على أعضاء المجلس 48 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة.[186]

وتضبط أعمال الجلسة في تقرير يتضمن محضر وقائع المناقشة، ويأخذ هذا التقرير تسمية التقرير العام.[187]

الفقرة الثانية: تقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس المستشارين

أفرد النظام الداخلي لمجلس المستشارين بابا خاصا لمناقشة وتقييم السياسات العمومية (الباب الخامس من الجزء الرابع، المواد؛ 264-269) وتحديد ميكانيزمات ومراحل تفعيله، هي كالتالي :

أولا : مرحلة الاقتراح و التحديد

يعتبر مكتب مجلس المستشارين الضامن الحقيقي لممارسة تقييم السياسات العمومية في جميع المراحل المتعلقة بها، باعتباره الجهاز التنفيذي للمجلس، إذ يتم تحديد السياسات العمومية المراد تقييمها من طرف مجلس المستشارين في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة

---

[184] حسب المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس النواب، تتألف ندوة الرؤساء من رئيس مجلس النواب و نوابه، ورؤساء الفرق النيابية، ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات النيابية، وتتقدم هذه الهيأة وفقا للمادة 118 من نفس النظام بكل اقتراح يتعلق بتنظيم المناقشة العامة للنصوص المعروضة على المجلس، وتبدي رأيها حول أشغال اللجان، وتتداول في البرمجة الزمنية لأشغال المجلس

[185] الفقرة الأولى من المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب

[186] الفقرة الثانية من نفس المادة

[187] مجلس النواب، دليل الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، 2016، ص، 8، وثيقة مرجعية لتنظيم عملية التقييم منشورة على الموقع الرسمي للمجلس على الرابط :

http://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/dlyl_ljls_lsnwy_llsyst_imwmy.pdf

تشريعية، وذلك بناء على اقتراح من رؤساء الفرق، ومنسقي المجموعات البرلمانية، ويتولى تحديد هذه المواضيع، وتتم إحاطة رئيس الحكومة علما بذلك.[188]

ثانيا : مرحلة التحضير

تهدف هذه المرحلة تحليل مواضيع التقييم وتجميع المعلومات المتعلقة بها، من أجل إعداد الجلسة السنوية، ويسند النظام الداخلي لمجلس المستشارين كذلك هاته المهمة لمجموعات موضوعاتية مؤقتة[189]، يتم إحداثها تحت إشراف مكتب المجلس، بحسب عدد، ومواضيع السياسات المحددة.[190]

وتتفق في مستهل أشغالها على منهجية وبرنامج العمل، كما تقوم كل منها بإعداد مذكرة حول السياسة العمومية موضوع التقييم المندرجة ضمن اختصاصاتها، تتضمن الأسئلة، والتحاليل المراد الحصول عليها، وتحيلها إلى رئيس مجلس المستشارين.

يتداول مكتب مجلس المستشارين في طلبات مجموعات العمل، ويتخذ القرار بشأنها، وله أن يوجه تبعا لذلك طلبات إبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول السياسات المراد تقييمها، بواسطة رئيس المجلس، حسب الحالة، إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية، أو المجلس الأعلى للحسابات، أو المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، أو إحدى هيئات الحكامة، والمؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور[191].

ويمكن لهذه الهيئات والمؤسسات انتداب من ينوب عنها في اجتماعات مجموعات العمل المعنية، قصد تقديم شروحات عن الآراء، والدراسات، والبحوث التي قامت بإعدادها. لرئيس مجموعة العمل الموضوعاتية، عن طريق مكتب المجلس، وطلب عقد اجتماع اللجنة، أو اللجن الدائمة المعنية بموضوع السياسة الموضوعية المراد تقييمها، بحضور الوزراء أو مسؤولي الإدارات، والمؤسسات، والمقاولات العمومية، وكذا طلب قيامها بمهمة

---

[188] المادة 265 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

[189] طبقا للفقرة الثانية من المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، تتألف هذه المجموعات من ممثل عن جميع الفرق على الأقل والمجموعات البرلمانية عند الاقتضاء، ويتراوح عدد أعضائها بين عشرة (10) وعشرين (20) عضوا كحد أقصى، تراعي الفرق مبدأ التخصص، في اختيار أعضائها لعضوية المجموعات الموضوعاتية، وتنتخب كل مجموعة عمل، بالإضافة إلى رئيسها، نائبين اثنين له، ومقررا للمجموعة.

[190] الفقرة الأولى من المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[191] الفقرة الخامسة من المادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين .

استطلاعية، أو إخبارية طبقا للمادة 59 من النظام الداخلي، ويمكن للحكومة حضور اجتماعات مجموعات العمل إذا رغبت في ذلك.[192]

ثالثا : مرحلة المناقشة

بعد اعتماد تقارير التقييم المتمخضة عن مرحلة التحضير، يحدد رئيس مجلس المستشارين، بالاتفاق مع رئيس مجلس النواب، بناء على مداولات مكتب كل مجلس على حدة، تاريخ الجلسة السنوية المخصصة لمناقشة، وتقييم السياسات العمومية المحددة في جدول أعمال كل منهما.[193]

تعقد الجلسات العامة في كل مجلس بصورة منفصلة، وخلال نفس الفترة المتفق عليها.[194]

ويعرض مكتب مجلس المستشارين تقارير المجموعات الموضوعاتية المؤقتة على الجلسة العامة، وتنظم المناقشة من طرف ندوة الرؤساء، وتعطى الكلمة بالتوالي للفرق والمجموعات البرلمانية، ثم للحكومة، ثم للفرق والمجموعات البرلمانية.

تضبط أعمال الجلسة في محضر يتضمن وقائع المناقشة، وتوجه نسخة منه إلى رئيس مجلس النواب.[195]

وتنتهي أعمال المجموعات الموضوعاتية المؤقتة، بإيداع تقارير لدى مكتب مجلس المستشارين الذي يتولى تعميمها على أعضاء المجلس بأسبوعين على الأقل قبل انعقاد الجلسات العامة السنوية.[196]

من خلال عرضنا لعمليات التقييم وفق النظامين الداخليين للبرلمان، يتبين لنا أنه ليس هناك اختلافا جوهريا بينهما، (خاصة بعد إسناد مهمة التحضير للتقييم لمجموعات موضوعاتية في النظام الداخلي لمجلس النواب)، إلا في بعض المقتضيات الجزئية، أما فيما يخص المراحل فهي ذاتها.

---

[192] الفقرة الأخيرة من المادة 266 من نفس النظام الداخلي.
[193] المادة 267 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
[194] نفس المادة
[195] المادة 268 " " "
[196] المادة 269 " " "

تكمن أوجه الاختلاف في النقطة المتعلقة بجانب استشارة الهيئات الخارجية، فالمادة 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، تتضمن إمكانية طلب الاستعانة بخبرة المجلس الأعلى للحسابات، إلى جانب باقي هيئات الحكامة، والمؤسسات الدستورية ذات الطبيعة الاستشارية، في حين لا تتطلب المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب هذا المقتضى، وتتحدد هذه الإمكانية في المادة 329 من نظامه، غير أنها تشكل مسطرة عامة في جميع اختصاصات مجلس النواب، وليس التقييم فقط.

وكان من الأجدر إدراج المجلس الأعلى للحسابات في نطاق الباب السابع المتعلق بتقييم السياسات العمومية تلافيا لأي لبس،[197] على غرار النظام الداخلي لمجلس المستشارين، خصوصا أن الأجهزة العليا للرقابة المالية تعد هي الكيانات الأولى على المستوى العالمي لدعم البرلمان في الوظيفة التقييمية، ففي فرنسا تعد محكمة الحسابات الأكثر رمزية لتقييم عمل الوزارات، وتمكين البرلمان من المعلومات الضرورية في هذا الصدد[198]، أما بالنسبة لمكتب المحاسبة الأمريكي الذي يعتبر التجربة الأولى، والرائدة في العالم في مجال تقييم السياسات العمومية،[199] فيعمل على إجراء تحليل للسياسات العامة، وتسليط الضوء على الخيارات المقدمة وتوجيهها إلى الكونغرس من أجل النظر فيها، بالإضافة إلى مكتب المراجعة البريطاني، الذي يعتبر هيئة داعمة للبرلمان في مجال التقييم من خلال التقارير المعروفة "بالقيمة مقابل المال".

---

[197] وما يثير الانتباه أنه حتى على مستوى الوثيقة المرجعية المشار إليها، أنها تتضمن جميع الهيئات والمؤسسات الدستورية ولا تشير إلى المجلس الأعلى للحسابات : أنظر مجلس النواب، دليل الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، مرجع سابق، ص، 5.

فهل يمكن أن نفهم من هذا المعطى استثناء المجلس الأعلى للحسابات؟ مع العلم أن الفصل 148 من الدستور يعتبر المجلس، المؤسسة الأولى لإسناد البرلمان في مجال التقييم إضافة للتشريع والمراقبة.

[198] *Nicolas Mtyjasik,« l'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée, institutions, marché et professionnel » thèse pour le doctorat en science politique, université Montesquieu. Bordeau IV, école doctoral de science politique de bordeaux, le 3 décembre 2010, p 21*

[199] *Ministère Délégué auprès du chef du Gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance, op cit, p,35 .*

الفرع الثالث: آليات تدخل البرلمان في عملية تقييم السياسات العمومية

تكمن قيمة أية مؤسسة في قيمة الآليات المخولة لها لممارسة اختصاصاتها، ولقياس مستوى أدائها، فقياس الأداء البرلماني يؤدي إلى مدى قدرة وفعالية هذه المؤسسة في القيام بمهامها، لذا يستأثر البرلمان المغربي بآليات مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات لتسليط الضوء على العمل الحكومي، ومراقبته وتقييمه.

أعطى دستور 2011 البرلمان صلاحية تقييم السياسات العمومية، وأناطه بالآليات التي تمكنه من ممارسة هذا المقتضى، كما هو الشأن بالنسبة لآلية الجلسة السنوية لمناقشة، وتقييم السياسات العمومية (كما سبقت الإشارة إليها في المطلب الأول من هذا المبحث)، وعرض حصيلة الحكومة بعد مرور مدة معينة من عمل الحكومة (الفقرة الثانية)، ثم آلية الأسئلة الشفوية التي تستأثر باهتمام واسع من طرف البرلمانيين في محاولة منهم لمتابعة الأداء الحكومي وتقييمه (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى آليات أخرى يطلب البرلمان، من خلالها مساعدة من المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، أو هيئات الحكامة، والمؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الفصول 161 – 170 من الدستور، لإبداء الرأي، أو إعداد دراسة معينة منصوص عليها في الدستور.

الفقرة الأولى : الأسئلة الشفوية: آلية لتتبع و تقييم السياسات العمومية

تلعب الأسئلة البرلمانية دورا مهما ومتميزا، فهي أكثر الوسائل التي نص عليها المشرع الدستوري استعمالا في مراقبة سياسة الحكومة، نظرا لسهولتها من جهة، ولفعاليتها من جهة أخرى، مما ساعد على تطور واتساع مجال استعمالها، كما أنها تعد من أهم الوسائل التي تسمح بفتح مجال الحوار، والاستفسار بين السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية بوصفها مهمة في صناعة السياسات العامة، فالأسئلة البرلمانية أكثر الوسائل التي تمكن العضو البرلماني من الحصول على البيانات، والمعلومات اللازمة لتتبع السياسات العمومية وتقييمها.

وبالنسبة لنشأة الأسئلة البرلمانية، وظهورها كآلية لمراقبة السياسات العامة، فقد كان أول ظهور لها داخل قبة البرلمان الإنجليزي سنة 1721، عندما تقدم عضو في مجلس اللوردات بسؤال من أجل الحصول على معلومات من الحكومة، أما ثاني ظهور فكان أمام مجلس اللوردات سنة 1939، والتي كرست إجابة الوزير على السؤال، كامتياز جديد لأعضاء البرلمان،[200] ليقرر رسميا، بعد ذلك، الاعتراف بحق أعضاء البرلمان في السؤال حيث أعلن رئيس مجلس العموم ذلك في سنة 1783 بأنه يمكن لأعضاء البرلمان تقديم الأسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها، أو على الأقل أن يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة[201]، لكن الإصلاح الأكثر أهمية، هو ذلك الذي تقرر في 1902/04/29، عندما أدخل نظام الأسئلة المكتوبة لمواجهة الزيادة المطردة في عدد الأسئلة المقدمة، وعدم كفاية الوقت المحدد للإجابة عنها.[202]

في فرنسا يرجع ظهور الأسئلة البرلمانية في البرلمان الفرنسي إلى تاريخ 1761/6/12، حيث صدر مرسوم سمح بموجبه للوزراء بالحق في حضور اجتماعات الجمعية الوطنية لتلقي تعليماتها، أو تزويدها بالبيانات، والمعلومات الضرورية،[203] وتم تكريس نفس المعطى مع دستور 1791 الذي قرر في مادته العاشرة، حق الوزراء الدخول للجمعية الوطنية، ليتم الاستماع إليهم للحديث عن وزاراتهم، والهيئات التابعة لها، عندما يستدعون للإدلاء ببعض الإيضاحات.

وفي سنة 1852 تضمنت لائحة مجلس النواب، و لأول مرة، بعض النصوص الخاصة بالأسئلة الشفوية، ورغم أن دستور 1875 لم يتضمن نصوصا خاصة بالأسئلة، فإن اللائحة الداخلية لكل من الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ كانت تحتوي على مقتضيات بشأنها.

أما بخصوص الأسئلة الكتابية فقد تم إدخالها في لائحة الجمعية الوطنية في 30 يونيو 1909، تليها لائحة مجلس الشيوخ في 7 دجنبر 1911، حيث تم النص على إمكانية

---

[200] عادل طبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، وظائفها، مجلة الحقوق الكويت، الطبعة الأولى 1987، ص، 13.

[201] نفس المرجع، ص، 13.

[202] نفس المرجع، نفس الصفحة.

[203] نفس المرجع، ص، 15.

توجيه الأسئلة الكتابية إلى الوزراء، وتلقي الإجابة عليها كتابة أيضا، وهو ما ساهم في إنشاء الأسئلة الكتابية، وتطوير مسطرة الأسئلة الشفوية.

أما فيما يخص الأسئلة في البرلمان المغربي، فإن تاريخ الأسئلة البرلمانية يعود إلى انتخاب أول برلمان، كما نص عليها أول دستور عرفته البلاد في سنة 1962 في الفصل 59، وخاصة في فقرته الثانية، إذ يشير الفصل بأنه " تخصص بالأسبقية جلسة كل أسبوع لأسئلة أعضاء البرلمان، وأجوبة الحكومة "، وهو نفس المقتضى حافظت عليه الدساتير اللاحقة للمملكة لسنة 1970، و 1972، ودستور 1992 في الفصل 55، وهذا ما حافظ عليه المشرع المغربي في الفصل 56 من دستور 1996 في الفقرتين الثانية والثالثة.[204]

لينحو دستور 2011 نفس المنحى الذي كرسته الدساتير السابقة، حيث، وطبقا لمقتضيات الفصل 100 منه، تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، وتدلي هذه الأخيرة بجوابها خلال عشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها.

وأضاف المشرع المغربي نوعا جديدا من الأسئلة، والمتعلق بالسياسات العامة على أن تقدم الأجوبة على هذا النوع من الأسئلة من طرف رئيس الحكومة، وبهذا يكون المشرع المغربي، قد تبنى في صلب الوثيقة الدستورية الأسئلة البرلمانية كوسيلة دستورية، تمكن البرلمان من متابعة وتقييم السياسات العامة للحكومة بشكل أسبوعي، فإلزام الحكومة الإجابة عليها، تسمح للبرلمان بتغطية جميع القطاعات، إلا أن النقطة المهمة التي أضافها المشرع هي تقوية، وتفعيل دور المعارضة بمنحها ضمانات أكبر، كما تجدر الإشارة إلى أن تأكيد المشرع البرلماني على تنظيم الأسئلة البرلمانية كآلية للرقابة والتقييم نابع من تزايد استخدام هذه التقنية من قبل النواب، نظرا لما توفره من كم مهم على مستوى المعلومات، قد لا توفرها باقي الآليات، مما يعطي للبرلمان فرصتان، فرصة متابعة السياسات العامة، وفرصة تقييمها.

[204] ينص الفصل 56 من دستور 1996 على أن "تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، يجب أن تدلى بها الحكومة خلال 20 يوما التالية لإحالة السؤال إليها"

وتصنف الأسئلة البرلمانية حسب التقسيم الأكثر اعتمادا إلى أسئلة كتابية، وأسئلة شفوية، منها الأسئلة الشفهية العادية، والأسئلة الشفهية المستعجلة،[205] فهو التقييم الأكثر تداولا، والذي أخذت به العديد من برلمانات العالم (تقييم ثلاثي للأسئلة : كتابية، وشفهية، وأخرى آنية ومستعجلة).

كما لم يميز الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصل 100 بين الأسئلة الشفوية والكتابية، في حين ميز بين الأسئلة الموجهة لرئيس الحكومة، والمتعلقة بالسياسات العامة، حيث خصص لها مرة كل أسبوع، ليجيب عنها رئيس الحكومة، هناك الأسئلة الموجهة لباقي الوزراء الذين أجبرهم الدستور على الإجابة داخل أجل 20 يوما، أما النظامان الداخليان لكلا المجلسين فقد فصلا في أنواع الأسئلة.

ويشكل النوع الثاني من الأسئلة البرلمانية (الأسئلة الشفوية) بل هي الأصل، لأنها أسبق ظهورا من الأسئلة المكتوبة، والتي تتطلب حضور الوزير المسؤول أمام البرلمان للإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه، بخلاف الأسئلة المكتوبة التي لا تتطلب ذلك، إذ يكفي وصول الإجابة إلى العضو البرلماني، والواقع أن الأسئلة الشفوية شأنها في ذلك شأن الأسئلة الكتابية فهي أقل أهمية من المناقشات التي تدور حول الميزانية والتي تطرح فيها كذلك الأسئلة الشفوية، أو من خلال المناقشات التي تحدث عند الإعلان عن السياسة العامة للحكومة.

ويعتبر السؤال الشفوي من أهم أنواع الأسئلة البرلمانية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلسين، بدليل أن المشرع البرلماني أولى له أهمية كبرى، حيث نظمه بشكل مفصل ودقيق بالمقارنة مع باقي الأنواع الأخرى للأسئلة البرلمانية.

ويصنف السؤال الشفوي يصنف حسب طبيعته، إلى السؤال الموجه إلى السياسة العامة، وسؤال قطاعي موجه للوزير المعني، فالسؤال الأول، يجيب عنه رئيس الحكومة، طبقا لما يخول له الفصل 100 من الدستور، وتقدم فيه الأجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، كما تقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على

[205] عماد الطبطبائي، مرجع سابق، ص، 151.

رئيس الحكومة،[206] وتخصص جلسة كل يوم اثنين للأسئلة الشفهية، وأجوبة الحكومة بمجلس النواب،[207] ويوم الثلاثاء لمجلس المستشارين،[208] وبذلك يكون المشرع المغربي قد قدم الغرفة الأولى على الغرفة الثانية.

وبناء عليه إذا تعلق السؤال بالسياسة العمومية للحكومة، فإن رئيس الحكومة هو الذي يجيب،[209] أما إذا كان السؤال قطاعيا، فإن الوزير المسؤول عن القطاع هو الذي يجيب، وتنص الأنظمة الداخلية على ضرورة الالتزام بمسطرة محددة في طرح الأسئلة الشفهية والإجابة عنها.

تنعقد جلسات الأسئلة الشفهية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس المستشارين يوم الأربعاء، ويمكن برمجتها في يوم آخر باتفاق مع الحكومة.[210]

واشترط المشرع أيضا ضرورة الإعلان عن مواضيع الأسئلة الشفهية عند افتتاح كل جلسة[211]، حيث يحدد مكتب مجلس البرلمان جدول أعمال الأسئلة الأسبوعية، والذي يتضمن كليا أو جزئيا الأسئلة الشفهية، والأسئلة الآنية، والأسئلة التي تليها مناقشة، ويقوم المكتب بتسجيل الأسئلة الشفهية في جدول الأعمال.[212]

ويمكن للنائبات، والنواب أن يتقدموا بأسئلة شفهية تليها مناقشة، وعندما يتم إدراج هذا النوع من الأسئلة في جدول أعمال الجلسة، يبلغ الرئيس الفرق، والمجموعات النيابية، والنواب غير المنتسبين، ويفتح لائحة الراغبين في المشاركة في المناقشة، ويخبر الحكومة بذلك.

---

[206] المادة 278 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 241 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[207] المادة 263 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[208] المادة 243 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[209] الفقرة الثانية من الدستور المغربي، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 111.91 صادر في 27 شعبان (29 يوليو 2011) ج.ر، عدد 5964، يوليو 2011، ص، 3600.

[210] المادة 242 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[211] المادة 262 من النظام الداخلي لمجلس النواب، و المادة 244 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[212] طبقا للفقرة الرابعة من المادة 262 من النظام الداخلي لمجلس النواب "يقوم مكتب المجلس بتسجيل الأسئلة الشفهية الجاهزة في جدول الأعمال، على أساس البرمجة الشهرية المشار إليها أعلاه، وتنظيمها وتجميعها بشكل يمكن كل القطاعات الحكومية المندمجة من الإجابة عن سؤال واحد على الأقل خلال الجلسة.

والمادة 245 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين "يقوم المكتب بتسجيل الأسئلة الشفهية الجاهزة في جدول الأعمال، ويبرمج بالأسبقية الأسئلة المتعلقة بالقضايا الطارئة أو الآنية التي تسجل في بداية الجلسة وفق المقتضيات الواردة في المواد من 257 إلى 259 من هذا النظام الداخلي.

تنظم المناقشة بالتساوي بين الأغلبية والمعارضة على أساس قاعدة التمثيل النسبي،[213] وتبلغ إلى رئيس المجلس لائحة الراغبين في المناقشة أربع وعشرين ساعة قبل بداية الجلسة.[214]

كما يمكن للنواب والنائبات أن يتقدموا بأسئلة شفهية آنية تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني، وتستلزم إلقاء الأضواء عليها باستعجال من قبل الحكومة عن طريق مجلس النواب.[215]

وبهذا يكون الدستور الجديد قد وضع الأسئلة البرلمانية كلبنة أولى في يد البرلمان من أجل تقييم السياسات العمومية، وإن كان المشرع قد ميز بين الأسئلة العادية، والأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة، والتي جعل الإجابة عنها من اختصاص رئيس الحكومة في جلسة شهرية، فإن جميع الأسئلة بنوعيها (كتابية / شفوية) هي في الأصل خاصة بمراقبة وتتبع سياسات الحكومة.

إن تأكيد المشرع على ضرورة تقديم الأجوبة من طرف رئيس الحكومة، يعود لاعتبارات عدة من أبرزها أنه يترأس الحكومة، ومسؤول أمام البرلمان عن سياستها العامة، وأيضا لما تمثله رئاسة الحكومة من ثقل على المستوى السياسي، وعلى مستوى كم المعلومات والبيانات التي توفرها للبرلمان لعلاقتها بمختلف قطاعات ووزارات الدولة، فمن خلال هذه المعلومات يبدأ البرلمان بتحليل، وتدقيق المعطيات لقياس مدى نجاعة وفعالية سياسات الحكومة.

الفقرة الثانية : الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة

يستأثر البرلمان المغربي بآليات مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات لتسليط الضوء على العمل الحكومي، ومراقبته، وتقييمه، فقد نص الفصل 101 من الدستور على "أن رئيس الحكومة يعرض أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من خلال أغلبية أعضاء مجلس المستشارين "، غير أن ما يلاحظ على هذا المقتضى الدستوري، هو أنه لم يوضح الفترة الزمنية، أو

[213] المادة 268، من النظام الداخلي لمجلس النواب.
[214] الفقرة الثالثة من المادة 268 من ن، د، م، ن و المادة 246 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
[215] المادة 269 من ن. د. م. ن.

السياسية من الولاية البرلمانية التي يمكن فيها لرئيس الحكومة تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ومن تم يفهم من " المرحلية " مرور مدة زمنية معينة على الانطلاق في تنفيذ البرنامج السياسي للحكومة، فحسب ما هو منصوص عليه في الفصل أعلاه، فإن هذه اللحظة قد يختارها رئيس الحكومة بإرادته الخاصة، كما قد يفهم منها كذلك تلك الفترة السياسية التي يقدر البرلمان بطلب من أحد مجلسيه على أنها مناسبة لعرض شطر من البرنامج الحكومي المنجز.[216]

وهي نفس الملاحظة المسجلة بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان بمجلسيه.[217]

وتجدر الإشارة إلى أن الفرق بين هذه الآلية المنصوص عليها في الفصل 101 وتلك المنصوص عليها في الفصل 103 من دستور 2011، والمتعلقة بتقديم التصريح الحكومي حول السياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، كون الأولى لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، في حين أن الثانية يتم اللجوء إليها عبر ربطها بمسألة الثقة.

ويبدو أن تقنية عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة دون إثارة المسؤولية السياسية لها (الفصل 101 من دستور 2011)، تنسجم إلى حد بعيد مع الوظيفة التقييمية للبرلمان، حيث ستمكنه من الوقوف والاطلاع على مستوى وحجم تنفيذ السياسات القطاعية المتبناة في البرنامج الحكومي، وتجميع مختلف المعطيات، والمعلومات حول هذه السياسات، للتزود بها في انتظار انعقاد الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

---

[216] عبد الغني اعبيزة، "التطور الدستوري لوسائل الرقابة البرلمانية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 115، مارس، أبريل 2014، ص، 191.

[217] المادة 248، من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أنه طبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور، يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين

يرأس الاجتماع المشترك رئيس مجلس النواب، ويحضر إلى جانبه رئيس مجلس المستشارين، يحدد مكتب المجلسين تاريخ انعقاد الجلسة المشتركة، ويقوم رئيسا المجلسين بعقد اجتماع لإصدار بلاغ مشترك في الموضوع.

وتنص المادة 237 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين على " يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين طبقا للفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور

يحدد رئيسا المجلسين تاريخ الجلسة وجدول أعمالها ببلاغ مشترك، بناء على مداولات مكتب كل مجلس على حدة.

وتتم المناقشة في مجلس المستشارين بناء على الترتيب المتفق عليه في ندوة الرؤساء

لذلك، فتجميع المعطيات حول السياسات العمومية، كما جاء في التصاريح الحكومية، وما نفذ على مستوى الواقع، يشكل المرحلة الأولى في تقييم السياسات العمومية، فحق البرلمان في تقصي الحقائق ينبع من فكرة مفادها، أن على الحكومة تنوير البرلمان حول كل الوقائع التي ادعت اتخاذ تدابير من طرفها.[218]

وفي مرحلة ثانية لمسلسل تقييم السياسات العمومية، يتم وصف ما جاء في البرامج الحكومية حسب كل قطاع، وتقييمه على ضوء الموارد المالية المتاحة لكل قطاع، وحسب الميزانية المرصودة له، وذلك بمناسبة التصويت على قانون التصفية.

وفي هذا الإطار، وبمناسبة تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة بعد انقضاء المائة (100) يوم الأولى من عملها بتاريخ 21 يناير 2022 ، برئاسة عزيز أخنوش، أوضح هذا الأخير أنه بفضل اليقظة التي حظيت بها مختلف التدخلات الحكومية في ظرف زمني قياسي، تمكن الحزب من إسدال الستار على حصيلة مرحلية مشرفة، خاصة في القطاعات ذات الأولوية؛ كالصحة، والحماية الاجتماعية، والتعليم، والتشغيل، والاستثمار، إضافة إلى فتح حوار اجتماعي حقيقي، وإرساء مناخ الثقة.

وعدد عزيز أخنوش، أبرز إنجازات الحكومة المالية في السنة الأولى من ولايتها، على رأسها نجاحها في تفعيل ورش (التغطية الصحية الإجبارية وفق الأجندة الزمنية التي حددها جلالة الملك، عبر رفع نسبتها من 40% إلى 100% ، كما استطاعت الحكومة يضيف " أخنوش" وضع أسس عرض صحي جديد، قادر على الاستجابة للحاجيات الوطنية، بمنح القطاع كل الموارد والتحفيزات، التي تمكنه من الارتقاء إلى المستوى المنشود بشكل يضمن المساواة بين الجميع في تلقي علاجات ذات جودة، ومباشرة إصلاحات عميقة في قطاع التعليم، مع وضع خارطة طريق طموحة في أفق 2026 .

أما في ميدان الشغل، أبرز أخنوش أن الحكومة تمكنت من العمل على إنعاش فوري لسوق الشغل الوطني، لمواجهة أثر الجائحة، عبر خلق برامج شغل مبتكرة ك "أوراش" و "فرصة" أو دعم خيار المقاولة لدى الشباب[219].

---

[218] فاطمة عطراوي، الرقابة على المالية العمومية بالمغرب بين التقنين والتفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه، وحدة البحث والتكوين المالية العمومية، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2004، 2005، ص، 209.

[219] www.mi.ma.أخنوش الحصيلة المرحلية/تاريخ الزيارة 16/1×2023/1

وأشار إلى أن الحكومة عملت على الرفع من الأداء التشريعي، والتنظيمي لمواكبة التحولات، فضلا عن تعزيز علاقات التعاون، والتنسيق مع المؤسسة التشريعية.

وقد بلغت اجتماعات مجلس الحكومة 50 اجتماعا، تمت خلاله المصادقة على 240 نصا موزعا كما يلي[220]:

4 مشاريع تنظيمية، و18 مشروع قانون عادي، و02 مشروع قانون – إطار، و163 مشروع مرسوم تنظيمي، و29 اتفاقية دولية، و24 مشروع قانون بالموافقة على مشروع اتفاقيات دولية.

كما تداول مجلس الحكومة في عدة قضايا تخص السياسة العامة للدولة، حيث قدم أعضاء الحكومة 34 عرضا، إضافة إلى المصادقة على تعيين 100 مسؤولا في مناصب عليا.

وبالرغم من المكتسبات العديدة التي حققتها في السنة الأولى، من ولايتها، يؤكد أخنوش، أن الحكومة أبت إلا أن تضاعف الجهود لتنزيل مختلف تعهداتها، من خلال تفعيل مجموعة من الإجراءات التي تصب في قانون المالية لسنة 2023 ، مبرزا أن هذا الأخير يشكل الانطلاقة الحقيقية لتنفيذ البرنامج الحكومي.

المطلب الثاني : تقييم البرلمان للسياسات العمومية في علاقته ببعض المؤسسات الدستورية

ينص الدستور المغربي لسنة 2011 على مجموعة من الهيئات سواء على صيغة مؤسسات وطنية، أو استشارية، والتي تهدف إلى خلق حوار بين الفاعلين، ونواب الأمة، كما تلعب دورا حاسما في عقلنة صنع السياسة العامة، وفي مد البرلمان بالمعلومات التي تمكنه من تقييم فعاليتها عبر خلق رؤية توقعية وعقلانية.

وتقوم مجموعة من المؤسسات بدور بارز في دعم دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، سواء عبر صلاحياتها الاستشارية، أو ذات الطابع الرقابي، ولعل أهمها؛ المجلس الأعلى للحسابات (الفرع الأول)، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي (الفرع الثاني).

[220] www.cg.gov.ma تاريخ الزيارة 2023/04/20

الفرع الأول : مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان

تختلف طبيعة العلاقة بين البرلمان، والمؤسسات العليا للرقابة على الأموال العمومية من دولة إلى أخرى، فهي تتراوح بين التعاون الوثيق إلى حد شراكة حقيقية، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، والنمسا، والمملكتين البلجيكية، والهولندية، والتعاون المحدود والضيق كما هو الحال بالنسبة للمملكة المتحدة وألمانيا، وتعاون عرضي ثانوي، كما هو الأمر في إيطاليا، واسبانيا، أما في فرنسا فقد ظلت التجربة الفرنسية كمثيلاتها في إيطاليا واسبانيا لفترة طويلة إلى أن توطدت وتعززت علاقة التعاون بين السلطة التشريعية، ومحكمة الحسابات في ظل الجمهورية الخامسة.[221]

إن الطبيعة التقنية التي تكتسيها الرقابة على الأموال العمومية، تستوجب كفاءة وخبرة محاسبية عالية، لا تتوفر عليها المجالس التشريعية، كما أن عدم إلمام البرلمان بصفة عامة، وممثلي الأمة بصفة خاصة بالأصول العلمية للرقابة المالية، حتم على هذه الأخيرة الاستعانة بأطر اقتصادية ومالية متخصصة، وهنا تبرز أهمية الدعم الذي يمكن أن يقدمه المجلس الأعلى للحسابات في المساعدة في تحسين فعالية، وشفافية، وحكامة المؤسسات العمومية.

يتبين من خلال قيامنا بإجراء مقارنة بين الدستورين المغربي والفرنسي، على مستوى اختصاص المجلس الأعلى للحسابات بشأن المساعدة التي يقدمها للبرلمان المتعلقة بتقييم السياسات العمومية، أن الفصل 148من الدستور المغربي جاء كالآتي: "يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب عن الأسئلة، والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع، والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة".

في حين نجد الفصل 74-2 من الدستور الفرنسي المعدل سنة 2008 ينص على " مساعدة المجلس الأعلى للحسابات البرلمان في مراقبة عمل الحكومة، ومساهمة كل من البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة، وتطبيق قوانين تمويل الضمان

[221] ليلى الزيراوي، دور البرلمان في تقييم السياسات العامة على ضوء مستجدات دستور 2011، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2013/2012، ص، 83.

الاجتماعي، وكذا في تقييم السياسات العمومية، والإسهام من خلال التقارير التي يتم نشرها في إعلام المواطنين".

تكون حسابات الإدارة العامة منتظمة وصحيحة، وتعكس صورة صادقة عن حصيلة تسييرها وذمتها المالية، ووضعها المالي".

من هنا يتبين أن الدستور المغربي حصر الوظيفة التقييمية للمجلس الأعلى للحسابات في المالية العامة، وإذا كان هذا الأمر سوف يعزز دور البرلمان في حماية المال العام وترشيد الإنفاق العمومي، إلا أنه يبقى دون الحد الذي ذهب إليه الدستور الفرنسي الذي مددها إلى السياسات العمومية.

وفي هذا السياق، نتساءل عن طبيعة العلاقة، وأوجه التعاون بين البرلمان، والمجلس الأعلى للحسابات، ما دام يعملان معا في إطار المراقبة، والتقييم (الفقرة الأولى)، فضلا عن الصعوبات التي يطرحها على صعيد الممارسة، خاصة على مستوى ضمانات الاستقلالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تجليات بذل المساعدة

تتمثل أوجه هذه المساعدة من خلال تقديم المساعدة للبرلمان لتشمل جميع المجالات المتعلقة بوظائف البرلمان، في التشريع، والمراقبة، وتقييم السياسات العمومية، خاصة أن الدستور الجديد، أقام جسرا متواصلا، ومنهجيا طيلة السنة مع البرلمان، إذ سيكون بإمكان البرلمان كما هو الشأن في التجارب (المقارنة) المتقدمة، الاستناد إلى تنويرات، ومعلومات وتقارير المجلس من أجل رفد عمله التشريعي من جهة، وعمله الرقابي والتقييمي، وهذا هو الأهم من جهة أخرى، ويمكنه تعزيز المساءلة البرلمانية المتمثلة في حلقات الاستماع البرلمانية للمسؤولين، من خلال حضور قضاة المحاكم المالية، كملاحظين يقدمون التوضيحات، والاستشارات متى ما طلبت منهم اللجنة البرلمانية المختصة، وذلك على غرار التجربة البريطانية العريقة، أو تجربة مكتب المحاسبة الأمريكي مع الكونغرس.[222]

[222] محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة؟ المجلة المغربية للتدقيق و التنمية، عدد 37، سنة 2014، ص، 83.

في هذا المستوى، سنتناول مظاهر هذه المساعدة أولا، من خلال تقارير المجلس الأعلى للحسابات (التقرير حول تنفيذ قانون المالية، والتصريح العام بالمطابقة، ثم التقرير السنوي)، وثانيا من خلال إمكانية مشاركة المجلس في أعمال اللجان البرلمانية (ثانيا).

أولا : تقارير المجلس الأعلى للحسابات كأداة لمساعدة البرلمان على تقييم السياسات العمومية

تكتسي أهمية نشر التقارير المنجزة من طرف الأجهزة العليا للرقابة بمختلف أشكالها أهمية بالغة في إرساء، ونشر دعائم ثقافة الرقابة، والشفافية، والمساءلة من جهة، ومساعدة البرلمان على أداء وظيفته التقييمية من جهة أخرى، وفي هذا الإطار سنتوقف عند التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية، والتصريح العام بالمطابقة، ثم التقرير السنوي الذي يشكل أداة هامة للإعلام.

أ - التقرير حول تنفيذ قانون المالية :

تقوم المؤسسة العليا للرقابة في إطار مساعدتها للبرلمان، بإعداد تقرير حول تنفيذ قانون المالية ليصاحب قانون التصفية، ويلزم أن تقدم الحكومة مشروع قانون التصفية إلى البرلمان مرفقا بتقرير المحكمة المالية الذي يتضمن ما كشفته من مخالفات، وما تقترحه من وجوه إصلاح لتجاوز اختلالات تدبير المالية العامة.[223]

وفي هذا الإطار تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، حسب الفصل 76 من الدستور، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الموالية لسنة تنفيذ هذا القانون، ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانية التجهيز التي انتهت مدة نفاذها، وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية هي التي تقوم بإعداد مشروع قانون التصفية، وتضع ميزان الحسابات انطلاقا من مجمل حسابات المحاسبين العموميين،مقارنة مع دفاتر حسابات الآمرين بالصرف، ومن خلال هذه المعطيات تقوم مديرية الميزانية بوضع الحساب العام للمملكة.[224]

---

[223] *Bernard Zuber , « le rapport sur l'exécution des lois de finances un outil rénové pour la maitrise des finances publiques ? » RFFP, N° 52, 1995, P 163-164*

[224] المادة 93 من مرسوم 2.07.995 صادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات و تنظيم وزارة المالية.

ويرفق مشروع قانون التصفية بتقرير من إعداد المجلس حول تنفيذ قانون المالية، ويتضمن هذا التقرير الإيضاحات الكافية حول العناصر التالية.[225]

- نتائج تنفيذ قوانين المالية.
- الملاحظات الناتجة عن المقارنة بين التوقعات والإنجازات
- القرارات المتعلقة بتغيير مخططات الميزانية، ومدى مطابقتها لأحكام القانون التنظيمي لقانون المالية.
- المقارنة بين الاعتمادات النهائية وعمليات الصرف المنجزة فعلا.
- وضعية تحويلات الاعتمادات.
- وضعية الالتزام بالنفقات.
- وضعية الأوامر بالتحصيل.
- الوضعية المتعلقة بتسيير الدين العمومي.
- بيان تفصيلي لموارد الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، والحسابات الخصوصية، والميزانيات الملحقة.
- القوائم التركيبية، ووضعيات التسيير الوارد بيانها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.

ومن أجل إعداد التقرير، يوجه الوزير المكلف بالمالية إلى المجلس، المعلومات والوثائق الكفيلة بالسماح له بتحليل شروط تنفيذ قانون المالية، ويمكن للمجلس بالإضافة إلى ذلك أن يأمر بالقيام بكافة التحريات، والأبحاث التي يراها ضرورية في عين المكان لتحليل ظروف تنفيذ ميزانية الوزارات، والأجهزة الأخرى التي تستفيد من الاعتمادات المسجلة في ميزانية الدولة.[226]

كما نص دستور 2011 على الدور الاستشاري للمجلس لفائدة البرلمان في جميع قضايا الرقابة والتقييم، وذلك بالنظر لتوفره على كافة الوسائل، والمعطيات الأساسية في هذا الإطار.

---

[225] المادة 93 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، المنظم بمقتضى ظهير شريف رقم 1.02.124، صادر في 13 يونيو 2002.

[226] المادة 95 من مدونة المحاكم المالية.

ويشكل التقرير حول تنفيذ الميزانية مصدرا هاما لإعلام البرلمانيين، فبناء على ما يتضمنه من معلومات، وملاحظات مختلفة يطلع البرلمانيون على تفاصيل تنفيذ ميزانية الدولة بمختلف فروعها وقطاعاتها، مما يسمح لهم بتقييم مدى إنجاز الأهداف المرسومة لقانون المالية، ويساعدهم على إبداء اقتراحاتهم، وملاحظاتهم المناسبة حول البرامج المستقبلية المقدمة في إطار مشاريع قوانين المالية اللاحقة انطلاقا من تحليلات المجلس، ونسب التنفيذ التي تحققت في السنوات المالية السابقة.[227]

ب - التصريح العام بالمطابقة

يعتبر التصريح العام بالمطابقة من بين أدوات الاتصال الإجبارية بين المجلس الأعلى للحسابات وبين البرلمان، ويسعى المجلس الأعلى إلى اكتشاف مختلف المخالفات المتعلقة بقواعد الميزانية، ويقوم بتبليغها إلى البرلمان، باعتبار المجلس مستشارا ومساعدا للسلطة التشريعية في الجانب المالي.[228]

ورغم أهمية هذه الوثيقة (إذ تعد من أهم التقارير التي يرفعها المجلس الأعلى للحسابات سنويا للبرلمان)، فهي لا تترتب عنها أية آثار من الناحية العملية، لكونه (التصريح) يأتي متأخرا، نظرا للمدة الزمنية التي يتطلبها إنجاز كافة الحسابات العامة، كما يتم الحرص دائما على إرفاقه بمشروع قانون التصفية، هذا الأخير الذي تلتزم الحكومة بعرضه على البرلمان بكيفية منتظمة،رغم أنه يتسم بقوته المعنوية، والتي يتوخى من وراءها الحصول على التعديلات، والإصلاحات الضرورية التي يجب القيام بها خاصة في مجال التسيير المالي للأجهزة العمومية.[229]

ويشمل التصريح العام بالمطابقة جميع النتائج المحصل عليها، بعد المطابقة بين الأرقام الواردة في حسابات المحاسبة الفردية مع الحساب العام للدولة، ومن خلال هذا التقرير يتم اكتشاف مختلف المخالفات المتعلقة بقواعد الميزانية، ومن ثمة إثارة ملاحظات

---

[227] *Khoudry Driss, « la problématique du contrôle budgétaire financier au Maroc », thèse de doctorat d'Etat en droit, op.cit, P 118*

[228] أحميد وش مدني،المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى، 2003، ص، 319.

[229] أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان : أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية والتجارب المقارنة؟ المجلة المغربية للتدقيق والتنمية عدد 37، سنة 2014، ص، 121.

تسمح للبرلمانيين من تكوين نظرة دقيقة حول مختلف مظاهر تطبيق ميزانية الدولة في مختلف المصالح الوزارية، ومدى تحقيق الأهداف المسطرة في القانون المالي، الأمر الذي يمكنهم من مساءلة المسؤولين في الحكومة من جهة، ومن تعميق مناقشتهم حول البرامج المقدمة في إطار مشاريع قوانين المالية اللاحقة من جهة أخرى، ويتضح على صعيد الممارسة عدم تفعيل التصريح العام بالمطابقة، فلمدة طويلة لم يتقدم المجلس بأي تصريح إلى البرلمان، بل حتى عندما تم تقديمه لم تترتب عنه أية آثار من الناحية العملية، لكونه يأتي متأخرا جدا بالنظر إلى المدة الزمنية التي يتطلبها إنجاز كافة الحسابات العامة، وذلك راجع لحرص المشرع على إرفاقه بمشروع قانون التصفية الذي تقدمه الحكومة بشكل متأخر جدا للبرلمان من أجل مناقشته والتصويت عليه.

ويعتبر قانون التصفية أهم أداة بيد البرلمان، يحدد بها مدى التزام الحكومة بالترخيص البرلماني أثناء تنفيذها لقانون المالية، وتبعا لذلك فهو يرمي إلى التحقق من النتائج المالية لكل سنة، ومراقبة مدى حصيلة تنفيذ الميزانية مع التقديرات المرخص بها.

ويعتمد البرلمان، بشكل كبير، على قانون التصفية في ممارسة التقييم المتعلق بالمالية العامة، وتقييم السياسات العمومية، ونظرا للانفتاح الكبير للمشرع الدستوري على هذا الاختصاص الجديد للبرلمان، حدد في الفصل 76 من دستور 2011 بأن "تعرض الحكومة سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون"، وهو ما يشكل إلزاما للحكومة بعرض قانون التصفية على البرلمان تجاوزا للبطء، والتأخيرات العارضة التي كانت تطال هذا القانون، لكون التجربة المغربية تثبت تماطل الحكومة في عرض مشروع قانون التصفية على البرلمان لمدة طويلة تتجاوز الأجل القانوني، حيث لا يعرض المشروع على البرلمان إلا بعد مضي 6 إلى 7 سنوات على تنفيذ القانون المالي الذي يتعلق به قانون التصفية،[230] الأمر الذي يجعل من الصعوبة التأكد من مدى تنفيذ الحكومة لقانون المالية، كما تم التصويت، والمصادقة عليه من طرف

[230] محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، الطبعة الأولى 2005، ص، 278.

البرلمان مما يفقده قوة الإثبات، والحكم على حقيقة الأشياء المتخذة نظرا لصعوبة التأكد من المعلومات بحكم نفاذها.[231]

ورغم انتقاد أعضاء البرلمان لهذه الممارسة، فإن الحكومة غالبا ما ترجع ذلك إلى تأخر المجلس الأعلى للحسابات في إعداد التصريح العام بالمطابقة.[232]

بينما، دأبت محكمة الحسابات الفرنسية، على تقديم التصريح بالمطابقة، والتقرير حول تنفيذ قوانين المالية، إلى السلطة التشريعية في المدة المحددة قانون،[233] الشيء الذي مكنها من الانخراط في مسلسل إعداد قوانين المالية، ومنح تدخلاتها وزنها الحقيقي، وتقاريرها الفعالية، وكذا قوى دورها في مساعدة البرلمان.[234]

وأكثر من ذلك، فقد عرفت التجربة الفرنسية في مجال مراقبة الحسابات العامة تطورا هاما، فقد نصت مقتضيات الفصل 47-2 من الدستور الفرنسي على أن حسابات الإدارات العمومية يجب أن تكون قانونية، ومنتظمة، وصادقة لكي تعطي صورة صادقة لنتيجة تسييرها، ولذمتها ووضعيتها المالية، وبهذا أصبح يحق لمحكمة الحسابات حسب الفصل 58-5 من القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية، في إطار تقديم المساعدة للبرلمان، المصادقة على نظامية، وصدق، وأمانة حسابات الدولة، أو عرض، وتحليل طلبات التحقيقات المنفذة.

هكذا، تم منذ سنة 2007 استبدال التصريح العام بالمطابقة بالتقرير حول المصادقة على حسابات الدولة، الذي يلحق بمشروع قانون التصفية، ويرفق ببيان عن التدقيقات المنجزة بدون أن تكون أجوبة الوزراء مرفقة به.[235]

وتعد المصادقة عنصرا للإصلاح المحاسبي[236] إذ تتجلى الغاية منها في ضمان صدقية المعلومات المحاسبية، فتقديم المصادقة على الحسابات لم يعد يجعل من المحكمة

---

[231] سهيل المعطي، "المراقبة المالية البرلمانية"، المجلة المغربية للتدقيق و الاستشارة و التنمية، عدد مزدوج 8-9، 1998، ص، 34.

[232] محمد حنين، مرجع سابق، ص 279

[233] *Magnet Jacques , Elément de comptabilité publique, 5° éd, LGDJ, Paris, 2001, p 138*

[234] *Jean Raynaud , la cour des compte, 3° éd, que sais-je ? PUF, Paris, 1998, P 59*

[235] *Alventosa, Jean-Raphael, Lefas, Patrick et Goubault, Julien, « la première certification des comptes de l'Etat », RFFP, N° 99, 2007, P 41*

المالية مجرد مندوب للحسابات، بل إنها مدعوة من جهتها للقيام بتشخيص للتوازنات الكبرى التي تميز تدبير الحاجات الجماعية للأمة.

ج- التقرير السنوي

يعد المجلس الأعلى للحسابات تقريرا سنويا يقدمه الرئيس الأول إلى الملك، ويوجهه إلى رئيس الحكومة، ورئيسي مجلسي البرلمان، ويتم نشره بالجريدة الرسمية، ويتضمن التقرير السنوي بيانا عن مجموع الأنشطة التي يمارسها المجلس، وكشفا بالمخالفات المالية للأجهزة الخاضعة لرقابته، وملخصا للملاحظات المسجلة، وكذا الاقتراحات، والتوصيات، والإصلاحات التي يقترح إدخالها من أجل تحسين شروط التدبير المالي العمومي، وكذا تجويد كيفيات تدبير المرافق، والأجهزة العمومية التي شملتها المراقبة، كما يشير إلى ردود السلطات الحكومية، ومسؤولي المؤسسات والأجهزة العمومية المعنية، ويتضمن ملخصا عن تقرير المجلس حول تنفيذ قانون المالية.

ويتم إعداد الملاحظات التي ستدرج في التقرير السنوي من طرف لجنة البرامج والتقارير التي يرأسها الرئيس الأول، وتوجه تلك الملاحظات إلى السلطات الحكومية ومسؤولي الأجهزة العمومية المعنية، الذين يتعين عليهم توجيه أجوبتهم إلى المجلس داخل أجل ثلاثين يوما مشفوعة عند الاقتضاء بكل التبريرات المفيدة، وتضم هذه الأجوبة إلى التقرير السنوي الذي يتم التداول بشأنه داخل غرفة المشورة.[237]

وتعتبر التقارير السنوية أداة حيوية بيد المحاكم المالية، لفضح كل أوجه الإختلالات في صرف المال العام، وتمر بعدة مراحل حتى تحقق الأهداف المتوخاة منها من خلال نشر التقرير السنوي بالجريدة الرسمية، ثم تحديد التقارير السنوية، والإعلام لحكامة التدبير المالي والإداري.

بموجب القانون ينشر التقرير السنوي قبل نهاية السنة الموالية للسنة التي تم إنجازه فيها، ويعتبر تعميم خلاصات، وأعمال، ومساءلات المحاكم المالية، وإشاعتها ونشرها للجمهور بطريقة حداثية تتناغم مع المعايير العالمية للرقابة والمحاسبة والتدقيق، من شأنها

---

[236] Collinet Jean-François, « le bon emploi de l'argent public et la réforme de l'Etat », revue des deux mondes, janvier 2007, p 118

[237] Colinet Jean-François, Op.cit, p 122

إغناء النقاش الوطني على الأصعدة السياسية، والإعلامية، والثقافية، وفي أوساط المجتمع المدني، حول تصرف القائمين على الإدارة الحكومية في الأمانة الانتخابية، ومعلوم أن الزمن الانتخابي تحكمه ظروف وملابسات، قد لا تكون فيها الفعالية وحسن تدبير الأموال العامة بالضرورة، لكن في غضون مدة الانتداب الانتخابي، يستطيع الرأي العام وكافة "الجهات المعنية" الاطلاع على حقائق التصرف الحكومي في الثقة للحسابات.[238]

وحتى تغدو لحظة نشر التقارير السنوية لحظة تاريخية حيوية، من شأنها منح فرصة دورية للتدريب على ثقافة الحكامة الرشيدة، من إشراك وشفافية ومحاسبة ومساءلة، مما قد يدفع المسؤولين العموميين إلى الحذر واليقظة في تدبير الشأن العام والمال العام، اتقاء لعواقب المساءلة الشعبية الانتخابية، إذ لا بد من عرض التقرير أمام البرلمان وإتباعه بمناقشة علنية، وفقا لما كرسه دستور 2011، حيث يتقدم رئيس المجلس الأعلى للحسابات بنفسه أمام البرلمان بعرض حول مجموع أعمال المجلس يبين من خلاله طريقة اشتغاله، وكيفية الوصول إلى نتائجه، هذا العرض الذي يكون متبوعا بمناقشة، هو تكريس لمبدأ شفافية المجلس، وخضوعه للمتابعة، والمراقبة، والمساءلة من قبل نواب الأمة المؤتمنين على المال العام، وتدبير الشأن العام.

وتقديم عرض متبوع بمناقشة أمام البرلمان، هو رقي بالرقابة البرلمانية بالمغرب لمصاف الديمقراطية الغربية، ثم إن تقديم المجلس الأعلى للحسابات عرض أمام البرلمان لا تعتبر انتقاصا من استقلالية المجلس، بل، على العكس، إن كشف معايير اشتغاله سيعزز من مهنية ومصداقية المجلس، كما أن التقديم المزدوج للمجلس لحسابه أولا، أمام الملك وثانيا، أمام البرلمان عبر إبلاغ رئيسي غرفتي البرلمان، يعتبر أمرا مهما، ومتناسقا مع نظام المراقبة، والمحاسبة، والتقييم، كما أنه يقرب المسافة بين المجلس الأعلى للحسابات وبين البرلمان، كممثل الأمة، والمؤتمن على مراقبة، وتقييم السياسات العامة للحكومة.[239]

---

[238] محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث، منشورات مكتبة دار السلام، الرباط، سنة 2011

[239] كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية – شرح و تحليل – سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، طبعة 2011، ص، 192 – 193.

يتضح أنه مع الدستور الجديد لسنة2011، قد تم الارتقاء بأدوار المجلس الأعلى للحسابات من مجرد مراقبة المالية العامة إلى دوره في تقييم السياسات العمومية، حيث ارتقى من مجرد مؤسسة تقوم عمليا بالتفتيش، والتدقيق إلى مؤسسة تضطلع بعملية تقييم البرامج، والسياسات العمومية بتعاون وتنسيق مع البرلمان.

وبذلك يكون المشرع الدستوري قد أسس لمد جسور علاقة تفاعلية تجمع بين مؤسستين مهمتين في مجال الرقابة والتقييم، مما سينقل إيقاع العلاقة وعمقها على المستوى المحدد نظريا إلى مستوى منهجي عال ومتحرك، كما سيقوي البرلمان بدرع رقابي قوي،وهذا ما سيرفع من جودة عمله الرقابي، والتقييمي كأسمى جهاز رقابي ومالي وسياسي بالمغرب.

وإذا كان إصدار التقرير السنوي، ونشره يمثل في حد ذاته خطوة هامة في مجال تنوير الرأي العام الوطني بصدد مراقبة المال العام، ويعزز الثقة في القضاء المالي، فهناك مع ذلك مجموعة من الملاحظات المرتبطة بمدى قدرة المجلس، ونجاعته في إعداد تقرير سنوي يكشف عن مراقبة فعالة لتدبير الشأن العام، وكيفية استخدام الموارد العمومية، وتتجلى أهم الملاحظات الموجهة للتقارير السنوية في عمومية الملخصات ذات الطابع المرن والمتحفظ، فضلا عن عدم شمولية التقرير، وذلك من خلال اعتماد الانتقائية في اختيار الملخصات المنشورة، علاوة على إثبات المخالفات،فإذا كان نشر التقرير في الجريدة الرسمية يشكل في أحد مظاهره نوعا من "العقاب المعنوي" الذي يطال المتورطين في مختلف الإختلالات والخروقات القانونية، فإن هذه الوسيلة، لم يتم إعمالها بشكل عادل ومتساوي، وفي مواجهة جميع الأجهزة العمومية الوطنية، والترابية التي خضعت للمراقبة.[240]

وتقوم وسائل الإعلام بدور هام في تفعيل، ودعم أنظمة المساءلة، والمحاسبة في ظل التطور التكنولوجي المعاصر، والذي يؤدي بدوره إلى زيادة تأثير هذه الوسائل على مجريات الحياة السياسية، من خلال شرح مضامين التقارير المالية، والكشف عن

[240] إدريس لكريني، "ملاحظات على هامش إصدار تقرير المجلس الأعلى للحسابات" جريدة المساء، العدد 678، 24 نونبر 2008، ص، 15.

الإختلالات في التسيير العمومي،[241] فالإعلام بطبيعته قائم على فكرتي الإخبار والتوجيه، وهما عنصران فاعلان في إرساء ثقافة الشفافية في تدبير الأموال العمومية.

وبناء عليه شكلت التقارير السنوية مادة للإعلام المغربي "غير الحزبي" و "الحزبي"[242]، ومن هنا، يمكن الإقرار ببداية تبلور نقاش عمومي حقيقي حول تقارير المجلس، ومدى إمكانية مساهمتها في إصلاح التدبير العمومي، وعلى ضوء ذلك عرف الفضاء العمومي نقاشا كبيرا بعد صدور تقرير 2008، مما قاد إلى تشكل إجماع لدى فعاليات المجتمع المدني المعنية بحماية المال العام، ومحاربة الفساد على ضرورة الانتقال من مرحلة التشخيص إلى مرحلة تحريك المتابعة، وتحمل القضاء لمسؤوليته.

من هنا، فتفاعلات الرأي العام مع تقارير المجلس، تكشف عن وجود مفارقة في علاقة الرأي العام بالمجلس، بدأت تتبلور من خلال التأكيد على أهمية دور المجلس في مجال الحكامة، والشفافية، والمساءلة، والمحاسبة.

وقد شكلت التقارير السنوية للمجلس الأعلى للحسابات، وما تزال تشكل، عقوبة نفسية أكثر مما هي مادية للمتلاعبين بالمال العام، نظرا لفضح خروقاتهم وتبذير المال العام، مما يجعلها مادة دسمة للإعلام الوطني، أو حتى الأجنبي للوقوف على مدى تطبيق الحكامة المالية، والإدارية في نظامنا التدبيري الإداري، والمالي بالإدارات، والمؤسسات العمومية بالمغرب، وفي المقابل يجب الاعتراف بالدور الذي تلعبه هذه التقارير في تحديث التدبير العمومي، خاصة من خلال الاقتراحات، والتوصيات التي تتضمنها، من أجل تحسين طرق تدبير، وصرف المال العام، وفق مناهج، وضوابط تتناسب، وأهداف الحكامة المالية التي تشكل إحدى أهم ركائز التدبير العمومي الحديث.[243]

---

[241] أحمد أبو دية، "دور وسائل الإعلام في دعم أنظمة المساءلة والرقابة والمحاسبة في الأقطار العربية"، ضمن ندوة "المساءلة والمحاسبة، تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية"، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى 2007، ص، 345.

[242] أحمد حاسون، "المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب"، دراسة سوسيو قانونية، مرجع سابق، ص، 255.

[243] رشيد قاعدة، المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص، 346.

ثانيا: إمكانية مشاركة المجلس الأعلى للحسابات في أعمال اللجان البرلمانية

من أجل تحسين ظروف اشتغال المؤسسة البرلمانية في الإنتاج التشريعي وإعداد السياسات العمومية وتقييمها، نجد أن كل البرلمانات العالمية تبنت ما يصطلح عليه باللجان البرلمانية بمختلف أنواعها، سواء الدائمة أو المؤقتة، يتسم تشكيلها بالتباين ويكون لها اختصاص موضوعي واضح، وعموما يدخل عمل هذه اللجان في إطار محاولة المؤسسة البرلمانية تنظيم العملية التشريعية والرقابية على حد سواء، والرفع من جودة ونجاعة السياسات العمومية.

وتعد الرقابة عن طريق اللجان البرلمانية أكثر الطرق اعتمادا في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية، إذ تشكل إطارا لتسهيل المراقبة المفصلة والدقيقة لمشاريع القوانين، ومراقبة الأنشطة الحكومية، والتفاعل مع العموم، وكذا الفاعلين الخارجيين، وعلى هذا تقوم اللجان البرلمانية، سواء في مجال التشريع والمراقبة، بكل شيء، لكنها لا تتوفر على سلطة تقريرية،لأن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت في الجلسة العامة.[244]

وفي هذا الإطار تناط باللجان الدائمة[245] مهمة النظر في المشاريع والمقترحات المحالة عليها، إذ تقوم لجنة المالية والتنمية الاقتصادية[246] بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل دراسة ومناقشة مشاريع قوانين المالية، ولها أن تستدعي وزير المالية ليدلي ببيانات في

---

[244] أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات و البرلمان : أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية و التجارب المقارنة؟ مرجع سابق، ص، 110.

[245] طبقا للمادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب، يحدد أعضائها في 44 عضوا، وتختص بما يلي : المالية – الاستثمار – تأهيل الاقتصاد والخوصصة – المؤسسات العمومية – الشؤون العامة و الاقتصاد الاجتماعي.

[246] يتوفر مجلس النواب على 9 لجان دائمة (المادة 81 ن.د.م.ن) أما مجلس المستشارين فيتوفر على ست لجان دائمة (المادة 52 ن.د.م.م). ويمكن تعريف اللجان البرلمانية الدائمة حسب تعبير Joseph Barthélemy بأنها "هيئات تتكون داخل كل غرفة من غرف البرلمان، من عدد محدود من الأعضاء، يتم اختيارهم بناء على مؤهلاتهم المفترضة، لتهيئ أعمال المجلس وتقديم التقارير"

- *Ivo Rens, « les commissions parlementaires en droit comparé », revue internationale de droit comparé. Vol. 13 N° 2, Avril 1961, P 309*
- *« les commissions sont des organes constitués dans chaque chambre, composés généralement d'un nombre restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée, et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant un rapport »*

الموضوع، كما يمكنها أن تطلب من الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية، وعند نهاية السنة المالية، وتعد تلك اللجنة من أهم اللجان الدائمة بالبرلمان، حيث تحال عليها جميع المشاريع، والاقتراحات القانونية المالية، كما قد تدفع الحكومة بمعارضة التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان إذا لم تعرض عليها.[247]

وعموما، يمكن للجان البرلمانية المعنية في مجلسي البرلمان، القيام بمهام استطلاعية حول بعض القضايا التي تهم المجتمع، والمطالبة بالاستماع إلى مسؤولي الإدارات، والمؤسسات، والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم،[248] وعقد جلسات استماع للمسؤولين الحكوميين، وطلب استفسارات بشأن القطاعات التي يشرفون على تدبيرها وتسييرها، وكذا كل الأجهزة الإدارية الخاضعة لوصاية الدولة وإدارتها المركزية.

إلا أن ما يلاحظ، هو عدم إشارة المشرع المغربي،إلى إمكانية استفادة لجنة المالية والتنمية الاقتصادية من المجلس الأعلى للحسابات، أو التشاور معه، أو استدعاء رئيسه الأول، أو الاستفادة من خبرة قضاته، ويحدث الأمر نفسه في مناقشة اللجنة لقوانين المالية، طبقا لمقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، رغم أنه ليس هناك ما يمنع تلك اللجنة، فضلا عن باقي اللجان البرلمانية الدائمة، أو أي لجنة فرعية، من الاستعانة بخبرات المتخصصين من خارج البرلمان، أو الاستفادة من خبرة المجلس، ثم الاسترشاد بالتقارير المنجزة من طرفه، أو طلب مساعدته التقنية، ما دامت تشرك اللجان البرلمانية والمحكمة المالية بوضوح في نفس المهمة الديمقراطية، المتمثلة في تتبع ومراقبة مالية الدولة.[249]

وبالوقوف عند التجربة الفرنسية، نجد أن اللجان المالية البرلمانية تشكل سلطة عامة وشاملة للتتبع، وللمراقبة، والتقييم، كما لها الحق في دراسة "تنفيذ قوانين المالية، فضلا عن تقييم كل قضية تتعلق بالمالية العمومية، وفي هذا الإطار، تتوفر اللجان المالية على أربع

---

[247] الفصل 83 من الدستور

[248] انظر الفصل 102 من الدستور

[249] *Migaud Didier, « les commissions de finances et la cour des comptes », RFFP ; N° 113, 2011, P 23*

صلاحيات: سلطة مراقبة الوثائق، والقيام بالمراقبة في عين المكان، وسلطة الإحالة على القاضي الإداري، وسلطة السماع إلى الشهود، وسلطة الإحالة على محكمة الحسابات.[250]

وفي إطار العلاقة بين محكمة الحسابات والبرلمان، يمكن أن تقدم المحكمة المساعدة للجان المالية، بطلبها في إطار مهمتها للتقييم والمراقبة، إذ يشارك قضاة المحكمة بانتظام في بعض أعمال اللجان، وتقديم الدعم للنواب الذين يرغبون في ذلك، كما يمكن للرئيس الأول، بمبادرة منه، إخبار تلك اللجان بمعاينات، وملاحظات المحكمة المالية، وفي نفس السياق أضحت المحكمة تنجز كل تحقيق يطلب منها من طرف اللجان المكلفة بالمالية، ولجان التحقيق بمجلس البرلمان، حول تسيير المرافق، والأجهزة التي تخضع لمراقبتها وترسل خلاصاتها إجباريا في أجل ثمانية أشهر.[251] كما يحق للجان المالية أن تطلب من المحكمة، أن توافيها بتقاريرها السرية حول تنفيذ قوانين المالية والأجهزة العمومية، فضلا عن إمكانية اقتراح اللجان الدائمة إحالة طلب تقييم السياسات العمومية على المحكمة.[252]

كما يقدم قضاة محكمة الحسابات المساعدة لمقرري اللجان البرلمانية، في إطار التحقيقات التي يباشرون القيام بها، غير أن حضورهم بتلك اللجان ليس ممكنا إلا في إطار مسطرة الاستماع، ولا يتدخل هؤلاء كمستشارين لصالح اللجان، ويمكن أن تستفيد اللجان

---

[250] *Fabrice Robert ; « la rénovation des pouvoirs du parlement », RFFP ; N° 76, novembre 2001, p 91-92*

[251] *Art, 58-2° de la loi organique N° 2001-692 du 1er août 2001 relatif aux lois des finances, réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O, du 2 août 2001, P 12480*

[252] في 3 فبراير 2011 تبنى البرلمان الفرنسي القانون رقم 2011-140 الذي سعى إلى تقوية وسائل اشتغال البرلمان في مجال مراقبة نشاط الحكومة و تقييم السياسات العمومية، وأدخل في قانون المحاكم المالية فصل جديد 5-132-2 ينص على أنه، في إطار مساعدة البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية المنصوص عليها بالفصل 47-2 من الدستور، يمكن أن يحال على محكمة الحسابات طلب تقييم سياسة عمومية ما من قبل أحد رؤساء مجلسي البرلمان، بمبادرته الخاصة، أو باقتراح من لجنة دائمة في مجال صلاحياتها، أو من طرف أي هيئة دائمة محدثة داخل أحد مجلسي البرلمان... من أجل إجراء تقييم السياسات العمومية في مجال يتجاوز ميدان اختصاص لجنة دائمة واحدة... وتتخذ مساعدة المحكمة في هذا الشأن شكل تقرير يرسل إلى سلطة الإحالة في أجل لا يتجاوز 12 شهرا من تاريخ الإحالة على المحكمة، ويبقى لسلطة الإحالة الحق في البث في مسألة نشر التقرير من عدمه،

Article, L-132-5 du code des juridictions financiers, dernière modification du texte le 12 mai 2013, www.legifrance.gouv.fr.pdf. P, 20-21

أيضا من أشكال أخرى للمساعدة، كاعتماد مسطرة الاستمارات المحالة سنويا على محكمة الحسابات.[253]

الفقرة الثانية : الصعوبات المرتبطة بمهمة تقديم المساعدة للبرلمان

رغم أهمية المقتضيات الدستورية الجديدة في مجال مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان، والتي ستجعل المجلس يولي أهمية كبرى لمهام التدقيق والتقييم، وتقديم الاستشارة في كل مجالات التدبير المالي العمومي، فإن هذه المقتضيات ستطرح الكثير من الصعوبات، والتحديات على المستوى النظري، وعلى مستوى الممارسة، لذا سنعمل، في هذه الفقرة على توضيح بعض هذه الصعوبات وخاصة المرتبطة منها بضمانات الاستقلالية (أولا) وكذا المرتبطة بتبادل المعلومات والوثائق بين المجلس والبرلمان (ثانيا).

أولا: تقديم المجلس الأعلى للحسابات المساعدة للبرلمان و إشكالية الاستقلالية

يبدو من خلال المقتضيات الدستورية والقانونية المنظمة لعلاقة المجلس بباقي السلطات العامة، حرص المشرع المغربي على التأكيد على استقلالية المجلس عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ خص الدستور المجلس الأعلى للحسابات بباب مستقل (الباب العاشر)، وأكد الدستور الجديد على ضمان استقلاليته، فأين تتجلى هذه الاستقلالية في إطار مهمة تقديم المساعدة؟ وما هي الحدود التي تحد من ضمانها؟

فيما يخص تعيين الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات في المغرب، إضافة إلى الوكيل العام للملك يبقى مجالا خاصا بالملك، حيث لا يتدخل البرلمان في هذا التعيين، ونفس الأمر نجده في فرنسا، إذ يتم تعيين الرئيس الأول لمحكمة الحسابات من طرف رئيس الجمهورية بمرسوم بعد عرضه على مجلس الوزراء، مما يعني أن السلطة التنفيذية تملك السلطة التقديرية للتعيين في منصب الرئيس الأول،[254] مما يدل على أن البرلمان لا يتدخل في تعيين أعضاء المحكمة المالية.

---

[253] Cieutat, Bernard, « les évolutions récentes de la cour des comptes », Revue Française de finances publiques : RFFP- Paris,LGDJ,Lextenso éditions, N° 100, novembre 2007, P, 34

[254] *Gil Desmoulin , finances publiques de l'Etat, éd, vuibert, Paris, 2008, P, 202.*

وبالنسبة للاستقلال المالي، يظهر أن هناك نوع من التوازن بين المجلس، والبرلمان في مجال تدبير ميزانيتهما، فتنفيذ ميزانية المؤسسة البرلمانية لا يخضع لمراقبة خارجية مفروضة بحكم القانون، وذلك في ارتباط بمبدأ فصل السلط، لأن السيادة المالية لهذه المؤسسة قد تمس في حال إذا سمح بممارسة بعض الأوجه الرقابية من طرف الجهاز التنفيذي، أو من طرف المحكمة المالية، ويساير هذا الاختيار التجربة الفرنسية التي تجعل فحص، وتصفية حسابات المجالس النيابية، يتم من طرف لجنة برلمانية خاصة في كل جمعية، ومن تم، فالبرلمان يكتفي بمراقبة داخلية لميزانيته، مما يمكن معه القول بأن البرلمان يستفيد من حصانة مالية، والشيء نفسه بالنسبة للمحاكم المالية، إذ تتوفر على ميزانية مدرجة بالميزانية العامة للدولة، يهيئ مشروعها، ويتولى صرفها الرئيس الأول للمجلس بوصفه الآمر بالصرف، ولا يخضع تنفيذ هذه الميزانية لأي رقابة قبلية، وذلك بهدف توفير ضمانات أكبر لاستقلالية المحاكم المالية، كما تم إعفاء ميزانية المجلس من المراقبة اللاحقة، والاكتفاء بتقديم بيان عام حول تنفيذ هذه الميزانية ضمن التقرير السنوي الذي يرفع للملك.[255]

كما أن توسيع مقتضيات الفصل 148 من الدستور لنطاق الوظيفة الاستشارية، أو منح البرلمان صلاحية عامة في مجال طلب مساعدة المجلس الأعلى للحسابات، في كل ما يخص ممارسة وظائفه التشريعية والرقابية والتقييمية المتعلقة بالمالية العمومية، سيكون له في حال اعتماد البرلمان على المجلس بشكل كبير، تأثير مباشر على إعداد، وتنفيذ البرنامج السنوي، كما سيقود، لا محالة، إلى طرح مسألة الحدود بين الاستقلالية والتبعية، زد على ذلك، أن المجلس لا يقدم خدماته الاستشارية للبرلمان فقط، بل للحكومة والهيئات القضائية كذلك.

في فرنسا كذلك، أدت مهمة تقديم المساعدة، خاصة للبرلمان، إلى طرح مسألة ضمانات الاستقلالية، وهو ما دفع بالقاضي الدستوري، في قراره المتعلق بالقانون التنظيمي الخاص بقوانين المالية لسنة 2001،[256] إلى تكريس وتقوية مبدأ استقلالية محكمة

---

[255] أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات و البرلمان : ..."مرجع سابق، ص، 104.

[256] *conseil constitutionnel , Décision N° 2001- 448 DC du 25 juillet 2001, coust, 106, J.O, 2 Août 2001, P 12490*

الحسابات عن البرلمان والحكومة معا، حيث منحها مجالا واسعا لحرية تأويل المساعدة التي يمكن أن تقدمها للبرلمان.

وهكذا، فتقديم المساعدة من طرف المحكمة المالية للبرلمان لا يدل على عدم الاستقلالية، فبصفتها محكمة مالية لا يمكنها أن تخضع في إعداد برنامج عملها، للالتزام بإبلاغه المسبق إلى رؤساء اللجان المالية، أو للرأي المتخذ من طرف هذه الأخيرة، وفي نفس السياق، إذا كانت محكمة الحسابات الألمانية مؤهلة لمنح توصيات للبرلمان، أو الحكومة بمبادرتها الخاصة، أو بطلب منهما، فإن طلب البرلمان أو الحكومة لا يتوفر إلا على صفة الاقتراح، ولا يعرقل استقلال المحكمة المالية التي تقرر، على قدم المساواة، إذا كانت تمنح متابعة لهذا الطلب أو ذاك.[257]

ولقد تقوت مهمة مساعدة محكمة الحسابات في فرنسا للبرلمان بعد المراجعة الدستورية لسنة 2008، التي نصت في الفصل 47-2 على مساعدة محكمة الحسابات للبرلمان في مراقبة عمل الحكومة، وتقييم السياسات العمومية، ومراقبة قوانين مالية السنة، وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، وتبعا لذلك، تراجع التوازن أي المسافة الفاصلة بين محكمة الحسابات والحكومة والبرلمان، لصالح هذا الأخير، فالمساعدة تقدم للبرلمان في مراقبة وتقييم العمل الحكومي.

أما في المغرب، فإذا كان المشرع الدستوري قد ثمن ودعم وظيفة الاستشارة والمساعدة المقدمة من طرف المجلس، فإنه ترك الأمر عاما وغامضا، ولعل جعل اختصاص المساعدة اختصاصا عاما دون تحديد مجالاته بدقة، سيطرح العديد من الإشكالات، بل قد يحول المجلس إلى مجرد هيئة استشارية تابعة للبرلمان، لتصبح رقابته امتدادا للرقابة البرلمانية على نشاط الحكومة في المجال المالي.[258]

ولضمان استقلالية المجلس يجب ضرورة عدم خضوع المجلس لتوجيهات البرلمان في برمجة عمله الرقابي والتقييمي، حتى يكون حرا في وضع أولوياته بما يتفق مع مهمته، ومن تم حرا في إعداد برنامجه السنوي، مع الأخذ بعين الاعتبار مقترحات السلطات العامة

---

[257] *Georg Theuerkauf , « les relations entre la cour des comptes fédérale et le parlement », Revue française de finances publiques, N° 59, 1997, P, 121.*

[258] أحمد حاسون، مرجع سابق، ص، 106.

له، كما يجب، كذلك، للمحافظة على استقلاليته من التأثير السياسي، تخويله الحق التام في وضع ترتيبات إعداد التقارير التي يرفعها للبرلمان مع ضبط وقت إصدارها.

ثانيا : الصعوبات والإكراهات المرتبطة بتبادل المعلومات والوثائق

ولكي تتم عملية تقديم المساعدة من طرف الأجهزة العليا للرقابة للبرلمان في أحسن الظروف، وتحقق الغاية منها، يجب أن يكون هناك تبادلا منتظما للوثائق، والمعلومات المالية والمحاسبية بينهما، بحيث قد يطلب البرلمان في التجارب المقارنة، أو أي لجنة من لجانه، بيانات أو تقارير من المؤسسة العليا للرقابة، بل قد يتعدى الأمر ذلك ليشمل مختلف المراسلات بينها وبين الإدارة.

ومن الطبيعي أن تقود، ولو نظريا مهمة تقديم المساعدة من طرف المجلس للبرلمان من خلال الإجابة عن الأسئلة، والاستشارات المرتبطة بمختلف وظائف المؤسسة البرلمانية المتعلقة بالمالية العمومية، إلى تبادل العديد من الوثائق بين المجلس والبرلمان، إذ، أصبح بإمكان البرلمان، في ضوء مقتضيات الدستور الجديد، أن يطلب رأي المجلس الأعلى للحسابات في أي قضية خاصة بممارسة وظائفه، أو يعرض عليه أية وثيقة تتعلق بالجوانب المالية والمحاسبية، أو بقضية من قضايا التدبير العمومي، كما يمكن أن يطلب من المجلس أي وثيقة تساعده على أداء مهامه، أو القيام بأي تحقيق، أو تدقيق، أو تقييم للأجهزة العمومية.

لكن، عمليا، لن يستطيع المجلس الأعلى للحسابات استقبال كل طلبات المساعدة، وذلك بالنظر لشساعة اختصاصاته وتعدد مهامه،[259] كما لن يقدر المجلس بشريا وماديا إلا على المساهمة فقط في عدد محدود من التحقيقات والتقييمات، خاصة في ظل عدم توفره على وسائل عمل موازية.

[259] يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهاما قضائية تتجلى في رقابتين قضائيتين، تتعلق الأولى بالتدقيق والبث في الحسابات، والثانية بممارسة التأديب المالي، كما يزاول مهاما غير قضائية، تتمثل في مراقبة التسيير، ومراقبة استخدام الأموال العمومية، بالإضافة إلى مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي كما يتولى المجلس مهمة تقديم المساعدة للبرلمان والحكومة، فضلا عن تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية إلى جانب عملية مراقبة وتتبع التصاريح الإجبارية بالممتلكات

كما تطرح على المستوى الإجرائي، مسألة ما إذا كان بإمكان البرلمان الإطلاع على جميع الوثائق، والمعلومات التي يتوفر عليها المجلس، وبالموازاة مع مدى توفر أعضاء المجلس على إمكانية الولوج الحر للبرلمان، وللاطلاع على جميع وثائقه وتقاريره، وعلى مجموع محاضر لجانه، كما تطرح قضية قابلية إحالة الوثائق والمراسلات بين المجلس والأجهزة الخاضعة لرقابته على البرلمان.

وباعتبار أن المجلس الأعلى للحسابات أضحى مستشارا ماليا لدى البرلمان، مما يعني إمكانية استفادة هذا الأخير من كل وثائق المجلس.

وبإلقاء نظرة على التجارب المقارنة، يمكن القول إن الأجهزة العليا للرقابة تؤدي حاليا مهمة عامة لاطلاع البرلمان على جميع الأسئلة التي لها علاقة بمجال المالية العمومية، بحيث أصبحت إحالة تقارير الأجهزة العليا للرقابة أمرا منظما، واعتياديا تعمل من خلالها تلك الأجهزة على توفير المعلومة المالية الموضوعية، والحيادية للبرلمان بخصوص قضايا التدبير المالي العمومي.

لكن ما يلاحظ فيما يخص تبادل المراسلات بين الأجهزة العليا للرقابة، والأجهزة الخاضعة للمراقبة، أو رؤسائهم التسلسليين في أغلب البلدان، أنها ليست كلها قابلة للإرسال للبرلمان، فالمراسلات المحالة من طرف الأجهزة العليا للرقابة على الإدارات هي نظريا سرية، لكن في بعض البلدان يمكن لأعضاء البرلمان الإطلاع عليها،[260] ففي بلجيكا مثلا تبين النصوص بأنه يجب إبلاغ كل برلماني، الذي يطلب ذلك، بكل المستندات المحاسبية، كيفما كانت، الموجودة في أرشيف المحكمة المالية.

وتطرح مسألة تبادل المعلومات، والوثائق، كذلك، إشكالية أخرى تتعلق بالآجال الضرورية للأجهزة العليا للرقابة من أجل الرد على طلبات البرلمان، إذ، تشكل مسألة الآجال عاملا للنزاع بينهما، بحيث لاتتعلق فقط بالتحقيقات المنجزة من أجل البرلمان، ولكن

[260] ديفيد بيتام، "البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين : دليل للممارسة الجيدة" الاتحاد البرلماني الدولي، بيروت، لبنان، 2006، ص، 154.

بمجموع أعمال تلك الأجهزة، بسبب أن النفع الذي يجب أن تقدمه للبرلمان يرتبط كثيرا بمدى تحيين أعمالها[261].

ولتجاوز الصعوبات والإكراهات التي قد تفرض التعاون بين الأجهزة العليا للرقابة والبرلمان، تطلب الأمر إحداث هيئة برلمانية متخصصة من أجل تسيير عملية تبادل المعلومات، وضمن هذا السياق، يعد وجود جهاز للتعاون بين الأجهزة العليا للرقابة والبرلمان في بعض البلدان أمرا تقليديا، ففي النمسا تنص الوثيقة الدستورية على أن المجلس الوطني يحدث لجنة لدراسة تقارير محكمة الحسابات،[262] ومن أجل تجاوز، كذلك، الصعوبات التي تخص الآجال، فقد ربطت المحكمة المالية الفرنسية علاقات وطيدة مع البرلمان، سمحت لها ببرمجة قبلية لطلباته للتحقيق، وإنجازها في الوقت المحدد، كما تستجيب محكمة الحسابات خارج المواعيد السنوية أيضا لدعوات المجالس النيابية، عندما ترغب في معرفة رأيها في وضعية تقدم الإصلاحات، والصعوبات المواجهة، وكذا الوسائل المساعدة على الخروج منها.[263]

الفرع الثاني : مساعدة المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي للبرلمان في تقييم السياسات العمومية

إن وظائف المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي تعتبر أكثر أهمية من أي مجلس استشاري آخر، ذلك لأنه يقود إلى معرفة مجموعة من الإشكالات التي تهم التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية للدولة، ونظرا لأهمية الدور الذي يضطلع به، كذلك، في تدعيم البرلمان بمجلسيه في مجال تقييم السياسات العمومية، من خلال الاستشارة التي يقدمها لهذا الأخير، حول القضايا الاقتصادية، والاجتماعية، والإستراتيجيات القطاعية، والتوجهات الكبرى للدولة في العديد من الميادين الحيوية من خلال تقديم اقتراحاته النابعة من دراسات وأبحاث، ونظرا لمكانة وأهمية وظائف هذا المجلس فقد أفردنا له فرعا كاملا،

---

[261] Flizot Stéphanie, « les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'union européenne, LGDJ, Paris, 2003, P, 243.

[263] Seguin Philippe, « la LOLF et la cour des comptes », RFFP, N° 97, Mars 2007, PP, 44-46.

وبناء عليهوقبل التطرق لدور المجلس في مساعدة البرلمان في تقييم السياسات العمومية (الفقرة الثانية)، سنتناول أولا، القواعد الدستورية والتنظيمية المتعلقة به (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى : القواعد الدستورية المرجعية المتعلقة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

قبل الحديث عن القواعد الدستورية المرجعية للمجلس، سنتطرق أولا، للأسس الدستورية والتنظيمية المنظمة له.

أولا : الأسس الدستورية والتنظيمية للمجلس

أ - الأسس الدستورية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي :

من بين المؤسسات الدستورية الجديدة التي أحدثها الدستور المراجع لسنة 1992، مؤسسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وطبقا لأحكام الفصل 95 منه أسند المشرع الدستوري الاختصاص من أجل تحديد تركيبته، وتنظيمه، وبيان صلاحياته، وطريقة تسييره إلى قانون تنظيمي، وهو القانون التنظيمي التاسع الذي أقره الدستور،[264] وقد أبقت المراجعة الدستورية لسنة 1996 على نفس الأحكام المتعلقة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، مع إدخال تعديل بسيط يرمي إلى تمكين مجلس المستشارين من حق استشارة المجلس على غرار الحكومة، والذي ينص على أن " للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي ، يدلي المجلس برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة" وبهذا تمت إضافة دور آخر له ضمن صلاحياته في الدستور الجديد، هو الميدان البيئي.

وقد تم تنصيب المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي يوم الاثنين 21 فبراير 2011، من طرف الملك الذي ألقى خلاله خطابا ملكيا تاريخيا أكد من خلاله، أن تنصيب المجلس يشكل دفعة قوية للدينامية الإصلاحية، ووضح من خلال الخطاب المعالم الأولية

[264] عبد الإله فونتير، "العمل التشريعي بالمغرب"، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية – دراسة تأصيلية و تطبيقية – الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية – 3، 2002، ص، 212.

للمهام الموكولة لهذا المجلس،[265] وعمل دستور 2011 على تقوية، وإعادة تكريس المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، وإبلائه المكانة اللائقة به داخل الهرم المؤسسي للدولة، حيث تمت إعادة هيكلة المجلس، واعتماده كمؤسسة مستقلة في الباب الحادي عشر منه، ويأتي إحداث المجلس،[266] كهيئة دستورية مستقلة تشرف على القضايا التنموية الكبرى، وكآلية من الآليات الاستشارية والإقتراحية، وفضاء لبلورة تصورات إستباقية، واقتراحات خلاقة ومبتكرة، ومناقشة الأفكار حول كل ما يتعلق بالسياسات العمومية الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، مما يؤسس لعقلنة اتخاذ القرار فيما يخص التنمية بمفهومها الواسع.

يشكل المجلس فضاء مؤسساتيا دستوريا، يضم ذوي الخبرة، والكفاءة من مختلف الفعاليات الفكرية، والاقتصادية، والنقابية، والمهنية، والجمعوية لتشخيص الأوضاع الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية لبلادنا، حيث يتم فيه التشاور البناء حول مختلف القضايا الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، كما يعمل على ترسيخ الحوار الاجتماعي.[267]

ب - الأسس التنظيمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي :

يقصد بالأسس التنظيمية، الأسس التي يتشكل عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والتي نص عليها القانون التنظيمي رقم 12-128[268] الصادر في 31 يوليو 2014، على أن بنية المجلس مشكلة إلى جانب الرئيس الذي يعين بظهير من 105 عضوا،[269] وموزعين على خمس فئات كما يلي :

+ فئة الخبراء: عددهم 24 عضوا يعينهم جلالة الملك، اعتمادا على الكفاءات الخاصة والخبرة، والتجربة التي يتوفرون عليها، وعلى مؤهلاتهم العلمية أو التقنية.

+ فئة ممثلي النقابات: وتشمل النقابات الأكثر تمثيلا للأجراء بالقطاع العام وبالقطاع الخاص، وعددهم 24 عضوا، من بينهم 12 عضوا يعينهم رئيس الحكومة، و 6 أعضاء

---

[265] انظر الخطاب الملكي السامي بتاريخ 21 فبراير 2011.

[266] الفصل 151 من دستور 2011.

[267] راجع الفصل 152 من دستور 2011.

[268] ظهير شريف رقم 1.14.124 صادر في 3 شوال 1435، (31 يوليو 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

[269] كان عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس إلى جانب الرئيس الذي يعين بظهير شريف هو 99 عضوا، طبقا للقانون التنظيمي رقم 09-06 الصادر في 23 يونيو 2010.

يعينهم رئيس مجلس النواب، و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين، وذلك باقتراح من النقابات التي تنتدبهم بناء على معايير التجربة، والخبرة، والمؤهلات العلمية.

+ فئة الهيئات والجمعيات المهنية: تمثل هذه الفئة المقاولات، والمشتغلين العاملين في ميادين التجارة، والخدمات، والصناعة، والفلاحة، والصيد البحري، والطاقة، والمعادن، والبناء والأشغال العمومية، والصناعة التقليدية، وعددهم 24 عضوا من بينهم 12 عضوا يعينهم رئيس الحكومة، و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب، و 6 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين.

+ فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعوي، ولاسيما العاملة منها في مجال حماية وصيانة البيئة، والرعاية الاجتماعية، والتنمية البشرية، ومحاربة الفقر، والهشاشة، وكذا في المجال التعاوني، والتعاضدي، وحماية حقوق المستهلكين، يتم اختيارهم اعتبارا لمساهمتهم في هذه الميادين، وعددهم 16 عضوا، من بينهم 18عضوا يعينهم رئيس الحكومة، و4 أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب، و4 أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين.

+ فئة الشخصيات التي تمثل المؤسسات، والهيئات التالية، وعددهم 17 عضوا وتمثل هذه الفئة تمثيلية أهم المؤسسات العمومية، وبعض الهيئات الأخرى، التي تحظى بمكانة متميزة داخل الحقلين الاقتصادي والاجتماعي مثل، والي بنك المغرب، والمندوب السامي للتخطيط، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، ورئيس مؤسسة الوسيط، ورئيس المرصد الوطني للتنمية البشرية، وغيرهم من الفئات التي حددتها المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس.

وتمنح هذه التشكيلة من الأعضاء الخبراء،المجلس تركيبة فسيفسائية، تجعل قرارات المجلس أكثر موضوعية، باعتبارها منبثقة عن أعضاء أكثر إلماما بالميادين التي يختص بها المجلس، ودائما فيما يخص تنظيم المجلس، فقد حدد القانون التنظيمي الأجهزة المنظمة للمجلس؛[270] في الجمعية العامة، ومكتب المجلس، والأمانة العامة إلى جانب اللجان الدائمة مع إمكانية منح المجلس إمكانية إحداث لجان مؤقتة، أو مجموعات عمل خاصة، من أجل

[270] المادة 18 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس

دراسة موضوع معين يدخل ضمن صلاحياته، واتخاذ القرارات، وإمكانية حضور الجلسات من قبل أعضاء الحكومة أو ممثليهم، أو أعضاء اللجان الدائمة بمجلس البرلمان.

ثانيا : القواعد الدستورية المرجعية المتعلقة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

يمكن تلخيص القواعد الدستورية المرجعية التي تشكل الإطار المرجعي للقانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في القواعد التالية.[271]

القاعدة الأولى: المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي له طابع استشاري، ولا يملك أية سلطة تقريرية، إذ يتضح منذ الوهلة الأولى أن المجلس لا يملك سلطة القرار في الاختصاصات المسندة إليه بموجب الدستور، التي تم تفصيلها، وتحديد مجالها على مستوى القانون التنظيمي، فقد حصر الدستور دوره في تقديم الاستشارة لفائدة الحكومة، والبرلمان في القضايا التي يختص بإعطاء الاستشارة فيها، وكذا الإدلاء برأيه لفائدة هذه السلطات، أو بناء على مبادرته الخاصة في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني و التكوين.

ويترتب على هذا الدور أن رأي المجلس، وقراراته، وجميع التوصيات، والتوجيهات التي يمكن أن تصدر عنه ليست لها أية قيمة إلزامية، أو أي طابع تقريري، وإنما تنحصر في حدود اعتبارها رأيا استشاريا صادرا عن مؤسسة دستورية له قيمة دستورية وقانونية، ومن اللازم أن يكون له اعتبار خاص لدى الحكومة والبرلمان، عند اتخاذهما القرارات المتصلة بموضوع الاستشارة، أو الرأي الصادر عن المجلس.

القاعدة الثانية: تخويل الحكومة والبرلمان بمجلسيه حق استشارة المجلس وطلب رأيه، إن الدستور حصر حق استشارة المجلس في مؤسستين: الحكومة والبرلمان بمجلسيه، بحيث يمكن لرئيس الحكومة باعتباره المسؤول عن تنسيق الأنشطة الحكومية، طبقا للفصل 152 من دستور 2011، أن يستشير المجلس باسم الحكومة في كل قضية لها طابع اقتصادي، أو ذات صبغة اجتماعية، أو طابع بيئي، كما يجب على رئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان، على حدة، أن يستشير المجلس في نفس الصدد، إما بمناسبة مشروع، أو مقترح قانون معروض عليه، أو عند رغبة معرفة رأي المجلس في إحدى القضايا الاقتصادية، أو

[271] عبد الإله فونتير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية... مرجع سابق، ص، 213.

الاجتماعية، أو البيئية التي تشغل بال الرأي العام الوطني، والتي يريد البرلمان مزيدا من التوضيحات، أو الاطلاع على تحليل الخبراء المختصين في المجلس حولها.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل تكتسي الاستشارات التي تقوم بها الحكومة والبرلمان للمجلس طابعا إلزاميا، أو طابعا اختياريا؟ إن الجواب عن هذا السؤال يكمن بكيفية واضحة في الصيغة التي حررت بها الفقرة الأولى من الفصل 152 من دستور 2011، والتي تترك الإمكانية للحكومة، والبرلمان من أجل القيام بذلك، " للحكومة، ولمجلس النواب، ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي".

« le conseil économique et social et environnemental peut consulté par le gouvernement, par la chambre des représentants et par la chambre des conseilleurs… »

فالصيغتان العربية والفرنسية للنص، رغم اختلافها في التركيب، تفيدان أن الأمر يتعلق بإمكانية، هي رهن إشارة الحكومة والبرلمان، ويمكنهم استعمالها على سبيل الاستئناس، وليس على سبيل الإلزام، وهذا بخلاف ما هو منصوص عليه مثلا في نص الدستور الفرنسي، الذي يقضي فصله السبعون (70) بأن "المجلس الاقتصادي، والاجتماعي يمكن أيضا أن يستشار من قبل الحكومة، حول كل قضية لها طابع اقتصادي، واجتماعي تهم الجمهورية أو المجموعة، ويعرض عليه قصد إبداء الرأي في كل مخطط، أو كل مشروع قانون برنامج له طبيعة اقتصادية أو اجتماعية"[272]، مما يفيد أن رأي المجلس، من خلال هذه الجملة الأخيرة، له طابع إلزامي، فيما يتعلق بالمخططات، وبمشاريع قوانين البرامج التي لها طابع اقتصادي، أو اجتماعي.

القاعدة الثالثة: حصر نطاق عمل المجلس في القضايا ذات الطابع الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، والاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني، والتكوين.

الملاحظ أن هذه العبارات متسمة بكثير من التعميم، والإطلاق، وليس فيها ضبط واضح لمجال اختصاص المجلس، مما يفسح المجال للمشرع، بل يفرض عليه أن يحدد بما يتطلبه الأمر، من الدقة، مجال عمل المجلس، ومهامه في إطار المحورين السابقين.

[272] الفصل 70 من الدستور الفرنسي ل 4 أكتوبر 1958، كما تم تتميمه وتغييره.

الفقرة الثانية : دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دعم البرلمان لتقييم السياسات العمومية

اعتبارا لأهمية البعد الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في أية سياسة تنموية هادفة، سارعت العديد من البلدان إلى تأسيس هيئات عليا ذات بعد اقتصادي، واجتماعي، وبيئي، مع إحاطتها بكل الضمانات الدستورية والقانونية، حتى تتمكن من الاضطلاع بالوظائف المنوطة بها.

وتتمثل المساعدة التي يقدمها المجلس للبرلمان بمجلسيه في مجال تقييم السياسات العمومية، من خلال الاستشارة التي يقدمها له حول القضايا الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، والاستراتيجيات القطاعية، والتوجهات الكبرى للدولة في العديد من المجالات الحيوية، من خلال تقديم اقتراحاته النابعة من دراسات وأبحاث، ونظرا لأهمية الدور الاستشاري للمجلس في دعم، ومساعدة البرلمان في وظيفته التقييمية، سوف نحاول إلقاء نظرة على هذه الوظيفة الاستشارية لهذا المجلس في بعض التجارب المقارنة (أولا)، ثم في التجربة المغربية (ثانيا).

أولا : الوظيفة الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ظل التجارب المقارنة

قبل الحديث عن الوظيفة الاستشارية للمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، نبدأ بتعريف العميد « André Hauriou » للاستشارة بكونها "تقديم الهيئة الاستشارية استشارة بشأن قرار

ما، لكن دون سلطة ملزمة للأخذ به، فهو مجرد رأي"،[273] فالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي يجسد هيئة تمثيلية لمختلف المصالح الاقتصادية والاجتماعية، التي تتولى تقديم الاستشارات للسلطات العمومية في المجالات التي تعود إليها، غير أن المجلس لا يضطلع بسلطة اتخاذ القرار.

---

[273] *Maurice Hauriou, précis de droit administratif et droit public, Editeur : Dalloz, Collection, Bibliothèque Dalloz, 12 édition, Parution. 28 / 11/2002, P, 88.*

وبإلقاء نظرة على تجارب مختلف الدول التي أخذت بنظام المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، نجد أن للمجلس وظيفة استشارية باستثناء الأنظمة السلطوية التي عمدت إلى احتواء القوى الاقتصادية، والاجتماعية في مجالس للحد من دورها في معارضة النظام.

وللحديث عن مضمون الوظيفة الاستشارية، للمجلس والمتمثلة في إصدار الاستشارات[274] من جهة، وإعداد أبحاث ودراسات من جهة ثانية، فلابد، أولا، من تحديد عناصر التمييز بين الآراء والدراسات.

فبالإضافة إلى المعايير المادية والشكلية، توجد عناصر أخرى تميز الرأي الاستشاري عن الدراسة، تتمظهر من خلال المسطرة المتبعة في إعداد الدراسة، وصياغة الرأي، وأهميتها، فالحكومة أو المؤسسة البرلمانية عندما تلجأ إلى المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي من أجل إعداد دراسة حول موضوع يدخل في اختصاصه، يكون هذا الأخير غير ملزم بوضع خلاصات أو توصيات، فالدراسة تكتسي أهمية وثائقية فحسب، وتأخذ شكل تقرير يضم ملاحق تتضمن الوثائق التي استند إليها المجلس خلال دراسته، ومحاضر الجلسات التي عقدها.[275]

ومما لاشك فيه، أن الدراسات الاستشارية تمكن الحكومة والبرلمان من الاستعانة بخبرة أعضاء المجلس، ومن تم الحصول على كمية من المعلومات حول موضوع معين تحت إشراف مقرر، فالدراسات تحدد مستوى الخبرة والاستشارة التي يقدمها المجلس، وفي هذا الإطار نلاحظ أن دور المؤسسة يكون شبيها بمختلف الأجهزة الاستشارية الإدارية.

ونظرا للأهمية التي تكتسيها بعض الدراسات، بالنظر إلى مضمونها، فإن مكتب المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي يمكن أن يقرر تحويلها إلى تقرير مشفوع برأي، كما هو الشأن في فرنسا، وفي هذه الحالة، فإن اللجنة التابعة للمجلس التي أعدت الدراسة

---

[274] د. عبد النبي الصاغر، "المجالس الاقتصادية و الاجتماعية، دراسة مقارنة من خلال بعض النماذج: المجالس الاقتصادية والاجتماعية في القانون المقارن، أعمال اليوم الدراسي التي نظمته المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية بتعاون مع مؤسسة هانس سايدل الألمانية يوم 29 نونبر 2008 بالرباط، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 64، الطبعة الأولى 2009، ص، 53.

[275] فاطمة الزهراء هيرات، دور البرلمان في صنع السياسات المالية – دراسة مقارنة – أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بسلا، السنة الجامعية 2012-2013، ص، 713.

تعيد التداول حولها، وتضع مشروع رأي استشاري، تتداوله الجلسة العامة قبل توجيهه إلى الحكومة أو البرلمان.

وإذا كانت الممارسة في التجارب المقارنة، قد أفرزت أن الدراسات الاستشارية يمكن أن تكون موسومة بالتوجه الفكري للمقرر، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة لصياغة الرأي، أو الفتوى الاستشارية، التي يتعين أن تحظى بتوافق حول مضمونها بين مختلف مكونات اللجنة المعنية التابعة للمجلس.

إن مراجعة المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي من أجل استصدار رأيه الاستشاري حول موضوع ما، يلزمه القيام بوظيفتين في نفس الوقت؛ وظيفة الخبير في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، ووظيفة المستشار، فاللجنة المختصة التابعة للمجلس لا تعود لها صلاحية تهيئ التقرير فحسب، بل إنها مطالبة بإعداد مشروع رأي استشاري أيضا، يتم بعد ذلك عرضهما على الجلسة العامة، التي تضم كل أعضاء المجلس، وبعد المناقشة والتصويت على التعديلات المقدمة حول مشروع الرأي، تصوت المجموعات أو الفرق الممثلة داخل الجلسة العامة على المشروع في صيغته النهائية بالقبول، أو الرفض.

وتأسيسا على ما سبق، فإن رأي المجلس يأتي من حيث الأهمية في درجة أعلى من الدراسات الاستشارية، حيث تستطيع المؤسسة بحكم تركيبتها المتنوعة، وتأهيلها التقني، تحليل المواضيع المعروضة عليها من زوايا القوى الاقتصادية والاجتماعية، ورصد مواطن ومواقع ضعفها وقوتها من جهة، ويلزم ممثلي القوى المذكورة من تحديد مواقفهم حول بعض محاور السياسة الحكومية من جهة ثانية.

ومن خلال الرجوع إلى مضمون الوظيفة الاستشارية للمجلس في التجارب المقارنة، من خلال النصوص القانونية، نجد أن المشرع الدستوري الفرنسي تناول المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في الفصول 69، و 70، و 71،[276] دون أن يخول

---

[276] *Les articles de la constitution du 4 octobre 1958 concernant le conseil économique, social et environnemental sont les suivants :*

- *Article 69 : « le conseil économique… donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui soumis.*

للمؤسسة صلاحيات مهمة، وهكذا فقد تضمن الفصل الأول من الأمر بمثابة قانون تنظيمي للمجلس الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1958، ما يلي: "المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، هيئة استشارية لدى السلطات العمومية، وبواسطة تمثيل أهم الأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، يشجع التعاون بين مختلف الفئات السوسيو مهنية، ويضمن مشاركتها في السياسة الاقتصادية، والاجتماعية للحكومة، ويتولى دراسة واقتراح التكييفات الاقتصادية والاجتماعية التي تفرضها التكنولوجيا الحديثة "، بينما تضمن القسم الثاني من الأمر المذكور، نفس مقتضيات الفصلين 69، و 70 من الدستور التي تلزم المجلس بإصدار رأي، كلما تعلق الأمر بمراجعة حول مشاريع، أو مقترحات قوانين، أو أوامر، أو مراسيم، أو مخططات، أو مشاريع قوانين البرامج.[277]

وبالرجوع إلى تجارب دول أخرى، ومن خلال الاطلاع على دساتير أغلبها، نلاحظ أن المجلس له طابع استشاري، ولكن الفرق الموجود بينها، هو أن الاستشارة في بعض الحالات تكون إلزامية، وفي حالة أخرى تكون اختيارية، وفي حالة ثالثة تجمع بينها، ومن جانب آخر، فإن المجلس في بعض الدول يكون مجلسا لتمثيل مختلف الشرائح المهنية، بما فيهم سائر الفاعلين الاقتصاديين، والاجتماعيين.

Un membre du conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

- *Le conseil économique, social et environnemental peut être saisi par vote de pétition dans les conditions fixés par loi organique après examen de la pétition, il fait connaître au gouvernement et au parlement les suites qu'il propose d'y donner*
- *L'article 70, le conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le parlement sur tout problème de caractère économique, social et environnemental, le gouvernement peut également le consulter sur les projets et loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social et environnemental lui est soumis pour avis*
- *L'article 71 : la composition du conseil économique social et environnemental, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique »*

[277] عبد النبي الصاغير، "المجالس الاقتصادية والاجتماعية: دراسة مقارنة من خلال بعض النماذج"... مرجع سابق، ص، 55.

في النظام الفرنسي، نجد المجلس، طبقا للأمر الرئاسي، بمثابة القانون التنظيمي[278] المتعلق به، يعتبر هيئة استشارية لدى السلطات العمومية، ولكن استشارته تكون من قبل الحكومة فقط، ويشرك في أعماله ممثلين عن الشرائح المهنية والنقابات، ويشكل إطارا لمساهمتهم في السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، ومجالا لاقتراح التدابير الاقتصادية، والاجتماعية التي يرونها ضرورية، ويكمن مبرر إشراك هذه الشرائح في أن مجلس الشيوخ لا يضم بين أعضائه غرفا مهنية، أو نقابات.

وبالنسبة للنظام البرتغالي، فإن أحكام الفصل 92 من الدستور البرتغالي، تصنف المجلس جهازا للاستشارة، والتشاور في مجال السياسة الاقتصادية، والاجتماعية، بل أكثر من ذلك فهو يشارك في إعداد القانون المتعلق بالاختيارات الكبرى، ومخططات التنمية الاقتصادية، والاجتماعية،[279] بالإضافة للمهام الممكن إسنادها له بواسطة القانون.

أما بالنسبة للنموذج الإيطالي، فالمجلس الوطني للاقتصاد والعمل، يشكل حسب أحكام الفصل 99 من الدستور الإيطالي، جهازا للاستشارة لفائدة مجلسي البرلمان، والحكومة في الميادين، والمجالات التي يمكن أن يحددها له القانون، أما بالنسبة لتكوينه، فهو يتشكل طبقا للكيفيات التي يحددها القانون من خبراء، وممثلين عن القطاعات الإنتاجية، أخذا في الاعتبار الأهمية العددية والنوعية، ونلاحظ أن النموذج الإيطالي في روحه ومضمونه أقرب إلى التوجه المغربي، ليس فقط من حيث جعل المجلس فضاء للتفكير الديمقراطي العقلاني غير المسيس وفق معايير التمثيل الحزبي والنقابي، وإنما إطارا تقوم فلسفة تشكيله على الخبرة والكفاءة في المقام الأول، وعلى اهتمام أعضائه، وارتباطهم بالمجالات الاقتصادية، والاجتماعية.

ثانيا: الوظيفة الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالمغرب

ينص الفصل 152 من الدستور، على أن " للحكومة ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في جميع القضايا،

---

[278] *L'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique du conseil économique et social*

[279] عبد الإله فونتير، العمل التشريعي، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية - دراسة تأصيلية وتطبيقية، الجزء الثاني،... مرجع سابق، ص، 230.

التي لها طابع اقتصادي، واجتماعي، وبيئي "، وهكذا يضطلع المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي بمهام استشارية لدى الحكومة والبرلمان، حيث يقوم بإبداء الرأي في التوجهات العامة للاقتصاد الوطنين والتنمية المستدامة، كما يقوم بإبداء الرأي في جميع القضايا الأخرى ذات الطابع الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، ويحلل الظرفية الاقتصادية والاجتماعية، ويتتبع السياسات الاقتصادية، والاجتماعية الوطنية، والدولية، وانعكاساتها، ويقدم اقتراحات في جميع الميادين، وييسر ويدعم التشاور بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين، إلى جانب هذا، يقوم بإنجاز دراسات وأبحاث في ميادين مرتبطة بممارسة صلاحياته، ومن تم يمكن لهذه الإجراءات السالفة الذكر، أن تنير الطريق أمام البرلمان لتتبع، وتقييم السياسات العمومية التي تنجزها الحكومة.

وبهذا يكون المشرع الدستوري قد خلق علاقة تعاون بين البرلمان والمجلس، باعتبار هذا الأخير فضاء تشاوريا، وقوة اقتراحية خلاقة لتعزيز كل ما يخص توجهات السياسة العامة المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، وهو ما يجعل اختصاصات المجلس الأساسية تتخذ شكلين أساسيين؛ يتعلق الأمر بإبداء الرأي، وإنجاز الدراسات، وهو ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس النواب في الباب الرابع المخصص لعلاقة مجلس النواب بالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، حيث نصت المادة 337 منه أنه: "طبقا لأحكام المادة 7 من القانون التنظيمي السالف الذكر، لرئيس مجلس النواب أن يطلب إبداء الرأي، أو إعداد دراسة، أو بحث من المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي".

يقوم المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي بثلاث وظائف هي؛ الوظيفة التشاورية، والوظيفة التشاركية، والوظيفة التواصلية.

الوظيفة التشاورية: يعتبر المجلس هيئة استشارية بالدرجة الأولى، حيث يزود الحكومة والبرلمان بآرائه الاستشارية، فيما يتعلق بالسياسات العمومية وتقييمها، وكذا القرارات السياسية الإدارية المتعلقة بها، إذ يقدم المجلس استشارات ذات طابع عام للحكومة في مختلف القضايا، والمسائل الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، هذا إلى جانب استشارات ذات طابع خاص ومحدد، تتعلق بإبداء الرأي فيما يخص التوجهات العامة للاقتصاد الوطني، وتحيله الحكومة، ومجلس النواب، ومجلس المستشارين، وجوبا، إلى المجلس قصد

إبداء الرأي في مشاريع، أو مقترحات القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية للدولة في الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، ومشاريع مخططات التنمية، ومشاريع ومقترحات القوانين المرتبطة بالاختيارات الكبرى، والمتعلقة بالسياسات العامة للدولة.

الوظيفة التشاركية: إن البرلمان والحكومة مدعوان إلى ضرورة عرض كل مخطط، وكل قانون إطار ذي طابع اقتصادي، واجتماعي، وبيئي على أنظار المجلس بقصد إبداء الرأي.

ويضفي المشرع طابع الإلزامية على استشارة المجلس، فيما يتعلق بمشاريع قوانين الإطار، باستثناء قوانين المالية التي يمكن بصفة قبلية إشراكه فيها أثناء إعدادها لامتدادها الزمني كالمخططات، أو لطابعها التوجيهي والتأطيري كقوانين الإطار، حيث إن مثل هذه المقررات تلزمها الدراسة المعمقة من قبل الخبراء، ويليها الإشراك الفعلي لمختلف الفعاليات الاقتصادية، والاجتماعية للبلد بهدف تقييم فعاليتها، وعقلنة السياسات العمومية.

أما فيما يخص **الوظيفة التواصلية**، وذلك بتوفير وتبادل المعلومات بين الوحدات الفرعية، كما يساهم في النجاعة في التنسيق، وذلك لما لهذه الوظيفة من أهمية، إذ إن غياب التنسيق يضعف مردودية أية منظمة ومؤسسة، ويؤدي إلى تنظيمات بيروقراطية جامدة تغيب فيها كل مظاهر العلاقات العامة والإنسانية.[280]

وهكذا، يكون المجلس إحدى الإمكانيات الدستورية الهامة، والتي تلعب دورا مهما في تقوية دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، كما أن تفعيل الدور الاستشاري للمجلس، وتوسيع صلاحياته بإضافة المجال البيئي، يعتبر رصيدا مهما للمجلس والبرلمان معا، حيث يمكن لهذه الاستشارات أن تنير الطريق أمام البرلمان لتتبع وتقييم السياسات العمومية.

[280] كريم الحرش، شرح وتحليل الدستور الجديد للمملكة المغربية، مرجع سابق، ص، 37-38.

خلاصة الفصل الأول:

تطرقنا في هذا الفصل للأهمية التي يكتسيها التقييم، والتي تعكسها الأهداف، والأدوار التي يضطلع بها في مجال السياسات العمومية، وسلطنا الضوء على الجانب المتعلق باقتران التقييم بمفاهيم الفعالية، والنجاعة، والمردودية، والمسؤولية، والمساءلة في تدبير البرامج العمومية.

كما تطرقنا للتقييم كمدخل من مداخل الديمقراطية، ولعل الحديث عن مفاهيم من قبيل التقييم التشاركي، والتقييم الديمقراطي، دليل على ذلك، ومن هذه الزاوية، فالتقييم هو انعكاس لمستوى الديمقراطية الذي بلغته دولة معينة.

ونظرا للخصائص التي ينفرد بها التقييم، فقد استطاع أن يفرض نفسه ليس فقط على المستوى الداخلي لمجموعة من الدول الديمقراطية التي لجأت إليه من أجل تعزيز بنائها الديمقراطي، والتغلب على المشاكل، والإكراهات التي تواجهها في تنفيذ البرامج، والسياسات التي انخرطت فيها، بل على المستوى الدولي كذلك، في علاقة بمجموعة من البرامج ذات البعد الدولي.

وعلى الرغم من انخراط المغرب في مجموعة من الأوراش، والبرامج العمومية الطموحة، إلا أن انعكاساتها، وآثارها، ظلت دون التطلعات، نظرا لضعف فعاليتها ونجاعتها، ولعل التقارير الدولية التي تصدر في هذا الشأن بين الفينة والأخرى وتهم عددا من المحاور، والتي تضع المغرب في مراتب متأخرة دليل قاطع على ذلك، ومن هذا المنطلق فمساهمة التقييم يمكن أن تكون حاسمة، ويساهم بشكل فعال في تجاوز مجموعة من المشاكل التي يعاني منها المغرب.

ومع دسترة تقييم السياسات العمومية، وجعلها منوطة بالبرلمان من خلال الفصل 70، يكون الدستور الجديد للمملكة، قد جعل منه أكثر دينامية، وتفاعل مع محيط السياسات العمومية، حيث سيمكنه من تقوية وظيفة الرقابة، وتطويرها من رقابة عادية تقليدية إلى رقابة تقييمية حديثة، ليبقى البرلمان مطالبا بالاستثمار، والتفاعل الجيد مع هذا الاختصاص الجديد.

ودائما في إطار التقييم البرلماني، والذي يعتبر عنصرا حاسما ضمن عناصر الحكامة، فإن دستور 2011 أكد في كثير من مبادئه على ضرورة اعتماد أدوات الحكامة وخلق مؤسسات، وربط جسور التواصل، والتفاعل بين البرلمان، والمؤسسات التي تتشارك، أويتداخل مجال عملها مع البرلمان مثل؛ المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي ، والاجتماعي، والبيئي، لتقديم المشورة اللازمة لتقييم السياسات العمومية، وهو ما من شأنه تقوية الوظيفة التقييمية للبرلمان بدرع استشاري، لجعلها أكثر نجاعة، وعقلانية، كما سيجعل البرلمان أكثر تفاعلا مع باقي مؤسسات الدولة.

وقد خلصنا من خلال هذا الفصل إلى الاستنتاجات التالية:

- أن من ضمن الأهداف التي يساهم التقييم في تحقيقها إلى جانب (ضمان المساءلة (تقديم الحساب)، وتطوير التعلمات، واتخاذ القرارات، وتعزيز الشراكات، وتحسين التفاهم المتبادل، وتثمين المجهودات المبذولة، وبث ثقافة التقييم...الخ)، إحداث تغيير على مستوى منهجية التدبير العمومي، الذي ظل لردح من الزمن مخلصا للمناهج الكلاسيكية، التي تنبني على عنصري الوسائل (مادية، وبشرية، وتكنولوجيا، ومالية...الخ) والمساطر، والتي كانت تتلاءم مع تصور معين للنشاط العمومي الذي يغيب عنه مفهوم الإنتاج، والأداء، والجودة، والتناسقية.

ومن المنطقي أن يأتي تحقيق الفعالية، والنجاعة على رأس الأهداف التي يسعى التقييم إلى بلوغها،لأن افتقاد العمليات المنجزة من طرف السلطات العمومية للفعالية والنجاعة، كان حافزا أساسيا للولايات المتحدة الأمريكية، وأوروبا بعدها، للأخذ بتقييم السياسات العمومية،

- يمكن للتقييم أن يكسب السياسات العمومية، والبرامج العمومية مجموعة من المميزات التي ظلت تفتقر إليها في السابق؛ كالتماسك، والفعالية، والنجاعة، والانعكاسات.
- التقييم أداة تساهم في التدبير المرتكز على النتائج، فهو يضع نصب عينيه الاستجابة لانتظارات المواطنين في التوفر على إدارة قوية الأداء، بإمكانها مواكبة التطورات الجارية.

- ولكي يسهم التقييم في إغناء النقاش العمومي، وجب تحقيق شرط تعميم، وتوسيع الولوج للاطلاع على خلاصات ونتائج التقييم، هذا المعطى يتعزز بواسطة نشر تقارير التقييم التي تجعل الجماهير على دراية بالمعلومات المتعلقة بالبرنامج، فيما يتعلق بالنتائج التي تحققت، والتي لم تتحقق، مقارنة مع الأهداف التي تم وضعها عند انطلاق البرنامج، أو الأسباب التي كانت وراء ذلك، وهو ما يعد نوعا من تقديم الحساب حول الكيفية التي تم من خلالها تنفيذ سياسة عمومية، مما يحقق مبدأ الشفافية في التدبير.
- نستنتج انه بالرغم من كل الايجابيات، فإن الاستعمال البناء، والممنهج للتقييم لا زالت أمامه أشواط طويلة.
- عدم فعالية المدة الزمنية المخصصة لتقييم السياسات العمومية، فتخصيص جلسة سنوية واحدة، لا يمكن للبرلمان من خلالها الإحاطة بجميع القضايا ذات الوقع الكبير على المجالات الاقتصادية، والاجتماعية للدولة، عكس المشرع الفرنسي الذي خصص أسبوعا واحدا من كل شهر، وقصر هذه المدة تنطوي على دلالة مهمة من حيث تمكين البرلمان الفرنسي، من تقييم أكبر عدد ممكن من القضايا، والسياسات التي تحظى باهتمام كبير.
- ربط الدستور المغربي مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان بالتقييم المتعلق بالمالية (الفصل 144)، في حين ترك الفصل 47-2 من الدستور الفرنسي المجال واسعا لمحكمة الحسابات في إسناد البرلمان، بالإشارة إلى عبارة تقييم السياسات العمومية، وليس التقييم المرتبط بالمالية فقط.
- تبنى المشرع المغربي في صلب الوثيقة الدستورية الأسئلة البرلمانية، كوسيلة دستورية تمكن البرلمان من متابعة، وتقييم السياسات العامة للحكومة، وبشكل أسبوعي، وإلزام الحكومة بالإجابة عنها، تسمح للبرلمان بتغطية جميع القطاعات، إلا أن النقطة المهمة، والتي أضافها المشرع هي تقوية وتفعيل دور المعارضة بمنحها ضمانات أكبر.

- نص دستور2011 على مجموعة من الهيئات، سواء على شكل صيغة مؤسسات دستورية، أو استشارية، والتي تهدف إلى خلق حوار بين الفاعلين ونواب الأمة، كما تلعب دورا حاسما في عقلنة صنع السياسات العامة، وفي مد البرلمان بالمعلومات التي تمكنه من تقييم فعاليتها عبر خلق رؤية توقعية وعقلانية، لعل أهمها المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي.
- يكتسي نشر التقارير المنجزة من طرف الأجهزة العليا للرقابة بمختلف أشكالها أهمية بالغة في إرساء، ونشر دعائم ثقافة الرقابة، والشفافية، والمساءلة من جهة، ومساعدة البرلمان على أداء وظيفته التقييمية من جهة أخرى.
- لقد ارتقى دستور 2011 بأدوار المجلس الأعلى للحسابات، من مجرد مراقبة المالية العامة إلى دوره في تقييم السياسات العمومية، كما ارتقى به من مجرد مؤسسة تقوم، عمليا، بالتفتيش، والتدقيق إلى مؤسسة تضطلع بعملية تقييم البرامج، والسياسات العمومية بتعاون وتنسيق مع البرلمان.
- لقد خلق وأسس المشرع الدستوري المغربي جسور علاقة تفاعلية تجمع بين (المجلس الأعلى للحسابات والبرلمان) كمؤسستين مهمتين في مجال الرقابة والتقييم، مما سينقل إيقاع العلاقة، وعمقها، على المستوى المحدد نظريا، إلى مستوى منهجي عالي ومتحرك، كما سيقوي البرلمان بدرع رقابي قوي، مما سيرفع من جودة عمله الرقابي، والتقييمي، كأسمى جهاز رقابي ومالي، وسياسي بالمغرب.
- رغم أهمية المقتضيات الدستورية الجديدة في مجال مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان، والتي ستجعل المجلس يولي أهمية كبيرة لمهام التدقيق والتقييم، وتقديم الاستشارة في كل مجالات التدبير المالي العمومي، فإن هذه المقتضيات ستطرح الكثير من الصعوبات، والتحديات على المستوى النظري، كما على مستوى الممارسة.
- خلق المشرع المغربي علاقة تعاون بين البرلمان، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي، باعتبار هذا الأخير فضاء تشاوريا، وقوة اقتراحية خلاقة

لتعزيز كل ما يخص توجهات السياسة العامة المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

هكذا، يكون المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي إحدى الإمكانيات الدستورية الهامة، والتي تلعب دورا هاما في تقوية دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، كما أن تفعيل الدور الاستشاري للمجلس، وتوسيع صلاحياته بإضافة المجال البيئي، يعتبر رصيدا مهما للمجلس والبرلمان معا، حيث يمكن لهذه الاستشارات أن تنير الطريق لتتبع وتقييم السياسات العمومية.

الفصل الثاني: المستجدات الدستورية والتنظيمية لتعزيز تقييم السياسات العمومية

لقد أعقب صدور الدستور الجديد لسنة 2011، إعداد القانون التنظيمي لقانون المالية، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في سنة 2015، الذي جسد إصلاحا حقيقيا وعميقا للحكامة العمومية المغربية.

ويعتبر القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بالمالية، السند القانوني القوي، والملزم لأية مقاربة معتمدة في مجال تأطير السياسات العمومية، في كل مستوياتها سواء تعلق الأمر بإعداد هذه السياسات، أو تنفيذها، وحتى تقييم نتائجها، لدرجة أسندت صفة الدستور المالي للقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، في إتمام فلسفة تصور، وتنفيذ، وتتبع وتقييم السياسات العمومية، التي يؤسس ملامحها الأولى الدستور كوثيقة سياسية، ويعمل القانون التنظيمي للمالية على تنزيلها.

أدخل الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية، تغييرا مهما في العلاقة بين البرلمان والحكومة في المادة المالية من أجل خلق تنسيق أفضل لعملية اتخاذ قوانين مالية السنة (أنظر المبحث الثاني من الفصل الأول من القسم الأول)، كما سمح للبرلمان ولهيئات التقييم بقراءة أفضل لقوانين المالية، والقدرة على تطوير خطواتهم في مجال تقييم السياسات العمومية (المبحث الأول: إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 مدخل أساسي لمأسسة تقييم السياسات العمومية).

ينص الدستور والقوانين التنظيمية الثلاثة المتعلقة بالجماعات الترابية على الجهوية المتقدمة، ودعم اللامركزية الفعالة القائمة على تعزيز مبادئ الديمقراطية الترابية بطريقة جوهرية، حيث أضحت اللامركزية، على غرار التنمية، تشكل حاليا موضة الدساتير، إذ أن معظم الدساتير عبر العالم ، أفردت حيزا هاما للجماعات الترابية والبيئة[281]

وتشكل برامج التنمية الجهوية تقدما إداريا وديموقراطيا، والتي يجب أن تتوافق مع التوجهات الوطنية من خلال إعدادها لآليات التشاور، ومشاركة المواطن، على المستوى

---

[281] -Abdelhak Azzouzi , Andre Cabanis, le néo-constitutionalisme marocain à l'épreuve du printemps arabes ; paris, Edition l'harmattan, 2011, p 197.

الوطني، كما على المستوى الترابي، خاصة في مجال إعداد السياسات العمومية وتقييمها، كلها أدوات تدعم تطوير تقييم السياسات العمومية، (المبحث الثاني: آليات تعزيز تقييم السياسات العمومية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية).

المبحث الأول: إصلاح الدستور المالي الجديد: مدخل أساسي لمأسسة ثقافة التقييم

إن ما يثير الانتباه هو أن القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، لا يتضمن من بين مقتضياته (70 مادة) أي نص صريح للتقييم، حيث تم استخدام التقييم مرة واحدة فقط بالمعنى المقصود في هذا البحث، ولكن دون الانتباه للسياسات العمومية، وفي هذا الإطار تنص المادة 39 منه التي تعرف البرنامج على " مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي تخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية، والنجاعة، والجودة المرتبطة بالإنجازات "، فالقانون التنظيمي لقانون المالية ينص، إذن، على تقييم البرامج فقط، مما يثير نوعا من الاستغراب لعدم إعطاء هذا الأخير أهمية أكبر لتقييم السياسات العمومية، في حين حظي بمرتبة مهمة ومتطورة في الدستور.

ورغم ذلك تظل الحقيقة أنه يقدم قواعد، وآليات تفتح البوابة بشكل أكثر، أو أقل لتطوير تقييم السياسات العمومية بشكل عام، بحيث لا يمكن للمتأمل في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، أن ينفي حمله للعديد من المستجدات التي شكلت نقط ضعف القانون التنظيمي السابق رقم 7.98 المغير، والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 14.00، ومنها؛ برمجة الميزانية لثلاث سنوات، والتنصيص الصريح على صدقية الميزانية، ومطابقتها للواقع الاقتصادي، والاجتماعي، وجدية الحسابات، وإعادة النظر في تبويب الميزانية...الخ.

وما دام أن من بين شروط ممارسة وظيفة تقييم السياسات العمومية هو أن تكون لهذه السياسات هوية، فالميزانية ستجسد في برامج ذات أهداف، ومؤشرات باعتبارها مرتكزات جوهرية لأية عملية تقييمية، كما توفر المادة 39 من القانون التنظيمي 130.13 معطى أساسيا في أجرأة عملية تقييم السياسات العمومية، وهو تحديد المسؤوليات، وإعداد مشروع نجاعة الأداء....الخ.

تهدف العناصر المشار إليها أعلاه، إلى تأكيد العلاقة بين تقييم السياسات العمومية والقانون التنظيمي لقانون المالية، لأن هذا الأخير يوفر من خلال مضامينه شروط حاسمة

للمساعدة على إنجاز تقييم السياسات العمومية، فهو يعمل على تأطير هويتها نظرا لكون التقييم يتطلب سياسات عمومية مؤهلة، لكي تكون موضوعا لهذه العملية.

إذن، فالقانون التنظيمي لقانون المالية جاء بمجموعة من المبادئ، والآليات لتيسير قابلية قراءة الميزانية وتبسيطها، ولتقوية شفافية المالية العمومية (المطلب الأول)، ولضمان نجاعة الأداء، وتكريس ثقافة التدبير المرتكز على النتائج (المطلب الثاني)، التي يفترض أن تعيد النظر في كل المحطات التي تمر بها السياسات العمومية، وهي توضع، وتناقش، وتعتمد، وتنفذ، بل، وتراقب، وتخضع أيضا للتقييم بغاية التقويم.

المطلب الأول: تبسيط مقروئية الميزانية وتقوية شفافية المالية العمومية

يعد القانون التنظيمي الجديد للمالية، في مجمله، كتابة جديدة لقانون الميزانية، يشمل تحديثا، ومراجعة لقواعد وتقنيات معروفة، وإضافات جديدة متعلقة بإدخال ميكانيزمات الاقتصاد، والتدبير العمومي، بغية العمل على إصلاح الدولة باعتبارها تنظيما كباقي التنظيمات.

ويهدف القانون التنظيمي لقانون المالية، بالإضافة إلى تعزيز التوازن المالي، إلى تبسيط مقروئية الميزانية (الفرع الأول)، وتقوية شفافية المالية العمومية (الفرع الثاني)، فهو يشكل لبنة أساسية في مسار تنزيل مقتضيات الدستور، وتثبيت قيم ومبادئ الشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

الفرع الأول: تبسيط مقروئية الميزانية

يسعى القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، إلى تعزيز المبادئ الأساسية المنظمة للمالية العمومية، ويمكن من اعتماد قواعد مالية جديدة لتبسيط قراءة الميزانية من قبيل: ترجمة الميزانية للسياسات العمومية (الفقرة الأولى)، وتعزيز المناقشة البرلمانية لقانون مالية السنة (الفقرة الثانية)، ثم إعادة هيكلة تبويب الميزانية بترسيخ البعد الجهوي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: ميزانية مترجمة للسياسات العمومية

تعد الميزانية أهم أداة بيد الحكومة لبلوغ أهدافها التنموية، وهي بذلك تشكل ترجمة وفية لتوجهاتها، بحيث تعكس السياسة الاقتصادية، والاجتماعية المنتهجة، طبيعة الأولويات المقررة من خلال الاعتمادات المرصودة، بالإضافة للمجهود المالي للدولة في تدبير الشأن العام، وتنفيذ السياسات القطاعية، في هذا الصدد تنص المادة الأولى من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على أن " يحدد قانون المالية بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة، ومبلغ، وتخصيص مجموع موارد، وتكاليف الدولة، وكذا التوازن الميزانياتي، والمالي الناتج عنها، وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية، والاجتماعية عند إعداد قانون المالية، وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها القانون.

لميزانية الدولة ثلاثة أبعاد أساسية تتوزع بين المالي، والاقتصادي، والاجتماعي، فالبعد الأول يتعلق بالتدبير الأمثل للموارد المالية المحددة بطبيعتها، من أجل تحقيق أهداف السياسة الحكومية، عبر توزيع ناجع للاعتمادات المالية، وفق سلم أولويات محددة مسبقا.

ويتمثل البعد الثاني، للميزانية في تحقيق أهداف ماكرو اقتصادية تتعلق بتحسين المؤشرات العامة للاقتصاد الوطني، عبر تشجيع خلق الثروات ومن تم الرفع من نسب النمو المحققة، وضمان استدامتها في الزمان.

وتتكفل الميزانية في بعدها الثالث بتوزيع الثروات الوطنية وفق نسق يضمن الإنصاف، والسعي للتقليص من حجم الفوارق الاجتماعية والمجالية، وحتى تلك المرتبطة بالنوع الاجتماعي.

تبقى الأهداف الثلاثة، إذن، مترابطة فيما بينها بالنظر لكون تحقيق بعد من الأبعاد الثلاثة، يستوجب في الآن ذاته، الأخذ بعين الاعتبار إمكانيات وحدود تحقيق الأبعاد الأخرى، مما يطرح ضرورة التحكيم، والقيام باختيارات تبقى أولا وأخيرا ذات طبيعة سياسية.

يستمد النقاش حول الميزانية أهميته البالغة من الدور الحيوي للميزانية العامة للدولة، وقانون المالية، في تصريف السياسة الحكومية في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية،

لما في ذلك من تجسيد للإرادة السياسية للناخبين، وترجمة عملية لتداول السياسات العمومية التي من المفترض أن تقترن بتناوب الحكومات على موقع المسؤولية.

ويشكل تحديد البرامج، وتبويب الميزانية الجانب الرئيسي لطرق تنفيذ القانون التنظيمي لقانون المالية، كما يمثل الركيزة التي ستحدد مدى فعالية نظام الميزانية الذي تم إعداده، وقدرته على القبض على مالية الدولة في إطار الشفافية، والأداء الذي أعلنه مصمموها.

رغم أهمية الإصلاحات، يجب على البرلمان أن يعي تماما أن وزنه محدد بمتانة داخل دستور 2011، لإعادة صياغة القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية من خلال مشاركة فعالة، واستباقية في التحضير للتنفيذ، ويمكن تعويض غياب مفهوم المهمة التي تحد من السياسة العمومية على مستوى القانون التنظيمي لقانون المالية المغربي عن طريق تحديد برامج تفضل البعد السياسي بدلا من إعادة صياغة التنظيم الإداري،[282] فقد كشفت المفتشية العامة للمالية، من خلال تقريرها التركيبي لينابر 2010 بخصوص تدقيق النجاعة، عن مجموعة من الإختلالات التي تشوب الإصلاح الميزانياتي، والذي تم تقديمه في مذكرة الوزير الأول سنة 2001، استعدادا لإصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية.

يجب على البرلمان أن ينخرط في هذا الإصلاح، " إصلاح المأسسة المالية، وذلك بالاعتماد على صلاحياته الدستورية، وخصوصا موضوع الفصول 70، و147، و 148، ويتضح أكثر أن اللجنة البرلمانية، المختصة بمراقبة المالية العمومية مدعمة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، قامت بمراقبة الإعداد المواكب لتبويب الميزانية الذي كان من الواجب اعتماده بحلول عام 2018.

"... يتم تقديم إيرادات، ونفقات الميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بشكل مستقل، والحسابات الخصوصية للخزينة، وفقا لمصطلح الميزانية الذي حدده الوزير المكلف بالشؤون المالية، وتنص المادة 38 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 على أن تجمع نفقات الميزانية في ثلاث أبواب:

ـ نفقات التسيير

---

[282] Mohammed Mesmoudi, Gouvernance participative et évaluation des politiques publiques au Maroc,REMALD 121,première édition,2018,p,209

ـ نفقات الاستثمار

ـ نفقات متعلقة بخدمة الدين العمومي

في المادة نفسها، يقرر فيما يرجع لنفقات التسيير عن كل قطاع وزاري، أو مؤسسة فصل للموظفين والأعوان، وفصل للمعدات، والنفقات المختلفة، ويخصص لنفقات الاستثمار فصل عن كل قطاع وزاري أو مؤسسة.

يتكون ترميز الميزانية من ثمانية وظائف:

ـ المادة بما في ذلك:

ـ يستخدم الموقفان الأولان "لتمثيل الهياكل الإدارية المسؤولة عن هيكلة المهام أو داخل الإدارات الوزارية المعنية.[283]

ـ يتم استخدام الموقفين الأخيرين للاعتراف، حسب الجهة بالنفقات التي أنجزها الهيكل الإداري.

ـ تحتل الفقرة التي تتوافق مع المهمة موقعين:

ـ السطر الذي يوفر معلومات عن الطبيعة الاقتصادية يحتل موقعين.[284]

لذلك، نرى أن المراكز الأربعة عشرة الأولى من قانون الميزانية، لا تشير إلا إلى أصل النفقات، أي الهيكل الإداري الذي نفذها، وموقعها، فالموقفان في الفقرة هما الوحيدان اللذان يشيران إلى المهمة.

على سبيل المثال في ميزانية وزارة الإسكان وسياسة المدينة، بموجب المادة (5000)، مديرية السكن، نجد خمس فقرات تنقسم الثالثة إلى فقرتين فرعيتين (30 مقسمة إلى 31 و 32).

10ـ الدراسات العامة للسكن.

20ـ البرنامج العام للسكن.

30ـ برنامج تأهيل أحياء الصفيح، وبرنامج إدارة هيكلة المساكن غير الصحية.

---

[283] Note circulaire du ministre des finances et de la privatisation n° 1/E du 17 janvier 2005

[284] Mohammed Kadmiri, la classification des dépenses publiques au Maroc à travers la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire, document publié en 1995, archives du centre marocain de documentation, fiche n° 025762.

31- برنامج تأهيل أحياء الصفيح.

32- برنامج إعادة هيكلة المساكن غير الصحية.

40- برنامج الطوارئ، وإعادة تأهيل النسيج القديم، وأعمال التضامن.

50- برنامج التنطيق، والهيكلة المتطورة.

الفقرة 20 تجمع 5 أسطر.

السطر 10: دراسات وأبحاث عامة.

السطر 20: دراسات تقنية.

السطر 30: الأعمال الطبوغرافية والمساحية .

السطر 40: الانتهاء من المشاريع القديمة.

السطر 50: تكاليف الدراسات، والبحوث، والخبرات.

لا يسمح ترميز الميزانية هذا،بفهم السياسة العمومية بشكل خاص وشامل، ومع ذلك بفضل التصنيف الوظيفي، من الممكن إعادة بناء توزيع النفقات بين الوجهات المختلفة بغض النظر عن أصولها، وهذا يعني أن الإدارات التي بادرت إليها " يعمل التصنيف الوظيفي على تجميع النفقات وفقا لمجالات تدخل الدولة بشكل مستقل عن الهيكل التنظيمي المسؤول عن تنفيذ هذه النفقات، ويشير إلى المهام الرئيسية التي تضطلع بها الدولة، ويسمح بشكل خاص بمتابعة تطور النفقات المخصصة لها مع مرور الوقت، وإجراء الإسقاطات المتعلقة بهذه النفقات، وإجراء مقارنات مع البلدان الأخرى في الموازنة العامة للميزانية، ويتم وضع الرموز الوظيفية أمام الفقرات، ويوجد أمام السطور رموزا اقتصادية تهدف إلى:

- من جهة تسمح بمتابعة تطور نفقات ميزانية الدولة بمرور الوقت، ومن جهة أخرى تسهيل الدراسات المقارنة حول هذه النفقات.

- دراسة العلاقة بين ميزانية الدولة، والوكلاء الاقتصاديين الآخرين.

- توفير المعلومات اللازمة لإعداد الجداول والحسابات الوطنية.

بناء الميزانية الحالية لا يفسر السياسات العمومية[285].

[285] *Mohamed Mesmoudi, la gouvernance publique au Maroc du contrôle des finances publiques, à l'évaluation des politiques publiques, thèse pour l'obtention du*

يتمثل التطور الذي أدخله القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية لسنة 2015، في الإعلان عن تنظيم التبويب حول مفاهيم جديدة، من قبيل البرنامج، والمشروع، أو العملية.

- البرنامج: عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع، أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة، تقرن به أهداف محددة، وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية، والنجاعة، والجودة المرتبطة بالإنجازات.[286]

- المشروع أو العملية: عبارة عن مجموعة محددة من الأنشطة، والأوراش التي تم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.[287]

ومع ذلك فمن الواضح أن القانون التنظيمي لقانون المالية، قد تجنب فكرة "المهمة" التي تجمع مجموعة من البرامج التي تسهم في نفس السياسة العمومية في القانون التنظيمي للمالية الفرنسي، (مصطلح السياسات العمومية غير موجود).

التقييم المشار إليه في المادة 39 أعلاه، لا يهتم إلا بضمان شروط كفاءة وجودة وفعالية تنفيذ المشاريع التي تشكله.

هذا الاختلاف بين القوانين التنظيمية الفرنسية، والمغربية له دلالة سياسية تتجاوز الأحكام القانونية، فالبرلمان الفرنسي يساهم الآن في تحديد السياسات العمومية إلى حد كبير بحيث، " يمنح حق التعديل للبرلمانيين لتغيير توزيع الاعتمادات بين برامج نفس المهمة، ويمكنهم أيضا إنشاء أو تعديل أو حذف برنامج، ومع ذلك يجب أن يحترم هذا الحق في التعديل أحكام المادة 40 من الدستور، إذ لا يمكن للبرلمانيين اقتراح تعديلات تؤدي إلى إنشاء، أو زيادة المستوى العام للإنفاق على مستوى المهمة، أو تخفيض موارد الدولة، وبالمثل يمكن للحكومة فقط إنشاء مهمة، أو إعادة توزيع الأموال بين برامج المهمات المختلفة.

---

doctorat, en droit public, faculté des sciences, juridiques économiques et sociales-Fès,2016-1017, p, 219 .

[286] المادة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية

[287] المادة 40 من نفس القانون التنظيمي

فعلى الرغم من أن القانون التنظيمي لقانون المالية، يبدو أنه يريد تقييم مساهمته في البعد الإداري الذي سيكون البرلمان على دراية به بشكل أفضل، فإن الصلاحيات الدستورية لتقييم السياسات العمومية لا تعاني من أي قيود، إذ، يمكن للبرلمانيين من الناحية القانونية، حتى وإن لمتكن لديهم صلاحيات مماثلة لتلك التي يتمتع بها نظرائهم الفرنسيين، أن يستفيدوا من ممارساتهم التي تحدد السياسات العمومية بشكل كبير.[288]

فيما يتعلق بالجماعات الترابية يتم تحديد تبويب الميزانية عن طريق القوانين التنظيمية، حيث يتم عرض ميزانية الجهة من خلال أبواب في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع، أو عمليات على النحو المحدد في المادتين 171 و 172 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات.

إن التعاريف المقدمة بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، مطابقة لتلك الواردة في القانون التنظيمي لقانون المالية بالنسبة لميزانية الدولة.[289]

الفقرة الثانية: تعزيز المناقشة البرلمانية لقانون مالية السنة

شكل الارتقاء بمكانة البرلمان المغربي في التشريع المالي، على مستوى الخطاب الرسمي، أحد الأهداف الرئيسية التي دعت إلى ضرورة مراجعة، وإصلاح مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، وفي سبيل ذلك، تم بالفعل التنصيص، ضمن متن هذا القانون، على مجموعة من الأحكام الجديدة التي يراد من خلالها، تحقيق الأثر الإيجابي على مساهمة السلطة التشريعية في بلورة التشريع المالي العمومي، وذلك عبر مختلف محطات مسلسل القانون المالي، وخصوصا أثناء مراحل الإعداد، والمناقشة، والتصويت، والمراقبة.

ومن خلال الاطلاع على المقتضيات التي حملها القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، يبدو أن أهم المستجدات التي تضمنها في هذا الإطار، تلخصت في محاولة إشراك البرلمان في عملية إعداد مشروع القانون المالي، وذلك للاستجابة للانتقادات التي كانت توجه للقوانين التنظيمية السابقة بخصوص إبعاد ممثلي الأمة عن إعداد أم القوانين،

---

[288] *Mohamed Mesmoudi, op. cit, p, 219.*

[289] القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث تعطي نفس التعريف الوارد في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 بخصوص البرنامج، العمليات والمشاريع.

(قانون مالية السنة)، وجعل ذلك حكرا على السلطة التنفيذية وحدها، ثم مراجعة مسطرة الترخيص البرلماني، إلى جانب تدعيم وسائل رقابة، وتقييم البرلمان على المالية العمومية.

شكل انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون مالية السنة، وإقصاء البرلمان بشكل كامل من المساهمة في بلورة مضامينه، واحدا من أهم سهام النقد التي وجهتها فعاليات برلمانية، وفقهية للقوانين التنظيمية لقوانين المالية السابقة التي كرست دوما هيمنة الحكومة، بشكل مطلق على كافة مراحل تحضير المشروع المذكور.

وهو ما حاول القانون التنظيمي الجديد رقم 130.13 لقانون المالية لسنة 2015، تجاوزه، بتكريسه للمشاركة البرلمانية في تحضير مشاريع قوانين مالية السنة، وفي هذا السياق تنص المادة 43 منه، على أن " يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليوز الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية"، ويتضمن هذا العرض:

- تطور الوضعية الاقتصادية الوطنية،
- تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية إلى حدود 30 يونيو من نفس السنة.
- المعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية.
- البرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات.

ويكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت".

ولاشك أن هذا الإجراء يندرج ضمن استشارة الحكومة للبرلمان خلال مرحلة التحضير الحكومي لمشروع القانون المالي، وكذا إخباره بمجموعة من المعلومات، والمعطيات الهامة، والضرورية لإعداد هذا المشروع، خصوصا ما يتعلق بتطور الاقتصاد الوطني، وتوجهات المالية العمومية، والأهداف الإستراتيجية وبرامج العمل الأساسية، وتطور التحملات، والموارد على مدى ثلاث سنوات.[290]

ويلاحظ أن الجوانب التي يتناولها عرض السيد الوزير المكلف بالمالية لا تتضمن التوجهات العامة، والمؤشرات الاقتصادية، والمالية التي سيرتكز عليها مشروع قانون مالية السنة، كما أن عرض المشروع المذكور، ومناقشته يتم في إطار اللجنتين المكلفتين بالمالية

[290] وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول مشروع إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، اليوم الدراسي بمجلس النواب المنظم بتاريخ 12 يونيو 2012.

بالبرلمان، وليس في إطار الجلسات العامة التي يعقدها مجلسا البرلمان، والتي تتميز بعموميتها وعلنيتها.

فاقتداء بالتجربة الفرنسية كان يجدر بالمشرع المغربي، أن يكرس نقاشا برلمانيا حول التوجهات الميزانياتية، وذلك قبل 15 مارس من كل سنة، أي قبل شروع الحكومة في تحضير المشروع، وليس قبل 31 يوليوز، كما نصت على ذلك المادة 43 المشار إليها أعلاه.

إن إشراك البرلمان في هذه المرحلة من مسلسل إعداد القانون المالي، لمن شأنه أن يسهم في الحد من آثار احتكار المعلومة في الميدان المالي، والاقتصادي من قبل الحكومة، فقد أثبتت التجربة أن السرية في هذا المجال غالبا ما تكون سببا لعدم الفهم، ومصدرا للخلاف، ومحفزا للرشوة، ولعل ذلك هو ما دفع العديد من الدول إلى اتخاذ تدابير تستهدف تدخل البرلمان على هذا المستوى، وتلزم الحكومة بإعداد تقرير موجه للعموم، قبل تقديم مشروع قانون الميزانية، وعرضه أمام البرلمان قصد التقييم والمصادقة.[291]

وتعمل الحكومة بموجب هذا التقرير على تقديم التوقعات الماكرو اقتصادية، والأهداف الضريبية للحكومة على المدى المتوسط، والإعانات العمومية ما بين قطاعية الخاضعة للسياسة الموازناتية، إضافة إلى التوقعات المتعلقة بالأصناف الرئيسية للموارد، وأيضا تحديد تكلفة التدابير الجديدة.[292]

إن عملية الاعتماد والمصادقة على مشروع القانون المالي، تدخل في دائرة اختصاص السلطة التشريعية، وهذا ما سار عليه المشرع المغربي، فالفصل 75 من الدستور،إذ أكد على أنه: " يصدر قانون المالية الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات، والوثائق، والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول

---

[291] عصام القرني، السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزناسن، سلا، العدد 02، دجنبر2015،ص،55.

[292] *Mohammed Moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p, 13 .*

مشروع قانون المالية"، والمقصود بالقانون التنظيمي، القانون رقم 130.13، والذي حددت فيه السلطة صاحبة الاختصاص شروط مناقشة وتحضير المشروع.[293]

وتجري المناقشة حول مشروع قانون المالية، طبقا لمقتضيات الدستور، والقانون التنظيمي للمالية، والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، وتبعا لذلك، فكل مجلس يتوفر على مدة محددة لمناقشة مشروع قانون المالية، والمصادقة عليه، وطبقا لأحكام الدستور يحظى مجلس النواب بالأسبقية في دراسة هذا المشروع الذي تتم إحالته على مجلس المستشارين، سواء في صيغته الأصلية، أو المعدلة مباشرة بعد انتهاء المدة المخصصة للمجلس الأول ليتداول فيه المجلس الثاني بدوره، خلال المدة المخصصة له.

وحسب المادة 48 من القانون التنظيمي للمالية المشار إليه أعلاه، يودع مشروع قانون المالية للسنة، بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير، ويرفق بالوثائق التالية:

1- مذكرة تقديم مشروع قانون المالية، والتي تتضمن معطيات حول استثمارات الميزانية العامة، وحول الآثار المالية، والاقتصادية للمقتضيات الضريبية، والجمركية المقترحة.
2- التقرير الاقتصادي والمالي.
3- تقرير حول المؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية.
4- تقرير حول الحسابات الخصوصية للخزينة.
5- تقرير حول النفقات الجبائية.
6- تقرير حول الدين العمومي.
7- تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع.
8- تقرير حول الموارد البشرية.
9- تقرير حول المقاصة.
10-مذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة .
11-مذكرة حول العقار العمومي المعبأ للاستثمار.

[293]منصور ميلا يسوف، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة 1994، مطبعة الانتصار، ص، 199-198.

12-مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار.

ويمكن أن يرفق مشروع قانون المالية للسنة، بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي.

إن إلزام الحكومة بتقديم هذه الوثائق والتقارير، لمن شأنه أن يسهم في تطوير الأداء التشريعي، والعمل البرلماني، إضافة إلى تكريس توجهات جديدة في قراءة الميزانية واستهداف أكثر لمطلبي الشفافية، والمصداقية،[294] وبذلك ستعمل الحكومة عند تقديمها لمشروع القانون المالي السنوي على عرض توقعاتها لصرف النفقات، واستخلاص الموارد مع إبراز توضيحات عن كيفية مساهمة مقترحاتها في تحقيق أهدافها، والتي تشكل أهم المعلومات التي يحتاج إليها ممثلوا الأمة لدراسة، وتمحيص، ومقارنة مضمون المقترحات مع الأهداف المعلنة، لقياس مدى شفافية خطاب الحكومة وأهدافها.[295]

وفي نفس الإطار، ولتنزيل أحكام الفصل 75 من الدستور، أصبحت الحكومة ملزمة، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، بإحالة " البرمجة الميزانياتية الإجمالية لثلاث سنوات" على اللجان البرلمانية المكلفة بالمالية،[296] وذلك قصد الاطلاع والإخبار، وتعد هذه البرمجة المشكلة من ثلاث سنوات مرجعا لإعداد مضامين قوانين المالية، وبالتالي فمن شأن هذا الإجراء، إذن، تمكين البرلمان، وخصوصا لجنتي المالية، من الاطلاع على تصور الحكومة، وتوجه سياستها في الميادين الاقتصادية،، والمالية، والجبائية.

وفي نفس الاتجاه عزز القانون التنظيمي لقانون المالية من حجم الوثائق المرافقة لمشروع قانون مالية السنة، ولاطلاع البرلمان على تنفيذ القانون المالي السنوي، إذ يتم وفقا للمادة 66 منه إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية بالوثائق التالية:

- الحساب العام للدولة مدعم بالحصيلة المحاسبية، والبيانات المالية الأخرى، وبتقييم للالتزامات الخارجية عن الحصيلة المحاسبة.

---

[294]محمد الشطون، إشكالية تقوية الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الدستور المغربي الجديد، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 25 يناير 2015، ص، 39.

[295]- جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، إصلاح القانون التنظيمي بتقديم رؤية جديدة مع رصد التنظيم التشريعي للقوانين المالية وكذا التقارير ذات الصلة، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد6، 2013، ص، 121-122.

[296]- المادة 47 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية لسنة 2015.

- ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة، مرفقا بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء.
- التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية، ويقوم هذا التقرير بتلخيص، وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية، أو المؤسسات.
- تقرير حول الموارد المرصودة للجماعات الترابية.
- تقرير افتحاص نجاعة الأداء.

كما يتسلم البرلمان تقريرا حول تنفيذ قانون المالية معد من طرف المجلس الأعلى للحسابات، وكذلك التصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين، والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منها للحكومة.

ومن تجليات تعزيز المناقشة البرلمانية أيضا، التقارير المرافقة لمشاريع الميزانيات القطاعية، حيث تشير الفقرة 3 من المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية إلى أنه: " تضمن أهداف برنامج معين، والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري، أو المؤسسة المعنية، ويقدم هذا المشروع للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري، أو المؤسسة المذكورة، وتعكس الوثائق المرفقة بمشروع قانون التصفية الدعم المبدئي للبرلمان في رصده لحقيقة التدبير الميزانياتي ليس فقط في مستوياته المركزية، بل أيضا في مواكبة مجهود الدولة في ترسيخ الخيار اللامركزي، من خلال التقرير الخاص بالموارد المرصدة للجماعات الترابية، لاسيما وأن الرهان على هذا الخيار، بلغ مستوى تنصيص الفقرة الرابعة من الفصل الأول من دستور 2011، على أن " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة".

ولعل التحدي الذي يطرح بشأن حجم المعطيات المقدمة للبرلمان عبر الوثائق المشار إليها، له علاقة بالقدرة على استثمار محتوياتها بالنظر لطابعها المالي، والتقني في ارتباط بمؤهلات البرلمانيين، هذا، مع العلم أن مسؤولية وزارة الاقتصاد والمالية تظل قائمة بشأن تيسير إمكانية استثمار مضامين الوثائق المرافقة لمشاريع قوانين المالية، لأن مطلب تعزيز المناقشة البرلمانية الذي أكدت عليه الفقرة 1 من الفصل 75 من الدستور، لا ينحصر في

حجم الوثائق، والتقارير، بل له ارتباط بنوعية المعلومة التي أعدتها هذه الوزارة وطريقة عرضها بما يساعد على حسن استثمارها من قبل البرلمانيين.[297]

ومن مميزات القانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي لسنة 2001، تخصيصه فصلا مستقلا لحق المعلومة تحت عنوان: " في المعلومات حول المالية العمومية ومراقبتها "، كما تطرقت مواده التسعة (من المادة 48، إلى المادة 56) لمختلف الوثائق والتقارير والملاحق... الهادفة لتيسير دور البرلمان في تتبع مختلف المحطات التي تمر بها قوانين المالية (الإعداد، والدراسة، والمصادقة، والتنفيذ، والمراقبة، والتقييم).وهو ما يؤشر على التقاطع بين تعزيز الدور السياسي للمؤسسة التشريعية، وممارسة وظيفتها الرقابية، والتقييمية.

ومن مميزات هذا القانون التنظيمي كذلك، حرصه على إبراز دور لجنة المالية بكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، بشأن تتبع ومراقبة تنفيذ قوانين المالية، بل، وتم تعزيز ذلك بوظيفة تقييم كل مسألة لها علاقة بالمالية العمومية، حيث أكد هذا القانون التنظيمي صلاحياتهما المعتادة، وعززها بسلطات جديدة تفرض على المتعاملين معها (الحكومة، ومحكمة الحسابات، والأجهزة الرقابية الإدارية) مدها بكل معلومة يقتضيها حسن تدبير المالية العمومية، وفق آجال ملزمة، ومضامين فرعية، الأمر الذي لا نجد له أثرا على مستوى التجربة المغربية محددة في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

الفقرة الثالثة: إعادة هيكلة تبويبات الميزانية بترسيخ البعد الجهوي

من أهم المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية، استحضاره للبعد الجهوي في تدبير الميزانية العامة، نظرا للمكانة المتميزة التي أضحت تحتلها الجهة في التنظيم الإداري المغربي، وعلى ضوء تبني جهوية متقدمة تستحضر الخصوصيات المغربية، وتحدث تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية.

[297] محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب، دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية، 2015، مطبعة النجاح الجديدة، (CTP)- الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2017، ص،112-113.

وقد أصبح البعد الجهوي حاضرا في العديد من المجالات، خصوصا على المستوى المالي، عن طريق ما يعتبره بعض الخبراء تجديدا في مناهج صياغة اعتمادات الميزانية العامة، والذي يهدف إلى تحديد مجهودات الدولة في مختلف الجهات، ويمكن من وضع سياسة للتقليص التدريجي للفوارق بينها[298].

ويعتبر تكريس البعد الجهوي في إعداد، وتنفيذ الميزانية العامة، مرتكزا أساسيا لتحقيق سياسة التوازن والتضامن بين الجهات، وإعادة توزيع الموارد بشكل متوازن، وتهيئة تنمية جهوية توفر توازن هيكلي، وإقليمي بين المناطق، والأقاليم، وتدعم التقارب الاقتصادي بين الجهات الفقيرة والغنية.

وهكذا، أضحت جهات المملكة في السنوات الأخيرة، تحظى بتمويلات ودعم مالي مهم لإنجاز مختلف المشاريع المبرمجة على الصعيد الترابي، وذلك بغية تحقيق نمو اقتصادي، واجتماعي متوازن، ومنسجم لمجموع التراب الوطني.

ولعل أبرز الأهداف المتوخاة من إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، هو ملاءمته مع المقتضيات الدستورية الجديدة في ميدان المالية، لمواكبة الدينامية الجديدة للجهوية المتقدمة، والمساهمة في تعزيز اللاتمركز الإداري، مع تقوية التكامل بين التدخلات على المستوى الترابي.

وبناء عليه، قام المشرع بتبني البعد الجهوي في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130-13، عبر وضع مجموعة من الآليات، أهمها إعادة هيكلة تبويبات الميزانية العامة، وتعزيز التعاقد المالي بين الدولة والجهات.

وفي إطار تحسين مقروئية المعطيات الميزانياتية، تم العمل على إعادة هيكلة تبويبات الميزانية العامة للدولة بإدراج البعد الجهوي على مستوى نفقات الاستثمار والتسيير، وذلك بهدف إعمال البعد الجهوي في برمجة مجمل الاعتمادات المالية المفتوحة برسم قانون المالية، مما يتيح إبراز المجهود المالي الذي تخصصه الدولة لكل جهة من جهات المملكة، وقد نص تفعيل هذا البعد الجهوي على استثناء بعض النفقات ذات الطابع العام، كتلك التي تخص فصول إدارة الدفاع الوطني، والتحملات المشتركة، وكذا الاعتمادات التي تهم

[298] عبد الحميد عواد، قانون المالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار ألمحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، شتنبر 2005، ص، 51 .

الدراسات والأبحاث ذات البعد الوطني، وبغض النظر عن هذه الاستثناءات، فإن كل نفقات الاستثمار، وكذا التسيير المندرجة في إطار الميزانية العامة للدولة تكون قابلة للتوزيع جهويا.[299]

وفي السياق ذاته، أصدر وزير المالية منشورا بتاريخ 17 يناير 2005، يهدف إلى ملاءمة تبويب الميزانية مع البعد الجهوي، ليصبح تبويب الميزانيات القطاعية يرتكز على رموز خاصة بكل جهة على حدة، إذ، تحول ترقيم كل فصل من رقمين إلى أربعة أرقام، وتم تقسيم كل فصل إلى 16 قسم عربي، حتى تتلاءم مع عدد الجهات بالمغرب، ويهدف هذا التبويب الذي تم تتميمه ابتداء من ميزانية 2007 على مختلف أصناف نفقات التسيير، إلى ترسيخ البعد الجهوي في تدبير الميزانية، الذي يحرص على ضمان شفافية برمجة المشاريع بين مختلف الجهات، وكذلك ترشيد النفقات العامة.[300]

وقد عمل المشرع على تكريس هذا التصور في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، من خلال تبويب فصول الميزانية العامة، والبرامج المتعددة السنوات لمختلف الوزارات بحسب الجهات، بغية إبراز ما يخصص لكل جهة من الإمكانيات المالية العمومية، سواء في شكل حصص من العائدات الجبائية للجماعات الترابية، أو في شكل منح، أو تحملات تتكفل بها إدارة الدولة في مجال الاستثمار، والمرافق العمومية.

وفي نفس الاتجاه كرس المرسوم الجديد المتعلق بإعداد، وتنفيذ قوانين المالية هذا التوجه، من خلال المادة الثالثة والعشرين منه.[301]

وقد تطلب تأسيس مبدأ إعادة قانون المالية وفق منطق النتائج، مراجعة تبويبات الميزانية العامة وإصلاح تصنيفاتها، بغية الانتقال من منطق تقديم الاعتمادات حسب التصنيف الإداري، إلى منطق جديد ترتكز فيه الميزانية على البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، وكذا بغية تسهيل قراءة ميزانية الدولة.

---

[299] دور وزارة الاقتصاد والمالية في مواكبة التنمية الجهوية، مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 25 يناير 2015، ص، 6.

[300] محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دون ذكر دار النشر، الطبعة الأولى لسنة 2001، ص، 110.

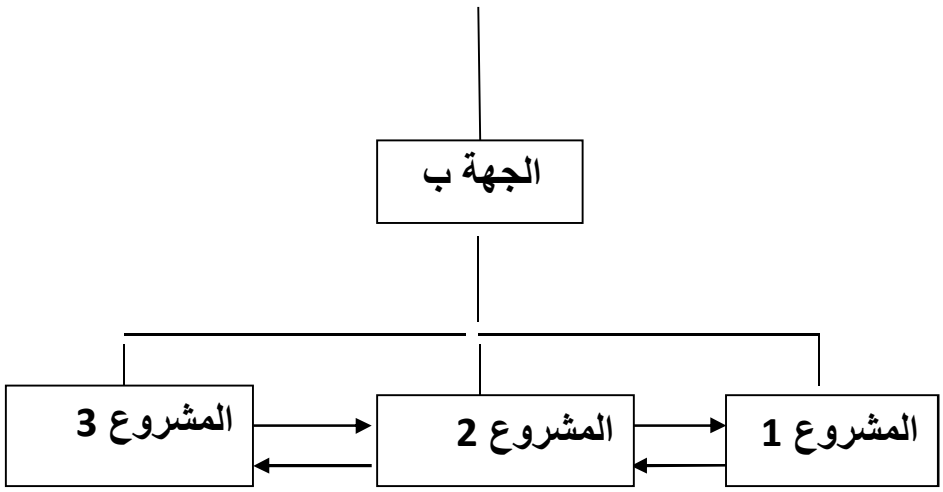
[301] ـ تنص المادة 23 من مرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436(15يوليو 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (16يوليوز 2015)، ص 6495 على أنه: " يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح من الآمرين بالصرف المعنيين أن يأذن بموجب مقرر للآمرين بالصرف وللآمرين المساعدين بالصرف القيام بتحويلات الاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج".

وتتمثل الهيكلة الجديدة للميزانية عند البرمجة، والتي ستطبق على مختلف مكونات الميزانية في الباب ثم الفصل ثم البرنامج ثم الجهة ثم المشروع، على أن تقدم الإنجازات على مستوى السطر للبرلمان في إطار مشروع قانون التصفية.[302]

إن الهيكلة الجديدة للميزانية العامة، تهم تجميع الموارد المالية حول البرامج التي يتم تبيان توزيعها حول الجهات، وتوضيح أهدافها، وقياسها بواسطة مؤشرات قياس النتائج، وكذا مواكبة مسلسل الجهوية المتقدمة، وتعزيز اللاتمركز الإداري، بالموازاة مع وضع إطار مناسب للتعاقد بين المصالح المركزية للوزارات مع مصالحها اللاممركزة.

كما سيتم توزيع البرنامج حسب الجهات، وعبر مجموعة من المشاريع[303] ، وذلك وفق الشكل التالي:

المبيان رقم 1: توزيع برامج الميزانية العامة[304]



المصدر: تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13

فالتوزيع الحالي لبرامج الميزانية العامة، سيعمل على منح مزيد من حرية التصرف للمدبرين، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وتقييم النتائج، وسيمنح للمدبرين إمكانية إعادة

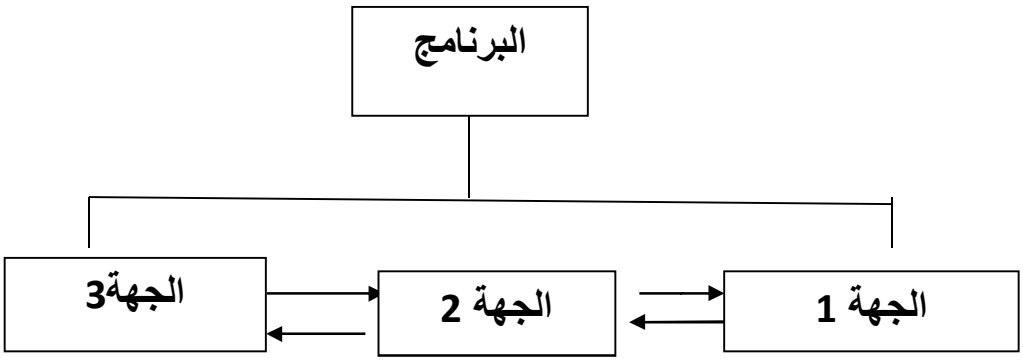
[302] المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية

[303] طارق لباخ، البعد الجهوي في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015 مطبعة يزناسن، سلا، ص، 116.

[304] ـ المصدر: تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، بمناسبة اليوم الدراسي بمجلس النواب بتاريخ 12 يونيو 2012، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية، ملحق مجلة الحقوق، العدد السادس، ص، 7.

توزيع الاعتمادات بين الأسطر على مستوى نفس البرامج، وبين المشاريع داخل نفس البرنامج وبنفس الجهة، كما أنه سيكون بإمكان المدبرين إعادة توزيع الاعتمادات بين جهات نفس البرنامج، بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية، وذلك حسب الشكل التالي:

المبيان رقم 2: توزيع برامج الميزانية العامة بين الجهات[305]



المصدر: تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13

وتجدر الإشارة إلى أن إدراج البعد الجهوي في القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، لا يتجسد فقط في إعادة هيكلة تبويبات الميزانية العامة حسب الجهات، بل في تعزيز التعاقد المالي بين الدولة والجهات كذلك.

الفرع الثاني: تقوية شفافية المالية العمومية

يهدف القانون التنظيمي لقانون المالية إلى تقوية شفافية المالية العمومية، وذلك من خلال، إدراج مبدأ صدقية الميزانية، التي بمقتضاها يجب أن تكون التوقعات، والحسابات الميزانياتية مقروءة، ونزيهة واضحة وشفافة (الفقرة الأولى)، وبإغناء المحاسبة الموازناتية بنظام للمحاسبة على أساس الاستحقاق، ومحاسبة التكاليف، نظرا لأهمية اعتماد محاسبة تحليلية في ضمان شفافية الميزانية، وإعطاء معلومات كافية حول سير العمليات المالية (الفقرة الثانية)، وأخيرا باعتماد البرمجة المتعددة السنوات، كأداة لتحقيق نجاعة وفعالية السياسات العمومية (الفقرة الثالثة).

[305] نفس المرجع، نفس الصفحة.

الفقرة الأولى: إدراج مبدأ صدقية الميزانية

تعتبر قاعدة صدقية التوقعات، والحسابات الميزانياتية[306]، قاعدة حديثة تتفرع من مبدأ الحكامة الجيدة في مجال التدبير العمومي، إنها ترجمة لمعاني الشفافية، والنزاهة، والوضوح التي يجب أن يرتكز عليها إعداد، وتنفيذ الميزانية العامة للدولة، فضلا على أنها تمكن البرلمان من ممارسة سلطته المالية على الوجه الأكمل.

وينص مبدأ صدقية الميزانية على أن الأرقام الواردة في القانون المالي، والمتعلقة بالتكاليف والموارد، يجب أن تكون على درجة عالية من الصدقية، وقريبة أكثر من الحقيقة، ولا يمكنها أن تكون كذلك، بدون أن تنبني على معطيات حقيقية، وعلى توقعات تراعي الظرفية الاقتصادية، ومستوى التوازنات المالية للبلاد، كما أن هذا المبدأ يحث على صدقية الحسابات المقيدة في سجلات الموارد، والنفقات، والذي يتعين أن يستجيب لمتطلبات الاستحقاق.

ويسمح إعمال هذه القاعدة بتحقيق هدفين اثنين هما:

ـ ضمان مقروئية، ونزاهة، وصدق التوقعات، والحسابات المالية للدولة.

ـ تمكين صانع القرار المالي،ومراقب ومقيم هذا القرار من معطيات، ومؤشرات وأرقام لا يعتريها الخطأ، ولا يتخللها الشك.

وإذا كانت القواعد التقليدية للميزانية العامة تكتسي طابعا قانونيا وتقنيا، فإن قاعدة الصدقية تعتبر قاعدة ذات عمق سياسي، بمقتضاها يجب أن تكون التوقعات، والحسابات الميزانياتية مقروءة، ونزيهة، وواضحة وشفافة.

وإذا كان التشريع الفرنسي قد أدمج، من خلال القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي رقم 2001/692، مبدأ جديدا، وهو مبدأ الصدقية[307]، فإن المشرع المغربي قد حدا حذوه في الإصلاح الميزاني والمحاسبي الأخير، الذي عرفه القانون التنظيمي لقانون المالية في المادتين 10 و 31.

---

306 Assou Mansour, à la sincérité des prévisions et des comptes budgétaire : une exigence démocratique, revue marocaine des finances publiques, n° 3 , pp, 9-14 .

307 Jean-Philippe Vachia , l'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier, RFFP, n° 91 septembre 2005, pp, 173-199.

ويعكس مفهوم الصدقية، كما ظهر في القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي منظورين مختلفين:

ـ الصدقية، مبدأ ميزاني الذي يطبق على ميزانية الدولة، كما أعدت في إطار قوانين المالية الأساسية والتعديلية.

ـ الصدقية مبدأ محاسبي يتطلب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لذمتها المالية ووضعيتها المالية، الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قانون التصفية، حيث تتطلب الصدقية " صحة الحسابات ".[308]

قاعدة صدقية التوقعات، والحسابات الميزانياتية قاعدة قضائية أقرها اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، قبل أن يقرها القانون التنظيمي لقانون المالية المذكور أعلاه، ففي قراره الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1994 [309]، قبل المجلس الدستوري الفرنسي، على إثر طعن تقدم به الفريق الاشتراكي بالجمعية الوطنية، مراقبة مدى صدقية تقديم قوانين المالية. كما أوضح المجلس الدستوري، مضمون الالتزام بصدقية القوانين المالية في قراره بتاريخ 25 يوليوز 2001.

وقد ارتقى هذا المبدأ إلى مرتبة قاعدة قانونية بفضل القضاء الدستوري الفرنسي[310] الذي يرجع إليه الفضل في التنصيص عليه دستوريا، وكذلك الأمر بالنسبة للقانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية رقم 692-2001 الصادر في فاتح غشت [311]2001، حيث ينص في مادته 27، أن " حسابات الدولة يجب أن تكون قانونية وصادقة، وأن تعطي صورة حقيقية للملك العام ووضعيته المالية ".

---

[308]ـ أحمد حاسون، محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي،... مرجع سابق، ص، 82.

[309]ـ إن مبدأ صدقية الحسابات في التجربة الفرنسية قد تم استحضاره بشكل متواتر في العديد من قرارات المجلس الدستوري الفرنسي قبل أن يصبح مقتضى قانوني، يراجع في هذا الصدد:

Michel Lascombe et Xavier vandendriessche, « conseil constitutionnel et cour des comptes : plaidoyer pour une coopération renforcée », in Etudes en l'honneur de Loïc Philip, constitution et finances publiques, économica Paris, 2003,p, 445.

[310] *L'article 27 de la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances*

[311]أقر المجلس الدستوري الفرنسي هذا القانون التنظيمي بموجب قراره رقم 448-2001 الصادر في 25 يوليوز 2001، وقد دخل هذا القانون حيز التطبيق ابتداء من 1 يناير 2005 (ج .ر، 2 غشت 2001).

كما أن المادة 32 من نفس القانون التنظيمي أكدت بأن " تقدم قوانين المالية بصورة صادقة مجموع موارد، ونفقات الدولة بناء على المعطيات المتوفرة، وتوقعات تراعي الظرفية الاقتصادية".

وقد كرس القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، قاعدة صدقية التوقعات التي تنبني عليها قوانين المالية ضمن المادة 10 منه، التي تنص على : " تقديم قوانين المالية، بشكل صادق، مجموع موارد وتكاليف الدولة، ويتم تقديم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها ".

فالمعطيات، والمؤشرات، والفرضيات التي توضع تقديرات قانون مالية السنة والتي على أساسها يجب أن تكون سليمة، وصحيحة، ومطابقة للواقع، دون زيادة أو نقصان، وبعيدا عن أي تضليل أو مغالطة، فالمدخلات الفاسدة لا يمكن أن تنتج عنها إلا مخرجات فاسدة.[312]

إن قاعدة الصدقية لا تنسحب على توقعات الميزانية فقط، بل تشمل كذلك الحسابات، حيث تنص الفقرة 4 من المادة 31 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية على أنه " يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون، وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لثروتها، ولوضعيتها المالية"، وقد أناط المشرع بالمجلس الأعلى للحسابات مسؤولية "التصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها ".[313]

كما عهد المشرع كذلك إلى المحاسبين العموميين بمهمة " السهر على احترام المبادئ والقواعد المحاسبية من خلال التأكد على الخصوص من احترام صدقية التسجيلات المحاسبية، واحترام المساطر، وجودة الحسابات العمومية.[314]

ولتدعيم مبدأ الصدقية، فقد جاء دستور 2011 ببعض التدابير التي من شأنها أن تساعد البرلمان وناخبيه في التحقق من المعلومات التي تصدرها الهيئة التنفيذية[315]، لذلك فقد نص الفصل 102 على أنه " يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع

---

[312]عسو منصور، قانون الميزانية العامة، ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص، 93.

[313]الفقرة 5 من المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13

[314]- الفقرة 3 من المادة 33 من نفسالقانون التنظيمي

[315]- ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى 1439(22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات

إلى مسؤولي الإدارات العمومية، والمؤسسات، والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء التابعين لهم، وتحت مسؤوليتهم"، كما أن الفصل 27 من الدستور ينص في فقرته الأولى على أن " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام...".

وقد صدر القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقفي الحصول على المعلومة في 22 فبراير 2018 [316].

إن مبدأ الصدقية يفرض أن توفر وثائق الميزانية، والمحاسبة المتعلقة بالتوقعات والتنفيذ، للأطراف المعنية بما فيها المواطنين، والبرلمان، والمجلس الأعلى للحسابات، والمجتمع المدني، جميع المعلومات التي تمكن من قراءة واضحة للمالية العمومية ومن المساءلة وتقييم السياسات العامة.[317]

الفقرة الثانية: إغناء المحاسبة الموازناتية بنظام للمحاسبة على أساس الاستحقاق ومحاسبة التكاليف

ثقافة الإدلاء بالحساب، ليست ثقافة دخيلة أو جديدة في المغرب، لقد عرف النظام المالي الإسلامي، والمغربي منذ القدم، شعبة أو ديوانا أو أمينا للحسابات، غير أن واقع الحال يشهد على أن هذه الآليات كانت في أغلب الأحيان صورية ومحدودية الفعالية، إن لم تكن معطلة الأداء[318].

ويعتبر إعداد الحساب، ومسكه، والإدلاء به، والتصديق عليه، أحد المداخل الرئيسية الضامنة لشفافية تدبير المال العام، وتحصينه ضد كل مظاهر الفساد، والكفيلة بوضع قاعدة للمعطيات، والمعلومات المالية التي من شأنها أن تساعد على إجراء الرقابة المالية، وتقييم السياسات العمومية، واتخاذ القرار المالي.

---

[316] عبد النبي أضريف، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي لمالية الجديد، دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015، ص، 98 .

[317] كلمة للخازن العام للمملكة، السيد نور الدين بنسودة، في ندوة نظمت يوم السبت بالرباط بتاريخ 8 يونيو 2019، تحت عنوان صدقية الميزانيات والحسابات العامة شرط ضروري ولكنه غير كاف لتدبير المالية العمومية، انظر:
www.https//hadatcom.com
تاريخ الزيارة 8 أكتوبر 2019.

[318] ـ عسو منصور قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، مرجع سابق، ص، 201.

لقد ربط دستور المملكة لعام 2011 " المسؤولية بالمحاسبة "[319]، كما أناط بالمجلس الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية للحسابات، مسؤولية تدقيق، ومراقبة حسابات الدولة، والجهات، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والأحزاب السياسية، وغيرها.

كما أن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية جاء مكرسا بدوره لهذا التوجه، بتخصيصه للفصل 3 منه لموضوع "حسابات الدولة "،علما بأن دينامية إصلاح محاسبة الدولة،بدأت منذ سنة 2010 بمراجعة المرسوم الملكي الصادر في 21 أبريل 1967 المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية.

وقد شكل إصلاح محاسبة الدولة أحد الأوجه الأكثر أهمية في مسار الإصلاح، لكونه يمس صلب سير الدولة من جهة، ولأنه يعتبر ضمانة لتحقيق الشفافية، والحكامة المالية الجيدة من جهة أخرى.[320]

ويكتسي إصلاح محاسبة الدولة طابعا استراتيجيا، وليس تقنيا فقط، يهم تنظيم، وتسيير أجهزة الإدارة، ودواليب الدولة ذاتها، كما أنه يساعد على التوقع، واتخاذ القرار، والقيادة، هذا فضلا عن أنه، يضمن إلى حد كبير شفافية، ومقروئية، وصدقية حسابات الدولة، ومن إيجابيات هذا الإصلاح كذلك، أن إنجازه يستوعب التوفر على قاعدة واسعة، ودقيقة من المعطيات المالية الأمر الذي سيسمح بتدفق، وانسياب المعلومات المالية تجاه المواطن، والبرلمان، وكافة الفاعلين المعنيين بمالية الدولة.

لقد أصبح البرلمان مع الدستور الجديد،مطالبا بالمساهمة في وضع السياسات العمومية، ومواكبة، وتتبع تنفيذها، واقتراح التعديلات المناسبة لتقويم أغراضها، وتقييمها، ولن يتأتى ذلك إلا بتعزيز مبدأ الشفافية، والحكامة الجيدة، وإصلاح الميزانية، وآليات تدبيرها، وتفعيل مبدأ المساءلة، وتقييم النتائج.

---

[319]- تقرير بنك المغرب على السنة المالية 1989، ص، 92.

[320]*Abdelkrim Guiri, la réforme de la comptabilité de l'Etat, revue AlKhazina, n° 6, Août 2011, p, 4.*

إن تحقيق مختلف هذه الأهداف يمر عن طريق تبني، واعتماد الآليات الحديثة للتدبير المالي، وتعتبر المحاسبة إحدى هذه الآليات التي لابد من تحديثها لأهميتها في المساهمة في تحقيق الغايات السالف ذكرها.

تم تقعيد هذا الإصلاح المحاسبي عبر محطتين أساسيتين، تم خلالهما وضع الإطار القانوني والمؤسساتي المرجعي المنظم لحسابات الدولة.

ـ تمثلت المحطة الأولى في صدور المرسوم رقم 02.09.608 بتاريخ 27 يناير 2010 القاضي بتغيير وتتميم المرسوم الملكي رقم 66.330، المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية.

ـ أما المحطة الثانية، فقد اقترنت بإقرار القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية بتاريخ 02 يونيو 2015، الذي خصص خلافا للقوانين التنظيمية لقوانين المالية السابقة، الفصل الثالث منه لحسابات الدولة.[321]

ويمكن حصر أهم جوانب التجديد التي جاء بها إصلاح محاسبة الدولة فيما يلي:

ـ اعتماد " نظام محاسبة السنة" بدل " نظام محاسبة الصندوق"، أو الخزينة.

ـ التنصيص لأول مرة في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية على " حسابات الدولة "التي يتولى المحاسبون العموميون إعدادها ومسكها، برسم كل سنة مالية.

ـ تكريس قاعدة "صدقية حسابات الدولة ".

ـ إقرار مبدأ التصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها"[322].

وقد تعددت تعاريف المحاسبة وتطورت أهدافها، وهي حسب جمعية المحاسبين القانونيين الأمريكيين: " فن تسجيل، وتبويب، وتلخيص العمليات، والأحداث بطريقة ذات دلالة، وعلى

[321]تنصيص القانون التنظيمي رقم 130.13 على حسابات الدولة جاء استجابة للعديد من المبادرات والمقترحات أهمها، تقرير برلماني اقترح ضمن النقطة السابعة منه، ضرورة إدراج ثلاثة أصناف من الحسابات "محاسبة ميزانياتية، محاسبة عامة، محاسبة تحليلية) في إطار القانون التنظيمي للمالية وذلك تيسيرا لقراءة الميزانية.

[322]ـ تم إقرار هذه القاعدة بموجب الفقرة الخامسة من المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية التي نصت على أن " يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالتصديق على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها "، وسيدخل هذا الإجراء البالغ الأهمية حيز التنفيذ، طبقا للفقرة 4 من المادة 70 من القانون التنظيمي المذكور، ابتداء من فاتح يناير 2020.

أساس نقدي، ثم عرض النتائج "[323]، كما تعرف بأنها تقنية لتسجيل الأحداث المرتبطة بوضعية معينة، تمكن من الحصول على خلاصات موجهة لإعطاء معلومات على هذه الوضعية[324].

ولدراسة مدى إسهام المحاسبة بمختلف أنواعها في تقوية المهام الرقابية والتقييمية للبرلمان، ومساعدته في مراقبة الأموال العمومية وتقييم تدبيرها، على ضوء المستجدات الدستورية، وما جاء به إصلاح القانون التنظيمي للمالية من مقتضيات، سيتم التطرق لكل صنف من أصناف حسابات الدولة الثلاثة على حدة :

1- المحاسبة الميزانياتية:

تهدف المحاسبة عموما إلى بيان، ومراقبة العمليات المتعلقة بالميزانية والمالية، وكذا إخبار سلطات المراقبة والتسيير، ومن هذا المنظور، تعد محاسبة الميزانية من أنماط المحاسبة التقليدية، إذ، تعد الأقدم بالمقارنة مع المحاسبتين المنصوص عليهما في القانون التنظيمي لقانون المالية، ونقصد المحاسبة العامة للدولة ومحاسبة تحليل التكاليف، وبصفة عامة لم تعرف هذه المحاسبة تغييرا كبيرا، إذ، ظلت مرتبطة بوظيفة تتبع تنفيذ العمليات المالية المدرجة في قانون المالية[325].

وتشمل المحاسبة الميزانياتية على:

- المداخيل: تدرج في حسابات السنة المالية التي يتم خلالها تحصيلها من طرف المحاسب العمومي.

- النفقات: يتم إدراجها في حسابات السنة المالية التي يؤشر خلالها المحاسبون المكلفون بتخصيص النفقات على الأوامر بالصرف أو الحوالات، وتؤدي هذه النفقات وجوبا، من اعتمادات السنة المذكورة، أيا كان تاريخ الدين.[326]

وعلى هذا النحو، فقد كرس القانون التنظيمي لقانون المالية محاسبة مداخيل، ونفقات الميزانية التي توصف أحيانا، بمحاسبة الصندوق، وترتبط بمنطق الخزينة.

---

[323] محمد الفيومي، أصول المحاسبة في المنشأة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1998، ص، 39.

[324] *Jean Paul Millot, comptabilité budgétaire et comptabilité général, séminaire régional sur la comptabilité de l'Etat : les bonnes pratiques et les normes internationales, Douala, Hôtel sawa, 26 au 29 octobre 2009,(non paginé).*

[325] أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية دراسة مقارنة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي/ يناير 2016، ص، 83.

[326] - المادة 32 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية

إن المعطيات والمعلومات التي توفرها هذه المحاسبة حين توجه إلى البرلمان، فإنها تصبح أداة للمراقبة، والتتبع، والتقييم، بالرغم من أنها محاسبة الصندوق، وترتكز أساسا على المداخيل والمصاريف، وتغيب الاهتمام بالأصول المادية وتحليل التكلفة.

وإذا كانت محاسبة الصندوق من منظور الفقه المقارن، تستجيب جيدا لهدف الامتثال للترخيص البرلماني، وبيان مدى الالتزام به فهي لا تسمح، لا بتدبير الأموال العمومية، ولا بتقديم صورة حقيقية، وصادقة عن الوضعية المالية، والذمة المالية، كما تكشف الممارسات المالية والمحاسبية الدولية أن محاسبة الميزانية تعاني من غياب جملة من القواعد الواضحة والمحينة، لاسيما فيما يتعلق بحوسبة الالتزامات، أي تسجيل الالتزامات في المحاسبة[327] واستنادا لذلك دافع بعض الدارسين عن كون الانتقال إلى محاسبة السنة المالية هو الوسيلة الفعالة للتغلب على عيوب، وأوجه قصور محاسبة الميزانية، وهذا يسمح بالانتقال من محاسبة التسجيل إلى محاسبة القرار.

2- المحاسبة العامة:

تعد المحاسبة العامة الأكثر ابتكار، من كل المحاسبات، لأنها توفر معلومات مالية إما منشورة، وإما معروفة سلفا، لكن أكثر موثوقية،[328] فهي تشكل، بذلك، إطارا جيدا للمعلومات المالية، ومن منظور جانب من الفقه الفرنسي تعد المحاسبة العامة للدولة أداة لمراقبة التسيير ونجاعة الأداء، وهي محاسبة للسنة المالية مقتبسة من تلك المتعلقة بالمقاولات في القطاع الخاص.[329]

وفي هذا السياق، نصت المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، على محاسبة عامة لمجموع عمليات الميزانية، ويهدف المشرع من ذلك إلى إغناء محاسبة مداخيل ونفقات الميزانية، التي تقوم على محاسبة الصندوق، بإحداث محاسبة عامة للدولة تقوم على أساس الاستحقاق، وتشمل مجموع عمليات الدولة، وقد أوضحت الفقرة الثانية من

---

327 Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre lassale, finances publiques, 10 e édition, LGDJ, paris, 2010, p, 510 .

328 Alventosa Jean- Raphael, Lefas, Patrick, et Goubault Julien,« la première certification des comptes de l'Etat », RFFP, n° 39 septembre 2007, p, 43 .

329 Michel Bouvie,Esclassan (M.Ch) et lassale (j.p), op.cit, p, 509.

المادة 33 من نفس القانون التنظيمي، أن المحاسبة العامة للدولة، تقوم على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات.

إن المحاسبة العامة تتيح إمكانية وضع البيان الختامي، الذي يقدم صورة عن الذمة المالية للسلطات العمومية التي تضطلع بمهام المراقبة والتسيير، وتمسك هذه المحاسبة طبقا للدليل العام للمعايير المحاسبية.[330]

وهكذا فإن المحاسبة تتجاوز منطق التحصيل والصرف، وتهتم بالممتلكات والحقوق الثابتة، وتقوم الدولة بمسك محاسبة عامة لمجموع عملياتها ويجب أن تكون حسابات الدولة شرعية وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لثروتها، ولوضعيتها المالية حسب القانون التنظيمي لقانون المالية.

إن المحاسبة العامة يجب أن تستجيب، أساسا، لانتظارات الدولة، والتي تختلف حسب وضعيتها باعتبارها، إما مالكا أو مساهما أو سلطة وصاية، وإذا كانت المحاسبة الميزانياتية تقدم للبرلمان بيانات تهم تنفيذ القانون المالي، ومدى احترام الحكومة لالتزاماتها في مجال صرف، وتحصيل الأموال العمومية، فإن المحاسبة العامة تعتبر أعم وأشمل بحيث تقدم لنواب الأمة صورة حقيقية لثروة الدولة، ووضعيتها المالية.

إن تنصيص القانون التنظيمي لقانون المالية على قيام الدولة بمسك محاسبة عامة، واشتراطه شرعية وصدقية حسابات الدولة، وأن تعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية، تعتبر بمثابة تحول جذري ومهم، إذ، ستصبح الدولة من خلال أجهزتها مطالبة بمسك محاسبة عامة تتوفر على هذه الشروط ، وستتيح هذه الآلية للبرلمان إمكانية الحصول على المعلومات، والمعطيات التي تقدمها هذه المحاسبة، الشيء الذي سينعكس بشكل إيجابي على مهامه في مجال المراقبة والتقييم.

3- المحاسبة التحليلية:

يخول المشرع للدولة إمكانية مسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج[331]، وهكذا فبالإضافة إلى محاسبة ميزانية للمداخيل، والنفقات، والمحاسبة

---

[330]- عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الدراسية 2013-2014، ص، 114 .

العامة للدولة، أسس القانون التنظيمي لقانون المالية،محاسبة موجهة لتحليل تكاليف مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج، لقد تم إحداث هذه المحاسبة بحيث يمكن تحديد تكلفة البرامج والسياسات العمومية، وانطلاقا من ذلك أصبحت الدولة ملزمة، ابتداء من فاتح يناير 2020، بالقيام بمسك محاسبة لتحليل تكاليف مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

وسيسمح اعتماد محاسبة تحليلية، إلى جانب المحاسبة العامة، ومحاسبة الميزانية، بحصر مجموع أنشطة الدولة، وممتلكاتها، وتتبع أفضل للمشاريع والبرامج العمومية، وإنتاج معلومات محاسبية موحدة وصادقة، وتعكس صورة حقيقية لثروة الدولة، ووضعيتها المالية[332]، ومن مبررات اعتماد المحاسبة التحليلية أن اتخاذ القرارات الصحيحة، ومراقبة نتائجها المادية، أضحى يتوقف بشكل كبير على مدى توفر معلومات تتصف بما يكفي من الدقة والمصداقية، لكي تنبني عليها مختلف التحليلات، والمقارنات التي يفترض أن تحكم مسلسل اتخاذ القرارات.

وهكذا، يتبين أن هذه المحاسبة تبتغي قياس كل سياسة عمومية، بتحليل تكاليف مراكز المسؤولية داخل المؤسسة لتجنب التبذير، وتحسين التسيير من خلال اتخاذ القرارات التصحيحية، لتجاوز كل الانحرافات بغية تحقيق الأهداف المسطرة بنجاعة وفعالية، ولكي تقوم بأداء أدوارها، يجب تزويدها بكل المعلومات، والمعطيات التي تحتاجها، والتي تعمل على تجميعها، وتحليلها، وخاصة تلك المرتبطة بالتكاليف، وتوزيع المصاريف.

ونظرا لأهمية اعتماد محاسبة تحليلية في ضمان شفافية الميزانية، وإعطاء معلومات كافية حول سير العمليات المالية، مما يتيح مقروئية أحسن لوثائق الميزانية، وسهولة الولوج إلى المعلومة من كل الأطراف المتدخلة في التدبير المالي، كان لابد من العمل على تعديل المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13، وإلزام الدولة بمسك محاسبة تحليلية لأنها الكفيلة بتقديم المعلومات، والمعطيات التي ستساهم في الارتقاء بالتدبير المالي للحكومة، إلى جانب مساعدة البرلمان في الاطلاع بمهمتي مراقبة الأموال العمومية، وتقييم السياسات العمومية، التي تتطلب تقييم الأداء المالي، والوقوف على مدى إنجاز الأهداف المسطرة،

---

[331]- الفقرة 3 من المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

[332]أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص، 89 .

والاطلاع على المؤشرات باعتبارها نظاما للقياس. كما أن معرفة سعر تكلفة المنتوج أو الخدمة المقدمة، ستتيح للبرلمان إمكانية تقييم البرامج واقتراح التوصيات، فالمحاسبة التحليلية تساعد على اتخاذ القرارات التصحيحية للحد من الفوارق والانحرافات التي تظهر بمقارنة الإنجازات مع التوقعات.

يتبين مما سبق أن لكل محاسبة أهميتها، ودورها في تنوير البرلمان، وتزويده بالمعلومات، والبيانات المختلفة، والتي تيسر له القيام بمهمتي الرقابة، وتقييم السياسات العمومية، وما يرتبط بها من أموال عمومية.[333]

الفقرة الثالثة: اعتماد البرمجة متعددة السنوات: أداة لتحقيق نجاعة وفعالية السياسات العمومية

تعد برمجة الميزانية العامة لثلاث سنوات، استثناء بالنسبة لمبدأ سنوية الميزانية، هذه الإستراتيجية في تدبير اعتمادات الميزانية العامة على المدى المتوسط، تمكن من رسم أهداف واضحة، وتتجاوز النظرة الضيقة لسنوية الميزانية، وتجعلنا أمام سياسات عمومية حقيقية، الهدف منها الحصول على الجودة والفعالية، بدل السياسات السنوية التي تبقى في الغالب استراتيجيات ترقيعية، وموسمية، وتفتقد إلى الرؤية المستقبلية، والاستمرارية[334].

إن الدستور الجديد أضاف مقتضى أساسيا، يتعلق الأمر بما يسمى بالمخطط التنموي الاستراتيجي، إذ، بالإضافة إلى ما يعنيه المخطط من صنع الاختيارات، اعتمادا على الوسائل والأهداف، فإن إستراتيجية المخطط تحمل معنى إضفاء النظرة الطويلة الأمد والشمولية، بمعنى أن هذا النص لا يعمل إلا على تأكيد المدى البعيد في تحقيق الأهداف، بل، منظورية لا يمكن أن تتحقق إلا في إطار تعدد السنوات، وخاصة فيما يرتبط بالاعتمادات التي يجب أن تغطي تكاليف المخطط، وحينما يكون استراتيجيا، وهو نفس الأمر الذي يتأكد من خلال مواد القانون التنظيمي الجديد، وخاصة المادة 5 منه، والتي تنص على أنه " يتم إعداد قانون المالية للسنة استنادا إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات،

---

[333]- عبد الواحد العسلي، المحاسبة والرقابة البرلمانية: قراءة في القانون التنظيمي رقم 130.13، مرجع سابق، ص، 248.

[334]طارق لباخ، إصلاح الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق بسلا، السنة لدراسية 2015/2014،ص، 86.

وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية، والاقتصادية، والاجتماعية للبلاد.

تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد، وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات، اعتمادا على فرضيات اقتصادية، ومالية واقعية ومبررة، ويحدد مضمون هذه البرمجة، وكيفيات إعدادها، بنص تنظيمي.

إن المادة 5 من القانون التنظيمي للمالية، تتقدم على أنها تترك بالكتلة التدبير بالوسائل إلى تدبير أكثر حكامة، هو التدبير بحسب النتائج، يظهر ذلك جليا من إشارة المادة الصريح إلى البرمجة التي سيتم إعداد قانون مالية السنة على أساسها.

فالبرمجة تعني بالدرجة الأولى أن المغرب عبر هذه المادة، يقر مبدأ وضع الميزانية طبقا للأهداف، وليس الوسائل.

ومن تم، فالبرنامج يجعل المقررين والسياسيين، أو المدبرين يتوقفون عن التفكير فقط عبر الوسائل، وأن الاعتمادات الموجهة إلى تحقيق نشاط ما، أو مجموعة منسجمة من الأنشطة، والتي ترتبط بنفس الوزارة، يقع تجميعها في إطار برنامج واحد، لأن هذه الأنشطة موجهة إلى تحقيق أهداف محددة هي الصالح العام.[335]

ويمكن القول إن القانون التنظيمي للمالية اليوم، يذكر بما حصل في فرنسا منذ ما يزيد عن عشر سنوات، حينما اعتبرت مرجعية تدبيرية[336]، فالأمر إذن، يتعلق بتدبير ميزانياتي وفقا للنتائج، ويمكن تعريف النتيجة بأنها تغيير في وضعية قابلة للوصف والقياس، وتنبثق عن علاقة سببية[337]، وإذا كانت المادة 5 من القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية، قد دشنت لمرحلة البرمجة بما تحيل عليه من نتائج وأهداف، فإنها قرنت ذلك ببعد زمني هو ثلاث سنوات.

---

[335] Michel Bouvier, budget de l'état et finances publiques, cahier français, n° 329, p, 11.

[336] Marc Leroy, sociologie des finances publiques, paris, la découverte, 2007, p, 46.

[337] Abdeslam Nadah, l'approche budgétaire axée sur les résultats : quelles implications pour la bonne gouvernance au Maroc ? cahier du plan, n° 18 avril-mai 2008, p,32.

وباستقراء كل مضامين القانون التنظيمي لقانون المالية السابق[338]، يتضح بما لا يدع مجالا للشك، أن البرمجة المتعددة السنوات هي الأخرى مستجد.

وكذلك، المادة 17 التي تقضي بأن " توجه نفقات الاستثمارات بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الإستراتيجية، والبرامج متعددة السنوات، بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها...

فمن خلال هذه المادة يتقدم المخطط والبرنامج، كمعنيين بالنفقات الاستثمارية ذات البعد الزمني المتعدد، الشيء الذي لا يمكن نفيه على مواد أخرى من قبيل:

ـ المادة 18تحدد: " اشتمال الاعتمادات المتعلقة بنفقات الاستثمار على اعتمادات الأداء، واعتمادات الالتزام التي تشكل الحد الأعلى للآمرين بالصرف للالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المقررة".

تشكل اعتمادات الأداء المضافة إليها عند الاقتضاء، المبالغ المدفوعة من مرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة المشار إليها في المادة 22، ومن الحسابات الخصوصية المشار إليها في المادة 27، وأموال المساعدة المنصوص عليها في المادة 34، والاعتمادات المرحلة المنصوص عليها في المادة 63 أدناه، الحد الأعلى للنفقات الممكن الأمر بصرفها خلال السنة المالية.

تحدد اعتمادات الالتزام على الخصوص بناء على توقعات المخطط، والبرامج المنصوص عليها في المادة 17 أعلاه، فمضمون هذه المادة مثلا، ليس سوى تدقيق، أو تفصيل في اعتماد البرمجة المتعددة في سنواتها.

فمن الناحية المالية، كلما ظهر أن الأمر يتعلق باعتماد للالتزام، كلما عرف أن الأمر يتعلق بزمن متعدد في تنفيذ الاعتماد في سريانه على المستقبل، وهو الأمر الذي اعترف به المشرع المالي في هذا النص التنظيمي، وفيما يتعلق أيضا بميزانية خارج إطار ميزانية الدولة، من قبيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وكذلك بالنسبة للحسابات الخصوصية، حيث تم التنصيص في المادة 26 على أنه " ويمكن منح ترخيصات بالالتزام

[338]القانون التنظيمي رقم 17.98 الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.98.1389 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 3 دجنبر 1998.

مقدما لفائدة الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، وحسابات النفقات من المخصصات، بموجب قانون المالية للسنة في حدود مبلغ أقصى يقدره قانون المالية المذكور...".

غير أن حسابات معينة لا يمكن تمتيعها بالإمكانيات السابقة، من قبيل ما تم التنصيص عليه في المادة 16، والتي تنص على أن:

" الاعتمادات المفتوحة برسم نفقات التسيير اعتمادات سنوية ".

لا يمكن أن يتم منح ترخيصات بالالتزام مقدما بالنسبة لنفقات التسيير من الميزانية العامة.

إن الشيء نفسه بالنسبة للفقرة الثانية من المادة 17 والتي تقول: " لا يمكن أن تشتمل نفقات الاستثمار على نفقات الموظفين، أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق العمومية ".

ومما لا شك فيه أن نية المشرع المالي صارمة في اعتماد التعدد، ويتأكد هذا الأمر دون من خلال تجميع المادة 38، حيث ترى أن:

1ـ نفقات الميزانية العامة في ثلاث أبواب:

ـ الباب الأول: نفقات التسيير.

ـ الباب الثاني: نفقات الاستثمار.

ـ الباب الثالث: نفقات متعلقة بخدمة الدين العمومي.

2ـ تقدم نفقات الميزانية العامة داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج، وجهات ومشاريع، وعمليات.

وفي هذا الإطار يخضع تنفيذ النفقات المتعلقة بالدولة، أو الحسابات الخصوصية للخزينة، أو مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتعدد السنوات، وأن كل الاستثمارات المتعلقة بالميادين السالفة، يتوجب عليها إعمال هذا البعد الزمني.[339]

وبذلك فإن المرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 15 يوليوز 2015 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية[340] ينص في المادة الثانية على: " تطبيق المادة 5، والبند الثالث من

[339]ـ نجية العماري، البرمجة المتعددة السنوات في القانون التنظيمي للمالية الجديد، دفاتر الحكامة، العدد2، دجنبر 2015، ص،77.

[340]صادر بالجريدة الرسمية عدد 6378 في 16 يوليو 2015.

المادة 69 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 130.13، يتم إعداد قانون مالية السنة استنادا إلى برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات يتم تحيينها كل سنة.

يدعو رئيس الحكومة كل سنة، وفي آخر أجل أقصاه 15 مارس، بواسطة منشور الآمرين، إلى إعداد مقترحاتهم المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء.

تتم دراسة المقترحات المذكورة أعلاه، قبل 15 ماي، داخل لجان البرمجة، ونجاعة الأداء التي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية، وممثلين عن مصالح القطاعات الوزارية، أو المؤسسات المعنية.

كما أن المادة 3 من المرسوم تنص على أنه: " يقدم الوزير المكلف بالمالية في مجلس الحكومة، قبل 15 يوليوز من كل سنة، عرضا حول تقدم تنفيذ قانون المالية الجاري، كما يقدم برمجة موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات، بالإضافة إلى الخطوط العريضة لمشروع قانون مالية السنة الموالية ".

وبناء عليه تتعدد مزايا تعدد السنوات في تدبير النفقات، أجملها مؤسسوا القانون التنظيمي الفرنسي فيما يلي:

ـ رؤية جيدة حيث أن القيادة السليمة للمالية، يجب أن تكون ضمن منظور شمولي متعدد السنوات.

ـ فعالية قوية، بحيث إن التجارب أظهرت أن برمجة عامة بعيدة المدى، هي أكثر فعالية من توالي القرارات السنوية، لأنها تخلق الظروف المواتية لإعداد إستراتيجية منسجمة للتحكم في المالية.

ـ مسؤولية ممتدة: بمعنى أن الميزانية المتعددة السنوات، تصاحب بتحميل المسؤولية بشكل قوي للمدبرين الذين يتوفرون على رؤية موسعة في استعمال الوسائل.

فالبرمجة المتعددة السنوات تقدم مزية وضوح الرؤية للفاعل العمومي في المجال العمومي، تساعده في ذلك شمولية العمليات المالية التي موضوعها البرنامج، بل إن ذلك يفرض انفتاحه على الإستراتيجية التي هي دون شك غاية السياسات العمومية[341].

[341] *Abdeslam Nadah, op, cit, p,37.*

إذن، هذه البرمجة المتعددة السنوات للنفقات، ليست إلا مكونا ميزانياتيا للتخطيط، وهكذا، وحتى تكون فعالة، يجب أن تنضوي، وأن تتأسس على مخطط اقتصادي، واجتماعي للتنمية، يحدد التوجهات، والمجالات الإستراتيجية، والأولوية للدولة، وكذا الأهداف والنتائج المنتظرة.

ولعل أهم ما تخوله البرمجة المتعددة السنوات، هو تقديم الحساب ونتائج تنفيذ البرنامج من قبل المسؤولين، بمعنى أن هذا النوع من التدبير يسير في نفس منحى الحكامة الجيدة، لأنه يفسح المجال لإقرار المسؤوليات التي هي مبدأ أساسي في الحكامة الجيدة.

إن تعدد سنوات تنفيذ بعض الميزانيات تحقق استمرارية بعض النفقات، واليوم بالنسبة للمغرب، وخاصة مع صدور القانون التنظيمي للمالية، فإن البرمجة المتعددة السنوات، تعني عدم تطبيق قاعدة السنوية على بعض النفقات لأن التطبيق الحرفي للمبدأ يؤدي إلى عرقلة الهدف الرئيسي من القانون التنظيمي للمالية، الذي ليس سوى تحسين فعالية النفقات العمومية عبر تنظيم سياسات متتالية خاضعة للمتابعات والرقابات.[342]

إن هدف من اللجوء إلى البرمجة المتعددة السنوات، هو تقوية استمرارية السياسات العمومية، عبر التأكد من تلاؤم آثارها الموازنية المستقبلية مع الإمكانات المالية للدولة، والإطار الماكرو- اقتصادي، كما أنها تمكن من تحسين فعالية التخصيص القطاعي للموارد، وتحسين نجاعة الإنجازات الموازنية، عبر منح القطاعات الوزارية منظورا جيدا فيما يتعلق بالبرمجة المتعددة السنوات، وأيضا عبر تقوية العلاقة بين الإستراتيجية القطاعية والميزانية السنوية.

[342]- كما جاء بالنسبة للقانون التنظيمي الفرنسي في كتاب:

Eric Péchillon, les finances publiques en 15 leçons, paris, Ed Ellipses, Collection, Concours administratifs, Sous- collection :Les mémentos, 2 édition actualisée 2009, p, 47.

المطلب الثاني: اندماج التقييم ضمن التدبير المرتكز على النتائج

منذ أن حاز المغرب على استقلاله عرف البلد إصلاحات دستورية، واكبتها إصلاحات للقوانين التنظيمية للمالية[343]، وإذا كانت جل هذه القوانين تشترك فيما بينها من حيث الشكل، فإن القانون التنظيمي رقم 130.13 جاء مخالفا لسابقيه من حيث الجوهر، ويأتي هذا التحول في سياق دولي فرضته توجهات الدول الرائدة في هذا المجال، والتي تبنت إصلاح قوانينها التنظيمية المتعلقة بالمالية باعتماد نموذج التدبير المتمحور على النتائج، وتجاوز المقاربة التقليدية التي تعتمد على منطق الوسائل، وهو ما كان مغيبا في القوانين التنظيمية السابقة، خاصة أمام عدم قدرة القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 14.00 على استيعاب، ومواكبة الآليات الحديثة للتدبير المرتكز على النتائج، حيث أصبح متجاوزا، مما تطلب اعتماد إصلاح تترجم مقتضياته مبادئ التبسيط، والتحديث، والملاءمة، وتربط الأموال العمومية بالأهداف والنتائج، وتربط المسؤولية بالمحاسبة باعتبارها أهم مقومات الحكامة المالية، وسيحاول المشرع من خلال إصدار القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية تجاوز هذه النقائص، عبر تنزيل ثقافة تدبيرية جديدة، تنبني على مبادئ النجاعة، وربط النفقات العمومية بتحقيق النتائج.

وقد انخرطت العديد من الدول في مسلسل من الإصلاحات الشاملة للقوانين التنظيمية للمالية، وذلك منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، فأخذت معظم هذه الإصلاحات منحى متقاربا يرمي إلى تحديث سياستها العمومية بتجاوز الصيغة التقليدية للتدبير المتمحور حول الوسائل، وتبني التدبير المرتكز على النتائج.

كما أن الانشغال بتطوير فعالية السياسات العمومية ليس بجديد، وتشهد على ذلك المسألة الجلية التي طرحت منذ سنوات، والمتعلقة بتقييم هذه السياسات، لكن الذي يبدو جديدا، منذ أوائل سنوات التسعينات، هو الربط الذي تم بشكل أو بآخر بين موضوع النجاعة

---

[343]- الظهير الشريف رقم 138.98.1 بتاريخ 7 شعبان 1419 موافق ل 26 نونبر 1998 بتنفيذ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 98-7.

- الظهير الشريف رقم 260.72.1 بتاريخ 9 شعبان 1392 موافق 18 شتنبر 1972 والمرسوم الملكي 66.331 الصادر في 10 محرم 1387 موافق 21 أبريل 1967 لتطبيق القانون التنظيمي للمالية المتعلقة بتقديم قوانين المالية.

- الظهير الشريف رقم 1.70.207 بتاريخ فاتح شعبان 1390(3 أكتوبر 1970) بمثابة القانون التنظيمي للمالية الجريدة الرسمية عدد 3022 مكرر، بتاريخ 05/10/1970، ص، 2415

والمسطرة الموازنية، فقد أظهرت على سبيل المثال دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية[344]، على أن حوالي ثلاثة أرباع (72%)،من دول المنظمة باتت تدرج معطيات حول النجاعة في الوثائق الموازنية المقدمة إلى البرلمان.[345]

في هذا الإطار، ومن أجل تفعيل مقتضيات الفصل 75 من دستور 29 يوليوز 2011، الذي ينص على أن إصدار قانون المالية يتم طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، جاء القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 لتكريس مقاربة التدبير بالنتائج عن طريق ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومسك محاسبة عامة لمجموع العمليات الموازنية، ومحاسبة تحليلية لكلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج.

عرف التدبير المرتكز على النتائج، أو منطق النجاعة، كخيار لقيادة السياسات العمومية، ثم تدبير الإدارات العمومية والتحكم في المالية العمومية،خطواته الأولى في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتشر، لاحقا، في بلدان أخرى، خاصة زيلاندا الجديدة، والمملكة المتحدة، وكندا، وبلجيكا، وسويسرا و فرنسا، وقد استفادت هذه الحركة كذلك من دعم المؤسسات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وغيرها)[346]، حيث لقيت مقاربة التدبير المرتكز على النتائج اهتماما دوليا بالغا لدى هذه المنظمات.

وبناء عليه، إذا كانت للقانون التنظيمي للمالية هذه الأهمية البالغة، فإلى أي حد يمكن القول إن القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، سيحقق النجاعة، والفعالية المطلوبتين في السياسات العمومية، وتقويتها باعتماده على نموذج التدبير المتمحور حول النتائج؟

ـ ما مفهوم التدبير المرتكز على النتائج؟ وما أهميته؟، وما هي أهدافه، وما هي آليات تفعيله؟

---

344 « Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire étude sur 27 pays membres », O.C.D.E, 18 Mars 2004.

345 Mark Simmouy, la démarche de la performance dans la cadre des finances publique, R .F.F.P, n° 98 juin 2007, p, 26.

346 Benoit Chevauchez, la logique, de performance : nouvelle culture de la gestion publique in ALMaLiya, n° 39, septembre 2006, p 13

الفرع الأول: مضمون التدبير المرتكز على النتائج

لتحديد مضمون ميزانية النتائج سوف نخصص الفقرة الأولى للحديث عن ماهية التدبير المرتكز على النتائج، ثم سنتطرق لأهداف هذا التدبير في الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: ماهية التدبير المرتكز على النتائج

انطلق منذ سنة 2001، مسلسل إصلاح المنظومة التصورية والقانونية لتدبير المالية العمومية، وقد شكلت الرغبة في الانتقال من تدبير يقوم على منطق الوسائل إلى مقاربة تدبيرية جديدة، تقوم على منطق النتائج كأهم المنطلقات التي حددت معالم هذا الإصلاح.

ويعتبر التدبير المرتكز على النتائج "la gestion axée sur la résultats " كتحد للإدارات العمومية، وكوسيلة للبحث عن مرفق عمومي أكثر فعالية، وبأقل تكلفة، ويعني التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج الاهتمام أكثر بالمخرجات بدل المدخلات، أي التركيز على المنتوج بدل الاهتمام بمسارات الإنتاج.

أولا: تعريف التدبير المرتكز على النتائج:

إن التدبير المرتكز على النتائج، والتدبير القائم على النتائج، والتدبير المرتكز على المردودية، والتدبير من خلال النتائج، والتدبير المرتكز على النجاعة، وغيرها، مصطلحات متعاوضة تفيد نفس الدلالة المعرفية: واقعة التدبير التي تتوقف على التحديد المسبق للنتائج المراد بلوغها عبر مجموعة من العمليات الإدارية والمالية.

والتدبير كما عرفه ج.ر تيري وس. فرانكين، " هو سيرورة خاصة من عمليات التخطيط، والتنظيم، والتنشيط والمراقبة، ويهدف إلى تحديد وبلوغ أهداف محددة، عبر استخدام موارد بشرية وموارد أخرى.[347]

والنتيجة ـ حسب تعريف الوكالة الكندية للتنمية الدولية ـ هي عبارة عن تغير قابل للوصف أو للقياس[348]، وهي تعني كذلك الهدف أو الغاية التي تبرر وجود برنامج أو نشاط ما.[349]

---

[347] *encyclopédie de l'économie et de la gestion, hachette, 1991, pp 565-566* : وارد في

ولم تبادر وزارة المالية المغربية (مديرية الميزانية)، إلى تعريف النتيجة، وإنما عرفت: " الهدف " باعتباره النتيجة المرجوة أو مرد ودية برنامج ما، التي تمثل تغيرات في المعارف، وفي الأوضاع، وفي سلوكيات زبناء البرنامج، ولذلك توصف جميع العمليات بطريقة قابلة للقياس، ودالة على مدة معينة يجري العمل على تحقيق النتائج داخلها.[350]

وعموما، يمثل التدبير المرتكز على النتائج مقاربة للتدبير، هي في نفس الوقت عامة وقائمة على دورة حياة سياسة، برنامج أو مبادرة ما، وتدمج هذه المقاربة إستراتيجية المجموع، والمستخدمين، والعمليات، وإجراءات لتطوير اتخاذ القرار، وللتأثير على التغيير داخل وخارج المنظمة، وهي كما ترتكز على ضرورة تملك مخطط جيد للعمليات، من أجل تفعيل إجراءات لقياس المر دودية، والتمهين والتأقلم، وكذا تقديم الحساب.[351]

ولتأصيل مفهوم التدبير المتمحور حول النتائج، يمكن اعتماد التعريف الذي تم التفاهم بشأنه، وتوصل إليه المشاركون في المائدة المستديرة بمراكش حول مجال التنمية، فهو يعني في نظرهم إستراتيجية التدبير المرتكزة على النجاعة في مجال التنمية، وعلى مدى استمرارية التقدم الحاصل في الإنجازات على المستوى الوطني،فهو يمثل إطارا متكاملا، يهدف إلى إيلاء أهمية كبرى للفعالية التنموية بفضل الاستعمال الأمثل للمعلومات المتوفرة

---

[348] *-Hanane El Amraoui, la gestion axée sur les résultats au Maroc (GAR) : une pratique réussite ou juste un acronyme commode ?, R.E.M.A.D, N°25, 2008, P, 271.*

[349] *نفس المرجع، نفس الصفحة .*

[350] *« Eléments de cadrage de la gestion budgétaire axée sur les résultats », direction du budget, ministère des finances et de la privatisation(Maroc), juin 2003.*

في نفس هذا المصدر، ميزت هذه المديرية بين ثلاث أصناف من الأهداف:

- الأهداف العامة أو الإستراتيجية: إنها الغايات الأساسية لبرنامج أو لنشاط ما، التي تترجم إلى نتائج أو أثر، وهي عموما قابلة للقياس بواسطة مؤشرات لقياس الأثر.
- الأهداف الخاصة: يتعلق الأمر بأهداف أكثر مباشرة أو وسيطة لبرنامج أو نشاط، والتي يتعين تحقيقها من أجل بلوغ الأهداف العامة، وتتمثل في نتائج معينة، أي آثار البرنامج على المدى القصير.
- الأهداف العملية، تحيل إلى الخدمات الواقعية التي يتعين على البرنامج أو النشاط تقديمها للمستفيدين وتتمثل في الإنجازات أو المنتجات أو الخدمات المولدة من قبل البرنامج .

[351] *Drissi lalla Souad, la gestion axée sur les résultats, mémoire de DESA en gestion des politique publiques, université Mohamed V Agdal Rabat, 2004-2005, p, 5*

حول النجاعة لتحسين اتخاذ القرارات، ويستلزم هذا الإطار توفر أدوات إجرائية للتخطيط الاستراتيجي، وتدبير المخاطر، وتتبع الإنجازات، وتقييم النتائج.[352]

يرتكز نهج مقاربة التدبير بالنتائج، حسب برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD)على ثلاثة عناصر أساسية تتلخص في التخطيط، والتدبير الاستراتيجيين، وتحليل نجاعة الأداء[353]، فهذه المقاربة تتيح للسلطات العمومية تحديد الأولويات، وتوجيه الموارد المالية اللازمة لها، وتتبع مدى نجاعة السياسات العمومية المتبعة باعتماد مؤشرات قابلة للقياس، وتقييم مدى فعاليتها في استهداف الجهات المعنية بها، كما أنها تكرس الشفافية بربط المسؤولية بالمحاسبة.

ويفرض العمل بهذا الأسلوب الجديد في إعداد الميزانية، تحديدا مسبقا للأهداف المراد تحقيقها، والنتائج المراد الوصول إليها لتحديد الموارد المالية الكافية لتنفيذ تلك المشاريع والبرامج، كما يتطلب هذا الأسلوب كذلك تحديد المدة الزمنية المخصصة لتنفيذ تلك الأهداف والمشاريع، ولن يتم التأكد من الالتزام بمدى تنفيذ هذه الأهداف إلا عبر القيام بوضع معايير دقيقة للتحقق من مدة التزام الأجهزة الإدارية بتنفيذها، من خلال وضع نظام فعال لتتبع عملية تنفيذ أهداف الميزانية المدرجة في شكل برامج ومشاريع.

ويعرف منطق النتائج كذلك، بأنه المنطق الذي يهدف إلى فعالية النفقات العامة، وكذا استهداف تحسين عيش المواطن، انطلاقا من الأولويات والحاجيات، ومن تم توفير الوسائل الضرورية لتحقيق الأهداف، وتقييمها حسب درجة بلوغ هذه الأهداف، وأثرها على السكان.[354]

---

[352] *Document de référence de l'OCDE et de la banque mondiale sur les bonnes pratique sémergentes,En ligne :*
http://www.mfdre.org/sourcebook/3rdédtion/sourcesbooks32-french.pdf.p24

[353] *Rapport de l'OCDE et de la banque mondiale sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide :harmonisation.Alignement,résultats,enligne:*
http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/36189278.pdf.

[354] مقال حول المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية بالمجلة المالية: الملحق العربي، تصدر عن وزارة المالية والخوصصة بالمغرب، العدد 4 يونيو 2006، ص، 15-16.

ويمر عبر مراقبة التدبير بالإدارة العمومية، وتقييم السياسات العامة[355]، مما يمثل مقاربة لتدبير شامل مرتكز على البرنامج والمبادرة، وهو تدبير لا يهدف إلى الحصول معه على النتائج في مقابل أي ثمن، بل يتطلب الأمر اعتماد المقاربات التي تعطي قيمة لما هو عمومي.[356]

تكمن أهمية منطق النتائج في الانتقال التدريجي من نظرة قطاعية، وعمودية للبرامج، إلى مقاربة مندمجة، ومتكاملة، وأفقية، تشرك كل الوزارات والقطاعات في العمل على ترشيد النفقات العامة مع ضمان نجاعة أكبر لنوعية التدخل والأثر الناتج، إن التنمية القروية مثلا تهم عدة قطاعات وزارية، فإنجاز برنامج التنمية القروية على المستوى المالي، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصية الاندماج والتكامل، وهو ما سيجعل البرامج المندمجة تؤثر على فعالية النفقات العامة.

انطلاقا من كل هذه المعطيات، فإن التدبير بالنتائج يتضمن مستوى مؤسساتي وآخر فني وتقني مترابطين فيما بينهما: فهي من جهة، بمثابة مقاربة لتطوير، وترقية المؤسسات عندما يتم اعتمادها في بلورة السياسات العمومية وتوجيهها، ومن جهة أخرى، فهي تندرج ضمن إطار مهيكل يعتمد على تحليل البرامج العمومية، واستغلال مجموعة من أدوات وآليات التخطيط الاستراتيجي، والتتبع، والتقييم.

ويتجلى هذا من خلال تبني ما يصطلح عليه بالميزانية ـ البرنامج (Budget Programme)[357] ضمن الإطار المفاهيمي لمقاربة التدبير المالي بالنتائج.

ثانيا: ارتباط التدبير المرتكز على النتائج بحسن الأداء

يهدف مفهوم حسن الأداء كمقاربة إلى قيادة السياسات العمومية، وتدبير الإدارة والتحكم في المالية العمومية بشكل أحسن، ويعتبر حاليا كأحد الشروط الأساسية لنجاح

---

[355] *Amal Larhlid, la réforme budgétaire au Maroc… op, cit, p, 58.*

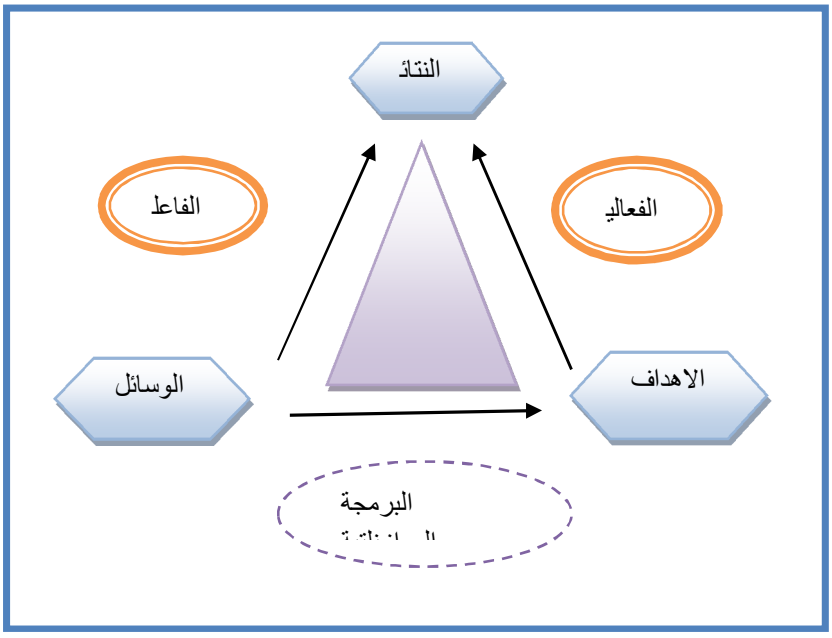
[356] دليل إصلاح الميزانية: من إصدار وزارة المالية والخوصصة بالمغرب، 2005 ،ص، 26-24.

[357] يتم تعريف الميزانية البرنامج على أنها، الطريقة التي يتم بها تقديم الاعتمادات اللازمة لتجميع المشاريع وعمليات وزارة ما في إطار برنامج، يرصد لكل منها اعتمادات بجميع أنواعها، وتحدد لها الأهداف المالية والمادية المتوخاة، هذا مع الإشارة لسنوات التي ستغطيها.

الثقافة الجديدة للتدبير العمومي بصفة عامة، والتدبير المرتكز على النتائج بصفة خاصة، باعتبارها منطقا يعطي الأولوية للنتائج.

وما يبرز العلاقة الوطيدة والوثيقة بين مفهوم التدبير المرتكز على النتائج، وحسن الأداء، هو ارتباط هذا الأخير بثلاثة مفاهيم أساسية هي؛ النتائج ـ والوسائل ـ والأهداف والتي تشكل العناصر الأساسية المكونة لمنطق حسن الأداء.

وتفرز ثلاثية النتائج- والوسائل- والأهداف بدورها ثلاثيا آخر للتدبير المرتكز على النتائج وهي (الفعالية ـ والفاعلية ـ والبرمجة الموازناتية) كما توضح ذلك الخطاطة التالية:



خطاطة رقم 2: ثلاثية النتائج

الفعالية: Efficacité يستجيب منطق حسن الأداء للفعالية، والتي تعني تطابق النتائج مع الأهداف المحددة مسبقا.

الفاعلية: efficience وتخص العلاقة ما بين النتائج المحققة، والوسائل المستعملة، أي وضع علاقة ما بين المخرجات، والمدخلات، بحيث إن النتائج المحققة يجب بلوغها بأقل تكلفة، وبنوع من الاقتصاد في الإمكانيات.

ـ البرمجة الموازناتية (budgétisation) والتي تتمثل في برمجة الوسائل بالنظر إلى الأهداف، وتتبع تطبيقها.

وبالنظر إلى مختلف عمليات التحديث المعتمدة بمختلف الدول، نجد أنها اعتمدت على منطق حسن الأداء على مستوى إصلاح الإدارة العمومية، وأدخلت بذلك منطق النتائج إلى النشاط العمومي.

فالوضعية الحالية تلزم جميع القطاعات بتحسين أدائها، لأن مفهوم حسن الأداء أصبح يجمع بين العديد من العوامل؛ كقدرة التوفر على نظرة إستراتيجية، وترجمتها إلى برامج وأهداف، وتدابير بشكل يحقق النتائج المطلوبة بأقل تكلفة، ويكون لها وقع وتأثير على المجتمع، وعلى المواطن / المر تفق، وحتى على رضا العاملين[358].

ويؤدي التدبير وفق قواعد حسن الأداء إلى اعتماد مسار للتحسين المستمر، حيث تقود نتائجه وقياسها إلى تعديل تحديد الأهداف، فالأولويات المحددة من طرف السياسي، يجب أن تتوافق مع الأهداف الإستراتيجية " المتعددة السنوات "، والتي ينبغي أن تجزأ بدورها إلى أهداف عملية، وإلى برامج للعمل وإلى مؤشرات للنتائج، ففي إطار التدبير المرتكز على النتائج، فإن تقدير أداء المنظمات العمومية ومكوناتها، يتم من خلال النتائج المخططة، هذه الأخيرة يتم قياسها بواسطة المؤشرات[359]، فالانتقال إلى منطق النتائج لا يستقيم في غياب مؤشرات للنجاعة[360]، لكونها تستجيب لثلاث حاجيات رئيسية يتطلبها نظام التدبير بناء على النتائج:

1ـ متابعة وتوجيه التدبير الداخلي.

2ـ تقدير مدى التقدم / التراجع في الأداء.

3ـ قياس الانجازات.

لذا، بادرت مديرية الميزانية (وزارة المالية) إلى وضع تصنيف نموذجي للمؤشرات للاهتداء به من قبل مختلف القطاعات الوزارية وذلك بالصيغة التالية:

---

[358] نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال- الرباط، 2008/2007، ص، 92.

[359] *Chantal D'Auteuil, Modernisation de la gestion publique : guide sur les indicateurs, secrétariat du conseil du trésor- Québec, 2003, p, 5.*

[360] فؤاد بلحسن، تدبير الاعتمادات المرتكز على النتائج بالمغرب، مرجع سابق، ص، 50.

ـ مؤشرات الوسائل، وهي تصف حجم (وحدات مادية)، وكلفة الوسائل المستعملة، على سبيل المثال: مدى توفر الموارد البشرية (عدد الأطباء مثلا)، والمعدات (عدد الحواسيب مثلا)، والمتغيرات (المتر المربع).

ـ مؤشرات الإنتاج: وهي تصنف مجموع إنتاجات إدارة أو مصلحة ما (عدد النصوص التنظيمية المصاغة مثلا).

ـ مؤشرات النتائج، ويتم تحديدها نسبة إلى أهداف البرنامج، ويمكن التمييز بين نوعين من هذه النتائج.

ـ نتائج متوسطة تهم التغيرات المباشرة المنسوبة للبرنامج، والتي تطابق أهداف خاصة.

ـ النتائج النهائية أو الأثر، تهم التغيرات التي لا يمكن بأي حال نسبتها إلى برنامج واحد.

ولتوفير الشروط الملائمة للاستفادة القصوى من المؤشرات المختارة، طالبت المديرية المذكورة من مختلف الإدارات المعنية بوضع جذاذات تقنية لكل مؤشر.

وتعززت مقاربة النتائج من خلال تنصيص القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 على مشاريع نجاعة الأداء[361] التي يتم من خلالها التعرف من جهة، على توجهات القطاعات الوزارية في تنزيل السياسات العمومية المرتبطة بها، والقدرات التمويلية الخاصة بها، على ضوء الأهداف المرتبطة بمطلب النجاعة، ومن جهة أخرى، الاطلاع على مؤشرات قياس هذه النجاعة التدبيرية، بما يترجم المبدأ الدستوري القاضي بربط المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة، بحيث تنص الفقرة الثانية من المادة 39 على أنه " يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج، يعهد له بتحديد أهداف، ومؤشرات القياس المرتبطة به، وتتبع تنفيذه ".

[361]ـ تنص الفقرة الثالثة من المدة 39 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية على : إعداد مشروع نجاعة الأداء من قبل كل قطاع وزاري أو المؤسسة المعنية، يقدم للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المذكورة، وبناء على حصيلة العمل السنوية، يتم أيضا إعداد التقرير السنوي والمتعلق بنجاعة الأداء، المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية.

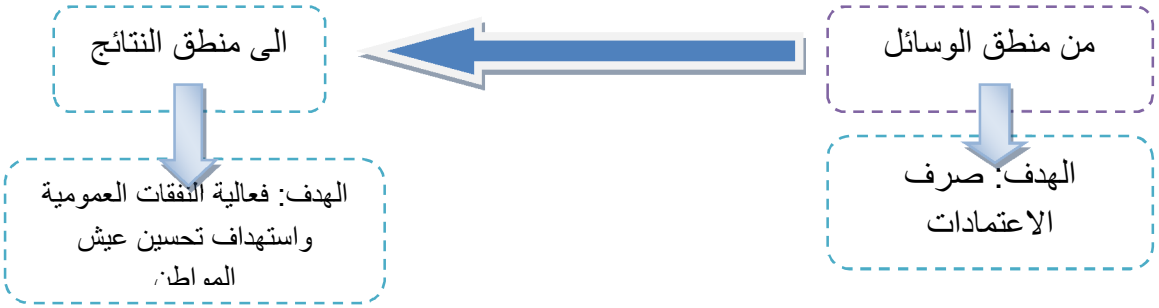
الفقرة الثانية: أهداف التدبير المرتكز على النتائج

يقوم منطق التدبير المالي المرتكز على النتائج، على ربط الاعتمادات المالية باستراتيجيات واضحة مبنية على أهداف دقيقة[362]، يمكن قياسها بمؤشرات واضحة في إطار تعاقد يحدد مسؤولية الإدارة المركزية من جهة، ومسؤوليات المصالح اللاممركزة من جهة أخرى، في تحقيق تلك الأهداف التي تم الاتفاق عليها بين الطرفين في إطار برنامج متوسط المدى.

ويشكل منطق التدبير المرتكز على النتائج، إحدى المرتكزات المهمة الذي يهدف إلى تغييرات على مستوى المر دودية، ويأتي كبديل اختاره المشرع المغربي عن المنطق الذي ساد لفترة طويلة، وهو منطق التدبير المرتكز على الوسائل، ويقوم منطق النتائج على هدف أساسي يتمثل في فعالية النفقات العمومية، واستهداف تحسين عيش المواطن، على خلاف منطق الوسائل الذي يهدف إلى صرف الاعتمادات.

ولتوضيح مقاربة التدبير المرتكز على النتائج أكثر، نعتمد الخطاطة التالية:[363]

وللانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج:



منطق الوسائل:

362

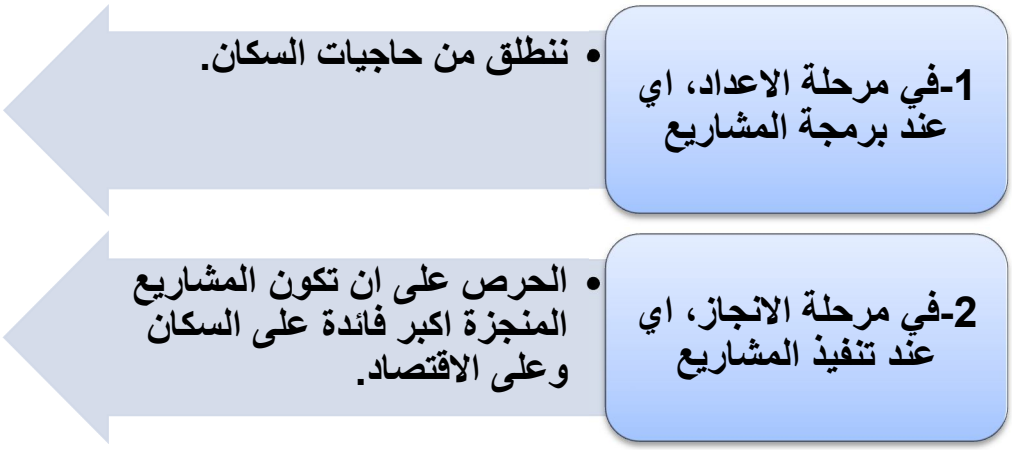
363- محمد سلكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص، 246-248.

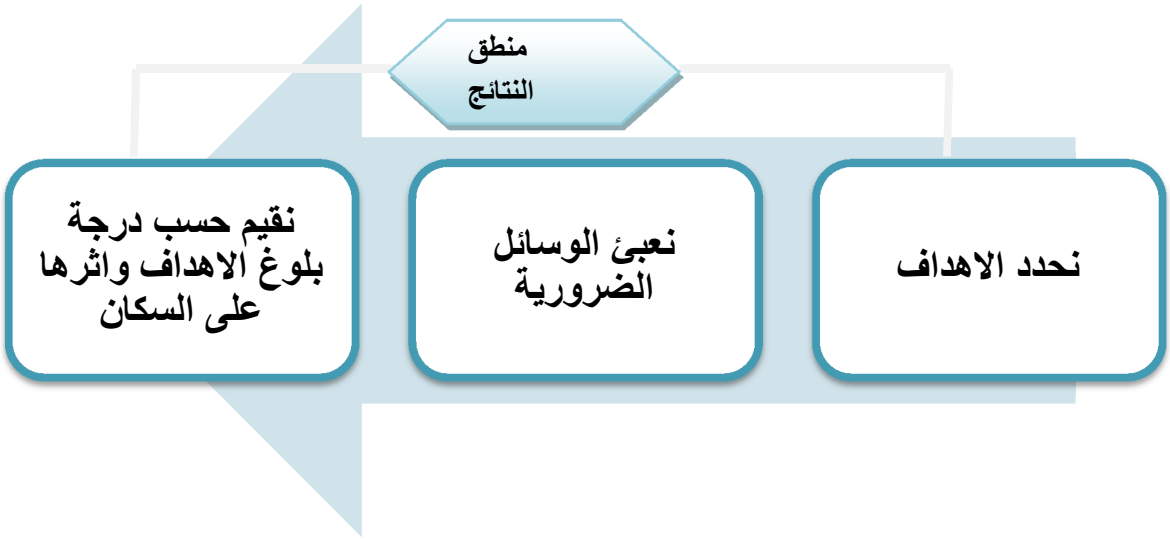
منطق النتائج: الأهداف تحدد انطلاقا من الحاجيات والأولويات.

منطق النتائج:

وعندما تركز الميزانية على تحقيق نتائج، يصبح صرف الاعتمادات وسيلة فقط وليس هدفا.

وللمقاربة الجديدة أثر مباشر في اتجاهين:



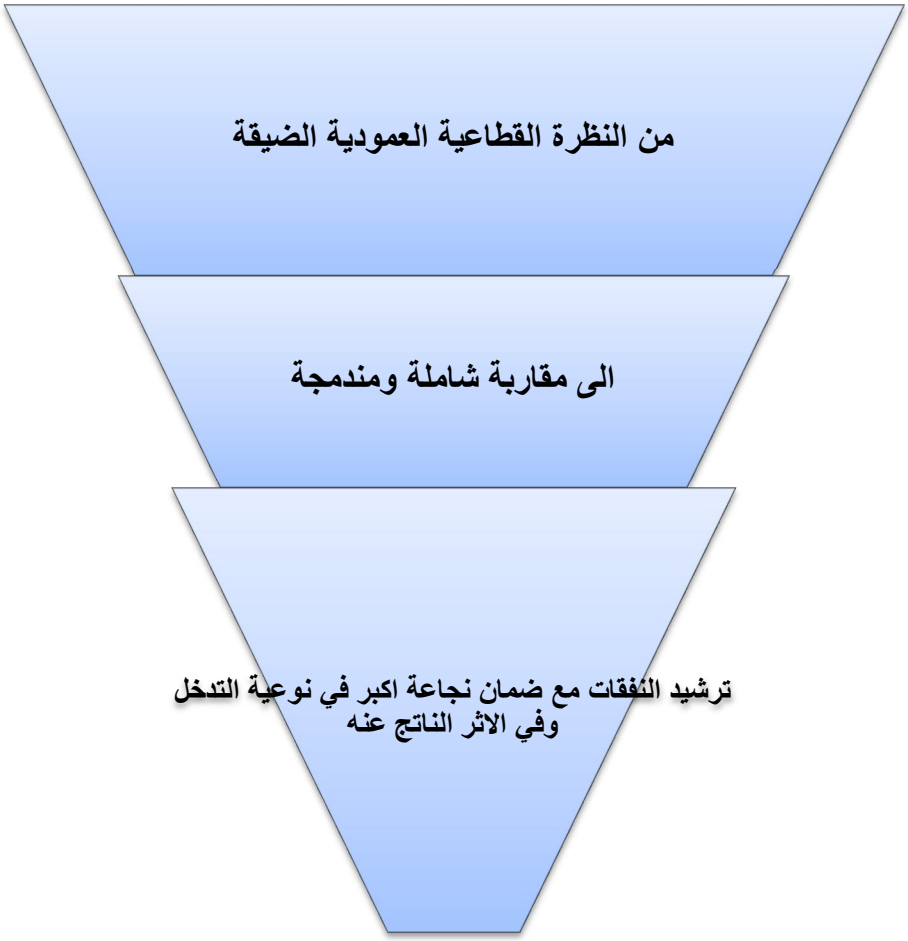


فالمقاربة الجديدة تعزز ثقافة جديدة على ثلاث مستويات:

1- على مستوى التخطيط	**- تحديد الأولويات** **- تفعيل سياسة القرب** **- اللاتمركز واللامركزية**
2- على مستوى التدبير والإنجاز	- تعبئة كل الإمكانات :المركزية والمحلية - مراعاة النجاعة والفعالية

3- على مستوى تحقيق العدالة والحكامة	ـ الإنصاف ـ المساواة ـ الديمقراطية التشاركية ـ المسؤولية ـ الشفافية

سيمكن منطق النتائج من الانتقال تدريجيا من نظره قطاعية وعمودية للبرامج إلى مقاربة مندمجة ومتكاملة وأفقية (تشرك كل الوزارات والقطاعات).



على سبيل المثال، التنمية القروية تهم عدة قطاعات وزارية:

إنجاز برنامج التنمية القروية على المستوى المالي سيأخذ بعين الاعتبار خصوصية الاندماج والتكامل، ومن تم سيكون للبرامج المندمجة تأثير على فعالية النفقات العمومية ثم على بنية الميزانية.

وهكذا، يتبين أن الهدف الأساسي الذي كان وراء المبادرة، إلى تبني منطق النتائج كبديل لمنطق الوسائل، هو الرغبة في تجاوز سلبيات المنهجية التقليدية لتدبير الاعتمادات، التي شكلت عائقا أمام تكريس ثقافة حسن الأداء، والمسؤولية عن نتائج التدبير.

الفرع الثاني: آليات تفعيل التدبير المرتكز على النتائج

يرتكز تفعيل المقاربة الجديدة للتدبير المرتكز على النتائج على الآليات الرئيسية التالية: شمولية الاعتمادات "الفقرة الأولى"، التدبير التعاقدي "الفقرة الثانية"، والشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين "الفقرة الثالثة"، ثم الارتكاز على النوع الاجتماعي "الفقرة ا لرابعة".

الفقرة الأولى: إقرار شمولية الاعتمادات

تدخل شمولية الاعتمادات في إطار المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية التي تهدف إلى تحسين فعالية النفقات العمومية، وإصلاح التدبير العمومي من أجل توجيهه نحو النتائج ومراقبة الأداء، يتوخى هذا الإجراء الجديد تبسيط مساطر تدبير الميزانية، وتوفير مرونة

أكبر في استعمال الاعتمادات، وذلك بتمكين المصالح المعنية عند الاقتضاء من القيام بإعادة توزيع اعتماداتها ما بين السطور داخل نفس الفقرة، دون اللجوء إلى تأشيرة وزارة المالية.

تم تكريس مبدأ شمولية الاعتمادات من خلال المادة 17 مكرر من المرسوم الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2001، بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.98.401 بتاريخ 26 أبريل 1999، والمتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، والتي نصت على أنه " استثناء من أحكام المادة 17 من هذا المرسوم، يجوز للوزير المكلف بالمالية الإذن، للآمرين بالصرف والآمرين المساعدين للصرف، بقرار يتخذ بناء على اقتراح من الآمرين المعنيين بالصرف، بأن يغيروا بمقررات المخصصات المدرجة في السطور بنفس الفقرة داخل أبواب الميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والمتعلقة بنفقات المعدات والنفقات المختلفة، ونفقات الاستثمار، والحسابات الخصوصية للخزينة ، ويمكن أن تحدد القرارات المذكورة طبيعة النفقات، التي يظل تغيير المخصصات المرصدة لها خاضعا لأحكام المادة 17 من هذا المرسوم.

وتوقفت الاستفادة من المرونة التي جاءت بها الفقرة الأولى من المادة 17 مكررة المشار إليها أعلاه، على وضع مؤشرات مرقمة للربط بين الإمكانيات المخصصة، والنتائج المنتظرة، وهذا الشرط أكدت عليه الفقرة الثانية من نفس المادة بتنصيصها على ما يلي: " يتوقف الإذن، المشار إليه أعلاه، على أن تقدم في ملحقات الأبواب المتعلقة بالمعدات، والنفقات المختلفة، والاستثمار من الميزانية العامة، وميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة، والخاصة بالآمر بالصرف المعني، مؤشرات مرقمة تطابق الموضوع المقرر بكل فقرة من الفقرات المخصصة لها في الميزانية المعنية، وتثبت بواسطتها العلاقة بين الاعتمادات الممنوحة، والنتائج المتوخاة من استعمالها".

ويجوز لوزير المالية أن يوقف مؤقتا الإذن الممنوح لتحويل الاعتمادات، عندما يصير هذا الشرط غير متوفر، وذلك بقرار يتخذه بعد اطلاع رئيس الحكومة، كما يجب على الآمر بالصرف أن يقوم كل سنة بتقييم ما أنجز من المؤشرات بالمقارنة مع النفقات المنجزة، وأن يخبر بذلك الوزير المكلف بالمالية.

تزداد سلطة وزير المالية اتساعا، بفعل إلزام الآمر بالصرف المستفيد من مسطرة شمولية الاعتمادات، بتوجيه تقرير سنوي إلى وزير المالية حول تقييم المؤشرات المنجزة بالمقارنة مع النفقات المستعملة.

على خلاف ما هو معمول به في فرنسا، حيث يلزم الآمر بالصرف بتقديم حصيلة البرامج المسؤول عن إنجازها، هذه التي تدرج ضمن المشروع السنوي لنجاعة البرامج الذي يرفق بمشروع قانون التصفية الموجه إلى البرلمان، فإنه في المغرب يقتصر الأمر على توجيه التقارير المتعلقة بنجاعة المؤشرات إلى وزير المالية، الذي لا يجد نفسه ملزما بتوجيهها إلى البرلمان، وذلك بفعل الفراغ التشريعي من جهة، ولكون البرلمان لا يصادق على الاعتمادات حسب البرامج بناء على مؤشرات محددة من جهة أخرى.

لقد تم استثناء بعض نفقات التسيير من تطبيق مبدأ الشمولية، لتفادي بعض الإنزلاقات في تدبير الاعتمادات، كالوقود، وشراء السيارات...

إن إمكانية تحويل الاعتمادات ما بين سطور نفس الفقرة الذي تتيحه شمولية الاعتمادات، من شأنه أن ينعكس إيجابا على التدبير العمومي[364] فهو:

ـ يساعد على حل المشاكل المتعلقة بالتنزيل المالي، وعدم كفاية الاعتمادات على مستوى الآمرين المساعدين بالصرف دون الحاجة إلى الرجوع في كل مرة إلى الإدارة المركزية.

ـ نجاح مجموعة من الآمرين المساعدين بالصرف في استعمال، وإنقاذ مبالغ مهمة من الاعتمادات الموكولة إليهم، والتي يمكن أن نفقدها بسبب مشاكل في تدبير الاعتمادات.

ـ توسيع مجال تدخل المدبرين، بالسماح لهم بالتدخل في الوقت المناسب، وتجاوز الصعوبات البسيطة التي من شأنها أن تعرقل تحقيق الأهداف الرئيسية.

ـ الحد من بعض الممارسات الغير قانونية التي يلجأ إليها الآمرون بالصرف كحل لبعض المشاكل المتعلقة بالتدبير كتحويل النفقة، والتي تقوم على أساس الالتزام على الورق بنفقة تتعلق بموضوع معين غير الذي سيتم تنفيذه في الواقع.

---

[364]ـ علي مزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهراز، فاس، 2015-2016، ص، 185.

تستهدف شمولية الاعتمادات كذلك، تخفيف القيود التي قد تنجم عن التقسيم الصارم الوارد في تبويبات ميزانية الدولة، ويتم ذلك من خلال منح الآمرين بالصرف، ونوابهم مرونة أكثر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم، وتحميلهم بالمقابل مسؤوليات مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة، ويتطابق هذا المبدأ مع هدف ترسيخ نظام عدم التركيز، وقد اتخذت في سبيل تحقيق هذا المبدأ جملة من الخطوات انتهت بإلغاء القيود، والشروط المتعلقة بتحويل الاعتمادات، وهي إجراءات تمس بصلاحيات البرلمان الترخيصية والرقابية، مادامت لا تتطابق مع التقسيم والتوزيع الذي قام الجهاز التشريعي بالترخيص له، إلا أنها تمنح هامشا من الحركة للمقررين العموميين لملاءمة النفقات العمومية مع الأهداف المسطرة بها.

ولإبراز أهمية آلية شمولية الاعتمادات، سنقوم بمقارنتها مع النظام القديم، حيث تبرز التغيرات التالية:

النظام القديم	النظام الجديد
ـ نسبة صرف الميزانية ضعيفة في بعض القطاعات (لا تتعدى أحيانا 50%)، وبالتالي بروز مفارقة تتجلى في: **ـ عدم استهلاك الاعتمادات بالكامل من الناحية الكمية في عدة قطاعات** **ـ عدم تلبية حاجيات السكان في نفس القطاعات.** **ـ في بعض الحالات تصرف الميزانية بصفة غير مستهدفة وبشكل عشوائي (خاصة في الشهور الأخيرة من السنة من أجل تبرير صرف الاعتمادات)، أي أن الأموال العمومية لا تستهلك في الأغراض التي سطرت لها عند اعتماد الميزانية**	ـ تحسين نجاعة وفاعلية الإدارة ـ ترشيد النفقات العمومية ـ تقوية اللاتمركز باعتباره محورا أساسيا للإصلاح الإداري. ـ تعزيز استقلالية المشرفين على المصالح اللاممركزة. ـ إشعار الآمرين بالصرف بمسؤولية أكبر في تدبير النفقات العمومية. ـ تحسين برمجة وتنفيذ ومراقبة النفقات العمومية. ـ استفادة الفئات المستهدفة من النفقات العمومية بشكل أقوى.

وقد ساهم اعتماد هذه المنهجية في تحسين تنفيذ النفقات العامة، حيث بلغت الاعتمادات التي تم الالتزام بصرفها خلال سنة 2006 ما قدره 30,656 مليون درهم، من مجموع الاعتمادات المتوفرة التي تقدر بحوالي 31.333 مليون درهم، أي أن نسبة الالتزام تصل

إلى 98% مقابل 96% سنة 2005، كما عرفت نسبة إنجاز النفقات العامة تطورا، حيث انتقلت من 64% سنة 2005 إلى 70.5% سنة 2007[365].

يتعلق الأمر، إذن، باعتماد مقاربة جديدة يتوخى منها، أن تشكل قطيعة مع الماضي فيما يخص القواعد التي تتحكم في تدبير النفقات العمومية، بالانتقال من منطق الوسائل السائد، والذي يكتفي باستعمال الاعتمادات المتوفرة وفقا للقوانين، والتنظيمات الجاري بها العمل، إلى منطق النتائج الذي يستلزم، بالإضافة إلى ما سبق، اعتبار النتائج المحصل عليها مقارنة مع الأهداف المسطرة[366]، ومن ثم، فإن شمولية الاعتمادات المفوضة تعتبر الآلية التي من شأنها تمكين المصالح اللاممركزة من اعتماد مقاربة أفقية فعلية لتدبير النفقات العمومية، لأنها ستسمح بتفويض تدبير الاعتمادات الموضوعة رهن إشارة هذه المصالح للمسؤول الترابي عنها.

لقد تم الشروع في العمل بمسطرة شمولية الاعتمادات بكيفية تدريجية ما بين 2002 و 2007، حيث اقتصر في البداية على قطاع وزاري واحد، وفي سنة 2004 شمل الإصلاح 5 قطاعات وزارية، وفي 2005 انتقل هذا العدد إلى 14 قطاعا وزاريا لينتقل سنة 2006 إلى 21 قطاعا، ليتم تعميم الإصلاح على القطاعات ابتداء من سنة 2007، فشمولية الاعتمادات اليوم تقاس بناء على نسبة شمولية ميزانية استثمار الدولة، حيث وصلت إلى 51% سنة 2006، وارتفعت هذه النسبة إلى 70% في سنة 2007 [367].

وهكذا تؤدي مسطرة شمولية الاعتمادات إلى اتساع نطاق مسؤولية المدبرين في اتخاذ القرارات المالية، حيث تسمح لهم هذه المسطرة بإمكانية القيام بالتعديلات الضرورية في استعمال الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم لملاءمة البرامج، والمشاريع مع الأهداف المحددة.

---

[365] مذكرة إخبارية صادرة عن مصلحة إصلاح الميزانية (مديرية الميزانية) تتعلق ببرنامج الإصلاح الجذري للسلطات العمومية، منشورة بموقع وزارة المالية والخوصصة : www.finances.gov.ma

[366] ـ كلمة فتح الله ولعلو وزير الاقتصاد والمالية في إطار أعمال المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري، المنظمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يومي 8-7، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 68.

[367] *Rapport de banque mondiale, mars 2007, p, 8.*

وقد أشار المجلس الأعلى للحسابات في تقريره لسنة 2011 إلى أنه رغم من شبه تعميم مبدأ شمولية الاعتمادات على جميع القطاعات الوزارية، إلا أنه لم يشمل جميع أنماط الميزانيات والفصول، وحيث نجد أن أغلبية السطور داخل الميزانية العامة والحسابات الخصوصية، ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، لم تستفد من هذه المرونة، وهو ما يقلل من أثر هذه المنهجية على تحديث، وتسريع تنفيذ النفقات العمومية، والرفع من فعاليتها.

وقد نص القانون المالي لسنة 2006 على أول مرونة في هذا الشأن، حيث يسمح بإعادة توزيع الاعتمادات على مستوى الفصل بين الفقرات، وذلك عن طريق مقرر من مديرية الميزانية عوض مرسوم أو قرار وزاري، بل أكثر من ذلك، تم إلغاء الحد الأقصى المسموح به والمحدد في 10%، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: ألم يحن الوقت بعد لإلغاء هذه التأشيرة القبلية لمديرية الميزانية؟

إن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، جاء ليوسع من مجال تحويل الاعتمادات، فقد أشار إلى إمكانية تحويل الاعتمادات داخل نفس البرنامج، وما بين البرامج داخل نفس الفصل، ولقد جاء المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية بتاريخ 15 يوليو 2015، ليفصل في كيفية تطبيق هذا الإجراء، فالمادة 23 منه تنص على أنه " يجوز للوزير المكلف بالمالية، بناء على طلب من الآمرين بالصرف المعنيين، أن يأذن بموجب مقرر بالقيام بتحويلات للاعتمادات بين برامج نفس الفصل، على ألا يفوق مجموع الاعتمادات التي كانت موضوع تحويلات، خلال نفس السنة، بالنسبة لكل برنامج من البرامج المعنية سقف 10% من المخصصات الأولية المفتوحة، بموجب قانون المالية فيما يتعلق بفصل المعدات، والنفقات المختلفة، وفصل الاستثمار من الميزانية العامة، وكذا، نفقات الاستغلال، والاستثمار لمرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة، وعلى الحسابات المرصدة لأمور خصوصية.

وفي إطار تطبيق الشمولية على الاعتمادات المخصصة للجهات، فقد نص المرسوم، السابق ذكره، على أنه يجوز للوزير المكلف بالمالية، أن يأذن بموجب مقرر للآمرين

بالصرف، والآمرين المساعدين بالصرف، القيام بتحويلات للاعتمادات بين الجهات داخل نفس البرنامج.[368]

الفقرة الثانية: اعتماد أسلوب التعاقد

رغبة في دعم فعالية التدخل العمومي وترشيد الإنفاق، دفعت المقاربة الموازناتية الجديدة في اتجاه إعادة النظر في نمط الإدارة، وإعطاء نفس جديد لعملية اللاتمركز عبر ثلاثة محاور على الأقل:[369]

ـ عن طريق المرونة، والاستقلالية، والنسبية طبعا، التي تمنحها شمولية الاعتمادات (محور تخفيف المساطر الموازنية، وتكريس ثقافة المساءلة).

ـ عن طريق حث الإدارات المركزية على وضع تصاميم مديرية للاتركيز، تضع توزيعا واضحا للاختصاصات بين المستويات المركزية، واللاممركزة (محور إعادة تنظيم الإدارة).

ـ عن طريق اللجوء إلى النهج التعاقدي بين الإدارات المركزية، ومديرياتها اللاممركزة (محور تحديث أدوات التسيير).

وبالعودة إلى المرجعيات القانونية المؤطرة للنهج التعاقدي من جانب[370]، والخطاب الرسمي المرافق لعملية تنزيله من جانب آخر[371]، يمكن تحديد أهداف العمل بتقنية التدبير التعاقدي على الشكل التالي:

- ـ إقحام الإدارة في نظام للتخطيط يمكنها من تحديد الأهداف، والتوجهات (تحسين البرمجة، وتنفيذ النفقات).
- ـ تحميل المديريات غير الممركزة المسؤولية في اختيار المشاريع، وتدبير الموارد، وتحقيق النتائج (تكريس المسؤولية).

---

[368] انظر الفقرة الثالثة من المادة 23 من مرسوم 2.15.426 صادر في 28 رمضان 1436 (15 يوليو 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

[369] *Ali Bouabidet Larabi jaidi, Déconcentration et gouvernance des territoires :recommandations pour undébat,coll, modernisation de l'action publique, novembre 2007, pp, 68-96.*

[370] ـ أساسا، منشور الوزير الأول رقم 2001.12.

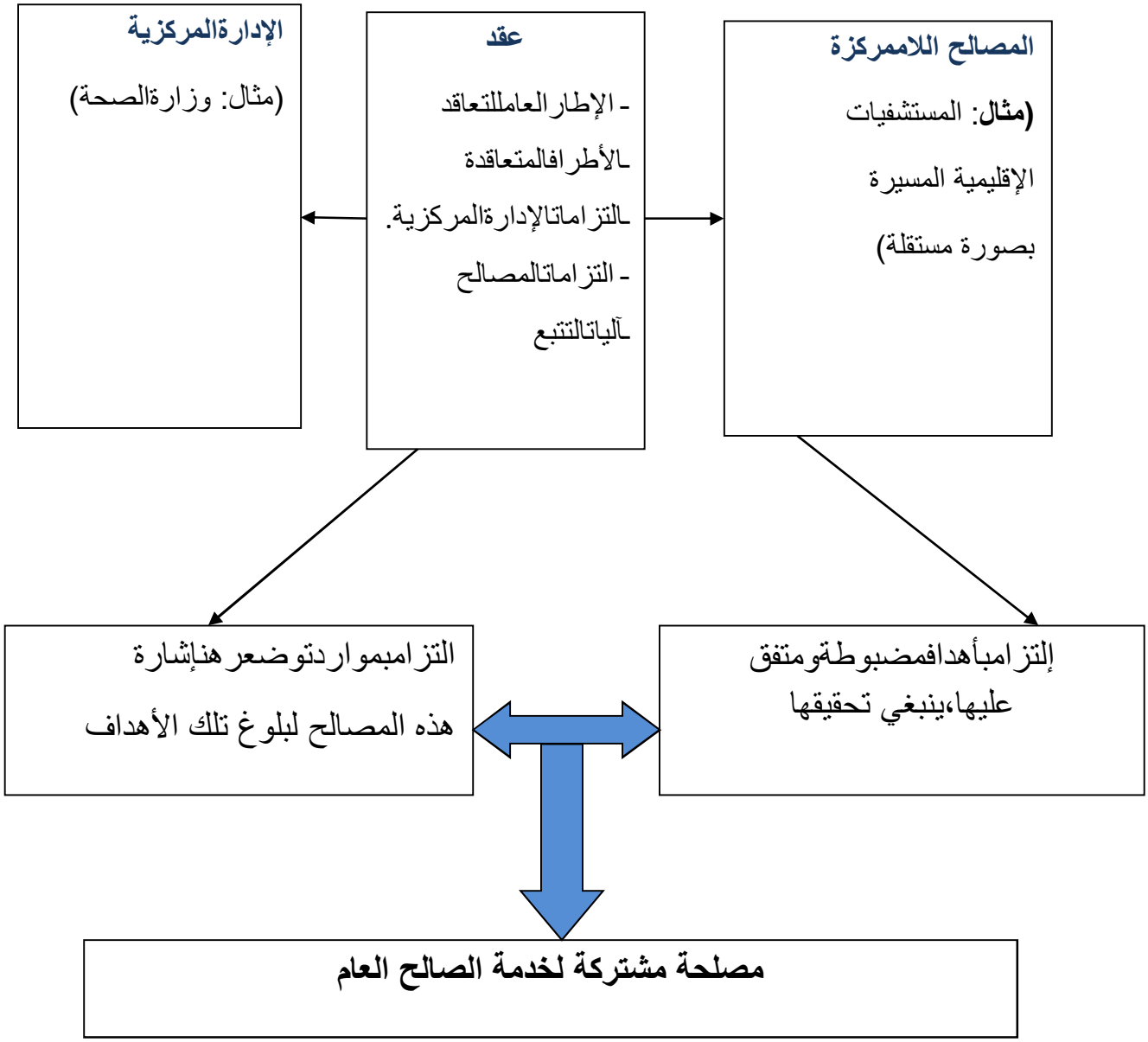
[371] أنظر الحوار مع محمد ركيك، مساعد مدير مديرية الشؤون الإدارية العامة (وزارة المالية)، أجرته معه مجلة Al maliya، عدد 30 يونيو 2003، ص 10 تحت عنوان: la déconcentration budgétaire : une pratique au quotidien، مديرية الميزانية (وزارة المالية)، الرباط، 21 أكتوبر 2008، ص، 17.

- ـ تحقيق أفضل النتائج لتدخلات المديريات اللاممركزة (رفع الفعالية)
- ـ تعزيز مصداقية المديريات اللاممركزة تجاه الشركاء، والمرتفقين (تحقيق إدارة القرب).

تطوير أدبيات التقييم، ومراقبة التدبير (تنشيط وتقوية الأنظمة الإعلامية للتدبير).

ويقدم الرسم التوضيحي التالي، أبعاد تقنية التدبير التعاقدي، كما تصورتها السلطة التنفيذية:

رسم توضيحي : أبعاد التدبير التعاقدي



المصدر: دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية... ص 31.

وقد شكل نموذج قطاع وزارة التجهيز بالنسبة للسلطات العمومية المغربية، أرشيفا لمختبر تجارب سابق، و" واقي للصدمات "، إذ اعتمد لإجراء رصد قبلي لأبعاد، وأثر التفعيل العملي لتقنية التدبير التعاقدي داخل إدارة مغربية، فقد طبق النهج التعاقدي داخل هذا القطاع في تسعينات القرن الماضي، وسميت العقود المبرمة حينها بعقود أهداف ـ وسائل.

كشف التدبير المرتكز على الوسائل بعد عقود من تجربته عن محدودية واضحة في الحفاظ على الموارد، وفي ضمان إدارة مقتصدة، وفاعلة، وفعالة: ففي الوقت الذي كان من المفروض أن تتوجه الحوارات حول التدبير بين الإدارتين المركزية واللاممركزة إلى تحديد الأهداف، ورصد وسائل تحقيقها، وتقييم الأداء، كانت هذه الحوارات تتمحور حول إدارة التوترات المرتبطة بتحديد أغلفة الموارد، وطرق تسييرها، ومراقبة صرفها.

وبسبب المنطق التدبيري الموجه لتدبير الوسائل من جهة، والخلل في طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية، ومديرياتها اللاممركزة من جهة أخرى، سادت مجموعة من السلوكيات غير الصحيحة[372] (التأخر في تفويض الاعتمادات لصالح الآمرين بالصرف المساعدين، سحب وتجميد الاعتمادات المفوضة...)، لذا كانت مقاربة التدبير التعاقدي المرتكز على النتائج، إحدى الأجوبة الممكنة عن هذه الإشكالات، والمآزق التدبيرية، فهي تنطوي على بذور تغيير حتمي في علاقات الإدارات المركزية بمديرياتها اللاممركزة بصورة تصبح معها هذه الأخيرة بمثابة شريك فعال، ذي مصداقية في تحديد الأهداف، والبرامج المحلية، والأداة الأساسية لبلورتها على أرض الواقع، وذلك بناء على اتفاقيات تحدد بوضوح مدى حقوق وواجبات كلا الطرفين.[373]

وعموما يمكن تلخيص أهمية التعاقد من وجهة نظر تدبيرية، وهي الأهمية التي جعلت منه تقنية تغري بالتجريب، في الميزات التالية:[374]

ـ ضمان رؤية جيدة للتدخل العمومي :

---

[372]ـ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات اللاممركزة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، 2017-2018، ص، 50.

[373]محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية ، الطبعة الأولى (د.م) 2007،ص، 102.

[374] *Ali Bouabid et Larabi jaidi, Déconcentration et gouvernance des territoires, op cit, p, 18.*

باستناد التعاقد على التوافق، فإنه يسمح بالحصول على رؤية موحدة مستمدة من استراتيجية واضحة ينخرط فيها جميع الفاعلين، الأمر الذي يضمن حدا أدنى من وحدة وفعالية التدخل، وبذلك يكون العقد أداة للتخطيط الاستراتيجي والعملياتي على حد سواء.

ـ ترجيح منطق النتائج على منطق الوسائل:

- لا يمكن تحسين قيادة وحدة إدارية ما إلا، بعد توضيح الأهداف المرجوة، ثم تحديد الوسائل الضرورية، وبذلك تصبح الوسائل هي التي تتكيف مع الأهداف وليس العكس.
- يركز ويحدد العقد التزامات الطرفين المتعاقدين، المديريات اللاممركزة على مستوى الأهداف، والإدارة المركزية على مستوى الوسائل الضرورية لتحقيقها.

ـ تكريس مسؤولية الفاعلين:

- عند التفاوض، للجميع مناقشة مقتضيات العقد، وقبول مضامينها الملزمة بحرية، وبذلك فإن المتفاوضين يشعرون بمسؤولية أكبر ومن تم الانخراط في تنفيذ الأعمال المقررة بموجبه.

وتنتصب مؤشرات قياس حسن الأداء في قلب النهج التعاقدي الموجه نحو النتائج، نظرا لكلفتها، والجهد المطلوب لتهيئتها ومستوى التأهيل الضروري لجمعها وتحليلها، فإنها تعتبر في التجربة المغربية، والتجارب المقارنة كذلك، الحلقة الأصعب في مسلسل تحديث التدبير العمومي، الرامي إلى تأسيس ثقافة تدبيرية ترجح منطق النجاعة على منطق الضبط، والابتكار على الروتين، والتجديد على الاطمئنان إلى المألوف، أو بعبارة أخرى تأسيس ثقافة تثمن قيم الفاعلية، أي الاقتصاد والفعالية بدل "قيم" استهلاك الموارد، التبذير واللامسؤولية.

لا يتوقف النهج التعاقدي الموجه إلى النتائج على مستوى عمليتي المتابعة والقياس، على وجود مؤشرات لقياس النجاعة فحسب، بل إن جودة هذه الأخيرة أمر لا مندوحة عنه، ويقصد بجودة المؤشر في مقاربة النجاعة، أن يكون أهلا لتقديم معلومات كافية عن الفعالية، الفاعلية (أوالكفاءة)، والاقتصاد، أي أن يكون على ارتباط وثيق الصلة بالأهداف، بالأداء الداخلي وبنمط الإنفاق.

كان تتبع الفعل العمومي داخل إدارات الدولة يتم في السابق، بالاستناد على إجراءات ومعطيات، ومؤشرات تتعلق باستهلاك الموارد/ الوسائل، أما اليوم بات التركيز في عمليات التتبع هذه، ينصب على إجراءات، ومعطيات، ومؤشرات تتعلق بالنتائج المحققة، ولقد انتبهت العديد من القطاعات الوزارية إلى هذا الإشكال، لذا، نجدها تؤكد بعد نقد ذاتي لتجاربها على ضرورة الالتفات إلى أهمية انتقاء، وتحضير مؤشرات ذات جودة من شأنها ربط الأداء بالأهداف، وبانتظارات المستعملين.

ويمثل التعاقد بين الإدارة المركزية، والمصالح اللاممركزة، أداة لتعميق عملية اللاتركيز الإداري، وذلك عن طريق إدخال علاقات تدبيرية جديدة مرتكزة على تحسين الأداء، وتوسيع مبادرات المدبرين، تكمن من خلال إبرام عقد بين الإدارة المركزية من جهة، والمصالح اللامركزية من جهة أخرى، وأساس هذا التعاقد يوجه من خلال تحديد محتوى والتزامات الطرفين، على أن تستفيد المصالح اللاممركزة من تفويض للسلطة في مجال التدبير[375]، ويتمثل التعاقد في تحديد حقوق والتزامات الطرفين، بموجب عقد يغطي، عموما، ثلاث سنوات.

فاعتماد تقنية التعاقد تسهم في تحسين فعالية الإدارة[376] وتكييفها مع متطلبات النجاعة والمرد ودية، وذلك من خلال وضع برمجة دقيقة تقوم على:

- دراسة الحاجيات التي تريد أن تصل إليها، وتصنيفها وترتيبها.
- البحث عن الملاءمة بين الحاجيات والموارد.
- تحسين الأداء بنفس الموارد (أي نفقة معينة ستذهب لتحقيق هدف معين).

وتحدد الحاجيات والأولويات انطلاقا من إرساء نظام معلوماتي، يقوم بجمع وتحليل ومعالجة المعلومات التي تمكن من وضع وتنفيذ العقد، بما في ذلك متابعة مؤشرات الأداء.

التدبير التعاقدي يرتكز، إذن، على تحقيق النتائج، حيث تلزم كل من الإدارة المركزية والمصالح اللاممركزة ببلوغ الأهداف التي من أجلها خصصت الاعتمادات، ولهذا الغرض

---

[375] مقال حول المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية بالمجلة المالية ـ الملحق العربي، عدد 4، مرجع سا بق، ص، 16.

[376] لقد انخرط في المرحلة الأولى للمشروع 14 قطاعا وزاريا، وهي قطاعات الصحة والمالية والفلاحة الصيد البحري والتخطيط والتجهيز والنقل والسكن والمياه والغابات والماء والشؤون الاقتصادية والعامة، والداخلية، والتعاون وبحلول سنة 2007 أصبحت جميع القطاعات الوزارية منخرطة في هذا المشروع.

تلزم الإدارة المركزية بوضع الوسائل لدى مصالحها الخارجية لانجاز البرامج المحددة، وهوما ينعكس إيجابا على أوجه استعمالات المال العام، حيث يرتبط فتح الاعتمادات مباشرة بتحقيق نتائج محددة، كما تلزم الإدارة المركزية بتفويض الاعتمادات للمصالح الخارجية في بداية السنة حسب الالتزامات المتفق عليها في العقد، وبالمقابل يلزم المديرون الترابيون بتحقيق النتائج طبقا للمؤشرات المرقمة المتعلقة بالبرنامج، ولأجل ذلك يتوفرون على حرية أكبر بكيفية تؤدي إلى توسيع هامش مسؤوليتهم عن نتائج تسييرهم.

كما تسمح التقارير التي ينجزها المديرون الترابيون للإدارة المركزية بالاطلاع على تتبع صرف الاعتمادات، والتمكن من تقييم إنجاز البرامج والمشاريع.

يتوقف بلوغ أهداف الجودة والنجاعة، على مراعاة التعاقد لعدة شروط موضوعية أهمها :

ـ العمل بتصاميم مديري اللاتركيز الإداري من طرف مختلف القطاعات الوزارية، ونظرا لأهمية التصاميم في توضيح العلاقة بين الإدارة ا لمركزية ومصالحها الخارجية، فقد بادر الوزير الأول في منشوره رقم 2004/10، بتاريخ 9 يونيو2004، إلى حث جميع الوزارات، على إعداد تصاميم مديرية، داخل أجل لا يتعدى تاريخ فتح اعتمادات ميزانية 2006.

فارتكاز التدبير التعاقدي على تصاميم مديرية محكمة للاتركيز، من شأنه أن يقود إلى الانتقال من ثقافة الاحتكار، وعدم الثقة في المصالح الخارجية إلى ثقافة الشراكة المبنية على النتائج والنجاعة، ويتوقف ترسيخ هذه الثقافة على انتقاء المديرين المحليين بناء على الكفاءات، والبرامج من أجل دعم استقلاليتهم، وضمان استقرارهم في مناصبهم خلال مدة إنجاز البرامج موضوع التعاقد.

وعموما، يمكن إجمال أهم مقومات التعاقد الجيد فيما يلي:

- التشخيص الجيد للوضع.
- وضع برنامج عمل قابل للتنفيذ والقياس.
- المتابعة الجيدة.
- التقييم المغذي للفعل.

الفقرة الثالثة: نهج أسلوب الشراكة

تعتبر الشراكة مقاربة جديدة للتنمية المندمجة حيث تنبني على إشراك مختلف الفاعلين إلى جانب الدولة لإنجاز مشاريع تنموية في إطار الشراكة، وتهدف الشراكة إلى توحيد الموارد المالية والبشرية، وأيضا إلى محاربة الفقر والإقصاء الاجتماعي، كما تعمل على دعم الأنشطة المدرة للدخل، والإدماج المهني للشباب[377]، كما تتوخى الشراكة بين الإدارات والجماعات الترابية، والقطاعين العام والخاص، والجمعوي، تحقيق الأهداف التالية:

- رصد الخبرات في مجال تدبير المشاريع.
- النهوض بالديمقراطية المحلية باعتبارها ممارسة.
- تفعيل سياسة القرب.

فالشراكة تعني تبني مقاربة تشاركية في إنجاز المشاريع بين الدولة، والفاعلين المحليين (الجمعيات بالدرجة الأولى) وقد اتجهت هذه المقاربة نحو تدعيم العمل الجمعوي، وتمكينه من الدعم المالي، لما له من قدرة على التدخل عن قرب، ورصد الاحتياجات المحلية، كما لا تتجاهل هذه المقاربة الارتكاز على تدبير المشاريع وفق منطق النتائج، مع ما يعني ذلك من إمكانية التتبع والتقييم اللاحق بها.[378]

فالتدبير التشاركي يقوم على تشجيع علاقات الشراكة بين المصالح الخارجية للوزارات، والفاعلين الاقتصاديين، والاجتماعيين، والمحليين، وتعتمد هذه السياسة الجديدة على علاقات التشارك، والمساهمة، والاستغلال المشترك للموارد البشرية، والمادية، لتقديم خدمات اجتماعية، وإنجاز مشاريع تنموية، أو تحمل تكاليف خدمات عامة، كما تشكل إحدى الآليات الرئيسية لترجمة سياسة القرب التي تنهجها الحكومة، ويتعلق الأمر بمحاربة الفقر، وتحسين ظروف عيش السكان الموجودين في وضعية صعبة، عبر تلبية حاجاتهم الأولية اعتمادا على اختيار دقيق للمشاريع والمستفيدين منها.

إن اعتماد التدبير التشاركي في التسيير العمومي ليس بالأمر الجديد، خصوصا فيما بين القطاع العام والخاص، ففي فرنسا مثلا فأغلب المشاريع العمومية الكبرى تنجز في

---

[377] عائشة رحيم، التدبير الجديد للميزانية المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعقمة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2007-2008، ص، 13.

[378] منشور الوزير الأول رقم 2003.07 بتاريخ 2003/6/27 المتعلق بالشراكة بين الدولة والجمعيات.

إطار شراكة مع القطاع الخاص، ولا يزال التشارك يلعب دورا مهما في ميدان التسيير العمومي.

إن علاقات الشراكة تتجه نحو مشاركة الموارد البشرية والمادية، بالنظر إلى المخصصات الاجتماعية، ومشاريع التنمية، وتغطية الخدمات العمومية، كما يتم أيضا إعفاء تأشيرة مديرية الميزانية على قرارات منح المكافأة للمساهمة العمومية في الجمعيات بعنوان مشاريع الشراكة، بحيث تتجه هذه الأخيرة، إلى تقوية علاقات الشراكة مع الإدارة والفاعلين المحليين، والتي يفترض فيها احترام كل الشروط المحددة بموجب دورية الوزير الأول المتعلقة بالشراكة بين الدولة والجمعيات، وتتجلى هذه الشروط فيما يلي:[379]

ـ تأسيس لجنة منتخبة مكلفة بنظام ملاءمة مستوى التمويل العمومي للمشاريع، داخل كل وزارة مختصة على المستوى المركزي واللامركزي.

ـ إن المكافأة أو المساهمة المالية تكون على أساس معايير الأهداف، والشفافية، والتدقيق في إطار كتيب للمساطر، والذي تتولى إعداده كل مصلحة مختصة.

ـ تقييم ومتابعة المشاريع المنجزة في إطار برنامج الشراكة، بإنجاز تقرير دوري يتعلق ببيان تنفيذ المشاريع، مما يعني أن " المخطط " يكون التمويل والمحاسبة بناء على تقرير وطني حول حالة الشراكة، كما أن التقارير النصف سنوية لتقييم وتتبع المشاريع التي توضع من طرف الوزارات النشيطة في إطار الشراكة، تنقل قبل الأوان إلى الوزير المكلف بالمالية.

وقد تم نهج أسلوب الشراكة من أجل تفعيل مقاربة التدبير الموازني المرتكز على النتائج في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ويتجلى في التضامن بين الجماعات الترابية على المستوى الداخلي من قبيل شركات التنمية المحلية، أو اتفاقيات التعاون والشراكة.

ويبدو من خلال ما تقدم أن تفعيل مبدأ الشراكة يستدعي الاهتمام أكثر لتحقيق الأهداف، وقياس النتائج، كما يتطلب توسيع مجال التصرف في الاعتمادات من طرف الآمرين بالصرف.

---

[379] نفس المنشور

الفقرة الرابعة: الارتكاز على النوع الاجتماعي

تشير أغلب الكتابات إلى أن مفهوم "النوع" هو مفهوم متعدد الاستعمالات ظهر في الدول الأنجلوساكسونية[380]، ويمثل أداة تحليل، وتخطيط، وتقييم لمعرفة الواقع، وتمكن هذه المعرفة من العمل وفق خطة تتمحور حول النساء والرجال، والأولاد والبنات، نظرا لقيمتها الأساسية المتساوية، وأيضا لاحتياجاتهم المتباينة، ويصفها جانب آخر بأنها تمثل العملية التي تمكن من تقييم القرارات التي تتخذها السلطات العمومية، وقياس مدى إسهامها في معالجة إشكالية الفوارق الاجتماعية المرتبطة بالنوع الاجتماعي، وتحسين الأوضاع المعيشية.[381]

تبقى مقاربة النوع الاجتماعي من الوسائل المكرسة للمنهجية التي ترتكز على النتائج، وخاصة مقاربة النوع الاجتماعي، لأنها تنطوي على مراعاة الميزانية لمختلف إسهامات الرجال والنساء، والحرص على الاستجابة للحاجيات الآنية أوالإستراتيجية لهم[382]، هذه المقاربة لا تهدف إلى تخصيص ميزانية لكل طرف، أي ميزانية خاصة للرجال وأخرى للنساء، لكنها تؤمن الإنصاف بينهم في مجال توزيع الموارد العمومية.[383]

والميزانية التي تأخذ بعين الاعتبار النوع الاجتماعي، ليست بتلك التي ترصد اعتمادات للرجال وأخرى للنساء بصورة منفصلة، ولا إلى تقليص اعتمادات الميزانية العامة جراء رصد ميزانية متعلقة بالنوع الاجتماعي، بل تهدف ميزانية النوع الاجتماعي إلى إعادة توثيق العلاقة بين الموارد المرصودة، وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، والاجتماعية المنشودة، والتي يتم قياسها بواسطة مؤشرات النجاعة، فمن المفروض أن تقدم أجوبة واضحة لسلسة من الأسئلة المتعلقة بوضع هذه السياسات التي تتطلبها الحكامة الرشيدة والإنصاف والمساواة، ولا يمكن لهذه البرامج الطموحة أن تحقق الأهداف المتوخاة (التقليص من الفقر، ومحاربة التهميش خاصة لدى النساء...) بدون تطوير أدوات التحليل،

---

[380] *EL Mouhadidi noufisa : les fondements de la budgétaire du Genre au Maroc, RMAD, n° 25, 2008, p, 113.*

[381] دليل إصلاح الميزانية، من إصدار وزارة المالية والخوصصة بالمغرب،2005، ص، 49.

[382] ـ محمد حنين، مرجع سابق، ص، 114.

[383] ـ نفس المرجع،ص، 115.

والتقييم للسياسات الحكومية حسب مقاربة النوع الاجتماعي، وبدون استهداف مناطق الفقر والحاجة.

وفي هذا السياق يأتي إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في مسلسل تحضير، وتنفيذ الميزانية تتويجا لمجموعة من المنجزات، والإصلاحات التي شهدها المغرب في السنين الأخيرة، بهدف إرساء مبادئ المساواة والعدالة.[384]

وقد تم التأكيد على هذه المقاربة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي سلطت الضوء، على ضرورة إدماج مختلف فئات المجتمع، كمحور استراتيجي لإنجاز، وتحقيق أهداف التنمية البشرية للدولة.[385]

إن مأسسة إدماج النوع الاجتماعي في الميزانية، والانخراط المتزايد للقطاعات الوزارية، تؤكد على الأهمية التي تكتسيها هذه المقاربة في المغرب.

فإدماج النوع الاجتماعي في الميزانية يسعى إلى تحقيق أهداف أهمها:

- تقوية الجهود لمحاربة الإقصاء.
- ضمان توزيع أحسن الموارد.
- الاستجابة لهاجس العدالة والفعالية[386].

ومما لا شك فيه أن النوع الاجتماعي، من الوسائل الداعمة للمنهجية التي ترتكز على النتائج في التدبير العمومي، لأنها تندرج في إطار تحليل وتقييم دقيقين لأثر الميزانية على جميع السكان، أي على الرجال، والنساء، والأولاد، والبنات من جميع الشرائح الاجتماعية باختلاف حاجياتها، فهي تمكن من رصد الفوارق، ومواطن الخصاص من أجل توجيه دقيق للتدخل.

وإذا كانت مبادرة وزارة المالية تروم إلى دمج النوع ضمن منهجية تدبير الميزانية الرامي إلى اعتماد تدبير يرتكز على النتائج، فإنها تزامنت مع اختيار المغرب سنة 2004

---

[384] تقرير النوع الاجتماعي، المرفق بقانون المالية 2006- وزارة المالية والخوصصة، ص، 131-134.

[385] *Al Maliya, revue trimestrielle du ministère de l'économie et des finances-spécial n° 5, p, 44*

[386] فريزة أشهبار، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال- الرباط، 2011-2010،ص، 207.

من طرف صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM)، ضمن 5 بلدان أخرى[387]، لتطبيق مشروع مقاربة النوع الاجتماعي في إعداد تقرير أهداف الألفية[388]، ويقدم هذا التقرير تقييما لمجهودات كل دولة من أجل تحقيق أهداف الألفية المقرر لها كسقف أقصى سنة 2015، وقد فوضت الأجهزة الأممية لكل بلد من البلدان الخمس، التعبير عن إرادته للنهوض بالمقاربة المذكورة بالشكل الذي يريده، وتبعا لذلك اختار المغرب الانخراط في التجربة عبر إدماج النوع الاجتماعي ضمن التقرير الوطني الذي يتم إعداده كل سنتين.

إن تدبير الميزانية باعتماد مقاربة النوع الاجتماعي الذي يقوم على مؤشر لقياس المساواة بين الجنسين، وبتحليل دقيق للموارد، والنتائج المتعلقة بالنوع الاجتماعي، سيمكن من تتبع الإنجازات المحققة في هذا المجال، ومدى تحسين ظروف عيش الفئات المعوزة، وستؤدي هذه الآلية إلى التوزيع الأمثل للموارد العمومية، ومن تم تصحيح الإختلالات بين الجنسين.

فميزانية النوع الاجتماعي، تهدف إلى إعادة توطيد أواصر الصلة بين الموارد المرصودة وتحقيق الأهداف التنموية، والاقتصادية، والاجتماعية المتوخاة، والتي يتم قياسها بواسطة مؤشرات أداء رقمية، فمن المفروض أن تقدم أجوبة واضحة لسلسلة من الأسئلة المتعلقة بوضع هذه السياسات التي تفرضها الحكامة الجيدة، والإنصاف، والمساواة.

وهكذا مكن مسلسل ميزانية النوع الاجتماعي من تحقيق إنجازات مهمة على مستوى الانخراط، واكتساب أدوات وآليات مقاربة النوع الاجتماعي، حيث تمت هذه الإنجازات في إطار مقاربة مندمجة وتدريجية.

وفي هذا الاتجاه، تم تهيئ تقرير النوع الاجتماعي لسنة 2012 في نسخته السابعة، بمشاركة مختلف القطاعات المنخرطة في مسلسل إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في الميزانية، ويهدف التقرير إلى تحليل أثر أهم البرامج القطاعية التي تتضمن مجموعة من

[387] هذه البلدان هي: البيرو، الكامبودج، النيجر، وكازاخستان بالاضافة إلى المغرب

[388] تتعلق هذه الأهداف المنبثقة عن قمة الألفية المنعقدة في شتنبر 2000 بتخفيض مؤشر الفقر إلى النصف في أفق 2015، وتعميم التعليم الأساسي، وتحقيق المساواة بين الجنسين، وتقليل معدل الوفيات لدى الأمهات والأطفال والحد من الأوبئة، بالإضافة إلى دعم الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية.

المكونات المشتركة، من أجل استكشاف السبل الكفيلة بضمان تدخلات أنجع للسلطات العمومية عند بلورة السياسات العمومية، مع الأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع الاجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أن تقييم السياسات العمومية من زاوية النوع الاجتماعي، تم إعداده بدليل لمؤشرات النجاعة سواء على مستوى ميزانية التسيير أو الاستثمار، كما تم تقديم مقترحات لجندرة المؤشرات من أجل قياس آثار السياسات العمومية على الساكنة المستهدفة.[389]

بيد أن هذه المقاربة لن تتمكن من كسب رهان تحقيق طموحاتها، إلا إذا التزمت بقدر الإمكان بمتطلبات النظرة الأفقية، وبين القطاعية التي توفر أسس التنمية البشرية، وتضمن فعالية أكبر، وانسجاما أفضل للسياسات العمومية.

وبناء عليه، فإن الوصول إلى الإعمال الحقيقي لميزانية النوع الاجتماعي، يتطلب أولا، قبل تخصيص الاعتمادات المالية، وتحديد الأهداف المرجوة من إنفاقها، أن يتم تشخيص أوضاع مختلف الشرائح الاجتماعية بشكل دقيق، وتحليل أسباب ومميزات وضعيتها، وتقييم الأسباب ، واقتراح الحلول والبدائل التي يمكن أن تكون بمثابة نتائج تعمل ميزانية النوع الاجتماعي على تحقيقها.

وهكذا، فبعد تنفيذ البرامج المقررة في ميزانية النوع الاجتماعي، لابد من تقييم المنجزات المحققة بواسطة مؤشرات المر دودية حسب النوع الاجتماعي، وهذا الأمر يؤدي إلى تشجيع ثقافة تقييم وقياس مختلف القطاعات، إلا أن ذلك لن يتأتى إلا بضرورة دعم وتأهيل القدرات التدبيرية لمختلف الوزارات لإدماج مؤشرات المرد ودية حسب النوع الاجتماعي، وتطوير آليات الإحصاء لإدماج النوع الاجتماعي في المعطيات، والمؤشرات مع الاستهداف الجغرافي للفقر والتفاوت الاجتماعي، وذلك من خلال إدماج مقاربة النوع في خريطة الفقر والهشاشة بالمغرب.

ولهذا، أصبحت الميزانية المتعلقة بالنوع الاجتماعي، أداة دائمة لكل ميزانية تعتمد على الفعالية والنجاعة، ويعتبر النوع الاجتماعي، من الوسائل الداعمة للمنهجية التي تركز على النتائج في التدبير العمومي، لأنها تندرج في إطار تحليل وتقييم دقيقين لأثر الميزانية

[389] مشروع قانون المالية لسنة 2011، تقرير حول النوع الاجتماعي، ص، 6.

على جميع السكان، أي على الرجال والنساء، والأولاد والبنات من جميع الشرائح الاجتماعية باختلاف حاجياتها، فهي تمكن من رصد الفوارق ومواطن الخصاص من أجل توجيه دقيق للتدخل.

وفي هذا الإطار فإن مسلسل تطبيق هذه المقاربة لا زال جاريا، ولتعميق مسلسل جندرة الميزانية أصبح إعداد تقرير سنوي حول النوع الاجتماعي، يصاحب القانون المالي كمسألة ضرورية ابتداء من سنة 2005، ويهدف إلى تقييم أثر السياسات العمومية المتبعة على مختلف الشرائح الاجتماعية.

المبحث الثاني: مبادئ وآليات تعزيز تقييم السياسات العمومية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

ينص الدستور على مبادئ لضمان تنسيق جيد لتوزيع الاختصاصات، والعلاقات بين السلطة المركزية، والجماعات الترابية بهدف خدمة المصلحة العامة في إطار الدولة الموحدة.

يشكل التدبير الحر الذي نص عليه دستور 2011 في الفصل 136، تقدما ملموسا في مسائل الهيكلة الجهوية، واللامركزية، وتعزيز الديمقراطية المحلية، ومع ذلك يجب وضع إطار للتدبير الحر لضمان تماسك السياسات العمومية الوطنية، والترابية واستدامتها.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح "اللامركزية" قد تم استبداله في الدستور رغم استخدامه دائما، منذ الاستقلال، باعتباره المفهوم الرئيسي الذي يحكم التنظيم الترابي للمغرب، والمفهوم الذي طرحه النص الدستوري الجديد هو مفهوم " الجهوية "[390]، وبذلك تحتل الجهة مركز الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى".[391]

إن معطى وجود الجهوية المتقدمة يفرض أخذ تقييم السياسات العمومية بعين الاعتبار، من أجل بلورة أوراش إصلاحات كبرى في بلادنا.

ولتفعيل هذه المبادئ والقواعد التي جاء بها الدستور، تنص القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على قواعد مماثلة لقواعد القانون التنظيمي لقانون المالية، وخاصة تلك المتعلقة بإعداد الميزانية حسب البرامج، وقد كان من الضروري تمديد مبادئ وقواعد القانون التنظيمي للمالية لتشمل الجماعات الترابية.

وتشكل مشاركة المواطن في إدارة التغيير والارتباط به، باعتباره الشاغل الأول للشفافية وتقييم السياسات العمومية الجهوية والمحلية، وستكون هذه فرصة لتعلم المواطن على المستوى الترابي قواعد الحكامة المالية والسياسية.

جميع الممارسات الجيدة شددت على أهمية أن تكون المقاربة التشاركية آلية أساسية في تقييم السياسات العمومية، وقبل ذلك في وضع هذه السياسات وتنفيذها وتتبعها، وهو

[390] ينص الفصل 1 من الدستور في فقرته الأخيرة على أن " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة ".

[391] الفقرة الثانية من الفصل 143 من الدستور.

كذلك ما أكدت عليه مقتضيات الدستور، والقوانين التنظيمية في إشراك المجتمع المدني على المستوى الوطني والترابي، في مسلسل إعداد تقييم السياسات العمومية.

فتقييم السياسات العمومية لا معنى له دون تعزيز الاهتمام المتجدد بالشؤون العامة، وتعزيز الديمقراطية التشاركية، واستعادة الثقة في الديمقراطية التمثيلية، ولقد انتشر مفهوم تقييم السياسات العمومية من خلال مواد الدستور، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وأضحى من حق المجتمع المدني والمواطنين، إعداد وتقييم الفعل العمومي، المحلي والوطني، ويتم تقديم المستوى الترابي كأرضية للتعلم، وتطوير الأنشطة التقييمية، ومشاركة المواطنين.[392]

وبناء عليه، سنخصص المطلب الأول (من هذا المبحث) للحديث عن ضرورة تحديد العلاقة بين الدولة والجهات، وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى، بناء على مبدأي التفريع والتدبير الحر، وبالارتكاز على مستجدات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري في هذا الإطار على أن نتطرق في المطلب الثاني، لأدوات الجديدة للديمقراطية المحلية، ودورها في تدعيم، وتقوية تقييم السياسات العمومية.

المطلب الأول: إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والجهات وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى

إن توضيح دور الدولة والجهة وباقي الجماعات الترابية الأخرى في التنمية، بات يستوجب بكل تأكيد إعادة النظر في مسألة توزيع الاختصاصات بينها، وحل هذه الإشكالية إنما يبتدأ بوضع الحدود بين الشؤون الجهوية والشؤون الوطنية"[393]، لأن الجهات لا تتدخل

---

[392] *Mohamed Mesmoudi, la gouvernance publique au Maroc…, op. Cite, p, 237.*

[393] يعتبر تحديد مدلول الشؤون الوطنية من القضايا الشائكة التي ملأت دنيا الفقه والتشريع وقد اعتبر كثير من الفقهاء أن هذا التحديد يعد أحد عناصر أو ركائز اللامركزية إلى جانب وجود مجالس محلية، وخضوع هذه الأخيرة للوصاية، ورغم أن هذه المسألة قد حظيت باهتمام كل فقهاء القانون الإداري، إلا أنها تعد من أصعب الإشكالات التي طرحت في ميدان البحث الإداري، فالمجال المحلي هو جزء لا يتجزأ من المجال الوطني، أي هو جزء داخل الكل وأحد المكونات التي لا يمكن عزلها عنه، كما أن المصالح المحلية غالبا ما تختلط بالمصالح الوطنية لدرجة أن التمييز بينهما يبقى أمرا نسبيا، ومن هنا تبدو صعوبة وضع لائحة تتضمن القضايا المحلية، وهذا يجعل أنه من الخطأ البحث في القضايا ذات المصلحة المحلية لكي تبرر بها الاختصاصات الممنوحة للجماعات اللامركزية.

للتوسع أكثر يمكن الرجوع إلى:

- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، السنة 1998، ص، 36.

وحدها في ميدان الشؤون الجهوية، بل تتدخل الدولة، هي الأخرى بصورة أو بأخرى، نظرا للتداخل الملموس بين القضايا الجهوية والقضايا الوطنية، إضافة إلى أن كثيرا من القضايا المشتركة تتطلب تدخل الطرفين معا في آن واحد.

واستناد على ذلك، تبقى مسألة الاختصاصات بين الجهة والدولة، وكذا باقي الجماعات الترابية الأخرى، مفهوما نسبيا قابلا للتغيير، إذ يختلف باختلاف الدول، وحسب المعطيات التاريخية، والظروف السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية الخاصة بكل دولة، كما يختلف بحسب الأهداف المرسومة.

كذلك الأمر بالنسبة لأساليب توزيع، وتحديد الاختصاصات بين المستويات الوطنية والمحلية، والتي تبرز فيها أسلوبين، أسلوب، يعتمد على المبدأ العام في الاختصاص، أي عمومية الاختصاص مع ضرب بعض الأمثلة حول جملة من القضايا الموكولة للهيئات اللامركزية، وأسلوب ثاني، يحدد الاختصاصات على سبيل الحصر، وفي قائمة تأخذ بعين الاعتبار نوع الوحدة (حضرية أو قروية / إقليمية/ جهوية)، ومستوى تطورها وإمكاناتها.

ونظرا لما تطرحه إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات في الواقع العملي من تداخل وتشابك، وما ينتج عنها من سلبيات تضر بالتنمية، جاء دستور 2011 والقانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات لتجاوز ذلك، بإعطاء الجهة اختصاصات مهمة في المجالات التنموية، ومنحها الصدارة في اتجاه باقي الجماعات الترابية، مع احترام اختصاصات هذه الأخيرة، وذلك فيما يخص عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها[394]، وشكل هذا الإقرار مرجعية أساسية لإعطاء الجهة مكانة تتجاوز مجرد الاعتراف بها كجماعة ترابية إلى فاعل أساسي في التنمية إلى جانب الدولة.[395]

- سعيد حفري، التنظيم الإداري بالمغرب، الإدارة المركزية، الإدارة المحلية،طباعة التيسير، الطبعة الأولى، البيضاء 2006، ص، 131.

- *Pontier, Jean- Marie , « l'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences », librairie générale de droit de jurisprudence, pairs, 1978, p, 161.*

[394]- المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7يوليو 2015)، ج. ر، عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436(23 يوليو 2015).

[395] عادل تميم، الجهوية المتقدمة، بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة، مطبعة مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، الطبعة الأولى، 2017، ص، 9.

ومن جهة أخرى، لابد من إعادة تحديد العلاقة بين الدولة، والجماعات الترابية بالمرور من الوصاية بمفهومها السلطوي إلى المقاربة التعاقدية، مع ضرورة توفير شروط تحويل الخبرة، والمعرفة، والكفاءة، إلى قاطرة لتحقيق قيم سياسية جديدة تضمن استدامة التنمية الترابية "الفرع الأول"، وفي هذا الإطار لابد من تجاوز التدبير البيروقراطي والمرور إلى التدبير الديمقراطي، وذلك بمنح اختصاصات، وسلط واضحة لجميع مكونات الإدارة الترابية للدولة، سواء تعلق الأمر بسلطة ممثلي الدولة " العمال والولاة "، أو سلطة ممثلي الوزارات المختلفة "رؤساء المصالح اللاممركزة "الفرع الثاني".

الفرع الأول: المبادئ الدستورية والقانونية لتوزيع الإختصاصات

من المبادئ الدستورية والتنظيمية ذات الانعكاس المباشر على تحديد الاختصاصات بين الجهة والدولة، مبدأ التفريع الذي يتحكم في العملية التوزيعية للصلاحيات بشكل جذري، وهو مبدأ يعد من مستجدات دستور 2011 بشأن تأطيره للجماعات الترابية، وقفزة نوعية تدفع باللامركزية إلى مصاف ما تقوم به نظيراتها في الدول المتقدمة بهذا المجال (الفقرة الأولى)، وإلى جانب هذا المقتضى الهام، يأتي مبدأ التدبير الحر، شأنه شأن سابقه من حيث حداثة التأطير الدستوري، وتكمن أهميته في تحديد الاختصاصات المراد إناطتها للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وكيفية ممارستها لها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اعتماد مبدأ التفريع لتوزيع الاختصاصات

يقتضي هذا المبدأ الذي تم التنصيص عليه في الفصل 140 من دستور 2011، البحث عن المستوى الملائم لممارسة اختصاصات معينة، بحيث تتخلى الدولة للجهات عن كل الاختصاصات التي لا تستطيع الاضطلاع بها، وله وظيفة ضبطية، في مجال الاختصاصات يمكن اقتسامه بين الجهات، والجماعات الترابية الأخرى.

ويقوم هذا المبدأ على قاعدة أن كل مستوى ترابي من مستويات الجماعات الترابية، يلزمه إعطاء أجوبة فرعية، ومحددة لتساؤلات، وقضايا مشتركة، فمبدأ التفريع مؤداه ضرورة تجاوز التعارض التقليدي في الاختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية، أي أن ذات المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الجماعات

الترابية، وتعبئة العلاقات بينها، كما أن التعاون بين هذه المستويات يصبح أساسيا ومركزيا في تشكيل هندسة التنظيمي الترابي للدولة.[396]

وعلى أساس ذلك خول الدستور المغربي الجديد للجماعات الترابية[397]، بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، لأن مبدأ التفريع في هذا المستوى يقوم على فكرة توزيع المهام، وتحديد الاختصاصات، والمسؤولية بين المستويات الإدارية (الدولة، الجهات، العمالات، والأقاليم والجماعات) أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاصات الممنوحة له ولا يتعداها، فالإقليم مثلا لا يمكنه القيام بالمهام المخولة للجماعات، والجهة لا يمكن لها أن تمارس الاختصاصات المخولة للإقليم، والشيء نفسه بالنسبة للدولة.[398]

أضف إلى ذلك، أنه بموجب الفقرة الثانية من الفصل 140 من دستور 2011، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحيتها، وهو ما يعتبر قفزة نوعية تؤسس لقانون دستوري محلي مغربي، يتماشى مع الرهان على جهوية متقدمة بخصوصية مغربية، وينخرط في الحراك العالمي الذي يتقاطع فيها العالمي مع المحلي، لأن الدولة تبدو جد صغيرة بالنسبة للقضايا الكبرى، وجد كبيرة بالنسبة للشؤون الصغيرة، ويعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو مبدأ يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، عملا بالمبدأ الأصيل في الالتزام، وبناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف، فما يستطيع الأدنى القيام به، يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى، يتولاه الأعلى.[399]

---

[396]سعيد حفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص، 185.

[397]الفصل 140 من الدستور المغربي 2011 " للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة من هذه الأخيرة، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها.

[398]ـ محمد اليعقوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون، فاس، الطبعة الأولى، 2005، ص، 185.

[399]عموما تفيد بعض الخلاصات أن:

ـ اصطلاح التفريع ليس له تعريف محدد.

ـ اصطلاح التفريع مفهوم جديد يهدف إلى تدبير عمومي أكثر فعالية، للعمل بإجراءات وطرق عمل جيدة.

من هنا، ستركز اختصاصات المجلس الجهوي على مبدأ المداركة أو التفريع، بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل إلا الاختصاصات التي تتلاءم مع طبيعتها كمستوى وطني، ويعني هذا المبدأ في عمقه أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا الاختصاصات التي لا يمكن للجهات أن تمارسها، نظرا لخصوصية دورها الرئيسي، أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها[400].

كما يسمح مبدأ التفريع أيضا بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري، دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر آتية من فوق[401]، الشيء الذي يجعل الجهات قادرة على إغناء نفسها، عن طريق اتساع الخيارات مع المكونات المجتمعية الأخرى الفاعلة على المستوى المحلي، وهو بهذا المعنى يقترح، بشكل طبيعي، تنظيما ترابيا بسيطا، مرنا وملائما كأحد شروط الرواج الاقتصادي وتحديثه.[402]

وقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث على هذا المبدأ، حيث أكدت المادة السادسة من القانون التنظيمي 111.14، المتعلق بالجهات، أنه " طبقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور وبناء على مبدأ التفريع، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي، والنصوص المتخذة لتطبيقه، كما تمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط، والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة"، وهو نفس ما نصت عليه

ـ اصطلاح يتخلى بموجبه المستوى الأعلى للمستوى الأقل عن المجالات التي يمكن القيام بها

ـ اصطلاح التفريع يسهم بالنسبة للامركزية في قاعدة الإنابة والحد من تدخل المستوى الأعلى

للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع يراجع:

- *Le principe de subsidiarité, acte de colloque international et maghrébines, Marrakech 29-30 octobre 2007, ministère de l'intérieur rabat*

- إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهوية الموسعة، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، ص، 143.

[400] *Mohamed el Yaagoubie, la notion de régionalisation avancée dans des discours royaux, REMALD ? série thème actuels ? numéro spécial, 71, 2011, p, 29.*

[401] *Sedjari Ali, La fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion ? in la ravanche des Territoires-sous la direction-Ali sedjari,Edition L'harmattan-Great,Rabat,1997,p,34*

[402] المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبعة الأولى، 2011، ص، 148.

المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 4 كذلك من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

إن اعتماد مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الصلاحيات والاختصاصات، من شأنه أن يساهم في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية، ويرسي لمبادئ الحكامة الإدارية.

الفقرة الثانية: مبدأ التدبير الحر لممارسة الاختصاصات

لكي يكون المشرع منسجما مع ما منحه للجهات، والجماعات الترابية الأخرى من اختصاصات، كان لابد أن يعطي لهذه الوحدات الثلاث الحق في تدبير شؤونها بطريقة مباشرة، خاصة على مستوى اختصاصاتها الذاتية، وإلا سيكون ذلك الحجم من الصلاحيات والاختصاصات بدون جدوى.

ويعد مبدأ التدبير الحر شرطا أساسيا لفعالية اللامركزية، وقد نص عليه دستور 2011، في الفصل 136 الذي جاء فيه: " يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة "، وعلى غرار الدستور الفرنسي، أوكل الدستور المغربي للمشرع مهمة تفعيل مبدأ التدبير الحر، حيث أحال الفصل 146 منه على صدور قانون تنظيمي يحدد قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق، والبرامج، وتقييم الأعمال، وإجراء المحاسبة.[403]

بحيث يختلف مبدأ التدبير الحر عن مبدأ الحكم الحر، إذ لا يمكن تطبيقه إلا في إطار احترام أولويات الدولة، ومبدأ وحدة الدولة، وهو الأمر المعمول به في إطار التجربة الفرنسية[404].

وبربطه بالجماعات الترابية، فهو يعني حرية واستقلالية هذه الجماعات في تدبير شؤونها، وهذه الحرية أو الاستقلالية تمتد لتشمل عناصر مختلفة في التدبير، وتتجلى أهمية

---

[403] كما أن نصوص أخرى من الدستور المغربي تشير إلى التدبيرالحر بشكل غير مباشر: 135-138-140-141

[404] *François Labie, finances locales, édition Dalloz,1995,p,9 .*

مبدأ التدبير الحر في تدعيمه لاستقلالية الجماعات الترابية، ولسلطة اتخاذ قراراتها، وفي كونه أصبح مرجعا أساسيا لتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة، وفي توسيع وتدقيق اختصاصات الجهات، وخاصة توفرها على اختصاصات ذاتية وفعلية، وكذا التخفيف من الوصاية الممارسة عليها من قبل الدولة.[405]

وقد عملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة، على تكريس هذا المبدأ، حيث نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مثلا في المادة الرابعة منه على ما يلي: " يرتكز تدبير الجهة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا لأحكام القانون التنظيمي، والنصوص التشريعية، والتنظيمية المتخذة لتطبيقه ".

كما يقتضي مبدأ التدبير الحر تعزيز صلاحيات الهيئات المنتخبة في تدبير شؤونها المحلية، وتعزيز مبدأ المساءلة، الذي يعني أن الذين يتصرفون بتدبير الشأن العام، بحرية وباسم المواطنين، يكونون عرضة للمساءلة، ويعني أيضا الارتكاز على الشفافية التي تضمن للجميع الوصول الكامل للمعلومات المتعلقة بتدبير الشأن العام، وهذا المبدأ يستدعي التوفر على مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي ومباشر، إلى جانب التوفر على الإمكانيات القانونية، والمالية الضرورية لممارسة تدبيرها الإداري الحر.[406]

يرتكز التدبير الحر للجماعات الترابية، حسب رأي الأستاذ أندري رو[407] André Roux، على ثلاثة مرتكزات أساسية وهي؛ الاستقلال المؤسساتي، والاستقلال الوظيفي، والاستقلال المالي لهذه الجماعات.

فالعلاقة الجدلية بين التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للجماعات الترابية، يتم تأمينها عن طريق ضمان مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والاستقلال المؤسساتي،

---

[405] أحمد بوسيدي، الأسس الدستورية للجماعات الترابية، أعمال الندوة الدولية تحت موضوع، الدستور المغربي 2011: مستجدات وآفاق، الطبعة الأولى2011،ص، 205،

[406] هشام مليح، إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب، على ضوء مستجدات الدستور الجديد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 20، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2013،ص، 60.

[407] *André Roux, la libre administration des collectivités territoriales : une exception française, les cahiers de l'institut louis favoreu, n° 2 / 2013, p, 184.*

فبقدر ما يعني استقلال الوحدات اللامركزية عن الدولة، بقدر ما يعني أيضا استقلالا فيما بينها، وهو ما كرسه الفصل 143 من الدستور حيث " لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى"، وإن كانت الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى.

ومما لاشك فيه، أن دسترة مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، يضمن حدا أدنى من الاستقلال المؤسساتي لهذه الجماعات من تطاول المشرع، فالمبدأ يقتضي مرجعية ديمقراطية بالنسبة للأجهزة التي ستتولى تدبير شؤون الجماعات الترابية، بالإضافة إلى قدرتها على استقلالها في تسيير شؤونها.[408]

وهكذا، يقر الدستور أن هذه الجماعات الترابية كشخصيات اعتبارية خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر[409]، ويشكل الأمر تطورا مهما خصوصا بالنسبة للجهات التي كانت في السابق تنتخب مجالسها بالاقتراع غير المباشر.

وقد تم تفعيل هذا الأمر على مستوى القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية[410]، وتم تكريسه أيضا في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة.

وبمقتضى الاستقلال الوظيفي، فإن مبدأ التدبير الحر يقتضي حدا أدنى من الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية، تمارسها بشكل أصلي، ومستقل عن الدولة، وبالتبعية وجود شؤون محلية تتولى ممارستها، فتبعا للاستقلال الوظيفي يجب أن تتوفر المجالس المنتخبة على " اختصاصات فعلية وحقيقية وليست استشارية، يرجع أمر تنظيمها للقانون على حد تعبير المجلس الدستوري الفرنسي، في قراره الصادر بتاريخ 8 غشت

---

[408]- أمال المشرفي، القانون الدستوري للجماعات الترابية - دراسة مقارنة - أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين الخارجيين يومي 17-18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة / الرباط 2015، ص، 37 .

[409]الفصل 135 من الدستور (2011).

[410]القانون التنظيمي رقم 59.11 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نوفمبر2011، ج. ر 5997 مكرر، بتاريخ 22 نوفمبر 2011، ص، 5537 وما بعدها .

1985 ، وبالتبعية لا يمكن للدولة أو ممثليها التطاول على اختصاصات الجماعات الترابية، أو منعها من ممارسة اختصاصاتها، وتدبير شؤونها المحلية بكل حرية.

ويعد منح السلطة التنفيذية لرؤساء الجماعات الترابية عنصرا مهما للتدبير الحر، الذي يعني في نفس الوقت سلطة التقرير، وسلطة تطبيق القرارات والمقررات، وفي هذا الصدد نص الفصل 138 من الدستور على ما يلي: " يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس، ومقرراتها"، حيث تمت ترجمة ذلك في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة، ففي المادة 101 من القانون التنظيمي للجهات مثلا، نصت على ما يلي: " يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك.

هناك عنصر آخر مهم للاستقلال الوظيفي للجماعات الترابية، يتعلق بالاعتراف بالحرية التعاقدية للجماعات التي لا يمكن للمشرع المساس بها، أي ترك هامش الحرية لهذه الجماعات للانخراط أو عدم الانخراط ـ في تكتلات أو مجموعات، أو الارتباط مع هيئات أو مؤسسات بأي شكل من الأشكال.

كما أن السلطة التنظيمية التي يخولها الدستور للجماعات الترابية لممارسة صلاحياتها في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، شكل عنصرا مهما للتدبير الحر، وامتدادا طبيعيا لهذا المبدأ، وهي مقيدة بإرادة المشرع من جهة، وبضرورة ممارستها من طرف الجماعات الترابية في نطاق اختصاصها النوعي والترابي.

كما يعتبر الاستقلال المالي مرتكزا أساسيا، بحيث لا يمكن تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد أدنى من الاستقلال، عن طريق توفرها على موارد مالية لممارسة اختصاصاتها، وعلى درجة من الاستقلال في صرفها، حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة، وهو ما تم التنصيص عليه فعلا في الفصل 141 من دستور 2011، إذ " تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة".

إن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له "، وهو ما تم تأكيده في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة.

ورغم كل ما سبق، فإن مبدأ التدبير الحر لا يمكن ممارسته على إطلاقيته، فهو مقيد بعدد من القيود التي تضبط حدوده وأبعاده، سواء الواردة في الدستور نفسه، أو المرتبطة بالقوانين التنظيمية التي ستفعله، وأخيرا،نظرا لبعض الصعوبات والإكراهات الواقعية، ويتعلق الأمر بوحدة الدولة، وبمبدأ التعاون والتضامن، بالإضافة إلى بعض القيود الواقعية، والمتمثلة أساسا في:

ـ هيمنة المقاربة القطاعية على المقاربة الترابية:

إذا كانت الدولة قد أعدت مؤخرا عددا من المخططات الوطنية التي تهم مجالات اقتصادية واجتماعية مهمة، همت قطاعات الصناعة، والفلاحة، والسياحة، والتعليم، والصحة، أدت في واقع الحال إلى هيمنة المقاربة القطاعية على السياسة العمومية، فإن ذلك في حقيقة الأمر، سيشكل تقييدا لمبدأ التدبير الحر الذي ستتمتع به الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، ما دامت ملزمة أثناء إعدادها لبرامجها، ومخططاتها التنموية بضرورة التناسق، وعدم التعارض مع المخططات الوطنية، نفس الأمر ينطبق أيضا على الجماعات الترابية القاعدية، التي ستكون ملزمة بمراعاة المخططات الجهوية، ومن تم، فالضرورة تفرض على الدولة إعادة النظر في طريقة تخطيطها في اتجاه دعم المقاربة الترابية، بدل المقاربة القطاعية الصرفة.[411]

ـ تخلف سياسة عدم التركيز الإداري:

إن سياسة عدم التركيز الإداري المعتمدة في بلادنا لازالت محدودة، رغم كل المحاولات والمبادرات المحتشمة، وهذا سيشكل في حد ذاته عرقلة إضافية لتفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية، مادامت هذه الأخيرة مطالبة بالتنسيق مع ممثلي الإدارات

[411] جدير بالإشارة أن التصميم الوطني لإعداد التراب كوثيقة مرجعية هدفها رؤية متماسكة للتنمية المجالية، قامت بتقطيع التراب الوطني إلى 16، وهذا ما يفرض إعادة النظر في هذا التصميم الذي تم إقراره سنة 2003 بناء على نتائج الحوار الوطني حول إعداد التراب، والميثاق الوطني لإعداد التراب، على ضوء التقسيم الجهوي الجديد الذي قسم المملكة إلى 12 جهة .

المركزية على الصعيد الترابي ـ الذين لا يتوفرون على السلطة لاتخاذ القرارات ـ لتنفيذ سياساتها العامة.

وبناء عليه، فإن الأمر يقتضي، بالإضافة إلى نقل سلطة اتخاذ القرار من الإدارات المركزية إلى ممثليها على الصعيد الجهوي والترابي، إيجاد آليات للتنسيق والانسجام بين مختلف الفاعلين داخل الوحدات الترابية.[412]

الفرع الثاني: اللاتمركز الإداري وتعزيز الجهوية واللامركزية

إن التنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة بالمغرب[413]، كأداة لتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة، كسائر النظم سواء كانت اقتصادية، أو اجتماعية، أو سياسية، لمينشأ من فراغ، بل هو عبارة عن تطوير متواصل ومتتالي الحلقات، تستند كل مرحلة على سابقتها، وتكون أساسا لما سيعقبها، فإرساء قواعد لا مركزية، وجهوية ناجعة، وفعالة كفيلة بدعم، وترسيخ الديمقراطية المحلية بالصورة التي تعطي مفهوما جديدا لتدبير الشؤون العامة، يتطلب وجود مجموعة من المرتكزات، والأسس الضرورية لذلك، وتخويل الجماعات الترابية صلاحيات وازنة، مع توفير الإمكانيات، والأسس المادية، والتنظيمية اللازمة لبلورة تدبير ميداني فاعل وناجع، لذلك فالحديث في هذه المرحلة عن اللامركزية والجهوية، لن يتأتى عبر تحديث المنظومة التشريعية للجماعات الترابية فقط، وإنما لابد من بلورة نموذج لنظام اللاتمركز يتناسب مع الخصوصيات البنيوية بالمغرب ـ هذا التناسب ـ لا يعني قطيعة راديكالية مطلقة مع الآخر، بل لابد من الاستفادة من بعض التجارب الأجنبية المقارنة، خاصة تلك التي تعتبر رائدة في هذا المجال.[414]

تعد الإدارة الجهوية المدعومة بنظام اللاتمركز من المستجدات العالمية في الوقت الحاضر، فكل المجتمعات الحديثة تتطلع إلى تحقيق المزيد من التطور، والإصلاحات في مجال

---

[412] أما المشرفي، القانون الدستوري للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص، 50.

[413] أنظر الفصل الأول من دستور 2011.

[414] للاطلاع على بعض التجارب المقارنة الناجحة ـ راجع، أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته مؤسسة علال الفاسي، والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب، واقع وآفاق، بتاريخ 26 فبراير 2005، منشورات، م. م. ن. م. س، عدد خاص، السنة الرابعة 2005، ص، 81-99-139.

اللامركزية لتعزيز سلطات، ومهام المنتخبين المحليين[415]، كما تعتبر اللامركزية، عموما في الدولة الموحدة، نهجا ديمقراطيا يتيح للكيانات المحلية تدبير شؤونها بواسطة مجالس منتخبة، وتشكل ضرورة سياسية لبناء، أو استكمال بناء الديمقراطية التمثيلية، في حين لا يمكن للجهوية القادمة أن تبلغ المأمول والمنتظر، إلا بدعم وتقوية سلطات المصالح اللاممركزة في علاقتها بالجهات، حيث تمثل تلك المصالح الوزارات المختلفة، ومن تم لا يمكن أن يكون ذلك، إلا دعما وتعضيدا حتميا من قبل الإدارة المركزية للإدارات الجهوية المنتظرة.

إن تفعيل سياسة حقيقية في مجال اللاتمركز الإداري، وقيام سلطة تنسيقية فعالة بين مختلف المصالح اللاممركزة، بغض النظر عن أهمية إصلاح المرتكزات القانونية والهيكلية للتنسيق، يتوقف بالدرجة الأولى على ضرورة تجاوز ذلك المنطق القائم على تسييد وزارة الداخلية عن باقي الوزارات الأخرى، والذي كان سائدا منذ الاستقلال، فالمغرب في ظل التحولات التي يعيشها اليوم، وفي ظل المفهوم الجديد للسلطة، وما يستتبع ذلك من عقلنة، وترشيد للفعل العمومي، من خلال جعله في خدمة التنمية، والحكامة الترابية، ينبغي أن تصبح كل وزارة سيدة في مجال اختصاصها دون أن تتجاوزه، لأنه إذا تجاوزته أصبحت قوة مكبلة.

كما أن نجاح اللاتركيز الإداري على مستوى الجهة، وكذا على مستويات التقسيمات الإدارية المختلفة، يتطلب كذلك نهج سياسة تأطيرية فعالة لفائدة المصالح غير الممركزة حتى تكون قاطرة حقيقية للنهوض بمشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب، ومن تم، فإن تأهيل المصالح غير الممركزة الذي يتطلب تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير، يقتضي ضرورة إعادة النظر كليا في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية، والمصالح التابعة لها حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم التركيز الجغرافي، والمكمل الضروري للاتركيز العضوي الذي هو بالطبع نقل سلطة التقرير، وقد أثبت الواقع العملي ذلك، بالإضافة إلى مقتضيات القانون المنظم لعلاقة الإدارات المركزية بمصالحها غير الممركزة، استحواذ الأولى لصلاحيات التقرير، حيث تقتصر هذه الأخيرة على تنفيذ سياسة

[415]إبراهيم الزياني، دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، أكتوبر 2000، دار القلم، ص، 15.

الحكومة، وكذا جميع القرارات والتوجهات الصادرة عن السلطة المركزية، مما يحول بينها وبين المساهمة الجدية في رسم السياسة الحكومية المعتمدة في هذا القطاع أو ذاك، داخل المجال الترابي الذي تعمل فيه المصالح[416].

من هنا، يشكل اللاتمركز الواسع في إطار الجهوية المتقدمة، البديل الحقيقي لتجاوز التداخل المركزي الصلب، والضعيف النتائج، ضمت إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة، لإيجاد قنوات وأدوات جديدة للتنمية الترابية، لأن الجهة ـ في هذا المستوى- تقوم على عنصري الاستقلالية والفعالية، وهو معطى يجعلها بحاجة لإدارة تمثيلية تكون معها الجهة مجالا أساسيا للسياسات العمومية الفعالة، ومدخلا مركزيا من مداخل التنمية الوطنية والترابية.

ويمكن الإشارة في هذا السياق إلى الخطاب الملكي، حول تعيين اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة يوم الأحد 3 يناير 2010 [417]، الذي حدد الإطار العام للجهوية المقبلة في أربعة مبادئ مرجعية هي، الوحدة، والتضامن، والتوازن، واللاتمركز الواسع، على اعتبار أن المبدأ الرابع هو المحدد الأساسي لطبيعة الجهوية المقبلة، حيث ورد في الخطاب أن الجهوية لن تستقيم بدون تفعيل اللاتمركز الواسع، في نطاق حكامة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل، فاللاتمركز الواسع ضروري لقيام الجهوية المتقدمة[418] كما أكد الملك محمد السادس في مجموعة من المناسبات على ضرورة نهج سياسة حقيقية في ميدان اللاتمركز، وقد اعتبر أن اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها، إلا إذا واكبها مسلسل اللاتمركز[419].

ومن هذا المنطلق، ولما كان من المتفق عليه، سياسيا، وقانونيا، حديثا، وقديما، وفي جميع الدول التي اختارت المقاربة الترابية في التدبير العمومي، وأن الجهوية المتسمة باللاتمركز ضرورية للنهوض باللامركزية، فرغم كل النصوص التي تناولت اللاتركيز،فإن

---

[416]المصطفى القريشي، مرجع سابق، ص، 337.

[417]الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، 03 يناير 2010.

[418]عبد الجليل عمرانة، مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009، ص، 92.

[419] خطاب الملك محمد السادس يوم 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء انبعاث الأمة، الجزء 44، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 1999، ص، 955.

هذه الوظيفة عرفت عدة معيقات، لذلك أصبحت الحاجة ملحة إلى إصدار تشريعات جديدة لتجاوز الإشكاليات التي ترتبط بالتنسيق الإداري، خاصة بعد دسترة مؤسسة الوالي، وصدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

ولعل من شأن إصدار الميثاق الوطني للاتركيز الإداري، أن يسهم في نظام فعال لإدارة لا ممركزة، وذلك عن طريق تفعيل ما يلي: " إن النقطة الأولى في الميثاق تتعلق بالقضية الجوهرية المرتبطة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللاممركزة، ومن خلال ما سبق نثير التساؤلات التالية: ما هي أهم المستجدات التي حملها دستور سنة 2011 بخصوص اللاتركيز الإداري؟ وما هي أهم المقتضيات التي تضمنها الميثاق الوطني للاتركيز لتعزيز اللاتمركز واللامركزية؟

الفقرة الأولى: مستجدات دستور 2011 في مجال اللاتمركز

إن دستور 2011 قد جعل الولاة والعمال ممثلين للسلطة المركزية في الجماعات الترابية[420]، وبهذا يمكن القول إن الدستور انتقل من تمثيليتهم للدولة إلى تمثيلية السلطة المركزية، حيث إن تمثيلية الدولة أصبحت مركزية، فالملك هو الممثل الأسمى للدولة[421]، فيما تقوم باقي المؤسسات بمهامها وفق اختصاصاتها الدستورية.

كما حدد الدستور في فصله 145 العلاقة بين المصالح اللامركزية للدولة بممثلي السلطة المركزية، حيث يقوم ولاة الجهات، وعمال العمالات، والأقاليم، باسم الحكومة بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة، وذلك بالسهر على حسن سيرها، كما يشرفون على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية، ويسهرون على ضمان التقائيتها وانسجامها وتناغمها، كما يجب عليهم اتخاذ كافة التدابير اللازمة لكي تنفذ المصالح اللاممركزة للدولة لالتزاماتها، وتقوم بالمهام المنوطة بها، كإبرام اتفاقيات وعقود بخصوص البرامج والمشاريع.

---

[420]- الفقرة الأولى من الفصل 145 من دستور 2011 تنص على " يمثل ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية ".

[421] انظر الفصل 42 من دستور 2011.

أما فيما يتعلق بطبيعة علاقات المصالح اللاممركزة للدولة بالجماعات الترابية، والهيئات، والمؤسسات الأخرى، ذات الاختصاص الترابي، فتتجلى في تقديم كل أشكال الدعم، والمساعدة، والمواكبة لفائدة الجماعات، وهيئاتها، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية، ذات الاختصاص الترابي، وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي، كما تعمل كذلك على إرساء أسس شراكة فاعلة بينها في مختلف المجالات، ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات، أوعقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، كما تساهم أيضا في تنمية قدرات الجماعات الترابية، وهيئاتها، ومواكبتها، وتعزيز آليات الحوار، والتشاور.

وتقوم المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة، والعمالة، أو الأقاليم كذلك، بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار لتمكينه من القيام بالمهام المنوطة به، كمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على الترخيصات اللازمة، لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية ومواكبتها.

أضف إلى ذلك، أن اللاتركيز يؤدي إلى تخليص الإدارات المركزية من الانشغالات التنفيذية، ويدفع بها إلى التركيز على الوظائف الإستراتيجية والتوقعية، وهو ما يؤدي إلى جعل الإدارات المركزية تشتغل بشكل أفضل فيما بينها، لأنه يفضي في آخر المطاف إلى تعزيز التنسيق الأفقي بين القطاعات الحكومية، وتنمية العمل البين الوزاري، والتكامل، والانسجام بين السياسات العمومية القطاعية[422].

انطلاقا مما سبق يتبين أن الدستور المغربي قد أسس لتقوية دور الولاة والعمال في مجال اللاتركيز، بمنحهم صلاحيات مهمة وواسعة في هذا المجال، وكذا الارتقاء بوضعية مندوبيات الوزارات من المصالح الخارجية إلى المصالح اللاممركزة، تجسيدا لسياسة اللاتركيز.

[422] زياني إبراهيم، نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17-18 ، 2011، ص، 26-27.

أولا: تقوية دور الولاة والعمال في مجال اللاتركيز

لا تقتصر وظيفة رجل السلطة[423] على تمثيل الدولة في الجماعات التي يتواجد بها، بل له من الاختصاصات ما يجعله بحق أحد الفاعلين الأساسيين في المجال الاقتصادي، ويتضح ذلك من خلال مشاركته في جل القرارات ذات الطبيعة الاقتصادية المتخذة على المستوى المحلي.

فالوالي أو العامل يتوفر على اختصاصات كثيرة ومتنوعة، يستمد مشروعيتها من الدستور الذي يخول له صفة ممثل الدولة في الجهات، والعمالات، والأقاليم، بحيث أصبحت لهم (أي الولاة والعمال) وظائف تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويقومون تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها[424].

لم يعد ممثلو الدولة في الجهات، والعمالات، والأقاليم يمارسون أعمال إدارية فحسب، بل أصبحوا، بالإضافة إلى ذلك مكلفين بالتنسيق بين المصالح اللاممركزة للإدارات المدنية التابعة للدولة، والمؤسسات العمومية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للولايات أو العمالات، نظرا لما يكتسيه التنسيق من أهمية بالغة، باعتباره أداة مهمة لمساعدة الجماعات الترابية، فإنه يستهدف إلى جانب تحقيقه الانسجام بين ما هو مركزي، وما هو محلي[425] إلى تحقيق التناغم والانسجام والالتقائية بين مشاريع الدولة، ومصالحها اللاممركزة، ومشاريع الجماعات الترابية، ولا يتأتى لأية جهة أن تضبط هذه الوظيفة باستثناء الوالي، أو العامل المخول له دستوريا القيام بهذه المهمة مع مراعاة الفصل 143 من الدستور، ومقتضيات المادة 5 من القانون التنظيمي للجهات التي تنص على " تبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية

---

[423] *Basri Driss, l'agent de l'autorité, Mémoire de DES, université Mohammed V, collection de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, série de Langue française, 425/imprimerie Royal, 1975, p, 13.*

[424] الفقرة الثانية والأخيرة من الفصل 145 من دستور 2011 .

[425] محمد أهل بوبكر، رجل السلطة في المغرب بين الهاجس الأمني والبعد التنموي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانونالعام، كلية الحقوق جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003، ص، 127.

لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها "، لذلك يتعين على السلطات العمومية، وعلى رأسها الولاة، والعمال، مراعاة مكانة الصدارة.[426]

ولن يتأتى تنفيذ هذه المقتضيات إلا بالتنسيق بين الولاة والعمال ، ومن أجل تجاوز الصعوبات التي كانت تعتري التنسيق في المرحلة السابقة، يجب مأسسة آلية جديدة للتنسيق بين الوالي والعامل وتخويله سلطة تراتبية عليهم، وجعل الولاية في مكانة الصدارة بالنسبة للعمالات تماشيا مع جعل الدستور الجهة في صدارة الجماعات الترابية الأخرى.

غير أن دور الولاة والعمال لا ينحصر في التنسيق فقط، بل يمتد إلى المبادرة والنهوض بتلك الأعمال والمصالح، والإشراف عليها، وتتبعها، وذلك بتنسيق متبادل بينهم، وبين السلطات حول المشاريع المزمع إنجازها في تراب الولاية، أو العمالة وكذا مستويات تنفيذ تلك المشاريع.

كما يلعب الولاة والعمال دورا هاما في مواكبة الجماعات في ممارستها للتخطيط من خلال تعبئة كل الفاعلين المحليين، من رجال السلطة والمصالح التقنية للوزارات، حيث يقوم الولاة والعمال بإطلاق، وتفعيل مسلسل التخطيط، والتحكيم بين الجماعات الترابية، وبينها وبين المصالح اللاممركزة في أفق إيجاد برامج متكاملة تتسم بالالتقائية، وذلك بالبحث عن الدعم المالي لتمويل مخططات الجماعات الترابية بتحفيزها على عقد شراكات للتعاون، وفقا للمبدأ القائل بمساعدة الجماعات الترابية على القيام بعملها بدلا من العمل مكانها " ***aider a faire au lieu de faire*** "، وهذا يقتضي من الولاة والعمال تقديم جميع الدعم والمواكبة من أجل تأهيل الجماعات الترابية للقيام بمهامها على أحسن وجه.

كما تعني المساعدة في نفس الوقت، قدرة الوالي أو العامل على تعبئة المؤسسات العمومية، والمصالح اللاممركزة للعمل مع الجماعات الترابية، وخاصة الجهة باعتبارها السلطة الممنوحة لهم في القيام تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها.

إن دستور 2011 قد رسخ مبدأ التعاون بين الهيئات المنتخبة ورجال السلطة، وذلك بدعوته الولاة والعمال إلى مد يد المساعدة، من أجل تنفيذ البرامج التنموية للجماعات

[426] خالد صديق، مؤسسة الوالي والعامل، بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء البحث الأكاديمي، مطبعة الأمنية، 2018، ص، 225.

الترابية، وذلك بوضع كافة الوسائل المادية والبشرية رهن إشارة هاته الجماعات، مع مواكبتها في القيام بمهامها لصالح المواطنين، والتحلي بروح التفاهم والتجاوب لما فيه المصلحة العامة واستقلال تجربتهم في التأطير، ويمكن القول إن علاقة الولاة والعمال برؤساء الجماعات الترابية قد تجاوزت فترة ما يمكن تسميته بفترة عدم الثقة، ودخلت مرحلة الاقتناع بوجوب التعاون والمشروعية، وهذا يظهر من اقتراح وعرض رجل السلطة للمشاريع التنموية الإضافية على أنظار المجلس الجماعي، ثم استجابة المجلس وتقديره لهذه الاقتراحات.

بالإضافة إلى تقوية دور الولاة والعمال في مجال اللاتركيز، فإن دستور 2011 قد ارتقى بالوضعية القانونية لمندوبيات الوزارات، على المستوى الترابي من المصالح الخارجية إلى المصالح اللاممركزة، لتعزيز سياسة اللاتركيز.

ثانيا: الارتقاء بوضعية مندوبيات الوزارات على المستوى الترابي

لقد تم بموجب الدستور المغربي لسنة 2011 إحلال مصطلح " المصالح اللاممركزة" محل مصطلح "المصالح الخارجية"، نظرا للأهمية التي يحظى بها تدعيم نظام اللاتركيز الإداري ببلادنا، فاختيار هذا المصطلح الجديد جاء نتيجة للعوامل التالية: نهج سياسة لتجميع المصالح غير الممركزة على مستوى الجهة، وذلك في اتجاه التخلي عن التموقع على المستوى الإقليمي لفائدة التموقع على المستوى الجهوي[427].

كما يرى العديد من الباحثين والدارسين،أن الجهة ستشكل مجالا مفصلا لإحلال سياسة عدم التركيز، وستتيح للإدارة المركزية مراقبة وتأمين استمرارية أنشطة مصالحها غير الممركزة، ليس فقط عن طريق مندوبيها الجهويين، ولكن أيضا عن طريق العامل كممثل للدولة من جهة، وباعتباره مسؤولا عن تنفيذ القرارات الحكومية من جهة أخرى، وقائما على ضمان التنسيق بين مختلف أنشطة هذه المصالح.[428]

---

[427]مجيدي محمد، الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل - دراسة مقارنة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 1997-1998، ص، 155.

[428]بخنوش عبد الكريم، دعم التركيز الإداري بين العمالة والإقليم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006، ص،41-42.

إن رهان التنمية الجهوية يفرض على الإدارات المركزية في إطار سياسة اللاتركيز الإداري، إحداث مصالح غير ممركزة على مستوى الاختصاصات والموارد بكل الجهات، حتى تتمكن هذه الأخيرة بواسطة والي الجهة وعمال العمالات والأقاليم، من النظر في توزيع هذه المصالح بالتوازي مع باقي التراب الوطني.[429]

إذن، ولتوفير النجاح لمبدأ اللاتركيز باعتباره لازمة للامركزية، كان على الدولة أن تؤكد التزامها المحلي بوضع المؤسسات غير المتمركزة من أجل إقامة حوار بين المنتخبين المحليين، والممثلين المحليين للدولة.

بعد استعراض مختلف المستجدات التي جاء بها الدستور في مجال اللاتركيز، فإن السؤال الذي يطرح نفسه بالحاح هنا هو: هل المقتضيات التي جاء بها الميثاق الوطني للاتمركز الإداري كافية لتطوير اللاتركيز الإداري ببلادنا؟

الفقرة الثانية: مستجدات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري

دخل الميثاق الوطني للاتمركز الإداري 2.17.618 حيز التنفيذ بعد نشره في الجريدة الرسمية نهاية سنة 2018، وأصبحت أحكامه سارية المفعول على مختلف السلطات الحكومية، فهو يقوم على مرتكزين أساسين هما:

ـ المرتكز الأول: اعتبار الجهة الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسات الوطنية للاتمركز الإداري، نظرا لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري لمملكة.

ـ المرتكز الثاني، الدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية في الجهة في تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يحقق النجاعة، والفعالية، والالتقائية في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة، وتتبعها وفقا للمادة 5 من المرسوم.[430]

ويهدف اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة إلى تحقيق أهداف، تتمثل في التحقق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة، والعمالة، أو الإقليم، والتوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات

---

[429] مبعوث عبد الواحد، التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه، في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 1999-2000،ص، 422.

[430] مرسوم رقم 2-17-618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري .

الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها، وضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها على مستوى الجهة، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها، بالإضافة إلى أهداف أخرى تتعلق بتقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين، سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، وتحسين وتأمين استمراريتها.[431]

ومن أهم المستجدات التي نص عليها مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، وضع تصاميم مديرية للاتمركز الإداري[432]، خاصة بالمصالح اللاممركزة التابعة لكل قطاع وزاري معين، مشكلة خارطة طريق لعمل هذه المصالح، ومحددة للالتزامات في تدبير المرفق العمومي الذي تشرف عليه، وضمان جودة الخدمة العمومية التي يقدمها، وكذا تخويل المصالح اللاممركزة للدولة صلاحيات تقريرية، وتحديد الاختصاصات المنوطة بمختلف مصالح إدارات الدولة على المستوى الجهوي والإقليمي، وإمكانية إحداث تمثيليات إدارية جهوية، أو إقليمية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، كما همت المستجدات، ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية، فضلا عن العمل على اتخاذ ما يلزم لتخويل رؤساء المصالح اللاممركزة جهويا صفة آمرين بالصرف جهويين، وكذا تمكين رؤساء التمثيليات الإدارية اللاممركزة تدريجيا من صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي.

ومن أجل ضمان شروط النجاعة والفعالية في التنمية تم وضع آليات عملية للحكامة تتمثل في إحداث لجنة وزارية[433] للاتمركز الإداري، يرأسها رئيس الحكومة، تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمركز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها، وتقييم نتائجها لمواكبة هذا الورش الإصلاحي الكبير، ولهذه الغاية، تتولى على وجه الخصوص القيام بالمهام التالية:

ـ اقتراح إحداث التمثيليات الإدارية المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

---

[431] انظر المادة 7 من المرسوم .

[432] المادة 22 من نفس المرسوم.

[433] انظر المادة 38 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني اللاتمركز الإداري .

ـ اقتراح جميع التدابير الكفيلة بالرفع من فعالية أداء المصالح اللاممركزة في المادة 20 من هذا المرسوم.

ـ تقييم سياسة اللاتمركز الإداري ونتائجها، واقتراح كل إجراء من شأنه تطويرها، ويتعين على جميع السلطات الحكومية موافاة اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري، قبل نهاية كل سنة بتقرير مفصل يتضمن المعطيات التالية:

ـ الاختصاصات التي تم نقلها إلى المصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها برسم السنة أو السنوات الموالية.

-جدول بياني حول توزيع الموارد البشرية بين الإدارات المركزية، والمصالح اللاممركزة للدولة التابعة لها على مستوى الجهة، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وإحداث لجنة جهوية للتنسيق[434] لدى والي الجهة لمساعدته في ممارسته المهام الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة، للسهر على حسن سيرها، ومن بين المهام التي تناط بهذه اللجنة نذكر:

ـ العمل على انسجام، والتقائية وحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي.

ـ العمل على تحقيق الانسجام، والالتقائية ما بين السياسات، والبرامج، والمشاريع العمومية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وبرامج التنمية الجهوية.

ـ إبداء الرأي حول مشاريع السياسات، والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي.

ـ تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي، في ضوء تقارير الكتابة العامة للشؤون الجهوية المنصوص عليها في المادة 33 من المرسوم، أو إنجاز تقييمات مرحلية لمستوى تنفيذها.

ومن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، نصت المادة 36 من المرسوم على أن تتولى المصالح اللاممركزة للدولة تحت سلطة

[434] المادة 30 من نفس المرسوم .

السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، ممارسة المهام التالية:

تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية، وهيئاتها، والمؤسسات، والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي، والعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية، وهيئاتها، والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي، عن طريق إبرام اتفاقيات وعقود باسم الدولة، ثم تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة، أو العمالة، أو الأقاليم.

المطلب الثاني: الأدوات الجديدة للديمقراطية المحلية وتعزيز تقييم السياسات العمومية

يجمع أغلب الباحثين في القانون الإداري، على الإقرار بأن الجماعات الترابية هي المجال الذي تمارس فيه، الديمقراطية المحلية من الناحية المبدئية، بحيث تمكن السكان من اختيار الإطار العام لحياتهم اليومية بكل حرية، كما يجمعون على أن هدف، ومشروعية وقوة المؤسسة الجماعية مستمدة قبل كل شيء من رغبتها في تقريب القرار من المواطن، وإشراكه في الشأن المحلي.

فالدولة الحديثة متعددة الأبعاد، والمجالات، والاختصاصات، وقد مكنها حضورها القوي من مراقبة كل المجالات السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية، مراقبة لصيقة، ووفر لها كما هائلا من المعلومات التي تخص المواطنين.

لكن حضورها القوي هذا، واحتكار مختلف مناحي الحياة ترتبت عنه عدة سلبيات، حيث أصبحت الدولة تبث في كل القضايا التي تهم مواطنيها، سواء بالتشريع، أو التنفيذ، أو المراقبة، مما انعكس على مسؤولياتها التي تضخمت وأثقل كاهلها، ومن هنا بدأ التفكير في تبني ديمقراطية محلية تقوم على إشراك المواطنين أنفسهم في إدارة شؤونهم المحلية، ووصول الدولة لهذه القناعة لم يكن بالأمر الهين، إذ، لطالما اتسم موقف الدولة اتجاه مواطنيها، ومن يمثلهم بالحذر والريبة، وهو ما انعكس وتجسد على أرض الواقع في التجارب الأولى للديمقراطية المحلية، التي امتازت برقابة قوية من الدولة على أعمال وسلوك المجالس "نظام الوصاية".

لكن الكثير من الدول التي تبنت نظام الوصاية، سرعان ما أدركت أن هذا النظام يضعف من أداء المنتخبين ويقيد سلوكهم، ويجعل ممثلي الدولة هم المنفذين والمخططين لكل سياسة محلية، وهكذا قررت الانتقال من نموذج الوصاية إلى نموذج الرقابة البعدية، مخولة بذلك، صلاحية أكبر للمنتخبين الجماعيين في إدارة الشأن المحلي.

وقد عرفت هذه المرحلة تغييب المواطن عن المشاركة في الشأن العام المحلي، حيث ظل تدبير الشأن العام حكرا على النخب.

ولتدارك تقوية فرص المشاركة في التدبير الترابي، والإسهام في صياغة الإستراتيجية التنموية المحلية، وفي بلورة واتخاذ القرار الترابي الذي يهم شؤون السكان، جاء المنطق التشاركي ليعزز مكاسب المنطق التمثيلي، ولسد الفراغات التي يعاني منها.

ولم يعد تدبير الشؤون العامة والمحلية حكرا على المؤسسات السياسية والمنتخبة، حيث مكنت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 المواطنين من المشاركة في صناعة القرار العمومي، عبر مجموعة من الآليات، والميكانيزمات في سياق عالمي تراجعت فيه الديمقراطية التمثيلية لصالح الديمقراطية التشاركية، باعتبارها آلية مثلى لتفعيل مساهمة المواطنين في مسلسل صنع القرار العمومي، وذلك على نحو يعزز الثقة، والتعاون بين الدولة، ومختلف مؤسساتها من جهة، وعلى مستوى مختلف القطاعات العمومية من حيث التصور والتدبير والتقييم، من جهة أخرى.

وكما هو معلوم فدستور 2011، جاء بمجموعة من المستجدات التي من خلالها أعطى المشرع الدستوري صلاحيات كبيرة للمواطنات والمواطنين للمساهمة في تدبير الشأن العام على كافة المستويات؛ "المستوى الوطني، والجهوي والمحلي"، لذا فدستور 2011 غنى بمقتضيات الديمقراطية التشاركية، هذه المقتضيات عمل المشرع على إدماجها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث.

تعتبر الديمقراطية التشاركية من بين أهم الآليات، التي يتم من خلالها العمل على ضمان مشاركة المواطنين في مسلسل اتخاذ القرارات العمومية، ومن بين أهم المداخل الفعالة لتحقيق المشاركة المواطنة في مجال السياسات العمومية، كما أن المشاركة المواطنة في مسلسل اتخاذ القرارات العمومية، وفي مجال السياسات العمومية، تعتبر المدخل

الأساسي لضمان الانخراط الإيجابي للمواطنين في تدبير الشأن العام، وتشكل آلية هامة لتقييم السياسات العمومية على المستوى الوطني والمحلي، وللرقابة الشعبية والمجتمعية على متخذي القرارات.

ويرتبط نجاح الديمقراطية التشاركية، بمدى إشراك كل الفاعلين؛ من جمعيات مدنية وفاعلين مهنيين ونقابيين، وقطاع خاص، في كل القرارات والسياسات العمومية في جميع المراحل، ابتداء من مرحلة التشخيص، مرورا بمرحلة إعداد القرارات، والسياسات، وتبنيها واعتمادها، وتنفيذها، ومتابعتها، وتقييمها "الفرع الأول"، أضف إلى ذلك أن التقييم يعد دعامة أساسية للديمقراطية التشاركية التي أضحت تفرض نفسها نظرا لمظاهر العجز التي أبانت عنها الديمقراطية التمثيلية "الفرع الثاني".

الفرع الأول:الآليات الدستورية لصالح الديمقراطية المحلية.

نتناول هذه الآليات من خلال التطرق لبرنامج التنمية الجهوية كأداة لتوطين السياسات العمومية (الفقرة الأولى) ولأشكال التعاون والشراكة داخل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: برنامج التنمية الجهوية، أداة لتوطين السياسات العمومية

يعد برنامج التنمية الجهوية أهم آليات الحكامة على المستوى الترابي، بوصفه منطلقا لتحقيق الاندماج، والالتقائية بين التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي، من خلال تنسيق الأعمال التنموية المقررة برمجتها، أو إنجازها بتراب الجهة لتحقيق تنمية مستدامة، ووفق منهج تشاركي، وفي هذا السياق تنص المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أن " يضع مجلس الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية، وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه".

يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقررة برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.

وقد ورد برنامج التنمية الجهوية في القانون التنظيمي للجهات كآلية للتخطيط الاستراتيجي، يجب أن يتضمن تشخيصا لحاجيات، وإمكانيات الجهة، وتحديدا لأولوياتها وتقييما لمواردها، ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى.

يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى، وهيئاتها، والمقاولات العمومية، والقطاعات الاقتصادية، والاجتماعية بالجهة.[435]

هذه الفقرة الرابعة من المادة 83 تلزم الجهات بضرورة مواكبة التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، ففي إطار الدولة الموحدة يجب ضمان المساواة بين المواطنين في جميع ربوع المملكة، بحيث لا يجب أن يتلقى المواطنون في مختلف الجهات خدمات غير عادلة، أو يتحملوا التزامات مختلفة، لهذا فإستراتيجية الدولة يجب أن تنكب على معالجة الولوج المتساوي لجميع تراب المملكة.

فالجهوية تهدف إلى تحقيق التوزيع المتساوي للخدمات العامة لجميع المواطنين بكل التراب الوطني، وهي كذلك تتحمل تحقيق مبدأ التضامن المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور،فالتنمية الوطنية مؤطرة بمبدأ الولوج المنصف والعادل إلى الاستفادة من خدمات المرافق العمومية، وتنزيل هذا المبدأ هو مسؤولية مشتركة للدولة، والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، وفقا لما ينص عليه الفصل 31 من الدستور، إذ، " تعمل الدولة والمؤسسات العمومية، والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة من الحق في:

ـ العلاج والعناية الصحية

.....

ـ التنمية المستدامة

هذا الفصل يقابله في الدستور السابق لسنة 1996، الفصلان 12 و 13 منه، بحيث ينص الأول على المساواة في الولوج إلى الوظائف والخدمات العمومية، في حين ينص

[435]الفقرة الرابعة من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

الثاني على الحق في التعليم والشغل، فإلى جانب التنصيص على هذه الحقوق بشيء من الدقة والتفصيل، يسند الفصل 31 للدولة والمؤسسات العمومية، والجماعات الترابية، مسؤولية تدبيرية مهمة.

وتكمن أهمية النص الجديد في: " الشراكة الدستورية التي يخلقها بين المتدخلين الثلاثة، ويشكل برنامج التنمية الجهوية ترجمة لهذه الشراكة من النوع الحديث، والحداثة المقصودة هنا، هي الحداثة بمعناها المزدوج السياسي والتدبيري، ويتم تنظيم الحداثة السياسية المرتبطة ببرنامج التنمية الجهوية، وفقا لمنهجية مثيرة للاهتمام، مادام أن القانون التنظيمي يفرض على برنامج التنمية الجهوي مواكبة التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، وما يعنيه ذلك من ربط الإستراتيجية الجهوية بقرارات الدولة.

ينص المرسوم المتعلق بمسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية[436] في مادته 7 على أن: " برنامج التنمية الجهوية يتم إعداده وفقا لمقاربة تشاركية، إذ يعمل رئيس المجلس الجهوي على استشارة المواطنات والمواطنين، وكذلك الهيئات الاستشارية، وفقا للآليات المنصوص عليها في المادتين 116 و 117 من القانون التنظيمي للجهات.

وبالرجوع مرة أخرى إلى المادة 83 المذكورة أعلاه، نجدها أعطت لوالي الجهة مهمة التنسيق، اعتبارا لمكانته على المستوى الترابي في تمثيل السلطة المركزية عن طريق تنسيق أنشطة المصالح الممركزة.

كما أنه بالرجوع إلى مرسوم إعداد برنامج التنمية الجهوية، نجد أنه أعطى لوالي الجهة دورا تنسيقيا في إعداد برنامج التنمية الجهوية بين رئيس المجلس الجهوي من جهة، والمصالح اللاممركزة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية من جهة أخرى، حيث إن الدعوة لحضور الاجتماع الإخباري، والتشاوري لقرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية، تمر لزوما عن طريق والي الجهة، وذلك حسب المادة 4 من هذا المرسوم، بالإضافة كذلك، إلى أن طلب رئيس المجلس الجهوي للمساعدة التقنية، هو أيضا يمر عن طريق والي الجهة، وذلك حسب منطوق المادة 9 من نفس المرسوم.

[436] المرسوم التطبيقي المتعلق بمسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

إن اختيارات المجلس المدرجة في برنامجه التنموي تدعم بمشروعية إضافية عن طريق آليات الديمقراطية التشاركية المنصوص عليها في المادتين 116-117 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، حيث تشكل مشاركة المواطنين، والمجتمع المدني، والفاعلين الاقتصاديين، في إعداد برنامج التنمية الجهوية، ضمانة لتحقيق شفافية القرارات.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن القانون التنظيمي للجهات، ترك لها الحرية في تحديد الآليات التشاركية للحوار، والتشاور مع المواطنين، والجمعيات في نظامها الداخلي[437]، ونفس الأمر بالنسبة للهيئات الاستشارية موضوع المادة 117، هذه الحرية سيكون لها أثر على تعزيز المحاكاة بين الجهات، وإبداعها من أجل تقوية تنوع أشكال الديمقراطية التشاركية حول السياسات العمومية الجهوية.

ويشكل تقديم برنامج التنمية الجهوية لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية مرحلة، ومحطة أساسية للمواجهة السياسية، وفقا للمادة 15 من القانون التنظيمي للجهات يضع المشرع برنامج التنمية على رأس قائمة المقررات التي لا تكون قابلة للتنفيذ، إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

وتعتبر حالة عدم التأشير، لعدم انسجام برنامج التنمية الجهوية مع التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، حالة واردة وبدون شك، في هذه الحالة، إذا تم رفض التأشيرة وتشبث المجلس بموقفه، فإن القاضي الإداري هو المؤهل للبث في النزاع[438]، بالرغم من عدم وجود أي تعبير، أو إشارة في القانون التنظيمي للجهات، يشير إلى الإحالة أمام القاضي الإداري في حالة رفض التأشيرة من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، لأن التأشيرة تعتبر شكلا من أشكال مراقبة الشرعية، مما يتضح أن القاضي الإداري هو المختص في هذه الحالة طبقا للمادة 112 من القانون التنظيمي للجهات، التي تنص على أنه: " تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة

[437] المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

[438] *Mohammed Mesmoudi, la gouvernance publique au Maroc, op. cit, p, 254.*

المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس، ومقررات مجلس الجهة، وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية.

إن برنامج التنمية الجهوية، هو أيضا، أداة للتحديث التدبيري للجهات، إنه الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والتنمية، وفقا لترتيب خياراتها، والاستفادة القصوى من مواردها، ومن الدعم المالي، أوالشراكات التي تعمل على تعبئتها في إطار شراكات مع الدولة، أو المؤسسات العمومية، أو الجماعات الترابية الأخرى: " فبرنامج التنمية الجهوية يتم تنفيذه عند الاقتضاء في إطار تعاقدي بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين"[439]، وتعتمد الجهات في إعداد برامجها التنموية على الخبرة، والموارد البشرية التابعة للمصالح اللاممركزة للوزارات، ويمكن القول إنه مع برنامج التنمية الجهوية بدأت الجهات المغربية في الأخذ بالتدبير الاستراتيجي.

وبمجرد الانتهاء من إعداد مشروع البرنامج يقدمه الرئيس للجان الدائمة، لفحصه وإصدار قرار بشأنه، بعد ذلك يتم تقديمه للمجلس للتداول، ويدعمه نظام مراقبة البرامج والمشاريع، والذي يوفر الأهداف ومؤشرات الأداء المقابلة.

ثم إن المادة 84 من القانون التنظيمي للجهات، أعطت لبرنامج التنمية الجهوية أهميته العملية من خلال نصها على أنه: " يتعين على الجهة مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية عند وضع الميزانية، في الجزء المتعلق بالتجهيز في حدود مواردها". فتطوير القدرات التدبيرية هاته، وتحديثها تمتد، كذلك، لتشمل مجالس العمالات والأقاليم والجماعات، ويضع مجلس العمالة أو الإقليم برنامجها التنموي تحت إشراف رئيس مجلسها وفقا لنهج مماثل للجهة، كما رأيناه، كما يجب على المجلس الجماعي كذلك، وضع برنامج عمله[440] بالتوافق مع برنامج التنمية الجهوية وذلك باتباع نفس المبادئ التي تربط الحداثة السياسية والتدبيرية.

يعد الرئيس تقريرا سنويا عن تنفيذ البرنامج، ويقدمه إلى اللجان الدائمة لإبداء الرأي فيه، ومناقشته في جلسة عادية أو استثنائية، ويرد تقييم للميزانية أيضا في المادة 216، والمادة 246 من القانون التنظيمي للجهات تتحدث عن تقارير التدبير، رغم أن القانون

[439]الفقرة الأخيرة من المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

[440]- المادتين 78 و 82 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

التنظيمي رقم 111.14، لم يذكر العقاب السياسي المرتبط بهذه التقارير، والنتائج المترتبة عنها.

أما المادة 245 من نفس القانون التنظيمي، فتنص على أن يتخذ رئيس مجلس الجهة الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجهة ولاسيما:

ـ تحديد المهام، ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بالأنشطة، والمهام المنوطة بإدارة الجهة، وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية.

ـ تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

ـ وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج، تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها، ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

ومما ينبغي الإشارة إليه، هو أن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، لم ينص على تطوير نظام موحد للتدبير بحسب الأهداف لفائدة جميع الجهات، وإنما ترك الحرية لكل مسؤول ممثل للجهة أمر اتخاذ نظام التدبير الخاص به، من خلال الأهداف والمؤشرات الخاصة به، ونظام تقييم الأداء الخاص به كذلك، وهذا يوضح إرادة المشرع التنظيمي في منح رئيس المجلس الجهوي وضعا تدبيريا حقيقيا، بل والأكثر من ذلك، إن هذه الحرية ذات حمولة ودلالة سياسية، لأنها تعزز وتطور آليات لتقييم السياسات العمومية الجهوية.

الفقرة الثانية: أشكال التعاون والشراكة داخل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

إن أي جماعة ترابية لوحدها، وكيفما كانت وضعيتها المالية، ومهما بلغت درجة كفاءة المنتخبين والموظفين المحليين، فإن نجاحها يبقى في حدود ضيقة، خاصة الجهات التي أسندت لها بمقتضى القانون التنظيمي، المتعلق بها مسؤوليات كبيرة وجسيمة، كانت في الوقت القريب من اختصاص الدولة، وأمام هاته المسؤوليات والأدوار الجديدة، يبقى مجال التعاون والشراكة، هو السبيل الأمثل لتحقيق أهداف الجماعات التنموية.

كما أن حجم وتنوع المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تتحملها الدولة في إطار تأهيل التجمعات الحضرية، وتوزيع الموارد في الأوساط القروية، والحد من البطالة والإقصاء الاجتماعي، وتحقيق المساواة بين الرجل والمرأة، والإكراهات المتعلقة بالمجال

البيئي الذي أصبح يخضع لمعايير ومقاييس جديدة نتيجة تطور وتنامي حاجيات السكان، وما يفرضه قطاع النقل أيضا من أعباء، وما يستتبع ذلك من استثمارات ضخمة تتحملها الجماعات الترابية، كل ذلك فرض على هذه الأخيرة أن تستعين في إطار تشاركي وتشاوري بمؤهلات، وإمكانات، وخبرة المؤسسات العمومية والشركات، والمجتمع المدني للبحث عن حلول مناسبة لهذه الإكراهات.

وفي هذا السياق، يبدو اللجوء إلى الشراكة والتعاون العموميين، وسيلة ناجعة ومميزة لإنجاز المشاريع الخاصة بالتجهيزات والبنيات الأساسية، إن برامج التأهيل الحضري الذي تعرفه عدة جماعات ترابية حاليا، يتم تنفيذها في إطار شراكة مع عدة قطاعات عمومية، ومما لاشك فيه، أن هذا النوع من الشراكة سوف يعرف تطورا كبيرا ومتزايدا، لما يوفره من قدرة على تعبئة، وضم موارد مشتركة لإنجاز مشاريع محلية، وتمويل برامج اجتماعية واقتصادية تندرج في إطار المخططات المحلية، والبرامج الوطنية للتنمية.

كما تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وسيلة مهمة لتقليص تدخلات الجماعات الترابية، وتخفيف عبء تكاليف إنجاز المشاريع الكبرى.[441]

ـ الشراكة:

ينحصر مفهوم الشراكة في العقود التي تبرم بين السلطات العمومية، أو بينها وبين القطاع الخاص حول إنجاز مشاريع تنموية سواء تعلق الأمر بالقطاعات المنتجة، أو بالبنيات، والتجهيزات الأساسية، أو أشكال الدعم والتعضيد؛ كتقديم الدولة، أو الجماعات العمومية، الدعم للقطاع الخاص، عبر تبسيط المساطر الإدارية، أو وضع قطع أراضي في مناطق اقتصادية أو صناعية تحت تصرف المقاولات الخاصة بأثمنة مناسبة، فكل ذلك يجب أن يسمى تعاونا وليس شراكة.[442]

وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 86.12، والمتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الشراكة بأنها " عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم، و التمويل الكلي، أو الجزئي

---

[441] دليل التعاون والشراكة للجماعات الترابية، يناير 2011، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، www.pnd.gov.ma

[442] محمد بوجيدة، تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في القانون والممارسة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، سنة 2008، عدد 78 ، ص، 475.

والبناء، أو إعادة التأهيل، وصيانة، أو استغلال منشأة، أو بنية تحتية، أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي".

أما المشرع الفرنسي، فقد عرف عقد الشراكة بأنه عقد إداري، يعهد بمقتضاه إلى أحد أشخاص القانون الخاص، القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال، والتجهيزات الضرورية للمرفق العام، وإدارتها، واستقلالها، وصيانتها طوال مدة العقد المحددة، وفق طبيعة الاستثمار، أو طرق التمويل في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه، بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية.[443]

تعتبر الشراكة اليوم في المغرب، كما في البلدان المتقدمة رافعة أساسية لتنمية المجالات الترابية، وقيمة إضافية لتطوير وتعزيز قدراتها، كما أنها ضرورية بين كافة الأطراف المتدخلة في ميادين التنمية المختلفة، سواء كانت من القطاع العام، أو الخاص، أو من مكونات المجتمع المدني، حيث تعمل الشراكة على إيجاد صيغة ملائمة تمكن الأطراف التي تجمع بينها أهداف مشتركة، أو غايات متشابهة، من تحقيق تلك الأهداف والغايات من خلال توحيد الرؤى والجهود، وتكامل القيم، والعمل على تجاوز التحديات، والمصاعب التي قد تعترض العمل والجهود على المدى القصير والمتوسط، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك، وتحقيق الأهداف[444].

في حين أن المشرع المغربي لم ينص في القانون رقم 47.96 المنظم للجهات سابقا، على أي مقتضى يهم الشراكة، بل ركز فقط على مفهوم التعاون في أكثر من مادة، كما أن الجهة لم تتوفر على سلطة إبرام اتفاقيات الشراكة، إذ تضطر الجهة إلى إرسال طلبات الشراكة إلى المركز، وانتظار استصدار القرار، وهو ما يجعل المنتخبين لا يعملون على التفكير بجد في إبرام شراكات مع المصالح الخارجية أو الدولة.

ومن أجل تدارك ضعف الإطار القانوني للشراكة، خاصة أن القانون 86.12 المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص، حصر الأشخاص العموميين الذين لهم الحق في إبرام

---

[443] رشيد عدنان، نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة مسالك، عدد 12-18 سنة 2011، ص، 60.

[444] عادل تميم، إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة، ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2009/2008،ص، 21.

عقود الشراكة مع الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة، والمقاولات العمومية، واستثنى بذلك الجهات والجماعات الترابية الأخرى، فقد عمل القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على تخصيص المادتين 99، و 100، تحت عنوان التعاون والشراكة، بالإضافة إلى تخصيص الباب السادس من القسم الرابع من القانون التنظيمي المذكور لاتفاقيات التعاون والشراكة.

وقد خول المشرع للجهات في المادة 162 في إطار الاختصاصات المخولة لها، إمكانية أن تبرم فيما بينها، أو مع جماعات ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية، أو المؤسسات العمومية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية، أو الهيئات العمومية الأخرى، أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، اتفاقيات للتعاون، أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع، أو نشاط ذي فائدة مشتركة، ولا يقتضي اللجوء إليها إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.

وتحدد الاتفاقيات المشار إليها في المادة أعلاه، على وجه الخصوص الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك[445]، وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سندا ماليا، ومحاسبيا لمشروع، أو نشاط التعاون.[446]

ونفس الإمكانية خولها المشرع، كذلك، للعمالات، والأقاليم، بموجب القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بها[447]، وللجماعات[448] بموجب القانون التنظيمي 113.14.

وعموما، فإن الشراكة تهدف إلى توزيع أفضل للسلطات، والصلاحيات، وتخليص المستوى المركزي من الاحتقان[449]، بالإضافة إلى فسح المجال لبروز فاعلين آخرين جدد، كالمجتمع المدني الذي برز كقوة موازية للمجتمع السياسي، والقطاع الخاص الذي تنامت

---

[445]المادة 163 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات .

[446]انظرا لمادة 164 من نفس القانون التنظيمي.

[447]المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم تنص على " يمكن للعمالات أو الأقاليم في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية.. اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل انجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة....

[448]انظر المادة 149 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

[449]- علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر، 1994، ،ص، 95.

اختصاصاته، والدخول في مرحلة جديدة تستلزم أساليب جديدة لمزاولة الحكم، وممارسة التدبير.[450]

- التعاون:

إن التعاون اللامركزي هو آلية من آليات تدبير الشأن الترابي، ومواجهة حاجيات التنمية المحلية بمفهومها الواسع لدى أطراف التعاون، والبحث عن تدبير أفضل للمشاكل المحلية والمشتركة، وهو بذلك يتعلق بمجالات جد متنوعة؛ كالتدبير المشترك للأموال والخدمات، والتعاون الحدودي لتدبير المشاكل المشتركة، والتعاون بين الجهوي، وليس فقط إعمال التنمية كما يتصوره المفهوم الأوروبي، ويتجسد التعاون في اتحاد إرادة جماعتين أو أكثر لتحقيق أهداف استراتيجية مشتركة، وبذلك فهو بمثابة عقد تفاوضي يتم فيه تجميع الموارد، والخبرات، من أجل تحسين العلاقة بين الاستثمارات التي تمت، والفضاء الترابي المغطى.

ويقصد بالتعاون اللامركزي كذلك جميع أشكال التعاون، والشراكة، والتبادل، التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها، أو مع الفاعلين الآخرين الاقتصاديين، والاجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص، أو مع الجماعات الترابية الأجنبية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية.

وقد أضحت الجماعات الترابية واعية تمام الوعي بالدور الهام للتعاون في تحقيق التنمية المحلية، حيث يعد كمجال خصب للتعاقد فيما بينها قصد التفكير في وضع المشاريع التي تعود بالنفع[451] على التراب المحلي خاصة، والوطني عامة.

ويعتبر التعاون اللامركزي عامة، والجماعي بشكل خاص، ضرورة تنظيمية ملحة، وقد سطع مبدأ التعاون في التنظيم الإداري اللامركزي منذ فترة ليست باليسيرة، حيث تعتبر نقابات الجماعات أول صيغة ابتدعها المشرع المغربي منذ سنة 1976 لزرع روح التعاون، والعمل المشترك بين عدة جماعات[452]، إلا أن حصيلة هذه التجربة أثبتت عدم

---

[450]- نفس المرجع، ص، 169.

[451] *Salmi Mohamed,la coopération intercommunale des collectivités locales marocaines, un appui à la gestion local, REMALD ? n° 30 janvier, 2000, p , 23.*

[452]- الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج. ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص، 3025.

نجاح هذه الصيغة التعاونية، وأمام هذا الوضع تدخل المشرع بمقتضى القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لإعادة النظر في الإطار المنظم للتعاون الجماعي، وتدعم هذا المنحى بمقتضى القانون رقم 17.08، المعدل والمتمم للقانون السابق المتعلق بالميثاق الجماعي[453]، وبعده القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، هذا الأخير جاء بمجموعة من التعديلات لتجاوز مجموعة من المشاكل التي اعترت التجارب الجماعية السابقة، واقتراح إصلاحات جديدة لجعل الجماعة الترابية قاطرة فعلية للتنمية المحلية، وتجاوز المقاربة القطاعية في تدبير الشأن المحلي، واعتماد مقاربة تشاركية من بين أهم أسسها التعاقد والتشاور.

لقد نص المشرع صراحة على آلية التعاون كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية على المستوى الترابي، والنهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للساكنة، وذلك من خلال مجموعة من المواد، هكذا تنص المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والخاص بالاختصاصات الذاتية للجماعة على أن "... يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، ووفق منهج تشاركي..."، وتنص المادة 83 على "... قيام الجماعة بموازاة مع فاعلين آخرين مع القطاع العام والخاص بإحداث وتدبير المرافق التالية..."[454].

وتنص المادة 86 من القانون التنظيمي الجماعي الجديد على إمكانية الجماعة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، لكنها منعت إبرام أي اتفاقية بين جماعة، أو مؤسسة التعاون بين الجماعات، أو مجموعة الجماعات الترابية، وبين دولة أجنبية، وذلك حماية لسيادة الدولة المغربية.[455]

---

[453] القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، ج. ر،عدد 5058، بتاريخ نوفمبر 2002، ص، 3468، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.8.153 بتاريخ 18 فبراير 2009، ج. ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2003،ص 536،.

[454]انظر الفقرة الثانية من المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

[455]نلاحظ أن المشرع المغربي قد ميز بين التعاون والتوأمة، والانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية باعتبار كل واحد منها شكلا من أشكال التبادل التي يمكن أن تربط الجماعة الوطنية مع إحدى أو مجموعة من الجماعات الترابية الأجنبية، وهو مصيب في ذلك باعتباره يستجيب للاختلاف والتمايز الموضوعي بين هذه الأشكال،

وتنص المادة 88 من القانون التنظيمي للجماعات[456]، على"ممارسة الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة" وهذه الاختصاصات تهم تنمية الاقتصاد المحلي، والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولاسيما إنجاز البنيات التحتية، والتجهيزات، والمساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية، وتحسين ظروف عمل المقاولات، والتنمية الاجتماعية، والتأهيل الاجتماعي، وغيرها.

وتنص المادة 92 بخصوص صلاحيات مجلس الجماعة في فقرتها الأخيرة المخصصة للتعاون والشراكة على ما يلي:

ـ المساهمة في إحداث مجموعات الجماعات الترابية، ومؤسسات التعاون بين الجماعات، أو الانضمام إليها، أو الانسحاب منها.

ـ اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص.

ـ مشاريع اتفاقيات التوأمة، والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية.

ـ الانخراط أو المشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية.

ـ كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة والي الجهة، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة.

وما تمت الإشارة إليه بالنسبة للجماعات، ينطبق على العمالات والأقاليم والجهات، حيث إن المشرع أدرج تقريبا نفس المقتضيات الخاصة بالتعاون والشراكة على جميع مستويات التنظيم اللامركزي.[457]

ويتجاوز بذلك تعثر المشرع الفرنسي في الباب الرابع من قانون 6 فبراير 1992 . على غرار المشرع الفرنسي، فقد حدد شركاء الجماعة في أعمال التعاون الداخلي مثلما هو الشأن لباقي أشكال التبادل الأخرى في الجماعات الترابية الأجنبية، ولم يستعمل النص كما هو واضح مفهوم الجماعات المحلية، وإنما الجماعات الترابية للتأكيد على الطابع الترابي للشريك وتجاوز إمكانات اتساع مفهوم الجماعة المحلية إلى غير ذلك، كما يقصر النص الشركاء على الجماعات الترابية تحت دولتية، ويقصي صراحة إمكانية التعاقد مع دولة أجنبية باعتبار ذلك من اختصاص الدولة المغربية كشخص من أشخاص القانون الدولي والعلاقات الدولية.

[456] أنظر في نفس السياق المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

[457]نفس المقتضيات نصت عليها المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 99 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

ويتضح جليا مدى إيجابية الاختصاصات المتعلقة بالتعاون والشراكة، مما يعني أن المشرع يعتبر ضمنيا التعاقد رافعة من رافعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، لذلك نص القانون صراحة على الشراكة والتعاون اللذين يقتضيان اللجوء إلى التقنية التعاقدية.[458]

وقد أقر المشرع بعض الآليات التي يمكن أن تحقق التعاون الترابي، حيث جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة صريحة، ودقيقة في التعامل مع أشكال التعاون الترابي، وتفصل العناوين الأربعة من القوانين التنظيمية الثلاثة أشكال الشراكة الممكنة كالتالي:

ـ شركات التنمية الجهوية[459]/العمالات والأقاليم[460]/ المحلية[461]).

ـ مجموعات الجهات / مجموعات العمالات والأقاليم/، ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

ـ مجموعات الجماعات الترابية.

ـ اتفاقيات التعاون والشراكة.

يفهم التعاون من خلال هذه النصوص على أنه اتفاقيات بين الجماعات الترابية، تهدف إلى تحقيق مشاريع مشتركة ذات فائدة عامة يمكن أن تكون وطنية أو دولية.

يمكن أن نستخلص من خلال مختلف أشكال التعاون السابق ذكرها، أن هناك تحولا ملموسا في التوجه العام، وفي الطبيعة الداخلية للامركزية، ذلك أن المشرع يريد تحويلها من مجرد تنظيم يقوم على التسيير الإداري المنغلق إلى فضاء للتعاون والتشارك والتضامن، تتدخل في إطاره مجموعة من الفعاليات في إطار مقاربة تشاركية تسهم فيها كل

---

[458]ـ منية بنلمليح ، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017 ، مطبعة الكرامة، الرباط، ص ،56.

[459459]شركات التنمية الجهوية نص عليها الباب الثالث من القانون التنظيمي للجهات في مادته 145 " يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

[460]نص عليها القانون التنظيمي رقم 112.14 للعمالات والأقاليم في الباب الثاني، المادة 122 يمكن للعمالة أو الإقليم ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات تسمى "شركات التنمية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص...

[461]نص عليها القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات في المادة 130 " يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى " شركات التنمية المحلية ".

من الجماعات الترابية، والدولة والمجتمع المدني، والفاعلين الاقتصاديين، والمواطنين وغيرهم.

إن وجود مؤسسات تعاون، وتحالف استراتيجي بين الجماعات الترابية، وغيرها من المتدخلين على المستوى اللامركزي في إطار مفهومي التعاون والشراكة، يعتبر محددا من محددات هذه الجماعات على تشجيع وتدبير التنمية الشاملة، حيث تستوعب ضرورة توسيع مجال التعاون إلى ما وراء الوحدات الإدارية الشكلية لتشمل على وجه خاص القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات التطوعية، والتي يجب أن تكون مدمجة وقريبة، وكلها مصادر هامة للموارد المختلفة، والمالية، والبشرية، والمعرفة، والخبرة... الخ التي من شأنها المساهمة في المسلسل العام والتعاضدي للتنمية الترابية المستدامة.

وقد ساعدت الإصلاحات المتوالية للمنظومة القانونية للتعاون، والشراكة، والمجهودات المتواصلة للسلطات العمومية، والإرادة السياسية القوية للمنتخبين لدعم هذا القطاع الهام، العديد من الجماعات الترابية على إقامة علاقات كثيرة، وأعمال متنوعة في هذا المجال، سواء مع الإدارة، والأشخاص المعنويين، والشركاء الاقتصاديين، والاجتماعيين الخواص، وكذا مع العديد من الشركاء الأجانب المنتمين لجميع جهات العالم، كما شملت كافة القطاعات والميادين،[462] وبذلك أصبحت الجماعات الترابية حاليا، وبحكم اختصاصاتها الواسعة ومهامها المتنوعة، وتدخلاتها المختلفة، مدعوة لتكثيف جهودها من أجل الاستفادة من الفرص العديدة التي يتيحها التعاون، والشراكة لتنمية مواردها، وتعزيز إمكانياتها، وتطوير أجهزتها، وتأهيل طاقاتها البشرية لتحقيق تنميتها الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

[462] لقد تمكنت الجماعات المحلية من إبرام الكثير من اتفاقيات الشراكة مع القطاعات الوزارية وجمعيات المجتمع المدني والقطاع الخاص، حسب معلومات أدلت بها المديرية العامة للجماعات المحلية، والمساهمة في 15 شركة اقتصاد مختلط، ترمي كلها إلى تحقيق مشاريع وبرامج تنموية مشتركة، أو تدبير مرافق عمومية محلية، كما أنها قامت بمبادرات عدة وأنشطة دولية مكنت المنتخبين المحليين من الاضطلاع بدور طلائعي في مجالات العلاقات بين الجماعات والسلطات المحلية عبر العالم، حيث أبرمت أزيد من 130 اتفاقية توأمة مع جماعات ترابية أجنبية، و 180 اتفاقية التعاون اللامركزي مع جماعات محلية من أوروبا وأمريكا وآسيا وإفريقيا كما عززت تواجدها في مختلف الجمعيات والمنظمات الجهوية والدولية للجماعات والسلطات المحلية، وقد أسفر ذلك على احتضان مدينة الرباط لمقر منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة.

الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية: تكريس للديمقراطية التشاركية

يوجد التقييم في صلب النقاش الديمقراطي، وكما سبق أن رأينا، فإن التقييم التشاركي يشكل الجيل الجديد للتقييم، والنقاش حول المقاربة التشاركية يعد اليوم حديث الساعة، فقد حلت الديمقراطية التشاركية التي تعترف للمواطن بدور أساسي في مختلف مراحل العملية السياسية، ولا تحصره في مجر التصويت الانتخابي، كما هو عليه الأمر بالنسبة للديمقراطية التمثيلية، التي ظلت لفترات طويلة من الزمن تشكل المظهر السائد للمشاركة السياسية.[463]

فماذا نعني بالديمقراطية التشاركية؟ وما هي أهم سماتها وخصائصها؟ وكيف يمكن للتقييم أن يساهم في دعمها وتعزيزها؟

تشكل الديمقراطية التشاركية إحدى الضرورات الأكثر إلحاحا، وراهنية للسياسات العمومية بصفة عامة، والتقييم على وجه التحديد، وذلك بإيجاد صيغ متجددة تسمح للمواطنين بأن يكونوا طرفا فاعلا من خلال المشاركة في عملية التقييم، من أجل تدارك العجز المسجل على مستوى الديمقراطية التمثيلية.[464]

وقد شهدت نهاية عقد السبعينات تطوير منهجية جديدة تعرف ب "المنهجية التشاركية" من قبل عدد من المنظرين والممارسين، هذه المقاربات تشترك في التأكيد على فكرة أن إعداد نشاط، أو فعل يرتكز على المصالح، والقيم التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مجموع الأطراف المتدخلة[465].

---

[463] لاشك أن الديمقراطية التمثيلية، التي تجد مظهرها في إجراء انتخابات تسفر على تشكل مجالس نيابية، " تمثل أفضل طريقة وجدتها الشعوب حتى الآن من أجل حكم ذاتها، ثم بشكل أخص من أجل التخلص إلى أبعد حد ممكن من نير الاستبداد والطغيان الشخصي، ولا ريب في أنها تشكل المثال الأعلى للحكومة على الأقل بالنسبة للفلاسفة والمفكرين، والكتاب والفنانين والعلماء، أي باختصار بالنسبة لأولئك الذي يشكلون ذروة حضارة ما "، لكن هذا لا يجب أن يحجب عن أعيننا مجموعة من الأخطار والاختلالات التي تشوب هذه الديمقراطية، وتؤدي إلى إفراغها من جوهرها الديمقراطي

غوستاف لوبون، سيكولوجيا الجماهير، مرجع سابق، ص، 194.

[464] *Henri Jacot, nouveau management public, nouvelle intervention, citoyenne … ,op. cit, p, 15-16.*

[465] *Gregory Spieth, les espaces numériques de concertation institutionnelles dans l'évaluation des actions publiques locales, op. cit, p, 82.*

إن الخوض في الديمقراطية التشاركية هو خوض في صميم الديمقراطية، لذلك فإن الديمقراطية التشاركية تعرف بالدرجة الأولى، بأنها تطوير لأسلوب اشتغال الديمقراطية، من أجل أن تمكن في الآن ذاته من تكريس الوعي لدى المواطن، بأن يكون فاعلا ناشطا في الحياة السياسية، وكذلك التطور الديمقراطي الذي يمنح لكل شخص الإمكانيات، والوسائل الكفيلة بتمكينه من لعب دوره كاملا في هذا الجانب، وببساطة تسمح الديمقراطية التشاركية للناخبين بالمشاركة بشكل مباشر في الحياة العامة، حيث تتمظهر من خلال تدابير قانونية تسمح بدعم مشاركة المواطنين في الحياة المحلية.

يمكن أن يساهم التقييم في تعزيز الديمقراطية من خلال مستويين على الأقل:

ـ المستوى الأول: مرتبط بإشراك المواطنين في عملية التقييم، سواء تعلق الأمر، بالتقييم القبلي، حيث ينبغي إشراك المواطنين المستهدفين من خلال سياسة أو برنامج في تشخيص احتياجاتهم وأولياتهم، أو تعلق الأمر بالتقييم البعدي، حيث يجب أن يكون المواطنون ممثلين في لجان التقييم إلى جانب الفاعلين الآخرين (الإداريون، والمنتخبون، والخبراء...) بل إن من شأن التركيبة السوسيو- مهنية للجان التقييم أن يكون لها أثر إيجابي في الرفع من جودة التقييمات.

ـ المستوى الثاني: يهم النقاش العمومي الذي يمكن أن يخلقه التقييم، من خلال نشر التقارير التي تتضمن الخلاصات التي توصل إليها المقيمون، مما يساهم في تكريس الشفافية ويقوي شعور الانتماء والمواطنة، من خلال ردم الهوة، ومصالحة المواطن مع الشأن العام الذي يصير شأنه هو كذلك.

إن السؤال الذي يطرح نفسه هنا حول الدافع والغاية من إشراك المواطنين؟ وما الجدوى من ذلك؟ وألا يعتبر ذلك هدرا للوقت والجهد؟ وما جدوى المؤسسات في هذه الحالة؟

يوجد أكثر من دافع يستوجب إشراك المواطنين في عملية التقييم:

- إن المستفيدين في نهاية المطاف من أية سياسة، أو برنامج، هم المواطنون.
- يمنح رؤية مغايرة ومكملة لرؤية المنتخبين، والمهنيين، والخبراء.

- إغناء التقييم، وربط كل الغايات التي تطمح إليها السياسة، والتوفر على رؤية أفقية التي تركز بشكل أكبر على مقاربة ميدانية.
- تزويد وإغناء النقاش الانتخابي بنتائج التقييم.
- يمكن أن تشكل مرجعا يستقى منه المنتخبون أفكارهم، ويمدهم بالمعطيات التي تساعدهم على اتخاذ القرارات الملائمة.[466]

ثم إن موضوع الفساد يطرح بشدة، فتعزيز الديمقراطية التشاركية بشكل عام، وفي مجال التقييم بشكل خاص، يمكن أن يشكل ضمانة مهمة ورادعا قويا، يجعل المسؤولين عن السياسات والبرامج، والمشاريع العمومية يعيدون التفكير قبل القيام بممارسات قد تضر بالمصلحة العامة.

فالتقييم يعطينا بديلا من خلال تمكين المواطنين من المشاركة بشكل مباشر في تقييم البرامج الموجهة إليهم، وذلك في إطار ما يعرف بالتقييم التشاركي، الذي يعطي للديمقراطية مدلولها العملي المرتبط بتدبير الشأن العام، وملاءمة، وفعالية، ونجاعة البرامج العمومية.

وما يعزز من مركز التقييم كمدخل للديمقراطية التشاركية، هو ذلك الاستعداد الذي أضحت تبديه الجماهير في المساهمة في تدبير الشأن العام، وهو الأمر الذي يتخذ في غالب الأحيان نزعة تمردية احتجاجية، ويبدو أن دوائر القرار في العديد من البلدان، قد بدأت تستشعر عمق هذه التحولات، وأخذت تبدي استعدادا أكبر للتكيف معها، وإعطاء دور أكبر للجماهير في إطار الديمقراطية التشاركية.

وقد جاء التأكيد على ضرورة التوجه نحو الأخذ بالديمقراطية التشاركية من أعلى مستوى في هرم الدولة، " ومهما كانت مشروعية الديمقراطية النيابية التقليدية، فإننا نرى من الضروري استكمالها بالديمقراطية التشاركية العصرية ".[467]

وهناك بعض المؤشرات في هذا الاتجاه التي تبعث عن الأمل، حيث بإمكان المتتبع أن يلاحظ المنهجية الجديدة في التعاطي مع البرامج الكبرى المتنوعة التي يعرفها المغرب، والمبنية على اعتماد مقاربة مندمجة ترتكز على إشراك مختلف الفاعلين، ويمكن أن نضرب

---

[466] *Groupe expérimentation de la région Rhône - alpes, « la place des citoyens dans l'évaluation des politiques publiques : le point de vie d'un groupe de citoyens », in : le citoyen, l'élu, l'expert…, op. cit, p, 216 .*

[467] مقتطف من خطاب العرش، الاثنين 30 يوليوز 2007.

مثالا على ذلك بالمنهجية المتبعة في (إعداد الميثاق الوطني للبيئة، وقانون الجهوية المتقدمة، والبرامج التنموية للجماعات الترابية، وإصلاح القضاء...)، هذا فضلا عن المكانة المتميزة التي أفردها الدستور لموضوع الديمقراطية التشاركية (كما سنرى في الفقرة الأولى).

وكما يرى الأستاذ مصطفى جاري، فإن الأمل الذي يحدو الجميع، هو أن تسهم التحولات الديمقراطية التي تشهدها بلادنا، في ظهور وتعزيز ثقافة التقييم الديمقراطي، وهذه الأخيرة أضحت تشكل تحديا كبيرا، ونقطة ارتكاز لفعالية، ونجاعة أي نشاط عمومي.[468]

وموازاة مع هذا، فإن تفعيل دسترة المشاركة المواطنة، يمر عبر تعزيز انخراط الفاعلين الجدد، من مواطنين، وهيئات المجتمع المدني، ونقابات، وقوى منتجة، ووسائل الإعلام كشريك بناء في بلورة، وتنفيذ، وتقييم السياسات العمومية، والمشاريع التنموية، والاقتراحات التشريعية.[469]

الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية في دستور 2011

لقد شكل دستور 2011 نقطة مفصلية في إعادة ترتيب العلاقة بين مختلف المؤسسات المكونة للدولة، وفي علاقة هذه الأخيرة بمكونات المجتمع، وكيفية إشراكه فيها، وهذا التحول لم يأت بالصدفة، بل إن المرحلة والظرفية السياسية التي جاء فيها كانت سببا مباشرا في وضعه على هذا النحو.

إن طريقة صياغة دستور المملكة الجديد من حيث عدد المساهمين فيه، يبين للوهلة الأولى، مدى اعتماده على مقاربة تشاركية، وذلك بعد المطالبة بتعديل أو تغيير الدستور السابق لسنة 1996، وبعد التغيرات الدولية التي عرفتها العديد من الدول العربية ابتداء من سنة 2011، فيما يسمى الربيع العربي، والتي شكلت دافعا أساسيا في التفكير في إعادة النظر في الدستور، وقد جاء خطاب جلالة الملك للتاسع من مارس سنة 2011، على شكل إعطاء الخطوط العريضة لطبيعة الدستور التي يجب صياغتها وفق مقاربة تشاركية،

---

[468] *Mostapha Jari, les cours régionales des compts en gestation : un pas vers l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, op . cit, p, 58.*

[469] *Steve Jacob et Frédéric Varone, cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en suisse et au pays- Bas, (1970-2003), op. cit, p, 147-149.*

تضمن إشراك مختلف الفاعلين، وهو ما تأتى فعلا بعد التصويت على الدستور في 7 يوليوز 2011.

ومن خلال قراءة متأنية لمضامين الدستور، نجد أنه نص في العديد من فصوله، ولأول مرة في تاريخ التعديلات الدستورية بالمغرب، على مبدأ الديمقراطية التشاركية، وحق المواطنين، والمواطنات، والجمعيات في المشاركة في وضع السياسات العمومية، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ونظرا لطبيعة الوثيقة الدستورية التي لا يمكن أن تتضمن مختلف التفاصيل وآليات العمل، فقد أحال إلى السلطات الحكومية والعمومية المعنية، إصدار القوانين التنظيمية المحددة لشروط، وكيفيات ممارسة هذه الحقوق.

وهكذا، نجد أن الدستور، ومنذ البداية أي التصدير، قد أعطى أهمية قصوى للمبدأ التشاركي، مما يدفعنا إلى القول إن أحكام الديباجة جاءت أكثر وضوحا حول البناء الديمقراطي وسيادة القانون، إنها ديباجة متقدمة بكثير عن سابقتها[470] في دستور 1996، حيث تفصل الآليات الديمقراطية في نص أكثر تفصيلا من ذي قبل، فاعتبر" أن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه في بناء دولة ديمقراطية، يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة، والتعددية، والحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة "[471].

انطلاقا من هذه الفقرة، تتضح المبادئ الواجب اعتمادها في بناء، وتسيير مؤسسات الدولة الديمقراطية المنشودة، ألا وهي المشاركة، والتعددية، والحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهو ما يعني أن مختلف الهيئات والمؤسسات التي نص عليها الدستور، سترتكز على هذه المبادئ، وذلك حتى تضمن حسن سيرها، ونجاعة، وفاعلية أدائها، عبر إشراك مختلف الفاعلين في تحديد أهدافها وكيفية تسييرها، فالهاجس الذي حكم المشرع الدستوري في هذا الإطار، هو جعل هذه المبادئ كخيط ناظم في مختلف فصول، ومواد الوثيقة الدستورية، وكذا اعتبارها دائما هاجسا في التنزيل الواقعي لها، وهذه فلسفة حكمت المشرع بحكم الظرفية التي أنتجت هذه الوثيقة، والتي جعلت من بين مطالبها إشراك

---

[470] *Mohammed Mesmoudi, la gouvernance …, op. cit, p, 273 .*

[471] الفقرة الأولى من تصدير دستور 2011

المواطن في تدبير أموره ضمن منظومة، تكفل حقوق جميع الهيئات والأفراد بكيفية رشيدة.[472]

وبعد الحديث عن التصدير، باعتباره إطارا عاما، احتوى المبادئ العامة الموجهة، نجد أن العديد من الفصول ركزت على مبدأ المشاركة الديمقراطية، حيث تمثل إحدى الأسس الأربعة التي يستند إليها النظام الدستوري للمملكة، إذ، وردت في مقام ثان في الفصل الأول من الدستور، مقرونة بالمواطنة بعد "فصل السلط"، ومتبوعة " بمبادئ الحكامة الجيدة"، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

وهي، الإطار المؤسساتي الذي تتحقق من خلاله الممارسة المواطنة، والتعاون، والتشاور بين مختلف المؤسسات، والمصالح العمومية من جهة، وذلك، لتحسين ظروف عيش المواطنات، والمواطنين، والدفاع عن حرياتهم، وتمكينهم من الحقوق الأساسية، ومن التنمية المستوفية لشروط التقدم والرفاه، في إطار دولة حديثة يسودها الحق والقانون، وتؤمن فيها المشاركة، والتعددية، والحكامة الجيدة، وترسى فيها " دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن، والحرية، والكرامة، والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة".

وينص الفصل السادس على" أن تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنات والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية، والاقتصادية، والثقافية، والاجتماعية ".

وهنا يظهر دور الدولة الأساسي في إتاحة الفرصة لجميع فئات المجتمع، لكي تعبر عن رغباتها، وأولياتها، وحاجاتها، لذا يجب على الدولة والسلطات العمومية، أن تتوفر على إرادة للذهاب إلى أبعد من مجرد المشاركة، بل الإشراك في اتخاذ القرار، وهذا لن يتأتى إلا عبر توفير الآليات القانونية والمؤسساتية، لذلك، فإن الدستور عمل على التنصيص على مجموعة من الهيئات التي تضمن مشاركة المواطنين في إنتاج السياسات العمومية،

[472]عبد الغني الشاوي، الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، مطبعة الكرامة، الرباط، ص، 180.

وطنيا،ومحليا، وهو ما سيساعد على تكوين قوة اقتراحية من طرف الساكنة، وينمي لديهم إحساس بالمسؤولية، والانتماء، والقضاء على قيم السلبية، والانعزالية.[473]

ولا يقتصر الإشراك في الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية على الأفراد فقط، بل تتجاوزه إلى الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، وهو ما نص عليه الفصل الثاني عشر(12) من الدستور في فقرته الثالثة بما يلي: " تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة، والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها ".

إن مضمون هذا الفصل يعطي الحق لفاعلين، غير الفاعلين التقليديين، في إنتاج القرارات، وتفعيلها وتقييمها، وهنا يتم الانتقال من نظام عمودي يكون فيه المجتمع مستقبلا ومنفذا لمختلف السياسات التي تأتي من الأعلى، إلى نظام أكثر انفتاحا يتعامل مع واقع متغير، ونخب قادرة على تسيير أمورها بنفسها.[474]

فالجمعيات في تصورها الفلسفي، تعبير عن تجميع لإرادات فردية بهدف الدفاع عن مصالح قد تكون شخصية أو جماعية، وهي بهذا تكون أكثر إلتصاقا بالمواطن وهمومه، خاصة مع ضعف التأطير من طرف مؤسسات الدولة، أو الأحزاب أو الإطارات الموازية، حيث تبقى الجمعيات الإطار الوحيد الذي تتلاقح فيه الأفكار والاقتراحات الشعبية، فهي تشكل قوة ضاغطة على الفاعلين سواء المحليين أو الوطنيين، فإشراك الجمعيات في قرارات تسيير الشأن العام، يجعل السكان يشاركون في تنمية الموارد البشرية، وتحسين النتائج المنتظرة، كما تسهل عملية تحديد انشغالات السكان، ويمكن أن تلعب دورا مهما وأساسيا في تشخيص الحاجيات وتهيئ المشاريع، وهكذا فإن النتيجة المباشرة لإشراك الجمعيات هي تقوية مسار الديمقراطية التشاركية، فأهمية التدبير الديمقراطي حسب " ألكسيس دي طوكفيل "، لا تكمن فيما يقوم به، بل فيما يدفع إلى القيام به، أي في العمل

[473]محمد الغالي، سياسية القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع، عدد 53 سنة 2006،ص، 28.

[474]عبد الغني الشاوي، الجهة مجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 90، سنة 2010،ص، 64.

التشاركي يدفع الجميع إلى الانخراط في التنمية الفعلية من أجل تحسين إطار العيش، وتحقيق وجود أفضل.

وقد عمل الفصل 13 على دعوة السلطات العمومية إلى إحداث هيئات للتشاور، بهدف إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية، وتنفيذها، وتقييمها.

ومن النقط المهمة التي نص عليها الدستور الجديد، إلزامية المرافق العمومية بتقديم الحسابات عن تدبيرها للأموال العمومية، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم، بعدما تتلقى ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم، وتظلماتهم وتؤمن تتبعها، وجعل المواطنين قادرين على تحمل مسؤولية الاختيار، وإنجاز المشاريع وفق مقاربة تشاركية من أجل عقلنة التدبير المالي العمومي، أو الحرص على المساهمة الفعالة في تنفيذ القوانين المالية، وميزانية الجماعات الترابية، والمساهمة في هندسة جميع مراحلها من إعداد، وتنفيذ، وتقييم.

إن كل هذه المزايا التشاركية التي منحت للمواطن تحتاج إلى تنمية القدرة التشاركية له، وذلك بتقوية قدراته التفاوضية، ليتمكن من المشاركة الفاعلة في العملية التنموية، بمعنى آخر، ينبغي أن يكون هذا المواطن مؤطرا، وواعيا بمسؤولياته وحقوقه.

كما ينص الفصل 14 على أن للمواطنات والمواطنين،الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي.

في حين ينص الفصل 139 على أن " تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات، والمواطنين، والجمعيات، في إعداد برامج التنمية، وتتبعها...

وفي إطار تنزيل مقتضيات الدستور فقد تضمنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، مجموعة من المواد المؤطرة للمشاركة المواطنة من قبل المواطنات، والمواطنين، والجمعيات، وهو ما من شأنه أن يضمن مساهمة ومشاركة المواطنات، والمواطنين، وجمعيات المجتمع المدني، في إعداد، وتنفيذ، وتقييم السياسات العمومية.

الفقرة الثانية: الآليات التشاركية للحوار والتشاور بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى والمواطنين

نص الفصل 139 من دستور 2011 على أن: " تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

كما سبق للجنة الاستشارية للجهوية، في الكتاب الأول من تقريرها لسنة 2011، أن أوصت بتنظيم "مشاركة المواطنين والمجتمع المدني، والقطاع الخاص في النقاش العمومي حول قضايا الجهة، وكيفية تدبيرها على الوجه الأحسن، تدعيما لما أسمته اللجنة بالجوهر الديمقراطي للجهوية.[475]

انطلاقا من الفصل المذكور أعلاه، ومن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الثلاثة، يمكن تقسيم الآليات التشاركية للحوار، والتشاور التي يتعين على الجماعات الترابية اعتمادها لتحقيق الديمقراطية التشاركية إلى؛ اللقاءات العمومية، والهيئات الاستشارية والعرائض.

ـ اللقاءات العمومية:

يعتبر التشاور العمومي من أبرز آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية، وتعزيز انخراط المواطن في الشأن العمومي، إعدادا وتتبعا وتنفيذا وتقييما، فالتشاور عبارة عن عمليات تشاركية تهدف إلى إشراك مختلف الفاعلين في السياسات العمومية، مما يجعل منه وسيلة لإقامة الحوار بين السلطات الحكومية، وبين مختلف الهيئات حول السياسات والتشريعات المزمع إنجازها، وبذلك تتحول من إجراءات انفرادية إلى إجراءات تشاركية.

ويعرف التشاور العمومي أنه " مجمل الآليات، والأنشطة التداولية، والتواصلية، والتفاوضية التي تسعى من خلالها السلطات العمومية إلى الإنصات، والتواصل، وتبادل المعلومات مع المواطنين، وذلك بغاية الوقوف على آرائهم وتطلعاتهم، وحاجياتهم

[475] اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، التصور العام، ص، 17.

بخصوص مشروع، أو مخطط، أو سياسة عمومية من خلال مراحل إعداده، وتنفيذه، وتتبعه، وتقييمه.[476]

ويقصد بهيئات التشاور العمومي مجموع المؤسسات، واللجان، والهيئات العمومية الدائمة أو المؤقتة، التي يعهد إليها بتدبير، وتنفيذ مختلف عمليات التشاور التي تضطلع بها السلطات العمومية، وطنيا أو محليا، قصد التواصل والتفاعل مع المواطنين بخصوص القرارات المتعلقة بإعداد، وتنفيذ السياسات العمومية، وطنيا، وجهويا، ومحليا.

وتشكل اللقاءات العمومية باعتبارها جزءا من التشاور العمومي، وآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، ضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات، والتبادل، والنقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي، وتحقيق النجاعة، وتجويد مضامين المشاريع، وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين.[477]

وقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على أن يتم تنظيم لقاءات عمومية تواصلية، وتشاورية بشكل دوري مع المواطنين.

فالقانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات نص في مادته 116 على أن " تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية، وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة "، وهو نفس المقتضى الوارد في المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، وتنفيذا لهذه المادة (119) نص النظام الداخلي النموذجي للجماعات، في الباب السادس على كيفية تنظيم هذه اللقاءات العمومية.

ويمكن لرئيس المجلس الجماعي بتعاون مع أعضاء المكتب، عقد لقاءات عمومية "مرتين أو..." مع المواطنات والمواطنين، والفاعلين الاقتصاديين، والاجتماعيين،

---

[476] التقرير التركيبي حول ،المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، أبريل 2014،ص، 57.

[477] ـ توصيات اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة فيما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي، الموقع الالكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني:

http/www.mcrp.gov.ma/fromsc/sccontexteDialogue nationale aspx (117/04/2016)

وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجماعة، والاطلاع على أرائهم بشأنها، وكذا إخبار المواطنات، والمواطنين، والمعنيين بالبرامج التنموية المنجزة، أو الموجودة في طور الإنجاز.[478]

يتبين من هذا النص أن هذه اللقاءات العمومية، هي على نوعين حسب موضوعها، فهي إما لقاءات تشاورية لأجل دراسة موضوع من المواضيع التي تنوي الجماعة اتخاذ تدابير معينة بشأنه، وتريد إشراك الساكنة والمعنيين في التفكير الجماعي في هذه التدابير، أو هي لقاءات إخبارية وتواصلية لأجل اطلاع الساكنة بمنجزات الجماعة، أو التي في طور الإنجاز.

وتنظم هذه اللقاءات إما بمبادرة من رئيس الجماعة، أو بطلب من الفاعلين المعنيين، أو من طرف هيئة تمثل المواطنات والمواطنين.[479]

غير أن خلاصات وتوصيات هذه اللقاءات ليس لها الطابع الإلزامي، علاوة على أن هذه اللقاءات لا يجب أن تكتسي طابعا سياسيا أو انتخابيا، أو تكون بطلب من حزب أو جمعية تابعة لحزب أو نقابة.

ـ الهيئات الاستشارية

إضافة إلى التواصل المباشر مع المواطنين من طرف الجماعات الترابية، عبر اللقاءات المباشرة، نصت مقتضيات القوانين التنظيمية لهذه الجماعات على إنشاء هيئة استشارية تحت إسم "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع "، وقد سبق للقانون رقم 17-08 لسنة 2009، المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 لسنة2002، المتعلق بالميثاق الجماعي، أن تضمن التنصيص على هيكل مشابه تحت اسم "لجنة"، إلا أنها لم تفعل،فظلت حبرا على ورق، والهيئة عبارة عن إطار تشاوري يتم تأسيسه بمبادرة من رئيس المجلس ويضم في عضويته ممثلين عن المجتمع المدني، وشخصيات يتم استشارتها في القضايا ذات الصلة بمجال تدخل الهيئة.

وفي نفس السياق، أعطت المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات، الصلاحية للمجلس الجهوي لإنشاء لجنتين استشاريتين إضافيتين هما:

---

[478]ـ المادة 83 من النظام الداخلي النموذجي للجماعات

[479]نفس المادة

ـ هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.

ـ هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

كما يمكن للمجالس التداولية، إحداث هيئات أخرى تسمح للمواطنين والمواطنات، والنسيج الجمعوي بالمشاركة في إعداد، وتتبع، وتقييم السياسات العمومية[480]، غير أنه إذا كانت العديد من الجماعات قد بادرت إلى خلق هيئة المساواة وتكافؤ الفرص، ومقاربة النوع، فإنه لم تقم بإحداث لجان تشاورية أخرى.

ومن جهة أخرى ألقت القوانين التنظيمية على عاتق الجماعات الترابية الثلاثة، كما سبق أن رأينا، إعداد وتصور برامجها التنموية في إطار متعدد السنوات، المهم في هذه البرامج هو الأساس التشاركي لتصورها، وتتبع تنفيذها، وتقييمها، ومن شأن هذه المقاربة إذا ما تم احترامها أن تسمح بتحديد الحاجيات الحقيقية للمواطن، وإشراكه في وضع الأولويات بناء على القدرات التمويلية الممكنة.

ولعل من سلبيات هذه الآليات التشاورية هو خضوعها لمبادرة الفاعل الرسمي المنتخب، الذي يملك وحده مفاتيح إنشائها وإنجاحها، وعلى هذا الأساس فإنها تبقى رهينة حسن نية هذا الفاعل، ومدى وعيه بأهمية المشاركة، والتشاور في صنع سياسات عمومية ذات مصداقية لدى المواطنين، وقابلة التفعيل.[481]

ـ العرائض

أعطى المشرع للمواطنين ولجمعيات المجتمع المدني الحق في التقدم بعرائض للمجالس التداولية الترابية، قصد إثارة انتباهها لقضية من القضايا ذات البعد المحلي، والتي تدخل في مجال اختصاصها، وتطبيقا للفقرة الثانية من الفصل 139 من دستور2011 التي تنص على أنه " يمكن للمواطنات، والمواطنين، والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله ".

---

[480]ـ على سبيل المثال المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

[481]عبد الله حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد 1، 2016، مطبعة سجلماسة، ص، 164.

وضحت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية شروط، وكيفية تقديم هذه العرائض من قبل المواطنين، ومن طرف الجمعيات.

وإذا اكتفينا بمثال الجهات، فقد تم تنظيم هذا الحق في الباب الخامس المخصص لشروط تقديم العرائض من قبل المواطنات، والمواطنين، والجمعيات، بمقتضى الفصول من 118 إلى 122 من القانون التنظيمي المنظم لها، ويتعلق الأمر بعريضة مكتوبة تحث مجالس الجهات على إدراج نقطة ما في جدول أعمالها قصد التداول في شأنها، وتكون من اختصاصات المجلس، ولا تمس بثوابت الدستور، إلا أن ممارسة هذا الحق يخضع لمجموعة من الشروط تختلف بين حالتين؛ حالة تقديم العريضة من قبل مواطنين، وحالة تقديمها من طرف جمعية.

في الحالة الأولى: يشترط أن يستوفي الموقعون على العريضة الشروط الآتية:[482]

- أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية، أو يمارسون بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا، أو مهنيا.
- أن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة.
- أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة.
- أن لا يقل عدد التوقيعات على 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عد سكانها أقل من مليون نسمة، و 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و 500 بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة.

يتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة، أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

أما في الحالة الثانية،فتقدم العريضة من طرف الجمعيات، ويشترط أن تتوفر في هذه الأخيرة[483]، كما تنص على ذلك المادة 121 من القانون التنظيمي للجهات، الشروط الآتية:

---

[482]المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بالنسبة لشروط تقديم العرائض من قبل المواطنات والمواطنين أمام مجالس العمالات والأقاليم والجماعات يراجع: المادة 114 من القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم،والمادة 123 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

ـ أن تكون الجمعية معترفا بها، ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية.

ـ أن يكون في وضعية سليمة إزاء القوانين، والأنظمة الجاري بها العمل.

ـ أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة.

أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

يتم إيداع العريضة وفقا للمادة 122 من القانون التنظيمي للجهات، لدى رئيس مجلس الجهة، مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها أعلاه، مقابل وصل يسلم فورا، تحال العريضة على مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط الواردة في المادتين 120 أو 121 أعلاه، حسب الحالة.

وفي حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، يخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة بقبول العريضة.

في حالة عدم قبولها، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معللا داخل أجل شهرين ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.

إن تكريس الديمقراطية التشاركية يقتضي التعامل بالكثير من الانفتاح على آلية العريضة، وهو ما يحيل على ضرورة تمكين أكبر عدد من الشرائح، والأفراد من الانخراط في الدينامية الجديدة.

وعموما، يمكن القول إن دسترة حق تقديم العرائض، من شأنه أن يساعد المواطنين على الانخراط في الحياة العامة، مما سينعكس على تجويد السياسات العمومية، وتدبير المرافق العمومية، الأمر الذي قد يساهم في تسريع وتيرة البناء الديمقراطي وتحقيق التنمية المنشودة، فممارسة هذا الحق من قبل الساكنة لا يمكن إلا أن يثمن السياسات العمومية ويعزز فرص التنمية.

---

[483] ينظر في هذا السياق كذلك، المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 124 من القانون التنظيمي للجماعات

كما من شأنه الإسهام في تقويم بعض اختلالات السياسات العمومية التي قد تحدث من جانب الجماعات الترابية، وكذا التنبيه إلى ما قد تغفل عنه هذه الأخيرة أو تتغاضى عنه، وهو الأمر الذي من شأنه أن يقدم قيمة مضافة لعمل المجالس المنتخبة، ويغطي النقائص، ويتجاوز المعيقات التي عانت منها الديمقراطية التمثيلية في تدبير الشأن العام، كما أنه سيعزز بلا شك عمل الجماعات الترابية بآراء واقتراحات قد تستعصي على المنتخب الإتيان بها، خاصة وأن المجتمع يزخر بطاقات فكرية وعلمية لا تجد مكانها بين مجالس الجماعات الترابية لسبب من الأسباب.

فمجال سياسات التنمية يجب أن تلتقي فيها أفكار من السياسي، والأكاديمي، والمدني في بلديات مجاورة، حيث انتقلت إلى دول أخرى بأمريكا اللاتينية كالبيرو، والإكوادور، وبوليفيا، وبعد ذلك أصبحت ظاهرة عالمية تنهجها عدة مدن بإفريقيا، وآسيا، وأوروبا.

خلال سنة 2011 تم إحصاء 153 تجربة الميزانية التشاركية في أكثر من 20 دولة افريقية، وتعتبر الكاميرون، والسنغال، ومدغشقر، من الدول السباقة إلى تبني الميزانية التشاركية.

وبفضل تبني الميزانية التشاركية بمدينة بورتو أليغري، أصبح للمواطنين دور في توجيه الإنفاق على مشاريع الإسكان، والمدارس بشكل مباشر، بدلا من انتظار تحرك السلطات، بالإضافة إلى توجيه السلطات نحو تفعيل المشاريع التي يريدونها، أدت الميزانيات التشاركية إلى توسيع إدراك الكثير حول كيفية الإدارة وتطبيق السياسات، على الأقل في الحي الذي يسكنون فيه، حيث أتيح لقاطني بورتو أليغري أن يعملوا جنبا إلى جنب مع ذوي الخبرة لوضع مقترحات واقعية، والعمل بدأب على تحقيق الأهداف التي رصدوها.

لا تهمش الميزانية التشاركية أحدا، بل تضع الجميع على قدم المساواة، كما أنها تعزز من المشاركة والفعالية الاجتماعية، نظرا لحماس الكثيرين لممارسة السياسة بشكل مباشر[484]. ويمتاز المشاركون بخلفيات اقتصادية وسياسية متنوعة، أضف إلى ذلك أنها تؤدي إلى توطيد العلاقات بين قاطني المدينة الواحدة، وتفعل العلاقة بين المواطن وصانع القرار، بدل العلاقة السلبية المقتصرة على التصويت وحضور المهرجانات الانتخابية،

[484] حيث يشترك حوالي 50 ألف من سكان بورتو أليغري في عملية وضع الموازنة التشاركية، مقارنة بمليون ونصف نسمة بالمدينة، مع تزايد أعداد المشاركين عاما بعد عام منذ 1989.

ويقوم الانترنيت بدور مهم في جعل الميزانيات التشاركية، قابلة للتطبيق، مع توسيعها ونشرها في مختلف البلدان والمدن.

تقوم الحكومة الفيدرالية، وجميع مجالس العمالات في كندا لإعداد الميزانية السنوية، باستشارة المواطنين عن طريق عقد اجتماعات عامة، وتنظيم لقاءات على الخط، أو ندوة للمناقشات.. الخ، وتتميز هذه الوسائل بطرح الأسئلة حول مدى فعاليتها وتأثيرها، والتحقق منها.

ومع انتشار العولمة، وشيوع تكنولوجيا الإعلام، والاتصال، أحدثت نقلة نوعية في ممارسة الديمقراطية، وأصبحت تستخدم كوسيلة فعالة لتنشيط جوهر الديمقراطية، فأتاحت للأفراد الاتصال مع السلطات الحكومية، بحرية أكبر، والتصويت على الانترنيت، والمشاركة بفعالية أكبر، في كل مراحل عملية صنع القرار، والتعبير عن الرأي بكل حرية، فتكنولوجيا الإعلام والاتصال اليوم، تخلق ممارسة جديدة للديمقراطية بأدوات وآليات تكنولوجية.

ومما لاشك فيه، أن تكنولوجيا الإعلام والاتصال وما أفرزته من أدوات متعددة، كان لها تأثير على مختلف المستويات، سواء السياسة، والاقتصادية، والاجتماعية، وغيرها، وتعد الديمقراطية إحدى الجوانب التي عرفت تأثرا بفعل هذه الثورة الالكترونية، فانتقلت من ديمقراطية تمثيلية إلى ديمقراطية يصطلح عليها ب "الديمقراطية الإلكترونية"، وتمارس هذه الأخيرة في عدة مجالات من بينها المجتمع المدني، حيث نجد أن العديد من منظمات المجتمع المدني وضعت لها قواعد في المجتمع الافتراضي عبر الشبكات الاجتماعية، فنجد من بينها النقابات والجمعيات التي استغلت الشبكة في زيادة التواصل بين أفرادها، ودعوة المستفيدين إلى برامجها ومشروعاتها، والترويج للأفكار، والسياسات التي تتبناها، وقد استغلت بعض المنظمات نجاح هذه الشبكات في استقطاب داعمين ومنخرطين جدد إلى صفوفها...

وقد أسهمت تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في التأسيس لمفهوم المواطنة الافتراضية، كركن مهم في ترسيخ الديمقراطية الرقمية التي أسهمت في دعم، وتحفيز المشاركة السياسية من خلال " توفر قنوات للمشاركة الشعبية، والصعود بمستوى هذه

المشاركة إلى درجة من الرقي والتنظيم الفاعل، بشكل يسهل عبر الوسائط الالكترونية، فقد دفعت الديمقراطية الرقمية بحق المشاركة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

ولاشك في أن وسائل وأدوات وتقنيات الإعلام الجديدة قد أعادت صياغة معنى المشاركة الفاعلة، ومدت في نطاقها، فالمشاركة السياسية والاجتماعية في ظل العصر الرقمي لم تعد مشاركة موسمية، تنحصر في مشاركة المواطن في العملية الانتخابية والاكتفاء بصوته الانتخابي، بل إنها أصبحت مشاركة يومية يمارسها المواطن.

الفقرة الثالثة: واقع مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في السياسات العمومية

لم يعد دور المجتمع المدني يقتصر على الوساطة والرقابة فحسب، بل تعداه مع مرور الوقت إلى المشاركة في مسار السياسات العمومية، ثم إن هذا الدور بات حقيقة مكرسة بمقتضى الدستور الجديد، ومحمية بموجبه، كما سبق أن رأينا، حتى وإن كانت هذه الدسترة ما هي إلا تجسيد للواقع، إلا أنها تظل على درجة كبيرة من الأهمية، من حيث الدفع بالمؤسسات، والسلطات العمومية إلى المزيد من الانفتاح على الشركاء الاجتماعيين أثناء مختلف مراحل السياسات العمومية.

وبمقتضى أحكام الشراكة التي اكتسبها المجتمع المدني، لاسيما الجمعيات أصبحت يعول عليه للمساهمة الفعالة في جميع المراحل التي تقطعها صناعة السياسات العمومية المحلية، سواء تعلق الأمر بالإعداد، أو التنفيذ، والتقييم، مما يعني أن دور المجتمع المدني في مسارات السياسات العمومية لا يخرج عن أمرين، الأول المساهمة، والمشاركة في إعداد السياسات العمومية، أما الثاني فمرتبط بالتنفيذ، والتتبع، والتقييم.

وإذا كانت آليات المشاركة جديدة في المغرب، فإنها بدأت قديما في فرنسا وباقي دول أوروبا، حيث تطورت الديمقراطية التشاركية بشكل كبير على مدار 15 سنة الماضية ، وتعد في الديمقراطيات الغربية والجنوبية، بمثابة وسيلة جديدة للتنظيم السياسي.

فقد تجسدت الديمقراطية التشاركية وتحققت من خلال إنشاء ترتيبات مؤسساتية مبتكرة، تهدف إلى إشراك المواطنين في إنتاج السياسات العمومية، ولذلك تم تطوير عدد كبير من التجارب التي يمكن تقييم آثارها المدنية والسياسية.

يشار بالإجماع إلى التجربة البرازيلية لمدينة بورتو أليغري، التي نفذت في أواخر الثمانينات باعتبارها أصل الطفرة التي ستشهدها الميزانية التشاركية في وقت لاحق في باقي دول العالم، وقد بدأت الميزانيات التشاركية بهذه المدينة البرازيلية لأول مرة عام 1989 بولاية ريو جرا ندي دي سول، بعد تسلم حزب العمال مسؤولية تسيير البلدية سنة 1988، وانتشرت على منصات ومواقع الإعلام الالكتروني، وهذا يعني أن الديمقراطية الرقمية فتحت مجالات جديدة للمشاركة، وخلقت فرصا واسعة لمقاربات جديدة، ومنابر للتعليم والتعلم عن المشاركة السياسية في إطار منصات وتكنولوجيات الإعلام الجديد، حيث يفتح مجال الإعلام المنتشر اليوم فرصا جديدة للمشاركة المدنية الفاعلة والفعالة على نطاق أوسع، يعيد تطور الحركات الاجتماعية عبر الشبكة التي يتمحور تنظيمها حول الأدوات الرقمية، ومنصات الإعلام الاجتماعي.

ومع ذلك يصطدم تطبيق مبادئ الديمقراطية الرقمية بتحديات كثيرة، وعلى وجه الخصوص في الدولة النامية، حيث تؤمن النظم السياسية في هذه الدول بحقوق الاتصال وحرية التعبير، والتعددية في مجال الإعلام، والمشاركة الجماهيرية الفاعلة في إرساء الاتصال، والاتجاهات المتعددة لعملية الاتصال.

لكن التحدي الذي يبقى قائما في الدول النامية، ومن بينها الدول العربية، هو الفجوة الرقمية، التي تعد البعد الأكثر خطورة في العملية الديمقراطية الالكترونية، نظرا لنسبة المواطنين الذي يعرفون استخدام التكنولوجيا في هذه الدول متواضعة جدا، مما يستدعي من الحكومات الحذر من خطر احتكار المعلومة من طرف فئة قليلة من المجتمع، التي تمتلك القدرة على الولوج إلى المواقع الالكترونية الحكومية، على حساب الغالبية من المواطنين. ولم تجمع الدراسات حول تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصال على دمقرطة القرارات العمومية، ويتضح ذلك جليا من خلال عنف الحركات الاجتماعية سواء في المنطقة المغاربية أو الشرق الأوسط.

وقد شهد المغرب نصيبه، من عواصف الربيع العربي، وإهمال البعد السياسي للشبكات التواصل الاجتماعية، وعدم استخدامها كقنوات للتشاور والمشاركة هو خيار صعب التفسير.

لهذه الأسباب، نعتقد أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، هي فرصة كان يتعين على منظمات، وجمعيات المجتمع المدني، الكفاح من أجل ضمان تكريس الآليات الالكترونية للحوار، والتشاور بهدف إعطائها الأساس القانوني لهذه الآليات، فالجميع يتفقون على مزايا العمليات الالكترونية، خاصة فيما يتعلق بمراقبة، وتقييم السياسات العمومية، هذا الأخير هو الأكثر أهمية لمصداقية التواصل العام، بغض النظر عن أشكاله.

خلاصة الفصل الثاني:

وقفنا خلال هذا الفصل على المستجدات التي جاء بها الدستور والقوانين التنظيمية، المتعلقة بالقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-130، والقوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، والتي من شأنها مأسسة وتطوير تقييم السياسات العمومية، فالقانون التنظيمي للمالية يقدم قواعد وآليات من شأنها تطوير تقييم السياسات العمومية بشكل عام، بحيث حمل العديد من المقتضيات المهمة التي شكلت نقط ضعف القانون التنظيمي السابق، رقم 98-7 ، المغير والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 00-14 ، ومنها، برمجة الميزانية لثلاث سنوات، والتنصيص على صدقية الميزانية ومطابقتها للواقع الاقتصادي والاجتماعي، وجدية الحسابات، وإعادة النظر في تبويب الميزانية باعتماد البعد الجهوي، واعتماد المحاسبة التحليلية...الخ.

إذن،جاء القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد بمجموعة من المبادئ، والآليات لتيسر قراءة الميزانية، وتبسيطها، ولتقوية شفافية المالية العمومية، ولضمان نجاعة الأداء وتكريس ثقافة التدبير المرتكز على النتائج، التي يفترض أن تعيد النظر في كل المحطات التي تمر منها السياسات العمومية، وهي توضع، وتناقش، وتعتمد، وتنفذ، وتراقب، وتخضع أيضا للتقييم بغاية التقويم.

كما حملت القوانين التنظيمية للجهات، والجماعات الترابية الأخرى، مجموعة من المبادئ، والآليات لتعزيز تقييم السياسات العمومية، ومنها؛ إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والجهات، وبين هذه الأخيرة، والجماعات الترابية الأخرى، بناء على مبدأ التفريع والتدبير الحر، من جهة، ومن جهة أخرى، لا بد من إعادة تحديد العلاقة بين الدولة، والجماعات الترابية، بدءا بالوصاية بمفهومها السلطوي إلى المقاربة التعاقدية، مع ضرورة توفير شروط تحويل الخبرة، والمعرفة، والكفاءة، إلى قاطرة لتحقيق قيم سياسية جديدة، وفي هذا الإطار لابد من تجاوز التدبير البيروقراطي إلى التدبير الديمقراطي، وذلك بمنح اختصاصات وسلط واضحة لجميع مكونات الإدارة الترابية للدولة، سواء تعلق الأمر بسلطة

ممثلي الدولة (الولاة والعمال) أو سلطة ممثلي الوزارات المختلفة (رؤساء المصالح اللاممركزة).

كما عملت هذه القوانين التنظيمية على ترسيخ مبدأ الديمقراطية التشاركية، إذ أضحت إحدى الضرورات الأكثر إلحاحا وراهنية للسياسات العمومية بصفة عامة، والتقييم على وجه الخصوص، وذلك بإيجاد صيغ متجددة، تسمح للمواطنين بأن يكونوا طرفا فاعلا من خلال المشاركة في عملية التقييم، ومن أجل تدارك العجز على مستوى الديمقراطية التمثيلية.

ولتفعيل الديمقراطية التشاركية، وتعزيز انخراط المواطن في الشأن العمومي، إعدادا، وتنفيذا، وتتبعا، وتقييما، نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تطبيقا للفصل 139 من الدستور على الآليات التشاركية للحوار، والتشاور (اللقاءات التشاورية، والهيئات الاستشارية، والعرائض)

كما خلصنا من خلال هذا الفصل إلى أن الديمقراطية الرقمية فتحت مجالات جديدة للمشاركة، وخلقت فرصا واسعة لمقاربات جديدة، ومنابر للتعليم، والتعلم عن المشاركة السياسية في إطار منصات، وتكنولوجيا الإعلام الجديد، وأصبحت للجمعيات الإلكترونية، مزايا مهمة في هذا الاتجاه، خاصة فيما يتعلق بمراقبة، وتقييم السياسات العمومية.

ومن خلال النقط التي تناولناها في هذا الفصل، توصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

- أن المشرع الدستوري المغربي قد سار على نهج المشرع الفرنسي، الذي أدمج من خلال القانون التنظيمي لقوانين المالية الفرنسي رقم 2001/69 مبدأ جديدا، وهو مبدأ الصدقية في الإطلاع الميزاني، والمحاسبي الأخير الذي عرفه القانون التنظيمي لقانون المالية في المادتين 10و31 .
- أن لكل محاسبة (المحاسبة الميزانياتية، والمحاسبة العامة، والمحاسبة التحليلية) أهميتها ودورها في تنوير البرلمان، وتزويده بالمعلومات، والبيانات المختلفة، والتي تيسر له القيام بمهمتي الرقابة، وتقييم السياسات العمومية، وما يرتبط بها من أموال عمومية.

- جاء دستور 2011 غنيا بمقتضيات الديمقراطية التشاركية، التي عمل المشرع على إدماجها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاثة.
- تعتبر الديمقراطية التشاركية من أهم المداخل الفعلية لتحقيق المشاركة المواطنة في مجال السياسات العمومية، كما أن المشاركة المواطنة في مسلسل اتخاذ القرارات العمومية، وفي مجال السياسات العمومية تعتبر المدخل الأساسي لضمان الانخراط الايجابي للمواطنين في تدبير الشأن العام، وتشكل آلية هامة لتقييم السياسات العمومية على المستوى الوطني والمحلي، وللرقابة الشعبية والمجتمعية على متخذي القرار.
- يمكن للتقييم أن يساهم في تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال مستويين اثنين على الأقل:

✓ المستوى الأول، مرتبط بإشراك المواطنين في عملية التقييم، سواء تعلق الأمر بالتقييم القبلي، أو البعدي.

✓ المستوى الثاني، يهم النقاش العمومي الذي يمكن أن يحققه من خلال نشر تقارير التقييم التي تتضمن الخلاصات التي توصل إليها المقومون، مما يساهم في تكريس الشفافية، ويقوي شعور الانتماء، والمواطنة، من خلال ردم الهوة، ومصالحة المواطن مع الشأن العام الذي يصبح شأنه هو كذلك.

- لقد شكل دستور 2011 نقطة مفصلية في إعادة ترتيب العلاقة بين مختلف المؤسسات المكونة للدولة، وفي علاقة هذه الأخيرة بمكونات المجتمع، وكيفية إشراكه فيها، وهذا التحول لم يأت بمحض الصدفة، بل فرضته المرحلة والظرفية السياسية التي كانت السبب في وضعه على هذا النحو.
- من شأن دسترة حق تقديم العرائض أن يساعد المواطنين على الانخراط في الحياة العامة، مما سينعكس على تجويد السياسات العمومية، وتدبير المرافق العمومية، الأمر الذي قد يسهم في تسريع وتيرة البناء الديمقراطي، وتحقيق التنمية المنشودة، كما من شأنه الإسهام في تقويم بعض اختلالات السياسات العمومية التي قد تحدث

من جانب الجماعات الترابية، وإثارة الانتباه إلى ما قد تغفل عنه هذه الأخيرة أو التغاضي عنه، وهو الأمر الذي من شأنه أن يقدم قيمة مضافة لعمل المجالس المنتخبة، ويغطي النقائص، ويتجاوز المعيقات التي عانت منها الديمقراطية التمثيلية في تدبير الشأن العام.

- أسهمت تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، في التأسيس لمفهوم المواطنة الافتراضية، كركن مهم في ترسيخ الديمقراطية الرقمية، التي أسهمت في دعم، وتحفيز المشاركة السياسية.
- لم ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، على نظام موحد للتدبير بحسب الأهداف لفائدة جميع الجهات، وإنما ترك الحرية لكل مسؤول ممثل للجهة أمر اتخاذ نظام التدبير الخاص به، من خلال الأهداف والمؤشرات الخاصة به، ونظام تقييم الأداء الخاص به كذلك، وهذا يوضح إرادة المشرع التنظيمي في منح رئيس الجهة وضعا تدبيريا حقيقيا، بل الأكثر من ذلك أن هذه الحرية ذات حمولة، ودلالة سياسية لأنها تعزز، وتطور آليات لتقييم السياسات العمومية.
- يفرض القانون التنظيمي للجهات،على برنامج التنمية الجهوية أن يواكب التوجهات الإستراتيجية للدولة، بما يعنيه ذلك من ربط الاستراتيجيات الجهوية بقرارات الدولة.
- تعززت مقاربة النتائج من خلال تنصيص القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 على مشاريع نجاعة الأداء.

خلاصة القسم الأول:

يمكن القول إن تقييم السياسات العمومية، كان وراء ظهوره، وتبنيه في جل التشريعات عدة أسباب والمتمثلة فيضعف الرقابة البرلمانية، ونهج المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، وذلك من أجل ترشيد الإنفاق العمومي.

وفي التجربة المغربية فإن الإصلاحات التي تقوم بها الدولة من خلال مسلسل الجهوية المتقدمة، وكذا مطالبة المواطن بمزيد من النجاعة في مجال السياسات العمومية، كلها دفعت في اتجاه ترسيخ أكبر للتقييم ضمن عملية اتخاذ القرار، وفي تدبير ومتابعة مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وعلى امتداد هذا القسم اتضح لنا أن المواطن هو المحرك، والمنشط لتقييم السياسات العمومية.

فدستور 2011 جعل تقييم السياسات العمومية خطوة مهمة في خدمة الديمقراطية، والتحديث السياسي، من خلال إعطاء المبادرة للبرلمان، ومؤسسات الحكامة، كما أن الديمقراطية التشاركية جعلت المواطن منشط الحياة العامة.

وشددت جميع الممارسات الجيدة على أهمية أن تكون المقاربة التشاركية آلية أساسية في تقييم السياسات العمومية، وقبل ذلك في وضع هذه السياسات، وتنفيذها، وتتبعها، وهو ما أكدت عليه أيضا مقتضيات الدستور في إشراك المجتمع المدني، على المستوى الوطني والترابي، وفي مسلسل إعداد، وتقييم السياسات العمومية، فالمواطن المغربي يقوم بفصول الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي من خلال آليات المشاركة، والتشاور التي أنشئت بجهته وجماعته، لكن للأسف؛ فالقوانين التنظيمية للجهات، والجماعات الترابية الأخرى حصرت هذه المشاركة، والإشراك في تدابير صورية في معظمها، لا تترجم روح الدستور، ولا الممارسات الجيدة المعمول بها في هذا الإطار.

لذا، يجب ضرورة فتح وتعزيز قنوات التواصل، والتفاعل، والتعاون بين البرلمان، والمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية، وتكثيف الجهود لإيصال صوت المواطن في العمق الترابي إلى المؤسسات، حيث إن المواطن هو المؤهل للتعبير عن الوقع التنموي للسياسات العمومية على حياته اليومية، ومن تم، لا بد من إيجاد آلية تستثمر مطالب

المواطنات والمواطنين، ودرجة الرضا لديهم تجاه ظروف عيشهم في عملية التقييم المؤسساتي للسياسات العمومية.

وفي إطار دراستنا للآليات الممنوحة للبرلمان لممارسة صلاحياته في مجال تقييم السياسات العمومية، وعلى رأسها الجلسة السنوية لمناقشة هذه السياسات وتقييمها، مع الاستفادة من الدعم الذي يضمنه له الدستور في هذا المجال من لدن مؤسسات وهيئات الحكامة (خاصة المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي).

غير أن الطريق إلى تقييم السياسات العمومية لا يبدو معبدا وسهلا أمام البرلمان، فنقص مصادر المعلومات، وعدم وجود خبرة مضادة، وسيطرة الادارة على السياسات العمومية، كلها عوامل لا تجعل من مهمة تقييم البرلمان باليسيرة

ويبدو أن البرلمان بات اليوم وأكثر من أي وقت مضى، مطالبا باستثمار التنصيص الدستوري على هذا الاختصاص الهام، وتجاوز كل ما يعيق تقييمه للعمل الحكومي من خلال التأسيس لمنظومة حججية ومستديمة، ومستويات راقية من الخطاب المصاحب لهذا الاختصاص، والتكوين المستمر لأعضائه في استخدام المناهج التقييمية والاستفادة من التجارب المقارنة الناجحة، كالتجربة الفرنسية التي سبقت المغرب في هذا المجال، إن أراد فعلا، تقوية سلطته بالوظيفة التقييمية، والوقوف أمام هيمنة الحكومة على السياسات العمومية.

وخلاصة القول، فإن الفرضية التي انطلقنا منها والمتعلقة بكون المنظومة القانونية المؤطرة لعملية تقييم السياسات العمومية باختلافها وتنوعها، هي منظومة كافية وغنية بالمقتضيات التي جاءت بها لمأسسة وتعزيز عملية التقييم، وجعلها وظيفة أساسية من وظائف البرلمان إلى جانب وظيفتي التشريع والمراقبة، هي صحيحة، إلا أن الإشكال ليس في كفاية هاته المنظومة في حد ذاتها، وإنما في تفعيلها وأجرأتها بالشكل الذي يجعل من الخضوع للتقييم عملا شرعيا، وضروريا بالنظر للأهداف التي يحققها، والمتمثلة في عقلنة الفعل العمومي، باعتباره أداة يساعد على عقلنة عملية اتخاذ القرار وتوجيهه، وإرشاد أصحاب القرار بواسطة الدروس المستخلصة منه، وذلك عند إعداد سياسات عمومية جديدة، وتسئيل المنتخبين، والفاعلين العموميين باعتباره وسيلة لتقديم الحساب.

بالاضافة لما يحققه من توطيد النقاش العمومي، بحيث يسمح بإرساء أسس التشاور مع المواطن وتجنب السلطوية الإدارية.

القسم الثاني:

الجهوية المتقدمة ورهان التنمية الشاملة والمتوازنة

أدى استفحال الفوارق الجهوية، وفشل السياسات المنتهجة من طرف الدولة في ظل التدخلات المبعثرة وغير المنسجمة، واعتماد الإطار الإقليمي المحدود الذي لا يلائم أهداف التنمية، إلى تراجع الدور الكلاسيكي للجماعات المحلية نظرا لعجزه عن مواكبة التطورات السريعة، والاستجابة للمتطلبات الحديثة، وإيجاد الحلول الملائمة للمشاكل الكبرى.

في هذا السياق، ظهرت المؤسسة الجهوية، كمحاولة لتجاوز الأزمات الاقتصادية، والاجتماعية التي نتجت عن السياسة التي كانت متبعة من طرف الدولة، والتي كان محورها ضمان تأطير سياسي للسكان، وتحقيق مقاربات إدارية وأمنية، مقابل تهميش كل ما هو اقتصادي واجتماعي.

وظهر الفضاء الجهوي كإطار أوسع وملائم لمواجهة هذه الإختلالات وتحقيق التنمية، وذلك نظرا لما تتيحه الجهوية من إمكانية لتجميع الثروات المتواجدة على صعيد الأقاليم، والمناطق، والمخططات الوطنية، الأمر الذي من شأنه أن يحقق نموا اقتصاديا، واجتماعيا لكافة المناطق، والجهات، ومن تم محاربة الإختلالات، والتباينات الاقتصادية، والاجتماعية، كما أن ضرورة التنمية المندمجة والشاملة، وأهمية مفاهيم الديمقراطية والحكامة، والحرية في أسلوب الإدارة المعاصرة المحفزة لمشاركة السكان في القرار التنموي أدى إلى التفكير في إعادة النظر في آليات اشتغال الإدارة المحلية والجهوية.

وقد غيرت التحولات العميقة والمتسارعة التي ما فتئ يعرفها العالم، من النظرة إلى المجال والتراب بصفة عامة، بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه السياسة المركزية، بل أصبح مجالا لتحقيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والإدارية لمختلف المجتمعات المحلية، وذلك ليس عبر إقصاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين في التخطيط، والتوجيه، ووضع الاستراتيجيات المحلية، وتسيير الشأن العام المحلي.[485]

[485] عبد الغني الشاوي، الجهة مجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص، رقم 71 السنة 2011، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص، 59.

فالجهوية هي نتيجة مجهود من أجل تحليل المجال الوطني وتركيبه، كما تهدف إلى إعطاء البلاد إطارا للتنمية، يمكن من تجميع المصالح المشتركة والمتكاملة، بل هي المجال الأنسب لتكييف تسيير الشأن المحلي مع الواقع المعيش، والإطار الملائم لتفاعل مختلف القطاعات المحلية، وتنسيق الجهود الكامنة في الفعل الترابي، ولبلورة الاستراتيجيات البديلة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، ولتحقيق الحكامة الترابية، وهي كفضاء أوسع يقوم على تعبئة الموارد، والطاقات المحلية من أجل ترسيخ الديمقراطية، وتطوير البناء الجهوي، وبذلك تتفوق تنظيما، وتأطيريا، وحكامة، على الفضاء ات الأخرى.

لطالما ارتبطت السياسة الجهوية في المغرب بعامل التنمية، إلا أن هذه التنمية اقتصرت في بداية المسلسل الجهوي المغربي على الجانب الاقتصادي دون غيره، لتتجاوزه مع مرور الوقت وتراكم الخبرة، وتضم بعد ذلك جوانب أخرى كامنة خلف المقترب الأمني الذي ظل طاغيا على بدايات الجهوية[486].

إضافة إلى أن عنصر التنمية، الذي يجب أن تسعى الجهة إلى تحقيقه، يجب أن يكون شموليا في مضمونه، ويضم مختلف الأبعاد السياسية، والإدارية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية التي تعتبر ضرورة للوصول إلى تنمية إنسانية بكل المقاييس، لأن الإنسان يظل في النهاية، هو الهدف الحقيقي للقيام بالفعل الجهوي.

أصبحت الجهوية المتقدمة[487] من أهم الخيارات المطروحة الآن على الساحة الوطنية، فهي تندرج في صلب الأوراش الإستراتيجية للمغرب، وتعد تتويجا 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 الملكية المتبصرة لجلالة الملك ولتوجيهاته الواردة في العديد من خطبه السامية، إلى

---

[486]- حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011، ص، 150.

[487]- ويعتبر موضوع الجهوية من المواضيع التي أصبحت تحظى باهتمام متزايد ليس فقط في المغرب، بل بمختلف بقاع العالم كإطار ملائم لبلورة إستراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وتقوم على تعبئة الموارد والطاقات المحلية من أجل ترسخ الديمقراطية والبناء الجهوي، فهذه الأخيرة تتحكم فيها معطيات وخصوصيات تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تتبناها، حيث تتنوع علاقة تنظيم المجال ومدى استقلاليته عن المركز.

النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة، وإلى إرساء عدالة مجالية لفائدة كافة المواطنين.

وشهدت الفترة 2011-2015 تكريس المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة، حيث نص دستور 2011 في فصله الأول على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، كما أفرد بابا خاصا للجهات والجماعات الترابية الأخرى (الباب التاسع)، وتفعيلا لهذه المبادئ، تم سنة 2015، إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، التي 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 نصا تطبيقيا)، فضلا عن إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري نهاية سنة 2018، الذي يعد دعامة أساسية لإنجاح هذا الورش[488] (المرسوم رقم 2.17.618 الصادر بتاريخ 26 دجنبر 2018).

كما أن توسيع اختصاصات الجهة، وتوفير الوسائل القانونية، والاعتمادات المالية، والموارد البشرية لها، سيمكنها لا محالة من التدخل في جميع الميادين التي ترتبط بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بجميع المجالات التي لها علاقة بالتنمية، الشيء الذي سيمكنها القيام بأدوار طلائعية في التنمية المجالية المستدامة، وخلق كل الشروط الملائمة، والكفيلة بالنهوض بالجهة للمستوى الذي يتطلع إليه سكانها، وذلك من خلال بلورتها لبرنامج تنموي، وفق رؤية إستراتيجية مندمجة، وترتيب الأولويات لتفادي إنجاز أعمال مجزأة تفتقر إلى التكامل فيما بينها، بالإضافة إلى العمل على ضمان الالتقائية، والتكامل بين المشاريع التي تخطط لها القطاعات الوزارية، والمشاريع التي تترجمها الجماعات الترابية ومؤسسات المجتمع المدني، بهدف تحقيق تناسق، واندماج، وتكامل فيما بين المشاريع انطلاقا من حاجات الساكنة المحلية ورغباتهم، وتكون منسجمة مع السياسات العمومية، والمخططات الكبرى للدولة، "الفصل الأول"، لأن غياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق أو تكامل

[488] المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023، منشور بتاريخ 29 نونبر 2023، ص، 4.

يؤدي بالضرورة إلى فشل التنمية الترابية رغم وجود بنيات تحتية، ومرافق مهمة...، أو بالأحرى يؤدي إلى تكريس المزيد من اللاعدالة المجالية، والتفاوتات في التنمية، مما يفرض على الجهات بذل مجهودات أكثر، وإمكانيات أكبر لتقليص الفوارق المجالية، وتحقيق التنمية المتوازنة "الفصل الثاني".

الفصل الأول:

تكامل والتقائية السياسات العمومية الوطنية والترابية

إن منطق التجزيء والفصل الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة حسب التقارير المنجزة، أبان عن محدودية وغياب الانسجام فيما بين هذه السياسات، مما شكل أحد العوامل الرئيسية لفشلها، وعدم نجاحها في الموازنة بين النمو الاقتصادي، والتنمية الشاملة بأبعادها الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية[489].

ورغم أن الاستراتيجية الوطنية المستدامة المعتمدة سنة 2017، تشكل الوثيقة، والإطار المرجعي لتنسيق البرامج، والاستراتيجيات القطاعية، بهدف تعزيز استدامة خيارات التنمية التي وضعتها المملكة، إلا أن الأساس الأول لظهور مفهوم الالتقائية بالمملكة، يرجع للخطاب الملكي المؤرخ في سنة 2005، حيث صرح جلالته ب: " أننا نعتبر أن التنمية الفعالة والمستدامة لن تتحقق، إلا بسياسات عمومية مندمجة ضمن عملية متماسكة، ومشروع شامل، وتعبئة قوية متعددة الجبهات تتكامل فيها الأبعاد السياسية، الاجتماعية، والاقتصادية، والتربوية، والثقافية، والبيئية".[490]

وهو ما تم تعزيزه بمناسبة التوقيع على اتفاقية حول الالتقائية، والتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والقطاعات الحكومية، والمؤسسات العمومية المعنية، والتي تروم تقوية التزام الشركاء في تنفيذ مشاريع التنمية البشرية، وتكريس التفاعلية، وترشيد النفقات، من أجل ضمان التقائية الأهداف على المستوى المركزي، وكذا البرامج على المستوى المحلي من خلال العمل بشراكة، وبشكل جماعي[491].

---

[489] مرنيش زينب، الحكامة المؤسساتية في تدبير السياسات العمومية ورهان النموذج التنموي: مساهمة في النقاش العمومي حول النموذج التنموي البديل، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار النشر للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020، ص، 96 .

[490] ـ مقتطف من خطاب جلالة الملك الذي وجهه إلى الأمة بالرباط بتاريخ 18 ماي 2006، البوابة الوطنية للجماعات الترابية.

[491] اتفاقية حول الالتقائية والتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والقطاعات الحكومية المعنية، البوابة الوطنية لوزارة الاتصال والثقافة بتاريخ 13 يوليوز 2013.

ويعتبر مفهوم الالتقائية، بشكل عام، من المفاهيم المتشعبة الأبعاد التي أضحت مطلبا ملحا لتحقيق النجاعة، والفعالية بما يضمن بلوغ التنمية المنشودة.

فالالتقائية هي الوعاء الذي يشتغل فيه كل المتدخلين، من أجل إخراج مشاريع وبرامج تنموية، شرط أن تكون مبنية على مشاركة إيجابية للمواطنين، ومعتمدة على مقاربات جديدة في التعاطي مع قضية التنمية؛ كالمقاربة التشاركية، وسياسة القرب، والمقاربة الترابية، وتثمين جهود الفاعلين الترابيين ودعمهم ماديا، وتقنيا قصد بلوغ الأهداف المشتركة.

وأمام تعدد تعريفات مفهوم الالتقائية، يمكن أن نلخصها في أنها عمليات تتوخى ربط علاقة تنسيق، وتكامل بين عدة مراكز اتخاذ القرار (مصالح خارجية، والجهات، والعمالات، والجماعات، ومؤسسات عمومية، وهيئات، ومؤسسات المجتمع المدني.. الخ)، والتي تتدخل في مجال متقارب، أو متطابق لتطوير جودة العمل التنموي المشترك من خلال التخطيط لبرامج، ومشاريع مندمجة، ومتكاملة، ومنسجمة، وذات نتائج ملموسة آنية، ومستقبلية تتغيى التنمية الشاملة، والمستدامة.

كما تبرز أهمية الالتقائية في التنسيق بين المشاريع التي تخطط لها القطاعات الوزارية، والمشاريع التي تبرمجها الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، ومؤسسات المجتمع المدني بهدف تحقيق تناسق، واندماج، وتكامل فيما بين المشاريع انطلاقا من حاجيات الساكنة المحلية، حيث إن أهمية الالتقائية، والهدف منها يكمن في التنسيق بين المشاريع المزمع انجازها من طرف المصالح اللاممركزة، والجماعات الترابية (على رأسها الجهات)، انطلاقا من حاجيات الساكنة، ولذلك، فإن ظهور مفهوم الالتقائية جاء كضرورة ملحة استجابة لمتطلبات العصر، لأجل تدبير فعال للشأن العام الترابي، من خلال إعطاء الأولوية للمبادرات المحلية، عن طريق تمكين المسؤولين عن المصالح الخارجية، والإدارات الترابية من سلطة اتخاذ القرارات الملائمة، والمنسجمة مع برامج قطاعاتهم، وبرامج باقي القطاعات الأخرى، وكذا وضع مخططات إستراتيجية، وبرامج ذات أمد طويل، ومتوسط، وقصير المدى.

وتعبر الالتقائية عن الخطوات ذات الأبعاد الإستراتيجية التي تسعى إلى تجميع كل البرامج، والمشاريع، والسياسات، والقطاعات في كل واحد، للابتعاد بالأساس عن كل المظاهر السلبية لتشتيت الجهود، والطاقات، ومن تم تحقيق كل الأهداف التنموية وفق منظور مدروس، معقلن و"محوكم"[492].

وتبقى الجهة التي بوأها الدستور مستوى الصدارة في العلاقات بين مختلف الفاعلين الترابيين، هي الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مختلف مشاريع القطاعات الحكومية، مع إمكانية تجميع المهام الإدارية المشتركة المنسجمة، والمتكاملة عن طريق خلق إدارات جهوية تكون قادرة على إنجاز مشاريع جهوية تستلزم توحيد العمل، وتظافر جهود مصالح تابعة لنفس المستوى الترابي.

ويشكل برنامج التنمية الجهوية أداة لالتقائية، واندماج السياسات العمومية على المستوى الترابي (المبحث الأول)، ويعد برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس- مكناس خير مثال على ذلك (المبحث الثاني)

[492]محمد البكوري، النموذج التنموي: الأسس النظرية الكبرى، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، العدد 23،السنة 2019، ص، 274.

المبحث الأول: برنامج التنمية الجهوية أداة لتحقيق التقائية واندماج السياسات العمومية

شكلت المستجدات القانونية قاعدة مهمة في تدعيم دور الجماعات الترابية في تخطيط اختياراتها، وتمويل تدخلاتها عبر إقرار برنامج عمل الجماعة، وبرنامج تنمية العمالة، أو الأقاليم، وبرنامج التنمية الجهوية، مع إحاطتها ببعض الضمانات التي قد تسعفها في التحكم في مستقبل مجالها الترابي.

وقد انتقلت منهجية التخطيط التنموي بالمغرب، من النظرة المركزية الاحتكارية للدولة في تبني المخططات التنموية، نحو إقرار لامركزية تخطيطية، من خلال تخويل الجماعات الترابية الإمكانية لإعداد مخططات أكثر استجابة لمتطلبات الساكنة، عن طريق الإشراك الفعلي لمختلف الكفاءات، والفعاليات الترابية، بما يتيح ملاءمة السياسات التنموية حسب المجال، ومن تم، لم تعد الجماعات الترابية كما كانت في السابق، مجرد وحدات إدارية لها وجود قانوني أو مؤسساتي فحسب.

ويشكل برنامج التنمية الجهوية بوثقة تنصهر فيها كل المشاريع والتدخلات الخاصة بمختلف الهيئات العمومية العاملة ضمن الجهة؛ كالجماعات الترابية الأخرى، والمقاولات العمومية، والقطاعات الاقتصادية، والاجتماعية، في سياق تصور شمولي يرتكز على توفير آليات تجعل من المنتخبين بالمجالس الترابية فاعلين أساسيين في وضع استراتيجيات التنمية الترابية، وفي تحديد الأولويات، والموارد على المدى المتوسط والبعيد.

تمتلك الجهات والجماعات الترابية الأخرى اليوم، آلية دستورية تخول لها إمكانية الاستجابة الحقيقية للإشكالات المرتبطة بالتنمية الترابية، إنها آلية السياسة العمومية الترابية، كفعل عمومي للتعاطي مع الإشكالات العمومية، خصوصا عندما يستدعي الأمر مراعاة الخصوصيات الترابية، مما يخول لها خلق نوع من الموازنة بين المخططات الوطنية وهذه الخصوصيات، فبالإضافة إلى الاستراتيجيات العامة للدولة، فإن آلية إعداد السياسات الترابية ستسمح بطرح الإشكالات الحقيقية لكل تراب، مما سيدفع الجماعات الترابية إلى الوقوف عند

أهم الإشكالات التي تمس التنمية خصوصا في شقها الإنساني، لمعالجتها بإجابات قانونية إنسانية ترابية.

وللإحاطة أكثر ببرنامج التنمية الجهوية، سنقوم في (المطلب الأول)، بتحديد إطاره القانوني ثم إطاره المؤسساتي، وأجرأته، وآليات تقييمه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني لبرنامج التنمية الجهوية

لقد أعطيت صلاحيات هامة وواسعة للجماعات الترابية، بدءا بالجهة، مرورا بمجالس العمالات والأقاليم، وصولا إلى الجماعات، فيما يخص برامج التنمية، إذ، حظي موضوعها بأولوية قصوى، وذلك بتكريس تلك الأولوية على عدة مستويات من النصوص القانونية.

يعتبر برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الجهة، بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة تهم على وجه الخصوص تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية.[493]

وقبل التطرق للإطار القانوني لبرنامج التنمية الجهوية في (الفرع الثاني) سنتطرق أولا للاختصاصات المسندة للجهة بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات (الفرع الأول).

الفرع الأول: اختصاصات الجهة في ظل القانون التنظيمي رقم 111.14

تناط بالجهة بموجب القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، وداخل دائرتها الترابية بمهام التنظيم، والتنسيق، والتتبع للتنمية المندمجة، والمستدامة، ولاسيما فيما يتعلق بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة، وتقوية تنافسيته الاقتصادية، وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية، وتثمينها، والحفاظ عليها، واعتماد التدابير، والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة، والشغل، والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة، والعمل على تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية

[493] عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري- دراسة مقارنة- مرجع سابق، ص، 9.

وتكوينها[494]، ونظرا لأهمية هاته المهام، وتعدد المتدخلين والفاعلين فيها، فإن الجهة ملزمة بمراعاة السياسات، والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات[495].

وبناء عليه، تمارس الجهة ثلاثة أنواع من الاختصاصات، وهي الاختصاصات الذاتية، والاختصاصات المشتركة مع الدولة، والاختصاصات المنقولة إليها من طرف هذه الأخيرة.

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية للجهة

تعتبر الاختصاصات الذاتية، اختصاصات موكولة للجهة في مجال معين بما يمكنها من القيام بالأعمال الخاصة بهذا المجال وذلك في حدود مواردها، وداخل إدارتها الترابية؛ ولاسيما التخطيط، والبرمجة، والإنجاز، والتدبير، والصيانة، وبهذا يمكن التمييز في الاختصاصات الذاتية للجهة المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، بين الاختصاصات التنموية والاختصاصات التنظيمية.

تمارس الجهة اختصاصاتها الذاتية في مجال التنمية على الشكل التالي:

أولا: وضع مخطط أو " برنامج التنمية"

يضع مجلس الجهة خلال السنة الأولى من انتدابه برنامجا للتنمية الجهوية يمتد لسنوات، حيث يحدد البرنامج المعد المشاريع التي ستدمج في برنامج التنمية الجهوي، والتدابير المصاحبة لإعداده كالآتي:

1- القيام بتشخيص دقيق لحاجيات الجهة بمختلف مناطقها.
2- الإمكانيات التي تتوفر عليها الجهة لإدماجها في البرنامج المراد إعداده.
3- القيام بتحديد المشاريع ذات الأولوية بالنسبة لغيرها ولمردوديتها ولفائدتها على الجهة ككل.
4- القيام بتدقيق دقيق للموارد المالية الممكن توفرها لمواجهة إنجاز المشاريع المقترحة.

---

[494]- نفس المرجع،نفس الصفحة.

[495]- المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) ج ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

5- القيام بتقييم دقيق للنفقات اللازمة لتغطية مصاريف إنجاز المشاريع المراد إنجازها، والمقترحة في برنامج التنمية للسنوات الثلاث الأولى من برنامج التنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع.

6- مواكبة برنامج التنمية الجهوية للتوجهات الإستراتيجية للدولة، وبلورتها على المستوى الجهوي.

7- مراعاة إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب من أجل ضمان الانسجام، والتوازن، والتعاون بين كل المتدخلين، لكي يضمن النجاح لبرنامج التنمية الجهوية.

8- يجب عند وضع ميزانية الجهة مراعاة مضامين برنامج التنمية الجهوية، المتعلق بالتجهيزات في حدود الموارد المتاحة للجهة.

9- إمكانية إدخال تغيير على برنامج التنمية الجهوية، أو تحيينه ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ.

10- إمداد الإدارة والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية للجهة بالوثائق، والإحصائيات، والمعلومات الضرورية، والمتعلقة بالمشاريع والتجهيزات المراد إنجازها في إطار برنامج التنمية الجهوية، والذي يهدف على وجه الخصوص إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال، وفق رؤية إستراتيجية من أجل تحديد توجهات، واختيارات التنمية الجهوية.

ثانيا: مجالات التنمية

*التنمية الاقتصادية وتشمل المواضيع التالية:

- دعم المقاولات الموجودة بالجهة سواء المتوسطة أو الصغرى.,
- تركيز وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة.
- إنعاش أسواق الجهة الجهوية وتنظيمها، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية، وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي، والمنتجات الجهوية .

- جلب الاستثمار.
- تهيئة الطرق، والمسالك السياحية في العالم القروي، والمغرب العميق.

*التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل، و يشمل:

- إحداث مراكز جهوية للتكوين، ومراكز جهوية للتشغيل، وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل.
- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس، وموظفي الجماعات الترابية.

*التنمية القروية والنقل، وتشمل:

- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي، وبناء وتحسين صيانة الطرق غير المصنفة.
- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة، وتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية بالجهة.

*الثقافة، وتشمل:

- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والتعريف بها، وتنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية.

*البيئة وتشمل:

- وضع إستراتيجية جهوية لاقتصاد الطاقة والماء، وإنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة.
- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية، وتثمينها للاستفادة من إمكانياتها السياحية والترفيهية.
-

الفقرة الثانية: الاختصاصات المشتركة والمنقولة للجهة

جاء القانون التنظيمي للجهات باختصاصات جديدة وتقريرية، مما يفتح أمامها آفاقا عريضة للتدخل في كل مجالات التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية لمساعدة الجهة على القيام باختصاصاتها على أحسن وجه، بناء على ذلك، يمكن للجهات أن تقوم بكل عمل ضروري للتنمية الجهوية عن طريق ممارستها لاختصاصات مشتركة بينها، وبين الدولة اعتمادا على مبدأ التفريع (أولا)، واختصاصات منقولة إليها من طرف الدولة اعتمادا على مبدأي التدرج و التمايز (ثانيا).

أولا: الاختصاصات المشتركة

يمكن للجهة أن تمارس اختصاصات مشتركة مع الدولة، وهي اختصاصات لم يكن منصوصا عليها في القانون السابق، وتهم التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والقروية، والبيئية، وحماية كل ما يتعلق بها من موارد طبيعية، ومائية، ومنظومة غابوية، والاعتناء بالثقافة المحلية والتراث الجهوي، وصيانة آثارها وإنعاش السياحة.

وتتم ممارسة الاختصاصات المشتركة بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة، أو بطلب من الجهة.

أ ـ طبيعة الاختصاصات المشتركة

يمكن للجهة بمبادرة منها وبالاعتماد على مواردها، 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.[496]

تمارس الجهة حسب المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 الاختصاصات المشتركة بينها، وبين الدولة في المجالات التالية:

[496]ـ المادة 89 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

1ـ التنمية الاقتصادية، وتشمل المواضيع الآتية:

ـ تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية.

ـ التنمية المستدامة.

ـ الشغل.

البحث العلمي التطبيقي.

2ـ التنمية القروية؛ وتشمل:

ـ تأهيل العالم القروي.

ـ تنمية المناطق الجبلية.

ـ تنمية مناطق الواحات.

ـ إحداث أقطاب فلاحية.

ـ تعميم التزود بالماء الصالح للشرب، والكهرباء وفك العزلة.

3ـ التنمية الاجتماعية؛وتضم:

ـ التأهيل الاجتماعي.

ـ المساعدة الاجتماعية.

ـ إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة.

ـ إنعاش السكن الاجتماعي.

ـ إنعاش الرياضة والترفيه.

4ـ البيئة؛وتضم:

ـ الحماية من الفياضانات.

ـ الحفاظ على الموارد الطبيعية، والتنوع البيولوجي، ومكافحة التلوث، والتصحر.

ـ المحافظة على المناطق المحمية.

ـ المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية.

ـ المحافظة على الموارد المائية.

5ـ الثقافة،وتضم:

ـ الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية.

ـ صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية.

ـ إحداث وتدبير المؤسسات الثقافية.

6ـ السياحة؛ وتضم:

ـ إنعاش السياحة.

ب ـ كيفية ممارسة الجهة الاختصاصات المشتركة

تنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مجتمعة، على أن هذا الصنف من الاختصاصات يمارس من طرف الوحدات الترابية بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة، أو بطلب من الجهة، والعمالة، أو الإقليم، أو الجماعة.

بالنسبة للاختصاصات المشتركة بين الجهة، والدولة تحتاج إلى التعاقد بواسطة اتفاقية تحدد دور كل طرف، ونوعية الوسائل التي يستعملها للقيام بهذا الاختصاص لتوضيح الأعمال التي سيقوم بها الطرفان، من أجل الاتفاق حول نوعية الأعمال التي سيقومان بها، ثم نوعية الإجراء الذي يمكن اتخاذه، إذا تعذر القيام بالاختصاصات بصفة مشتركة، ولمعرفة إمكانية

تحويل الاختصاص المشترك إلى اختصاص ذاتي لأحد الطرفين، أو اختصاص منقول، يشترط فيه تحويل الموارد[497].

لقد حول التعاقد ممارسة الاختصاصات المشتركة، وبين المدة والحيز الذي يشتغل فيه كل طرف، ووضح التزاماتها ونوعية المنهجية المعتمدة في تدبير المشروع، أو المرفق التي تنسجم مع اختصاصاتها، أما المشاريع الصغرى، والمرافق الأساسية التي تقدم خدمات للساكنة المحلية، فيمكن التعاقد مع الجماعة .

ثانيا: الاختصاصات المنقولة من الدولة للجهة.

تتمثل في الاختصاصات التي تقرر الدولة نقل ممارستها إلى الجهة بالاعتماد على مبدأ التفريع، مما يسمح بالتوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية، وتوضيح كيفية ممارستها حسب القانون المنظم للجهات.

أ ـ التوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية

بالإضافة إلى الاختصاصات الذاتية للجهة، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، فقد نصت المادة 94 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، على صنف آخر من الاختصاصات المعترف بها للجهة، وهي الاختصاصات المنقولة، أو المحولة من الدولة إلى الجهة، تحدد بناء على مبدأ التفريع، وتشمل المجالات التالية:

ـ التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي.

ـ الصناعة.

ـ الصحة.

ـ التجارة.

ـ التعليم.

[497] عز العرب كاكاو، كوثرأمرير، الأدوار الجديدة لمجلس الجهة على ضوء الجهوية المتقدمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جماعية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة يناير 2020، ص، 405.

ـ الرياضة.

ـ الطاقة والماء والبيئة.

ولممارسة هذه الاختصاصات يجب تحويل الموارد المالية المطابقة لتنفيذها.

ب ـ كيفية نقل الاختصاصات لمجلس الجهة

نص القانون التنظيمي رقم 111.14 في المادة 95 منه، على أن نقل الاختصاص يتم وفق مبدأي التدرج والتمايز عن طريق التعاقد مع الدولة، وبذلك حسم الأمر حول مجموعة من الإشكالات التنظيمية التي كان يثيرها القانون السابق رقم 47.96، بخصوص كيفية هذا النقل، كما يمكن نقل الاختصاصات على سبيل التجربة لمدة محددة، إما لإحدى الجهات، أو لبعضها، وتحدد بقانون كيفيات التعاقد بين الدولة والجهة، ويمكن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية بموجب قانون تنظيمي.

تتطلب ممارسة الاختصاصات المنقولة إلى الجهة في الواقع آليات لتفعيلها، حيث إن صدور القانون التنظيمي المتعلق بها، لا يمثل سوى الإطار القانوني الذي يضمن عدم تجاوزها لصلاحياتها، وتداخلها مع صلاحيات أجهزة أخرى.

لهذا، تحدد الاتفاقيات المبرمة بين الدولة، والجهات نوعية هذه الموارد، وحجم الاعتمادات المرصودة وطريقة التحويل، إما في شكل أقساط سنوية لتحول بشكل مستمر إلى ميزانيات هذه الجهات، وفي حالة عدم وجود اتفاق لظروف اقتصادية لا تسمح بتحويل الأقساط السنوية، يمكن الاتفاق على نوعية الإجراء الذي سيتخذ، لضمان استفادة الجهة المنقولة إليها الاختصاصات من التمويل الضروري، إذ، في حالة عدم وجود الموارد سيطرح مشكل استمرار الجهة في القيام بالاختصاص المنقول، لأن الدستور اشترط أن يتم نقل كل اختصاص بالموازاة مع تحويل الموارد المطابقة له[498]، وعند عدم تحقق الشرط، سيؤدي ذلك إلى عدم إلزامية الجهة بتحمل مسؤولية القيام بالاختصاص المنقول إليها، الشيء الذي سيؤثر على إنجاز المشروع، وفي حالة عدم قدرة الجهة عن إنجاز المهام المتعلقة بالاختصاص

[498]ـ انظر الفصل 141 من دستور 2011

المنقول إليها رغم تحويلها الموارد، يمكن تحديد طبيعة تدخل الدولة للمساعدة، أو جهة أخرى، في انتظار إيجاد حل وإعادة صياغة الاتفاقية، أو سحب الاختصاص، ثم سحب الموارد المرتبطة بهذا الاختصاص، لذلك فالاتفاق المسبق بين الدولة، والجهة المتلقية للموارد والاختصاص، سيجنب الطرفان الوقوع في خلافات حول طريقة تفعيل هذا النوع من الاختصاصات[499].

من هنا نلاحظ أن المادة 94 من القانون التنظيمي للجهات المذكور أعلاه تنص على أنه " يحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة بين الدولة إلى الجهة، في الوقت الذي تصبح فيه بعد نقلها اختصاصات ذاتية لا تحتاج لممارستها اعتمادا على مبدأ التفريع.

كما يتضح جليا أنه يجب على المشرع العمل على إدخال تعديلات وإضافات للقانون التنظيمي للجهات لجعله يتماشى ومتطلبات المرحلة.

الفرع الثاني: التأطير القانوني لبرنامج التنمية الجهوية

شكلت الجهوية المتقدمة أبرز مستجدات المراجعة الدستورية لسنة 2011، فالجهوية تعتبر آلية دستورية وقانونية، تستهدف تحقيق التوافق، والتوازن بين مختلف أطراف المعادلة التنموية، من خلال البحث عن حلول وسطى بين حقوق المركز، ومطالب المحيط، ففي ظل استمرار الفوارق المجالية بين الجهات، وفي إطار تنزيل ورش الجهوية المتقدمة تم اعتماد آلية تنموية جديدة تتمثل في "برنامج التنمية الجهوية"، والذي يحدد المشاريع المزمع إنجازها فوق تراب الجهة، وفق رؤية إستراتيجية مندمجة، ومنسجمة مع التوجهات الإستراتيجية للدولة، ومتناسبة مع الخصوصيات الجهوية، فكيف إذن، تم تنظيم هذه الوثيقة؟

لذا، سنتعرض إلى مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية في (الفقرة الأولى)، ثم إلى مسطرة التتبع، والتحيين، والتقييم في (الفقرة الثانية).

---

[499]- عز العرب كاكاو وكوثر أمرير، الأدوار الجديدة لمجالس الجهة على ضوء الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص، 408.

الفقرة الأولى: مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية

ارتقى دستور 2011 بمكانة الجهة كمؤسسة إلى مستوى المؤسسات الدستورية، حيث نجد في فصله الأول، يقر أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة، وخص لهذا الغرض الباب التاسع منه للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وأعطى لها عدة اختصاصات بوصفها شريكا للدولة في إعداد السياسات العمومية الترابية، وفيما يخص وضع البرامج، والمخططات التنموية للجهات، لعل أهمها بلورة، وتتبع، وتحيين، وتنفيذ وتقييم برنامج التنمية الجهوية برئاسة المجلس الجهوي.

كما رسخ القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، مكانة التخطيط الاستراتيجي على رأس الاختصاصات الذاتية للجهة، إذ نجده قد خصص لبرنامج التنمية الجهوية سبع مواد؛ أي من المادة 81 إلى المادة 87، أي تقريبا غالبية الفصل الأول الخاص بالتنمية الجهوية من القسم الثاني الخاص باختصاصات الجهة.

كما تم تحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه، وتحيينه، وتقييمه، وآليات الحوار، والتشاور، لإعداده، من خلال المرسوم التطبيقي رقم 2.26.299.

وسنحاول في هذه الفقرة تحديد ماهية وأهداف برنامج التنمية الجهوية (أولا)، ثم مراحل إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية (ثانيا).

أولا: ماهية وأهداف برنامج التنمية الجهوية

يعتبر برنامج التنمية الجهوية الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع، والأنشطة ذات الأولوية المقرر، أو المزمع إنجازها بتراب الجهة، بهدف تحقيق تنمية منسجمة تهم، على وجه الخصوص، تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة، وتقوية تنافسيته الاقتصادية.[500]

وتطبيقا لأحكام المادة 83 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات البرامج، والمشاريع التنموية المقرر برمجتها، أو إنجازها، أو المساهمة فيها بتراب الجهة، نظرا لنوعيتها، وتوطينها وكلفتها مع مراعاة ما يلي:[501]

---

[500]- المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

[501]المادة 3 من نفس المرسوم.

1- تحديد برنامج التنمية الجهوية لأولويات التنمية بالجهة

2- مواكبة برنامج التنمية الجهوية للتوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، والعمل على بلورتها على المستوى الجهوي، مع مراعاة إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب عند وجوده.

وتجدر الإشارة أنه بالنسبة لبرنامج التنمية للعمالة، أو الإقليم فهو يجب أن يواكب سياسات، واستراتيجيات الدولة، فيما يخص توفير التجهيزات، والخدمات الأساسية، والتنمية الاجتماعية في الوسط القروي، ومحاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية، كما يجب أن يسعى إلى تحقيق الانسجام، والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية عند وجوده[502]، وبالنسبة لبرنامج عمل الجماعة، فهو يجب أن يسعى إلى تحقيق الانسجام، والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، وبرنامج تنمية العمالة، أو الإقليم عند وجودهما.[503]

3ـ اعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة

4ـ الأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المادية المتوفرة للجهة، أو التي يمكن تعبئتها، وكذا الالتزامات المتفق في شأنها بين الجهة، والجماعات الترابية الأخرى، وهيئاتها، والمقاولات العمومية، والقطاعات الاقتصادية، والاجتماعية بالجهة.

ويقوم رئيس المجلس باتخاذ قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، وذلك بعقد اجتماع إخباري وتشاوري مع أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، وكاتب المجلس، كما يحضر والي الجهة[504]، ويمكن أن يحضر مسؤولوا المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية هذا الاجتماع، بدعوة من رئيس مجلس الجهة عن طريق الوالي، كما يمكن له أن يدعو إلى هذا الاجتماع، بمبادرة منه، كل شخص آخر يرى فائدة في حضوره.

---

[502] المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.30 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

[503] المادة 3 من مرسوم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبع وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

[504] ـ حضور عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للإقليم أو العمالة وكذلك بالنسبة للجماعة أو من يمثله.

يتم تعليق قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية بمقر الجهة، داخل أجل 15 يوما الموالية لانعقاد الاجتماع السالف الذكر، ويبلغ إلى والي الجهة داخل نفس الأجل.

ثانيا: مراحل إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية

يتم إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية عبر المراحل التالية:[505]

1- إنجاز تشخيص الإمكانيات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية للجهة، ومقومات وإكراهات التنمية بها، وحاجياتها الضرورية، فيما يخص البنيات التحتية الأساسية[506]، ويتضمن هذا التشخيص، علاوة على ذلك، جردا للمشاريع المبرمجة أو المتوقع برمجتها من قبل الدولة، والهيئات العمومية الأخرى داخل النفوذ الترابي للجهة.

2- وضع وترتيب الأولويات التنموية للجهة:

مع الأخذ بعين الاعتبار، بالنسبة للعمالة أو الإقليم، سياسات واستراتيجيات الدولة، والانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية إن وجد، وبالنسبة للجماعة الأخذ بعين الاعتبار بسياسات، واستراتيجيات الدولة في مجال خدمات القرب، والانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، وبرنامج تنمية العمالة، أو الإقليم إن وجد ذلك.

3- مرحلة تحديد، وتوطين المشاريع، والأنشطة ذات الأولوية المقرر برمجتها، أو إنجازها بتراب الجهة، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانات المادية المتوفرة لديها، أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرامج التنمية الجهوية.

4- مرحلة تقييم موارد الجهة ونفقاتها التقديرية، الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى لبرنامج التنمية الجهوية.

---

[505] المادة 6 مكن مرسوم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه .. مرجع سابق.

[506] بالنسبة للعمالة أو الإقليم، إنجاز تشخيص يبرز وضعية التجهيزات والخدمات الأساسية في الوسط القروي للعمالة أو الإقليم ومؤشرات الاقتصاد والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية.

وبالنسبة للجماعة،إنجاز تشخيص يبرز حاجيات وإمكانيات الجماعة ويحدد أولويات، خاصة في مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، وخدمات القرب.

انظر المادة 63 من المرسومين المحددين لمسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وبرنامج عمل الجماعة.

5- مرحلة بلورة مشروع برنامج التنمية الجهوية، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج، تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها، ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

يتم إعداد برنامج التنمية الجهوية وفق منهج تشاركي وبالتنسيق مع والي الجهة بصفته هو المكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، وحتى تتم العملية في إطار تشاركي، فإن المشرع في المادة 87 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، قد ألزم الإدارة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية مد الجهة بالوثائق المتوفرة لديها، والمتعلقة بمشاريع التجهيز المراد إنجازها بتراب الجهة.

ويقوم رئيس المجلس الجهوي بإجراء مشاورات مع الهيئات الاستشارية[507] المنصوص عليها في المادة 117، من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، كما يمكن لرئيس المجلس الجهوي أثناء إعداد مشروع البرنامج أن يطلب المساعدة التقنية عن طريق الوالي من المصالح اللاممركزة للدولة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية.

يقوم رئيس المجلس الجهوي بعرض مشروع برنامج التنمية الجهوية على اللجان الدائمة للدراسة (30) يوما على الأقل قبل تاريخ عقد المجلس للدورة العادية، أو الاستثنائية المخصصة للمصادقة عليه[508]، ويعرض رئيس المجلس قبل نهاية السنة الأولى من مدة الانتداب، مشروع برنامج التنمية الجهوية على المجلس قصد اتخاذ مقرر في شأنه، مرفقا بمنظومة تتبع المشاريع، والبرامج، وتقارير اللجان الدائمة.[509]

الفقرة الثانية: مسطرة تتبع وتحيين وتقييم برنامج التنمية الجهوية

يخضع برنامج التنمية الجهوية عند تنزيله، وتفعيله لمجموعة من المراحل بدءا بمرحلة التتبع، والتحيين، ثم التقييم.

---

[507] راجع النقطة المتعلقة بها في الفصل الثاني من القسم الأول.

[508] المادة 10 من مرسوم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

[509] المادة 11 من نفس المرسوم .

أولا: مرحلة التتبع والتقييم

يصبح مقرر مجلس الجهة المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية قابلا للتنفيذ، بعد التأشير عليه من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية[510]، طبقا لأحكام المادة 115 من القانون التنظيمي للجهات.

يتولى رئيس المجلس الجهوي تنفيذ برنامج التنمية الجهوية.

ويتم تتبع تنفيذ البرنامج بكيفية دائمة لكافة المشاريع، والأنشطة المبرمجة، من خلال الوقوف الآني على سيرها، حيث تعمل منظومة التتبع بتجميع المعلومات، وإبلاغها لهيئة اتخاذ القرار من خلال:

- إعداد وثيقة التتبع.
- جمع دائم ومتواصل للمعلومات، والمعطيات.
- القيام بتحليل دوري للمعطيات.

وهناك عدة أدوات ووسائل للتتبع أبرزها:

- بطاقة تتبع المشروع المبرمج.
- تقارير الربع أو النصف سنوية لتتبع تنفيذ المشاريع.
- تقارير الأنشطة السنوية.
- لوحة قيادة بالأهداف، والمؤشرات المحددة في برنامج التنمية الجهوية.

ثانيا: مرحلة التقييم

تخص هذه المرحلة القياس الدوري لفعالية، ونجاعة البرامج، والمشاريع المتضمنة في برنامج التنمية الجهوية، مقارنة مع الإستراتيجية المعتمدة، والأهداف المراد بلوغها، وتكمن أهداف هذه المرحلة في:

- تحليل دقة الإستراتيجية التي تم اختيارها.

[510] المادة 13 من نفس المرسوم 299-16-2 السابق.

ـ تحليل نجاعة البرامج ، والمشاريع، والأنشطة المبرمجة.

ـ قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة.

ـ قياس الوقع الإيجابي، أو السلبي على الساكنة المستهدفة[511].

ويقوم رئيس المجلس الجهوي بإعداد تقرير سنوي لتقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، حيث يتضمن هذا التقرير بيانات حول:[512]

ـ نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة في برنامج التنمية الجهوية، مع قياس مؤشرات الفعالية المتعلقة بها، والمضمنة في منظومة تتبع المشاريع والبرامج.

ـ الإمكانيات المادية المرصودة للمشاريع، وللبرامج، والإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجازها، مع اقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزها.

يعرض تقرير تقييم تنفيذ برنامج التنمية الجهوية على اللجان الدائمة للمجلس، قصد إبداء الرأي حوله، داخل أجل (30) يوما على الأقل قبل تاريخ عقد المجلس للدورة العادية، أو الاستثنائية، والتي من خلالها يتدارس مجلس الجهة تقرير التقييم.

يعلق ملخص من التقرير السنوي بمقر الجهة، كما يتم نشره بجميع الوسائل، ويمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية، ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، وفق المسطرة المتبعة في إعداده[513].

المطلب الثاني: الإطار المؤسساتي لبرنامج التنمية الجهوية وآليات أجرأته وتقييمه

استنادا إلى الفصل 145 من الدستور، وطبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، خاصة المادتين 83 و 101 منه، يتبين أن هناك مؤسستين مكلفتين بالسهر على إعداد برنامج التنمية الجهوية هما، مؤسسة رئيس المجلس الجهوي،

[511]ـ برنامج التنمية الجهوية، دورة تكوينية لفائدة مستشاري الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والمقاطعات، جهة الرباط- سلا- القنيطرة، نونبر 2018.

[512]ـ المادة 14 من مرسوم 2.16.99 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية، مرجع سابق.

[513]ـ المادة 16 من نفس المرسوم.

الذي يملك مسؤولية اتخاذ قرار إعداد البرنامج، كما تنص على ذلك المادة 4 من مرسوم 2.16.299. فيما تتمثل المؤسسة الثانية، في والي الجهة الذي يساعده في ذلك، كما ينص على ذلك الفصل 145 من الدستور الجديد (2011)، والمادة 8 من المرسوم رقم 2.16.199 .(الفرع الأول).

ويشكل تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، أول عمل إجرائي ميداني ستنجزه المجالس الجهوية في إطار الاضطلاع بمهامها، ويتعين أن تتوفر الجهات في هذا الإطار على ما يكفي من الخبرة المالية، والقدرة على التفاوض من أجل تعبئة التمويلات الكافية وبكلفة يمكن تحملها، لما لهذه العملية من بالغ الأثر على نجاح برامج التنمية الجهوية.[514]

ومن أجل تمكين المجالس المنتخبة من التحكم في تدخلاتها التنموية، فقد منحها المشرع آليات مهمة لمساعدتها على أجرأة وتنفيذ برامجها التنموية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور مؤسستي رئيس الجهة ووالي الجهة في إعداد برنامج التنمية الجهوية

سنتطرق لمؤسسة رئيس المجلس في "الفقرة الأولى" فيما سنتناول مؤسسة والي الجهة في "الفقرة الثانية".

الفقرة الأولى: رئيس الجهة

يحتل الرئيس المرتبة الأولى بالنظر للاختصاصات الموكولة له، حيث أفرد لها الباب الثاني من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، المواد من 101 إلى 111، هذا بالإضافة إلى اختصاصات متفرقة في مواد أخرى، والتي تهم مجالات متعددة، سواء في علاقته بالمجلس أو بشكل فردي[515].

[514]- محمد أولاد الحاج، الجهة والجهوية المتقدمة، مقارنة بين القانون رقم 47.96 والقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 126-127، يناير - أبريل، ص، 173.

[515]- الشريف الغيوبي، نجاح التجربة الجهوية مرهون بالتوافق بين الرئيس والوالي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، مطبعة الكرامة، الرباط، ص، 36.

ويعتبر رئيس مجلس الجهة قطب الرحى في إدارة الجهة، والرئيس المباشر والفعلي لها، والسلطة الإدارية الأولى فيها، يمارس العديد من المهام الإدارية، ويساعده في القيام بمهامه الإدارية، وفي الإشراف على إدارة الجهة مدير عام للمصالح، ومدير لشؤون الرئاسة والمجلس.

وقد حمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات العديد من المستجدات على مستوى الاختصاصات، سواء لمجلس الجهة أو لرئيس المجلس الجهوي، بحيث نصت المادة 83 منه على أن مجلس الجهة، وتحت إشراف رئيسه، يضع خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس برنامج التنمية الجهوية، ويعمل على تتبعه، وتحيينه، وتقييمه، كما أن المادة 101 من نفس القانون التنظيمي، والتي تحدد صلاحيات رئيس مجلس الجهة التي حددتها في 13 صلاحية، جعلت على رأسها تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، والتصميم الجهوي لإعداد التراب، مما تبرز معه الأهمية البالغة لهذا البرنامج، ويجعله من أولى أولويات اختصاصات رئيس المجلس الجهوي.

وألزمت المادة 4 من المرسوم التطبيقي الخاص بمسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية رئيس المجلس الجهوي، باتخاذ قرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، وذلك بعد اجتماع إخباري تشاوري يدعو له أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة، ونوابهم، وكاتب المجلس، وبحضور والي الجهة، أو من ينوب عنه، مع استحضار مجموعة من الشروط مثل تشخيص إمكانيات الجهة ورصد الأولويات، مع مراعاة الإمكانيات المالية للجهة.

يتبين، مما سبق، تعقد وتشعب العملية التنموية بالجهة، الشيء الذي يفر ض على رئيس الجهة أن يتسم بالكفاءة المالية، والتوفر على مهارات تمكنه من ممارسة الوظيفة القيادية للجهة، باعتباره محركا للتنمية المحلية، ومخاطبا أساسيا للدولة، والجماعات الترابية

الأخرى، وكذا لمختلف الشركاء الاقتصاديين للجهة، مما يحتم على النخبة المحلية الجمع بين المهارات السياسية، والمهارات التدبيرية، والقيادية[516].

ويمر إشراف رئيس المجلس الجهوي على برنامج التنمية الجهوية من عدة مراحل بالغة الأهمية، تتطلب عملا متكاملا ومتجانسا، وأن تكون له الكفاءة العلمية، والتقنية على وجه الخصوص، لأن تشخيص حاجيات الجهة وأولوياتها التنموية، ومراعاة توجهات سياسة الدولة التنموية، وإدخال الاعتبارات البيئية في انشغالات البرنامج التنموي الجهوي، وغيرها من المراحل، يستدعي أطرا متخصصة، بل أكثر تخصصا[517].

ويمكن تحيين برنامج التنمية الجهوية طبقا للمادة 85 من القانون التنظيمي 111.14، ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ، وإدخال تغييرات عليه، اعتبارا للمستجدات الواقعية، أو ظهور مؤشرات تستوجب انتقاء مشاريع جديدة، نظرا لأن المستجدات حتمت إنجازها قبل غيرها.

يمكن لرئيس مجلس الجهة أثناء إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية بناء على المادة 9 من المرسوم2.16.299، أن يقوم بطلب المساعدة التقنية، عن طريق والي الجهة من المصالح الخارجية للدولة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية، خاصة وثائق المشاريع المزمع إقامتها، أو التي تم إنشاؤها فوق تراب الجهة وبياناتها، بما في ذلك مشاريع القطاع الخاص والمقاولات العمومية، إلى جانب تعبئة الموارد البشرية التابعة لهذه المصالح، والتي بمقدورها المساهمة في بلورة مشروع البرنامج، وقد حدد المشرع أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ التوصل بطلب المساعدة التقنية، من أجل مد الجهة بكل المعطيات، والمؤشرات، والوثائق، كما جعل المشرع رئيس الجهة آمرا بالصرف، ومنفذا لكل ما يهم مجلس الجهة، وذلك من أجل التحكم في جميع الإختلالات، وهذه مسألة

---

[516]- إبراهيم كومغار، آفاق الإصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية الجهوية في الدول المغاربية، أية آفاق، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، أيام 26-27 أبريل 2013، مطبعة المعارف، الرباط، 2014، ص، 81-82.

[517]- فوزي الشافعي مؤسسة رئيس الجهة في ضوء الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق، جامعة القاضي عياض مراكش، 2015-2016، ص، 52.

تؤشر على تطبيق اللامركزية في مفهومها العميق، والذي يستوجب أن تتوفر كل جماعة محلية على أجهزة مستقلة إداريا، سواء تعلق الأمر بأجهزة التداول، أو أجهزة التنفيذ.[518]

الفقرة الثانية: والي الجهة

إذا كان الدستور الجديد (2011)، قد حافظ بشكل عام للولاة والعمال على موقع متميز على مستوى أدوارهم ومهامهم، فإنه قد جاء بالعديد من المقتضيات، والمتغيرات الهامة، التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار، والمتمثلة في الانتقال من تمثيل الدولة إلى تمثيل السلطة المركزية.[519]

ويستفاد من مقتضيات دستور 2011، أن وضعية ودور الولاة والعمال، قد شهدت تغييرا عميقا، يأخذ بعين الاعتبار تعزيز أدوار الجماعات الترابية، وإعادة تحديد أدوار مختلف المؤسسات، في سياق إعادة بناء نظام الحكامة للبلد.[520]

ولعل أهم تغيير يتمثل في الوضع الاعتباري العام للولاة والعمال، حيث أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية عوض الدولة، كما كان منصوصا عليه في الدستور السابق "لسنة 1996"، وهو تعبير عميق الدلالة، ويأتي منسجما مع تعزيز موقع الجماعات الترابية، خاصة الجهات، بحيث أن تمثيلية الدولة أصبحت مركزية، فالملك هو الممثل الأسمى للدولة (الفصل 42) وباقي المؤسسات تقوم بمسؤوليتها، وفق اختصاصاتها الدستورية والقانونية.

وقد حضي ولاة الجهات، وعمال العمالات، والأقاليم، بمكانة محورية في تدبير مجمل قضايا الشأن والتنمية المحليين، لعدة اعتبارات منها الأدوار المخولة لهم دستوريا،

---

[518]- محمد اليعقوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، السنة 2015، ص، 13.

[519]- نص الفصل 145 من دستور 2011 على المهام التالية للولاة والعمال:

- تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية
- العمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها
- ممارسة المراقبة الإدارية
- القيام تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية والسهر على حيين سيرها

[520]- عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري - دراسة مقارنة -، مرجع سابق، ص، 148.

والاختصاصات التي تخول لهم ضبط إيقاع عمل مختلف مؤسسات الدولة على المستوى المجالي.

ونلاحظ أن دستور 2011، وفي إطار تعزيز دور الإدارة الترابية، وتوضيح العلاقة بين الولاة، والعمال بالإدارة المركزية، والجماعات الترابية، وتبيان طبيعة هذه العلاقة، جعل من الوالي مساعدا لرئيس الجهة في تنفيذ المخططات، والبرامج التنموية، ومنها برنامج التنمية الجهوية.

وبالرجوع إلى مرسوم إعداد برنامج التنمية الجهوية، نجد أنه قد أعطى لوالي الجهة دورا تنسيقيا في إعداد برنامج التنمية الجهوية بين رئيس المجلس الجهوي من جهة، والمصالح الخارجية للدولة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات العمومية، والمقاولات العمومية من جهة أخرى، حيث أن الدعوة لحضور الاجتماع الإخباري، والتشاوري لقرار إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية، يمر بالضرورة عن طريق والي الجهة حسب المادة 4 من هذا المرسوم، وكذلك الأمر بالنسبة لطلب رئيس المجلس الجهوي للمساعدة التقنية، يمر هو الآخر عن طريق والي الجهة، طبقا لمنطوق المادة 9 من نفس المرسوم.

إلى جانب دور المساعدة التي يقدمها الوالي لرئيس الجهة بالتنسيق أثناء إعداد برنامج التنمية الجهوية، هناك كذلك الدور الذي يلعبه بالمراقبة الإدارية التي يمارسها والي الجهة على شرعية قرارات ومقررات مجلس الجهة، كما نص على ذلك الفصل 145 من الدستور، بالإضافة إلى امتلاك والي الجهة لسلطة التأشير على مقررات المجلس الجهوي، والتي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف والي الجهة، وذلك حسب منطوق المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي جعلت المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية على رأس المقررات الخاضعة للتأشيرة، وذلك داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل به من طرف رئيس الجهة.

ويمكن لوالي الجهة أن يعترض على برنامج التنمية الجهوية، إلا أنه ملزم في هذه الحالة، بتبليغ اعتراضه لرئيس المجلس الجهوي، مع تقديم تعليل على ذلك داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام من أيام العمل، ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر، ويعتبر التنصيص على

أجل ثلاثة أيام شيئا إيجابيا للحد من التماطل، وتجاوز السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المركزية المعنية بالأمر، لكن تبقى مسألة التعليل مبهمة، وغير واضحة في هذا الإطار، حيث لم تحدد المقتضيات القانونية في هذا الصدد نوعية، وكيفية التبرير الذي يتوجب على والي الجهة تقديمه لرئيس المجلس الجهوي، إن هذا الوضع يتطلب تدخل المشرع، والسلطة الحكومية لتقديم التوضيحات، والمقتضيات المحددة، والمفسرة لحيثيات، وأسس التعليل المنصوص عليه.

يكتسي التنسيق، إذن، أهمية بالغة باعتباره أداة مهمة لمساعدة الجماعات الترابية، يستهدف إلى جانب تحقيق الانسجام، والالتقائية بين ما هو مركزي وما هو محلي[521]، إلى تحقيق التناغم، والانسجام، والالتقائية بين مشاريع الدولة، ومصالحها اللاممركزة، ومشاريع الجماعات الترابية، خاصة الجهات، ولا يتأتى لأي جهة أن تضبط هذه الوظيفة باستثناء الوالي أو العامل المخول له دستوريا القيام بهاته المهمة، مع مراعاة الفصل 143 من الدستور، ومقتضيات المادة 5 من القانون التنظيمي للجهات التي تنص على أن " تتبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برنامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وتنفيذها، وتتبعها "، لذلك يتعين على السلطات العمومية، وعلى رأسها الولاة والعمال مراعاة مكانة الصدارة.

لن يتأتى تنفيذ هاته المقتضيات دون التنسيق بين الولاة والعمال أولا، فمن أجل تجاوز الصعوبات التي كانت تعتري التنسيق في المرحلة السابقة، يجب مأسسة آلية جديدة للتنسيق بين العمال والوالي، وتخويله سلطة ترابية عليهم، وجعل الولاية في مكان الصدارة بالنسبة للعمالات، تماشيا مع جعل الدستور الجهة في صدارة الجماعات الترابية الأخرى.[522]

ونشير كذلك، إلى أن آلية مساعدة الجهات على تنفيذ برامجها التنموية رغم ما يمكن أن تقدمه من إيجابيات، إلا أنها تشكل مدخلا جديدا من مداخل الوصاية التقنية، فهي قد تهدد

---

[521]- محمد أهل بوبكر، رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية في المغرب، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012، ص، 127.

[522]- خالد صديق، مؤسسة الوالي والعامل، بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، 2015، مرجع سابق، ص، 224.

قدرتها على التدخل بفعل الدور الحاسم للولاة، مما يجعل السلطة المركزية تستعيد عبر صدارة الجهة أهم الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية المتعلقة بالتنمية الترابية[523]، فكل شيء يعتمد، إذن، على التفسير الذي سيمنح لعبارة " يساعد "، فقد يتم توظيفها من طرف ممثلي السلطة المركزية كمرجعية قانونية لتكريس نوع من التدبير الموازي للشؤون العامة المحلية.

ويمتد الغموض أيضا إلى مفهوم المشاريع التنموية، فقد يشمل كل تدخلات الجماعات الترابية، على اعتبار أن أهم اختصاصاتها تنصب بشكل أساسي على دعم التنمية الترابية، وهكذا، قد يمتد مجال المساعدة من تصاميم إعداد التراب، وبرامج التنمية الجهوية إلى كافة العمليات التي تدخل في صميم اختصاص المجالس المنتخبة، بما يجعلها بوابة أخرى تنفذ منها الدولة، وممثلوها للتحكم في التراب.[524]

الفرع الثاني: أجرأة برنامج التنمية الجهوية وتقييمه

بعد وضع الجهات لبرامجها التنموية تبدأ عملية التنفيذ، وهي مهمة جديدة بالنسبة لرؤساء الجهات، وأول عمل إجرائي ميداني ستنجزه المجالس الجهوية في إطار الاطلاع بمهامها، والحديث عن التنفيذ يسمح بملامسة مرحلة من الفعل العمومي، تتميز باحتكاك القرار بالواقع من خلال تطبيق توجهات الفاعل العمومي.

وعلى المجالس الجهوية أن تلتزم بتدبير مخطط، ومبرمج يستجيب لأحدث معايير التنظيم والتسيير، ويعتمد على التوثيق الكافي للمساطر، ولمواصفات المهام، والأعمال، توخيا للفعالية، والنجاعة مع تعميم الحس بالمسؤولية، والحرص الدائم على الشفافية.

وتنهج الجهة عدة أساليب ووسائل لتنفيذ برنامج التنمية الجهوية الخاص بها (الفقرة الأولى)، حيث تقوم أحيانا باعتماد آلية التنفيذ الذاتي، وأحيانا أخرى تلجأ إلى تفويض تنفيذ السياسات العمومية الترابية، كما تحدد آليات لتقييمها(الفقرة الثانية).

---

[523] *Tarik Zair, la notion constitutionnelle de prééminence de la région, op cit, p, 120-121.*

[524]- عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب - دراسة مقارنة -، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 20020، ص، 221.

الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج التنمية الجهوية

نظرا للاختصاصات الواسعة التي منحت للمجالس الجهوية، والمشاريع الضخمة، والاعتمادات المالية، بالإضافة إلى كثرة المتدخلين في إعداد برنامج التنمية الجهوية، فإنه كان لزاما اعتماد آليات تدبيرية محترفة مبنية على التعاقد لتنفيذ المشاريع.

وفي هذا الإطار، أناط المشرع بالجهة في تدبيرها لشؤونها، وتنفيذها لبرامجها التنموية في إطار من الاستقلالية، وفي إطار الضوابط القانونية المعمول بها، إحداث آليات مهمة هي؛ الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (أولا) وشركات التنمية الجهوية (ثانيا) بالإضافة إلى إمكانية عقد شراكات بين المجالس الجهوية، وباقي الجماعات الترابية، أو مؤسسات عمومية، وكذلك القطاع الخاص (ثالثا).

أولا: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

يندرج إحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع في إطار تدعيم الإدارة التنموية على المستوى الجهوي، وذلك لتصحيح الثغرات التي لازمت تدعيم الإدارة التنموية التي عرفتها الجهة في تدبيرها للمجال الترابي، كما يأتي إحداثها استلهاما من آليات التدبير العمومي الجديد التي يتميز بها القطاع الخاص، بما فيها آلية الوكالة.

ولتنزيل مقتضيات الدستور الجديد لسنة 2011، والقانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، خصص هذا الأخير الباب الثاني من القسم الرابع (المواد من 128 إلى 144) للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، محددا كيفية إحداثها، والمهام الموكولة لها، وأجهزتها، وتنظيمها المالي، وأحكام أخرى متفرقة.

وتمثل الوكالة الجهوية جهاز تنسيق بين مختلف الفاعلين الثانويين، والمتدخلين في إدارة المجال الترابي على مستوى الجهات، وذلك، من أجل وضع مشروع مندمج لتنميتها، وتعتبر وسيلة من وسائل التخفيف من المركزية الاقتصادية، وتجاوز المشاكل الجهوية، والإقليمية، التي كانت تطرح في المرحلة السابقة لصدور القانون التنظيمي للجهات، ودخول مرحلة جديدة مع انتخابات 4 شتنبر، ومن تم يجب أن تتجاوز الوكالة الجهوية عطب عدم

الإنجاز، أو التأخر في التنفيذ، أو عدم تحقيق نجاعتها، ومقاصدها المتوخاة منها، خصوصا على المستوى التنموي.

ووعيا من المشرع بأهمية المشاريع التنموية في مختلف جوانبها على المستوى الجهوي وعلى شتى الواجهات، ومن أجل تمكين المجالس الجهوية من تدبير شؤونها، يحدث لدى كل جهة تحت اسم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وهي شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يشار إليه بعده بالوكالة[525]، وتخضع الوكالة لوصاية مجلس الجهة، وللمراقبة المالية للدولة المطبقة على المنشآت العامة، وهيئات أخرى، طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل.[526]

تهدف الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع إلى[527]:

ـ مد مجلس الجهة كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية، والهندسة التقنية ـ المالية عند دراسة، وإعداد المشاريع، وبرامج التنمية .

ـ تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة، حيث يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إلى الوكالة باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، طبقا للشروط، والكيفيات التي يحددها بمقرر.

ويمكن للوكالة أن تقترح على مجلس الجهة، إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية المشار إليها في المادة 145 من هذا القانون التنظيمي، تشتغل تحت إشراف هذه الوكالة.

تدير الوكالة لجنة للإشراف، والمراقبة، ويسيرها مدير، وتتألف لجنة الإشراف، والمراقبة تحت رئاسة مجلس الجهة من الأعضاء المزاولين مهامهم التالي بيانهم، وذلك وفق المادة 132 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وهم كالآتي:

ـ عضوان من مكتب مجلس الجهة يعينهما الرئيس.

---

[525]ـ المادة 128 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14

[526]ـ المادة 129 من نفس القانون التنظيمي

[527]المادة 130 من نفس القانون التنظيمي

- عضو من فرق المعارضة يعينه المجلس.

- رئيس لجنة الميزانية، والشؤون المالية، والبرمجة للجهة.

- رئيس لجنة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية للجهة.

- رئيس لجنة إعداد التراب.

من هنا، فإن إنشاء هذه الوكالة جاء استجابة لضمان النجاعة وحسن التدبير في تنفيذ مشاريع الجهة، إذ غالبا ما كانت هذه المشاريع تهدر نتيجة غياب منهجية التتبع والتقييم، أو ربما تقبر في مهدها، فضلا عن ما كان يحدث أثناء تنفيذ بعضها من تبذير للمال العام، وتمطيط في آجال التنفيذ، ومحسوبية في منح الصفقات، كما أن الاستقلال الإداري والمالي سيساعدها على تحقيق الجودة، والمرد ودية التي من شأنها أن تساهم في التنمية الجهوية.

غير أن ما يعاب على هذه الأجهزة كونها استأثرت بتنفيذ المشاريع التي كانت من اختصاص مجالس الجهات، بالإضافة إلى أن تعيين مدير الوكالة يتم بتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، مما يعني أن تدخل وزارة الداخلية حاضر في تعيين هذا المسؤول.

ثانيا: شركات التنمية الجهوية

أدت إكراهات تمويل مشاريع الجهة إلى البحث عن مصدر مالي جديد تدعم به الجهة مواردها، واللجوء إلى آليات جديدة للتدخل في اقتصادها بموجب مقتضيات قانونية عزز بها المشرع التعاون، والشراكة بين الجهة، وباقي الفاعلين الاقتصاديين الوطنيين، وحتى الدوليين، وذلك بغية توسيع سياسة الجهة التنموية على المستوى الاقتصادي، والاجتماعي، وتطوير ميزانيتها، خاصة الإيرادات، وذلك بتخويلها إمكانية تأسيس شركات عملاقة أو المساهمة في رأسمالها، وقد تناول المشرع بالتنظيم شركات التنمية الجهوية بموجب القانون التنظيمي رقم 11.14، حيث خصص لها المواد من 145 إلى 147، كما تطبق عليها أحكام قانون الشركات المساهمة رقم 17.95، وذلك في إطار السياسة الجهوية للمشرع، الرامية إلى البحث عن موارد مالية مهمة، تمكن الجهة من القيام بمهامها في أحسن الظروف، وهي

شركات مساهمة، أو على الأقل المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

تحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة، أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة[528]، وينحصر غرض الشركة في نطاق الأنشطة التي تمت الإشارة إليها، باستثناء تدبير الملك الخاص للجهة[529].

ومن خلال قراءة المادة 145 من القانون التنظيمي رقم 111.14، يتبين أن المشرع لم يشترط أن لا يقل عدد الشركاء فيها عن خمسة، على غرار المادة 1 من القانون رقم 17.95، بل يمكن أن تؤسس بين الجهة، وشخص معنوي آخر، أي بين شخصين فقط، وهو ما يستشف من عبارة: " يمكن للجهة ومجموعاتها إحداث شركات مساهمة، تسمى شركات التنمية الجهوية، باشتراك مع شخص، أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص "، إلا أنه من المستحيل تأسيس شركة مساهمة للتنمية الجهوية بين شخصين فقط من الناحية القانونية، لأن ذلك لن يسعفها في تعيين المسيرين أو المراقبين في مجلس الإدارة الجماعية مع مجلس الرقابة، الذين اشترط المشرع أن يزيد عددهم عن ثلاثة، وأن يكونوا مالكين لعدد من الأسهم.

فيما يخص غرض الشركة، فإننا نلاحظ أن المشرع حاول أن يحصر غرضها في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية، والتجارية التي تدخل في اختصاص الجهة، مما يعني أن الأنشطة الثقافية والفلاحية التي تختص بها بصريح المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14، كاختصاصات ذاتية أو منقولة، بناء على المادة 94 منه، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون غرضا لشركة التنمية الجهوية.

وبإجراء مقارنة بين المادتين 145، و 146، من القانون التنظيمي رقم 111.14، يظهر وجود تعارض بينهما، فالأولى، أوكلت لشركة التنمية الجهوية ممارسة جميع الأنشطة

[528]- الفقرة الثانية من المادة 145 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[529]- عبد العزيز أشرقي، الجماعات الترابية، الآفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2016، ص، 55.

ذات الطبيعة الاقتصادية بشكل عام، مما يعني أن الأمر يهم الأنشطة الصناعية، والخدماتية والتجارية، وحتى الفلاحية، في حين نصت المادة 146 على أن غرض هذه الشركة ينحصر في الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية فقط، فالمادة 145 جاءت عامة، والمادة 146 قيدتها وخصصتها.

وتبدو غاية المشرع من تحديد غرض الشركة في هذه الأنشطة وربطها بما يدخل في اختصاصات الجهة، هي أن يجعل من هذه الشركات وسيلة لترشيد النفقات، وإحداث أوراش جهوية وتسييرها بتكلفة قليلة من خلال شركات تعود ملكيتها للجهة، عوض التعاقد مع شركات لهذا الغرض بمقابل مالي كبير قد يثقل كاهلها، وتأهيلها لتملك الإمكانيات المالية لتمويل اختصاصاتها ودعم استقلالها، أكثر من بحثه عن موارد مالية جديدة للجهة بدخولها عالم التجارة، والمال، والاقتصاد.

ثالثا: الشراكة والتعاون

حظي مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي يقوم على أساس استقطاب القطاع الخاص لتطوير، وتمويل المشاريع التنموية، والتي تقدم الخدمات العامة للمواطنين والمواطنات، مقابل حصول هذا الأخير على بدل مالي يغطي استثماراته المالية، وما تتحمله من كلفة يصعب تغطيتها، وهذا ما جعل المشرع يهتم بالشراكة، والتعاون للجماعات الترابية، خاصة أن هذه الأخيرة أسندت لها بمقتضى القوانين التنظيمية، مسؤوليات كبيرة وجسيمة كانت في الوقت القريب من اختصاص الدولة، وأمام هاته المسؤوليات، والأدوار الجديدة يبقى مجال التعاون، والشراكة السبيل الأمثل لتحقيق مشاريع تنموية.

وأصبح مجال التعاون والشراكة يعرف مع مر السنين اتساعا وتطورا مهما، يشمل تدريجيا جميع الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وتبادل الخبرات وإنجاز مشاريع صغرى لتنفيذ برامج كبيرة تتطلب تقنيات عالية ومتطورة، وبالفعل، فإن العديد من مشاريع التنمية لم يتم تنفيذها إلا بفضل إحدى صيغ الشراكة، والتعاون بين القطاعين العام والخاص[530].

[530] دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، يناير 2011، ص ،11.

وقد جاءت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بعدة تعديلات، همت استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون، والشراكة، تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية عن طريق توسيع إمكانية التعاون، إن على مستوى الأطراف، أو على مستوى مجالات التعاون وآلياته، وميز بين أشكال مختلفة للشراكة والتعاون، تشمل إبرام اتفاقيات، وتأليف واستحداث مجموعات للجهات، أو مجموعات للجماعات الترابية، وإحداث شركات للتنمية الجهوية[531].

ويعتبر التعاون والشراكة آليتين أساسيتين في نجاح أي تجربة محلية أو جهوية، نظرا لما تقدمه من حلول للضعف المسجل على مستوى الأداء التنموي للجماعات الترابية، وأهمية هذه التقنيات فرضت ضرورة وجود إطار قانوني متطور، يكون في مستوى المكانة التي أصبح يحتلها التعاون والشراكة، كوسيلة تستخدمها الجماعات الترابية لمواجهة حاجاتها المتزايدة أمام عدم كفاية مواردها الذاتية.

تلجأ الجماعات الترابية ومن ضمنها الجهات، إلى الشراكة مع القطاع العام والخاص في محاولة لتجاوز الإكراهات التي قد تعترضها في التنفيذ الذاتي لسياستها الترابية، و التي غالبا ما تكون، إما نتيجة لضعف الموارد المالية، أو لقلة الخبرة، أو لوجود مرافق مشتركة مع جهات أخرى، لذا كان من الضروري اللجوء إلى إبرام شراكات، وتعاون مع فاعلين آخرين سواء مع القطاع العام، أو الخاص، من أجل تنفيذ سياساتها الترابية[532]، وذلك في إطار تفعيل صلاحيات مجلس الجهة المخول له، قانونا، إبرام هذا النوع من الاتفاقيات لغرض إنجاز مشروع، أو نشاط ذي فائدة مشتركة.

وبالرجوع للقانون التنظيمي للجهات، نجده قد خصص بابه السادس لاتفاقيات الشراكة والتعاون، حيث نصت المواد من 162 إلى 164، على أنه يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها، أو مع جماعات ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية، أو الهيئات العمومية الأخرى، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية، أو الجهات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، اتفاقيات للتعاون، أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع، أو

---

[531] يونس سلامة، الشراكة القطاع العام - القطاع الخاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، سلسلة مغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الرابع، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2011،ص،18

[532] *Mustafa Adil, démocratie participative et développement locale au Maroc, publication de "REMALD "collection thèmes actuels, n° 73, 2011, p, 42.*

نشاط ذي فائدة مشتركة، لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام، أو الخاص.

وتحدد الاتفاقيات على وجه الخصوص، الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك، كما تعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية، سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع أو نشاط التعاون.

كما يمكن للجماعات الترابية إبرام اتفاقيات التوأمة، والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية، وطنية، وأجنبية، كما يمكن لها إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وتحقيق التنمية الترابية، وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، ولا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة ترابية مع دولة أجنبية، ويمكن للجماعات الترابية الانخراط، والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية، في إطار الاستفادة من تجارب الدول في تفعيل آلية التعاون، والشراكة لتمويل المشاريع التنموية.

الفقرة الثانية: آليات التقييم

تعتبر مرحلة تقييم السياسات العمومية الترابية من المراحل المهمة في مسلسل سياسة عمومية معينة، وهي آخر مرحلة من مراحل هذه السياسة العمومية، هذه المرحلة هي وسيلة لمعرفة الجوانب الإيجابية، والسلبية، والملاحظات التي يتم رصدها، ومختلف الإختلالات التي تشوب مختلف العمليات التي تهدف إلى تحقيق التنمية في مفهومها العام.

والتقييم يفيد قياس مدى إجابة السياسات العمومية المتخذة على المشاكل، والطلبات الاجتماعية المتعددة التي كانت مطروحة، بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات والمعايير[533].

وفي الوقت الراهن يعتبر التقييم أحسن أسلوب عملي بيد الجهات المختصة، والذي بواسطته تتمكن من معرفة تدبير المجال الترابي، هل هو تدبير جيد وعقلاني، وهل يسير وفق الخطة المرسومة، والأهداف المحددة، وفي نفس الوقت يرمي إلى تصحيح الأخطاء، والسير وفق الطريق الصحيح.

[533] عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية - دراسة في القرار المحلي -، مرجع سابق، ص، 229

إن عملية تقييم السياسات العمومية الترابية الجهوية وقياس انعكاساتها على تدبير المجال الترابي من خلال مسلسل بلورة وتنفيذ هذه السياسات العمومية على الأفراد، والمجتمع، لها أهمية قصوى، ويكمن المعنى الحقيقي لهذه السياسات العمومية الترابية في مدى استجابتها للطلبات، والقضايا الاجتماعية المرفوعة من السكان إلى الفاعل الجهوي الذي يعمل على الاستجابة لها، بالإضافة إلى معرفة أثر هذه السياسات العمومية على الأشخاص من خلال تقييم الأهداف التي كانت مسطرة، ثم معرفة قدرتهم، ومدى تأهيلهم لقيادة التدبير الجهوي، وأثر ذلك على القطاعات بشكل عمودي أثناء تنفيذ السياسات العمومية الترابية القطاعية (الصحة، والتعليم، والفلاحة، والبنيات التحتية، وغيرها) وفي مجال السياسات العمومية الترابية، يعتبر فشل المشاريع والبرامج التنموية على مستوى الجهة، نتيجة أخطاء في دراسة الجدوى من المشروع، وغياب استراتيجية شمولية في تحديد الأهداف، ثم إن تقييم السياسات العمومية الترابية الجهوية سيكون الهدف منها أيضا هو قياس انعكاساتها على مجموعة من البنيات الاقتصادية.

ونظرا لما يكتسيه التقييم من أهمية بالغة، فإن المشرع المغربي لم يغفله في القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، حيث ألزم الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها باعتماد التقييم لأدائها، وتقديم حصيلة تدبيرها، كما ألزمها أيضا ببرمجة تقارير التقييم، وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، بالإضافة إلى إلزامها بنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة حتى يتمكن العموم من الاطلاع عليها[534].

كما نصت المادة 248 من نفس القانون التنظيمي 111.14، على أنه ودون الإخلال بالمقتضيات التشريعية، والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان المراقبة، يمكن للمجلس أو رئيسه بعد إخبار والي الجهة، أو بمبادرة من هذا الأخير إخضاع تدبير الجهة، والهيئات التابعة لها، أو التي تساهم فيها لعمليات التدقيق، بما في ذلك عمليات التدقيق المالي.

وانطلاقا من المقتضيات القانونية أعلاه، يتضح أن عملية القيام بتقييم لبرنامج التنمية الجهوية، يمكن أن تقوم به مجموعة من المؤسسات، أولها، هو مجلس الجهة نفسه، والذي

[534] المادة 246 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

عليه تتبع مراحل إنجاز المشاريع المصادق عليها في البرنامج، بالإضافة إلى إمكانية القيام بافتحاص داخلي من أجل تحديد مكامن الخلل، والصعوبات التي تعيق تقدم مشاريع البرنامج، ويمكن أن يكون هذا التقييم خارجيا، وذلك من خلال المجالس الجهوية للحسابات، بالإضافة إلى المفتشية العامة للمالية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية، دون إغفال الدور الكبير الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني في هذا الإطار من خلال تقديم العرائض.

المبحث الثاني: برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس-مكناس وسؤال الالتقائية

الالتقائية هي الوعاء الذي يشتغل فيه كل المتدخلين من أجل إخراج مشاريع، وبرامج تنموية، شرط أن تكون مبنية على مشاركة إيجابية للمواطنين، ومعتمدة على مقاربات جديدة في التعاطي مع قضية التنمية؛ كالمقاربة التشاركية وسياسة القرب، والمقاربة الترابية، وتثمين مجهودات الفاعلين الجهويين، والمحليين، ودعمهم ماديا وتقنيا، قصد بلوغ الأهداف المشتركة.

فغياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق، أو تكامل سيؤدي بالضرورة إلى فشل التنمية الترابية.

ويشكل برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس، وثيقة مرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية، المقرر إنجازها بتراب الجهة، بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، تهم تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة، وتقوية التنافسية الاقتصادية، والاستجابة لحاجيات الجهة من بنيات تحتية أساسية، ومرافق عمومية، وكذا مختلف التجهيزات السوسيو اقتصادية وغيرها.

كما يعد منطلقا لتحقيق الاندماج والالتقائية بين التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي، لضمان التكامل، والانسجام، والتنسيق بين الجهود المبذولة بين السياسات العمومية والسياسات الترابية.

ولتحديد مدى تحقيق مبدأي الالتقائية والتنسيق، من عدمه، في المشاريع والبرامج المدرجة، والمسطرة في برامج التنمية الجهوية، مع الاستراتيجيات القطاعية والبرامج الوطنية، يتعين القيام أولا، بتشخيص لهذه الاستراتجيات والبرامج الأخيرة، لمعرفة مدى أخذها بعين الاعتبار للبعد الترابي، وخاصة الجهوي، ثم ثانيا، من خلال تحليل، وتفكيك الرؤية الإستراتيجية التي على أساسها تم إعداد برنامج التنمية الجهوية للجهة (بمعنى هل هي رؤية منسجمة، ومتجانسة، ومتكاملة مع الرؤية الوطنية، والقطاعية أم لا ؟)، على أن

نقوم بتحديد مدى تجسيد الالتقائية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهة بواسطة عقد البرنامج الموقع بينهما، وتوطينه الترابي للمشاريع (المطلب الأول)، ونظرا لأن الجهة لا تعمل وحدها على تحقيق التنمية، وإنما هناك مؤسسات أخرى تعمل من أجل نفس الهدف، وأهمها المصالح اللاممركزة للوزارات داخل الجهات، والتي تملك برامج عمل خاصة بها، وتسهر على إعدادها وتنفيذها وتتبعها على تراب الجهة، ولهذا وجب التساؤل حول مدى التقائية هذه البرامج مع برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس-مكناس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: محددات تحقيق الالتقائية بين الإستراتيجيات القطاعية والبرامج الوطنية وبرنامج التنمية الجهوية لجهة فاس- مكناس

تطرح المخططات الوطنية والإستراتيجيات القطاعية إشكالية العلاقة بين المركز والمصالح اللاممركزة، حيث إن الفكرة الترابية غير حاضرة بقوة، ولتجاوز هذه الإشكالية يتعين الرجوع إلى تحليل البرامج والاستراتيجيات الوطنية، لمعرفة إلى أي حد تجسد الالتقائية مع تراب جهة فاس- مكناس، وذلك من خلال القيام بتشخيص لهذه الاستراتيجيات والبرامج، وإبراز مدى أخذها بعين الاعتبار للبعد الترابي، وخاصة البعد الجهوي، وتحليل الرؤية الإستراتيجية التي بلورها مجلس الجهة، والتي على أساسها تم إعداد برامج التنمية الجهوية للجهة، لتحديد درجة انسجامها، وتجانسها، وتكاملها مع الرؤية الوطنية والقطاعية (الفرع الأول)، ثم من خلال تحديد مدى التوطين الترابي للمشاريع ذات الأولوية المدرجة في البرامج، والمشاريع المنبثقة عن المخططات الإستراتيجية الوطنية، ومدى تجسيد الالتقائية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهة عن طريق عقد البرنامج الموقع بينهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشخيص والرؤية الإستراتيجية.

قبل التطرق للرؤية الإستراتيجية لمجلس جهة فاس- مكناس، التي على أساسها تم إعداد برنامج التنمية الجهوية للجهة (الفقرة الثانية)، سنقوم أولا، بتقديم تشخيص لبعض

البرامج الوطنية والإستراتيجيات القطاعية، لإبراز مدى توفر البعد الترابي، وخاصة الجهوي في المشاريع، والبرامج المنبثقة عنها (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: تشخيص لبعض البرامج الوطنية والإستراتيجيات القطاعية

تبنى المغرب مقاربة جديدة للتنمية، تتمثل في اعتماد التخطيط الإستراتيجي، من خلال إعداد، وتنفيذ مجموعة من الإستراتيجيات، والبرامج القطاعية، تتوخى هذه الإستراتيجيات بالأساس، إنعاش الاستثمار الوطني والأجنبي من أجل خلق الثروة، وإحداث مناصب جديدة للشغل في مختلف القطاعات الإنتاجية الواعدة، وكذا تحسين ظروف عيش السكان، خاصة الفئات المعوزة، وتحسين ولوجهم للخدمات الاجتماعية، حيث تم إطلاق أزيد من 20 إستراتيجية همت مختلف القطاعات الإنتاجية؛ كالصناعة (مخطط التسريع الصناعي 2014- 2020)، والفلاحة (مخطط المغرب الأخضر 2008- 2020)، والسياحة (المخطط الأزرق للسياحة رؤية 2020)، بالإضافة إلى الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة رؤية 2030 ... الخ.

ونظرا لتعدد هذه الإستراتيجيات، والبرامج، وتنوعها، سنحاول الوقوف عند بعضها بالدرس والتحليل، لإبراز مدى أخذها بعين الاعتبار البعد الترابي، والجهوي في البرامج، والمشاريع المنبثقة عن كل إستراتيجية على حدة، وهي كما يلي:

- **مخطط المغرب الأخضر.**

في أبريل 2008، تبنت الحكومة المغربية إستراتيجية شمولية للقطاع الفلاحي تحت إسم " مخطط المغرب الأخضر"، الغاية منها الاستغلال الكامل لإمكانيات المغرب الفلاحية، ومضاعفة وتحسين الدخل الفلاحي بالنسبة للسنوات 10 إلى 15 سنة القادمة ، وخلق 1,5 مليون منصب شغل إضافي، ومكافحة الفقر، وتحسين الدخل الفلاحي، بنسبة ضعفين إلى ثلاثة أضعاف المستوى الحالي لفائدة 3 ملايين من القرويين، وكذا، الزيادة في قيمة الصادرات من 8 إلى 44 مليار درهم، بالنسبة لأهم سلاسل الإنتاج التي يتمتع فيها المغرب بامتيازات تنافسية، ويترجم ذلك من خلال:

- نمو اقتصادي متزايد للبلاد.
- ارتقاء ملحوظ للصادرات والاستثمارات الخاصة.
- محاربة الفقر بشكل أكثر نجاعة، وعلى نطاق أوسع على المستوى القروي، وعلى مستوى المناطق المهمشة للمحيط شبه حضري.
- زيادة واضحة في القدرة الشرائية، وفي معدل الجودة /السعر للمستهلك المغربي.
- توظيف إمكانيات مالية ومؤسساتية تدبيرية هامة، تتماشى مع حجم ومدى التحديات التي تتجاوز جل البرامج القطاعية السابقة، وذلك من أجل اعتماد الفلاحة كمحور أساسي لنمو الاقتصاد المغربي.
- ربح رهانات التنمية المستدامة، وتطور المجال الترابي على نحو معقلن على مدى 15 إلى20 سنة، تسمح بإعادة توازن النقص في الميزان الغذائي، وتأمين المبادلات بشكل أكبر، وكذا مواجهة التحديات المرتبطة بالمياه.
- تحديث وتنظيم أفضل للمتدخلين في القطاع، قصد الرفع من قدراتهم على مواجهة التقلبات، بما في ذلك الطبيعية والسوق، وعلى مواكبة التطورات اللازمة.

وقد تم إعداد المخطط الأخضر بناء على سبعة أسس رئيسية،وهي:

1- اعتبار الفلاحة رافعة رئيسية للتنمية في أفق 10 إلى 15 سنة المقبلة، وذلك من خلال الرفع من مساهمتها في الناتج الداخلي الخام والوطني،وخلق فرص الشغل، وتعزيز الصادرات ومحاربة الفقر.

2- إقرار التجميع كآلية تنظيمية مبتكرة، تهدف إلى تقاسم منصف للأرباح في سلسلة القيمة الفلاحية، والارتقاء بجودة المدخرات الفلاحية، ونقل التكنولوجيا، والكفايات، وإقامة علاقات متوازنة بين صغار الفلاحين، والسوق العالمي، بالإضافة إلى استقرار الأسعار.

3- اعتماد الفلاحة للجميع وبدون إقصاء، عبر إرساء الدعامتين التاليتين:

الدعامة الأولى، تخص الفلاحة العصرية ذات القيمة المضافة العالية، والإنتاجية المرتفعة، فيما تهم الدعامة الثانية، الفلاحة التضامنية في المناطق الغير ملائمة.

4- يروم جلب الاستثمار الخاص بحوالي 10 مليار درهم سنويا، وذلك عبر بلورة " عرض المغرب" موجه بدقة، ومدعم بمساعدات من مصادر عمومية.

5- اعتماد المقاربة التشاركية والتعاقدية كقاعدة تحاورية وعملية، من أجل إنجاز المشاريع المقررة، وتعتمد هذه المقاربة على تعبئة كل المتدخلين، بما فيهم الإدارة ومؤسسات وزارة الفلاحة، والصيد البحري، والتنمية القروية، والمياه والغابات، والمنتخبين المحليين والجهويين، والفاعلين الاقتصاديين، ومنظماتهم المهنية.

6- يهم إعادة هيكلة الإطار القطاعي، والذي يمس عدة جوانب: العقار، والسياسة المائية، والسياسة الجبائية، وقنوات التسويق الوطنية، والمواكبة، والتتبع، والتقييم.

- الجانب العقاري: يهم التدبير الخاص للأراضي العمومية والجماعية، واعتماد شروط إطار تساعد على التجميع، وعلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومواصلة جهود الإصلاحات الهيكلية المتعلقة بالتحفيظ والتسجيل، وكذا تسريع استخلاص رسوم الملكية العقارية.
- فيما يخص السياسة المائية، يتعلق الأمر بإحداث تسعير تحفيزي داخل المدارات الخاصة، وتشجيع الاستثمار من أجل استغلال أفضل للمساحات المائية، وتطوير التدبير المفوض لمياه السقي، وتعميم تقنيات السقي العصري.
- على المستوى الجبائي، تتجه الجهود نحو وضع مقاربة ملائمة تأخذ في الاعتبار الخصوصيات الجهوية، والاقتصادية للقطاع الفلاحي.
- على صعيد السوق الوطني، ترمي المساعي إلى عصرنة قنوات التوزيع باللجوء إلى الأسواق التجارية الكبرى، وإلى المتاجر المتوسطة، وكذا عبر توفير ظروف أفضل لولوج أسواق الجملة والمجازر.
- ومن أجل مواكبة، وتتبع، وتقييم البرامج، تمت إعادة هيكلة وزارة الفلاحة، والصيد البحري، والتنمية القروية، والمياه والغابات، حيث تم خلق آليات جديدة مختصة لإنجاز مخطط المغرب الأخضر.

7- يهم الحفاظ على الموارد الطبيعية من أجل فلاحة مستدامة من خلال:

- وضع مشاريع تصب في منحى تحسين قدرة القطاع الفلاحي أمام التغيرات المناخية في المستقبل، وكذا حماية الأراضي والتنوع البيولوجي.
- تضمين المشاريع المنبثقة عن مخطط المغرب الأخضر للمستجدات التقنية المساعدة على التأقلم مع التغيرات المناخية، وذلك بالاستعمال الموسع للبذور المختارة المعتمدة عليها، وكذا اللجوء إلى تقنيات أكثر حفاظا على الماء وحماية التربة، وإلى تخصيب الزراعات، وتجويد الممارسات الفلاحية.
- دعم استعمال القطاعات المتجددة في الميدان الفلاحي على نطاق واسع، خاصة الطاقة الشمسية، والريحية، والبيوغاز.
- إطلاق برنامج وطني لاقتصاد مياه السقي.
- إرساء البرنامج الوطني لإعداد خرائط الأراضي الزراعية في المغرب، وذلك لاستعمال أمثل لمؤهلات الأراضي الفلاحية.

وقد نجح مخطط المغرب الأخضر، الذي أستطاع تغيير الفلاحة المغربية، ووضع أسس نظام فلاحي جديد، في خلق دينامية إيجابية في مجال هياكل وأنماط الاستغلال الفلاحي، كما يتجلى ذلك من خلال النتائج الإيجابية والمشجعة، التي تحققت على مستوى رفع الإنتاجية، وتحسين جودتها.

وهكذا تعرف المشاريع التي تم وضعها في إطار مخطط المغرب الأخضر في عدة مناطق بالمملكة، دينامية قوية خاصة بفضل التعبئة الكبيرة، والجهود التي بذلتها وزارة الفلاحة، والصيد البحري، والفلاحين، ومختلف الفاعلين المعنيين.

على المستوى الجهوي، تم تنزيل مخطط المغرب الأخضر عبر مخططات فلاحية جهوية (16 مخطط)، من أجل مواكبة التقسيم الجهوي السابق، حيث تعتبر هذه المخططات بمثابة خارطة طريق للتنمية الفلاحية على مستوى الجهات، ولتحقيق الأهداف المحددة في خلق الثروة، وفرص الشغل، ومكافحة الفقر، أبرمت شراكات مع الجهات المستفيدة، وتم تنفيذها على مختلف المستويات.

فيما يتعلق بالاستدامة، مكن المخطط من اقتصاد مياه الري، وتعزيز مقاومة الفلاحة، وخفض الاعتماد على الزراعات المتوقفة على التساقطات المطرية، إضافة إلى إرساء دينامية لإدماج الفلاحة الصغيرة والمتوسطة، إذ استفاد منها 2,7 مليون فلاح.

حيث يعتبر البرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي أحد التدابير الأفقية التي ترمي إلى الحد من آثار شح الموارد المائية، والزيادة من فعالية استعمال مياه السقي.

إن الهدف من هذا البرنامج الذي امتد ما بين 2008 و2009 بكلفة إجمالية تقارب ب 37 مليار درهم، هو إعادة تأهيل تقنيات الري الحالية، المحدودة الفعالية، للانتقال إلى السقي الموضعي، وذلك على مساحة إجمالية في حدود 550000 هكتار تتوزع كالآتي:

- مدارات السقي الكبيرة 395000 هكتار.
- مناطق السقي الصغيرة، والمتوسطة، والسقي الخاص 160000 هكتار في طور إعادة التأهيل الفردية.

بعدما أطلق المغرب الإستراتيجية الزراعية المسماة " مخطط المغرب الأخضر" والتي امتدت على مدى 12 عاما، أطلق إستراتيجية زراعية جديدة سميت ب "الجيل الأخضر 2020-2030"، وأخرى باسم "غابات المغرب".

تعتمد الإستراتيجية الجديدة على ركيزتين: تتعلق الأولى، بإعطاء الأولوية للعنصر البشري، في حين تتعلق الثانية، بمواصلة دينامية التنمية الفلاحية في ارتباط بتحفيز التنمية البشرية والاجتماعية، وتضاف إليها إستراتيجية تطوير المياه والغابات.

وترتكز الإستراتيجية الزراعية على تكريس المكتسبات التي حققها مخطط المغرب الأخضر، من خلال اعتماد رؤية جديدة للقطاع الصناعي، ووضع إمكانات حديثة رهن إشارة القطاع ، ويتميز المخطط الجديد بكونه برنامجا مندمجا لخلق الثروة، وسبل الارتقاء بالأرياف المغربية.

●مخطط التسريع الصناعي:

يعد مخطط تسريع التنمية الصناعية رافعة أساسية للنهوض بالقطاع الصناعي، حيث يتسنى له المساهمة الفعالة في الناتج الداخلي الخام، وتحسين جاذبية المغرب في مجال الاستثمارات سواء الداخلية أو الخارجية، وتحسين الإنتاجية، ويهدف هذا المخطط إلى الرفع من حجم مساهمة الصناعة في الناتج الداخلي الخام ب 9 نقط، أي الانتقال من 14% إلى 23% في أفق 2020.

وتعتبر المنظومة الصناعية اللبنة الأساسية للمخطط الصناعي، نظرا لأهميتها في تحقيق الاندماج، والتكامل بين مختلف أنشطة المقاولات الصناعية، وذلك من خلال إتاحة الفرصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة، لتعزيز التعاون بين الشركات الكبرى، بهدف خلق نسيج صناعي مهيكل، ومنسجم بين جميع الأنشطة التي تدخل في سلسلة الإنتاج، يبدأ من التصميم إلى تسليم المنتوج.

وقد حقق مخطط التسريع الصناعي حصيلة مهمة في هذا الإطار، حيث تم إحداث 54 منظومة صناعية بشراكة مع 32 جمعية وجامعة مهنية، في مختلف القطاعات (صناعة السيارات، والنسيج، والطيران، والصناعات الميكانيكية، والصناعات الكيماوية، وقطاع ترحيل الخدمات، وصناعة الأدوية، والصناعات الغذائية، والفوسفاط)[535].

بالإضافة إلى النتائج الإيجابية التي حققها مخطط التسريع الصناعي، فإن له أيضا آفاق واعدة من خلال الجيل الثاني لمخطط التسريع الصناعي 2021-2025، الذي يهدف إلى تكريس المكتسبات المحققة في المرحلة الأولى من المخطط، وتوسيعها لتشمل باقي الجهات مع إدماج المقاولات الصغرى والمتوسطة، ووضع الصناعة في صلب التحولات التكنولوجية الكبرى[536].

[535]الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة، مجلس النواب، الاثنين 30 ربيع الأخر 1440 (07 يناير 2019) تقييم أداء الاستراتيجيات القطاعية.

[536]*www.business-man.ma*

كما أن هذا المخطط الجديد الذي ستتم بلورته وتنفيذه بشراكة مع الجهات، سيركز حسب ما أبرز رئيس الحكومة حول محاور تتعلق بتعزيز، وإدماج الرأسمال المغربي في الصناعة، وذلك عبر ربط المقاولات المحلية الصغرى، والمتوسطة، والصغيرة جدا بالمنظومات، وتشجيع ظهور قطاعات جديدة لتثمين التسويق، والمنتجات على الصعيد الترابي، وذلك عبر أروقة صناعية مهيكلة مع دعم متباين.

- **الإستراتيجية السياحية:**

تهدف "رؤية 2020" إلى جعل السياحة واحدة من محركات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولديها طموح لتكون جزءا من أكبر 20 وجهة عالمية لترسيخ مكانتها، كمرجع في منطقة البحر الأبيض المتوسط من حيث التنمية المستدامة، بفضل نموذج سياحي فريد يجمع بين النمو المرتكز على التدبير المسؤول للبيئة، واحترام الأصالة السوسيو ثقافية.

ويرتكز هذا الطموح على ثلاثة أهداف إستراتيجية: مضاعفة سعة الإيواء السياحي، عبر بناء حوالي 20000 سرير جديد، ومضاعفة عدد السياح، عبر مضاعفة حصة المغرب من الأسواق الأوربية التقليدية الرئيسية، وجذب مليون سائح من الأسواق الناشئة، وأخيرا رفع عدد الأسعار الداخلية إلى ثلاثة أضعاف.

يجد هذا النموذج التنموي الجديد قوته في ثلاثة أسس رئيسية: سياسة إعداد وتأهيل التراب ذات الصلة بالعرض السياحي، لضمان نشر وتوزيع الأرباح السياحية، ولتحقيق تنمية اقتصادية لكل جهات المملكة، وبنية جديدة للحكامة، قادرة على تحقيق الدينامية والقيادة اللازمتين، وأخيرا مقاربة مندمجة للتنمية المستدامة في احترام تام للبيئة والأصالة السوسيو ثقافية، وسيظل قطاع السياحة واحدا من القوى المحركة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للمملكة، وذلك من خلال إسهامه في:

- خلق الثروات ومناصب الشغل في كل الجهات من أجل تحسين رفاه كل المغاربة.
- المحافظة، والتثمين، وإشعاع الموروث الطبيعي، والثقافي للمملكة.

- اندماج المغرب في الاقتصاد العالمي وصلته بأوروبا.

وتقوم "رؤية 2020" بدور رئيسي في مسلسل الجهوية التي انخرط فيها المغرب، وقد سمحت السياسة الجديدة لتهيئة المناطق للجهات من الاستفادة من جميع مؤهلاتها (مواقع طبيعية، وإرث ثقافي، وثقافة حية...الخ)، وقد تم تطوير ثمان مناطق سياحية مختلفة ومتكاملة.

وقامت وزارة السياحة بإعداد عقود البرامج الجهوية التي تهدف إلى تنفيذ "رؤية 2020 " على المستوى الجهوي، كما أعدت برنامجين رئيسيين هما: "قريتي" و "مدينتي" للتنمية السياحية المتكاملة للمنتجات الثقافية، والحرفية في المدن العتيقة.

وقد تبين لقضاة المجلس الأعلى للحسابات من خلال التقرير السنوي للمجلس برسم سنتي 2016- 2017، وانطلاقا من تحليل نسبة تقدم المشاريع المبرمجة في إطار عقود البرامج الجهوية، أن معدل إنجازها يبقى ضعيفا، حيث كانت تتوخى عقود البرامج الجهوية الخمسة عشر التي تم توقيعها إلى انجاز 944 مشروعا سياحيا، بقيمة إجمالية تزيد عن 151 مليار درهم، إلا أنه والى غاية نهاية 2015 لم يتم إنجاز سوى 37 مشروعا بمبلغ 1,4 مليار درهم، أي بنسبة إنجاز تقل عن 1% .

وأضاف التقرير أنه فيما يتعلق ببرنامج "قريتي" و " مدينتي"، الذي تم إعدادهما من قبل الشركة المغربية للهندسة السياحية، واللذان يشكلان أداتين لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للسياحة، فلم يتم إنجاز أي من المشاريع المبرمجة في إطارها[537].

- **الإستراتيجية الوطنية للطاقة.**

اعتمد المغرب في مارس 2009 إستراتيجية عامة في الطاقات المتجددة، حيث تم اعتماد عدة مبادئ توجيهية لتحقيق الأهداف الرئيسية للإستراتيجية الموضوعة، هي كالآتي:

- إنشاء مزيج كهربائي أمثل حول خيارات تكنولوجية موثوقة وتنافسية.

[537] تقرير المجلس الأعلى للحسابات، السياحة بالمغرب، 27 غشت 2018.

- الوصول المعمم للكهرباء بأسعار معتدلة من خلال تعبئة الموارد المحلية، ومن خلال تطوير استخدام الطاقات المتجددة.
- إدارة جانب الطلب من خلال تعزيز النجاعة الطاقية باعتبارها أولوية وطنية.
- قضايا حماية البيئة بالاعتماد على منهج التكامل الجهوي.

تم وضع هذه الإستراتيجية من طرف وزارة الطاقة، والمعادن، والمياه، والبيئة، بأمر مباشر من الديوان الملكي محمد السادس، لإعادة توجيه الإستراتيجية الوطنية للطاقة، لتحديد أهداف كمية لكل من الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والطاقة المائية، على أن يصل كل منها إلى 14% من إنتاج الكهرباء بحلول عام 2020.

وفي سياق إنجاز هذه الإستراتيجية، أنجز المغرب عددا كبيرا من البرامج والمشاريع لإنتاج الكهرباء، بالاعتماد على موارد طاقية نظيفة، خاصة الشمسية والريحية.

في هذا الإطار، وبفضل الإمكانيات الريحية والشمسية التي يزخر بها المغرب، تم إنشاء حظائر ريحية عديدة أبرزها محطة طرفاية ، التي تعتبر أكبر محطة للطاقة الريحية بإفريقيا، كما تم إطلاق البرنامج المغربي للطاقة الشمسية (نور ورزازات)، و(نور تافيلالت والأطلس) و (نور ميدلت) ، ويعد مركب (نور ورزازات) أضخم محطة لإنتاج الطاقة الشمسية في العالم، يتم إنجازها من قبل الوكالة المغربية للطاقة الشمسية (مازن) على مساحة 3000 هكتار.

وقد أثبتت استراتيجية الطاقة الوطنية نجاعتها، حيث جعلت المغرب نموذجا يحتدى به على الصعيد الجهوي والقاري.

ويهدف المغرب من خلال هذه الإستراتيجية إلى تحقيق اقتصاد الطاقة بنحو 20% في أفق 2030.

ولضمان النجاح على الصعيد الجهوي لهذه الإستراتيجية، حدث سعي حثيث للانتهاء من توقيع عقود برامج مع الجهات في بداية السنة الحالية.

وأكد وزير الطاقة، والمعادن، والتنمية المستدامة، السيد "عزيز الرباح"، أن الإستراتيجية الوطنية للنجاعة الطاقية في أفق سنة 2030، التي تأتي في إطار الرؤية المتبصرة لجلالة الملك محمد السادس، والتي تروم التحول الطاقي، وتعزيز الطاقات المتجددة، تتخذ كرهان بلوغ هدف 52% من الطاقات المتجددة، وأن الإستراتيجية ترتكز على نموذج طاقي مغربي يرتكز على عدد من الأهداف، تتمثل في تأمين الإمداد الطاقي، وتعميم الولوج إلى الطاقة بأسعار تنافسية، تم التحكم في الطاقة، إضافة إلى الحفاظ على البيئة، وأن الإستراتيجية ستتحول إلى عقد برنامج يجمع الدولة مع الوكالة المغربية للنجاعة الطاقية.

- **الإستراتيجية الوطنية للصناعة التقليدية.**

تستهدف هذه الإستراتيجية إعادة هيكلة قطاع الصناعة التقليدية، وكذا بروز وتطوير نسيج من المنتجين الرائدين، ومن بين الأهداف التي رسمت على المدى الطويل نجد:

معرفة الإمكانيات والمؤهلات للتصدير، مع التركيز على الأسواق الأوروبية القريبة، وتنمية المبيعات الموجهة للسياح، والزيادة في رقم معاملات السوق الوطني.

وعلى المستوى الكمي، تطمح الإستراتيجية الوطنية لتنمية الصناعة التقليدية إلى:

- خلق 177500 فرصة عمل جديدة.
- مضاعفة رقم معاملات الصناعات التقليدية ذات المحتوى الثقافي.
- الزيادة 100 مرة في الصادرات المهيكلة.
- إضافة 4 مليار درهم للناتج الداخلي الخام.

ويعتمد تنفيذ هذه الرؤية على السياسات التالية:

- خلق نسيج من المقاولات النشيطة تتكون من مصالح تقليدية حقيقية، وذلك عبر بروز فاعلين مرجعيين.
- الزيادة في رقم المعاملات، وتحسين ظروف عيش عمل الصانع التقليدي.

وستستثمر الوزارة، بصدد إعداد رؤية إستراتيجية جديدة لتطوير الصناعة التقليدية، كل المكتسبات التي تحققت في كل البرامج السابقة، ومن تنزيل رؤية 2007-2015 في كل المجالات المرتبطة بالصناعة التقليدية.

كما تعمل الوزارة على توسيع مجال اهتمام الإستراتيجية الجديدة، لتشمل جميع فروع الصناعة التقليدية، وتحقيق تطور حقيقي في قطاع الصناعة التقليدية، ورفع التحديات التي يواجهها[538].

- **الإستراتيجية الوطنية لتطور التنافسية اللوجستيكية.**

تعتبر تنمية قطاع اللوجستيك أولوية إستراتيجية في مسلسل تقوية تنافسية الاقتصاد المغربي، وتهدف هذه الإستراتيجية التي انطلقت سنة 2010، إلى وضع المغرب في سكة الممرات اللوجستيكية، كما تمكن من الاستجابة للحاجيات اللوجستية لمختلف الإستراتيجيات القطاعية أو التي لا زالت في طور الإعداد على المستوى الوطني، والتحكم في رواج البضائع، وتطوير قدرات القطاع وتدعيم نموه، وتتلخص أهم التدابير المزمع اتخاذها في تقليص التكاليف، ومن تم زيادة القيمة المضافة والمساهمة في التنمية المستدامة، ولبلوغ هذه الأهداف يرتكز تنفيذ هذه الإستراتيجية إلى خمس محاور رئيسية هي:

- تحسين أداء وتكثيف مختلف تدفقات السلع.
- تطوير شبكة وطنية مندمجة للمناطق اللوجستيكية بمقربة من أحواض الإنتاج، والاستهلاك، والنقط الرئيسية للتبادل، ومن البنيات التحتية الرئيسية للنقل (الموانئ، والطرق السيارة، والسكك الحديدية) على مساحة 3,300 هكتار منها 2,080 هكتار على المدى المتوسط.
- بروز فاعلين لوجستيكيين متكاملين ومندمجين.

[538] المصلي في حوار مع أخبار اليوم في عدده لنهاية الأسبوع، هذه أهداف الإستراتيجية الجديدة لتطوير الصناعة التقليدية، يوم الثلاثاء 3 أكتوبر 2017 .

- وضع إطار للحكامة وتدابير تنظيمية ملائمة، عن طريق إحداث الوكالة الوطنية المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية، وإنشاء المرصد المغربي لتنمية قطاع اللوجستيك.
- وينص العقد البرنامج الموقع بين الدولة والقطاع الخاص على إبرام:
- عقود تنفيذية أفقية وقطاعية تهم التكوين، وتأهيل قطاع النقل الطرقي للبضائع، بالإضافة إلى تحسين السلاسل اللوجستيكية المرتبطة بأروقة المنتجات الطاقية والفلاحية والتوزيع الوطني، ومواد البناء وأروقة التصدير والإستيراد[539].

- **الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.**

قامت الدولة بإعداد الإستراتيجية الوطنية عن طريق الوزارة الوصية من أجل تحقيقها في أفق 2030، ومن أجل تحقيق رؤيتها الإستراتيجية، وبلوغ أهدافها المسطرة، تعتزم الدولة عن طريق الوزارة الوصية تركيز عملها على ثمانية أهداف وهي:

- تعزيز حماية البيئة، وتحسين إطار عيش المواطنين والمواطنات.
- تشجيع الانتقال نحو اقتصاد أخضر من خلال تطوير أنشطة مدرة للدخل مع الأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع.
- ترسيخ الحكامة البيئية والتنمية المستدامة.
- تقوية أجهزة الرصد، واليقظة والوقاية، والتوقعات المستقبلية، والتخطيط في مجال البيئة، والتنمية المستدامة.
- تعبئة الفاعلين الأساسيين، وتعزيز مبادئ التنمية المستدامة في إطار مقاربة تشاركية متكافئة بين الرجل والمرآة.
- السهر على تنفيذ السياسة الوطنية في مجال محاربة تغير المناخ.
- السهر على تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحافظة على التنوع البيولوجي وتثمينه.

[539] الإستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية.

www.equipement.gov.ma

- تعزيز وتنظيم ونجاعة تدبير كتابة الدولة على المستويين الوطني والترابي، في إطار مقاربة تأخذ بعين الاعتبار التكافؤ بين المرآة والرجل.

وفي إطار توجهاتها الإستراتيجية أيضا، حددت الدولة الأولويات الأساسية على المدى القصير والمتوسط فيما يلي:

- على مستوى التأهيل البيئي وتحسين إطار المواطنين.
- تحسين جودة الهواء.
- تحسين تدبير تطهير السائل.
- تحسين تدبير النفايات الصلبة.
- مكافحة التلوث الصناعي، وتحسين تدبير الموارد الكيميائية الخطرة.
- فيما يخص الحفاظ على الموارد الطبيعية، والأوساط البيئية:
- المساهمة في تثمين التنوع البيولوجي والموارد الجينية.
- المساهمة في مكافحة الآثار السلبية لتغيير المناخ.
- فيما يتعلق بتشجيع الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر:
- تطوير منظومات تثمين النفايات الصلبة والسائلة.
- المساهمة في إنجاز مشاريع نموذجية مبتكرة في مجال البيئة والتنمية المستدامة.
- تشجيع خلق فرص الشغل في المهن، والوظائف الخضراء، والمستدامة[540].

ويجب تكثيف الجهود لتعزيز حكامة التنمية المستدامة في المجال الترابي، وتحقيق التجانس بين مسلسل تفعيل الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، وأجندة 2030 بأهدافه السبعة عشر.

ويبذل المغرب مجهودات جبارة من أجل تفعيل الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، وإدماج التنمية المستدامة في المخططات القطاعية.

وتهدف الإستراتيجية إلى تقوية أعمدة التنمية المستدامة التي تشمل سبعة رهانات إستراتيجية، و 31 محورا إستراتيجيا، و 137 هدفا بمؤشرات محددة، مما يجعلها آلية

[540] المادة الأولى من قانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

مرجعية تتيح تقارب مختلف السياسات العمومية التي تعنى بالتنمية المستدامة، والتي من شأنها توجيه عمل جميع الفاعلين، وإدراج ثقافة الاقتصاد الأخضر على المستوى الوطني، والجهوي، والمحلي.

ويتطرق البرنامج الحكومي 2016- 2021، في محوره الثالث بإسهاب،للبرامج، والمحاور الرامية إلى تعزيز التنمية المستدامة، والتأهيل البيئي، تفعيلا للتوجيهات الملكية السامية من أجل تكريس الانخراط الإرادي للمغرب في الجهود الدولية الرامية لبلوغ أهداف التنمية المستدامة، ومكافحة التغيرات المناخية.

وأكد السيد "العثماني" في كلمته الافتتاحية لأشغال اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة، على أهمية البعد الجهوي والترابي في تنزيل الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، وذلك تطبيقا لمبدأ التراتبية[541]، المشار إليه في القانون 99-12 بشأن الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

هذا، بالإضافة إلى إستراتيجية الاقتصاد الرقمي، والبرنامج الوطني 2020- 2027 للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي... إلخ.

الفقرة الثانية: الرؤية الإستراتيجية (جهة فاس- مكناس).

بناء على الخلاصات الرئيسية للتشخيص الترابي لجهة فاس مكناس، وتحديد الإمكانيات، ومواطن القوة والضعف، والفرص، والمخاطر، باعتماد منهجية التحليل"SWOT"[542]، تمت بلورة الرؤية الإستراتيجية لمجلس الجهة، فيما يخص إعداد برنامج التنمية الجهوية للجهة.

والهدف من التعرض لرؤية مجلس الجهة الإستراتيجية، وعرض محاورها الرئيسية، هو معرفة مدى انسجامها، وتجانسها، وتكاملها مع الرؤية الوطنية، والقطاعية،

[541] مبدأ التراتبية: يقتضي الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي، ولا سيما الجهوي، بهدف ضمان تمفصل أفضل للتدابير المتخذة من قبل مختلف المستويات الترابية لاتخاذ القرارات، وتشجيع تعبئة الفاعلين الترابيين لصالح تنمية بشرية مستدامة ومتوازنة للمجالات.

[542] إعداد برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس- مكناس، المرحلة الأولى، " الرؤية الإستراتيجية"، ص 7-8-9-10.

التي تطرقنا لها في الفقرة السابقة، وذلك من خلال التطرق لأسس، ومرجعية الرؤية الإستراتيجية، ومضمونها، ومجالات التدخل الإستراتيجية.

❖ أسس ومرجعيات الرؤية الإستراتيجية:

تتلخص أسس ومرجعيات الرؤية الإستراتيجية في النقط التالية:

- ✓ الخلاصات الرئيسية للتشخيص الترابي.
- ✓ الدور المحوري للجهة في التنمية الاقتصادية.
- ✓ تنزيل والتقائية السياسات العمومية.

الأخذ بعين الاعتبار لخلاصات المشاورات التي تمت بين:

- ✓ مجلس الجهة.
- ✓ العمال والمصالح الخارجية بكافة العمالات والأقاليم.
- ✓ الهيئات الاستشارية الثلاث .

❖ مضمون الرؤية الإستراتيجية:

- ✓ الجهة تشكل ملتقى المبادلات البشرية، والثقافية، والروحية ، غنية بمواردها التاريخية والطبيعية، منفتحة على العالم، تعمل على تعزيز نزعتها، ومؤهلاتها الفلاحية، وتطمح لأن تصبح الوجهة السياحية، والثقافية، عبر تثمين مخزونها الطبيعي والترابي.
- ✓ جهة جاذبة للسكان والمستثمرين، متوجهة نحو تنمية متوازنة ومستدامة ومندمجة، مشجعة على الإنصاف المجالي والترابي، وتنمية بشرية تستجيب لتطلعات الشباب خاصة، ومدمجة لمقاربة النوع.
- ✓ جهة تحافظ وتثمن بيئتها وتراثها، وجعله رافعة لتنميتها الاقتصادية.
- ✓ جهة تثمن إمكاناتها الحضرية عبر تطوير محور فاس مكناس، وتعزيز المراكز الصاعدة في الوسط القروي.

- ✓ جهة طموحة لأن تصبح وجهة سياحية وثقافية، عبر تثمين إمكاناتها الطبيعية، والترابية، وتعزيز مكانة صناعتها التقليدية.
- ✓ جهة قادرة على تنويع أنشطتها مع التركيز على قطاعات اقتصادية منتجة للثروة، والقيمة المضافة، وقادرة على خلق مناصب الشغل.

❖ **مجالات التدخل الإستراتيجية.**

أخذا بعين الاعتبار لوضعية وموقع الجهة والتفاوت الحاصل بينها وبين جهات المملكة، وقاعدتها الديمغرافية، واعتمادا على التشخيص الترابي، فإن تنمية الجهة يجب أن تتمحور حول ثلاثة مجالات إستراتيجية للتدخل:

المجال الأول: تحويل جهة فاس مكناس إلى جهة استقبال مستضيفة، جهة جذابة ومقصد للاستثمار.

المجال الثاني: تعزيز وتحسين أداء مرودية الأنشطة المعتادة ذات الإمكانات الهامة.

المجال الثالث: دعم الأنشطة الاقتصادية وتنويعها.

وسيتم تحديد كل واحد من هذه المجالات في محاور إستراتيجية، ستترجم في برامج ومشاريع للتنمية المنشودة.

بالنسبة للمجال الأول، نجد من بين أهم محاوره، حماية البيئة والتنمية المستدامة، وتنمية العالم القروي:

- **حماية البيئة والتنمية المستدامة.**

تشكل جهة فاس- مكناس خزانا للمياه بالنسبة للبلاد، كما أنها تحتضن غطاء نباتيا يقدر ب 1446160 هكتارا من الغابات أي 16% من الثروة الوطنية، و 36% من تراب الجهة يعرف تنوعا في الوسط الطبيعي، غير أن هذا التراث معرض للاندثار إما لأسباب طبيعية أو بشرية.

إن الضغط الممارس على هذه الثروة بسبب الاستغلال المفرط للموارد المائية والغابوية أدى إلى تراجعها، بسبب ارتفاع نسبة التلوث (النفايات السائلة، النفايات الصلبة...)، ونسبة التمدن أيضا.

وكما هو الشأن بالنسبة لباقي جهات المملكة، بالرغم من المجهودات التي تبذلها المندوبية السامية للمياه والغابات من أجل حمايتها، فإن الغابة معرضة لمخاطر الرعي الجائر، وباقي الأنشطة البشرية الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف المبادرات المتخذة من قبل المندوبية السامية للمياه والغابات، من أجل تفعيل القانون رقم 22.07 المتعلق بالمحميات، وخصوصا إنجاز المنتزه الوطني لإفران جعلها تخصص مبلغ مالي يقدر ب 124 مليون درهم، واعتماد خطة إستراتيجية تمتد من 2015 إلى 2024، تتضمن خمسة مشاريع للتنمية للحفاظ على الموارد الغابوية.

وهناك أيضا عدة برامج تتعلق بمسألة البيئة في أبعادها المختلفة (حماية الغابة، والنفايات الصلبة، والتطهير، ومحاربة التلوث...)، وعلى الجهة أن تضع ضمن أولويتها مواكبة بعض هذه المشاريع ذات الطابع الأولوي، من قبيل محطة معالجة النفايات في تازة، ومحطات معالجة المرجان بتاونات، وصفرو وتازة، وأخيرا مخاطر الفيضانات، وانجراف التربة، وتلوث الآبار والعيون، يجب أن يتم إدراجها ضمن الرؤية التنموية، وتضمينها في مشاريع كمطارح عمومية مراقبة، ومحطات لمعالجة المياه المستعملة، ومعالجة المرجان ومحاربة الفيضانات وتصحر الغابات.

- **تنمية العالم القروي:**

يمكن للجهة أن تلعب في هذا الاتجاه دورا مهما في التنسيق بين مختلف الفاعلين، وبين مختلف البرامج، التزويد بالماء والكهرباء، والتعليم، والصحة، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية من أجل ضمان انسجام بينها.

إن تأهيل المدن الصغرى يشكل أحد المنافذ الأساسية، لتسهيل الولوج إلى الخدمات، والتقليص من الهجرة القروية.

وإذا كان تأهيل المحور الحضري فاس- مكناس- تازة يعتبر ضروريا من أجل تنمية الجهة، فإن الجهة مطالبة بإعداد إستراتيجية من أجل التنمية الاقتصادية المندمجة، فالأولوية يجب أن تمنح للخدمات الأساسية، كالماء الصالح للشرب والكهرباء، والسكك الحديدية، والطرق، والنقل.

إن تشجيع المدن الصغرى، وتأهيلها يمكن أن يشكل أحد المحاور الإستراتيجية لتنمية العالم القروي، عبر تسهيل ولوجها للخدمات، والتجهيزات، والحد من الهجرة القروية.

ويتكون المجال الثاني من المحاور التالية:

- الفلاحة المندمجة، علما بأن قدرة تشكيلها لقيمة مضافة بالنسبة لجهة فاس- مكناس تواجهها إكراهات عديدة.

إن تفعيل مخطط المغرب الأخضر من خلال مخططات فلاحية جهوية، تتطلب تكوين رؤية،وعرض فلاحي يحترم القواعد الممكنة لتحقيق توازن بين مرتكزين اثنين (عصري وتضامني)، ويسمح بعمل وزارة الفلاحة، والصيد البحري، وشركائها الجهويين على تنفيذ أهداف مشتركة، وتعبئة الموارد المالية الجهوية، والوطنية ومؤسسات القروض، والمستثمرين، وكذا جهات التمويل لتساعد المغرب في تمويل مخطط المغرب الأخضر.

ويتمثل السيناريو المستقبلي لإعادة هيكلة المخطط الفلاحي الجهوي في تقليص المساحات المخصصة لزراعة الحبوب ذات المردودية الضعيفة، وتشجيرها بالزيتون والصبار، وكذلك زراعة الورد.

أما بالنسبة للإنتاج الحيواني، فهناك إنتاج الحليب واللحوم الحمراء، ولحوم الدواجن، وكذلك بعض المنتجات الأخرى كالعسل.

ويشكل تحويل، وتسويق المنتجات الفلاحية منطلقا أساسيا لتطوير، وتنمية الجهة، ولعل من شأن تثمين المنتجات الفلاحية والحيوانية عبر خلق وحدات صناعية،أن يسهم في خلق فرص شغل إضافية.

إن التوجه الفلاحي للجهة ووجود مخطط المغرب الأخضر، سيعزز ويترجم ارتفاع الإنتاج الفلاحي، خاصة الفلاحة المسقية، كالفواكه، والخضر، والمنتجات الحليبية، واللحوم الحمراء، ومن الممكن أن يتجاوز الإنتاج في هذه المجالات حاجيات الجهة، ويمكن توجيهه إلى جهات أخرى كما هو الشأن للخضر والفواكه.

- **تطور السياحة بكل أنواعها ضعيف جدا.**

تتميز المقومات السياحية للجهة بأهميتها الملحوظة، ويمكن أن تشكل أحد ركائز التنمية، ولكن بشرط رفع التحديات التي تواجهها من قبيل:

- ✓ خلق شروط ملائمة للاستثمار في بنية الاستقبال كالطرق.
- ✓ تنظيم الممرات القديمة بالمدينة القديمة مكناس، وصفرو وتازة...
- ✓ إعادة تنظيم المهرجانات والمواسم (مكناس).

بعض هذه الأنشطة كان موضوع اتفاقية بين الشركاء كما هو الشأن بالنسبة للبرنامج المندمج للسياحة القروية والجبلية (29 شتنبر 2014)، بميزانية تقدر ب 40.2 مليون درهم تشمل إنجاز الدراسة، وتنفيذ المشاريع.

- **الصناعة التقليدية:**

باعتبارها مصدر لخلق مناصب الشغل، تعد الصناعة التقليدية من ركائز تشجيع السياحة بالجهة، فإمكانيتها على المستوى التصديري مهمة جدا.

إن الدينامية المرجوة في القطاع يجب أن تخلق عبر:

- ✓ التجانس والتكامل مع قطاع السياحة.
- ✓ العصرنة والتحديث.

- ✓ التشجيع على المستوى الوطني والدولي.
- ✓ التكوين.
- ✓ التوحيد وجودة المنتجات يمكن أن تستجيب لطلب بعض الأسواق.

المجال الثالث يتحدد من خلال المحاور الأربعة التالية:

- **الصناعة:**

في جهة فاس مكناس، هناك عدة استثمارات في طور التوسع معززة كذلك بإمكانيات مهمة في المناطق الصناعية المهيأة، إذ توجد في فاس خمس مناطق بمساحة تبلغ 732 هكتار، ومنطقتين بمكناس على مساحة 85 هكتار، ومنطقتين تم انجازها بتازة بمساحة تقدر ب 32 هكتارا، ومنطقة مرتقبة بعين عائشة.

إن الاستثمار في مناطق صناعية تحتضن الأنشطة الصناعية، من شأنه أن يسهم في تنمية الصناعة بالجهة، وكل المشاريع التي من شأنها أن تسهم في جاذبية وتنافسية الجهة، تبقى مرتبطة بجلب فاعلين يكون لهم تأثير واضح على الاستثمار في الجهة.

- **اللوجستيك:**

تم الاقتصار على سرد الأهداف التي تم تحديدها في الإستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية.

- **الاقتصاد الرقمي:**

إن التوجهات الدولية تبين أن مستقبل التنمية سيكون تكنولوجيا.

إن الحاجيات في الموارد البشرية المكونة في تقنيات الإعلام مهمة وضخمة جدا، وتمتلك جهة فاس- مكناس إمكانيات مهمة؛ كجامعات، ومراكز التكوين المهني المتواجدة بشكل خاص في مدينتي فاس ومكناس.

إن توجيه شباب الثانويات الذين يدرسون بالجامعات، والحاصلين على شهادات علمية، والباحثين عن فرص شغل هي بيد المسؤولين عن التربية والتكوين المهني.

والهدف بالنسبة للجهة، هو توجيه عدد اكبر من الشباب نحو المهن الرقمية، وتحقيق هذا الهدف سهل المنال في فترات التكوين ما بعد الثانوي، والتي تتطلب فترته مدة قصيرة نسبيا من سنتين إلى ثلاث سنوات.

إن المقاولات الدولية المهتمة بالتوظيف تبحث عن مناطق تمنح أيضا إمكانية توفير موارد قارة ورخيصة، فوجود فاس – شور يشكل عنصر قوة بالنسبة للجهة، كما أن وجود موارد بشرية بفضل مؤسسات ومعاهد CGF التعليم العالي والتقني، مكن من توفير تقنيين واطر في المجال، وهو ما يضمن تنافسية القطاع، وهكذا فتحت الشركة الكندية مركزا للتفوق شور، وخلقت 400 منصب شغل، وسيقترح المركز خبرة في الخدمات المطبقة على البنيات التحتية عبر الاعتماد على عدة تكنولوجيات.

إذن،من خلال الوقوف على مضمون الرؤية الإستراتيجية، ومجالات التدخل الإستراتيجية، والمحاور المكونة لكل مجال من المجالات الثلاثة، يتضح أنها جاءت متجانسة، ومنسجمة إلى حد ما مع الرؤية الوطنية والقطاعية المتجسدة في الاستراتيجيات القطاعية والبرامج الوطنية، مما من شأنه أن يساعد على التقائية البرامج والمشاريع المدرجة في برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس، وتلك المنبثقة عن الإستراتيجيات الوطنية، ومن تم ضمان التوطين الترابي وخاصة الجهوي للمشاريع ذات الأولوية المتضمنة في المخططات الإستراتيجية الوطنية والقطاعية.

الفرع الثاني: عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس- مكناس وتوطين المشاريع

إن التعاقد بين الدولة والجهات، أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة، ونمطا جديدا للحكامة، وآلية لإعمال مبدأي الالتقائية والتنسيق، وأن هذا التعاقد يعتبر فرصة حقيقية لصياغة برامج مشتركة قائمة على رؤية مندمجة ومتوافق بشأنها، وذلك لضمان الانسجام والتكامل بين الرؤية التنموية للجهات، والإستراتيجيات الوطنية للتنمية الجهوية.

ونظرا لأهمية التعاقد، انخرطت جهة فاس مكناس منذ تشكل مجلسها المنتخب في بلورة سلسلة من البرامج والمشاريع، التي توجت بعقد برنامج مهم (الفقرة الأولى)، والتي تضمنت عددا مهما من المشاريع، والبرامج التي تم توطينها على مستوى تراب الجهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس – مكناس: تجسيدا للالتقائية في بعدها السياسي والتنموي

يشكل عقد البرنامج المبرم بين الدولة وجهة فاس مكناس، التجلي الواضح لالتقائية السياسات العمومية الوطنية، إذ، يعتبر تجسيدا لروح الالتقائية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهات، ويتكون هذا العقد من 18 مادة وثلاثة ملاحق، يمتد تنفيذه من سنة 2020 إلى 2022.

وقد تم التعاقد بين الأطراف التالية:

القطاعات الوزارية (وزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، وزارة الصحة، وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي) وولاية فاس مكناس، ومجلس جهة فاس مكناس.

ويحدد هذا العقد البرنامج، إطار الشراكة بين الدولة والجهة من أجل تنفيذ برنامج يشمل مشاريع ذات أولوية في برنامج التنمية الجهوية، التي تقرر تمويلها وإنجازها في إطار شراكة.

ويسعى عقد البرنامج إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، أولها تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية من خلال تقوية، وتطوير تنافسية المجال الترابي للجهة، وتوسيع العرض المتعلق بالمناطق الصناعية، وتطوير منطقة لوجستيكية، وتأهيل المحاور الطرقية، كما يسعى عقد البرنامج إلى دعم القطاعات المنتجة، وإنعاش الشغل، والبحث العلمي، وذلك عبر دعم، وتأهيل البنيات التعليمية، والبحث العلمي التطبيقي، وإحداث

مراكز جهوية للتكوين، والنهوض بالتشغيل، وتطوير الكفاءات من أجل الاندماج في سوق الشغل، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية، والحرفية، وإنعاش الاقتصاد الاجتماعي، وتثمين المنتجات الجهوية.

كما يهدف إلى التقليص من العجز الاجتماعي والتفاوتات الترابية، من خلال تقوية العرض الإستشفائي وإنعاش القطاع الرياضي، إضافة إلى تثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية، والمحافظة على الموارد، وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية، والعناية بالتراث الثقافي الجهوي، والحماية من الفيضانات، والحفاظ على الموارد الطبيعية[543].

ويخص هذا العقد البرنامج، إنجاز 97 برنامجا ومشروعا مدرجا في إطار التوجهات العامة لبرنامج التنمية الجهوية، وهي موزعة حسب أربعة محاور و سبعة عشر مجال، كما هو مبين في الجدول التالي: (جدول صفحة 9).

وحسب المادة 4 من هذا العقد البرنامج، تبلغ الكلفة الإجمالية التقديرية لإنجاز هذا العقد 1192.9 مليون درهم، وهي تشمل مصاريف الدراسة والأشغال، وتتعهد الأطراف المتعاقدة والشريكة لتنفيذ هذا العقد، برصد مساهمات مالية سنوية من ميزانياتها، حسب المحاور وحسب الشركاء والسنوات، حيث يبلغ مجموع مساهمات القطاعات الوزارية خلال ثلاث سنوات 6155.05، ومساهمة جهة فاس مكناس 3628.05 مليون درهم، ومجموع مساهمات الجماعات الترابية 315.54 مليون درهم، في حين تبلغ مساهمات الأطراف الأخرى 586.85 مليون درهم[544]، بالإضافة إلى الأطراف الموقعة، هناك أطراف شريكة مساهمة في تمويل أو تنفيذ بعض المشاريع المدرجة في برنامج هذا العقد[545].

ولضمان إنجاز هذا البرنامج في إطار تشاركي محدد المعالم، إن اقتضى الحال وحسب الحاجة، تقوم الأطراف المتعاقدة في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر، إبتداء من تاريخ توقيع هذا العقد بإبرام اتفاقيات خاصة مع الأطراف الأخرى الشريكة.

---

[543] انظر المادة 1 من عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس، 2020-2022.
[544] عقد البرنامج، مرجع سابق، ص11-12.
[545] نفس المرجع، ص37.

كما يجب أن تتضمن الاتفاقيات الخاصة، تحديد صاحب المشروع، وصاحب المشروع المنتدب، والجدولة الزمنية لمساهمة الشركاء، والجدولة الزمنية المتوقعة للدراسات وإنجاز كل المشاريع.

وترجح مقتضيات هذا العقد على مقتضيات الاتفاقيات الخاصة، متى حدث تأويل أو اختلاف في تطبيق بنودها[546].

ويتم تنفيذ المشاريع المبرمجة في هذا العقد كما يلي:

- من طرف صاحب المشروع ممثلا في أحد أطراف هذا العقد (الموقعون والشركاء).
- أو من طرف صاحب المشروع المنتدب، ممثلا في الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، أو إدارة عمومية، أو مؤسسة عمومية، أو شركات الدولة، أو شركة تابعة عامة، أو شركة للتنمية الجهوية، أو شركة للتنمية المحلية يعهد إليه ببعض مهام صاحب المشروع.
- وتلتزم الأطراف المتعاقدة والشريكة بتمويل وإنجاز البرنامج خلال الآجال المحددة[547]، ويتولى والي الجهة الإشراف على تنفيذ برنامج هذا العقد، ولضمان حكامة جيدة في الإشراف، والتتبع، وتقييم البرنامج، تحدث لجنتان:
  - لجنة جهوية للتنسيق وتنفيذ العقد، يرأسها كل من السيد والي جهة فاس مكناس، والسيد رئيس مجلس جهة فاس مكناس، يحدد أعضاءها، ونظامها، واجتماعاتها، ومهامها، وكتاباتها، طبقا للمادة 11 من هذا العقد البرنامج.

ويعهد بكتابة هذه اللجنة إلى الكتابة العامة للولاية، في انتظار تفعيل الكتابة العامة للشؤون الجهوية لتؤول إليها هذه المهمة، وتسهر على الإعداد لاجتماعاتها، ومتابعة نتائجها،

[546] المادة 6 من عقد البرنامج.
[547] المادة 10 من عقد- البرنامج.

والحرص على رفع تقاريرها، والملاحظات، والتوجيهات المنبثقة عن أشغالها إلى كل الأطراف الشريكة .

- اللجنة المركزية، تحدث على الصعيد المركزي، لجنة يعهد بكتابتها إلى المديرية العامة للجماعات الترابية، حيث يوكل إليها السهر على إعداد اجتماعاتها، ومتابعة نتائجها، و الحرص على رفع تقاريرها، و الملاحظات، والتوصيات المنبثقة عن أشغالها إلى كل الأطراف المتعاقدة و الشريكة.

- وتقوم الجهة بإنجاز افتحاص سنوي لإنجاز البرامج، وإن اقتضى الحال بواسطة مكتب افتحاص مختص، يتضمن على وجه الخصوص افتحاص الجوانب المالية، و المحاسبية، والتنظيمية، والمؤسساتية، وتوجه نسخة من تقرير هذا الإفتحاص إلى اللجنة الجهوية للتنسيق و تنفيذ العقد .

بعد الانتهاء من إنجاز كل مكومات البرنامج، وحصر وضعيته المالية النهائية والمحاسباتية، يتم إعداد تقرير نهائي للإفتحاص من طرف المفتشية العامة لوزارة المالية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية، من أجل التأكد من تنفيذ البرنامج طبقا لمقتضيات العقد، وكذا الاتفاقيات الخاصة المنبثقة عنه، طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل، و توجه نسخة من هذا التقرير النهائي للإفتحاص إلى اللجنة الجهوية و اللجنة المركزية.

وفي حالة وجود فائض بناء على هذا التقرير النهائي للإفتحاص، يقترح توجيهه لمشاريع مكملة للبرنامج بموافقة الأطراف المتعاقدة و الشريكة.

تلتزم جميع الأطراف بالشروع في تنفيذ أشغال جميع المشاريع قبل متم سنة 2022، وذلك وفق الجدولة السنوية الملحقة بهذا العقد.

ويدخل هذا العقد حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ التوقيع عليه، ويبقى ساري المفعول إلى حين إنجاز الأشغال المرتبطة بالبرنامج، و تسليمها النهائي، و حصر وضعيته المالية، و المحاسبية.

ويعرض كل خلاف ينتج عن تأويل مضمون هذا العقد، أو يحصل أثناء تنفيذ بنوده على اللجنة الجهوية لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، و إيجاد حل توافقي له.

ويمكن أن يكون هذا العقد موضوع مراجعة جزئية أو تعديل، بناء على طلب معلل يتقدم به طرف من الأطراف المتعاقدة أو الشريكة المعنية، وذلك بعد دراسته و الموافقة عليه من طرف اللجنة الجهوية[548].

الفقرة الثانية : التوطين الترابي للمشاريع

تشكل الجهات فضاء لتوطين السياسات العمومية على المستوى الترابي، وتعتبر عقود البرامج بين الدولة والجهات من بين آليات تنفيذ المشاريع ذات الأولوية المندرجة في برامج التنمية الجهوية في إطار تشاركي، ويهدف التعاقد إلى تعبئة مختلف الفاعلين لتحقيق الالتقائية بين التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات التنموية بالجهة[549]، وفي هذا الاطار يسعى عقد البرنامج الموقع بين الدولة و جهة فاس مكناس إلى إنجاز 97 برنامجا ومشروعا، مدرجا في إطار التوجهات العامة لبرنامج التنمية الجهوية، وهي موزعة حسب أربع محاور و سبعة عشر مجالا، يهم المحور الأول تحسين الجاذبية الاقتصادية للمجالات الترابية للجهة، لهذا الغرض، تم تحديد خمس مشاريع لتحسين جاذبية المجالات الترابية، وتوطين مناطق الأنشطة الاقتصادية[550]، ومشروعين لتطوير المناطق اللوجستيكية، وإعداد تصميم النقل داخل الجهة[551]، ومشروعين للاستثمار و الاقتصاد

---

[548] انظر المادة 17 من عقد البرنامج.

[549] المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة : الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصت، أكتوبر 2023، الرباط، ص، 40.

[550] المشروع 1: إحداث منطقة للتسريع الصناعي بالجهة (الجهة بشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي والمستفيدون.
المشروع 2: بناء فضاء العرض بفاس (الجهة بشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة، وغرفة التجارة والصناعة والخدمات والجماعات).
المشروع 3: بناء إيكوبارك فاس-سايس (الجهة بشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، والغرفة الفرنسية للتجارة والصناعة).
المشروع 4: إحداث فضاء للخدمات التقنية بفاس (الجهة بشراكة مع الجماعات والشركة المغربية لتكنوبارك المعلوميات).
المشروع 5: تهيئة المنطقة الصناعية لعين شكاك (الجهة بشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة، ووزارة الطاقة والمعادن والبيئة والمستفيدون).
أنظر عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس، ص21.

[551] المشروع الأول: المخطط المديري للنقل الجهوي (الجهة بشراكة مع وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء- قطاع اللوجستيك).

الرقمي[552]، فيما سيتم تخصيص عشر مشاريع لتأهيل المحاور الطرقية الإستراتيجية وبناء وتحسين الطرق[553].

فيما يهم المحور الثاني "دعم القطاعات المنتجة، و إنعاش الشغل، و البحث العلمي "، تنفيذ 36 مشروع، و يتوزع برنامج هذا المحور بين دعم السلاسل الفلاحية، من خلال خمسة مشاريع بكل من بولمان، وإفران، وتاونات، وتازة (بشراكة بين الجهة، و وزارة الفلاحة، و الصيد البحري والتنمية القروية و المياه و الغابات- قطاع الفلاحة)، و المشروع الخامس يهم الحاجب، صفرو، مكناس، فاس ، مولاي يعقوب، وإحداث و تأهيل مؤسسة التعليم العالي، ودعم البحث العلمي والتطبيقي عبر تنفيذ تسع مشاريع، كما سيتم تنزيل 11 مشروعا من أجل إحداث مراكز جهوية للتكوين، وإنعاش الشغل، وتطوير الكفاءات من أجل الاندماج في سوق الشغل، كما تمت برمجة إحداث مناطق للأنشطة التقليدية، و الحرفية من خلال تسعة مشاريع[554]، فضلا عن مشروعين لإنعاش الاقتصاد الاجتماعي، والمنتجات الجهوية[555].

وفيما يخص المحور الثالث لعقد البرنامج، تمت برمجة 19 مشروعا، ويشمل ذلك مشروعا لتعميم التعليم الأولي بالجهة، ومشروعا للتأهيل الحضري والمراكز الصاعدة، و

المشروع الثاني: إحداث وتطوير منطقة لوجستيكية جهوية رأس الما (الجهة بشراكة مع الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية).

[552] 1- دعم البحث والابتكار في المجال الرقمي (الجهة بشراكة مع المركز الجهوي للاستثمار). 2- إعداد نظام للمعلوميات الجغرافية على الصعيد الجهوي (الجهة بشراكة مع المركز الجهوي للاستثمار). أنظر نفس المرجع، ص22.

[553] - برنامج جهوي لإحداث أقطاب للصناعة التقليدية للمقاولات الصغرى والمتوسطة بالجهة وبتمويل منها.
- تنظيم معارض موضوعاتية للصناعة التقليدية بفاس (الجهة بشراكة مع غرفة الصناعة التقليدية).
- بناء مركز لتسويق المنتجات النحاسية بعين النقبي بفاس(الجهة بشراكة مع وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي).
- تثمين توسعة منطقة الصناعة التقليدية، وإحداث طريق للولوج بفاس (الجهة بشراكة مع وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي والمستفيدون).
- تنظيم المعرض الدولي للصناعة التقليدية بفاس، (الجهة بشراكة مع المستفيدون).
- إحداث مركز تجاري للصناعة التقليدية بالحاجب (الجهة بشراكة مع المستفيدون).
- تثمين قرية الصناعة التقليدية بمكناس (الجهة بشراكة مع وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي، وعمالة مكناس وجماعة مكناس والمستفيدون).
- إحداث منطقة لأنشطة الصناعة التقليدية بالحاجب (الجهة بشراكة مع المستفيدون).
انظر عقد البرنامج، مرجع سابق، ص 23.

[554] نفس المرجع، ص 28.

[555] نفس المرجع، ص 29.

أربعة مشاريع للتأهيل والمساعدة الاجتماعية، إلى جانب تسعة مشاريع لإنعاش الرياضة و الترفيه[556].

ولتثمين المجال الثقافي والمواقع السياحية، و المحافظة على الموارد الطبيعية، يسعى عقد البرنامج في محوره الرابع إلى تنفيذ 23 مشروعا، يشمل ذلك 10 مشاريع لتهيئة المدارات والمحطات السياحية، وتنمية البنيات التحتية السياحية[557]، و6 مشاريع لإحداث وتأهيل وتجهيز المؤسسات الثقافية، والاعتناء بالتراث والثقافة المحلية، فضلا عن تخصيص سبعة مشاريع للحماية من الفيضانات، والحفاظ على الموارد الطبيعية، ومكافحة التلوث في المحصلة[558].

المطلب الثاني : القطاعات الاجتماعية في برنامج التنمية الجهوية وبرامج المصالح اللامركزة وتحدي إدماج السياسات العمومية

يحيل مفهوم التنمية إلى مجموع السياسات، والبرامج القطاعية المنسجمة، والتي تهم مختلف مجالات التراب، وتفترض أيضا الأخذ بعين الاعتبار مختلف أبعاد التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، والبشرية، في إطار نطاق العيش الحالي، تظل التنمية الجهوية مؤطرة بإختيارات إستراتيجية للدولة، عبر مختلف البرامج، والسياسات القطاعية، والأهداف الأساسية، وكذا برامج التنمية الجهوية.

وإذا كان المشرع أسس لبنية قانونية للجهوية المتقدمة، و لبرامج التنمية الجهوية كآلية لتحقيق رهاناتها، فإن الجهة لا تعمل وحدها على تحقيق التنمية، وإنما هناك مؤسسات

---

[556] عقد برنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس، مرجع سابق، ص 30-31-32.

[557] نفس المرجع، ص 33-34.

[558] - برنامج الحماية من الفيضانات (فاس- مكناس وتازة)،(الجهة بشراكة مع وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء- قطاع الماء، والمكتب الوطني للسكك الحديدية، ووكالة حوض المائي لسبو والجماعات).
- برنامج معالجة بقايا الزيتون في إطار المخطط الجهوي للنفايات غير الخطرة بالجهة (الجهة بشراكة مع وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء- قطاع الماء، ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، ووزارة الطاقة والمعادن والبيئة، ووكالة حوض المائي لسبو).
- تقوية شبكة قياس جودة الهواء بالجهة (الجهة بشراكة مع وزارة الطاقة والمعادن والبيئة).
- برنامج تطهير السائل بالمدن والمراكز القروية الصاعدة بتاونات (الجهة بشراكة مع البرنامج الوطني لتطهير السائل المغرب).
نفس المرجع، ص 35-36.

أخرى تعمل من أجل نفس الهدف، أهمها المصالح اللاممركزة للوزارات داخل الجهات، والتي تملك برامج عمل خاصة بها، تسهر على إعدادها، وتنفيذها، وتتبعها فوق تراب الجهة، مما يثير تساؤلا حول التقائية هذه البرامج مع برنامج التنمية الجهوية ؟

ونظرا لتعدد المصالح اللاممركزة فوق تراب جهة فاس مكناس، وتعدد الوزارات، وبالنظر إلى أن الحكومة تركز بالأساس على قطاعات التعليم، والصحة، والطرق،من أجل تحقيق الالتقائية[559]، ارتأينا الاقتصار على برامج عمل الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس مكناس، والمديرية الجهوية للصحة، ثم المديرية الجهوية للتجهيز(الفرع الأول)، على أن نخصص الفرع الثاني للحديث عن متطلبات اندماج البرامج القطاعية والجهوية.

الفرع الأول : القطاعات الإجتماعية في برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس وبرامج المصالح اللاممركزة

تعتبر الجهة الإطار القادر على ضمان تنزيل والتقائية الإستراتيجيات، والسياسات العمومية القطاعية، فللجهة دور هام في التهيئة الترابية، وتعبئة الفاعلين الاقتصاديين، وفي هذا الإطار، ومن أجل تنزيل مقتضيات دستور 2011 المتعلقة بالجهوية المتقدمة، وتفعيلا لاختصاصات الذاتية للمجلس الجهوي المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، خاصة فيما يتعلق ببرامج التنمية الجهوية، عمل مجلس جهة فاس مكناس على بلورة برنامجه.

انطلاقا مما سبق سنحاول تحليل محتوى برنامج التنمية الجهوية، وبرامج المصالح اللاممركزة لوزارة التربية الوطنية، والصحة، والتجهيز لجهة فاس مكناس ، لرصد مدى حضور لمبدأي الالتقائية، والتنسيق في إعداد، وتنفيذ، وتتبع هذه البرامج.

[559] السيد مصطفى الخلفي الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الناطق الرسمي باسم الحكومة خلال تدخله في ندوة: المجتمع المدني والنموذج التنموي، المنظمة بتاريخ 24 يناير 2018 بمراكش.

الفقرة الأولى: التربية والتكوين في برنامج التنمية الجهوية وبرنامج الأكاديمية لجهة فاس مكناس

انخرطت جهة فاس مكناس في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة على أرض الواقع، انطلاقا من مباشرتها للعمليات التي يستلزمها إعداد برنامج التنمية الجهوية، كعقد لقاءات تشاورية لتشخيص الحاجيات، كما تنص على ذلك مقتضيات المرسوم التطبيقي المنظم للعملية، والذي يرصد الأولويات القائمة لتوجيه المشاريع المزمع إنجازها، لتخطي الإختلالات، وملاءمتها مع توجهات السياسات العمومية للدولة.

أولا. قطاع التعليم

يأتي قطاع التعليم في صدارة الأولويات والانشغالات الوطنية، إذ، تقع المدرسة في صلب المشروع المجتمعي لبلادنا، نظرا للأدوار التي تضطلع بها في تكوين مواطنات ومواطني الغد، وفي تحقيق أهداف التنمية البشرية المستدامة، ولتحقيق هذه الغاية عمدت السلطات التربوية عبر عقود طويلة إلى إقرار حملة من الإصلاحات، من أجل الارتقاء بوضعية المنظومة، ودفعها لتكون قادرة على الاستجابة لحاجيات المجتمع، ومتطلباته التنموية.

وإذا كان الإجماع حاصلا حول عدم قدرة التجارب الإصلاحية المتعاقبة على تحقيق الغايات المنشودة على الوجه المطلوب، فإن من أوجه هذا العجز، غياب تصور واضح لدور حقيقي وفعال لباقي المتدخلين والشركاء في إبداع، وتنزيل خطط الإصلاح وبرامجه، حيث اتسمت مساهمة الفاعلين الاجتماعيين، والسياسيين، والاقتصاديين، والهيئات المنتخبة على وجه الخصوص بضعف، وتردد، وغياب الرؤية الواضحة، والمنسجمة.

مما سبق، وجب على الجهة أن تعي الأدوار المتقدمة التي أناطها المشرع بها للنهوض بالتنمية الاقتصادية، والإجتماعية، والثقافية، من أجل فتح نقاش عميق ومتقدم حول منظومة التربية والتكوين بالجهة، يساهم فيه كل الفاعلين والمتدخلين، نقاش لا يقف عند حدود تشخيص الواقع وتوصيفه، بل يسعى بالدرجة الأولى إلى تعبئة حقيقية تمكن من بناء شراكات متقدمة تمكن من النهوض بمنظومة التربية والتكوين على المستوى الجهوي.

لذا سنتطرق لبرنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس أولا، ثم لبرنامج الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين بالجهة ثانيا.

1- برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس 2017-2022:

سجل التشخيص الذي قامت به جهة فاس مكناس أثناء إعداد برنامج تنمية الجهة، حالة من الخصاص الحاد في الموارد البشرية، وفي التجهيزات التربوية لتراب الجهة، كما أن هذه الأخيرة تحتل مرتبة مهمة على المستوى الوطني، فيما يخص تمدرس الأطفال ما بين 7 و 12 سنة، إذ، بالمقارنة مع النتائج المسجلة على الصعيد الوطني، نلاحظ أن أطفال الجهة أقل إقبالا نسبيا على التمدرس سواء عند الذكور أو الإناث، وكذلك بوسطي الإقامة، كما كشف التشخيص على أن التعليم الأولي يهيمن عليه في جهة فاس مكناس التعليم التقليدي، ذو الجذور الممتدة في تاريخنا.

فيما يخص نسبة الأمية، فحسب الأرقام التي توصل إليها الإحصاء العام الأخير، فإن نسبة الأمية وصلت بالجهة إلى 34.7% لدى السكان الذين تزيد أعمارهم عن 10 سنوات، مما يعني أن ثلث هؤلاء السكان أميون.

كما كشف التشخيص كذلك، فيما يخص التعليم العالي، عن إكراهات هيمنة الشعب الأدبية، حيث أن غالبية الطلبة (68734 طالب)، بنسبة 67% من مجموع الطلبة لا يتابعون تعليمهم العالي في الشعب العلمية.

إذا كانت نسبة الطلبة في جهة فاس مكناس يمثل 23% من مجموع الطلبة المسجلين بالجامعات المغربية، فإن نسبة الطلبة في الشعب غير العلمية تمثل 67% من طلبة الجهة، و15% من مجموع الطلبة على الصعيد الوطني، وإذا استمرت هذه الظاهرة في السنوات المقبلة، فإن من شأنه أن يحدث نوعا من اللاتوازن بين العرض والطلب في سوق الشغل.

وقد حدد برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس2017-2022 المشاريع التالية لإحداثها بتراب الجهة:

- تحديث المدارس: من خلال فك العزلة والتزويد بالماء الصالح للشرب، والمرافق الصحية، والكهرباء، وذلك بمشاركة مجموعة من الشركاء.
- تعميم الإعداديات والمدارس المجتمعية، والمدارس الداخلية، والحافلات المدرسية في المراكز الرئيسية.
- تعميم التعليم الأولي.
- تعميم المعدات والوصول إلى الانترنيت في المدارس العمومية.
- تطوير المؤسسات الجامعية من خلال تحسين البيئة المعيشية، وتوحيد الميثاق المرئي.
- تطوير الحي الجامعي أكدال مجهز ومنفتح على المدينة، مع إنشاء متحف الجامعة، ومكتبة، ووسائل الإعلام، والخدمات المخصصة للطلاب .
- توسيع الكلية المتعددة التخصصات بتازة (جامعة سيدي محمد بن عبد الله).
- إحداث قطب جامعي بعين شكاك.
- إحداث الكلية المتعددة التخصصات بتاونات.
- إحداث كلية الرياضة بجامعة مولاي إسماعيل.

2- الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس - مكناس.

في إطار اللامركزية، تنشط الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين في ميدان التعليم، ولتحقيق الالتقائية في برنامج عمل الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، وبرنامج التنمية الجهوية للجهة، تعتمد الأكاديمية الجهوية على المقاربة التشاركية في إعداد البرامج، والمشاريع المراد إنجازها على تراب الجهة.

وتظهر المقاربة التشاركية، والمقاربة المنسجمة أساسا في برنامج تعميم وتطوير التعليم الأولي، الذي يشكل أحد أهم أولويات الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس-مكناس، حيث تعتزم مواصلة جهودها في هذا الإطار بتعاون مع مختلف الشركاء الجهويين الوطنيين والدوليين، لأجل تحقيق الأهداف المرسومة في مخطط العمل السنوي للأكاديمية.

وانسجاما مع المرجعيات الوزارية المؤطرة، لا سيما الدليل المسطري الذي ينظم ويؤطر العمليات الخاصة بإبرام اتفاقيات الشراكة بين الأكاديمية الجهوية، والمديريات الإقليمية، وجمعيات المجتمع المدني المكلفة بتدبير أقسام التعليم الأولي المدمجة، والتي يكون موضوعها تقديم دعم لهذه الجمعيات، وفق قواعد حكامة جيدة تقوم على المردودية، والنجاعة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، ومحددة بأهداف وغايات واضحة المعالم.

إن الأكاديمية عازمة بالتنسيق مع شركائها بالجهة على بذل جهد مضاعف في هذا الصدد، وذلك بتعاون مع مختلف المتدخلين وبشراكة فاعلة ومتفاعلة، لا سيما في مجال التعليم الأولي، ووضع خارطة طريق والاتفاق على حشد كافة الجهود، من أجل الانخراط والمساهمة في تطوير وتعميم تعليم أولي بالجهة يكون جيدا ومتكافئا.

وقد تم توقيع عدة اتفاقيات شراكة في إطار تفعيل العقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس مكناس، وتوسيع وتحسين العرض الجامعي بالجهة، وتهم الاتفاقية الأولى الموقعة بين أكاديمية فاس مكناس والجهة، برنامج تعميم وتطوير التعليم الأولي.

ومن ضمن أهداف عقد البرنامج يأتي تقليص العجز الاجتماعي، والتفاوتات الترابية ضمن أبرز الأولويات، وذلك من خلال اعتماد برنامج التعليم الأولي.

وفي إطار تنزيل برنامج عمل الأكاديمية على أرض الواقع، وخاصة فيما يتعلق بالتعليم الأولي، حيث سيتم استغلال ما يفوق 186 حجرة دراسية وتأهيلها لهذا الغرض، وبناء فضاءات جديدة لاستيعاب المقبلين على التمدرس في هذا الإطار، بالاضافة إلى التوسيعات التي ستعرفها العديد من المؤسسات، وتعويض البناء المفكك، ناهيك عن تنظيم دورات تكوينية للمعنيين بالأمر، كل ذلك حسب الأولويات ومتطلبات المديريات الإقليمية.

وفي احترام تام ومنسجم للعناصر المؤطرة لمشروع برنامج العمل وميزانية الأكاديمية، تلك العناصر التي تم اختصارها في عدة عناصر منها :

- ✓ أجرأة مشروع تعميم وتطوير التعليم الأولي، كرهان لتحقيق نسبة 67% لسنة 2021 ، تمهيدا لتعميمه بالتدرج في أفق 2027 .

- ✓ توسيع العرض المدرسي، والعناية بجاذبية المدرسة بكل مرافقها، وترشيد تدبير الرأسمال البشري، بهدف محاربة الاكتظاظ وتوفير ظروف الاشتغال والتحصيل والإيواء.

وقد وصلت نسبة تمدرس الأطفال 4- 5 سنوات خلال الموسم الدراسي 2019/2020 بأكاديمية جهة فاس - مكناس 60,7 %.

وأمام التحديات المطروحة أمام تطوير وتعميم التعليم الأولي بالجهة في المجالين الحضري والقروي، وآفاق تطويره وتعميمه وفق استراتيجية محددة، حيث تأمل الأكاديمية لتحقيق تغطية تصل 67 % برسم الموسم الدراسي 2022/2021 ، على أمل بلوغ تعميم التعليم بهذا القطاع بنسبة 100 % بحلول 2027 – 2028 .

تهدف المقاربة التشاركية التي تنهجها الأكاديمية مع المتدخلين، والفاعلين، والمهتمين بالتعليم الأولي بمختلف أصنافهم، إلى تنزيل البرنامج الوطني لتعميم، وتطوير التعليم الأولي خاصة بالمجال القروي والشبه الحضري (في الجوانب المتعلقة بتكوين المربيات والمربين، وفتح وتجهيز الأقسام للتعليم الأولي، وبناء حجرات...) والجهود التي تبذلها، خصوصا في مجال التعليم الأولي والدعم الاجتماعي، وتوسيع العرض المدرسي، ومن تم نجاح ورش التعليم الأولي، ونجاح قطاع التعليم برمته.

وعلى غرار الاتفاقية الإطار للشراكة والتعاون بين وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ووزارة التربية الوطنية والتكوين المهني، والتعليم العالي والبحث العلمي، والهادفة إلى دعم التعليم الأولي، بالأوساط القروية الهشة وذات الخصاص، لا سيما فيما يتعلق بتوسيع العرض التربوي لفائدة أطفال الفئة العمرية 4 – 5 سنوات، بحيث أن وزارة الداخلية ستكمل بموجب هذه الاتفاقية بناء 10 آلاف وحدة للتعليم الأولي، وتأهيل 500 وحدة أخرى بالمناطق القروية الهشة وذات الخصاص، مع المساهمة في تغطية نفقات تسييرها لمدة سنتين اثنتين.

ثانيا: التكوين المهني

يعتبر التكوين المهني ركيزة أساسية من الركائز المعتمدة في تثمين الرأسمال البشري، ويعد عنصرا هاما ضمن الرؤية الإستراتيجية للإصلاح 2015-2030 التي بلورها المجلس الأعلى للتربية و التكوين والبحث العلمي، نظرا لدوره الرئيسي في توفير اليد العاملة المتخصصة، المكونة علميا، ومهنيا في مختلف القطاعات الاقتصادية.

وقد تبنت الدولة مند عدة سنوات مجهودات كبيرة للرفع من عرض التكوين وتنويع أنماطه، ويدخل في اختصاصات مجموعة من المؤسسات، بحيث ستهتم بالبرامج المعدة من طرف مجلس جهة فاس مكناس، خاصة وأن ضمن الاختصاصات الذاتية لمجلس الجهة، وفقا للقانون التنظيمي 111.14، المتعلق بالجهات نجد: إحداث مراكز جهوية للتكوين، ومراكز جهوية للتشغيل، وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل. وكذلك تلك البرامج المعدة من طرف الأكاديمية الجهوية لجهة فاس مكناس.

وتضم مراكز التكوين المهني التي تنتمي لجهة فاس – مكناس عددا مهما من المتدربين، حيث ارتفع عدد المتدربين في مؤسسات التكوين المهني في جهة فاس مكناس في سنة 2015-2016 إلى 47789 مستفيد، من أصل 93527 مستفيد، ويأتي التكوين الأساسي في المرتبة الأولى متبوعا بالتكوين التأهيلي، والذي يستفيد منه 4872 شابا، ثم 3399 مستفيد من التكوين عبر التدرج المهني، وتساهم 199 مؤسسة للتكوين المهني الخاص في تكوين 7652 مسجل .

جدول رقم 1 : مؤسسات التكوين المهني وعدد المسجلين بها حسب الفاعلين

برسم سنة 2015-2016

نوع التكوين	الفاعلين	عدد المؤسسات	عدد المسجلين
التكوين الأساسي والتكوين بالتمرس المهني	مكتب التكوين المهني و انعاش الشعل	37	3003
	وزارة السياحة	2	342
	وزارة الشباب والرياضة	9	184
	وزارة الصناعة التقليدية	4	288
	وزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك	1	90
	وزارة الفلاحة	8	888
	وزارة الداخلية	1	20
	التعمير	1	60
	الخاص	199	7652
المجموع		262	39527
التكوين بالتدرج المهني	الجمعيات	2	563
	وزارة الفلاحة	6	606
	CFAINTRA-ENTREPRISE	6	543
	وزارة الصناعة التقليدية	8	654
	وزارة السياحة	1	100
	الإنعاش الوطني	7	933
المجموع		30	3399
التكوين التأهيلي	مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل	35	4368
	وزارة العدل	3	504
المجموع		38	4872
مجموع جهة فاس مكناس		287	47798

المصدر : التقرير الخاص بالتشخيص الترابي للجهة (المرحلة الأولى).

كما هو مبين أعلاه،تضم جهة فاس مكناس 77 مؤسسة تابعة للمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل، إذ بلغ عدد المسجلين في سنة 2015-2016، 34371 متدرب، 30003 منهم في التكوين الأساسي موزعين على 37 مؤسسة، و 4872 متدرب في التكوين التأهيلي في 35 مؤسسة.

ويبين الجدول أسفله توزيع المتدربين في السنة الدراسية 2015-2016 على مختلف التكوينات في مختلف أقاليم الجهة .

ومن أصل 58 معهد عالي للتكنولوجيا التابع للمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل، توجد أربع مؤسسات بالجهة، وهي:

- معهد التكنولوجيا التطبيقية النرجس- فاس.
- معهد التكنولوجيا للنسيج الأدارسة – فاس.
- معهد التكنولوجيا التطبيقية مكناس- كباب.
- معهد التكنولوجيا بتازة.

جدول رقم 2: عدد المتدربين في مؤسسات التكوين المهني

2013-2012	المجموع	التقني متخصص	التقني	التأهيلي	التخصص
الحاجب	758	56	260	284	158
افران	851	355	310	135	61
مكناس	7483	2254	2826	1884	519
بولمان	464	55	98	226	85
فاس	10416	3612	3689	2190	925
صفرو	1795	435	524	653	183
تاونات	1122	112	201	692	117
تازة	2190	603	585	497	232
مجموع جهة فاس مكناس	25079	7482	8766	6561	2270
المجموع الوطني	224987	69157	75069	59611	21150
حصة جهة فاس مكناس	11%	11%	12%	11%	11%

المصدر:الدليل الخاص بإحصائيات المغرب

في سنة 2012 – 2013 احتضنت مؤسسة التكوين المهني 224987 متدرب، منهم 2507.9 بجهة فاس مكناس، وذلك بنسبة 11 % ، وفي الموسم الدراسي 2015-2016 ارتفع هذا العدد داخل الجهة ليصل إلى 47798 متدرب بنسبة زيادة بلغت 90.6 % خلال ثلاث سنوات دراسية.

أصبح التكوين بالتدرج قاعدة عوض التكوين الأساسي، إذ يمكن المتدرب من مواجهة العالم المهني، وخاصة عبر التأطير من قبل مهنيين متخصصين، وبفتح مسالك تربوية بين التكوين المهني والتكوين الأكاديمي، ستتاح فرصة أخرى للدراسة لفائدة خريجي مؤسسات التكوين المهني من أجل الحصول على شهادات جامعية.

فالتكوين بالتدرج عادة ما يتم داخل المقاولات، مما يقلص كلفة التكوين عبر تقليص الاستثمارات في مؤسسات التكوين ذات الصلة.

إن مشروع تصور الجهة حول التربية والتكوين، تم إعداده وفق مقاربة تشاركية تميزت بتنظيم لقاءات تشاورية متعددة مع مختلف الفاعلين والمتدخلين، وذلك بتنسيق مع القطاعات الثلاثة المكونة للمنظومة، وأيضا تم تنظيم لقاءات مع رؤساء الجماعات الترابية بالجهة، وتنظيم زيارات ميدانية لأقاليم الجهة، بالإضافة إلى الاطلاع على التجارب الدولية في التدبير الجهوي للتعليم.

وقد تضمن برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس عدة مشاريع تهم قطاع التكوين المهني، والشغل وهي كالآتي:

- مساهمة الجهة في تمويل إنشاء "مرصد الشغل "، والمرافق الجديدة، أو المؤسسات في إطار شركات مع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.
- وبهدف تعزيز القطاعات التي توفر للجهة مزايا نسبية، وتنويع الأنشطة لابد من تخريج وتكييف التكوين مع حاجيات المقاولات، خاصة في عدة قطاعات يتعين تطويرها:
- الطاقة المتجددة والنجاعة الطاقية

- الاقتصاد الرقمي.
- حرف الصناعة التقليدية.
- السياحة، المطاعم، والتنشيط.
- إدارة، وتسويق، وترويج منتجات، وخدمات الاقتصاد الاجتماعي.
- هياكل السيارات، والآلات الزراعية.
- البرنامج الجهوي لتطوير والتدرب المهني المتصل في المناطق القروية (في مجالات السياحة، والاقتصاد الاجتماعي).
- برنامج بناء مراكز التكوين المهني في صفرو، ومكناس، وتازة.
- إنشاء مراكز للتكوين المهني في أغواري، وسبع عيون

كما تضمن عقد البرنامج بين الدولة و الجهة مجموعة من البرامج، والمشاريع، لتعزيز التكوين المهني وإنعاش الشغل، وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل بمساهمة الجهة والشركاء (القطاعات الوزارية، والمؤسسات العمومية) كالتالي[560]:

- وضع تدابير للدعم الاجتماعي للمتمرنين في التكوين المهني، خاصة المنحدرين من عائلات معوزة، والعالم القروي بمساهمة الجهة بمبلغ 60.00 مليون درهم.
- إحداث معهد للتكوين في مهن الماء، والتطهير، والبيئة (بمساهمة الجهة بمبلغ 30.00 مليون درهم، وزارة التربية الوطنية 61.00 مليون درهم).
- تكوين الشباب في المجال الفلاحي (مساهمة الجهة بمبلغ 9 مليون درهم، ووزارة الفلاحة ب مبلغ 9 مليون درهم).
- تأهيل وتوسيع معهد التكنولوجيا التطبيقية، والمعهد العالي للتكنولوجيا التطبيقية تخصص التدبير بطريق اموزار بفاس.
- تأهيل معهد التكنولوجيا التطبيقية بتازة.
- إحداث مرصد جهوي لتنمية الكفاءات، والتأهيل لسوق الشغل.

[560]- عقد البرنامج بين الدولة و الجهة ، مرجع سابق، ص 26- 27.

يتضح مما سبق، أن جهة فاس مكناس تحاول قدر جهدها البحث عن تحقيق التقائية برامجها في قطاع التربية والتكوين، مع برامج الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لنفس الجهة، وذلك بإشراك هذه الأخيرة في تحديد الحاجيات، ووضع اليد على مكامن الاختلالات، وذلك وفق مقاربة تشاركية .

الفقرة الثانية: الصحة و التجهيز في البرامج الجهوية

تتميز مستويات التنمية بين الجهات بتباينها الكبير، وذلك راجع إلى محدودية أثر السياسات الترابية التي تعاقبت على المجال المغربي منذ الاستقلال، جهة فاس- مكناس لم تحد عن هذه الخاصية، ولم تشكل الاستثناء، وهو الأمر الذي يمكن رصده بالملاحظة من خلال العزلة التي تعيشها خاصة بالمناطق الجبلية، وكذلك المسافات البعيدة التي يجب قطعها للوصول إلى المستوصفات والمستشفيات، الشيء الذي رصدته مجموعة من التقارير الرسمية لبعض المؤسسات الدستورية، كالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في إحالاته الذاتية، وكذلك بالنسبة للمندوبية السامية للتخطيط في إحصائياتها وتقاريرها.

من هذا المنطلق سنتطرق للسياسات الجهوية، والقطاعية في المجال الصحي "أولا"، ثم قطاع التجهيز وخاصة الطرق " ثانيا".

أولا: السياسات الجهوية و القطاعية في المجال الصحي لجهة فاس- مكناس

يعتبر الحق في الصحة من حقوق الإنسان الأساسية، ونظرا للحاجة إلى تحسين جميع الجوانب المتعلقة بالصحة، وتصويب كافة الإختلالات التي ميزت هذا القطاع، يتعين وضع تدابير بهدف تلبية احتياجات السكان من حيث إمكانية الحصول على الرعاية الطبية، وتعزيز البرامج الصحية.

1. المديرية الجهوية للصحة لجهة فاس- مكناس

المديرية الجهوية للصحة مصلحة لا ممركزة لوزارة الصحة فوق تراب جهة فاس- مكناس، تنشط في ميدان الصحة، بتوفير البنيات التحتية من مستوصفات، ومستشفيات، ودور الولادة، وتوفير الموارد البشرية والطبية، وشبه الطبية، وكذلك تجهيز المرافق الصحية بمختلف التجهيزات الصحية.

ويتمثل العرض الصحي الذي تقدمه هذه المديرية في ما يلي:

جدول رقم 3: التقطيع الصحي والساكنة لسنة 2019 لجهة فاس – مكناس

	حضري	قروي	المجموع
عدد الأقاليم	-	-	9
عدد الدوائر	-	27	27
عدد المناطق الصحية	39	93	132
عدد الجماعات	39	160	199
عدد القطاعات الصحية	114	163	277
الساكنة	2734664	1642622	4377286

المصدر: المديرية الجهوية للصحة

جدول(رقم 4) يبين بنيات الرعاية الصحية

بنيات الرعاية		عدد الجماعات
مركز حضري 2		22
مركز حضري 1		92
مركز قروي 2		55
مركز قروي 1		108
مستوصف قروي		138
المجموع	حضري	114
	قروي	301
	حضري+ قروي	415

نلاحظ من خلال الجدول أعلاه، أن جهة فاس- مكناس،في حاجة ماسة إلى المزيد من المراكز الصحية والمستوصفات، نظرا لشساعتها وللخصاص الذي تعرفه في هذا الجانب، وكذا للصعوبات التي تتكبدها الساكنة القروية للوصول إلى المستوصفات القروية،

والتي تعاني بدورها من خصاص سواء من حيث الأطقم الطبية، أو التجهيزات، مما يؤكد معه أن دور الجهة لازال محدود في هذا الجانب.

جدول رقم 5: عدد المستشفيات و الأسرة المتوفرة

الفئة	المستشفيات		الاسرة الصالحة
	العدد	الأسرة المتوفرة	
المستشفيات الإقليمية	3	715	688
المستشفى الجامعي للطب النفسي	1	87	87
مستشفيات جهوية	3	702	572
مستشفيات الطب النفسي الجهوي	0	0	0
Centre d'oncologie	2	37	37
مستشفى اقليمي	10	1552	1479
مستشفى الطب النفسي الإقليمي	0	0	0
مستشفيات القرب	2	81	41
المجموع	21	3174	2904

المصدر : المديرية الجهوية للصحة فاس- مكناس

جدول رقم 6 : بنيات الدعم

مركز تشخيص أمراض السل	10
المركز المرجعي للصحة الإنجابية	7
المختبر الصحي العمومي	7

يمثل الجدول التالي (رقم 7) الموارد البشرية و الطبية المتوفرة بالجهة

		مستشفى جهوي	شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الاولية			المستعجلات	شبكة المؤسسات السوسيوطبية	المجموع
			حضري	قروي	المجموع			
الاطر الطبية	الطب العام	132	225	137	362	0	9	503
	الطب الاختصاصي	1098	75	10	85	0	4	1187
	مجموع الاطباء	1230	300	147	447	0	13	1690
	جراحة الاسنان	12	20	1	21	0	11	44
	الصيادلة	15	0	0	0	0	0	15
	مجموع الاطر الطبية	1257	320	148	468	0	24	1749
الاطر شبه الطبية	ممرضون	1161	369	424	793	0	8	1962
	مولدات	319	192	205	397	0	5	721
	اخرون	1304	316	73	389	0	14	1707

المصدر: المديرسة الجهوية للصحة لجهة فاس مكناس

وتبرز الالتقائية في برامج السياسات الصحية بالجهة من خلال التوقيع على مجموعة من الاتفاقيات بقيمة إجمالية تناهز 1.42 مليار درهم، من أجل تعزيز العرض الصحي في جهة فاس مكناس، وتأهيل قطاع الصحة، حيث تم التوقيع على هذه الاتفاقيات من قبل والي الجهة، وعامل فاس، ومجلس جهة فاس،والمديرية الجهوية للصحة، وشركاء آخرين.

وتهم هذه الاتفاقيات التي تعزز العرض الصحي بعمالات وأقاليم الجهة، مشاريع بناء وتجهيز وإعادة تأهيل مجموعة من المنشآت الصحية.

إن التوقيع على هذه الاتفاقيات يجسد مقاربة تشاركية بين مختلف الأطراف من أجل تجاوز الخصاص القائم، حيث أن قطاع الصحة أصبح اليوم في صلب اهتمامات الجميع، بعدما أظهرت جائحة كورونا الإكراهات، والصعوبات التي تواجه القطاع ميدانيا.

2. برنامج التنمية الجهوية فاس- مكناس

يتبين من قراءة المؤشرات الكمية التي تضمنها تقرير التشخيص الجهوي على مستوى قطاع الصحة، الخصاص الكبير في التأطير الطبي، كما سجل نقصان عروض الخدمات الطبية، والتجهيزات، إذ تصل نسبة التأطير الصحي إلى 44 طبيبا لكل 100 ألف مواطن، ويصل هذا المؤشر إلى أدنى مستوياته بإقليم تاونات، حيث سجل 14 طبيبا لكل 100 ألف مواطن، مقابل 69 طبيبا لكل100 ألف مواطن بعمالة مكناس، مما يبين التوزيع غير المتوازن، وغير المتكافئ للعرض الصحي، حيث يتوفر إقليم فاس على 713 من الأطباء، و 722 من الجهاز شبه الطبي العمومي، و395 هيئة التمريض، ومكناس تتوفر على 575 من الأطباء (العمومي والخاص)، و 1153 (الجهاز شبه الطبي العمومي) و681 (هيئة التمريض)، بينما تبلغ هذه النسبة في كل من بولمان، وصفرو على التوالي 75 من الأطباء في بولمان، و 81 في صفرو، و 235 (الجهاز شبه الطبي في مكناس و 237 بصفرو) و 395 هيئة التمريض ببولمان، و 139 بصفرو[561].

[561]- المصدر وزارة الصحة لسنة 2013

وبهدف القضاء أو على الأقل التقليص من الضعف الحاصل في العرض الصحي بجهة فاس – مكناس، فقد حدد برنامج التنمية الجهوية 2017-2022 المشاريع التالية، من أجل تنفيذها، والتي تم الاتفاق عليها وفق مقاربة تشاركية أثناء إعداد هذا البرنامج:

- إيجاد خدمات متجولة (الرعاية الصحية).
- دعم واقتناء معدات المستشفى المتنقل.
- تحسين فرص الحصول على الخدمات الأساسية في الوسط القروي من الصحة .
- إضافة إلى أربع مشاريع تتعلق بالعقد البرنامج وتخص:

✓ بناء وتجهيز مستشفى القرب ببولمان بغلاف مالي قدره 1110 مليون درهم بشراكة بين الجهة، ووزارة الصحة.

✓ بناء وتجهيز مستشفى إقليمي بمولاي يعقوب، بغلاف مالي 240 مليون درهم، وبطاقة استيعابية تصل إلى 120 سرير.

✓ بناء وتجهيز مستشفى إقليمي للقرب بتاهلة بإقليم تازة بغلاف مالي 100 مليون درهم.

✓ بناء وتجهيز مستشفى إقليمي القرب بجماعة عين تاوجطات بإقليم الحاجب بغلاف مالي 50 مليون درهم، وتبلغ الطاقة الاستيعابية بكل واحد من هذه المستشفيات 45 سرير.

ووقعت ست (6) اتفاقيات في إطار الشراكة والتعاون، تهم بناء وتجهيز أربعة مراكز استشفائية إقليمية، بكل من فاس، وصفرو، وتاونات، بكلفة مالية تبلغ 200 مليون درهم، فضلا عن بناء مستشفى جديد بمنطقة بنسودة بغلاف إجمالي قدره 200 مليون درهم .

كما تم التوقيع على اتفاقية تتعلق بإعادة تأهيل البنية التحتية للمنشآت الصحية بإقليم إفران، وأخرى تهم توسعة المركز الاستشفائي ابن الحسن بفاس، الخاص بالأمراض العقلية والنفسية بغلاف مالي 30 مليون درهم.

ولمواجهة الحالات الحرجة لمرض " كوفيد 19 " بعمالات وأقاليم جهة فاس – مكناس، تم التوقيع على اتفاقية تخص تجهيز وتعزيز البنية التحتية لمستشفيات الجهة بأسرة إنعاش مجهزة بمصادر الأوكسجين، بغلاف إجمالي قدره 40 ميلون درهم.

ثانيا: السياسات القطاعية و الجهوية في قطاع التجهيز

يرتبط تحقيق التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، بفك العزلة، وتعزيز البنيات التحتية، وفتح قنوات الربط مع وجهات متعددة، بما يحقق الشروط والاستجابة للحاجيات الضرورية، وبمدى وجود شبكة طرقية قوية، تختصر الكثير من المشاكل والمصاعب، حيث تعتبر الطرق بمثابة الشرايين الرئيسية للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، لاسيما المسالك الطرقية بالعالم القروي، والتي تعد تحديا حقيقيا أمام الوضعية الصحية التي تعيشها عدة مناطق وقرى، ظلت لحد الآن خارج زمن عجلة التنمية، التي تدور، لكن ببطء لا يساير الدينامية الديموغرافية والسكانية، والتحولات الاجتماعية، وحاجيات المواطنين، وهو الأمر الذي وقف عليه التقرير الخاص بالتشخيص الترابي لجهة فاس – مكناس، والذي خلص إلى أن إشكالية العزلة مطروحة من حيث صعوبة التنقل بالنسبة لبعض المناطق في الجهة، خاصة جزء من المناطق الجبلية التي تغطي نصف الجهة، حيث إن عددا كبيرا من أقاليم الجهة تعاني من مشكل العزلة، ومشكل البعد عن الطريق المعبدة، وهو ما يتبين في الجدول التالي:

جدول رقم 8: طول المسافة الفاصلة بين الطرق المعبدة في جهة فاس- مكناس

العمالة أوالإقليم	يولمان	الحاجب	فاس	افران	مكناس	مولاي يعقوب	صفرو	تاونات	تارة
المسافة بالكيلومتر	3,6	1,3	0,3	2,1	0,8	1,4	2,5	3,5	3,9

المصدر: برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس – مكناس 2017-2022

وبناء على التشخيص الترابي أعد برنامج التنمية الجهوية للجهة البرامج التالية:

- الطريق السريع الحاجب – أزرو –خنيفرة،
- الطريق السريع أزرو – افران – بولمان،
- تعزيز الربط الطرقي تاونات أكنول، و تاونات تازة .
- مخرج مولاي يعقوب من الطريق فاس – مكناس.
- تعزيز محور غرسيف– ميسور ميدلت.
- تقوية الطريق المباشر فاس – الحاجب.
- تعزيز طريق صفرو، بولمان ميسور ميدلت.
- ربط ميشليفن و كيكو.
- طريق السريع فاس مكناس.
- الطريق السريع الحاجب المهايا.
- تطوير و توسيع الطرق، و المنشآت الفنية لإقليم تاونات.
- ربط تاونات وشفشاون.
- ربط تازة مرموشةوزايدة.
- تهيئة الطريق الوطني رقم 8 بين فاس مكناس .
- برنامج توسيع الطريق الجهوي لإقليم تازة
- تعزيز الطريق الوطنية رقم 4 بين فاس و سيدي قاسم[562].
- البرنامج الجهوي لفك العزلة عن الوسط القروي

وقد كانت بعض هذه البرامج، والمشاريع موضوع عقد البرنامج بين الدولة والجهة[563]

بالنسبة للمديرية الجهوية لوزارة التجهيز والنقل واللوجيستيك والماء، لجهة فاس – مكناس، فتهدف إلى المحافظة على الرصيد الطرقي، وتكييف الشبكة الطرقية مع تطور حركة السير، وتوسيع الشبكة الطرقية وقد تمت برمجة المشاريع التالية:

[562]- للاطلاع على باقي المشاريع أنظر ص 131 و 133 من برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس - مكناس .
[563]- عقد البرنامج 2020 – 2022، ص، 23.

جدول رقم 9: حصيلة المشاريع الطرقية لسنة 2019

العمالة /الإقليم	الطول ب كلم	التكلفة بمليون درهم	حالة تقدم الأشغال	الفجوة %
فاس	28	92.2	100%	0
مولاي يعقوب	83	111.7	100%	0
بولمان	292.5	266	100%	0
صفرو	154.4	134.3	100%	0
تاونات	393	645	96%	4%
تازة	283	324	92%	8%
مكناس	176	200	88%	12%
الحاجب	145	113	92%	8%
افران	122	88	93%	7%
الجهة	1676.9	1911.2	95%	5%

المصدر المديرية الجهوية للتجهيز و النقل.

حصيلة الإنجازات لسنة 2019، برنامج عمل 2020، وأفاق 2020- 2021

جدول رقم 10: برنامج تقليص الفوارق الترابية و الاجتماعية بالعالم القروي 2017-2022

(البرنامج الأولى)

العمالة / الإقليم	الطرق	الكلفة بألف درهم
	الطول ب كلم	
فاس	24.30	30.000
مولاي يعقوب	136.10	120.200
مكناس	202.10	163.250
الحاجب	143.00	96.700
افران	90.00	89.350
صفرو	178.00	121.400
بولمان	283.00	198.192
تازة	137.00	296.058
تاونات	264.00	360.000
مجموع جهة فاس مكناس	1458	1460.150

المصدر: المديرية الجهوية لجهة فاس مكناس

جدول رقم 11: المشاريع الممولة في إطار الشراكة

العمالة/ الإقليم	عدد المشاريع	المبلغ ب (K DH)	حصيلة الوزارة ب (K DH)	حصة الشركاء ب (K DH)
فاس	4	441183	231186	175999
مكناس	6	70050	28002	42054
افران	2	121227	6735	4480
صفرو	4	85625	61.625	29426
بولمان	2	320000	185501.1	13501
تازة	3	561500	481198	120290
تاونات	7	188564	20000	168565
المجموع	28		847249.1	554315

المصدر : المديرية الجهوية للتجهيز لجهة فاس –مكناس (اتفاقية الشراكة)

يتبين من الجدول أعلاه، أن المديرية الجهوية للتجهيز، قد قلصت من حجم ميزانية إنشاء الطرق ب 554315 مليون درهم، والتي تمثل حصة الشركاء في إنجاز هذه المشاريع، أي أنه لو لم تقم بهذه الشراكات لأثقلت ميزانياتها بمصاريف أكثر.

يتضح مما سبق، أن المشرع المغربي حاول أن يفرض على المجلس الجهوي عند إعداده لبرنامج التنمية الجهوية، نوعا من التدبير التشاركي والمندمج للقيام بلقاءات تشاورية، تضم جميع الفاعلين على مستوى تراب الجهة، وذلك بغية تحقيق التقائية السياسات، والبرامج، والمشاريع المبرمجة على تراب الجهة، لكن بالمقابل، لا نجد هذه الإلزامية عند وضع البرامج القطاعية فوق تراب الجهة، بل إن بعض القطاعات تتفادى التعامل مع المجالس المنتخبة تحت ذريعة الابتعاد عن التجاذبات الانتخابية، وما يفسر ذلك ربما هو تصرفات بعض المنتخبين، الذين ينسبون لأنفسهم جل المشاريع المنفذة في دائرة انتخابهم.

الفرع الثاني: تفعيل الالتقائية على مستوى الجهة وتحدي إدماج السياسات العمومية

طبقا لدستور 2011 والقانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، أضحت الجهات تتمتع باختصاصات واسعة في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، غير أن نجاح اللامركزية والجهوية لا يتوقف فقط على حجم المهام الممنوحة للمجالس، والمسؤوليات المنوطة بها، بل إن هذا النجاح يتوقف بالأساس على نطاق الوسائل المادية، والبشرية المرصودة للجماعات الترابية، وعلى التنسيق المفروض أن يكون بين هذه الجماعات الترابية، وباقي المؤسسات التي تشتغل فوق تراب الجهة، وخاصة المصالح اللاممركزة، لأنها تنشط في قطاع واحد في إطار اللاتركيز، بينما الجماعات الترابية لها أنشطة متعددة.

الفقرة الأولى: تحقيق التقائية البرامج: المقاربات والتحديات

يمثل انطلاق مسلسل الجهوية المتقدمة منعطفا هاما في المسار السياسي، والديمقراطي، والتنموي بالمغرب، ولعل أبرز علاجات اختلالات تدبير السياسات العمومية الترابية هو جعل السلطة المركزية تتبنى التقائية السياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي قصد تلبية احتياجات مواطنيها المتعددة، وذلك في منأى عن أي نظرة ارتجالية في تدبير الشأن العام الجهوي، التي قد تقف حاجزا أمام تكريس التنمية الترابية الناجعة.[564]

تعد التقائية السياسات العمومية الترابية المرتبطة بمجموعة من السياسات العمومية القطاعية، والتي تؤثر فيها بأشكال مختلفة[565]، إحدى التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق الثروات، وقبل أجرأة هذا الاندماج في برامج ومشاريع محددة، يجب أولا استحضاره على مستوى الاستراتيجيات والبرامج التنموية، سواء على المستوى الوطني أو الترابي.

---

[564] أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري - قراءات متقاطعة -، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص، 108

[565] - محمد بوكطب، نور الدين الحجاجي، السياسات العمومية اللامركزية واللاتمركز: الميدان والوسيلة، مجلة العلوم السياسية، العدد الأول، شتاء- ربيع 2016،ص، 47

وتبرز أهمية الالتقائية في التنسيق بين المشاريع التي تخطط لها القطاعات الوزارية، والمشاريع التي تبرمجها الجماعات الترابية، وكذا مؤسسات المجتمع المدني بهدف تحقيق تناسق، واندماج، وتكامل، فيما بين المشاريع، انطلاقا من حاجيات الساكنة المحلية.

وفي هذا الإطار أكد السيد رئيس الحكومة المغربية[566] على أن هناك إشكالية على مستوى الالتقائية، بين الإدارات والقطاعات الحكومية، مبينا أن " الانسجام، والالتقائية، والاندماجية هي مستويات ضرورية، ويجب العمل بمقتضاها معا، وغيابها يؤدي إلى ضياع الجهود على مستويات عدة، وإذا كان الهدف من السياسات العمومية هو خدمة الوطن، فإن كل الجهود التي تؤدي إلى تجويد هذه الخدمة لابد للحكومة أن تتقنها، وتعمل على تطويرها، كما نبه السيد رئيس الحكومة إلى أن الالتقائية هي من بين الإشكالات الكبيرة في تدبير السياسات العمومية، سواء قبل وضعها، أو أثناء التنفيذ أو خلال التقييم، وعليه سنتطرق في هذه الفقرة لمقاربات تحقيق الالتقائية (أولا)، ثم سنتطرق لمعيقات تفعيل التقائية البرامج والسياسات (ثانيا).

أولا: مقاربات تحقيق الالتقائية

لا يمكن اختزال الجهوية في مجرد قوانين ومساطر إدارية، بل، هي تغيير عميق في هياكل الدولة، ومقاربة علمية في الحكامة الترابية، إنها أنجع الطرق لمعالجة المشاكل المحلية، والاستجابة لمطالب سكان الجهة، لما تقوم عليه من إصغاء للمواطنين، وإشراكهم في اتخاذ القرار، لاسيما من خلال ممثليهم في المجالس المنتخبة، مما يفرض عليهم التعامل مع باقي المصالح الخارجية من خلال مقاربتين أساسيتين؛ المقاربة التشاركية، والمقاربة المندمجة.

ـ المقاربة التشاركية:

يتطلب الوصول إلى التنزيل الفعال للجهوية المتقدمة، الاعتماد على رؤية الأطراف المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية، باعتبارها ركيزة أساسية لتحسين مردودية كل الفاعلين، ومن تم، فإن نجاح السياسات التنموية على المستوى الجهوي وتفعيلها، يستدعي

[566] خلال معرض جوابه أثناء جلسة المساءلة الشهرية لرئيس الحكومة ليوم الثلاثاء 1 غشت 2017 بمجلس المستشارين

التنسيق بين الفاعلين المؤسساتيين في الجهة، للوصول إلى المردودية الناجعة المرتقبة من الأجهزة المتدخلة في تدبير السياسات العمومية الترابية، لأن سياسة الجهوية، وفق ما تم تنزيله من مقتضيات دستورية وتنظيمية، تتطلب التقاء جهود جميع الفاعلين الترابيين، وذلك من أجل ضمان التنسيق السياسي، والإداري، والتقني في رسم السياسات العمومية الترابية، وتفادي التدخلات القطاعية الاستعجالية.[567]

وتشكل المشاركة في صنع القرار، قناة تواصلية مجتمعية، ترتكز على خلق تفاعل بين مختلف المتدخلين، بشكل يستوعب جميع مراحل المشاريع التنموية، انطلاقا من التصور، والإنجاز، والتقييم، وهذا يعني أن المشاركة تشكل في آن واحد استشارة تسبق مرحلة التخطيط للكشف عن المدخلات والأولويات، ومشاركة في مرحلة التنسيق لرسم السياسات، والتحكم في القرار، ثم المشاركة في التقييم في جميع المراحل، بما في ذلك مرحلة ما بعد التنفيذ.

إن اتخاذ أي قرار تنموي يجب أن يمر باستشارة الجميع بما في ذلك الفاعلين الآخرين، وإشراكهم في العمل بشكل فعلي وحقيقي، ولا يجب أن نغفل الأهمية الكبيرة لوضوح الاختصاصات، فكلما كان هناك عدم تشابك وتداخل الاختصاصات كلما كانت الالتقائية في البرامج العمومية حاضرة، ومن تم، عدم الإضرار بالتنمية، وخلق دينامية مجالية قادرة على تحقيق التنسيق بين مختلف السياسات العمومية.[568]

وبما أن الأصل هو التشجيع على الشمولية في صنع القرار، فقد تبنت المملكة كغيرها من الدول المقارنة، المقاربة التشاركية كبديل قوي بعدما استنفذت المقاربات التقليدية طاقاته، وأبانت عن محدوديتها في حل مشاكل التنمية، لتصبح منظومة إنجاز القرار صاعدة من أسفل لأعلى، عوض السمة العمودية التي كانت تطبعه في ظل تلك التقليدية.

---

[567]- محمد ملاح، أثر اللاتمركز الإداري على الجهوية المتقدمة، وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، ط 1، 2019، ص، 122.

[568]فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي وديناميةالمجال، أطروحة لنيل الدكتوراه تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2016-2015،ص، 382.

وقد أدخلت المقاربة الحديثة البلاد في جيل قائم على تعدد، واختلاف الفاعلين، واعتبار البعدالجهوي والمحلي، محطة استراتيجية في إعادة هيكلة الفعل، والسياسات العمومية، حيث ترتكز على خلق تفاعل بين مختلف المتدخلين بشكل يستوعب جميع مراحل المشاريع التنموية.

ولهذا، وضع المشرع المغربي، جميع القنوات والميكانيزمات من أجل ضمان التفعيل الفعلي لهذه الآلية الدستورية،لتجاوز سلبيات طرق التدخل التقليدية، والبيروقراطية في اتخاذ القرار، كما أرسى ضمانات لإرساء نهج تشاركي أفقي، يرسخ لقواعد العمل المشترك، ولأخلاقيات، وأبجديات التدبير السليم.[569]

واستنادا إلى النصوص المنظمة للجهات، والجماعات الترابية الأخرى، ومن أجل الاستجابة لتطلعات وحاجيات المواطنين بالجهة، لابد وأن تكون هناك التقائية في البرامج التنموية بين المجالس الجهوية، ومجالس الجماعات الترابية الأخرى، وقيام الولاة والعمال بالدور الأساسي في تحقيق تناغم، والتقائية توجهات المتدخلين على الصعيد الجهوي، كما أن الظرفية الراهنة أجبرت على اتخاذ هذا الشكل من أشكال التدبير المشترك، الذي يشرك الأفراد المستهدفين في مسلسل صياغة القرار التنموي، ويعطي الأولوية للبعد البشري في التنمية، انطلاقا من كون الإنسان فاعل في التنمية، مما يساعده على التدبير الذاتي، ويعطيه الحق في الاشتراك في السلطة واتخاذ القرار، بحيث تجعل منه مسؤولا في اتخاذ القرار التنموي، وتفعيله، ومتابعته باعتباره قائد المشروع وموضوع له.

ولنجاح المقاربة التشاركية، يجب أن تكون عملية الإشراك والمشاركة، عملية وفعلية على مستوى جميع مراحل القرار التنموي، وليس مجرد مشاركة صورية وشكلية، لا تأخذ مطالب المجتمع المدني المعني بمحمل الجدية، لكونه شريك بناء في بلورة، وتنفيذ، وتقييم السياسات العمومية، والمشاريع التنموية، والاقتراحات التشريعية.

لا يحتاج المغرب اليوم للخطابات الشكلية، بقدر ما يحتاج لتحرك واضح في اتجاه التحديث، وتدخل قوي وفعال بما يضمن مشاركة تامة وتطوعية، ومقاربة مواطنة في صياغة

[569]- مرنيش زينب، الحكامة المؤسساتية في تدبير السياسات العمومية ورهان النموذج التنموي، مرجع سابق، ص، 101.

مستقبل الوطن، ولعل من شأن هذا النهج التشاركي الأفقي، الذي يشرك جميع صانعي السياسات، سواء المعنيين، أو المنتخبين، أو المستفيدين، أن يضمن اقتسام المعرفة والسلطة والمسؤولية مع الساكنة من أجل تمكينها من تحقيق تنمية ذاتية مستديمة، كما أن تغير النظرة إلى المواطن باعتباره المعني الأول، والشريك الحقيقي، وليس فقط المستفيد[570]، سيجعل الجميع يحس بمشاعر الانتماء باعتبارهم مؤسسين، مما سيجعلهم يبذلون الجهد لإنجاح ما تم مساهمتهم فيه.

ومن جانب آخر تشكل المواطنة والديمقراطية وجها لعملة واحدة، وكل منهما سبب ونتيجة للآخر، ولكي تصبح الديمقراطية كاملة، يلزم إضافة مشاركة المواطن في تدبير الشأن العام لإغناء القرار العمومي، أو إحداث ديناميكية تفاعلية محلية بين الفاعلين الاجتماعيين، والاقتصاديين بشكل يمكن من بلورة تصور مشترك حول الوضع الحالي، وحول التكامل الممكن تفعيله، كما يستلزم الأمر استشارات واسعة قبل البدء في صياغة وتنفيذ المشاريع، وكذا القيام باجتماعات عمومية مع الأفراد المعنيين بتلك المشاريع[571].

وبناء على ما سبق، يمكن القول إن التنمية الترابية، هي عملية معقدة يشترك فيها كافة المهتمين بالشأن الترابي، وذلك بحكم الدور التنموي الذي أصبحت تضطلع به الجهة في إطار توجهها الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، والبيئي، فالمنطق يقتضي ضرورة تكثيف جهود كافة المتدخلين في الشأن الجهوي، تحت لواء التقائية السياسات العمومية الترابية رافعة أساسية للتنمية المحلية، وذلك عن طريق تكريس الجهة كإطار لقيادة استراتيجية، نظرا لدورها الجديد في إطار الجهوية المتقدمة، ومن تم، فإن الالتقائية بين السياسات العمومية اللامركزية واللاتمركز من جهة، والسياسات العمومية والقطاعية الأخرى، يوضح الدور المناط بكل من الجماعات الترابية، ومصالح الدولة المحلية من خلال العمل التشاركي التنسيقي والالتقائي للفعل الترابي، فالمقاربة التنموية التشاركية، هي، إذن، مقاربة بديلة تساعد الجماعات الترابية على التدبير الذاتي، وتخلق نوعا من المسؤولية لدى المواطن، كما

---

[570] برنامج التعاون بين الحكومة المغربية واليونيسيف، دعم الأطفال بالعالم القروي، دليل مكون اللجنة الجماعية في مجال التخطيط التشاركي، الموقع الرسمي لمنظمة اليونيسيف، 2006-2002،ص، 11.

[571] *Michel Rasera , la démocratie locale, paris, édition, L.G.D.J, 2002, p, 93.*

تشكل في نفس الوقت دعامة أساسية في مجال الرقابة على مسلسل تدبير السياسات العمومية ترابيا، ومحليا.

ـ المقاربة المندمجة

المقاربة المندمجة عبارة عن سياسات عمومية، تندرج ضمن عملية متماسكة، ومشروع شامل، وتعبئة قوية متعددة الجبهات، تتكامل فيها الأبعاد السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والتربوية، والثقافية، ولذلك فهي مقاربة ضد المقاربات القطاعية الانفرادية التي تعمل بمعزل عن باقي القطاعات الأخرى، حيث تقوم بوظائف أساسية، وهي:

*وظيفة التخطيط المندمج:

إن التخطيط هو أسلوب تنظيمي يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال فترات زمنية محددة، وذلك عن طريق حصر الإمكانيات المادية، والبشرية، وتعبئة هذه الإمكانيات، وجعلها قادرة على تحقيق أهداف المجتمع وغايته.[572]

فالتخطيط يهدف أساسا إلى توضيح الرؤية للأطراف الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية،وذلك بإعانتها على وضع تصورات حول أنشطتها الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، وذلك عبر القيام بدراسة وتحليل الوضعية الراهنة، وكذا استشراف الآفاق المستقبلية، غير أنه يجب التأكيد على أنه في الفترات المتميزة بعدم الاستقرار، أو التحولات السريعة، من الضروري أن تتميز مقاربة التخطيط بالمرونة والقابلية للتقويم، وذلك عن طريق تدعيم أنشطة الدراسات والتتبع والتقييم، مما ييسر الملاءمة المستمرة للأهداف والبرامج مع تطور الظرفية.[573]

ويجب أن ترتكز فلسفة التخطيط على مجموعة من المبادئ العلمية لتكون الخطط متكاملة في وظائفها، متوازنة في أهدافها، ومن بين تلك المبادئ نذكر:

---

[572]البونان إبراهيم، التخطيط الحضري ورهان التنمية العمرانية، دراسة حالة مدينة بني ملال، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق كلية الحقوق أكدال، الرباط، السنة الجامعية، 2002-2003، ص، 10.

[573]إبراهيم أحمد، البعد الجهوي والمحلي في التخطيط بالمغرب، مجلة دفاتر التخطيط، العدد6، يناير ـ فبراير، 2006،ص، 7.

ـ مبدأ الواقعية: يجب أن تكون الخطة موضوعة على أسس علمية قائمة على تقدير الإمكانيات، والموارد الفعلية تقديرا دقيقا، وكذلك تحديد الاحتياطات الحقيقية اللازمة للأفراد تحديدا فعليا، ثم العمل بعد ذلك على الموازنة بين الموارد، والإمكانيات المتاحة وبين الاحتياجات الفعلية.

ـ مبدأ الشمولية: يقصد به أن يكون التخطيط شاملا لجميع الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والمجالية، والعمرانية، والبيئية، لأنها جوانب تشكل فيما بينها ترابطا وظيفيا متكاملا، فمثلا لا يجب أن ينصب الاهتمام على المجال الحضري، ويتم إهمال المناطق القروية، وذلك للحيلولة دون اختلال التوازن الجغرافي في العملية التنموية، كما تعني الشمولية الاهتمام بجميع الفئات.

ـ مبدأ التكامل: إذ يجب أن يكون الترابط، والانسجام متحكما في كل مشروع الخطة، فأهم مظاهر هذا الترابط، هو تحقيق التكامل الأفقي والعمودي على مستويات مختلفة لمشاريع الخطة.

ـ مبدأ الاستمرارية والتجديد: إذ، من الضروري عند وضع المخطط مراعاة مبدأ الاستمرار والتجديد، بمعنى ألا تنفصل أية مرحلة من مراحل التخطيط عن المراحل السابقة والتالية منها، بالإضافة إلى المبادئ التي يرتكز عليها التخطيط، هناك مراحل أساسية يمر منها وهي كالآتي:

1ـ مرحلة وضع الخطة: وتتضمن مجموعة من الخطوات، أهمها جمع البيانات الأساسية المتعلقة بظروف المجتمع، وأوضاعه الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، وذلك حتى تسهل عملية اقتراح الأهداف الأولية بصورة واقعية تجعلها قابلة للتنفيذ، ولن يتأتى ذلك إلا عبر الاستناد إلى السجلات الإحصائية، وإجراء الدراسات والبحوث التي تفيد في التوصل إلى المعلومات والحقائق اللازمة.

2ـ مرحلة التنفيذ: يعتمد نجاح هذه المرحلة على مدى وضوح أهداف الخطة، وقابليتها للتطبيق الفعلي، بحيث يجب مراعاة الإمكانيات والموارد المادية، والبشرية، المتاحة في

المجتمع، مع دراسة إجراءات تنفيذ الخطة على مختلف المستويات والقطاعات، وتحديد المشاريع ذات الأولوية.

3- مرحلة التتبع: فنجاح أي مخطط للتنمية سواء على المستوى الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو العمراني، أو السياحي... يتطلب التعرف على معدلات الأداء، وسير العمل، واتجاهاته خلال التنفيذ، مع التأكد من تنفيذ المشاريع وفقا للزمن المحدد.

4- مرحلة التقييم: فالتقييم هو الأداة التي يمكن عن طريقها الكشف عن حقيقة التأثير الكلي أو الجزئي لبرنامج من برامج التنمية، أي أنه يهدف إلى دراسة ما حققته البرامج والمشاريع المختلفة من أهداف وغايات، والكشف عن حقيقة التغيرات التي حدثت في الجوانب المادية (وسائل الإنتاج، والمستويات البيئية، والمعيشية...) والمعنوية (التغير في البناء الاقتصادي، والاجتماعي)[574]، هذا بالإضافة إلى الوقوف على مواطن الضعف، وجوانب القصور في تنفيذ المشاريع.

وتؤدي وظيفة التخطيط المندمج هدفا استراتيجيا، يتمثل في تحديد المشروع المستقبلي بناء على نظرة استراتيجية للمستقبل المشترك، يتم من خلالها التعامل مع العملية التنموية تعاملا استراتيجيا يرتكز على التخطيط العلمي والعملي، الذي تندمج في صياغته جميع القطاعات المعنية وحتى غير المعنية، لان الكل في النهاية سيصبح معنيا بالأمر ولو بطريقة غير مباشرة.

*وظيفة الترشيد المندمج:

تنطلق هذه الوظيفة من إحدى أهم شروط الحكامة المتمثلة في الفعالية، التي لا يمكن تحقيقها دون تكثيف الجهود في العملية التنموية، ذلك أن الفعالية في إطار المقاربة المندمجة تسمح بتقاسم الوسائل الضرورية لمختلف الشركاء وباقي الأطراف الأخرى، والمتمثلة في الخطوات التالية:

[574]أسرموح عبد الله، الصعوبات التي تواجه التخطيط العمراني بالمغرب، بحيث نيل دبلوم الدراسات العليا في القانون، كلية الحقوق أكدال، السنة الجامعية 2003-2004، ص، 10-11.

ـ تحديد الحاجيات.

ـ تشخيص الوضعية الحالية.

ـ وضع الوسائل الضرورية في خدمة الجميع (الوسائل المادية،والبشرية، والمهارات، والكفاءات).

ولاشك أن الاستغلال المشترك والمندمج لهذه الوسائل، سيوحد العمل التنموي، وسيوفر الجهد، ويقلص الوقت.

*وظيفة الرصد المندمج:

تظل جميع العمليات التنموية في حاجة ماسة إلى عملية رصد مستمرة على مستوى الإعداد، أو التشخيص، أو التنفيذ، كما هي في حاجة ماسة إلى فريق عمل مندمج ومتكامل، من مختلف التخصصات، من أجل تحسين أثر المشاريع على الساكنة المستهدفة، وضمان أقصى فائدة ممكنة لهم، لما لهم من دور كبير في هذا المجال، من هنا، فإن المقاربة المندمجة لا يمكن أن تكون ناجحة، وفعالة، وشفافة، دون ارتكازها على المقاربة التشاركية.

إن نهج المقاربة التشاركية بين الإدارة المركزية والمصالح اللاممركزة، من خلال التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج لن يؤدي إلى تطوير العلاقات بينهما فقط، بل سيسمح بقيام علاقات فعالة بين الإدارة الترابية للدولة والإدارة المركزية، بحيث سيتمكن ممثلوا الإدارات المختلفة، على المستوى الترابي، من الدخول في علاقات شراكة مع مختلف الفاعلين بما في ذلك الجماعات الترابية والمجتمع المدني.

إن الشراكة بين الإدارة الترابية للدولة والإدارة اللامركزية هي الإطار الأمثل للعلاقة بينهما لتحقيق التنمية الاقتصادية، والفعالية للتدخل العمومي المحلي، فالشراكة تهدف إلى توزيع أفضل للسلطات والصلاحيات، وتخليص المستوى المركزي من الاحتقان.[575]

[575] علي السد جاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر ، الرباط، طبعة 1994، ص، 95.

بالإضافة إلى الدخول في مرحلة جديدة لمزاولة الحكم وممارسة التدبير، حيث تعمل على إيجاد صيغة ملائمة، تمكن الأطراف التي تجمع بينهما أهداف مشتركة أو غايات متشابهة من تحقيق تلك الأهداف والغايات، بواسطة توحيد الرؤى، والجهود، وتكامل القيم، والعمل على تجاوز التحديات التي قد تعترض العمل، وبدل الجهود على المدى القصير والمتوسط، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للأنشطة المشتركة، وتحقيق الأهداف.[576]

وتسعى الشراكة كإستراتيجية جديدة في التدبير العمومي إلى تحقيق الأهداف الآتية.

ـ الشراكة وسيلة لتعليل التكلفة، أوتعليل المغامرة في توافر عوامل النجاح، أي أن الشراكة يمكن أن تساهم بإيجابية في رفع جزء من العبء على كاهل الإدارة العمومية، أو القيام بالجهود الذاتية في التدبير العمومي.[577]

ـ الشراكة توفر قنوات جديدة للتمويل، مما يمتع الدولة بقدر أكبر من الحرية في تنفيذ ووضع خطة الاستثمار الخاصة بها، الأمر الذي يتيح بدوره المزيد من الفرص لقطاعات التشييد والتمويل.

ـ الشراكة تهدف إلى عقلنة الموارد المالية العامة من خلال اقتسام الثروات، والإسهام في التدبير العمومي بشكل مشترك، ومعالجة قصور التمويل الحكومي، والعجز الموازناتي الذي أصبح يثقل المالية العمومية.

ـ الشراكة تحول دون تأثير عوامل الفشل على مشروعات التنمية الجديدة في ضوء الاستفادة من المنجزات السابقة عن طريق:

*بيانات حقيقية من واقع المجتمع، والتي لا تتوفر للأجهزة البيروقراطية التنموية.

*تحقيق إقامة نسق علاقات سليمة يراعى فيها قيم ومعايير المجتمع.

---

[576]عادل تميم، إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة - دراسة مقارنة - مرجع سابق، ص، 178.

[577]ـ المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب، وسؤال التنمية البشرية، سلسلة اللامركزية والجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، الطبعة الأولى 2010، ص، 116 .

*ضمان التعاون المشترك بين المستويات المختلفة المشتركة في مشروعات تنمية بديلة على المستوى المحلي، وحتى المستوى الوطني.[578]

ولعل مبدأ التشارك يأتي في مقدمة المبادئ والمفاهيم التي ينبغي تكريسها، لتجاوز ما كان سائدا من مظاهر العلاقة التبعية، والعمودية اللامتكافئة بين سلطات الوصاية والجماعات الترابية، وعلى المستوى العملي، فإن معادلة التشاركية تبقى نتيجتها محكومة بطبيعة النصوص التشريعية، والتنظيمية المؤطرة لكل طرف في المعادلة وبطبيعة الممارسة، فهي إذن، محكومة بمدى فعالية وقوة كل طرف في التفاعل، وتحقيق التوازن داخل المعادلة التشاركية[579].

وأصبح مفهوم التشارك بالجماعات الترابية كثقافة جديدة للتدبير الترابي مطلبا ملحا في الآونة الأخيرة، نظرا لأهميته ولاعتباره من جملة ما تقوم عليه مبادئ الحكامة الترابية من جهة، ولأنه يسهم، بلا شك، في تعديل البنية الداخلية للتنظيم الترابي المغربي عموما من جهة أخرى.

وتبقى الشراكة آلية مهمة، إذ، لا يمكن النظر إليها على أنها مسألة تقنية لإنجاز مشروع معين، بل، هي أوسع من ذلك وأعمق، فهي سياسة وفلسفة تمكن الجهات من الرفع من جودة تدبيرها الاقتصادي عن طريق وضع خطط نموذجية ، وبرامج طموحة، وإستراتيجية هادفة، وفعالة من أجل تحقيق أهدافها التنموية، وهنا ينبغي التأكيد على أن تحقيق التماسك والتمازج، والتناغم، والتكامل بين عمل المنتخبين وعمل ممثلي الإدارة المركزية كفلسفة، لا تعني بالضرورة أن يستسلم كل طرف لرأي أو إرادة الآخر، بل، أن يقوم على خلق جو تسوده العلاقة الجيدة، من أجل تنفيذ الشؤون الجماعاتية بشكل متوافق مع سياسات الدولة[580].

---

[578] نفس المرجع ، ص، 117.

[579] سعيد جفري وآخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (السياق العام، الأسس والآليات، القدرات والمهارات المطلوبة)، مطبعة *Ouma Graphk* الدار البيضاء، بدون دار نشر، الطبعة الثانية 2007، ص، 107.

[580] *Tarik Zair, la contractualisation des rapports état- collectivités locales, publication REMALD, N 96 Janvier – février, 2011, pp, 43-52 .*

ثانيا: معيقات تفعيل التقائية البرامج والسياسات

نظرا لتدخل وتداخل مجموعة من الفاعلين في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة، فلابد من ظهور بعض المشاكل، والمعيقات التي يمكن أن تعترض طريقه.

إن المقاربة الترابية وما تقتضيه من إشراك للفعاليات الترابية، في إعداد رؤية ترابية مندمجة عبر إعداد المخططات التنموية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، والمخططات التنموية الإقليمية والجماعية، ستساهم لا محالة في ضمان اندماج وتكامل التدخل العمومي على المستوى المحلي، وتوافقه مع انتظارات المواطنين، وتفعيل ذلك عبر عقود برامج بين الدولة والجماعات الترابية.

وقد شكل غياب ميثاق اللاتركيز إلى عهد قريب عائقا كبيرا أمام تحقيق التقائية السياسات، والبرامج، والمشاريع العمومية جهويا، بما يحقق النجاعة، والفعالية، والوصول إلى الأهداف المحددة، ليتم تجاوزه بصدور ميثاق اللاتمركز الإداري الذي أولى دورا محوريا لمؤسسة والي الجهة، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الترابي، انسجاما مع الفصل 145 من الدستور، الذي يعهد لهذه المؤسسة الترابية مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، بما يساهم في تحقيق الالتقائية وتفعيلها.

وتبقى إشكالية تمويل البرامج التنموية أكبر تحدي يحد من تفعيل الالتقائية، نظرا لما تكتسيه وسائل تمويل الجهات من أهمية بالغة للنهوض بمسؤوليتها.

مما لاشك فيه، أنه مهما تعددت الاختصاصات وتوسعت قانونيا، فإن القدرة على ترجمة ذلك واقعيا يرتبط وجودا وعدما، قوة وضعفا بمستوى الموارد البشرية، والمالية التي تتوفر عليها المؤسسة الإدارية بصفة عامة، والجماعات الترابية بما فيها الجهات بصفة خاصة[581]، كما أنه لا يمكن تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد اللازمة، أي توفرها على حد أدنى من الاستقلال المالي، عن طريق توفرها على موارد مالية

[581]ادريس جردان، النظام القانوني للجهة بالمغرب وآفاق الجهوية المتقدمة، مطبعة سليكي إخوان، طنجة، الطبعة الأولى 2011، ص، 87.

لممارسة اختصاصاتها،على درجة من الاستقلال في صرفها، حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة.[582]

ومن هذا المنطلق، كان لابد من اعتماد مقاربات تؤدي إلى تنمية الموارد الذاتية، وتوظيفها بشكل عقلاني، وترشيد استغلالها، مما يسمح، بشكل فعال، بتحويل الجماعات الترابية القدرة المادية والتدبيرية لتحقيق درجة أكثر فعالية وملائمة للتنمية، نظرا لأن الدور التنموي للمجالس المنتخبة رهين بالرفع من مواردها، وجعلها متنامية بالموازاة مع تنامي الاختصاصات والحاجيات، لتمكينها من قاعدة مالية صلبة تمكنها من الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين ومختلف الشركاء[583]، ولذلك يتعين مراجعة النصوص المنظمة للموارد الجبائية، بإصلاح النظام المؤطر للجبايات المحلية، وغير الجبائية بمراجعة المنظومة القانونية الخاصة بالممتلكات الجهوية والجماعية، والمرافق العمومية الجهوية والمحلية، وذلك بهدف الرفع من الموارد الذاتية للجهات.

من هنا، يتبين أن تفعيل الالتقائية لا زالت تعترضها مجموعة من المعيقات يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

ـ عدم الاستجابة لطلبات المواطنين بشكل ناجع بسبب عدم التقائية بعض تدخلات الدولة في المجالات الحيوية مثل؛ التعليم، والصحة، وفك العزلة...الخ.

ـ إسناد أغلب المشاريع إلى مكاتب الدراسات على حساب مقاربة تشاركية فعلية.

ـ تهميش دور الفاعلين المحليين، ولاسيما المجتمع المدني، مع تسجيل غياب فضاءات للتشاور، والتداول، وتبادل الآراء بين مختلف الفاعلين بالمجال الترابي.

ـ غياب الأطر ذوي خبرة ومستوى أكاديمي ملائم في المناصب الإستراتيجية للجماعات الترابية، من أجل تطوير تدبير مصالحها، وتبسيط تنفيذ المخططات، والبرامج التنموية بطريقة مرضية.

---

[582] أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص، 43.

[583] *Gremont Lise, mutation dans les collectivités territoriales, éditions, l'harmattan, 2014, p, 120.*

ـ ضعف إسهام السلطات الجهوية والإقليمية في التوجيه، والتنسيق بين المتدخلين في التنمية بطريقة تشاركية.

ـ عدم تحفيز وتشجيع إحداث مجموعات الجماعات حول المشاريع ذات المصلحة المشتركة.

ـ ضعف التنسيق القبلي وعدم اعتماد مرجعية موحدة أثناء إعداد الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، الشيء الذي ينتج عنه اختلاف في الرؤى، والأوليات، والأهداف، والآفاق الزمنية.

ـ تعدد الجهات المعنية بتفعيل الاستراتيجيات والبرامج وضعف التنسيق فيما بينها.

ـ غياب آليات موحدة ومندمجة لتتبع الاستراتيجيات، والبرامج القطاعية، وتقييم نجاعتها، وانسجامها، وتكاملها.

ـ عدم الأخذ بعين الاعتبار للإكراهات المالية عند وضع الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، مما ينتج عنه حاجيات مالية تفوق الموارد المالية المتاحة.

ـ كثرة الاستراتيجيات، والمخططات القطاعية، واللجان بين الوزارية، مع النقص أحيانا في مستوى الانسجام، والتكامل فيما بينها، مما يؤثر سلبا على الأداء العمومي.

وبالنظر لهذه التحديات، فإن تصور الحكومة لتعزيز التقائية السياسات العمومية، يروم أساسا إرساء آليات حكامة ناجعة تعزز التقائية هذه السياسات من أجل تحسين أدائها، والرفع من نجاعة الإنفاق العام، والاستثمار العمومي بصفة خاصة، مع ضمان العدالة الاجتماعية والمجالية في هذا الشأن، وتتمثل أهم هذه الآليات فيما يلي:

1- <u>وضع آليات تعزيز التقائية السياسات العمومية مركزيا من خلال:</u>

إحداث لجنة وطنية لتنسيق السياسات العمومية، تسهر على تنسيق السياسات العمومية لتحقيق التناسق والتكامل فيما بينها، وتطوير الآليات الضرورية لتقييم نجاعتها، وفعاليتها، ووقعها على المواطن، وهذه اللجنة سيرأسها رئيس الحكومة بصفته رئيس الإدارة،

والمسؤول عن التقائية برامجها، وذلك انسجاما مع التوجهات الملكية السامية والتزامات الحكومة، وتوصيات المناظرة الوطنية الأولى للحكامة المنعقدة سنة 2013، و التي تؤكد على ضرورة إرساء آليات حكامة ناجعة من أجل تحسين التقائية، وأداء السياسات العمومية، والرفع من نجاعة الإنفاق العمومي، ومأسسة التقييم في تدبير الاستراتيجيات القطاعية.

2ـ آليات تعزيز التقائية السياسات العمومية مجاليا:

إن من شان تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري، وتفعيل آليات التعاقد بين المصالح المركزية واللاممركزة، باعتبارها أهم آليات تنسيق والتقائية السياسات العمومية، مع العمل على تجميع الإدارة الترابية على شكل أقطاب، وإدراج البعد الجهوي في التبويب الميزانياتي الجديد يساهم أيضا، في التقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي[584].

ومن أهم المراحل التي أعلن عنها رئيس الحكومة لمعالجة إشكالية الالتقائية:

ـ وضع نظام معلوماتي مندمج لتتبع التقائية السياسات العمومية.

ـ إخراج الوكالة الوطنية لتقييم السياسات العمومية

ـ تعزيز التواصل حول القطاعات الوزارية بين مختلف المستويات

ـ أجرأة قانون الحق في الحصول على المعلومة.

الفقرة الثانية: متطلبات اندماج السياسات القطاعية

يعد اندماج السياسات العمومية أحد التحديات الكبرى المطروحة على مستوى التنمية وخلق الثروات، وقبل أجرأة هذا الاندماج في برامج ومشاريع محددة يجب استحضاره على مستوى الاستراتيجيات والبرامج التنموية، سواء على المستوى الوطني أو الترابي، وتتيح الجهوية اليوم فرصة ثمينة لتحقيق هدف الاندماج بين السياسات العمومية بطريقة قبلية عند إعداد برنامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، كما تقدم أرضية مثالية

[584] انظر مداخلة السيد رئيس الحكومة سعد الدين العثماني، حول التقائية السياسات العمومية وأثرها على تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية، بمجلس المستشارين، في إطار الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العمومية طبقا للمادة 100 من الدستور، بتاريخ 2 غشت 2017.

لإطلاق دينامية جديدة من أجل التعاون والتنسيق بين السياسات ومختلف المشاريع، وهنا تبرز أهمية والي الجهة والعمال ورؤساء مجالس المستويات التنظيمية الترابية الثلاثة للجماعات الترابية، من أجل تنسيق عمل مختلف المتدخلين وبالتنسيق بينهم، على اعتبار أن طبيعة تلك العلاقات شرط لازم لتحقيق اندماج السياسات القطاعية على المستوى الترابي.

ونظرا لصدارة الجهة، كوحدة تنظيمية ترابية مناسبة لتحقيق الاندماج، بين مستويات التدخل العمومي، والانسجام بينها، أصبح الحضور الفعلي والفاعل لكل الإدارات ضروريا على المستوى الجهوي، من أجل الاستجابة لمتطلبات اللاتمركز والجهوية.

ومن أجل ترسيخ منطق الاندماج وتقاسم الوسائل، يتعين العمل على تفادي إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية للإدارة المركزية (أولا)، وهو اتجاه مكلف وينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق، وتركيز الجهود في المقابل على خلق أقطاب للكفاءات في شكل مجموعات متجانسة ومندمجة من الكفاءات العالمية المنتمية لشبكة الإدارات اللاممركزة تعمل بوسائل مشتركة، وتخضع لإشراف والي الجهة، كما يتعين إرساء مبدأ الثنائية الفاعلة في التدبير العمومي الجهوي (ثانيا).

أولا: تقليص وتجميع الهياكل الإدارية الجهوية

تتفاعل في منظومة الحكامة الترابية الجهوية أصناف ومكونات متعددة من العمليات، والممارسات التدبيرية والتنموية، التي تختلف حسب أشكالها ومجالات تدخلها، ولكن لها نفس المقصد والغاية، حيث تهدف كلها إلى ضمان تنمية محلية مستدامة ومنشودة، وتحسين مردودية وفعالية التدبير الإداري والمالي المحلي، وتسعى لتكريس الجودة والحكامة، وإلى الحفاظ على المصلحة العامة في وظائف، وتدخلات، واختصاصات، وصلاحيات مختلف مكونات الإدارة العمومية الترابية.

ومما لاشك فيه أن التعدد في الأجهزة، والإدارات على المستوى الترابي يطرح إشكالات كبيرة، لا تنحصر في تمفصل تلك المستويات المتعددة من المتدخلين العموميين فيما بينهم، وإنما تطرح بالخصوص إشكالية تكرار نفس الأفعال، والممارسات التدبيرية من قبل الإدارة الترابية المنتخبة ونظيرتها المعينة، ومن ثم إهدار الجهد والزمن التنموي، بدون

جدوى، لهذا، فمن أجل تحقيق الاندماج والتكامل والالتقائية في الممارسات التدبيرية المختلفة على المستوى الترابي، لابد من وضع استراتيجية علمية دقيقة ومحكمة لنظام اللاتمركز الجهوي، ثم بعد ذلك، لابد من العمل على دعم وتحيين تلك الإستراتيجية باستمرار من خلال الوسائل، والإجراءات، والآليات التشريعية، والتنظيمية[585].

لقد تأكد في الآونة الأخيرة أن الاتجاه نحو تعزيز الدور التنموي للجهات ولباقي الجماعات الترابية، من خلال إعطائها سلطة تقريرية حقيقية على المستوى الترابي في إطار الجهوية المتقدمة المزمع تطبيقها يعتبر من الأمور الحتمية، وهي من الحتميات التي تتقاطع وتتعارض مع المنطق التقليدي، والمقاربة العشوائية للتسيير الترابي، حيث لابد من منح الوحدات المنتخبة القدرة على توجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، ومساعدة الدولة، من خلال الإسهام في مخططاتها التدبيرية والتنموية، لأن وضعية العلاقات المتبادلة بين السلطات المنتخبة ونظيرتها المعينة في الماضي كانت تستجيب لمتطلبات المقاربة الأمنية، التي ميزت تعامل الدولة مع الجماعات الترابية منذ الاستقلال[586]، أما اليوم، وفي إطار البحث عن المردودية، والإنتاجية، والحكامة المحلية، والاتجاه نحو الجهوية المتقدمة، واللامركزية المتطورة، والتي يعد النظام العلائقي الرابط بين إدارة اللاتمركز والجماعات الترابية عمودها الفقري، فإن مسألة تحقيق مزيد من الاندماج والتكامل في المنظومة الترابية، تبقى من الضروريات الأساسية.

إن الإصلاحات الكفيلة بتحقيق الحكامة في المجال الإداري، والتدبير الترابي الجهوي والمحلي لا يمكن اختزالها في مجرد إصدار نصوص قانونية جديدة تضاف إلى النصوص الموجودة، ولا في إحداث هياكل إدارية إلى جانب المتوفرة، بل، لابد من رؤية شمولية ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة، وبناء عليه،فمن أجل تفعيل الإجراءات

[585]- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2014-2015، ص، 283.

[586]عبد المولى السعيد، مسار وتحولات سياسة اللامركزية الترابية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، نشر وتوزيعsomadil، الطبعة الأولى2012، ص، 74.

المتعلقة بالحكامة، والجودة، والحكامة الترابية، وجعلها فعلية وفعالة[587]، أصبح من الضروري اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في تدبير العلاقات الرابطة بين الوحدات الترابية المنتخبة والإدارة الترابية للدولة، ممثلة أساسا في الولاة والعمال والمصالح اللاممركزة للوزارات.

إن مسألة تحقيق الاندماج والتكامل والالتقائية بين إدارة اللاتمركز والجماعات الترابية بالمغرب، تتطلب تصورا شموليا ينظر إليها كنسق وبنية متكاملة، وليس كمعطيات متفرقة عن بعضها البعض، إلا أنه قبل ذلك لابد من إرادة سياسية قوية محكمة تستهدف إصلاحا بنيويا شاملا وعميقا، وتقوم بوضع مبادئ قارة وواضحة في هذا الشأن، مع إتباع منهجية محكمة لذلك، وتهيئ الظروف المناسبة، والمناخ الملائم لوضع السياسة الإدماجية وتنفيذها، ولعل من أبرز الترتيبات الواجب اعتمادها، هي إعادة هيكلة الإدارة الترابية للدولة والإدارة المركزية، وذلك بتقليص وتخفيض الهياكل الإدارية، مع تخفيض عدد الموظفين العاملين بها، لأنه كلما كان عدد الهياكل الإدارية قليلا، كلما كان نظام الحكامة الترابية جيدا وفعالا. بالإضافة إلى إدخال أشكال جديدة من التنظيم على الأجهزة الإدارية مثل " مجموعة المصلحة العامة "، ومثل " الهياكل الإدارية ذات الاختصاصات المتعددة ".

لقد أصبحت مسألة تحقيق الاندماج والتكامل في منظومة الحكامة الترابية بالمغرب، رهينة بتطوير وتحديث الإدارة اللامركزية، وفي صدارتها الإدارة الجهوية، وهذه ليست بالمسألة السهلة، وليست مسألة منح مزيد من الاختصاصات للمنتخبين وللجماعات الترابية، أو قضية إسناد السلطة التنفيذية بشكل كامل لرؤساء تلك الجماعات ـ كما جاء في القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، أو حتى التنصيص على إصلاحات إدارية من شأنها تحقيق نوع من الاندماج والتكامل اللاعقلاني بين الأجهزة والممارسات التدبيرية الترابية، وإنما هي مسألة إتاحة الحرية الكاملة للمنتخبين في الاختيار، وفي المبادرة التنموية، دون عرقلة ذلك من خلال الممارسات وتدخلات الإدارة المركزية، من هنا، يقتضي الأمر أن يخطو المغرب خطوات جريئة وشجاعة إلى الأمام في جميع الميادين التي يمكن أن تساعد

[587] عبد العزيز أشرقي، الجهوية الموسعة نمط جديد للحكامة الترابية والتنمية المندمجة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى،2011، ص، 131 .

على تحديث الإدارة الترابية للدولة، وللجماعات الترابية، خاصة من خلال تحقيق تكاملها، وتفاعلها، واندماجها.[588]

وكمثال على ذلك، إذا كانت القوانين التنظيمية قد نصت على العديد من الإصلاحات التنظيمية والنظامية والمستجدات الضرورية المهمة[589]، فإنه في المقابل لابد من التأكيد على أن التنصيص القانوني على مقتضيات إصلاحية لا يكفي لتغيير منطق التكرار وغياب التكامل والاندماج، وانعدام التنسيق بين المكونات المتدخلة في التدبير العمومي الترابي،بل، إن المسألة تقتضي وجود الإرادة السياسية الحقيقية، والحرص على سلامة الممارسة، حيث ضرورة القيام بتغيير السلوكيات، والعمل بسياسة ملموسة واقعية تتبنى منظورا آخر للتعامل والتعاضد في إطار الحكامة الترابية، بمنطق آخر وعقلية أخرى أكثر حداثة وانفتاحا.

وإذا كان تحقيق الاندماج والتكامل في منظومة الحكامة الترابية يعتبر من المبادئ الكبرى للحكامة الجيدة، فإنه ليس بالمسألة السهلة، وإنما يعتبر من الإصلاحات المعقدة التي لا يمكن الإقدام عليها قبل الدراسة والتفكير المعمق، وهنا لابد من التأكيد على أن تحقيق الاندماج، والتكامل بين الإدارة الجهوية وإدارة اللاتمركز في المغرب، تقتضيه اليوم ضرورة مواكبة الإصلاحات، التي سيتم القيام بها في إطار تنفيذ مقتضيات القوانين التنظيمية الجديدة، وبعث نفس جديد في تلك الإصلاحات، من خلال تدابير وإجراءات جريئة من شأنها تحسين حالة منظومة الحكامة الترابية، والارتقاء بها كاملة

ثانيا: إرساء مبدأ الثنائية الفاعلة في التدبير العمومي الجهوي

مبدأ الثانوية الفاعلة أو ما يسمى عند البعض بالثنائية الفاعلة، هذا المبدأ هو عنصر مكمل للمقاربة الترابية، أي أن كل مستوى ترابي، أو كل مستوى من الحكامة يجب أن يعطي أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، وعدم جعل التراب المحلي كقطعة من الأرض أو جماعة، بل على العكس من ذلك، يجب جعله وعاء لحسن التدبير والتسيير والاعتماد على طرق ووسائل تساهم في تيسير التحديات المشتركة، انطلاقا من المحلي إلى

[588]المصطفى قريشي، ملائمة نظام اللاتمركز الإداري، مع متطلبات الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص، 285.

[589]أنظر المادة 227 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، والمادة 205 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 231 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات

الوطني، وعلى كل تراب أن يجيب على عدة تساؤلات، ويحدد لها أجوبة محددة ملائمة لمبادئ رئيسية، وحالتها الخصوصية.

إن استمرار المقاربة الترابية، هو جزء لا يتجزأ من مبدأ الثانوية الفاعلة، حيث إن الحكامة الترابية تنبني على اللامركزية واللاتمركز لصالح الجماعات الترابية التي تنبع منها السلطة عن طريق السكان وممثليهم المحليين[590]، ويقوم هذا المبدأ على قاعدة، أن كل مستوى ترابي من مستويات الحكامة يلزمه إعطاء أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، بمعنى آخر، ينطلق ذات المبدأ من أن الوحدات الأدنى هي صاحبة الاختصاص، ولا تتدخل الدولة إلا عند عجز هذه الوحدات، فالمقاربة الثانوية أو مبدأ الثانوية مؤداه ضرورة تجاوز التعارض التقليدي بين التداخل في الاختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية، أي أن ذات المبدأ يقضي بضرورة توضيح الاختصاص بين مستويات الحكامة وتعبئة العلاقات بينها، كما أن التعاون بين هذه المستويات يصبح أساسيا ومركزيا في تشكيل هندسة الحكامة.[591]

إن تعدد في المتدخلين والفاعلين في التدبير العمومي على المستوى الترابي، يطرح مشاكل وإشكالات كبيرة، حيث الغموض، والفضفاضة، والتنازع، والقيام بنفس المهام، والاختصاصات، والصلاحيات، وبعبارة أخرى تكرار نفس الأفعال، والأنشطة،والممارسات التسييرية، والتدبيرية من قبل الجماعات الترابية، والمصالح اللاممركزة، ورجال السلطة، ومؤسسات عمومية متعددة، ومن ثم إهدار وتضييع الجهد والزمن التنموي دون جدوى، ولتحقيق الاندماج، والتعاون، والتعاضد، والتكامل، والالتقائية، والثنائية أو الثانوية الفاعلة في التدخلات، والممارسات المختلفة على المستوى الجهوي، لابد من تخطيط وإعداد وتدبير توقعي، ثم لابد من وضع استراتيجية علمية دقيقة ومحكمة للفعل والتدخل العمومي الترابي،

[590]محمد اليعقوبي، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون الطباعة والإشهار، فاس، الطبعة الأولى 2005، ص، 182.

[591]المصطفى قريشي، ملائمة نظام اللاتمركز الإداري...، مرجع سابق، ص، 367.

مع تتبعها وتقييمها، وتطعيمها باستمرار قصد ملاءمتها مع متطلبات تحقيق الحكامة الترابية، ومستلزمات التنمية الترابية المستدامة[592].

وقبل الحديث عن بعض الإجراءات التي يمكن اعتبارها كفيلة بتحقيق نوع من التكامل، وتطبيق المقاربة المندمجة، وبمعنى أوضح، تكريس الثنائية الفاعلة في تدخلات الدولة والجماعات الترابية، من خلال تحقيق التكامل بين المكونات التدبيرية، حيث نقصد هنا بالتكامل التدبيري، محاولة تجميع مكونات نظام الحكامة (خاصة المصالح اللاممركزة والإدارة الجهوية" من خلال استراتيجية تدبيرية علمية موحدة، في وثيقة واحدة، وعلى صورة واحدة متدرجة ومترابطة، بحيث تغطي الموضوعات المختلفة للحكامة المحلية، دون أن تكون هناك تجزئة أو تقسيم أو تكرار للعمليات والتدخلات العمومية مادام الهدف واحد[593].

وفي هذا الاتجاه نص ميثاق اللاتمركز الإداري على مجموعة من المبادئ منها:

ـ وحدة المصالح اللاممركزة للدولة، ضمان للنجاعة والفعالية، وتحقيق الالتقائية والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها.

كما نصت المادة 30 من المرسوم رقم 618.17.02، بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440(26 دجنبر2018)، بمثابة ميثاق وطني اللاتمركز الإداري، على إحداث لجنة جهوية للتنسيق تحت رئاسة والي الجهة، ومن بين مهامها السهر على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي، والعمل على تحقيق الانسجام والالتقائية ما بين السياسات، والبرامج، والمشاريع العمومية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وبرامج التنمية الجهوية.[594]

إن تحقيق الهدف من مشروع الجهوية المتقدمة له علاقة بتحقيق التنمية بمختلف أبعادها، إضافة إلى منح الهيئات المنتخبة الصلاحيات اللازمة لتحقيق ذلك، فإن الأمر يتطلب أيضا مراجعة الهندسة المؤسساتية على المستوى الجهوي، بما يمكن من تحقيق الانسجام

---

[592]نفس المرجع، نفس الصفحة.

[593]نفسه

[594]انظر المادة 30 من المرسوم المتعلق بميثاق اللاتمركز الإداري

والتناسق بين السياسات القطاعية الحكومية، و المخططات، وبرامج التنمية الاقتصادية المعتمدة من قبل الهيئات المنتخبة، وفي مقدمتها المجالس الجهوية، والتي يستوجب إعدادها وتنفيذها نهج مقاربة تشاركية بين مختلف الفاعلين والمتدخلين؛ سواء المحليين، والمنتخبين، ومجتمع مدني، وممثلي الإدارات المركزية على المستوى الجهوي.[595]

تبقى أهم متطلبات تجويد آليات تدبير الشأن العام الترابي مرتبطة بتمكين المسؤولين الترابيين عن المصالح، والإدارات اللامركزية واللاممركزة من سلطة اتخاذ القرارات الملائمة، والمنسجمة مع برامج قطاعاتهم، وبرامج القطاعات الأخرى، وكذا، وضع برامج ذات أمد طويل ومتوسط وقصير الأمد، الأمر الذي يتطلب اعتماد مبدأ الالتقائية في تنفيذ السياسات العمومية الترابية.

ومن أجل تفعيل أكثر، ينبغي أن يكون ذلك التكامل مبلورا في العمل العمومي الترابي، على شكل مخطط يتم إعداده من طرف خبراء يقومون بدراسة كل تدخل تنموي بخصائصه ومميزاته، وأين يستطيع أن يحقق كل مكون من مكونات الحكامة الترابية نجاعة أكثر من غيرها، فيترك ذلك الجانب لتلك الجهة قصد ممارسته بفعالية ونجاعة أكبر، ولا يعني ذلك أن الدولة ستتدخل فعليا في كل تدخل للمصالح اللاممركزة أو للولاة والعمال، لتعديلها وملاءمتها حسب الحاجة بشكل مباشر، وإنما المقصود هنا، أن تعمل الدولة من خلال ذلك المخطط على تعديل، وتغيير، وملاءمة التوجه العام لنظام اللاتمركز لتعويض نقص الإدارة الجهوية.

فالحكامة الترابية، إذن، ليست مجرد حالة من الشفافية والمساءلة، وحكم القانون فقط، وإنما هي أيضا تحقيق نوع من التكامل والتفاعل الإيجابي، أي الوصول إلى تحقيق الثانوية الفاعلة بين إدارة اللاتمركز والإدارة الجهوية، وباقي الجماعات الترابية الأخرى، ومن أجل ذلك، فقد تم التأكيد، على أهمية اتباع المقاربة المندمجة، مرارا وتكرار وفي الكثير من المناسبات، قصد ملاءمة نظام اللاتمركز مع متطلبات الجهوية.

[595] عبد الحافظ أدمينو، التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية، وترسيخ التدبير اللاتمركز، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي - يونيو2018، ص، 26.

لذلك، لابد من العمل بالمنطق الاستراتيجي، حيث ينبغي أن تتفاعل كافة الأطراف المتدخلة المكونة لنظام اللاتمركز والجهات، كجماعات ترابية ومكوناتها المؤسساتية، لتحقيق مستوى تدبيري أفضل لكافة جوانب التدبير العمومي الترابي.

وتعطي الحكامة الترابية توجها انفتاحيا لعلاقة الجهة بالدولة من خلال بلورة الحوار والشراكة بين كل المتدخلين في المجال الجهوي، وهذا يستلزم تغييرا ثقافيا جذريا لدى المنتخبين، والإداريين، والموظفين، وتغييرا كذلك في المساطر، بالإضافة إلى انتهاج التنظيم التعاوني، الذي لن يتأتى إلا في إطار اتباع المنهج التشاركي في علاقات طرفي الإدارة الترابية، باعتباره أحد منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي والوطني، فهو عمل تشاركي يتضمن عنصر الحوار، وعنصر الالتزام، والمشاركة في تحمل الأعباء، من أجل تحقيق التنمية المنشودة،ثم عنصر الاعتماد على المعنيين المباشرين في تحديد الاحتياجات والأهداف، إضافة إلى عنصر وضوح القرارات ودقتها، ويرتبط كذلك التنظيم التعاوني أكثر في اعتماد المبدأ التعاقدي في علاقة الجهة بالإدارة الترابية، فالحكامة الترابية، وفق هذا المبدأ،تتطلب من السلطات العمومية الدخول في الحوار وشراكة مع الفاعلين الآخرين، أي القدرة على بناء علاقات تواصلية وتعاقدية مع مختلف المتدخلين.

بالإضافة إلى كل سبق، ولتحسين اندماج وانسجام السياسات القطاعية على المستوى الترابي يجب العمل على:

- النهوض باندماج اعتمادات الميزانية المحددة على أساس المهام وبرامج الدولة،المشتركة بين القطاعات، وتعميق حضور المقاربة الجهوية والمقاربة الترابية في برمجة قوانين المالية، التي يجب أن تجسد في شكل اعتمادات مالية، العقود المبرمة بين الدولة والجهات المتعلقة بنقل الاختصاصات، والشراكة مع الدولة من أجل إنجاز البرامج والمشاريع التي تم تصورها وإعدادها بكيفية مندمجة على مستوى الجهة، وعلى أساس تخطيط تصاعدي.

ـ توسيع قواعد شمولية وإمكانية تحويلات الاعتمادات بين فصول الميزانية، مما سيمنح الجهات المكلفة بالأمر بالصرف مرونة أكبر في التصرف في الميزانية الموضوعة رهن إشارتها، وملاءمتها مع واقع وإكراهات تنفيذ المشاريع.

ـ النهوض بإدماج أفقي وقبلي للاعتمادات المالية، بالتفكير في تنظيم الاجتماعات المشتركة بين القطاعات المخصصة لتحديد وبرمجة اعتمادات الميزانية، وتوجهها لتدارس البرامج والعمليات التي تتطلب التنسيق بين القطاعات.

-النهوض بالتعاون بين الجماعات الترابية، وتكريس صدارة المقاربة الجهوية فيما يخص الشؤون المحلية، مع اعتماد مقاربة نوعية ومعقلنة في معالجة القضايا الأفقية، التي تتجاوز مجال اختصاصات الجماعات المعنية ونطاقها الجغرافي، وعلى وجه الخصوص القضايا الاجتماعية، والبيئية، والضريبية، وكل المبادرات الكفيلة بترشيد التجهيزات العمومية، وخدمات المرافق العمومية.[596]

[596]تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص، 111.

خلاصة الفصل الأول:

يتضح من خلال ما تقدم ذكره أن التنمية وحدة متكاملة لا تقبل التجزيء، وتستدعي تعبئة الطاقات والموارد المادية والبشرية لأجل إنجاحها، والعمل على ضمان الانسجام والتكامل فيما بينها لتفادي فشلها، وتحقيق الموازنة بين النمو الاقتصادي والتنمية الشاملة بأبعادها الاجتماعية، والاقتصادية والبيئية.

ولعل من أبرز الحلول لاختلالات تدبير السياسات العمومية الترابية، هو جعل السلطة المركزية تتبنى التقائية السياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي، قصد تلبية احتياجات مواطنيها المتعددة.

إن ورش الجهوية المتقدمة على المستوى العملي يجب أن يستجيب لتحديين اثنين، الأول، يتعلق بتمكين الجهة من المقومات التي تجعل منها الفاعل الأساسي على مستوى التنمية الترابية، والثاني، يهم جعلها كشريك للدولة في السياسات الوطنية.

ويشكل برنامج التنمية الجهوية أداة فعالة لتحقيق التقائية السياسات العمومية الوطنية والترابية، باعتباره بوثقة تنصهر فيها كل المشاريع والتدخلات الخاصة بمختلف الهيئات العمومية العاملة ضمن الجهة، والذي يحدد المشاريع المزمع إنجازها فوق تراب الجهة، وفق رؤية استراتيجية مندمجة ومنسجمة مع التوجهات الإستراتيجية للدولة، ومتناسبة مع الخصوصيات الجهوية.

ويعد برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس - مكناس، منطلقا لتحقيق الاندماج والالتقائية بين التوجهات الإستراتيجية للدولة، والحاجيات التنموية على مستوى الجهة، لضمان التكامل والانسجام والتنسيق بين الجهود المبذولة بين السياسات العمومية والسياسات الترابية.

وباعتبار أن الجهة لا تعمل لوحدها على تحقيق التنمية، وإنما هناك مؤسسات أخرى تعمل من أجل نفس الهدف أهمها المصالح اللاممركزة للوزارات داخل الجهة، تناولنا بالتحليل برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس – مكناس، وبرامج المصالح اللاممركزة لوزارات التربية

الوطنية؛كالصحة والتجهيز لرصد مدى حضور الالتقائية في إعداد، وتنفيذ، وتتبع هذه البرامج.

ومن أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها في هذا الفصل، نذكر:

- يتبين أن الدستور الجديد لسنة 2011 خص الجهات بمكانة متميزة سواء بين باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، أو بين الجماعات الترابية، حيث جعلها محور التنمية المجالية، وأساس التنظيم الترابي للمملكة من خلال تبني خيار الجهوية المتقدمة كنمط وأسلوب للديمقراطية المحلية، يرتكز غلى ثلاثة مبادئ رئيسية وهي: مبدأ المشاركة، ومبدأ التفريع، ومبدأ التدبير الحر.
- نستنتج أن الجهوية المتقدمة شكلت أبرز مستجدات المراجعة الدستورية لسنة 2011، فالجهوية تعتبر آلية دستورية وقانونية، تستهدف تحقيق التوافق والتوازن بين مختلف أطراف المعادلة التنموية، من خلال البحث عن حلول وسطى بين حقوق المركز ومطالب المحيط.
- في ظل استمرار الفوارق المجالية بين الجهات، وفي إطار تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، تم اعتماد آلية تنموية جديدة تتمثل في برنامج التنمية الجهوية، والذي يحدد المشاريع المزمع انجازها فوق تراب الجهة، وفق رؤية استراتيجية مندمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية للدولة، ومتناسقة مع الخصوصيات الجهوية.
- يكتسي التنسيق أهمية بالغة باعتباره أداة مهمة لمساعدة الجماعات الترابية، يستهدف إلى جانب تحقيق الانسجام والالتقائية بين ما هو مركزي وما هو محلي، تحقيق التناغم والانسجام والالتقائية بين مشاريع الدولة ومصالحها اللاممركزة ومشاريع الجماعات الترابية، خاصة الجهات، ولا يتأتى لأي جهة أن تضبط هذه الوظيفة باستثناء الوالي أو العامل المخول له دستوريا القيام بهاته المهمة.

- يعتبر التقييم في الوقت الراهن أحسن أسلوب عملي بيد الجهات المختصة، والذي بواسطته تتمكن من معرفة تدبير المجال الترابي، هل هو تدبير جيد وعقلاني، وهل يسير وفق الخطة المدروسة والأهداف المحددة، وفي نفس الوقت يرمي إلى تصحيح الأخطاء والسير وفق الطريق الصحيح.
- لم يغفل المشرع التنظيمي المغربي التقييم في القانون التنظيمي رقم 11-114 المتعلق بالجهات، حيث ألزم الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها باعتماد التقييم لأدائها،وتقديم حصيلة تدبيرها، كما ألزمها أيضا ببرمجة تقارير التقييم، وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، بالاضافة إلى إلزامها بنشرهذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة حتى يتمكن العموم من الاطلاع عليها.
- تطرح المخططات الوطنية، والاستراتيجيات القطاعية، إشكالية العلاقة بين المركز والمصالح اللاممركزة ، حيث أن الفكرة الترابية غير حاضرة بقوة.
- يشكل عقد- البرنامج المبرم بين الدولة وجهة فاس – مكناس، التجلي الواضح للالتقائية السياسات العمومية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهات.
- تبقى إشكالية تمويل البرامج التنموية من بين أكبر تحدي يحد من تفعيل الالتقائية، نظرا لما تكتسيه وسائل تمويل الجهات من أهمية بالغة للنهوض بمسؤولياتها
- لا يمكن تفعيل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد البشرية اللازمة، وتوفرها على حد من الاستقلال المالي، عن طريق توفرها على موارد مالية لممارسة اختصاصاتها، أو على درجة من الاستقلال في صرفها حتى لا تبقى مرتبطة بمساعدات وإعانات الدولة.
- مسألة تحقيق الاندماج،والتكامل، والالتقائية بين إدارة اللاتمركز والجماعات الترابية بالمغرب، لا بد لها من تصور شمولي ينظر إليها كنسق وبنية متكاملة، وليس كمعطيات متفرقة عن بعضها البعض.

الفصل الثاني: توازن التنمية بين الجهات: الإكراهات وآليات التجاوز

لقد أصبح توازن التنمية بين الجهات، والمجالات الترابية الأخرى بالمغرب، رهانا استراتيجيا لتقليص التفاوتات بين المناطق الحضرية والقروية، وبين مراكز وهوامش المدن، وبين الجهات الساحلية والداخلية للمغرب، عبر تثمين الموارد والإمكانيات المحلية، واستثمارها في تأهيل المجالات الترابية ببناء مشاريع اقتصادية مندمجة من شأنها إنتاج وتوزيع الثروة وتخفيف التفاوتات.

وبالرغم من تحقيق بعض المنجزات المعتبرة إيجابية، فإن وضعية الإختلالات والفوارق ما بين الجهات، في مجال النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، وولوج الخدمات الأساسية سمة تلازم الوضع المجالي المغربي منذ الاستقلال إلى اليوم، حيث تبرز المؤشرات تباينا عميقا في مستوى النمو ما بين الجهات، وتمركزا قويا للثروة الوطنية على الشريط الساحلي الممتد من طنجة إلى أكادير، بالإضافة إلى الضعف المسجل على مستوى الموارد المالية، التي تتوفر عليها الجماعات الترابية عامة والجهات على وجه الخصوص، والتي لا تستفيد من البرامج الهادفة إلى تعزيز النمو الاقتصادي الجهوي، إلا من جزء يسير منها، مما يؤدي إلى توسيع دائرة العجز المسجل في القطاعات ذات الصلة المباشرة بالتنمية البشرية (كالصحة، والتربية، والشبكة ، والماء الصالح للشرب، والكهرباء، والسكن...).

فإذا كان المغرب،قد حقق بعض التطورات الإيجابية المسجلة في بعض القطاعات، فإن تفاوتات كبيرة وعميقة لازالت قائمة بين المجالات الترابية الجهوية، فواقع الحال يقول بوجود تفاوتات مجالية صارخة بين جهات المغرب، وداخل نفس الجهة الواحدة، فجهة درعة تافيلالت مثلا، تحتاج إلى عشرات السنين لتصبح في مستوى تجهيز وتنمية جهة الدار البيضاء-سطات، حيث إن إقليم شيشاوة يعيش وضعية مزرية مقارنة مع إقليم مراكش، ويمكن أن نعمم هذه المقارنات على مجمل مناطق البلاد.

فالجهوية المتقدمة لا ينبغي أن تختزل في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والمحيط الجهوي، وذلك لكون التنمية الجهوية لن تكون متكافئة إلا في حالة وجود تلازم بين

استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل، وإيجاد آليات ناجعة للتضامن تجسد كل تكامل وتلاحم بين مناطق البلد، كما أن التكامل والتضامن بين الجهات هو الذي يضمن استمرارية النمو الاقتصادي المتكافئ، الذي سيقوم بدور سيكفل كل استقرار اجتماعي.

لذا، سنحاول في هذا الفصل الوقوف على واقع التنمية الجهوية، من خلال تحليل مختلف الإكراهات التي لازالت تجسد التباين والتفاوت في التنمية بين الجهات، وتقف حجرة عثرة في تحقيق التنمية المتوازنة (المبحث الأول)، لأن الانطلاق من الوضعية التنموية يعد ضروريا لتحديد السيناريوهات وأشكال التدخل المفترضة لتجاوز حالة اللاتوازن والتفاوت هاته، وتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة بين مختلف جهات المملكة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التنمية الجهوية بين الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية

يتميز المغرب بتوفره على ثروات ومؤهلات طبيعية هائلة، تخوله احتلال الصدارة في سلم الدول القوية اقتصاديا واجتماعيا، إلا أن درجة التفاوت في امتلاك القطاعات الاقتصادية ما بين جهاته تجعله يعرف نوعا من اللاتوازن، حيث نجد جهات حاضرة بقوة في بعض القطاعات، وجهات أخرى ضعيفة الحضور، الشيء الذي يكرس تفاقم الفوارق بين الجهات، وينتج جهات غنية وأخرى فقيرة، وللوقوف على هذه الإكراهات وتوضيحها سنخصص (المطلب الأول) لتشخيص الوضعية الاقتصادية على أن نقوم بتشخيص الوضعية الاجتماعية في (المطلب الثاني) بالاعتماد على أرقام إحصائية أصدرتها المندوبية السامية للتخطيط سنة 2009، بخصوص الجهات الستة عشر، وذلك بهدف إبراز أن سمة اللاتفاوت والاختلاف في التنمية بين الجهات طبع التقسيم الترابي السابق، واستمر مع التقسيم الحالي.

المطلب الأول: تفاقم الإختلالات ذات الطبيعة الاقتصادية

لعل درجة التفاوت في امتلاك القطاعات الاقتصادية ما بين جهات المملكة يجعلها تعرف نوعا من اللاتوازن، بحيث أننا نجد جهات حاضرة بقوة في بعض القطاعات، وجهات أخرى ضعيفة الحضور، الشيء الذي يكرس المزيد من تفاقم الفوارق بين الجهات، للإحاطة أكثر بهذه الإشكالية، سنخصص لها الفرعين التاليين؛ (الفرع الأول)، تباين في توزيع الأنشطة الاقتصادية، (الفرع الثاني)، تباين الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي.

الفرع الأول: تباين في توزيع الأنشطة الإقتصادية

للاطلاع على مدى قدرة هذه القطاعات الاقتصادية في تحقيق التنمية أمام تواجد إكراهات تكبح سيرها، لابد من التطرق إلى وضعية القطاعات المنتجة بها (الفقرة الأولى)، ثم إلى وضعية القطاعات الصناعية والخدمات في (الفقرة الثانية)، مع الإشارة إلى أهم العوائق التي تقف عائقا أمامها.

الفقرة الأولى: اختلاف القطاعات المنتجة ما بين الجهات

تلعب القطاعات المنتجة دورا هاما في تفعيل التنمية سواء على المستوى الوطني أو الجهوي، ونظرا لوجود بعض الصعوبات والإكراهات التي تعوق سيرها، فإنها تعرف عدم الاستقرار في معدلات المردودية والإنتاج، ومن أهم هذه القطاعات نجد:

أولا: القطاع الفلاحي

تشكل الفلاحة قطب الاقتصاد المغربي، ورافعة أساسية في التنمية الاجتماعية، وشهد القطاع الفلاحي العديد من الإصلاحات الهيكلية لتمكين البلد من ضمان الأمن الغذائي، والمساهمة في النمو، لكن رغم ذلك ما تزال تعاني من عدة مشاكل، وهذا ما خلصت إليه الدراسة المستقبلية حول الفلاحة إلى حدود سنة 2030، التي قامت بها المندوبية السامية للتخطيط، والتي أكدت على أن عوامل مثل النمو الديموغرافي المتزايد، والجفاف والعولمة، إضافة إلى غياب آليات الحكامة الجيدة، والتدبير العقلاني، وغياب رأسمال بشري مؤهل، لازالت تعيق تطوير وتثمين هذا القطاع.

وتتجلى أهمية هذا القطاع إلى جانب القطاعات الاقتصادية الأخرى، (الغابات والصيد البحري)، في كونها تشغل حوالي نصف السكان النشيطين، وتمثل ما يقارب من 14.6 من الناتج الداخلي الإجمالي بالأسعار الجارية من سنة 2008[597]، الشيء الذي يفسر الاعتماد الكامل لمعظم ساكنة الجهات على مردودية هذا القطاع الفلاحي، كما تبدو أهميته على الصعيد الجهوي من خلال التنافسية في الرفع من مردوديته.

وهكذا، يتضح أن القطاع الفلاحي يكتسي أهمية قصوى على الصعيد الوطني، ويظهر ذلك من خلال تنوع مزروعاته التي تختلف باختلاف مواقع الجهات، ونجد من بين الزراعات المهيمنة على الصعيد الوطني والجهوي، زراعة الحبوب التي تعرف معدلات مرتفعة سواء من حيث المساحة، أو من حيث الإنتاج، كما هو الحال بالنسبة لجهة مراكش ـ تانسيفت الحوز، التي تتوفر على مساحة 930.4 ألف هكتار مخصصة لزارعة الحبوب، أي ما يعادل 17.32% على الصعيد الوطني، تليها جهة دكالة ـ عبدة بمساحة 801.3 ألف هكتار معدة

[597] المندوبية السامية للتخطيط " النشرة الإحصائية السنوية للمغرب "، 2009، ص، 35.

لزراعة الحبوب على المستوى الجهوي، و 14.92% على المستوى الوطني، متبوعة بجهة الشاوية ورديغة التي تحتوي على 707.9 ألف هكتار من المساحة المخصصة للحبوب أي ما يعادل 13.18% على الصعيد الوطني، ثم جهة تازة ـ الحسيمة بنسبة 512.1 ألف هكتار، وتليها مكناس - تافيلالت ب 345.5 ألف هكتار.

وأما باقي الجهات الأخرى، رغم توفرها على مساحات زراعية شاسعة ومؤهلة لخلق نشاط اقتصادي واجتماعي، فإنها متباينة وتختلف من جهة لأخرى، باستثناء جهة كلميم ـ السمارة، جهة العيون - بوجد ور ـ الساقية الحمراء، جهة وادي الذهب ـ الكويرة، التي تبقى ضعيفة ومنعدمة من حيث المساحة الزراعية وكمية الإنتاج، ويرجع السبب في ذلك إلى عامل الجفاف الذي يحد من فعالية النشاط الفلاحي في هذه الجهات.

ونجد جهات تتوفر على منتوجات زراعية غير مهمة على جميع الجهات كالمزروعات الصناعية المتواجدة بالجهة الشرقية، وهي الجهة الوحيدة التي تتوفر على هذا النوع من المنتوجات الزراعية سواء على المستوى الوطني أو الجهوي، ونفس الأمر ينطبق على زراعة الفول السوداني المتمركز في جهتين فقط، وهما؛ الغرب ـ الشراردة بني حسن، وجهة طنجة – تطوان، فمن خلال ما سبق يتبين أن هناك أربعة جهات تتوفر على أكبر مساحة زراعية ويتعلق الأمر ب:

جدول رقم 12

الجهات	مراكش ـ تانسيفت الحوز	دكالة ـ عبدة	الشاوية ـ ورديغة	تازة ـ الحسيمة
المساحة على المستوى الجهوي بألف هيكتار	1817.6	1686.7	1472.4	1281.4
المساحةعلى المستوى الوطني %	15.83	14.69	12.82	11.16

وأما على مستوى كمية الإنتاج، فالجهات التي تتوفر على أكبر نسب نجد:

جدول رقم 13:

الجهات	الغربية	دكالة عبدة	تازة الحسيمة	تادلة ازيلال	مكناس تافيلالت	طنجة تطوان	الشاوية وردیغة
على المستوى الجهوي بألف قنطار	22 441,2	20732,1	18 031,8	14 285,4	12,225	11 266,2	10 588,3
على المستوى الوطني	16,02	14,80	12,87	10,19	8,72	8,04	7,55

وانطلاقا مما سبق، يتضح أن هناك ثلاث جهات تتوفر على أكبر معدل من حيث المساحة المزروعة وكمية الإنتاج، ويتعلق الأمر بجهة دكالة ـ عبدة، وجهة الشاوية وردیغة، وجهة تازة ـ الحسيمة، وما يبرر توفر هذه الجهات على مساحات وكميات هائلة من الإنتاج الزراعي، هو أنها تتواجد في مواقع مصغرة تتوفر على أراضي منخفضة وشاسعة وغنية بالمياه، إلى جانب عوامل الظروف المناخية الملائمة وجودة التربة.

وعموما، يمكن القول إن النشاط الفلاحي، بهذه الجهات يبقى غير مستقر من حيث النسب المخصصة للإنتاج والمردودية، وذلك بسبب وجود عوائق تتمثل بشكل أساسي في العامل المناخي، وكذا، سوء صيانة المنشآت المائية، حيث إن الاستغلال المفرط لهذه الأخيرة عن طريق الضخ الكثيف، يؤدي لا محالة على المدى الطويل إلى ملوحة الفرشاة المائية، مما يعيق مستويات التنمية الزراعية، إلى جانب عامل التعرية والانجراف اللذين يؤديان إلى نتائج وخيمة على مستوى تدهور التربة، خاصة المياه.

وهناك مجموعة من القطاعات ذات الصلة بالنشاط الفلاحي، ويتعلق الأمر بالمنتجات النباتية التي تعتبر مصدرا مهما لكلأ الماشية، إلا أنها تتأثر بالتحولات المناخية غير المستقرة

من حيث معدلاتها، وعلى خلاف ذلك، فقد عرفت منتجات الماشية على الصعيد الوطني بما فيها " اللحوم الحمراء ـ اللحوم البيضاء "، تطورا هاما من حيث المردودية والإنتاج.

وعموما، يمكن تلخيص أهم العوائق التي تحول دون تحقيق فعالية التنمية على النشاط الفلاحي بمختلف الجهات، ومن أهمها تلك الإكراهات الطبيعية التي تتمثل في عدم انتظام التساقطات المطرية والتقلبات المناخية التي لها وقع سلبي على مردودية الفلاحة التقليدية المتواجدة في معظم الجهات، ثم هناك إكراه ذو طابع تقني يتمثل في غياب، أو قلة المهتمين بمجال التربة والمياه، إلى جانب السلوك البشري العشوائي الذي يظهر من خلال الاستغلال المفرط للرعي، وعدم مواكبة الإنسان القروي لمستجدات التكنولوجيا في الميدان الفلاحي.

إلى جانب القطاع الفلاحي ، هناك قطاع آخر لا يقل أهمية عنه يتمثل في قطاع الصيد البحري، الذي يساهم هو الآخر في تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني بشكل عام، وعلى المستوى الجهوي بشكل خاص، ويبقى السؤال مطروحا حول الإختلالات التي يعرفها هذا القطاع في بعده الجهوي؟

ثانيا: الصيد البحري

يعتبر قطاع الصيد البحري بالمغرب من بين المحاور الأساسية والفاعلة في خلق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي، كما يساهم في خلق مناصب الشغل للساكنة النشيطة المتواجدة في المناطق التقليدية للصيد.

إن توفر المغرب على ثروات سمكية هائلة ومتنوعة جعلته يحتل مراتب مشرفة، إذ، يحتل المرتبة العشرين عالميا على مستوى الإنتاج، والمرتبة الأولى على الصعيد العربي والإفريقي[598]، فعلى الصعيد العربي،يحتل المغرب المرتبة الأولى من حيث التصدير، وما شجعه على ذلك، هو تواجده قرب أوروبا، وتوفره على أنماط مختلفة من الصيد، مما يخوله أن التوفر على أنواع مختلفة من الأسماك.

فالمغرب يتوفر على مناطق متعددة للصيد منها ما هو ساحلي، ثم الصيد في أعالي البحار، وكذا الصيد الوطني، مما مكنه من التوفر على ثروة سمكية متنوعة، وعموما يتضح على أن المغرب بجهاته، يتوفر على ثروة سمكية هائلة قادرة على خلق التنمية الاقتصادية

[598]ـ المجال المغربي واقع الحال، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني، الرباط

والاجتماعية، إلا أن هذه المؤهلات السمكية لم تسلم هي الأخرى من الإكراهات التي تحد من فعاليتها، ويتعلق الأمر بضعف الموارد التمويلية، وتعقد المساطر المتبعة في إبرام العقود المتعلقة بالصيد البحري، ناهيك عن الاستغلال المفرط لهذه الثروة السمكية، مما يكون له وقع سلبي على المؤهلات السمكية.

وتستحوذ جهة العيون بوجد ور- الساقية الحمراء على أكبر كمية قدرت ب 379139 طن، يحتل فيها ميناء العيون على أكبر كمية من صيد سمك (السردين)، وتستثنى من باقي الجهات المتوفرة على ثروة سمكية، جهة فاس – بولمان، وجهة تادلة - أزيلال، ثم جهة مكناس ـ تافيلالت، لعدم توفرها على واجهة بحرية.

ورغم هذه الإكراهات التي تعيق تنمية القطاعات المنتجة في المغرب، فإنها تظل المحدد الرئيسي للتنمية التي تهم حاجيات الإنسان أولا، وتنمية اقتصاد البلاد ثانيا، كما يعتبر الموجه الأساسي لتنمية القطاعات الصناعية والخدماتية، ويبقى السؤال المطروح هو: إذا كانت القطاعات المنتجة تعرف عدة إكراهات على المستوى الوطني أو الجهوي، فما وضع القطاعات الصناعية والخدماتية؟

الفقرة الثانية: تباين وضعية القطاعات الصناعية والخدماتية

ترتبط القطاعات الصناعية والخدماتية أشد الارتباط بالقطاعات المنتجة، نظرا للهدف المشترك بينهما، وتعرف هذه القطاعات هي الأخرى نوعا من التباين والتفاوت على مستوى الجهات، نظرا لخصوصية كل جهة على حدة، وتبعا لذلك سنتطرق "أولا"، لوضعية القطاع الصناعي، ثم لوضعية القطاع الخدماتي "ثانيا".

أولا: القطاع الصناعي

يضم هذا القطاع، قطاع الصناعة، وقطاع المعادن ثم قطاع الصناعة التقليدية.

1ـ قطاع الصناعة

يساهم هذا القطاع في تشغيل نسبة هامة من الساكنة النشيطة، ويظهر ذلك من خلال الاستثمارات، ورقم المعاملات، وعدد المستخدمين، وعدد المؤسسات الواردة في الجدول أسفله:

جدول رقم 14 : المؤشرات الصناعية حسب الجهات 2007

الجهات	عدد المؤسسات	المستخدمين الدائمين	رقم المعاملات بمليون الدرهم	الإنتاج بمليون الدرهم	الصادرات بمليون الدرهم	نفقات المستخدمين بمليون الدرهم	الاستثمارات
وادي الذهب الكويرة	22	141	313449	313449	308640	9545	....
العيون بوجدور الساقية الحمراء	180	4390	3559945	3176719	2430230	633543	233983
كلميم السمارة	42	1326	697.435	746721	348126	58036	12717
سوس ماسة درعة	526	14171	13832623	13409227	3734656	1161474	872508
الغرب شراردة بني حسن	225	8273	4976202	4674565	1247066	464796	261790
الشاوية وردیغة	402	23549	15335166	15201842	3679495	1369550	1592429
مراكش تانسيفت الحوز	476	18537	7522952	6757727	1715082	793282	449061
الشرق	337	6869	10918281	9826109	1437131	426495	675088
الدار البيضاء الكبرى	2689	203912	151352167	131904135	25251859	13825859	8300866
الرباط سلا زمور زعير	600	41638	13430131	15165202	3498624	1952568	793841
دكالة عبدة	272	16884	29467623	29684980	15857630	2462021	1798802
تادلة ازيلال	204	2475	1659165	1719630	10647	127587	109735
مكناس تافيلالت	242	11341	7290905	8726943	504632	506650	131189
فاس بولمان	657	27055	11055956	9074825	2150261	972087	770203
تازة الحسيمة تاونات	254	6060	945849	659638	255280	122787	49734
طنجة تطوان	765	80658	21586489	20956251	11619739	2853366	1988915
المجموع	7893	467279	293944338	268995963	74022098	27739646	18040896

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط في النشرة الإحصائية السنوية للمغرب 2009

HAUT- COMMISSARIAT AU PLANS « ANNUAIRE STATISTIQUE DU MAROC, 2009

باستقرائنا للمعطيات المتضمنة في الجدول أعلاه، يتضح أن سلطة المال والأعمال توجد في أكبر قطب صناعي ممثل في جهة الدار البيضاء الكبرى، التي تحتوي على أكبر عدد من المؤسسات الصناعية ب 2689 مؤسسة، أي ما يعادل 34.06 من مجموع المؤسسات على الصعيد الوطني، وتظهر القوة الصناعية لهذا القطب من خلال كمية الإنتاج التي بلغت 131.904.135 مليون درهم، إلى جانب مساهمتها بنسبة 34.1% من مجموع صادرات المغرب، الشيء الذي يؤكد حجم الاستثمارات الصناعية بالجهة، والتي قدرت بقيمة 8.300.866 مليون درهم، مما يشجع على تشغيل نسبة هامة من الساكنة النشيطة، حيث بلغ عدد المستخدمين الدائمين بالجهة حوالي 43.63 من مجموع هؤلاء المستخدمين على الصعيد الوطني، ويعود الفضل في ارتفاع هذه النسب إلى ثقل النظام الإنتاجي الصناعي بالجهة، ويؤثرهذا التمركز الذي يشهده القطب الصناعي الممثل في جهة الدار البيضاء، على المجالات الأخرى الهامشية المتواجدة فيما يسمى بالمغرب العميق.[599]

ولأهمية هذا القطاع في التنمية الاقتصادية والاجتماعية جهويا ووطنيا، اتجهت معظم الجهات لتعزيز وتحسين بنياتها التحتية، وتوفير التجهيزات الأساسية لاستقطاب الاستثمارات الصناعية، كما هو الحال لجهة طنجة - تطوان التي تضم 9.69 من المؤسسات الوطنية، بحيث تشغل نسبة17.26بالمائة من المستخدمين الدائمين، ونظرا للتجهيزات والبنيات التي تتميز بها هذه الجهة، استطاعت أن تحقق نسبة 11.02% من مجموع الاستثمارات المنجزة على صعيد تراب المملكة، ومثيلاتها في ذلك، جهة فاس -بولمان التي تضم 8.32% من المؤسسات الصناعية، تليها في ذلك جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير التي تضم 600 مؤسسة صناعية، وكذا جهة سوس ـ ماسة درعة ب 526 مؤسسة صناعية، وجهة دكالة ـ عبدة 272 مؤسسة صناعية، التي استفادت من تموقعها قرب أكبر قطب صناعي ممثل في الدار البيضاء، مما جعل إقليمي الجديدة وآسفي كأقطاب للتصنيع تتنافس على احتلال قمة المراكز الصناعية.

[599]ـ عبد الجبارعراش، الإختلالات المجالية والسوسيو اقتصادية وحكامة الجهوية، في اليوم الدراسي، حول الجهوية الموسعة تحت عنوان، الإختلالات المجالية والاقتصادية وتحديات الجهوية الموسعة، الذي نظمه حزب الأصالة والمعاصرة إلى جانب المكتب التنفيذي الجهوي لجهة الشاوية – ورديغة، سطات، 11 فبراير 2010.

وفيما يخص باقي جهات المملكة، فقد عرفت انطلاقة مشجعة في المؤشرات الصناعية التي تميزت بالتباين والاختلاف بين الجهات، وتبقى جهة وادي الذهب لكويرة أضعف الجهات، من حيث التصنيف المشار إليه في الجدول أعلاه، ويتجلى ذلك من خلال انعدام نسبة الاستثمارات، وقلة عدد المؤسسات الصناعية، هذا القطاع لم يسلم هو الآخر من بعض الإكراهات والعوائق التي تحد من تنميته على الصعيد الجهوي، منها ما هو مرتبط بمحيط المقاولة، ومنها ما هو مرتبط بالمقاولة نفسها.

فمن المعيقات المرتبطة بالمحيط، قد نجد قلة، وأحيانا انعدام التجهيزات الأساسية لاستقبال المشاريع المزمع إنجازها، مما يؤدي إلى تحويل الاستثمارات عن الجهات التي تعرف عجزا في ذلك، إلى جانب تعقد المساطر الإدارية، والمشاكل المتعلقة بالتمويل، ونقص الموارد الأولوية، والتكوين المتخصص لليد العاملة، ومن حيث الإكراهات الداخلية للمقاولة فرغم التحديات المطروحة أمامها وطنيا وجهويا، في أفق عولمة الاقتصاد، فإنها لا تزال تعاني من ضعف تنظيمي وبنيوي، يتجلى في تخطيط اقتصادي وغياب نظرة مستقبلية، وعدم الاهتمام بحاجيات السوق، وتقنيات التسويق والجودة، كعنصر فعال للمنافسة.[600]

2ـ قطاع المعادن

يكتسي القطاع المعدني طابعا حيويا في تنشيط الاقتصاد الوطني، حيث إنه ساهم برسم موسم 2007 بتشغيل حوالي 3400 عاملا وتقنيا، ويساهم في الناتج الداخلي الخام ب5.6% دون احتساب الموارد المحولة، ومثل ما يقارب من 18.6 من قيمة الصادرات[601].

فهذه الثروة المعدنية لا تتمتع بها سوى بعض الجهات، الشيء الذي يكرس حدة تفاقم الفوارق بينها.

وتكتسي مادة الفوسفاط أهمية كبيرة ضمن المناجم المتواجدة على صعيد تراب المملكة، بحيث يتوفر المغرب حاليا على ¾ من احتياطات الفوسفاط المعروفة في العالم، الأمر الذي يجعله من بين أول المصدرين، وثالث المنتجين لهذه المادة الخام على الصعيد العالمي[602].

---

[600]ـ الشريف الغيوبي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، مرجع سابق، ص، 201.

[601]المندوبية السامية للتخطيط، النشرة الإحصائية السنوية للمغرب، 2009، ص، 83 .

[602]نفس المرجع، نفس الصفحة.

وعلى الصعيد الجهوي هناك بعض الجهات التي تتوفر على كميات احتياطية مهمة من هذه المادة الخام، مما يساعدها على تطوير صناعاتها التحويلية، ويتعلق الأمر بجهة الشاوية ـ وردیغة التي تحتوي على أكبر حصة من هذه المادة بكمية 17201 ألف طن، المتمركز بإقليم خريبكة، متبوعة بجهة مراكش - تانسيفت ـ الحوز، التي تتوفر على احتياط مهم من هذه المادة تقدر ب 3848 ألف طن، تليها جهة العيون ـ بوجدور ـ الساقية الحمراء بكمية تقدر ب 3278 ألف طن، ثم دكالة - عبدة بكمية 2829 ألف طن.

وهناك جهات أخرى تتوفر على معادن مهمة، كمعدن البارتين، الذي يتواجد بوفرة في جهتي مكناس - تافيلالت، والجهة الشرقية، وهناك جهات تحتل الصدارة من حيث نتاج معدن الفضة الخام والمنغنيز الكيماوي كجهة مراكش - تانسيفت - الحوز، ثم جهة سوس ماسة درعة، في حين هناك جهات لا تتوفر سوى على أنواع قليلة من المعادن، كما هو الأمر بجهة الرباط سلا- زمور- زعير(الفليورين) ثم جهة تادلة - أزيلال، أو جهة كلميم - السمارة (النحاس) وأيضا جهة فاس ـ بولمان "الغاسول".

وفي المقابل، هناك جهات لا تحتوي على المعادن، كما هو الأمر بجهة وادي الذهب - الكويرة، وجهة طنجة- تطوان، وجهة الغرب - شراردة -بني حسين.

ورغم وفرة وتنوع المعادن في هذه الجهات، فلا زالت هناك مجموعة من العوائق التي تكبح سيرها نحو التنمية، وتتمثل في كون أغلب المناطق المنتجة للمعادن ذات طبيعة جبلية، وبعيدة عن الموانئ، مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف نقلها وتحويلها، كما أن عامل ضعف البنيات التحتية، والتجهيزات الأساسية التي تعم هذا القطاع، قد تؤدي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج المعدني بشكل عام، والإنتاج الصناعي بشكل خاص.

3ـ قطاع الصناعة التقليدية

يعتبر هذا القطاع من بين الأدوات الفاعلة، والمحركة للنشاط التجاري بشكل عام والساحلي بشكل خاص، إذ، يساهم بتشغيل نسبة هامة من الساكنة النشيطة، ويرتبط أشد الارتباط بالمواد الأولية التي تتميز بها بعض الجهات، وما يميز هذا القطاع في معظم

الجهات، هو تواجده في جهات تمتاز بتاريخها وتراثها العريق، بحيث تنظم هذا القطاع التقليدي في شكل تعاونيات وجمعيات، والتي تعتبر كبنية محركة له، والمدعمة من طرف مراكز التكوين المهني التي تختلف حسب خصوصيات كل جهة.

ويعرف قطاع الصناعة التقليدية إقبالا متزايدا، ويظهر ذلك من خلال عدد التعاونيات والمنخرطين الذي عرف تزايدا من الفترة الممتدة بين سنة 2007 و 2008 مما يدل على أهمية هذا القطاع لدى المهتمين أي الصناع التقليديين، وتكمن أهميته في كونه يلعب دورا حيويا وديناميكيا في إنعاش الاقتصاد الوطني والجهوي من جهة، وإشباع حاجيات الساكنة من جهة أخرى، ومن بين الحرف التي عرفت اهتماما متزايدا في هذا القطاع نجد حرفة النسيج والزرابي، ويظهر ذلك من خلال تزايد عدد التعاونيات التي وصل إلى 120 برسم موسم 2008، كما وصل عدد المنخرطين إلى 3947 منخرطا على الصعيد الوطني، وأما على الصعيد الجهوي، فتظهر أهمية صناعة الزرابي في حدة التنافس على مستوى الجودة التي تعرفها معظم مراكز الجهات، حيث نجد على سبيل المثال جهة الرباط ـ سلا - زمور زعير، التي تلعب فيها صناعة الزرابي دورا حيويا في الجهة، تحتل المركز الأول، فيما يخص مساحة الزرابي المطبوعة حسب المراكز، تليها جهة الغرب الشراردة - بني حسين، وكذا، جهة فاس - بولمان، متبوعة بجهة مراكش - تانسيفت الحوز.

وتظهر أهمية الصناعة التقليدية في كونها تساهم في تنشيط الاقتصاد الوطني والمحلي، ويظهر ذلك من خلال تنوع منتوجاتها التي تختلف باختلاف الجهات، هكذا، فقد بلغت نسبة صادرات منتوجات الصناعة التقليدية حسب المندوبية الجهوية نسب مختلفة ومتباينة، احتلت فيها المندوبية الجهوية التابعة لجهة مراكش على أكبر حصة قدرت ب 235 ألف درهم على الصعيد الجهوي، متبوعة بالمندوبية الجهوية الدار البيضاء بنسبة 162 ألف درهم، أما باقي المندوبيات، فتعرف نسبا ضئيلة مقارنة مع سابقتها، ورغم أهمية هذا القطاع، فلا زال يعاني من مجموعة من الإكراهات التي تحد من فعاليته من بينها:[603]

[603] الشريف الغيوبي، الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية، مرجع سابق، ص، 201.

- ضعف تأهيل المقاولات الخاصة أمام التحديات المنتظرة من انفتاح الأسواق الخارجية.
- عدم وجود أحياء مجهزة خاصة بالحرف التقليدية، وتشتيت أوراش الإنتاج
- انعدام التوافق والانسجام بين الهياكل التنظيمية العتيقة، والبنيات الحديثة الإدارية والتمثيلية.
- فشل المؤسسات التعاونية في تأطير الصناع، وغياب الظروف الملائمة للعمل، والتنافس، إلى جانب غياب دراسات قطاعية وإحصاء شامل ودقيق للصناع، والمؤسسات الصناعية التقليدية.

وعليه يمكن القول إن المشاكل التي تعيق سير هذا القطاع تعزى بشكل أساسي إلى قلة المهتمين، وارتفاع كلفة المواد المستعملة في خدمة هذا المنتوج التقليدي، الشيء الذي تراكم معه تقليص الطلب المحلي من جهة، وانعدام التنسيق بين مختلف المستويات التي لها ارتباط مع قطاع الصناعة التقليدية، كالقطاع الخدماتي المتمثل في السياحة نموذجا.

ثانيا: القطاع الخدماتي

يعد القطاع الخدماتي من بين القطاعات المحركة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي بالمملكة، ونظرا لتعدد الخدمات المدرجة في هذا القطاع، سوف نحيط بالمجال السياحي كقطاع خدماتي محرك لعمليات التنمية، بحيث يحتوي المغرب على مؤهلات، وإمكانيات سياحية جد هامة ومتنوعة، مما يجعل لهذا القطاع أهمية خاصة في تنشيط وإنعاش الحركة الاقتصادية والاجتماعية، غير أنه يختلف باختلاف المؤهلات الطبيعية والمجالية، الثقافية، التاريخية، والمعمارية للجهات، مما يجعل هذه الأخيرة تعقد أمالها عليها من أجل مواكبة النهضة التنموية الاقتصادية على الصعيد الوطني والجهوي.

كما أن تنمية هذا القطاع الحيوي لا يرتبط فقط بالمؤهلات السابقة الذكر، بل لابد من الاهتمام بالبنيات التحتية، من خلال تعبئة المؤسسات الفندقية بالتجهيزات الأساسية واللازمة لضمان راحة السياح.

وتجدر الإشارة إلى أن التجهيزات الرافعة لتنمية هذا القطاع تختلف من جهة لأخرى، بحيث نجد أن الجهات التي سجلت أكبر عدد من الليالي السياحية، هي التي تتوفر على البنيات الضرورية لإنعاش القطاع السياحي، ويتعلق الأمر بالأطلس الكبير الذي مثلته جهة مراكش – تانسيفت - الحوز، التي سجلت أكبر نسبة من عدد الليالي السياحية التي وصلت إلى 35.2%، كما ضمت الجهة أكبر عدد من المؤسسات الفندقية المصنفة ب 831 مؤسسة، أي ما يعادل 48.31 %، على المستوى الوطني، وقد وصل عدد الأسرة بالمؤسسة إلى 47902 أي ما يعادل 31.32% على الصعيد الوطني، ويعزى ارتفاع هذه النسبة في هذه الجهة إلى توفرها على المؤهلات الطبيعية، من غابات، وجبال وشلالات مائية، أضف إلى ذلك التجهيزات اللازمة والحديثة للاستقبال، مما يجعلها رائدة في مجال السياحة الجبلية على المستوى الوطني والجهوي، تليها في ذلك جهة سوس ـ ماسة - درعة التي تتوفر على نسبة 32.6% من الليالي السياحية، متبوعة بجهة الدار البيضاء الكبرى، التي تشكل وجهة استقطاب سياحي هام بفضل تنوع أنشطتها الاقتصادية، وكذا، توفرها على بنيات تحتية مجهزة بشكل تقني ومتطور، إضافة إلى توفرها على بنيات تحتية للاستقبال عالية الجودة، بحيث تضم 78 مؤسسة مصنفة، وبلغت نسبة عدد الأسرة 13408، مما يجعلها تتميز بسياحة الأعمال، والعبور بدون منافس.

وبالمقابل، نجد جهات أخرى رغم توفرها على مؤهلات طبيعية، إلا أنها تسجل نسبا ضعيفة غير مشجعة لتحقيق تنمية سياحية، كجهة فاس ـ بولمان، وجهة تازة - الحسيمة – تاونات، مثلا، اللذين تتوفران على مناظر طبيعية جذابة، ومثيلاتها في ذلك جهة العيون بوجدور- الساقية الحمراء، التي تتميز برمالها الذهبية، ثم جهة مكناس – تافيلالت وجهة الرباط - سلا - زمور زعير، التي تعتبر رمزا للمدن الكبرى والعتيقة التي تمتاز بمآثرها التاريخية، وكباقي الجهات فهي تحتاج للدعم لتدارك النقص الحاصل على مستوى بنيات الاستقبال حتى تصل إلى تنمية سياحية حقيقية.

واستنادا على كل ما سبق، يتبين بوضوح أن هذا الاختلاف في امتلاك الأنشطة الصناعية والخدماتية، لا يزيد سوى من حدة الفوارق بين الجهات، ويعمق مشكل الضغط على الموارد التي تعتبر الفاعل الرئيسي لنجاح التنمية الاقتصادية والاجتماعية على صعيد الجهة.

الفرع الثاني: تباين الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي

رغم التطور الإيجابي المسجل على مستوى الناتج الإجمالي الجهوي في السنوات الأخيرة، فإن هناك تباين وتفاوت في الناتج الإجمالي حسب جهات المملكة (الفقرة الأولى)، وكذلك في الناتج الإجمالي حسب الفرد (الفقرة الثانية) وسنعتمد على المعطيات الواردة في الحسابات الجهوية الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط لمعالجة هذا الأمر في الجهات الستة عشر، وفق التقسيم السابق واستمرار هذا التباين بين الجهات الإثني عشرة.

الفقرة الأولى: تباين الناتج الداخلي الإجمالي حسب الجهات

سجل الناتج الداخلي الإجمالي بالأسعار الجارية معدلات نمو:

- أعلى من المعدل الوطني 5% في سبع جهات وهي :
- جهة الشاوية ـ ورديغة بارتفاع مهم بلغ 25.8% مؤكدا أداءها الجيد منذ 2004، والجهات الجنوبية بزيادة قدرها 10%، ودكالة - عبدة ب 8%، الغرب - شرارده - بني حسن ب 7.3% ومكناس - تافيلالت بنسبة 6%.
- أقل من المعدل الوطني، مع بقائها إيجابية في جهات سوس ـ ماسة ـ درعة 3.9 طنجة تطوان 3.9 وتازة - الحسيمة - تاونات (0.9%).
- سلبية في جهات مراكش ـ تناسيفت ـ الحوز 2.8%، فاس - بولمان 2- %، الجهة الشرقية 1.4 % والرباط، سلا - زمور زعير 0.3-%.

وقد نتج عن التطورات المتباينة للناتج الداخلي الإجمالي، اتساع وتعميق الفوارق بين الجهات على مستوى خلق الثروة، بحيث انتقل متوسط الفارق المطلق بين الناتج الداخلي الإجمالي لمختلف الجهات، ومتوسط الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي من 16.9 مليار درهم سنة 2004 إلى 24.6 مليار درهم سنة 2011.

وخلقت أربع جهات من أصل ستة عشرة،وفق التقسيم السابق، حوالي نصف الثروة الوطنية (48.9% من الناتج الداخلي الإجمالي بالقيمة)، ويتعلق الأمر بجهات الدار البيضاء الكبرى 19.8%، الرباط – سلا - زمور زعير ب 12.0% ، الشاوية - ورديغة ب 8.8% ومراكش - تانسيفت - الحوز ب 8.3%.

وساهمت أربع جهات أخرى بما يزيد عن الربع قليلا 27.9% من الناتج الداخلي الإجمالي، ويتعلق الأمر بجهات طنجة - تطوان 7.9%، سوس - ماسة - درعة 7.6% ،دكالة - عبدة 6.9%، مكناس ـ تافيلالت 5.5%، في حين ساهمت باقي الجهات بربع آخر تقريبا (32.3%) من الناتج الداخلي الإجمالي، ويتعلق الأمر بالجهة الشرقية 4.9%، الجهات الجنوبية الثلاث (4.4%)، الغرب - شراردة - بني حسن (4.2%)، فاس - بولمان (4%)، تازة - الحسيمة - تاونات (2.9%) وتادلة – أزيلال (2.7%).

وخلال الفترة الممتدة بين 2004-2011 انخفضت مساهمة جهة الدار البيضاء الكبرى من 23.7 % إلى 19.8%، بينما عرفت مساهمة جهة الشاوية - ورديغة ارتفاعا صافيا منتقلة من 5.2% إلى 8.8%.

وقد انتقل الناتج الداخلي الخام الذي حققته الجهات الإثني 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 (7،30 %)، والداخلة – واد الذهب (6،54 %)، ودرعة – تافلالت (6،56 %) والشرق (6،29 %)[604]

الفقرة الثانية: تباين الناتج الداخلي الجهوي حسب الفرد

تجاوز الناتج الداخلي الإجمالي حسب الفرد المعدل الوطني (24490 درهم) في ثلاث جهات، ويتعلق الأمر بكل من جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير بناتج داخلي إجمالي فردي يساوي 36732 درهم، والجهات الثلاث للجنوب ب 35491 درهم، وجهة دكالة - عبدة ب 26657 درهم.

[604]المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوغاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة...مرجع سابق، ص، 29 .

بالنسبة لباقي الجهات تراوح الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي حسب الفرد بين 12544 درهم (جهة الحسيمة ـ تازة ـ تاونات)،و 21149 درهم (جهة طنجة ـ تطوان)، أما متوسط الفارق المطلق بين الناتج الداخلي الإجمالي الفردي لمختلف الجهات، ومتوسط الناتج الداخلي الإجمالي حسب الفرد على المستوى الوطني، فقد ازداد حدة، منتقلا من 7040 درهم سنة 2010 إلى 8258 درهم سنة 2011.

وسجل الناتج الداخلي الإجمالي حسب الفرد، تحسنا مهما على مستوى جهة الشاوية - ورديغة بلغ معدل نموه 25% سنة 2011، مؤكدا بذلك الأداء الجيد المحقق في السابق بمعدل 24.4% بين 2007 و 2009، و 15.7% بين 2009 و 2010 ، ومن حيث الناتج الداخلي الإجمالي حسب الفرد، التحقت هذه الجهة بالمستوى المسجل لجهة الدار البيضاء الكبرى (حوالي 40600 درهم)، بينما كان هذا الأخير سنة 2004 يمثل ضعف المستوى المسجل بجهة الشاوية – ورديغة (33011 درهم مقابل 16000 درهم).

المطلب الثاني: التفاوتات ذات الطبيعة الاجتماعية

شكل التصاعد المتزايد للتفاوتات الاجتماعية، أحد الاهتمامات الرئيسية بمختلف بلدان العالم، بما فيها الدول التي تحظى بمعدلات نمو اقتصادي مرتفع، وعلى سبيل المثال، ففي دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يتوفر 10% من السكان الأكثر غنى على 9.6 مرة دخل 10% من السكان الأكثر فقرا عند نهاية سنة 2000، بينما لم يتعد هذا المؤشر من 7 إلى 1 خلال الثمانينات[605]، وفي هذا السياق لم ينأ المغرب بنفسه عن هذه التطورات المتعلقة بتفاقم التفاوتات الاجتماعية، فبالرغم من الاختيارات الاقتصادية التي مكنت من تحقيق دينامية على مستوى النمو، وتسريع مسلسل عصرنة الاقتصاد، إلا أن ذلك لم يكن كافيا للحيلولة دون تفاقم التفاوتات الاجتماعية.[606]

[605]جميعنا معنيون، لماذا الحد من التفاوتات الاجتماعية مفيدة؟، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 13 نونبر 2015.
[606]وزارة الاقتصاد والمالية، التفاوتات الاجتماعية والجهوية: مفاتيح للفهم ورهانات وأجوبة السياسات العمومية، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 35، غشت 2019، ص، 51.

وتعزى الإختلالات الاجتماعية، في كون الكثير من النخب الاجتماعية والسياسية السائدة، لم تتمكن بعد من إنضاج وعي اجتماعي وسياسي مسؤول، مما يفسر عدم استفادة بعض الجهات والأقاليم ، وذلك بفعل خضوع هذه التجارب للعديد من المراهنات والصراعات وتنازع المصالح، وفق العقلية القبلية والعشائرية، مما انعكس سلبا على مستوى عقلنة أساليب اتخاذ القرار على مستوى الجهات، وللإحاطة أكثر بمختلف الإختلالات والتفاوتات التي طبعت البنية الاجتماعية، سنتطرق في "الفرع الأول" لثقل المعضلة الاجتماعية، ثم نبرز في " الفرع الثاني" التفاوتات الحاصلة في البنية الاجتماعية.

الفرع الأول: ثقل المعضلة الإجتماعية في بعدها الجهوي

يعرف المغرب منذ عقود حالة تأخر، شملت مجموعة من الميادين الاجتماعية والاقتصادية، ولقد أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2004 إلى هذا الوضع، من خلال تصنيف المغرب ضمن 20 دولة عربية ـ في مرتبة 15 على مستوى دليل التنمية البشرية، كما أن تقرير التنمية البشرية لعام 2005 وضع المغرب في المرتبة 124 من ضمن 177 دولة على المستوى العالمي، ويشير تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 2018 لحصول المغرب على الرتبة 123 من أصل 189 دولة مرتبة على مستوى قيمة مؤشر التنمية البشرية، وذلك بعد الحصول على نقطة عددية تساوي 667.0[607]، الأمر الذي يثير الكثير من المخاوف حول مستقبل المغرب، ومدى قدرته على مواكبة الازدهار الإنساني الذي تعيشه الدولة المتقدمة[608]، وتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية، في الوقت الذي تعرف فيه جهات المملكة انفلاتا، وعدم القدرة على التحكم في تسارع الوثيرة الديموغرافية "الفقرة الأولى"، وتفاقم الفقر والبطالة على صعيد مختلف الجهات، "الفقرة الثانية".

الفقرة الأولى: انفلات التحكم في تسارع الوتيرة الديمغرافية

يوجد المغرب اليوم في طور انتقال ديمغرافي متقدم، حيث عرف نظام ساكنته تحولا عميقا خلال القرن الفارط، أدى إلى تطور متسارع، وتوحي التوقعات باستمرار هذا الاتجاه

[607]ـ تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2018، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.

[608]ـ سعيد جفري، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التصنيف والطباعة أوما كراف، الدار البيضاء، التوزيع سوشبريس، الطبعة الثانية 2007، ص، 24-25.

الذي سيضيف لا محالة معطيات جديدة إلى المخطط الديمغرافي[609]، الذي قد يعرف كثافة سكانية عالية مع نمو ديمغرافي غير منتظم، وهذا في حد ذاته يعتبر من أبرز التحديات التي تعرقل مسار البرامج التنموية التي تسطرها الإدارة الجهوية قصد تنمية وتنظيم مجالاتها. ويمكن تحديد تطور الساكنة بالمغرب من خلال الجدول التالي:

جدول رقم 15 : السكان القانونيون حسب الجهات (12 جهة)

الجهات التي يفوق عدد سكانها 3 ملايين نسمة	الجهة	2004 احصاء	إحصاء 2014				معدل النمو السنوي
		السكان	السكان	النسبة المئوية	الأجانب	الاسر	
	الدار البيضاء الكبرى	5890609	6861739	20.3	31239	1559404	1.54
	الرباط سلا القنيطرة	4023217	4580866	13.5	20212	1015107	1.31
	مراكش أسفي	3983659	4520569	13.4	8636	928120	1.27
	فاس مكناس	3873214	4236892	12.5	5728	919497	0.9
	طنجة تطوان الحسيمة	3068833	3556729	10.5	7453	799124	1.49
الجهات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1 و 3 ملايين تسمه	سوس ماسة	2324142	2676847	7.9	4914	601511	1.42
	بني ملال خنيفرة	2307566	2520776	7.4	1262	520174	0.89
	الشرق	2102781	2314346	6.8	3954	494530	0.96
	درعة تافيلالت	1493595	1635008	4.8	796	277998	0.91
الجهات التي تقل عدد سكانها عن مليون نسمة	كلميم واد نون	408147	433757	1.3	347	90202	0.61
	العيون الساقية الحمراء	316578	367758	1.1	777	78754	1.51
	الداخلة واد الدهب	99367	142758	0.4	888	29385	3.7
	المجموع	29891706	33848242	100	86206	7313806	1.25

المصدر: الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014

[609]المغرب الممكن، إسهام في النقاش من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية 2009، الدار البيضاء، ص، 26.

وقد بلغ عدد السكان القانونيين للمملكة (حسب إحصاء سنة 2014 وكما يبين الجدول أعلاه) في فاتح شتنبر2014، 33.848.242 نسمة، منهم 33.762.036 مغربي، و 86.206 أجنبي، فيما بلغ عدد الأسر 7.313.806 أسرة.

ومقارنة مع الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2004، فإن عدد السكان بالمملكة، قد عرف زيادة إجمالية بلغت 3 ملايين و 957 ألف نسمة، وهو ما يعادل 13.2%، ويؤشر على معدل نمو ديمغرافي سنوي بلغ خلال هذه الحقبة 1.25% مقابل 1.38 ما بين 1996 و 2004.

ويتبين توزيع السكان حسب وسطي الإقامة، أن هذه الساكنة تتوزع بين 20.432.439 بالوسط الحضري، و 13.415.803 بالوسط القروي، و أصبحت بذلك نسبة التمدن في المملكة 60.3%، مقابل 55.1% سنة 2004.

فقد انتقل عدد السكان حسب وسطي الإقامة بالوسط الحضري من 16 مليون و 664 ألف نسمة، إلى 20 مليون و 432 ألف نسمة، خلال الفترة ما بين 2004 و 2014، ويرجع هذا الارتفاع في ساكنة الوسط الحضري إلى النمو الديمغرافي الطبيعي من جهة، والهجرة من المجال القروي من جهة أخرى، بالإضافة إلى خلق مراكز حضرية جديدة، وكذلك توسيع المدارات الحضرية للمدن، وقد انعكس ذلك على ساكنة الوسط القروي التي عرف عددها الإجمالي تراجعا طفيفا مقارنة مع إحصاء 2004، حيث بلغت 13 مليون و 415 نسمة، في حين بلغت سنة 2004 ما عدده 13 مليون و 427 ألف نسمة، مسجلة بذلك معدل نمو سنوي سالب قدره 0.01-%.

أما بالنسبة لتوزيع السكان حسب الجهات، فإنه بالنظر إلى التقسيم الجهوي الجديد إلى 12 جهة، فإن 70.2% من ساكنة المغرب تتمركز بخمس جهات، تتجاوز ساكنة كل واحدة منها ثلاثة ملايين نسمة، وحسب وزنها الديمغرافي تأتي جهة الدار البيضاء الكبرى - سطات في المرتبة الأولى، بعدد بلغ 6 ملايين و 862 ألف نسمة وبنسبة 20.3%، تليها جهة الرباط - سلا - القنيطرة بعدد بلغ أربعة ملايين و 581 ألف نسمة، وبنسبة 13.5%، ثم جهة مراكش ـ آسفي بعدد بلغ أربعة ملايين و 521 ألف نسمة، وبنسبة 13.4% وجهة فاس ـ

مكناس بعدد بلغ ثلاثة ملايين و 557 ألف نسمة، وبنسبة 12.5% وجهة طنجة ـ تطوان الحسيمة بعدد بلغ ثلاثة ملايين و 557 ألف نسمة وبنسبة 10.5%، بينما تتوزع الأعداد الباقية على مختلف جهات المملكة بنسب متفاوتة، تتراوح ما بين 7.9% بجهة سوس ـ ماسة، و 0.47% بجهة الداخلة ـ وادي الذهب.

ويسجل معدل النمو الديمغرافي تباينا حسب الجهات، حيث تتراوح ما بين 0.61% بجهة كلميم - وادنون، و 3.7% بجهة الداخلة ـ وادي الذهب.

أما بخصوص التقسيم الجهوي إلى 16 جهة، فإن 70.55% من ساكنة المغرب تتركز في ثماني جهات، وهي على التوالي حسب حجمها الديمغرافي، جهة الدار البيضاء الكبرى ب أربعة ملايين، و 270 ألف نسمة وبنسبة 10.6%، تليها سوس ماس - درعة بعدد بلغ ثلاثة ملايين و 601 ألف نسمة ونسبة 10.6%، ثم جهة مراكش ـ تانسيفت - الحوز بعدد بلغ 3 ملايين و 576 ألف نسمة، ثم جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير بمليونين و 676 ألف نسمة، وبنسبة 7.9%، ثم مكناس ـ تافيلالت بمليونين و 316 ألف نسمة، وبنسبة 6.8% ، ثم جهة دكالة ـ عبدة بمليونين و 183 ألف نسمة وبنسبة 6.6%، والجهة الشرقية بمليونين و 97 ألف نسمة وبنسبة 6.2%، في حين يتوزع باقي عدد السكان تتوزع ما بين الجهات الثمانية المتبقية بنسب متفاوتة أعلاها 5.6% بجهة الغرب ـ شراردة - بني حسن، و 0.4% بجهة الداخلة - وادي الذهب، وفق هذا التقسيم، فإن أدنى معدل نمو ديمغرافي قد سجل بجهة تازة ـ الحسيمة – تاونات (0.01%)، في حين أن أعلى معدل نمو عرفته جهة وادي الذهب ـ الكويرة (3.7%).

الفقرة الثانية: تفاقم ظواهر الفقر والبطالة

تعد هذه الظواهر من بين الإكراهات الأساسية والتي تؤثر بشكل مباشر على الحد من العمليات التنموية، سواء ذات الطبيعة الاقتصادية أو الاجتماعية، إذ، أنه بالرغم من المجهودات المبذولة للقضاء عليها، لازالت جهات المغرب تعاني، وبشدة من حدتها بحيث نجد:

أولا: ظاهرة الفقر والهشاشة

قام المغرب بتحيين خارطة الفقر سنة 2007، ومن أجل استكمال المقاربة النقدية اعتمد على مقاربة متعددة الأبعاد، لتحليل ظواهر الفقر والهشاشة والفوارق الاجتماعية، من خلال الاستعانة بمجموعة من المعطيات المتعلقة بمعيشة الأسر لسنة 2007، وقياس السكان سنة 2011، واستهلاك نفقات الأسر لسنة 2004 [610]، وعلى هذا الأساس سوف يتم التركيز على تشخيص الفقر النقدي، والفقر متعدد الأبعاد لسنة 2014، بوصفها أهم أنماط القياس التي اعتمد عليها المغرب.

وحسب معطيات الفقر لسنة 2007، يلاحظ عدم تساوي توزيع الأفراد بالمغرب على الصعيد الجهوي، حيث ترتفع نسبة الفقر في جهة الغرب- شراردة ـ بني حسن ب 15.6% وجهة دكالة - عبدة ب 14.3%، وسوس - ماسة - درعة ب 12.5%، وجهة مكناس- تافليلات ب 12.5%، ومراكش ـ تانسيفت - الحوز ب 9.7%، وفاس- بولمان 9.5% وتادلة - أزيلال 9.3%، و هذه النسب تتجاوز المعدل الوطني، في كل من جهة الشاوية ورديغة 7.6%، وطنجة - تطوان 7.4%، الرباط - سلا – زمور- زعير 5.11%، الدار البيضاء الكبرى 3.2%، واد الذهب – الكويرة، والعيون بوجدور الساقية الحمراء 2.2% ويظهر من خلال استقراء هذه النتيجة، أن عشر جهات من أصل ستة عشرة جهة تعرف ارتفاعا في نسبة الفقر مقارنة بالمعدل الوطني.

في حين أفرزت خريطة الفقر المتعدد الأبعاد للفترة الممتدة من 2004 إلى 2014 ترتيبا مختلفا للجهات، حيث بين أن نصفها سجل معدلا للفقر يتجاوز المتوسط الوطني 8.2%، وتعد جهة بني ملال خنيفرة الأكثر فقرا ب 13.4%، تليها جهة مراكش ـ آسفي 11.3%، ودرعة ـ تافيلالت 10%، ثم تليها فاس - مكناس 9.6%، والجهة الشرقية 9.5% وطنجة ـ تطوان ـ الحسيمة 9.5%، في حين تتحدد الجهات الأقل فقرا، والممثلة بمعدل أدنى

[610] *Haut - commissariat au plan, carte de la pauvreté 2007, rapport mai 2010, p, 7.*

من المتوسط الوطني في كل من جهة العيون الساقية الحمراء 1.7%، الداخلة ـ وادي الذهب 6.2%، ثم كلميم ـ وادنون 6.2% وسوس ـ ماسة ـ درعة 7.2[611]%.

ورغم أن جهة بني ملال ـ خنيفرة هي الجهة الأكثر فقرا، إلا أن جهة مراكش ـ آسفي هي الجهة التي تضم أكبر عدد من الفقراء بالمغرب، وتبلغ مساهمتها النسبية في الفقر المتعدد الأبعاد على المستوى الوطني ب 18.5% سنة 2014، تليها جهة فاس ـ مكناس بنسبة 14.7%، ثم بني ملال ـ خنيفرة 14.3، وطنجة ـ تطوان - الحسيمة ب 12.3%، وتضم هذه الجهات الأربع 57.8% من الساكنة الفقيرة، وفق مفهوم الفقر متعدد الأبعاد.[612]

وعموما، يمكن القول إن مستوى الفقر ليس بعيد الصلة عن مؤشر التنمية البشرية في المغرب[613]، إذ، يبدو من خلال تتبع تطور مؤشرات الفقر، وتتبع المؤشرات الاجتماعية، أن مضامين السياسات المتبعة، والإجراءات المتخذة تبقى عاجزة عن حصر معدل ومجالات الفقر، ورغم تحسين المعطيات المشار إليها سابقا، غير أن قدرات الدولة في تقليص الفقر تسير بوثيرة لا تستجيب لتطلعات السكان، بل، إن هناك جنوحا نحو اتساع جغرافية الفقر[614]، على الرغم من أن الدولة منذ بداية التسعينات أولت أهمية كبيرة للبعد الاجتماعي، بحيث

---

[611] Haut - commissariat au plan, principaux résultats de la cartographie de la pauvreté multimensionnelle 2014, paysage territorial et dynamique, 04 octobre 2017, p, 5.

[612] Ibid., P, 5.

[613]بالنسبة للمؤشر العام للتنمية البشرية انطلاقا من معطيات الإحصاء العام للسكان والسكنى الذي أجري في سبتمبر 2004، فقد بلغ المتوسط الوطني 0.607 ، و يحجب هذا المؤشر تفاوتا على مستوى الجهات، إذ هناك 10 جهات يسجل فيها المؤشر الجهوي للتنمية البشرية مستوى يقل عن المتوسط، وهي جهات تازة ـ الحسيمة ـ تاونات 0.541% مراكش ـ تانسيفت - الحوز 0.565 %، دكالة - عبدة 0.566%، الغرب ـ الشراردة - بني حسين 0.574 %، تادلة أزيلال 0.577، طنجة - تطوان 0.588%، سوس ـ ماسة - درعة 0.594%، المنطقة الشرقية 0.598%، فاس ـ بولمان 0.589%، الشاوية ـ ورديغة 0.604%.

أما الجهات التي تتوفر على معدل أعلى من المتوسط، فهي الجهات التالية: جهة العيون – بوجدور- الساقية الحمراء 0.742%، جهة واد الذهب - الكويرة 0.740%، جهة الدار البيضاء الكبرى 0.69%، جهة الرباط – سلا- زمور- زعير 0.660،جهة كلميم – السمارة 0.649 ، جهة مكناس - تافيلالت 0.632%.

عبد الحميد عواد، التنمية البشرية: المغرب في التراتبية الدولية، المؤشرات وقياسها، الآليات المعتمدة، دراسات تكريما للأستاذ محمد جلال السعيد، الجزء الثالث، دراسات في القانون والاقتصاد والسياسة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، 2007، ص، 21.

[614]حسن طارق، تقرير سنوي شامل حول السياسات الاجتماعية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المغرب الاجتماعي 2008-2009، سلسلة التقارير 1، ص، 88.

أطلقت عددا من البرامج ذات الطابع الاجتماعي، بهدف إشباع الحاجات الأساسية للسكان في المناطق القروية بصفة خاصة.[615]

من هنا، يمكن اعتبار الفقر، المعطى الأبرز للمعضلة الاجتماعية، إذ، يعتبر الظاهرة المميزة للوسطين القروي والحضري، و يشكل عائقا حقيقيا أمام كل تنمية اقتصادية واجتماعية ناجعة، ينضاف إليه عائق آخر والمتمثل في تفشي ظاهرة البطالة على صعيد مختلف جهات المملكة.

ثانيا: تفشي ظاهرة البطالة

عرف المغرب ظهور مؤشرات مرتفعة للبطالة على مستوى مختلف الجهات، التي احتل فيها العنصر النسوي أكبر المعدلات، وقد عرف معدل البطالة ارتفاعا في بعض الجهات، كما هو الحال بالجهة الشرقية التي عرفت ارتفاعا كبيرا في نسبة البطالة.

احتل فيها العنصر النسوي حصة الأسد بنسبة 24.4%، وأما بالنسبة للذكور قدر ب 19.2%، تليها جهة الدار البيضاء الكبرى، إذ عرف معدل البطالة بها 12.2% للذكور، و 13.4% من الإناث، ثم جهة الرباط سلا ـ زمور - زعير التي سجل بها معدل 19.6% من البطالة في صفوف للنساء.

أما فيما يخص باقي الجهات، فتتراوح نسب معدلات البطالة بها أرقاما متباينة ومتقاربة، باستثناء جهات الأقاليم الجنوبية التي سجلت معدلا وصل إلى 16.8% من الذكور و 26.9% من الإناث العاطلين.

---

[615]- يتعلق الأمر ببرامج الأولويات الاجتماعية الذي تشمل 14 عمالة وإقليم، تميز بمؤشرات متدنية للتنمية البشرية.
ـ برنامج الإمداد المجمع للسكان القرويين - بالماء الشروب PAGER
ـ برنامج الكهربة القروية PERG
ـ البرنامج الوطني للطرق القرويةPNRR
ـ برنامج تعميم التمدرس والقراءة والكتابة
ـ برنامج التنمية اللاممركزة، وقد أطلق هذا البرنامج سنة 2001، ومول أساسا من مدخل إلغاء إعانة السكر التي كانت تستفيد منها بعض الإنتاجات الصناعية الغذائية.
ـ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية INDH

وقد أصدرت المندوبية السامية للتخطيط مجموعة من التقارير التي تضمنت إحصائيات مهمة حول البطالة والفقر...، وحسب هذه التقارير فالبطالة لازالت مرتفعة، رغم انتقالها من 10.2% خلال سنة 2018 إلى 8.5% على المستوى الوطني، و من 14.7% إلى 14.2%، بالوسط الحضري، ومن 4 % إلى 3.5% بالوسط القروي.

وأعلنت المندوبية السامية للتخطيط أن معدل البطالة يبقى مرتفعا نسبيا في صفوف النساء، بنسبة تصل إلى 14% مقابل 8.4% لدى الرجال، ولدى الشباب المتراوحة أعمارهم ما بين 15 و 24 سنة بنسبة 26% ،مقابل 7.2% لدى الأشخاص البالغين من العمر 25 سنة فما فوق، ولدى حاملي الشهادات بنسبة 17.1%، مقابل 3.5% لدى الأشخاص الذين لا يتوفرون على أية شهادة، ولذلك فرغم الانخفاض الطفيف في نسبة البطالة، إلا أن معدل هذه الأخيرة مرتفع في صفوف حاملي الشهادات الدراسية، مقارنة مع الذين لا يتوفرون على أية شهادة، كما أن البطالة مرتفعة في المجال الحضري مقارنة مع المجال القروي، خاصة في صفوف الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و 24 سنة، مما يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للمغرب.

يتضح مما سبق، أن تفاقم ظاهرة البطالة على صعيد جهات المملكة، يعزى بالأساس إلى ضعف ونقص مراكز التكوين والتعليم، وقلة الفضاءات المخصصة لمحاربة الأمية، بحيث يلاحظ قلة هذه المراكز خاصة في المجال القروي، نظرا لضعف وعدم كفاية البنيات الاجتماعية التحتية التي عرفت تغطية غير متوازنة بين مختلف الجهات.

وتضم خمس جهات من المملكة 71.9% من مجموع السكان النشيطين البالغين من العمر 15 سنة فما فوق، وتأتي جهة الدار البيضاء ـ سطات في المركز الأول بنسبة 22.9% من مجموع النشيطين، متبوعة بجهة الرباط ـ سلا - القنيطرة 13.6%، ومراكش ـ آسفي 13.4% ،وفاس ـ مكناس 11.5%، وطنجة ـ تطوان ـ الحسيمة 10.6%.

وتسجل ثلاث جهات معدلات نشاط تفوق المعدل الوطني (45.8%)، ويتعلق الأمر بجهة الدار البيضاء- سطات (50%)، جهة مراكش ـ أسفي (47.4%)، وجهات الجنوب

(46%)، في حين سجلت أدنى المعدلات بجهتي درعة ـ تافيلالت (41.6%)، وسوس ـ ماسة (42.9%).

كما تتمركز، نسبة 17.6% من العاطلين بخمس جهات، تأتي في مقدمتها جهة الدار البيضاء- السطات ب: 25% من العاطلين، متبوعة بجهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة ب: 25.8%، جهة فاس ـ مكناس ب: 11%، جهة طنجة ـ تطوان الحسيمة ب: 9.9% ثم الجهة الشرقية ب: 9.9%.

وسجلت أعلى مستويات البطالة بكل من جهات الجنوب 16%، والجهة الشرقية 13.8%، وبحدة أقل، فإن ثلاث جهات أخرى تفوق المعدل الوطني 9.2%، ويتعلق الأمر بجهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة 10.7%، وسوس ـ ماسة 10.3%، الدار البيضاء سطات 10%، فيما سجلت أدنى مستويات البطالة بجهتي بني ملال ـ خنيفرة، ودرعة ـ تافيلالت ب 5.4% و 5.6% على التوالي.

كما شهدت وضعية سوق الشغل على المستوى الوطني تدهورا ملحوظا خلال الفترة 2015-2022 ، حيث انتقل معدل البطالة من 9،7% إلى 11،8% بسبب توالي سنوات الجفاف وتداعيات كوفيد 19.

في هذا الصدد، وباستثناء جهتي طنجة-تطوان- الحسيمة ومراكش- آسفي، ارتفع معدل البطالة على مستوى باقي الجهات ما بين 1% بالنسبة لجهة الرباط – سلا - القنيطرة و4،9 % بالنسبة لجهة فاس- مكناس [616]

الفرع الثاني: ضعف وتفاوت في البنيات الاجتماعية التحتية على المستوى الجهوي

تظهر أهمية القطاعات الاجتماعية من خلال الخدمات التي تقدمها من أجل إشباع حاجيات الساكنة، إلا أن التفاوت الذي شهدته على مستوى الجهات، حال دون تحقيق التكامل

[616] المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوغاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة...مرجع سابق، ص، 30 .

الاجتماعي، والذي تكرس عن طريق ضعف بنياتها التحتية، وفق ما سنشير إليه في الفقرات الآتية:

الفقرة الأولى: على مستوى التعليم والتكوين المهني

يعتبر هذا القطاع الاجتماعي من بين القطاعات التي تخول لها أهمية قصوى خاصة من طرف المجالس الجهوية، ويظهر ذلك من خلال ما أشارت إليه المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والتي تنص على أن تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة:

1- التعليم

كما تنص المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات، على أن من بين المجالات التي تشملها الاختصاصات الذاتية للجهة في مجال التنمية الجهوية نجد؛ التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل:

- إحداث مراكز جهوية للتكوين، وكذا مراكز جهوية للتشغيل، وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل.

إلا أن الممارسة العملية أبانت عن إكراهات تحد من فعالية عمل الجهة في هذا الميدان، بحيث يتضح أن مختلف جهات المغرب تحتوي على مؤسسات تعليمية، سواء كانت ابتدائية، أو إعدادية أو ثانوية تأهيلية، وكذا، مراكز التكوين المهني، ولكن بدرجات متفاوتة فيما بينها.

وبالرجوع إلى التقسيم السابق الذي قسم المملكة إلى 16 جهة، يتبين أن من بين الجهات التي استحوذت على أكبر عدد من المؤسسات على الصعيد الجهوي، نجد جهة سوس - ماسة - درعة، ثم جهة مراكش - تانسيفت - الحوز والجهة الشرقية، تليها جهة الدار البيضاء الكبرى، وجهة الرباط - سلا - زمور - زعير، وجهة مكناس - تافيلالت، متبوعة بجهة فاس - بولمان، بينما باقي الجهات تستحوذ على عدد قليل من المؤسسات، كما هو الحال بالنسبةلجهة واد ي الذهب - الكويرة وجهة العيون - الساقية الحمراء، ثم جهة كلميم - السمارة، ومن

الملاحظ أن هذه الجهات الثلاث إلى جانب جهة تازة ـ الحسيمة ـ تاونات لا تستفيد من مؤسسات التعليم العالي، نظرا لانعدامها بها، إلا أنه في مقابل ذلك، هناك جهات تحتكر أكبر عدد من المؤسسات والجامعات كجهة الدار البيضاء الكبرى، وجهة فاس ـ بولمان اللتين تستحوذان على أكبر عدد، الذي وصل إلى جامعتان و 14 كلية، متبوعة بجهة الرباط سلا ـ زمور ـ زعير التي تحتوي على جامعتين و 11 كلية، بينما باقي الجهات فتتوفر كل واحدة منها على جامعة واحدة، مع تفاوت في عدد الكليات، الذي يتراوح بين تسع كليات في كل من جهة الشرق، وأيضا جهة طنجة ـ تطوان، وثلاث كليات في جهة تادلة أزيلال.

وأما بالنسبة لمراكز التكوين المهني، فقد عرفت نوعا من التباين الذي يظهر من خلال نقص عددها، الذي لا يواكب حاجيات البنيات التقنية التي قد تحتاج إليها الجهة في تطور مؤهلاتها، وهذا النقص الحاصل على مستوى هذه المراكز ينعكس على الفئات العاطلة، والتي تحتاج إلى الخدمات والأنشطة المتواجدة بداخل مراكز التكوين المهني.

ويظهر ذلك من خلال عدد المستفيدين من هذه المراكز، والذي يختلف من جهة لأخرى، بحيث تتوفر فيه بعض الجهات على أكبر عدد، ويتعلق الأمر بجهة سوس ـ ماسة ـ درعة التي تحتوي على 119 مركز، وعلى 217 مؤطرا، مما جعلها تستضيف 14.900 مستفيد، تليها جهة الدار البيضاء الكبرى ب 11866 مستفيد، و50 مركزا إلى جانب 2018 مؤطر، ثم جهة الرباط، سلا ـ زمور ـ زعير 12394 مستفيد و 251 مؤطر، بينما باقي الجهات تتوفر على أعداد متقاربة ومتفاوتة فيما بينها، باستثناء جهة وادي الذهب ـ الكويرة بمركزين و 603 مستفيدا و11 مؤطرا، تليها جهة العيون - بوجدور ـ الساقية الحمراء ب 23 مركزا و 2993 مستفيد و 114 مؤطر.

ونفس الأمر ينطبق على الفضاء المخصص لمحو الأمية الذي يتمركز بشكل قوي في كل من جهة مراكش ـ تانسيفت ـ الحوز ب 107 من الفضاءات، وتستحوذ على 122 مؤطر، مما جعلها تستقطب أكبر عدد من المستفيدين قدره 4467 على الصعيد الجهوي، تليها جهة سوس ـ ماسة ـ درعة ب 902 فضاء لمحو الامية، وكذا جهة مكناس ـ تافيلالت ب 71 فضاء، وجهة فاس ـ بولمان ب 58 فضاء متبوعا بجهة كلميم السمارة، بينما باقي الجهات

تتراوح عدد فضاءاتها بين خمسة كما هو الأمر بجهة وادي الذهب الكويرة، وهي أضعف الأعداد التي عرفتها المملكة المغربية برسم موسم 2008-2009 على الصعيد الجهوي، و 50 فضاء لمحو الامية كما هو الحال بالنسبة لجهة تادلة ـ أزيلال.

ولقد تم تسجيل أعلى معدلات الأمية حسب الإحصاء الأخير لجهات، بني ملال ـ خنيفرة 38.7%، مراكش ـ آسفي 38%، فاس ـ مكناس 35.2%، درعة تافيلالت وسوس ـ ماسة 34%، وبالمقابل، سجلت أدنى معدلات الأمية بجهات العيون الساقية الحمراء 20.3% والداخلة وادي الذهب 23.9% والدار البيضاء ـ سطات 26.4%.

أما بخصوص توزيع عدد الأميين حسب الجهات، فنجد في صدارة الترتيب جهة الدار البيضاء ـ سطات أكثر من 1.4 مليون أمي (ة)، تليها جهة مراكش ـ آسفي ب 1.3 مليون أمي (ة) ، ثم جهة فاس ـ مكناس بأكثر من 1.2 مليون أمي (ة)، وفي المراتب الأخيرة نجد كلا من جهة الداخلة وادي الذهب بحوالي 25 ألف أمي (ة)، وجهة العيون ـ الساقية الحمراء بقرابة 600 ألف أمي (ة)، وجهة كلميم ـ وادنون بأقل من 110 ألف أمي (ة).

وبناء عليه، إذا كانت الجهات تعاني من ضعف البنيات الاجتماعية الخاصة بالتعليم والتكوين المهني، فكيف هو وضع مراكز البنيات الصحية السوسيو ثقافية والرياضية؟

الفقرة الثانية: على مستوى الصحة والبنيات السوسيو ثقافية والرياضية

ونظرا للأهمية التي يكتسيها هذا الجانب الاجتماعي في ضمان صحة وراحة المواطن، فقد جعله المشرع ضمن الأولويات المتخذة داخل المجالس الجهوية، سواء على مستوى الصحة، أو على مستوى الميادين السوسيو ثقافية والرياضية وغيرها، على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكل إحدى القضايا الاجتماعية الكبرى المطروحة ببلادنا، لذا فالجهة مطالبة بالمزيد من الجهد لإنعاش المجالات التالية :

أولا: الصحة

أدرجت المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.16 المتعلق بالجهات، الصحة ضمن الاختصاصات القابلة للنقل، إلى جانب التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي والطاقة والماء.

عرف مجال الصحة في التقسيم الترابي السابق تفاوتات كبيرة على مستوى الجهات الستة عشر، إذ، يظهر حسب معطيات المندوبية السامية للتخطيط في النشرة الإحصائية السنوية بالمغرب لسنة 2009، أن القطاع الصحي لا يتوفر على الأطر الطبية الكافية لمواجهة حاجيات الساكنة بين مختلف الجهات، بحيث نجد جهتين تحتوي على أكبر عدد من الأطباء، ويتعلق الأمر بجهة الدار البيضاء ب 27.2%، تليها جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير ب 20.4%، كما عرفت هاتين الجهتين أكبر عدد من الأسرة المستعملة خاصة في القطاع العمومي، بحيث احتلت جهة الرباط – سلا – زمور زعير أكبر نسبة ب 14.7%، تليها جهة الدار البيضاء الكبرى ب 13.4%، بينما عرفت باقي الجهات، نسبا متباينة سواء على مستوى عدد الأطباء، أوعلى مستوى عدد الأسر المستعملة.

وباستثناء جهات الأقاليم الجنوبية التي تشكل أضعف النسب، فقد احتلت فيها جهة وادي الذهب ـ الكويرة على 0.2% من عدد الأطباء، وهي نفس النسبة المسجلة على عدد الأسرة المستعملة، تليها في ذلك جهة العيون - بوجد ور- الساقية الحمراء ب 0.7% على مستوى عدد الأطباء، و 1.8% من حيث عدد الأسرة المستعملة، ويمكن أن نرجع ضعف هذه النسب إلى نقص التجهيزات الصحية، بما فيها المعدات التقنية، المرتبطة أشد الارتباط بنقص الاعتمادات المالية المخصصة لهذا القطاع كشراء الأدوية، وتوفير سيارات الإسعاف.

ويمكن تفسير ضعف البنيات التحتية الصحية بمختلف الجهات إلى العوامل التالية:[617]

ـ ضعف كبير في التعريف بالمساعدة الطبية، خاصة أن الساكنة المعنية يوجد أغلبها بالبوادي والمناطق الجبلية والنائية.

[617] حسن طارق، الحالة الاجتماعية 2009-2010، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة التقارير2، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010، ص، 81.

ـ صعوبة تعريف وتحديد المرضى المصنفين في حالة الفقر الكلي أو الجزئي.

ـ قلة الموارد البشرية المؤهلة وخاصة المساعدات الاجتماعية

ـ عدم الالتزام بتأهيل المستشفيات، وتوفير الأدوية، والمستلزمات الطبية الضرورية بالجهات، وإرغام المرضى على شراء الأدوية وبعض المستلزمات الطبية، بالرغم من توفرهم على بطاقات المساعدة الطبية "راميد".

وتستمر الفوارق الاجتماعية من خلال الحق في الولوج إلى الصحة بين الجهات الاثني عشرة (12) وفق التقسيم الجهوي الجديد، بحيث يظل توزيع الأطباء جد متمركز (أكثر من 40%) يتمركزون في جهتي الدار البيضاء ـ سطات، والرباط، سلا القنيطرة، بينما تعاني بعض المناطق القروية والجبلية من خصاص كبير في العلاجات الصحية، على رغم الجهود المبذولة في القطاع، وتظل مظاهر هذا الخصاص متعددة في العديد من الجماعات، لا سيما ما يتعلق بالنقص في عدد الأطباء والممرضين، والنقص في الأطباء الاختصاصيين، وفي التجهيزات، وأحيانا أخرى في توفر الأدوية، إضافة إلى طول المسافات التي ينبغي قطعها للوصول إلى أقرب مركز صحي، وآجال المواعيد الطويلة بشكل مفرط[618].

وبالإضافة إلى المشاكل المرتبطة بجودة خدمات مؤسسات العلاجات الصحية الأولية ومرد وديتها، فإن توزيع هذه المؤسسات على التراب الوطني، يطرح أيضا مسألة الولوج غير المتكافئ للمواطنين إلى الخدمات الصحية، كما أنه داخل نفس الجهة، وبين الوسطين الحضري والقروي، تظهر الخريطة الصحية التي صدرت في سنة 2018 العديد من الفوارق في الولوج إلى الخدمات الصحية، فمن المؤكد أن تحليل نسبة السكان لكل مؤسسة للعلاجات الصحية الأولية، لا يتيح الوقوف على فوارق كبرى حسب الجهة أو بين الجهات، بفضل الجهود التي بذلت مند عدة سنوات من أجل بناء مراكز العلاجات الصحية الأولية، إلا أن المشكلة تكمن في صعوبة الولوج إلى المرافق الصحية والتجهيزات والبنيات الطبية التي تتوفر عليها هذه المرافق، فضلا عن معدل التأطير الطبي وشبه الطبي.

[618]ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الموضوع الخاص للتقرير السنوي 2017، الفوارق الاجتماعية والمجالية، ص، 130.

وعلاوة على ذلك، لا تزال الخدمات التي تقدمها المؤسسات الصحية ضعيفة، كما أنها تفتقر للتجهيزات الكافية، حيث إن ما يقرب من 20% من السكان يبعد عنهم أقرب مركز صحي بأكثر من 10 كيلومترات[619]، وهو ما قد يشكل خطرا على صحة الساكنة، سيما في المناطق القروية. كما يطرح نفس الإشكال فيما يتعلق بقرب البنيات التحتية الطبية، مثل أجهزة التصوير بالرنين المغناطيسي (IRM)، والتي أضحت تستخدم بشكل متزايد للأغراض الطبية، لكنها لا تغطي جميع جهات المملكة.

فعلى سبيل المثال، لا تتوفر الجهات الجنوبية الخمس سوى على ثلاثة أجهزة للتصوير بالرنين المغناطيسي في المؤسسات الصحية العمومية، حيث يوجد اثنان فقط في مراكش وواحد في الراشيدية، مما يدفع المرضى إلى قطع مسافات طويلة، والانتظار لمدة طويلة للحصول على نتائج التشخيص[620].

وفضلا عن ذلك تختلف نسبة الأطر الطبية قياسا بعدد السكان حسب الجهات، والوسط (القروي / الحضري)، مما يكرس توزيعا غير متوازن من حيث عرض العلاجات الصحية بين الجهات[621]، وقد نجمت هذه الوضعية عن تظافر عدة عوامل، وفي هذا الصدد لا تزال ميزانية وزارة الصحة دون المستوى الذي توصي به منظمة الصحة العالمية (حوالي 5.8% من ميزانية الدولة في المغرب في سنة 2018 عوض 10% التي توصي بها منظمة الصحة العالمية)، مما يعني أن إحداث المناصب المالية يظل غير كاف مقارنة بالحاجيات الفعلية للقطاع، وفي ظل حالات الإحالة على التقاعد، كما أن التوزيع غير الفعال للموارد الطبية، يؤدي في بعض الحالات إلى توظيف أطباء اختصاصيين في مؤسسات لا تتوفر فيها الشروط الأساسية المفترض أن تواكب عمل الأطباء الاختصاصيين[622]، وأخيرا لازال القطاع الخاص متمركزا في الغالب في المدن الكبرى.

---

[619]- استراتيجيات التعاون بين وزارة الصحة ومنظمة الصحة العالمية للفترة ما بين 2017-2020.

[620]- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2018، ص، 80.

[621]- انظر التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2017.

[622]- التقرر السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2016-2017.

ومن أجل النهوض بوضعية قطاع الصحة، أطلقت الوزارة الوصية في " 2018" مخطط الصحة "2025"، الذي يهدف إلى تحسين التغطية الشاملة الأساسية، وتقليص الفوارق في المجال الصحي، ومواصلة التغطية الصحية الأساسية.

ثانيا: البنيات السوسيو ثقافية والرياضية

تتجلى أهمية هذا المحور التربوي في خلق فضاءات اجتماعية، تساهم في تنمية وظهور طاقات جديدة من الشباب الذي يتحلى بروح الثقافة والرياضة، بدل الانحراف وملء الفراغ باللامبالاة، خاصة وأن المغرب بجهاته الإثني عشر يتمتع بإرث ثقافي متنوع، كاختلاف اللهجات والطقوس والمآثر التاريخية...، وغيرها، ورغم من أهمية هذه الجوانب فإن جل الجهات عرفت نقصا حادا على مستوى الإشعاع الثقافي والرياضي، سواء في التقسيم الترابي السابق بجهاته الستة عشر، أو في التقسيم الجديد اثني عشر جهة، وقد أشارت المندوبية السامية للتخطيط أن قوة الجهات الستة عشر (16) تكمن في الناتج الخام الذي ارتفع بنسبة 60.9% ما بين 2007/2004، إذ، احتلت فيه جهة الدار البيضاء الكبرى حوالي 20% أي 131247 مليون درهم، وبذلك تدخل ضمن خانات الجهات ذات الاقتصاد المتنوع، الذي يساهم في هذا الارتفاع بنسبة تفوق 10%، إلى جانب كل من جهة الرباط ـ سلا ـ زمور ـ زعير، وجهة تانسيفت ـ الحوز، وطنجة ـ تطوان، مقارنة مع الجهات التي تعتمد على الفلاحة، وذات التنوع الاقتصادي الضعيف، إذ، سجلت أدنى معدلات ارتفاع الناتج الخام الجهوي، حيث إن حصصها في الناتج الداخلي الخام في انخفاض، وقد كرس التقسيم الجهوي الجديد التفاوتات في خلق الثروة، ونفقات الأسر، إذ، أظهر توزيع الناتج الداخلي حسب الإثني عشر جهة الجديدة، تركيزا أقوى في خلق الثروات.

وهكذا فإن جهتي الدار البيضاء ـ سطات، والرباط ـ سلا ـ القنيطرة، تهيمنان لوحدهما على 48%، و تستفرد الأولى بحصة 34.2%، وبإضافة خمس جهات أخرى، مراكش ـ أسفي، فاس ـ مكناس، طنجة ـ تطوان ـ الحسيمة ، بني ملال – خنيفرة، وسوس ـ ماسة، فإن الجهات السبعة تهيمن على 88.6% من إجمالي الثروات الوطنية، في حين لم تساهم الجهات المتبقية سوى بنسبة 11.3% في خلق الثروات، ويصبح الفرق أعلى، إذ، وصل متوسط

الفارق المطلق بين الناتج الداخلي الجهوي 50.8 مليار درهم، حسب تقسيم المملكة (12 جهة)، مسجلا تشتتا أقوى من ذلك المسجل في التقسيم السابق (16 جهة) 29.6 مليار درهم.

من جهة أخرى يتجاوز الناتج الداخلي الإجمالي حسب الجهات المعدل الوطني المحدد في 77 ألف و 358 درهما، ويتعلق الأمر بجهة الدار البيضاء - سطات، التي أصبح ناتجها الداخلي الإجمالي للفرد 45 ألفا و 177 درهم، في ظل التقطيع الترابي الجديد، فيما يخص جهة وادي الذهب والعيون والساقية الحمراء، والرباط ـ سلا ـ القنيطرة، التي يتراوح الناتج الداخلي الإجمالي الفردي فيها بين 31 ألف و 462 درهم، و 44 ألف و 221 درهم.

وبناء عليه، فإن تمركز الأنشطة والخدمات بهذه الجهات الخمس، التي تشكل جهات صناعية كبرى داخل المغرب، لا يزيد إلا من حدة الفوارق والإكراهات التي تطال البناء الجهوي من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا التمركز يساهم في إضعاف الجهات الفقيرة في مسايرة نموها الاقتصادي والاجتماعي.

والتساؤل الذي يمكن طرحه أمام هذه الفوارق، والإكراهات، والمشاكل، يصب بشكل أساسي في تصور الحلول اللازمة والضرورية للحد من هذه العوائق، في أفق تحقيق تنمية جهوية متوازنة وعادلة.

المبحث الثاني: آليات وسبل تجاوز واقع التفاوت في التنمية بين الجهات

كما سبقت الإشارة إليه، فمستويات التنمية بين الجهات تتميز بتباينها، إذ، هناك جهات ومناطق بالمغرب تعيش وضعية تنموية بعيدة عن المطلوب، وتظهر المؤشرات الجهوية فوارق شاسعة من جهة لأخرى، سواء من حيث الناتج الداخلي الإجمالي، أو الدخل حسب الفرد، أو بنمو التشغيل، أما على الصعيد الاقتصادي، فتوجد ثلاث جهات تشكل 7% من المجال الوطني، وتساهم ب 58% من الناتج المحلي الإجمالي وهي الدار البيضاء ـ سطات، الرباط ـ سلا ـ القنيطرة ـ وجهة طنجة ـ تطوان ـ الحسيمة.

يبدو أن هذه التفاوتات المجالية على مستوى التنمية الجهوية واضحة، وتنعكس سلبا على أداء الاقتصاد الوطني، وعلى مستوى العدالة الاجتماعية، مما يساهم في ارتفاع واقع الإقصاء والتهميش، الذي تعيشه المناطق الموجودة خارج مثلث البيضاء، طنجة، فاس، وداخل هذا المثلث نفسه، ويؤدي إلى تعطيل طاقات وإمكانات هذه المجالات، وهو ما يجعل الحاجة ماسة إلى وضع تصور منطلق من إجماع وطني لعدالة مجالية ترتكز على محاور استراتيجية.

وهكذا، نجد أن ظاهرة الاختلال المجالي والاقتصادي والاجتماعي للمنظومة الجهوية تتجسد في الاختلاف والتفاوت بين الجهات، سواء من حيث المساحة أو عدد السكان، أو من حيث البنيات والتجهيزات التحتية، أو من حيث الإمكانات الطبيعية التي تتوفر عليها كل جهة (وهذا معطى ثابت في جميع الدول تقريبا).

ويبقى الاهتمام بمحو الفوارق الجهوية، هو أول ما خولت به الجهة، فهي منذ أن وجدت وهي تحاول القضاء على الفوارق الموجودة فيما بينها.

إن الفوارق الكبيرة المتعلقة بالمساحة والسكان، والاختلالات في الأسس الضريبية واللاتناسب بين التحويلات للاختصاصات والموارد، تستلزم البحث عن آليات وإيجاد السبل الكفيلة للتخفيض من حدة هذه الفوارق، فمن الصعب جدا تصور إمكانية تصحيح للتفاوت دون إحداث آلية توازنية مالية تعيد التوزيع بين الدولة والجماعات الترابية، وبين هذه الأخيرة بمستوياتها الثلاثة، ولكي تستطيع الجهات القيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية، بات

من الضروري أن تكون عملية توزيع المهام مصحوبة بإصلاحات موازية للنظام المالي، تشمل على الخصوص إعادة توزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط، "المطلب الأول"، بالإضافة إلى أن تقليص التفاوتات بين الجهات، وتحقيق تنمية جهوية شاملة متوازنة يحتم العمل على إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق ذلك، وبما يفتح أفاقا واعدة للجهات، من قبيل تنزيل وتفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري، واعتماد آليات التسويق الترابي، ثم الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات واعتماد مناهج التدبير الحديث "المطلب الثاني".

المطلب الأول: الموازنة المالية وتقليص الفوارق بين الجهات

الموازنة آلية من كلمة لاتينية " PREQUARE " وتعني متساوي "EGALISER" ويقصد بها توزيع غير متساوي" ENEGALITAIRE "لكن منصف " EQUITABLE "للموارد الوطنية حسب الفوارق في الغنى ومؤشرات الإنفاق، فميكانيزمات الموازنة هي تقنيات لتوزيع وإعادة توزيع الموارد بين الجماعات الترابية، يمكن أن ينصب عن مورد معين، كما يمكن أن يهدف إلى إعادة الهيكلة للنظام المالي، وتصحيح توزيع الموارد العمومية بين الدولة والأشخاص العموميين الآخرين، أو بين الجماعات الترابية فيما بينها عموديا عبر مخصصات الدولة المحولة للجماعات القاعدية، أو أفقيا بين أشخاص عموميين من نفس الدرجة.

فالموازنة تجد أساسها في مبدأ الإنصاف الترابي، ويتجلى الهدف الرئيسي من اعتمادها في ضمان المساواة في ولوج المرافق العمومية[623]، حيث تمكن من تقديم المساعدة للجماعات الترابية التي تعاني من صعوبات في مجال الاستفادة من الولوج إلى الخدمات العمومية الأساسية، ويمكن التمييز في هذا الإطار بين الموازنة العمودية (الفرع الأول)، والموازنة الأفقية (الفرع الثاني)، فالأولى، ترمي إلى تصحيح الفوارق بين الجهات، عن طريق الإمدادات التي ترصدها الدولة بشكل متفاوت لهذه الجهات، وذلك حسب معايير تأخذ بعين الاعتبار الموارد، والتحملات، والإكراهات الخاصة بكل جهة، والثانية، أي الموازنة

[623] Hansjorg Blochliger et claire charbit, « péréquation financière », revue économique de L'OCDE 2018, n° 44, éd de l'OCDE, p, 284.

الأفقية ـ فتقوم على أساس التقليص من الفوارق بين الجهات باقتطاع جزء من الموارد الجبائية لبعض الجهات، ودفعها إلى الجهات الأضعف من حيث الإمكانيات.

الفرع الأول: دور الموازنة العمودية في تقليص الفوارق بين الجهات

يطرح مشكل التنظيم المتعدد المستويات للقطاع العام المحلي والجهوي، مشكلا مزدوجا للتوزيع العمودي للاختصاصات والموارد بين مستويات متراكبة إداريا، ليس فقط ترابيا، ولكن أيضا مركزيا، لذا، نجد في جميع الدول موارد توزعها الدولة، سواء لتعويض المردودية الضعيفة للضرائب على المستوى المحلي والجهوي، أو لتصحيح اللامساواة في الإمكانيات الجبائية للجهات.

وتعتبر الموازنة العمودية آلية للتضامن الترابي خصوصا بين الدولة والجهات، وهذا المقتضى يجد أسسه في الدستور، خصوصا في الفصل 141 الذي ينص على أن " الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة "، كما أن توزيع عائدات الضرائب بين الدولة والجهات عرف تطورا مهما في العديد من الدول، كألمانيا، وإيطاليا، واسبانيا، وفرنسا، وغيرها من الدول التي تطور فيها نظام الجهوية سواء السياسية أو الإدارية.

وفي المغرب بدأ العمل بالموازنة العمودية بالنسبة للجهات منذ صدور أول قانون بخصوص تنظيم الجهات سنة 1997، غير أن تفعيلها لم يتم إلا مع القانون المالي لسنة 2000، وتؤطر الموازنة العمودية بالنسبة للجهات نصوص قانونية مهمة "الفقرة الأولى"، غير أنها ظلت مؤطرة بنفس المعايير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني للموازنة العمودية المتعلقة بالجهات

صدر أول قانون ينظم الجهات سنة 1997، بعد تصنيفها كجماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية في دستور 1992، وتكريسها في دستور 1996، وتضمن لأول مرة مسألة الموازنة العمودية بهدف تقليص الفوارق المالية والجبائية بين الجهات، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة 66 من القانون رقم 47.96، المتعلق بتنظيم الجهات على أنه " تستفيد الجهة من حصيلة الضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، وكذا، حصيلة الضرائب

أو حصص ضرائب الدولة المخصصة لها بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات، وبالضريبة العامة على الدخل، وبالضريبة الإضافية على الضريبة السنوية الخاصة على العربات ذات المحرك"، وكان أول تطبيق لهذا المقتضى مع القانون المالي لسنة 1999 -2000 [624] ، والذي حدد النسب التي سترصد للجهات، إذ، حددت المادة 21 من هذا القانون 1% من حصيلة الضريبة على الدخل، وحددت المادة 22 (1%) من حصيلة الضريبة على الشركات.

كما أن الشق الآخر من إعادة التوزيع الذي على الدولة أن تقوم به في هذا الإطار، هو أن الجهة بالمغرب مقبلة على تخويل إياها مجموعة من الاختصاصات، وألزم القانون أن يرفق ذلك بتحويل موارد مقابل ذلك.

إلا أن القانون الجهوي المذكور أعلاه، لم يرفق الاختصاصات الواسعة المحولة للمجالس بالموارد المالية الكافية، والدليل هو النسبة الجد متواضعة التي خصتها القوانين المالية السنوية بأهم مصدر تمويلي يمكن أن تعتمد عليه للنهوض بالتنمية جهويا، فحصة 1% من الضريبة العامة على الدخل، والضريبة على الشركات، لا تعكس الرغبة في دعم تحقيق التنمية على الصعيد الجهوي، وتجسيد طموحات المواطنين على أرض الواقع، ولا تمثل شيئا مقارنة بالدول التي تتبنى اللامركزية الجهوية كاختيار لتحقيق التنمية، إذ، أن ذلك يتطلب جهوية الميزانية، وإلا صدق النقد الذي ينعت التجربة الجهوية، بأنها ما هي إلا تحويل التكاليف دون إمكانيات ووسائل مالية لمواجهتها.

وقد تم إحداث صندوق خاص لحصيلة الضرائب المرصدة للجهات[625] في هذا القانون المالي، وذلك عن طريق حساب خصوصي في الميزانية العامة للدولة، ويعتبر وزير الداخلية آمرا بصرف نفقاته، وقبض موارده.

---

[624] ظهير شريف رقم 1.99.184 صادر في 16 من ربيع الأول 1420 (30 يونيو 1999)، بتنفيذ القانون المالي رقم 26.99 للسنة المالية 1999 -2000، الجريدة الرسمية عدد 4704، بتاريخ 1999/07/01، ص، 1685.

[625] ـ قبل صدور القانون المالي للسنة المالية 1999-2000 كانت الحصص المرصدة للجهات تتم عبر حساب خصوصي للنفقات من المبالغ المرصودة، يحمل اسم " صندوق تنمية الجماعات المحلية وهيئاتها "، انظر في هذا الصدد المرسوم

وإذا كان القانون المالي لسنة 1999-2000 قد حدد توزيع نسبة 50% من موارد هذا الصندوق بشكل متساوي بين الجهات، فإن 50% المتبقية ترك أمر توزيعها لنص تنظيمي[626].

وتم في سنة 2004 تتميم القانون المنظم للجهات ببعض مقتضيات القانون المالي لسنة 2004 [627]، حيث تمت إضافة فقرة للمادة 66 تحدد النسب التي سترصد للجهات، من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات.

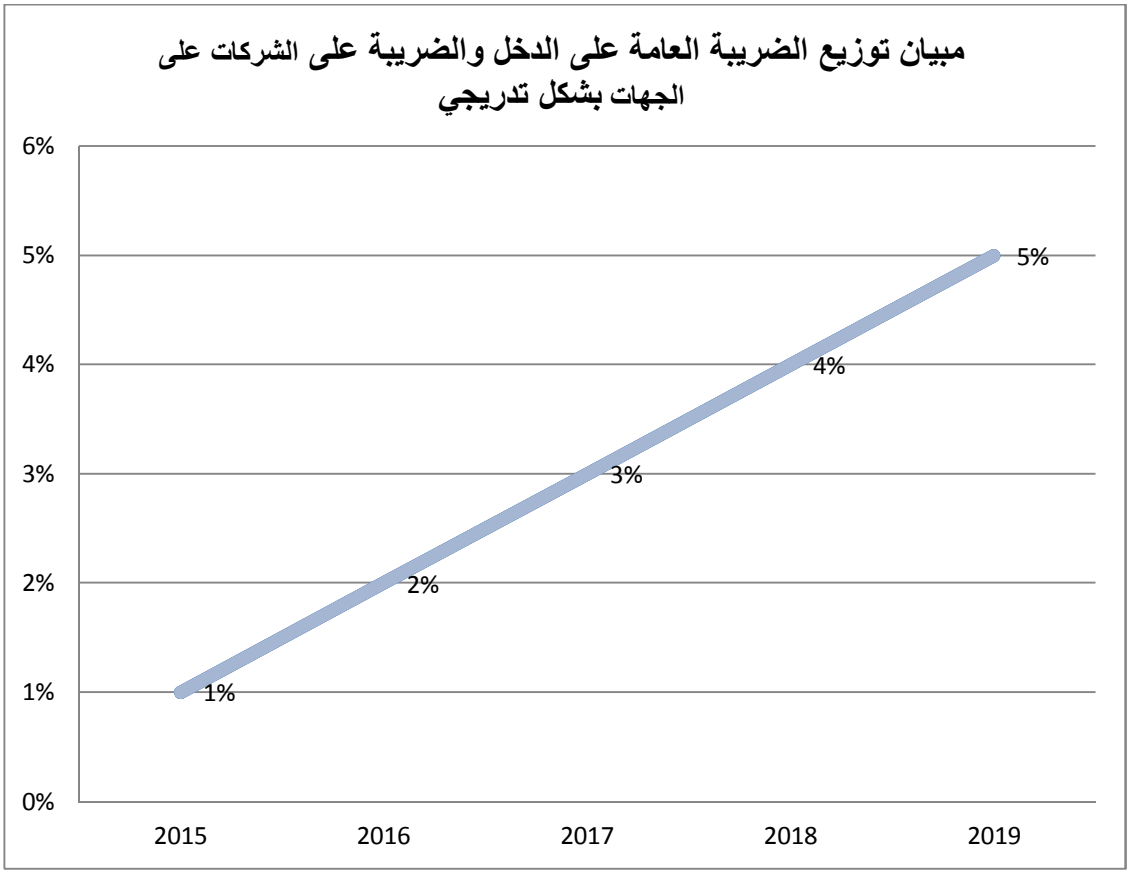
وهكذا، أصبح القانون المنظم للجهات، والقانون المالي لكل سنة مالية، هما المحددان والمؤطران لعملية الموازنة العمودية للجهات، واستمر الحال كما هو عليه إلى حدود سنة 2015، حيث تم الرفع من حصة الجهات من ضرائب الدولة إلى 5%، لكن بشكل تدريجي، وهذا، ما تم التنصيص عليه في المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، التي نصت على أنه " تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور ترصد الدولة للجهات بموجب قوانين المالية بصفة تدريجية نسبا محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، و 5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايير درهم سنة 2021".

رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بإحداث صندوق لتنمية الجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية، عدد 3355 مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 (فاتح أكتوبر 1976)، ص، 3053.

[626]المادة 30 من القانون المالي رقم 26.99 لسنة 1999-2000، مرجع سابق، ص، 1685.

[627]ظهير شريف رقم 1.03.308 صادر 31 ديسمبر 2003 بتنفيذ قانون المالية رقم 48.03 للسنة المالية 2004، جريدة رسمية عدد 5174 بتاريخ فاتح يناير 2004.

مبيان توزيع الضريبة العامة على الدخل والضريبة على الشركات على الجهات بشكل تدريجي:



تركيب شخصي انطلاقا من النسب المرصدة في القوانين المالية من 2015 الى 2019

من خلال المبيان أعلاه، يتضح أنه في قانون مالية سنة 2015 تم تخصيص 1% من محصول الضريبة على الدخل، و1% من محصول الضريبة على الشركات[628]، وفي سنة 2016 تم تخصيص 2% من محصول الضريبة على الدخل، و 2% من محصول الضريبة على الشركات، وفي سنة 2017 خصص 3% من محصول الضريبة على الدخل، و3% من محصول الضريبة على الشركات، وفي قانون مالية 2018 تم تخصيص 4% من محصول الضريبة على الدخل، و 4% من محصول الضريبة على الشركات، وفي قانون مالية 2019 تخصيص 5% من محصول هذه الضرائب للجهات، وهكذا تتضح المقاربة

[628]- هي نفس السنة التي تم فيها إصدار القانون التنظيمي للجهات الذي حدد النسبة التي ستحصل عليها الجهات، وفي نفس السنة صدر المرسوم الذي حدد معايير ونسب التوزيع، لهذا تضمن قانون مالية 2015 نفس المقتضيات المعمول بها منذ سنة 2000

التدريجية في تطوير الموازنة العمودية بالنسبة للجهات، في انتظار أن تكتمل حصة التحويلات المحددة في 10 ملايير درهم سنة 2021 ، في حين أن نسبة حصيلة الرسم على عقود التأمين، تم الرفع منها من 13% إلى 20% بشكل كامل مع قانون مالية سنة 2016، وقد أصبحت تحول إلى الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات، بدل صندوق تنمية الجماعات المحلية ومجموعاتها سابقا، ويتم توزيع هذه الحصة باعتبار عدد السكان، أي تقسيم هذه الحصة على عدد سكان المغرب البالغ عددهم حسب آخر إحصاء للسكان والسكنى لسنة 2014 ما يناهز 33.848.342 نسمة[629]، والحاصل يتم ضربه في عدد سكان كل جهة على حدة، لتحديد حصة كل جهة من حصيلة هذا المورد.

وتم توحيد النص المنظم لمعايير ونسب توزيع هذه الحصص على الجهات عن طريق مرسوم[630] رقم 2.15.997، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2015، بعد أن تم التنصيص على أن تنظيم توزيع هذه المساهمات ستحدد بنص تنظيمي في قانون مالية 2016 (صدر في 19 ديسمبر 2015).

ومما لاشك فيه، أن الرفع من حصص الجهات من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، ووضع معايير واضحة لتوزيعها، من شأنه أن يسهم في تمويل مشاريع هذه الوحدات الترابية على المستوى الترابي، وتشجيع الاستثمار من خلال إقامة المناطق الصناعية، ومناطق الأنشطة الاقتصادية، وحماية البيئة، ودعم التكوين المهني، وإنعاش الشغل، و رعاية الأنشطة الاجتماعية والثقافية.

وتبعا لذلك، تقوم التحويلات الضريبية للدولة، بدور فعال في تعزيز الأدوار التنموية للجهات، حيث تسهم في تمويل مشاريع الجهات على المستوى الترابي، كتلك التي تهدف إلى تشجيع الاستثمار.

---

[629]- مرسوم رقم 2.15.234 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) يتعلق بالمصادقة على الأرقام المحددة بها عدد السكان القانونيين للمملكة، الجريدة الرسمية عدد 6354، بتاريخ 4 رجب 1436 (23 أبريل 2015)، ص، 4026.

[630]- مرسوم رقم 2.15.997 صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2015، نشر بالجريدة الرسمية عدد 6431، بتاريخ 18 يناير 2016.

ورغم التطور الذي عرفته المنظومة القانونية المؤطرة للجهات انطلاقا من دستور 2011، تم الارتقاء بالنظام القانوني المنظم للجهات من قانون عادي إلى قانون تنظيمي، ورغم تجميع معايير ونسب توزيع الحصص التي تستفيد منها الجهات في مرسوم، فإن معايير ونسب توزيع هذه الحصص لم تتغير.

الفقرة الثانية: عدم تغيير معايير ونسب التوزيع وتأثيره على تقليص الفوارق الجهوية

لضمان توزيع عقلاني للمورد الضريبي، المحدد أعلاه، بين جميع جهات المملكة واستنادا لمقتضيات المادة 30 من قانون المالية رقم 26.99 للسنة المالية 1999-2000 السالفة الذكر، صدر مرسوم لرئيس الحكومة[631]، ونص على أن مساهمات الميزانية العامة المرصدة للجهات بمقتضى قوانين المالية، توزع وفق المعايير الآتية:

50% بالتساوي على عدد السكان.

- 37% توزع بناء على عدد السكان .

- 12.5% توزع بناء على مساحة الجهة.

والملاحظ أن هذه المعايير، ونسب التوزيع ظلت دون تغيير، أو تعديل حتى مع التعديلات التي رافقت مشروع الجهوية مع دستور 2011.

وقد سبق للجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة في تقريرها[632]، أن خلصت إلى أن " الموارد المحولة لا تسمح بتقليص التفاوتات الترابية، فيما يخص الموارد المالية، بل، على العكس من ذلك، يبدو أن هذه الفوارق تتزايد بعد التحويلات"، وهذا يتضح إذا ما عدنا إلى الموارد المحولة في هذا الإطار، حيث نجد أن خمس جهات تستحوذ على ما يزيد من 54% من إمدادات الدولة، كما أن التحويلات تكون أكثر في اتجاه الجهات الأكثر غنى، ومن بين أهم

[631]- مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 ربيع الأول 1437 (30 دجنبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير2018)

[632]- أنظر تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث، الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص، 1660.

أسباب هذا الاختلال، توزيع 37.5% من الموارد على أساس معيار عدد سكان الجهة، في حين أن هناك تفاوتات ديمغرافية بين الجهات كما يبين ذلك الجدول التالي:

جدول رقم 16: التوزيع الديمغرافي حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014

الجهات	النسمة	%
جهة الدر البيضاء ـ سطات	686.739	70%
جهة الرباط ـ سلا ـ القنيطرة	4580.866	
جهة مراكش ـ آسفي	4520.569	
جهة فاس ـ مكناس	4236.892	
جهة طنجة ـ تطوان ـ الحسيمة	3556.729	
جهة سوس ـ ماسة	267.847	%30
جهة بني ملال ـ خنيفرة	2520.776	
جهة الشرق	2314.346	
جهة درعة ـ تافيلالت	1635.008	
جهة كلميم ـ وادنون	433.755	
جهة العيون ـ الساقية الحمراء	367.758	
جهة الداخلة ـ وادي الذهب	142.955	

يتضح من خلال هذا الجدول تمركز 70% من السكان في خمس جهات، وهي نفس الجهات التي تستفيد من 54% من حصة الإمدادات.

إن الاعتماد على معيار عدد السكان لتوزيع نسبة 37.5% من حصص الجهات من ضرائب الدولة، وأمام الإختلالات الديموغرافية التي تعرفها هذه الجهات، يجعل الموازنة العمودية لهذه الأخيرة لا تحقق الهدف الأساسي منها، وهو التقليص من التفاوتات المالية بين الجهات، باعتبار أن تمركز الأشخاص، والأنشطة، وإنتاج الثروة في بعض الجهات يجعلها

تستفيد أكثر من النسبة الموزعة، ومن تم يجعل الجهات الأخرى تعاني، بل، سيساعد ذلك على تنقل الأفراد من هذه الجهات الفقيرة إلى تلك الغنية، مما سيزيد الأمر خطورة، وربما ستكون المعايير التي ستعتمد في توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، أكثر إنصافا وتحقيقا للعدالة المجالية من هذه المعايير المعتمدة في الموازنة العمودية[633].

أما نسبة 12.5 % الموزعة على أساس المساحة، فإن الجهات الأقل كثافة هي الأكبر مساحة، وهذا في حد ذاته خلل، باعتبار أن 70% من الساكنة تقطن في نسبة 19% من المساحة، في حين أن 30% من السكان يقطنون في نسبة 81% من المساحة.

إن المعايير المعتمدة في توزيع حصص الجهات من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات لا يقلص من التفاوتات المالية بين هذه الجهات، بقدر ما يكرس الإختلالات الموجودة، ومن تم يجب إعادة النظر في معايير التوزيع و في النسب المرتبطة بها كذلك.

وفي هذا الإطار يمكن الاستئناس بالتجارب المقارنة، خصوصا السويسرية، فالكانتونات " CONTONS " (الجهات السويسرية) تقتسم بالتساوي الضرائب المهمة مع السلطة المركزية، وهذا طبيعي، مادام الدفع في اتجاه تحقيق التنمية جهويا، تصب في اتجاه تحقيق التنمية الشاملة، ثم بالتجربة الألمانية، حيث يستند معيار التوزيع إلى اقتسام منتوج الضريبة على القيمة المضافة، والتي تقوم على منح إمداد مسبق للجهات التي يقل معدل مواردها الجبائية لكل فرد عن المعدل الوطني[634]، أو الاعتماد على معايير أخرى مرتبطة بنسبة الهشاشة و الفقر، ونسبة البطالة والناتج الداخلي الخام الفردي داخل كل جهة، فهذه المعايير ستمكن الموازنة العمودية من تحقيق الهدف الأساسي من اعتمادها، وهو تقليص التفاوتات الجبائية والتوزيع العادل للثروات، بل، أكثر من ذلك، تحقيق الإنصاف الترابي، ومن تم تحقيق تنمية جهوية متوازنة وشاملة.

وعموما، فمختلف ميكانيزمات، إعادة التوزيع المالي العمودي في مختلف الدول، لم تستطع التقليص من الفوارق في الغنى بين مختلف أصناف الجماعات الترابية، وهو ما تعمل

---

[633]- محمد الغالي، الحسن الرشدي، الموازنة الجبائية وتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نونبر - دجنبر 2017، ص، 157.

[634]أنظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول الجبايات المحلية الصادر في ماي 2015، ص، 21.

على تفاديه عبر ميكانيزمات الموازنة الأفقية وتدعيم التضامن الجهوي والمجالي داخل هذه الدول.

الفرع الثاني: دور الموازنة الأفقية في تحقيق التضامن بين الجهات

تقدم الموازنة الأفقية على أساس التقليص من الفوارق بين الجهات، باقتطاع جزء من الموارد الجبائية لبعض الجهات، ودفعها إلى جهات أضعف من حيث الإمكانيات.

غير أن الموازنة الأفقية لم يتم تفعيلها بالمغرب رغم التنصيص القانوني عليها منذ سنة 1997، حيث نص القانون رقم 47-96 المتعلق بالجهات على إحداث " صندوق الموازنة والتنمية الجهوية"[635]، لكن لم يتم تفعيله، إلى أن تم التنصيص في دستور 2011 على صندوق مماثل بنفس الأهداف وهو " صندوق التضامن بين الجهات" بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، وتم تضمينه في القانون التنظيمي للجهات الصادر سنة 2015 في المواد (234-235-236)،ومن تم نسخ مقتضيات الصندوق الأول، من هنا نثير التساؤلات التالية: ما هي معايير توزيع مداخيل هذا الصندوق؟ وكيف يساهم هذا الصندوق في تقليص التفاوتات بين الجهات؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، وللإحاطة أكثر بهذا الصندوق، سنتناول الإطار القانوني المنظم له في "الفقرة الأولى"، على أن نتطرق لدوره في تقليص التفاوتات بين الجهات، وتحقيق التوازن بينها في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني لصندوق التضامن بين الجهات

يشكل مبدأ التضامن حجر الزاوية في رأي جلالة الملك محمد السادس بالنسبة للجهوية المتقدمة، حيث إن تخويل الاختصاصات للجهة، يجب أن يقترن بتوفير موارد مالية وذاتية[636]، وذلك بالنظر إلى مشكل وجود موارد جهوية بالحجم الذي يمكن هذه الوحدات الترابية من أن تقوم بما يسند إليها من وظائف ومهام بمقتضى القوانين، الشيء الذي يجعل واقع عدم التكافؤ هو السمة المميزة للنظام الجهوي بشكل عام، إلا إذا كان هدفها هو تمكين كل

---

[635]الفقرة السادسة من المادة 66 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، التي تنص على أنه " .... سيحدث طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل صندوق للموازنة والتنمية الجهوية، يمون عن طريق إعانات الدولة والجهات التي تتوفر على موارد هامة، ويخصص للمساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصاصا في مواردها ".

[636]- حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء الحكم الذاتي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،عدد مزدوج 87-88 ،2009،ص، 89.

جهة من استثمار مؤهلاتها، وإمكاناتها على الوجه الأمثل، في إطار من التعاون والتكامل، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب واحد[637].

كما يفترض مبدأ التضامن كذلك، إعادة توزيع الثروات اعتمادا على آليات محددة ومدروسة، للتغلب على الفوارق والاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف جهات المملكة، خاصة في ظل وجود جهات مدعومة بموارد وإمكانات، وأخرى مفتقرة إليها، وهو معطى جعل تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية مقترحا لإحداث صندوق التضامن بين الجهات، مادام أن الجهوية بصفة عامة، ترتكز على مبدأ الحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن مستوى النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية، وعن الإختلالات الجغرافية والديموغرافية بينها.

إن الفوارق الكبيرة بالمغرب والمتعلقة بالمساحة والسكان، والاختلالات في الأسس الضريبية، واللاتناسب بين التحويلات للاختصاصات والموارد[638]، تستلزم البحث عن التخفيض من حدة الفوارق، فمن الصعب تصور إمكانية تصحيح التفاوتات دون إحداث آلية توازنية مالية، تعيد توزيع الموارد بين الدولة والجماعات الترابية، وبين هاته الأخيرة فيما بينها[639].

وفي هذا الإطار، يعتبر التضامن آلية ترتكز فلسفتها على تصحيح الإختلالات بشكل تضامني بين الجهات، والتخفيف مما قد يفرزه التقسيم الجهوي من تأثيرات جهة على حساب جهة أخرى، فمبدأ التضامن يفترض إعادة النظر في توزيع الثروات اعتمادا على آليات محددة ومدروسة للتغلب على الفوارق والاختلالات الاقتصادية، والاجتماعية بين الجهات.

لذلك أكد دستور 2011 التضامن الترابي كآلية لمواجهة التفاوتات، والاختلالات الترابية عبر وضع الشروط المناسبة للتنمية المندمجة والمستدامة.

عرف صندوق التضامن بين الجهات، تطورا قانونيا، ابتدأ مع القانون رقم 47.96 السابق المنظم للجهات، تحت اسم " صندوق الموازنة والتنمية الجهوية "، وقد حدد هذا

---

[637] منية بلمليح، الجهوية المتقدمة ورهانات التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للادراة المحلية والتنمية، عدد71، 2011، ص، 53.

[638] *L. Reboud, « le problème de l'optimum dimensionnel de la région, et les finances régionales, colloque S/D Luc, Saïd J, éd économica, paris, 1992, p, 4.*

[639] اللجنة الموضوعاتية،" إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، مديرية إعداد التراب الوطني، 1999، ص، 75.

القانون في ديباجته أهداف الصندوق، في المساهمة في تمويل نفقات تنمية الجهات التي تواجه خصاصا في مواردها، و يمون عن طريق إعانات الدولة، والجهات التي تتوفر على موارد هامة، غير أن النصوص التنظيمية للصندوق لم تصدر، وبقي رهينا لها[640].

ومع إعلان الدخول في ورش الجهوية المتقدمة بتشكيل اللجنة الاستشارية للجهوية، تم وضع التصور العام لصندوق التضامن بين الجهات، فاعتبره تقرير اللجنة الاستشارية، أداة لتحقيق التضامن الترابي بين الجهات، وذلك لما يستدعيه تعزيز الجهوية المتقدمة من قدر كبير من التضامن الترابي، فتعميق اللامركزية حسب التقرير يواكبه تخويل سلطات أوسع للجهات، ومن تم زيادة في النفقات التي تتحملها، ويفرض مبدأ الاستقلالية المالية تحمل الجهات مسؤولياتها الجديدة، عبر اللجوء إلى مواردها المالية الذاتية.

وتقترح اللجنة الاستشارية للجهوية أن تضخ بصندوق التضامن بين الجهات 10% من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة لكل جهة، وتوزع مداخيل هذا الصندوق بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات.[641]

وينبغي أن يكون هذا الهدف التضامني موجها بالأساس لفائدة الجهات الأكثر خصاصا، وأن تعطى فيه الأولوية لتوفير الخدمات والبنيات التحتية ذات الطابع الاقتصادي، وإن كانت عائداتها متدنية على المدى القصير.

وبعد توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، تمت دسترة مبدأ التضامن وتأصيله قانونيا ومؤسساتيا، وذلك من خلال الفصل 142 من دستور 2011، الذي نص على " إحداث صندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها ".

وقد تم تنزيل هذا المقتضى الدستوري، ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الذي نص على أهداف صندوق التضامن بين الجهات في الباب الثاني من القسم السادس منه، من خلال المادة 234 التي حددت الغاية من هذا الصندوق،

---

[640]عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار وانعكاسه على التنمية -على ضوء الجهوية المتقدمة -، مرجع سابق، ص، 362.

[641]تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص، 33.

وتمت إناطة مهمة الآمر بالصرف للصندوق لوزير الداخلية[642]، فيما يستشار رؤساء مجالس الجهات بالنسبة لتحديد معايير توزيع مداخيل هذا الصندوق، ويتم اعتماد هذه المسطرة بواسطة مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، (والذي صدر بالفعل في 20 نوفمبر 2017)، أما فيما يخص موارد هذا الصندوق، ونفقاته، وكيفيات تسييره، فقد تمت إحالة مسألة تحديدها على قانون المالية.

وباستحضار التجارب المقارنة، يشكل مبدأ التضامن في إسبانيا، آلية حقيقية للإقلاع الاقتصادي، حيث إن الدستور الإسباني ينص في مادته 138 على أن " الدولة تضمن التحقيق الفعلي لمبدأ التضامن، وتسهر على تحقيق التوازن الاقتصادي بين مكونات التراب الإسباني"[643].

ولتفعيل مبدأ التضامن على أرض الواقع بإسبانيا، نصت المادة 158 من الدستور الإسباني، على إحداث صندوق الموازنة بين الجهات، الذي يسعى إلى تصحيح الإختلالات الاقتصادية عن طريق الاستثمارات، وذلك عبر تعويض الجهات الفقيرة عبر خصم الفائض من مداخيل الجهات الغنية متجاوزة بذلك، وبشكل تضامني، وتضافري، وتشاركي الإختلالات الناتجة عن هذا التقسيم، والعمل على احتوائها داخل دولة قوية ضامنة للتوازن السياسي، وكذلك التوازن الاقتصادي والبشري.[644]

وبعد طرح مقتضيات القانون التنظيمي للجهات، فيما يتعلق بصندوق التضامن بين الجهات، يتبين أنها لم تؤول مبدأ التضامن الدستوري تأويلا منفتحا، بل عملت على وضع قيود وحدود قانونية وتنظيمية له. فبالرجوع إلى المادة 234 من القانون التنظيمي المذكور، والتي تنص على أن "يهدف صندوق التضامن بين الجهات المحدث بموجب الفصل 142 من الدستور إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوتات بين الجهات"،

---

[642] المادة 235 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

[643] عادل تميم، قراءة قانونية حول صندوق التأهيل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات، على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 134-135، ماي - غشت 2017، ص، 294.

[644] *Luciano Parejo Alfonso , Manual de derecho administrativo, ed, Ariel Derecho, bracelona, 1990, p, 116-117.*

وارد لدى عادل تميم، قراءة قانونية حول صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات، مرجع سابق، ص، 295.

ويستشف من هذه المادة أن صندوق التضامن يقوم بتوزيع الموارد دون ربط هذه الموارد بمشاريع استثمارية مقترحة تكون على شاكلة دفتر تحملات خاص بالجهة المستفيدة من موارد الصندوق.

فهذا التوزيع للموارد على الجهات من طرف صندوق التضامن، لم يعمل المشرع على توجيهه، ماعدا وصفه بالمتكافئ، على عكس صندوق الموازنة في النظام الإسباني مثلا، والذي يعمل على تصحيح الإختلالات عن طريق الاستثمارات، وليس الاكتفاء بتوزيع الموارد، كما نص عليه القانون التنظيمي للجهات بالمغرب.

الفقرة الثانية: دور صندوق التضامن بين الجهات في تحقيق التوازن بين الجهات

سنتطرق في هذه الفقرة لتحديد معايير توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات (أولا)، ثم إلى ضرورة التوزيع العادل لهذه الموارد لتقليص التفاوتات بين الجهات (ثانيا).

أولا: معايير توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن

صدر المرسوم رقم 2.17.667 في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نوفمبر 2017)، المحدد لمعايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، وتنص المادة الأولى منه، على أنه " تطبيقا لأحكام المادة 236 من القانون التنظيمي رقم 111.14 السالف الذكر، يتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات، وفق المعايير التالية:

- مؤشر التنمية البشرية.
- الناتج الداخلي الخام الفردي.
- عدد العاطلين.
- عدد الساكنة القروية.
- عدد الساكنة في الهوامش الحضرية.
- طبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.

أما بخصوص دور الجهات في تحديد هاته المعايير، فالقانون التنظيمي للجهات اكتفى باستشارة رؤساء المجالس الجهوية، بالنسبة لتحديد هذه المعايير، وهذا لا يتماشى مع توجه الجهوية المتقدمة، والتي يراهن عليها أن تصبح شريكا للدولة، وفاعلا حقيقيا في المجالات الإستراتيجية، كالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتنص المادة الثانية من المرسوم على أن " تحدد النسب المئوية لمعايير التوزيع المنصوص عليها في المادة أعلاه، بمقتضى قرار لوزير الداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات".

فيما يخص توزيع موارد صندوق التضامن الإسباني، فقد أحاله الدستور على البرلمان، الذي يقوم بهذا التوزيع[645]، عكس التجربة المغربية، حيث أحال المشرع تحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن على مرسوم، يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية بالداخلية.

ورغم هاته النقائص القانونية والتنظيمية، يعتبر صندوق التضامن بين الجهات طفرة كبيرة في ورش الجهوية المتقدمة، خاصة إذا ما تمت مواكبة هذه التجربة ميدانيا وتقييمها وإصلاح عيوبها.

ثانيا: تقليص التفاوتات بين الجهات رهين بالتوزيع العادل لصندوق التضامن

يعتبر صندوق التضامن بين الجهات ، أداة لتحقيق التضامن الترابي بين الجهات، وذلك لما يستدعيه تعزيز الجهوية المتقدمة من قدر كبير من التضامن الترابي.

وينبغي أن يكون هذا الهدف التضامني موجها بالأساس لفائدة الجهات الأكثر خصاصا، وأن تعطى فيه الأولوية لتوفير الخدمات والبنيات التحتية ذات الطابع الاقتصادي وإن كانت عائداتها متدنية على المدى القصير، وستمكن هذه الآلية كذلك من تعزيز القدرات

[645] المادة 158 من الدستور الاسباني، " يتم إنشاء صندوق الموازنة بغية تقويم اختلالات التوازن الاقتصادي بين المجتمعات، والعمل بمبدأ التضامن، ويخصص الصندوق المذكور لتسديد نفقات الاستثمار، ويوزع البرلمان موارده على مجتمعات الحكم الذاتي والمحافظات حسب الحالة ".

الاقتصادية للمناطق مع مراعاة الخيارات المحلية الهادفة إلى تثمين الثروات الطبيعية والثقافية والتاريخية الخاصة بها[646]

ويهدف صندوق التضامن بين الجهات إلى ضمان التوزيع العادل والمتكافئ للموارد، قصد تقليص التفاوتات بين الجهات، ويعتبر وزير الداخلية آمرا بقبض مداخيله وصرف نفقاته، التي تحدد بموجب قانون المالية، كما تم تحديد توزيع المداخيل على الجهات بموجب المرسوم السابق ذكره.

وقد أبرزت وزارة الداخلية في جوابها بأن توزيع موارد صندوق التضامن بين الجهات يبقى رهينا بتفعيل المرسوم الصادر قي 20 دجنبر 2017 بتحديد توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، وذلك بهدف تحديد نسب للتوزيع وفق مقاربة تشاركية تستدعي استشارة كافة الفاعلين المعنيين وفي مقدمتهم رؤساء مجالس الجهات، وهكذا، فإن مسلسل التشاور، بهذا الخصوص، لا زال قائما بين الأطراف المعنية في أفق التوصل إلى آليات توافقية لتوزيع موارد صندوق التضامن بين الجهات بشكل عادل.

في هذا الصدد يثمن المجلس الأعلى للحسابات النهج التوافقي المعتمد لتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، ويؤكد على ضرورة تسريع هذه العملية لتفعيل الصندوق المذكور[647]

المطلب الثاني: سبل وآفاق تحقيق تنمية جهوية متوازنة

طبقا لدستور 2011، والقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، أصبحت الجهات تتمتع باختصاصات واسعة في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية... ومن تم أصبح المطلوب منها، هو أن تبتكر آليات ووسائل لإيجاد الحلول للمعضلات التي يعيشها المغرب، حيث تزخر الجهات اليوم بموارد كثيرة، سواء على المستوى الطبيعي أو على المستوى الثقافي، ولذلك عندما نتحدث اليوم عن اللاتمركز الإداري، فذلك يعني ضرورة حل كل المشاكل الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية محليا أو جهويا، إذ، يجب على الجهة طبقا

[646] عادل تميم، قراءة قانونية حول صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات ، المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، مطبعة البيضاوي، سلا

[647] المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة:....مرجع سابق، ص، 32 .

للاختصاصات الموكولة لها أن تبحث وأن تبتكر حلولا، وأن تسايرها الإدارات اللاممركزة هناك، من أجل إيجاد فرص الشغل على المستوى الجهوي.

وتعد الجهة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال الترابي، وذلك عبر استراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر، ومحاربة الفوارق الاجتماعية، والتوزيع العادل للثروات، والوقاية من الإقصاء الاجتماعي.

ونشير في هذا الصدد إلى العلاقة الجدلية بين الجهوية واللاتمركز الإداري، باعتبار أن المستوى الجهوي هو الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية تحت إشراف والي الجهة، انسجاما مع مكانة الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي، وإقامة العلاقات وحصرها بين الإدارة المركزية ومصالحها اللاممركزة، ومن أجل ذلك تم الارتقاء من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري بمكانة الجهة، كمستوى ترابي أساسي للاتركيز الإداري، ودعمها بالكفاءات الضرورية، والصلاحيات اللازمة والإمكانيات المالية، لتحقيق البرامج الحكومية القطاعية ومواكبة الجماعات الترابية.

ولتقليص التفاوتات بين الجهات، وتحقيق تنمية جهوية شاملة ومتوازنة، يجب العمل أولا، على تنزيل وتفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري، واعتماد آليات التسويق الترابي "الفرع الأول" ثم ثانيا، الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات، واعتماد مناهج التدبير الحديث "الفرع الثاني".

الفرع الأول: تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري واعتماد آلية التسويق الترابي

نتطرق في هذا الفرع لتنزيل وتفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري في (الفقرة الأولى)، ثم لاعتماد آليات التسويق الترابي في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري

إن تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري وربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة، سيؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها، وإلى نقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آلية تفويض السلطة، أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف عبء الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى الترابي عن طريق سهولة التنسيق بين الإدارات، مما سينتج عنه ارتباط متناغم لورشي الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري.

أولا: الدور المحوري لمؤسسة الوالي في تنزيل السياسة الجديدة للاتمركز الإداري

تشكل القواعد المنظمة للعلاقة بين المصالح اللاممركزة بولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، البعد الثاني من الهندسة ثلاثية الأبعاد لأسلوب عدم التركيز الجديد، حيث يرسخ الميثاق الوطني المكانة المحورية التي تتميز بها مؤسسة والي الجهة على المستوى الترابي، استنادا إلى اختصاصاته المستمدة من الفصل 145 من دستور المملكة (2011)، وهي بهذا تعتبر محورا مفصليا لمخرجات التنمية المندمجة والمستدامة.

وقد منح الميثاق الوطني للاتمركز الإداري لمؤسسة الوالي في هذا الباب، حق الإشراف على تحضير البرامج والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية، والسهر على ضمان التقائيتها وانسجامها وتناسقها وإنجازها، وعند الاقتضاء التعاقد بشأنها، واتخاذ كل التدابير اللازمة، سواء فيما يخص مدى التزام المصالح اللاممركزة وهيئاتها بتنفيذ مهامها، وقيامها بالبرامج والمشاريع المنخرطة فيها، أو فيما يتعلق بضمان مواكبتها للجماعات الترابية في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.

كما عهد المرسوم لمؤسسة الوالي سلطات اقتراحية، تتجلى أساسا في إحاطة السلطات الحكومية المعنية بوضعية تنفيذ برامج الاستثمار وأشغال التجهيز المنجزة، مرفقة بملاحظاتها ومقترحاتها لتذليل الصعوبات والعراقيل المسجلة التي تعترضها، واقتراح كل تدبير ذي طابع قانوني، أو مالي، أو إداري، أو تقني، أو بيئي، من شأنه الرفع من أدائها، كما له صلاحيات اقتراح التدابير التي من شأنها تحفيز الاستثمار ودعم المقاولات، وتعميم نظام الشباك الوحيد

في تقديم الخدمات، واقتراح إحداث تمثيليات إدارية جهوية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر عند الحاجة.

وقد راهن الميثاق الوطني للاتمركز الإداري على مرتكزين اثنين لتقليص الفوارق المجالية، ومواكبة العمل الترابي للوحدات الترابية في إطار اللامركزية الترابية، الأول، ذو بعد ترابي متعلق بالجهة كمستوى ترابي يتبوأ الصدارة في التنظيم الترابي للمملكة، والقائم على الجهوية المتقدمة[648]، والثاني، يتجسد في مؤسسة والي الجهة، باعتبارها ممثلة للإدارة الترابية على مستوى الجهة، لذلك كان من الطبيعي أن يمنح الميثاق والي الجهة دورا محوريا عند تنظيمه للعلاقة بين الإدارة المركزية، والمصالح اللاممركزة للدولة من جهة، وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية وهيئاتها، وباقي الهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي من جهة ثانية، هذه العلاقة تترجم سياسة القرب للعمل الحكومي على المستوى الترابي، بما يضمن وحدة العمل الإداري، وتأمين حسن سيره، وضمان تنفيذ سياسات الدولة العمومية والقطاعية، وإنجاز مختلف البرامج والمشاريع التي تعكس التوجهات العامة للسلطات الحكومية، خاصة في مجال تنشيط الاستثمار، وخلق المناخ الملائم لتشجيعه وتنميته.

كما كرس الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، الدور المحوري لوالي الجهة وتقويته لضمان مبدأ وحدة العمل الإداري للمصالح اللاممركزة وتأمين حسن سيره على المستوى الترابي.

ـ ضمان مبدأ وحدة العمل الإداري:

إن نهج سياسة اللاتمركز الإداري، تقتضي التناسق في العمل الإداري وتعزيز تكامله بين الإدارة المركزية، والمصالح اللاممركزة، وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية، عند ترجمة العمل الإداري إلى واقع عملي، كمخرجات للمنظومة الإدارية أو الجهاز الإداري

[648] الفصل الأول من دستور 2011

المعنيين، نظرا لتجاهل المصالح اللاممركزة لبعضها البعض داخل نفس الدائرة الترابية[649]، ولهذه الغاية ألقى الميثاق هذه المهمة على عاتق مؤسسة والي الجهة كمسؤول أول للإدارة الترابية، استنادا للفصل 145 من الدستور، ولقيام والي الجهة بالدور المنوط به المسند إليه بموجب الدستور، والميثاق الوطني للاتمركز الإداري، خاصة فيما يتعلق بتوجيه عمل التمثيليات المشتركة، والتمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية، باعتباره عامل عمالة مركز الجهة، وللتنسيق بين الأنشطة الإدارية لهذه التمثيليات، خول له الميثاق إمكانيات إحداث اللجنة الجهوية للتنسيق[650] تحت رئاسته، كإطار تشاوري، للعمل على انسجام ووحدة عمل المصالح اللاممركزة، وبلوغ الالتقائية بين السياسات، والبرامج والمشاريع العمومية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وبرامج التنمية الجهوية، وتأمين استمرارية الخدمات العمومية.

وتبدي اللجنة برأيها في كل ما يتعلق بمقترحات البرمجة الميزانياتية لثلاث سنوات، وتقارير نجاعة الأداء القطاعية، وكذا المقترحات المتصلة بإعداد الميزانيات القطاعية، ومخططات الدولة للاستثمار، ومقترحات توزيع الاعتمادات المالية بناء على الحاجيات المعلنة والبرامج الجهوية، ومواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة، وأشغال التجهيز المزمع إنجازها.

وللجنة أيضا، صلاحية اقتراحية لكل التدابير التي من شأنها مواجهة كل العراقيل التي قد تواجه تنفيذها، وتتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي، وجميع التدابير بخصوص تعزيز اللاتمركز الإداري، والرفع من نجاعته وفعاليته، ودراسة كل مشاريع الاتفاقيات والعقود، وعقود البرامج ذات البعد الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية، وبالجماعات الترابية، والمصادقة على التقرير السنوي لمنجزات اللجنة واقتراحاتها.

---

[649] عماد أبركان، الولاة والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية، وسؤال الحكامة الترابية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 32/31، السنة 2015، ص، 92.

[650] تجتمع اللجنة الجهوية للتنسيق بدعوة من والي الجهة، كلما دعت الضرورة لذلك، وعلى الأقل مرة في الشهر، حيث يحدد الوالي جدول أعمال اجتماعاتها، وتتشكل اللجنة من عمال العمالات والأقاليم التابعة لدائرة نفوذ الجهة والكاتب العام .....

وقد تم إحداث بنية إدارية جديدة إلى جانب الوالي تتمثل في الكتابة العامة للشؤون الجهوية، لمساعدته في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال التنسيق والتتبع والمواكبة لأنشطة المصالح اللاممركزة التي تمارس مهامها على مستوى الجهة، يرأسها كاتب عام للشؤون الجهوية، ويعين من قبل وزير الداخلية[651].

إن توفر والي الجهة على آليات ذات مرجعية دستورية، وأخرى قانونية، مكنته من القيام بوظيفة التنسيق، وجعلته ضامنا لمبدأ وحدة العمل الإداري بين المصالح اللاممركزة، خاصة التمثيليات المشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على مستوى الجهة، والتي اعتبرها الميثاق ذات أولوية في سياسة اللاتمركز الإداري، ولعل غاية الميثاق من ذلك هو تفادي التفاوت بين المستويات الترابية، على مستوى نفس الجهة، وكذا عمل هذه المصالح في إطار وحدة الدولة وتماسكها[652]، ورغم اعتبار والي الجهة كمرتكز لتنزيل سياسة اللاتمركز الإداري على مستوى الواقع، استنادا إلى مبدأ وحدة عمل المصالح اللاممركزة للدولة على المستوى الترابي الجهوي[653]، فإن الميثاق اقتصر فقط على مهمة الإشراف، دون الإشارة إلى تحمل المسؤولية، لكن، مع ذلك، يمكن القول إن الولاة مسؤولون عن ضمان مبدأ وحدة العمل الإداري بهذه المصالح، لضمان النجاعة والفعالية، وتحقيق الالتقائية والتكامل في الاختصاصات[654]، عكس ما نص عليه ميثاق اللاتمركز الفرنسي عند تحديده لدور المحافظ، بحيث جعله ضامن وحدة وفعالية فعل الدولة على المستوى الترابي.[655].

ـ تأمين حسن سير العمل الإداري:

ورغم تنصيص ميثاق اللاتمركز الإداري على أن نقل صلاحيات تقريرية إلى رؤساء المصالح اللاممركزة، تدخل ضمن المسؤولية المخولة لهم، بما يتبع ذلك من نقل الصلاحيات

---

[651]انظر المادة 33 من مرسوم الميثاق الوطني للاتمركز الإداري

[652]المهدي متوكل، والي الجهة بين الدور المحوري والمسؤولية عن تنزيل اللاتمركز الإداري، في ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى 2019، ص، 140.

[653]المادة 19 من المرسوم المتعلق بميثاق اللاتمركز الإداري.

[654]المادة 8 والمادة 19 من المرسوم بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

[655]المادة 8 من نفس المرسوم

في التدبير المالي والبشري[656] لهذه المصالح، فإنه لم يقف عند هذا الحد، بل جعل ممارسة هذه الصلاحيات على المستوى الترابي لا تتم إلا تحت إشراف والي الجهة[657]، لذلك أوكل له الميثاق، اتخاذ التدابير اللازمة لمواكبة وتتبع ودعم المصالح اللاممركزة للدولة، عند تولي هذه الأخيرة على المستوى الترابي، ممارسة مهامها طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية كما وكيفا، وبالسهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة لها بالتفعيل الأمثل لتوجهات وقرارات السلطات الحكومية، الهادفة إلى تنفيذ السياسات الحكومية المتعلقة بالقطاعات الوزارية، وتأمين جودة الخدمات العمومية[658]، وحتى يقوم والي الجهة بمهمة الإشراف على حسن سير العمل الإداري بالمصالح اللاممركزة، ومراقبة النشاط الذي تقوم به المصالح الإدارية، أجاز له في دائرة اختصاصه إمكانية اقتراح للسلطة الحكومية المعنية اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني، أو مالي، أو إداري، أو تقني، أو بيئي لتحسين أداء المصالح اللاممركزة، هكذا، يتضح أن والي الجهة أصبح ملزما باتخاذ المبادرة لتحقيق الفعالية، والنجاعة عند أداء المصالح اللاممركزة لمهامها، ومواكبة العمل الإداري، من خلال اتخاذ ما يراه مناسبا لتبسيط إجراءات ولوج المرتفقين إلى الخدمات العمومية، وضمان استمراريتها، بما يحقق الرضا داخل المرفق العمومي بشكل مطابق وبدرجة عالية من الكفاءة في إطار القوانين والتعليمات، وهو ما يجعل الوالي مسؤولا عن ضمان حسن سير العمل الإداري للمصالح اللاممركزة انطلاقا من الأدوار المسندة إليه.

وباعتبار الفضاء الترابي الجهوي مجالا لتنزيل سياسات الدولة بشقيها العمومي والقطاعي، وكذا، مختلف البرامج والمشاريع الاستثمارية التي تعتزم السلطات الحكومية المعنية تنزيلها على مستوى الجهة، ولتحقيق ذلك أسند الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، انسجاما مع مقتضيات الفصل 145 من الدستور لوالي الجهة، وظائف وآليات من شأنها أن تؤمن تنفيذ تلك السياسات، وتساعد على مواكبة وتتبع البرامج والمشاريع الاستثمارية، حيث

---

[656] *Article 14 et 15 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 ; portant charte de la déconcentration .*

http :www.legifrance.gouv.fr/affich texte do ? Cid texte = jorf texte 000030558977 et Catégoriel lien =id

[657] المادة 19 من نفس المرسوم

[658] نفس المادة من نفس المرسوم

رسم الميثاق الوطني للاتمركز الإداري مجموعة من الأهداف لتنفيذ الصلاحيات الذاتية للحكومة[659]، في مجال السياسات العمومية على المستوى الترابي الجهوي بشكل يراعي الخصوصيات الجهوية والإقليمية، وضمان التقائيتها وتكاملها والتعاضد في وسائل تنفيذها[660] داخل هندسة ترابية تتطلب وظائف جديدة للقيادة والتنسيق[661]، قوامه تأمين تنفيذ اختيارات سياسية في المجال العمومي، بهدف إيجاد حلول واقعية لمختلف المشاكل المطروحة ومعالجتها، ومن تم الاستجابة لمختلف التغييرات السياسية والمدنية، وهو ما جعل الميثاق يسند مهمة إشراف الوالي على المصالح اللاممركزة للدولة، باعتبارها تمثيليات للسلطة الحكومية على مستوى الجهة، أو العمالة، أو الإقليم، عند اتخاذها المبادرة في تفعيل تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية المكلفة بها من قبل السلطات الحكومية[662]، وذلك بوصفه رئيسا للجنة الجهوية للتنسيق، كما عهد الميثاق إلى الكتابة العامة للشؤون الجهوية تحت سلطة والي الجهة بإعداد تقارير دورية حول حصيلة تنفيذ تلك السياسات، كما كرس الميثاق الوطني للاتمركز الإداري البعد الاقتصادي لرجال السلطة لإزاحة كل العوائق الإدارية[663]، التي من شأنها أن تقف أمام خلق مناخ ملائم للاستثمار، وذلك عند تنظيمه لعلاقة المصالح اللاممركزة للدولة بولاة الجهات، بوصفهم ممثلين للسلطة المركزية على المستوى الترابي الجهوي، وهي علاقة تدبيرية جديدة مؤسسة على حسن الأداء والنتائج[664]، ومنح الأسبقية للأنشطة والوظائف الإدارية التي لها بعد اقتصادي وتنموي في سياسة اللاتمركز الإداري، الغاية من ذلك، هي ضمان تنفيذ مختلف البرامج والمشاريع ذات الاختيارات الوطنية في مجال الاستثمار، وتقوية جاذبية الجهات تجاه المجالات الاقتصادية[665]، وتعبئة كل القوى، سياسية،

---

[659]- حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد92، مطبعة المعارف الجديدة، ط1، 2012، ص 25

[660]- المادة 7 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري

[661]- بيير مليز، السياسات العمومية، ترجمة عبد المالك، إحزرير، مطبعة مكتبة سجلماسة، مكناس، الطبعة الأولى، 2018، ص، 139.

[662]المادة 18 من مرسوم اللاتمركز الإداري

[663]خطاب جلالة الملك بمناسبة الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول، في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، جريدة الاتحاد الاشتراكي، العدد 6727، الخميس 10 يناير 2002، ص، 5.

[664]نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 104 ماي - يونيو2012، ص، 161.

[665]المصطفى القاسمي، الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة، مجلة مسالك، العدد 15-16، 2011، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص، 43-44.

وإدارية، أو ممثلة للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، لتحقيق الفعالية الاقتصادية، هكذا فالميثاق الوطني للاتمركز الإداري، ألقى على عاتق المصالح اللاممركزة مسؤولية اتخاذ جميع التدابير عند قيامها بإنجاز البرامج، والمشاريع المقررة من قبل السلطات العمومية، أو تلك التي كانت موضوع اتفاقيات، أو عقود أو هيئات أخرى، وعهد إلى والي الجهة باتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ تلك البرامج والمشاريع، وضمان مواكبة المصالح اللاممركزة للدولة للجماعات الترابية، ومجموعاتها وهيئاتها في إنجاز برامجها، ومشاريعها التنموية.

وحتى تضمن السلطات الحكومية إنجاز برامج الاستثمار، وأشغال التجهيز التي تود الدولة أو المؤسسات العمومية، أو المقاولات العمومية، أو القطاع الخاص على المستوى الترابي الجهوي، أو على مستوى العمالة أو الإقليم على أرض الواقع، نص الميثاق على أن يقوم ولاة الجهات بإحاطة السلطات الحكومية بمختلف التدابير المتخذة، وكذا، وضعية تنفيذ هذه البرامج والأشغال، مع إمكانية إبداء ملاحظاتهم ومقترحاتهم لتذليل الصعوبات التي قد تعترض الإنجاز داخل الآجال المحددة[666]، ومن تم لم يعد عمل ولاة الجهات عملا محوريا، وإنما تعدى ذلك، ليصبحوا مسؤولين عن إنعاش القطاعات الأساسية والحيوية للدولة[667] على المستوى الترابي الجهوي.

ونجدد التأكيد على الدور الذي أناطه الميثاق بوالي الجهة، في السهر على تكامل وانسجام استراتيجيات وتدخلات الدولة على المستوى الجهوي، ومواكبة الجماعات الترابية وخاصة الجهات، في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، بما يمكن من تدعيم الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية، ضمانا لوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي.

ثانيا: تفعيل آلية التعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية

تعتبر هيئات اللاتمركز ركيزة أساسية من ركائز التنظيم الإداري للدولة، فهي تشكل امتداد للإدارة المركزية، وأداة لتنزيل التوجهات والسياسات العمومية، وهو ما يجعلها حلقة

[666]- المادة 129 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني اللاتمركز الإداري.
[667]- عماد أبركان، الولاة والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية، وسؤال الحكامة الترابية، مرجع سابق، ص، 95.

مهمة في التنمية الترابية، إلى جانب الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، كما أنه يمكن اعتبارها التجسيد العملي لمفهوم إدارة القرب كفلسفة تجعل المواطن في صلب اهتمامات الإدارة.

ومن هنا يأتي المرسوم الجديد للاتمركز الإداري بشكل ينسجم والتوجه التنظيمي الجديد الذي أطره دستور 2011، والقائم على الجهوية المتقدمة، وعلى مبادئ التعاون والتضامن والعمل المشترك، وما يترتب عن ذلك من تنسيق للبرامج وتحقيق التقائية السياسات العمومية، في أفق الوصول إلى تنمية جهوية مندمجة ومتوازنة، ولتحقيق تلك الأهداف، جاء المرسوم المذكور بآلية التعاقد كمدخل لتحقيق التعاضد في الوسائل والبرامج، وأسند لمؤسسة الوالي على المستوى الجهوي دور أساسي في هذا التوجه.

وبالرجوع إلى مقتضيات المرسوم المتعلق باللاتمركز الإداري، يمكن رصد أسس التدبير التعاقدي، من خلال توزيع الاختصاص بين المصالح المركزية ومصالحها اللاممركزة، وأيضا من خلال عمل هذه الأخيرة على تنفيذ السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، وأخيرا التأسيس لشراكة قوية مع الجهات والجماعات الترابية الأخرى.

1- المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة: نحو التأسيس لعلاقات جديدة.

استنادا إلى مبدأ التفريع الذي تم التنصيص عليه في المادة 8 من المرسوم، وإلى مقتضيات المادة 15 الواردة ضمن الباب الرابع، المتعلق بتوزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والمصالح اللاممركزة للدولة، والقواعد المنظمة للعلاقة بينهما، تتولى المصالح اللاممركزة للدولة على المستوى الجهوي مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية التابعة للدولة، وكذا، السهر على التفعيل الأمثل لتوجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسة الحكومية، كما أنها تعمل من أجل ضمان التقائية، وتجانس، وتناسق، السياسات العمومية، بالإضافة إلى السهر على إعداد، وتنفيذ الاتفاقيات، والعقود المبرمة، من أجل إنجاز المشاريع والبرامج العمومية على مستوى الجهة وتتبعها.

وسعيا إلى تحقيق التعاضد في الوسائل والموارد، نصت المادة الرابعة من المرسوم على أن المصالح اللاممركزة قد تكون تابعة لقطاع وزاري معين، أو مشتركة بين قطاعين أو أكثر، وهو ما ورد التأكيد عليه، بصريح العبارة ضمن مقتضيات المادة التاسعة، التي نصت على أن المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة، أو على مستوى العمالة، أو الإقليم تتألف من:

- تمثيليات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، متناسقة ومتكاملة الأهداف.

- تمثيليات إدارية قطاعية، نظرا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

ولعل من النقط الإيجابية التي جاء بها مرسوم اللاتمركز الإداري، جعله إحداث التمثيليات المشتركة أولوية سياسة اللاتمركز الإداري[668]، وما يستتبع ذلك من تجميع للموارد المالية والبشرية، وكذا تحقيق الالتقائية في تنزيل التوجهات والبرامج التنموية، ولاشك أن هذه الفلسفة الجديدة قد تؤدي إلى تصحيح التضخم في عدد الوزارات وكتابات الدولة، الذي تعرفه المملكة والوارد تجليه في أكثر من قطاع، كما هو الشأن بالنسبة لقطاع الماء مثلا.

إن ما يمكن أن نستخلصه من إحداث تمثيليات لا ممركزة مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، هو أن المجال الترابي ليس مجالا للتدافع السياسي والعمل الانتخابي فحسب، وإنما هو مجال ينبغي أن تذوب فيه الخلافات وتتوحد فيه الرؤى.

ويشكل التعاقد الذي جاء به مرسوم اللاتمركز الإداري، مدخلا للتعاون والتنسيق بين المصالح اللاممركزة للدولة خاصة في بعدها الجهوي.

وهكذا، وبالرجوع إلى ما جاءت به المادة العشرون(20)، فالسلطات الحكومية تتولى إعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري، وهي التصاميم التي يتم تنزيلها على المستوى الجهوي في إطار تعاقدي بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الجهوية المعنية، وتحدد مدة سريانها في ثلاث سنوات، وينبغي أن تراعي فيها مبادئ التناسق

[668]- المادة 10 من المرسوم

والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية المعنية، ووحدة عملها، والتعاضد في الوسائل الموضوعة رهن إشارتها.[669]

وتعتبر التصاميم المديرية للاتمركز الإداري خارطة الطريق لتنفيذ ورش اللاتمركز الإداري، وفي هذا الصدد صادقت الحكومة على مرسوم يتعلق بتحديد نموذج التصميم المديري المرجعي للاتمركز الإداري[670]، وذلك إعمالا لأحكام المادة 20 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، ويعني هذا الأمر الاستغناء عن عدد من المديريات المركزية، التي ستنقل سلطها إلى المصالح الجهوية والإقليمية للقطاعات الحكومية التي ستتمتع بصلاحيات تعفيها من انتظار التأشير من الإدارة المركزية في الرباط، وهو ما سيغني أيضا المرتفقين عن التنقل إلى العاصمة لقضاء أغراضهم.

إن نموذج التصميم المديري، هو وثيقة مؤطرة لتنفيذ سياسة اللاتمركز الإداري، عبارة عن جداول واستمارات، ستوزع على مختلف القطاعات الوزارية لملئها، ويشمل عددا من المعطيات هي كالآتي:

ـ الاختصاصات، لاسيما منها التقريرية، التي سيتم نقلها إلى المصالح اللاممركزة، طبقا لقواعد توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في المواد 14 و 15 و 16 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

ـ توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية، والمصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.

ـ تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللاممركزة للدولة على مستوى الجهة والعمالة أو الإقليم في ضوء الاختصاصات التي سيتم نقلها إليها، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف.

---

[669] المادة 21 المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

[670] مرسوم رقم 2.19.40 صادر بتاريخ 17 من جمادى الأولى 1140 (24 يناير2019)، بتحديد نموذج التصميم المديري المرجعي للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 6746 مكرر، 25 يناير 2019، ص، 242.

إن تعبئة هذه الاستمارات والجداول، من مختلف القطاعات الوزارية ستكون في أجل ثلاثة أشهر، وستمكن من جهة، من ضبط وتيرة تنفيذ سياسة اللاتمركز وانسجامها، ومن جهة أخرى، ستتيح معرفة السلطات التي ستنقل، وأجل نقلها، وسيتم تنفيذ التصاميم المديرية وفقا لخطة تدريجية تمتد على السنوات الثلاث المقبلة.

ويندرج تنفيذ المصالح اللاممركزة للبرامج والمشاريع العمومية في إطار عقود - البرامج "LES CONTRATS PROGRAMMES"، والمرتكزة على تحديد الوسائل والأهداف بين الطرفين من أجل تنزيل برامج السياسات العمومية، حيث إنها تكلف ـ أي تلك المصالح ـ بتنفيذ البرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات المذكورة، ويتم الأمر في شكل اتفاقيات، أو عقود بين الأطراف المعنية الآتية:

ـ الإدارة المركزية صاحبة المشروع.

ـ المصالح اللامركزية الجهوية أو الإقليمية للقطاع أو القطاعات المعنية.

ـ والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم.

ويجب أن تراعى في العقود والاتفاقيات المذكورة مجموعة من العناصر، والتي يمكن أن تقدم بخصوصها مجموعة من الملاحظات:[671]

ـ التزامات الأطراف: لاشك أن التحديد الدقيق لالتزامات أطراف أي اتفاق، أو عقد كيفما كان نوعه، أن ينعكس بشكل مباشر على تنزيله في الواقع، وعلى إمكانية تقييم أداء أطرافه، ومن إمكانية المحاسبة والمساءلة كما جاء بها دستور 2011، سواء في شقها الإداري[672] أم القضائي.

[671] طبقا لمقتضيات المادة 24 من مرسوم اللاتمركز الإداري، تعمل السلطات الحكومية على تقييم أداء المصالح الخارجية، ومن جملة ما تتأكد منه مدى تنفيذها للالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء منها تلك الناتجة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، أو تلك المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي تسهر على إنجازها في إطار الاتفاقيات أو العقود المبرمة بشأنها.

[672] ـ رشيد عدنان، التدبير التعاقدي من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى 2019، ص، 9.

ـ آليات مواكبة التنفيذ: يمكن تحديد قوة أي مشروع، وإمكانية التنبؤ بمستوى نجاحه، انطلاقا من الآليات المعتمدة في تنفيذه، وتتبعه وتعديل بعض بنوده كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ولعل هذا المدخل نحو نجاعة وفعالية الأداء العمومي، يجعل من ميثاق اللاتمركز هذا نصا "حديثا"، حاملا لنفس تدبيري وتشاركي جديد.

ـ كيفيات التقييم: يشكل تقييم السياسات العمومية المدخل الرئيسي لقياس أثرها على الواقع وعلى التنمية، وقد ساعد التنصيص على إدراج كيفيات التقييم على تدارك الهفوات الظاهرة، وخلق البدائل الممكنة لتجاوزها، خاصة في مستوى التقييم المرحلي.

وإذا كانت هذه الفلسفة التعاقدية تحكم المصالح المركزية للدولة بمصالحها اللاممركزة، فإنها تحكم هذه الأخيرة بعلاقتها بالجهات والجماعات الترابية الأخرى.

2ـ القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللاممركزة للدولة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى.

يعتبر هذا المستوى العلائقي، غاية الغايات من سياسة الدولة الجديدة في ميدان اللاتمركز الإداري، والذي يشكل أحد مرتكزات الجهوية المتقدمة التي يقوم عليها التنظيم الإداري للمملكة، بالنسبة لعمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، فهي تعتبر الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، والمجال المناسب لأجرأتها وتفعيلها، وتشجيع الاستثمارات التنموية وفق معادلة اللاتمركز المواكب للجهوية خطابا، وقانونا، وممارسة[673].

حيث تجسد هذه القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللاممركزة بالجماعات الترابية، وخاصة الجهة، القنوات المفصلية لبلوغ مستوى متقدم من الالتقائية والتكاملية المتطلبة لتأطير العلاقة بين عدم التركيز واللامركزية، وذلك في سبيل إنتاج وتوفير الشروط الموضوعية لتحقيق التنمية الجهوية المتوازنة، المستدامة والمندمجة.

[673] المصطفى قريشي، ملائمة نظام اللاتمركز الإداري مع متطلبات الجهوية المتقدمة...، مرجع سابق، ص، 134.

وتتأطر هذه العلاقة ضمن مقتضيات الباب السادس من مرسوم اللاتمركز الإداري، حيث أشارت المادة 36 منه، على أن تتولى المصالح اللاممركزة للدولة تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها، والمؤسسات والمقاولات العمومية، ذات الاختصاص الترابي، كما تعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة معها في مختلف المجالات، وخاصة عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، والمساهمة في تنمية قدراتها ومواكبتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، مع العمل على تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على الصعيد الجهوي أو الإقليمي، ويحث هذا التوجه على التعاضد في الوسائل والموارد بين الفاعلين العموميين الترابيين من جهة، وأيضا العمل على تحقيق الالتقائية والفعالية في تدبير الشأن العام.

إن من شأن هذه المضامين أن تسهم في حل الإشكاليات التي كانت تواجه الجماعات الترابية في إعداد برامجها التنموية، وخاصة ما تعلق منها بالولوج إلى المعلومة، والتي تشكل بدون أدنى شك، القاعدة الأساس لوضع تشخيص واضح للاحتياجات، ومنه وضع تصورات وبرامج استهداف بينة وواضحة.

وانطلاقا من المعطيات أعلاه، يمكن القول إن المشرع قد "توفق" في تحقيق الانسجام بين النصوص القانونية المنظمة لشؤون الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، ومقتضيات مرسوم اللاتمركز الإداري، ليبقى الرهان على مناهج العمل لدى النخبة الجهوية والمحلية، وعلى الدور الذي يتولاه الوالي، أو العامل حسب الحالة، في السهر على التطبيق السليم للقانون، وتحقيق الالتقائية في الفعل العمومي، انطلاقا من الصلاحيات التي تخولها له النصوص القانونية المنظمة، وخاصة ضمن ميثاق اللاتمركز الإداري.

والواضح أن صلاحيات ممثل الدولة (الوالي) على الصعيد الجهوي، تظهر بشكل أكثر وضوحا، من خلال كونه طرفا في التعاقدات التي تبرمها المصالح اللاممركزة، فمن خلال قراءة لمضامين ميثاق اللاتمركز الإداري، وخاصة في الشق المتصل بالفلسفة التدبيرية المعتمدة على التعاقد لدى المصالح اللاممركزة، سواء من أجل تنزيل برامج السياسات

العمومية للدولة وهيئاتها، أم في إطار تنزيل التصاميم المديرية القطاعية، أن مؤسسة الوالي حاضرة بكل ثقلها في هذا المقام، ويمكن إبراز هذا الحضور من خلال العناصر التالية:

- يعتبر الوالي، بحكم القانون طرفا في عقود تنزيل التصاميم المديرية للاتمركز الإداري[674].

- يبدي الوالي رأيه في عقود البرامج ذات الطابع الجهوي، التي تربط الدولة بالمؤسسة العمومية والجماعات الترابية، من خلال رئاسته للجنة الجهوية للتنسيق المنصوص عليها في المادة 30.

- يعتبر الوالي طرفا في العقود، والاتفاقيات المندرجة في إطار تنزيل المصالح اللاممركزة للدولة للبرامج، والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها، والتي تحال مشاريعها، وجوبا على اللجنة الجهوية للتنسيق التي يرأسها الوالي.

لا يقتصر الحضور القوي لممثل الدولة على الصعيد الجهوي، فقط، على كونه طرفا في العقود التي تبرمها المصالح اللاممركزة، وإنما فاعلا أساسيا في تتبعها وتقييمها.

فرغم أن المشرع قد أناط مسألة التقييم بالسلطات الحكومية، حينما نص في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والعشرين من هذا المرسوم، على أن هذه الأخيرة يتعين عليها أن تقوم بصفة منتظمة، بتقييم أداء هذه المصالح، غير أن هذا التقييم لا يتم إلا بتنسيق مع والي الجهة/ أو العامل، عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع، وبرامج عمومية مشتركة بين المصالح اللاممركزة، الشيء الذي قد يجعلنا نتساءل عن جدوى تقييم مشروع ما، إذا كانت هذه العملية تتم بتنسيق مع أحد أطرافه.[675]

وبناء عليه، يبدو أن عملية تقييم مشاريع عقود من هذا المستوى، يجب أن تتولاها المجالس الجهوية للحسابات، تكريسا للمراقبة القضائية من جهة، وضمانا للمساواة من جهة ثانية، ولمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، كما جاء به دستور 2011 من جهة ثالثة.

---

[674] المادة 22 من مرسوم اللاتمركز الإداري.

[675] - رشيد عدنان، مرجع سابق، ص، 14.

وعلى ضوء ما سبق، فإن من شأن تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري أن يعيد ترتيب الأدوار، وتمفصل العلاقات بين الفاعلين الإداريين والمنتخبين، وأن يعمل على التأطير الدقيق للعلاقات بين الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية، وبين رؤساء المصالح اللاممركزة، ورجال السلطة ورؤساء الجماعات الترابية.

ومقارنة بالتجربة الفرنسية، نشير إلى تنصيص ميثاق اللاتركيز على إحداث المؤتمر الوطني للإدارة الترابية للدولة "CNATE" تابع للوزير الأول، وتحت رئاسة الأمين العام للحكومة، ويضم في عضويته، الكتاب العامين للوزارات ومحافظي الجهات، وتتمثل مهمته في تنشيط العلاقات بين الإدارات المركزية والمصالح اللاممركزة، والسهر على احترام مبادئ اللاتركيز، واقتراح تعديلات من شأنها تحديث، وضمان فعالية الإدارة الترابية، وعقلنة عملها، مع الخصوصيات المحلية ضمن تقرير سنوي يرفع إلى الوزير الأول[676]، وإضافة إلى ذلك يجب أن تحال عليه لزوما كل النصوص القانونية التي تستهدف تغيير الإدارة الترابية للدولة، وتوزيع المهام بين المصالح قبل عرضها على مجلس الدولة[677].

إن حلقة الوصل بين متطلبات الجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمركز الإداري في تحقيق مآرب التبسيط، والتجانس، والتعاون الخلاق بين جميع مكونات المؤسسات العامة والخاصة، لا يقتصر امتداده فقط في ربطها بميثاق اللاتمركز، بل، إن تلك الحلقة يجب ربطها كذلك بأهداف ميثاق اللاتمركز للاستثمارات، وتموقع مراكز الاستثمارات الجهوية داخل مخططات ورش الجهوية المتقدمة، على أساس أن تحفيز الاستثمار لا يمكن أن يعطي ثماره كاملة، ما لم تصبح مراكز الاستثمار فاعلا رئيسيا في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة للبلاد، لذلك، يتعين تمكينها من الوسائل القانونية، والمالية الكفيلة بجعلها أكثر فعالية في الاطلاع بهذه المسؤولية، حفاظا على تماسك هذا النسق، ويجب إذكاء روح التعاون بين كل من مراكز الاستثمار الجهوية، والسلطات المنتخبة، بما فيها السلطات المحلية المختصة، والتي تتصرف بصفتها ممثلة للدولة، من أجل، أن تسلم التراخيص الضرورية لإنجاز الاستثمارات، في

---

[676] -Articles 17 et 18 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, portant charte de la déconcentration , Jorf n° 0107 du 8 mai 2015.

[677] Circulation du premier ministre n° 5825/s.g, relative à l'application du décret n° 2015-510 du mai 2015, portant charte de la déconcentration - Jorf n° 0107,du mai 2015,p, 25.

الآجال التي يحددها القانون، أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل،، ولاسيما التراخيص المتعلقة بتجزئة الأراضي والبناء والسكن، وشهادات المطابقة، كما أنه يتعين أن يثير الولاة انتباه عمال العمالات والأقاليم، حول ما قد يلاحظونه من امتناع أو تقصير من لدن السلطات المحلية في اتخاذ الإجراءات المقررة عند الاقتضاء بممارسة سلطة الحلول[678]، وهو الأمر الذي كرسه المشرع المغربي من خلال المادة 37 من الميثاق التي نصت، على أنه " يتعين على المصالح اللاممركزة على مستوى الجهة، وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، التعاون، والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شباكا وحيدا، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولا سيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية ومواكبتها".

الفقرة الثانية: اعتماد آلية التسويق الترابي

يتطلب تحقيق تنمية جهوية قوية ومتوازنة، اتباع خطة لإعادة تشكيل التراب، انطلاقا من مسلسل منهجي جديد، يفسح فيه المجال لدخول أنماط وأنظمة جديدة للتنظيمي الترابي تستمد أساليبها من تقنيات التسيير المقاولاتي، بحيث لم يعد أسلوب الترويج والاستقطاب حبيس عالم المقاولة، المنتمي إلى التدبير الخاص، فحتى الجماعات الترابية، وفق المقاربة الجديدة للعمل الجهوي، بإمكانها استعمال هذا الأسلوب، وإدخاله ضمن مجالاتها التدبيرية، لاسيما تلك المتعلقة بتحسين العرض الترابي، وإظهار ما يزخر به من مواصفات ومميزات، على غرار ما هو معمول به في إطار المقاولة، حيث إن هذه الأخيرة تسعى لترويج سلعاتها وخدماتها، باستعمال العديد من الأساليب الدعائية والإشهارية مستفيدة من تقنيات العصر، فيما يخص الجانب التواصلي.

كما أن طموح الإصلاحات التي يعرفها التدبير الترابي، يستدعي مشاركة واسعة من مختلف الفاعلين في تمويل التنمية الجهوية، ففي الأنظمة الحديثة لم تعد الدولة تحتكر بمفردها

[678]- غزلان بوعبد لي، ميثاق اللاتمركز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة يناير 2020، ص، 390.

القرار العمومي، وخاصة عندما يتعلق الأمر بقرارات عمومية تستهدف المجالات القريبة من السكان.

وفي هذا الإطار يحضر التسويق الترابي باعتباره رهانا للدولة الحديثة، وآلية تمنح الجهات القدرة على المنافسة وجلب الاستثمار، حيث نصت المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات على أهمية اعتماد التدابير، والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، مما يتطلب سياسات عمومية قادرة على إنتاج بنية جذابة للمستثمرين.

ولهذا، أصبح التسويق الترابي يشكل عنصرا استراتيجيا لرفع تحدي المنافسة الترابي "أولا"، وآلية أساسية لتشجيع الاستثمار "ثانيا"، ومن تم التأثير على مسار التنمية بشأن كبير.

أولا: التسويق الترابي كآلية للرفع من الجاذبية والتنافسية الترابية

حتى تستطيع الجهات والجماعات الترابية الأخرى، جلب الاستثمارات والمنعشين الاقتصاديين بصفة عامة، فإنها تعمل على تطوير أساليب استقطابها، وحسن توظيفها للخصائص التي تنفرد بها مجالاتها الترابية من مؤهلات وإمكانيات، سواء منها الطبيعية أو الذاتية، ففي ظل التدبير الجديد يجب أن يكون هاجس هذه الوحدات الترابية، هو تحسين جاذبية مجالاتها الترابية، وكذلك اتخاذ كل التدابير المناسبة حتى تجعل من ترابها، ترابا ذكيا ومهيئا، له كل القدرات الإستقطابية، من خلال التعريف به، ومن تم تقديم وإعطاء تشخيص مناسب حوله، وكذا، بيان الفرص الاستثمارية التي يمكن أن يقدمها، سواء على المدى القريب، والمتوسط أو الطويل.

كما أن حرص الجهة على تلميع صورة ترابها، من خلال إبراز الاختيارات التي تتوفر عليها، عن طريق تقديم معلومات حول التراب الجهوي الذي يتميز بطبيعة الحال بالتنوع والتكامل، ويتسم بالانسجام، والتنظيم، والوضوح، حيث يمكن تعبئتها واستغلالها في وقت وجيز، الأمر الذي يفرض ضرورة تقوية التنافسية الترابية وفق العديد من الآليات، لما لها من تأثير إيجابي على استراتيجية التسويق الترابي، وذلك بالموازاة مع تحسين جاذبية التراب.

ـ تقوية التنافسية الترابية:

عندما يراد التخطيط الاستراتيجي للمجالات الترابية من طرف المسؤولين الترابيين، يجب اتباع عدة خطوات من أهمها:

1ـ دراسة التنافسية

تعتبر هذه الخطوة، مرحلة مهمة في نهج استراتيجية التسويق الترابي، والقاعدة الأساسية لأي جاذبية ترابية، بحيث يتم إجراء تحليل تنافسي للتراب، وتحديد المتنافسين معه على الصعيد الدولي والوطني والجهوي، من خلال وضع صورة كاملة للقدرات والمؤهلات التنافسية لهذا التراب.

ـ على الصعيد الدولي، يجب مقارنة واقع التراب مع المتغيرات الدولية، لخلق دينامية ترابية متطورة ومتكيفة مع هذه الوقائع التي تتغير بشكل فجائي، والاستفادة منها لتعزيز الجاذبية والقدرة التنافسية الدولية للتراب.

ـ على الصعيد الوطني، فالهدف هو تفادي تكرار نموذج العروض الترابية المتشابهة، وتبنى نموذج العروض المتباينة مع المتنافسين الوطنيين والمتميزة عنهم، وهذا، يتطلب من الفاعلين المعنيين نهج رؤية شاملة تدمج بين التسويق الترابي، والتخطيط المجالي الذي يراعي الخصوصيات المحلية لكل تراب.

ـ على الصعيد الجهوي، ضرورة تجاوز الإختلالات داخل نفس الجهة مع إدماج هوامش المدن وتثمينها، عبر تعزيز التكامل الترابي الجهوي، والتضامن في الإمكانيات والموارد المتوفرة، قصد خلق قطب جهوي تنموي قوي.

2ـ التشخيص الترابي:

يعتبر التشخيص الترابي منهجية تستعمل من أجل معرفة واقع التراب والمشاكل التي يعاني منها، والإمكانيات والفرص التي يتوفر عليها، أي معرفة نقط القوة والضعف، كما أن التشخيص الترابي يهدف بالأساس إلى الوقوف على تناقضات التراب ومؤهلاته الطبيعية،

المادية والبشرية، وتحديد أولوياته، وربطه بواقعه الوطني والدولي، من أجل تيسير مهمة وضع الخطط والاستراتيجيات للنهوض بالتراب وتأهيله، وإبراز الأولويات ومتابعة المتغيرات والوقوف على الأخطار، والاستعانة بالخطط البديلة أو الاحتياطية، والموازنة بين مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.[679]

إن اللجوء للتشخيص الترابي، يمكن من تعميق التحليل التنافسي للتراب ودراسة طلبات المستهدفين، وتقييم مستوى الجاذبية الترابية بشكل عام، والعرض الترابي بوجه خاص.

ويعتمد التشخيص الترابي في أجرأته على العديد من المناهج والتقنيات، أهمها التقنية التي تعمل بها الوكالة الجهوية للتنمية بفرنسا (ARD)[680] ، المسماة ب:REVAITR (CERISE)[681] ، كتقنية حديثة ظهرت مؤخرا، وهي منهجية تضع أمام العارضين الترابيين مجموعة من المفاتيح (كل حرف لاتيني يدل على خاصية محددة) التي بواسطتها تتم معرفة مدى قوة، أو ضعف التراب على مستوى كل قطاع على حدة، فهذه الطريقة يمكن تطبيقها في وضعيتين مهمتين:

ـ على المستوى الماكرو ترابي: إذ يتم تحديد نقط القوة الشاملة للتراب، والبحث عن مزاياه.

ـ على المستوى القطاعي: يتم التركيز على قطاعات معينة داخل التراب، من أجل تقييم الوضع التنافسي للعرض الترابي، ومراعاة البدائل المطروحة بأماكن أخرى تتقاسم معها نفس المشاكل.

---

[679] FlipoJean - Paul et Texier Laurence, « Marketing territorial : de la pratique à la théorie », revue française du marketing, n° 13.6, 1992, p, 41-52.

[680] وهي مؤسسة فرنسية معهود إليها بتسويق التراب، يراجع بهذا الخصوص موقع الوكالة : *www.ard.org.*

[681] Auroy Patricia, (Expertte en stratégie des territoires et consultante au CDEIF), « Marketing Territorial : la méthode CERISE REVAIT », séminaire organisé au profit des cadres du ministère de l'intérieur par l'université Al Akhawayne (Exécutive Education Centre) en partenariat avec le ministère de l'intérieur du 17 au 21 octobre 20011.

إن الغاية الأساسية من هذه المقاربة أو المنهجية، تكمن في قدرتها على إعادة النظر في مختلف الجوانب التي تؤلف العرض الترابي، والبحث عن البدائل التي تمكن من تفادي قصوره.[682]

كما أن ميكانيزمات التسويق الترابي ترتكز بالأساس على تطوير آليات التواصل الترابي، حيث أصبحت الجهات مطالبة بالتعامل مع ترابها كمنتوج يحتاج إلى التسويق، حيث أدت التكنولوجيا إلى زيادة كبيرة في مستوى وعي ورغبات الزبون، الأمر الذي فرض على كل جهة عن طريق التسويق لترابها استخدام الأنشطة الإعلانية، كما ونوعا.

وفي هذا الصدد، تظهر أهمية الاعتماد على التكنولوجيات الحديثة، لما تتيحه من إمكانية تسمح ببناء إدارة ترابية عصرية، دائمة الإصغاء لمحيطها ومتفاعلة معه، وقادرة على توفير المعلومات الكاملة حول خصائص ترابها، والامتيازات التي يوفرها بالنسبة للوحدات الإنتاجية، وكذلك طبيعة الإجراءات والمساطر التي يلزمها الإجابة عليها من أجل إخراج مشروع استثمار إلى حيز الوجود[683]، فالأنترنيت مثلا، يمثل بالنسبة للشركات سوقا واسعة على مستوى العرض والطلب، حيث يسهل لها الولوج بأقل تكلفة إلى التراب لمعرفة الخصائص، والمحفزات عبر البوابة المخصصة له، وييسر على الجماعات الترابية عرض منتوجها بتكلفة قليلة مقارنة مع الفوائد المحصلة، المتمثلة في الوصول إلى المستثمر بشكل مسير وسهل، وذلك في إطار احترام المقتضيات القانونية الدولية والوطنية المنظمة للمعاملات الالكترونية.

هذا بالاضافة إلى وسائل الاتصال والإعلام التقليدية (التلفاز المذياع، الجرائد والمجالات...) أو عبر تنظيم معارض دولية، أو لقاءات مباشرة، أو ندوات، أو تظاهرات رياضية، وفنية...

---

[682] *Auroy Patricia, op cit .*

[683] محمد الدريوش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية بالمغرب، نموذج جهة مكناس ـ تافيلالت، وآفاق مشروع الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله ظهر المهراز، فاس، السنة الجامعية، 2014-2015، ص، 126.

فاعتماد الوسائل التواصلية من قبل الفاعلين الترابيين الجهويين، يعتبر من الفرص المتاحة والكفيلة بالنهوض بوضعية التراب الجهوي، وتحسين قدرته التنافسية.

يهدف التسويق الترابي كسلسلة من الإجراءات العملية إلى إبراز المعالم القوية للتراب، وإعطاء صورة ايجابية عن مكوناته والارتقاء به من رقعة مجالية إلى فضاء للتفاعلات وإيواء السياسات التنموية التي تصبو إليها كل التوجهات والأوراش الإصلاحية، وما يفرضه ذلك من ضرورات إشراك كافة الفاعلين، والمستويات الترابية، وإبرام اتفاقيات الشراكة والتعاون.

لذلك، تعمل الجهات بشكل متواصل على الاستفادة من نماذج التدبير المقاولاتي، حيث أصبحت تتعامل مع ترابها كمنتوج، يحتاج لتسويق لدى المستثمرين عبر تطوير سياسة التواصل الترابي، التي تتطلب وجود إرادة لدى مسوقي التراب، من خلال القيام ببعض الإجراءات العملية، كخلق مصلحة خاصة بالتسويق الترابي ضمن الهيكل التنظيمي للجهة، مكون من أطر مؤهلة ومختصة في هذا المجال، من أجل إتقان الوظيفة التسويقية لتمكين التراب الجهوي من الحصول على فرص تخوله ميزة التنافسية.

وبالنسبة لجهة فاس ـ مكناس، نجد أن استراتيجية التواصل الترابي للجهة تعمل وفق مقاربة تشاركية، لأن العمل على بناء صورة جديدة للجهة، لتحسين جاذبيتها، لا يخص فقط المجلس الجهوي أو الجهات العمومية الفاعلة، لكنه بالأحرى، بناء جماعي يقوم على شراكات من شأنها أن تغير الصورة الحالية للجهة في ظل تراجع إشعاعها إلى جهة منفتحة على الخارج في طور التقدم، لهذا يجب العمل على المدى القصير مع التفكير في المدى الطويل، وخاصة من حيث تحسين الجاذبية الترابية.

لذلك، يجب أولا توطيد القطاعات القائمة، والعمل لصالح المقاولات الموجودة، لاسيما تلك التي تواجه صعوبات تعيق تنميتها، ودعم أنشطتها قبل اجتذاب مقاولات جديدة لتطوير القطاعات القائمة أو تعزيز التنويع، وفي هذا السياق، ينبغي أن يركز التواصل على إظهار استعداد الجهة في العمل لصالح هذه المقاولات، كما يجب أن يبين في الوقت نفسه دور الجهة في تهيئة الظروف المواتية لإنشاء مقاولات جديدة.

ولدعم تنمية الجهة، ينبغي أن يحدد مخططا لتكوين الحاجيات على مختلف المستويات نذكر منها:[684]

ـ فاعلين في الإدارة الترابية

ـ الخبرة في التسويق الترابي الجهوي، ورصد، وتقييم البرامج، والمشاريع، والإجراءات،

- إطارات مختصة في التنمية تتوفر على تكوين عام، ديناميكية قادرة على مواكبة المشاريع، والقيام بدور الواجهة بين الجهة والفاعلين في مجال التنمية الجهوية.

ففي هذا الصدد، يتعين أن تسمح الشراكة بين الجهة والجامعات بإنشاء دورات تكوينية موجهة، تتعلق بالتسويق الترابي والتنمية الجهوية، عن طريق نشر معلومات حول الجهة، حيث يمكن تنظيم معطيات بوابة الانترنيت للجهة في جزأين:

ـ المعطيات الأساسية التي يتم تحيينها بانتظام، والمتعلقة بالجوانب الاقتصادية والثقافية والتكوين والشغل، ويجب أن تكون هذه المعطيات ذات استمرارية يمكن تقاسمها مع شركاء آخرين.

ـ المعطيات المتعلقة بالأخبار الجهوية، وإعلام عن التقدم المحرز في المشاريع وفرص الاستثمار، والمهرجانات الثقافية والرياضية.

فاعتماد هذه الطريقة في شقها الإيجابي، يخفض من التكلفة الإجمالية للتسويق الترابي، نظرا للقدرة المدهشة التي تميز هذه الوسائط في الوصول إلى المستثمر بشكل ميسر وسهل، لأن الانترنيت حاليا، يعتبر محط اهتمام في مجال التسويق الترابي، بالنظر للعدد الكبير للمستعملين له يوميا، ولانتشاره في جميع بقاع العالم، وشكل بالنسبة للمقاولات سوقا واسعة على مستوى العرض والطلب، حيث ييسر الولوج بأقل تكلفة إلى التراب لمعرفة الخصائص والمحفزات، ويسهل على الجماعات الترابية عرض منتوجها الترابي بتكلفة قليلة مقارنة مع

[684] برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس ـ مكناس، 2017، ص، 106.

الفوائد المحصلة، فالنجاح في جذب المقاولات الدولية، والسائحين إلى تراب معين، يمثل إنجازا مهما، لأن تفضيل هذا المكان على باقي الأمكنة يعكس مدى أهميته وديناميته[685].

ـ إنعاش الجاذبية الترابية للجهة

يتطلب تحسين جاذبية المجال الترابي الجهوي، العمل على مجموعة من الإجراءات التي من شأنها أن تجعل الجهة تقوي قدرتها التنموية من خلال جاذبيتها، التي ترتكز على الموروث الثقافي بالأساس، ثم قدرتها على الحفاظ على البيئة لترابها وفق استراتيجية التصميم الجهوي لإعداد التراب.

إن التركيز على البيئة، التي أصبحت من السياسات العمومية، التي تبنى وفق استراتيجية فعالة لحمايتها واستغلال مواردها بشكل عقلاني، لمن شأنه أن يجعل المجال الترابي أكثر جاذبية، فالمجالات التي ستكون أحسن من غيرها تدبيرا، والأقل تدهورا وتلوثا هي التي بإمكانها أن تستفيد من حركات رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية التي تشتغل في إطار التكنولوجيات النظيفة؛ كإستراتيجية العمل وفق الطاقات المتجددة التي أصبحت من الاختصاصات الذاتية للجهة، كما أنها ستكون أكثر استقطابا للسياح، فكلما كانت المعالم الجمالية للبيئة نظيفة وصحية، كلما ازدهرت السياحة البيئية وانتعشت، وفي المقابل، فالمجالات أو الجهات الأقل نموا والأضعف تدبيرا مهددة بخطر التهميش.

وفي هذا السياق تبرز أهمية "الاستدامة" كانشغال قوي للتنمية وإعداد التراب، بحيث من اللازم الاهتمام بالبيئة كأحد مكونات التنمية في أي تخطيط وتدبير للمجال، وطنيا أو جهويا أو محليا[686]، كما يتطلب الأمر عدم النهوض بالمجال من الناحية الاقتصادية فقط، وإغفال تداعيات هذه التنمية على الموارد البيئية، فالنظرة الضيقة لتدبير المجال من شأنها أن تجني ثمار التنمية الاقتصادية، وتحصد خسائر التدهور البيئي واستنزاف الثروات، لذلك يمكن التعامل مع المعادلة الصعبة التي تطرح نفسها بحدة، والمتمثلة في إيجاد نقط التوازن

[685]فتحية البشتاوي، مرجع سابق،ص، 327.

[686]باعتبار البيئة موردا طبيعيا يزود المجتمع بعدد من الخدمات الأساسية تدعم الحياة البشرية، فقد جعلها الميثاق العالمي للأمم المتحدة حول المسؤولية الاجتماعية، المنعقد في دافوس سنة 1999، من بين الأضلاع الثلاثة التي يجب على المقاولة أخذها بعين الاعتبار، والمتمثلة في النمو الاقتصادي، التقدم الاجتماعي وحماية البيئة .

والتوفيق بين شروط تنمية اقتصادية واجتماعية، تستند إلى تعبئة شاملة لكافة الموارد المتاحة (طبيعية، وبشرية...) ومراعاة مستلزمات الاستدامة التي تقتضي حماية هذه الثروات، وضمان عدم استنزافها بشكل يكفل حقوق الأجيال القادمة، ويسمح لها باستخدام نفس الموارد لتحقيق استمرارية التنمية[687].

فبالنسبة للموارد الغابوية مثلا، لا يجادل أحد في أنها تلعب دورا مهما في المحافظة على البيئة وتنمية الموارد الاقتصادية بالنسبة للجماعات الترابية، كما أنها تمثل عنصرا أساسا في توازن المنظومة البيئية محليا وجهويا ووطنيا، لكن الغابة تعرف اليوم تهديدا حقيقيا، وبصفة عامة، فالغابة لها دور جد حساس للحفاظ على التوازنات الايكولوجية، لذلك أصبح من اللازم، وبشكل استعجالي، إيجاد الحلول والتوفيق بين الاستغلال الاقتصادي، وانعكاساته الايجابية على المستوى الاجتماعي، والمحافظة على التراب، وديمومة وظائفه البيئية، الاقتصادية والاجتماعية، وذلك في إطار استراتيجية للتنمية الغابوية المندمجة تحافظ على الموارد، وتضمن أسس الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للغابة.

أما فيما يخص الساحل المغربي، فإن الاستنزاف القوي والتدهور البيئي الخطير الذي أصبح يعاني منه، يستلزم تبني برنامجا للإعداد يوفق بين متطلبات التنمية من جهة وشروط الحفاظ على التوازنات البيئية من جهة أخرى، ويستند إلى إجراءات قانونية فعالة وصارمة لحماية عناصره وجماليته.[688]

وفيما يتعلق بالموارد المائية يجب استثمار مياه البحر، باعتماد تكنولوجيا التحلية بوسائل قادرة على الاستمرار اقتصاديا ومحترمة للبيئة، وتطبيق فترة تتطور صوب كلفة استبدال المورد، أما الموارد البحرية فيتعين في شأنها رفع القيمة المضافة، ومزيد من تطوير الأنشطة التحويلية، كما يلزم فيما يخص الموارد المعدنية والمحروقات، إقرار نظام رسوم جهوية، ونظام ضريبي وطني ذي جاذبية، في إطار مطابق للضوابط الدولية من أجل تشجيع

[687] خلوق جمال، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، طوب بريس، الرباط 2009، ص، 56.
[688] المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني، مشروع الميثاق الوطني حول إعداد التراب، 2001، ص، 46.

انخراط الفاعلين الوطنيين والعالميين من الدرجة الأولى، القادرين على الاستثمار في البحث والاستكشاف للموارد الطبيعية، وتفعيل الاستغلال بشكل معقلن[689].

وفي ظل عالم يتميز بتحولات تقنية، وعلمية، واقتصادية، واجتماعية مؤثرة، تنعكس على مستويات متعددة منها على الخصوص المستوى الثقافي، تطرح ضرورة اتخاذ الجهات المسؤولة في هذا المجال، لمجموعة من التدابير اللازمة تتمحور حول تأكيد الهوية والتأهيل الثقافي، وتسليط أضواء جديدة على التراث كإرث جماعي ينتقل من جيل إلى جيل، ويحدد الهوية المحلية والوطنية، وذلك بالتركيز على ثوابت التراث الأكثر رسوخا، وأبعاده الجغرافية والتاريخية والثقافية الأكثر عمقا، لما يتميز به من غنى، وبما يحمله من رموز ودلالات، وما يوفره من إمكانيات قابلة للاستثمار، والتثمين من أجل تحقيق تنمية محلية، وجهوية مستدامة، لهذا يجب الأخذ بعين الاعتبار بأن المحافظة على التراث وحسن تدبيره واستغلاله، يتعين أن تتم وفق منظور تنموي جديد يتجاوز النظرة التتحيفية والتحنيطية للتراث، في إطار مخطط ترابي تشاركي مبني على مقاربة شمولية ومندمجة لمختلف القطاعات.

إن الرهانات الحقيقية، إذن، لحماية التراث الثقافي، لا تكمن في صونه من الاندثار والتدهور، فقط، ضمانا لتعميق الشعور بالهوية الوطنية، والمحافظة على الخصوصية الثقافية، وإنما تتمثل في تحقيق عدة أبعاد لها علاقة بتسويق التراب.

فحماية التراث الثقافي لجهة فاس ـ مكناس مثلا، من شأنه أن يسهم بشكل أو بآخر في تعزيز الحياة الثقافية لها، ومن تم تشجيع السياحة الثقافية، كعوامل جذب من أجل زيارة المواقع الأثرية التي تزخر بها الجهة، من خلال التعرف على الصناعات التقليدية، أو أي شكل من أشكال التعمير الفني الذي تزخر به ...إلخ، فالسياحة الثقافية تظل هي المقوم السياحي غير

[689]تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " توزيع الاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على الصعيد الجهوي "، إحالة رقم 17-2015، ص، 22.

المتكرر أو المتشابه، أو القابل للمنافسة، لأنه لا يمكن إيجاد معلمة تاريخية معينة أو موقع أثري أو أي نوع تراثي آخر في عدة أمكنة بنفس الحمولة والشكل، وعليه فالتراث الثقافي المحمي له أثر مباشر على تسويق التراب الجهوي سياحيا، وحتى اقتصاديا، لأن الحمولة الثقافية والتاريخية لأي جهة يمكنها أن تساهم في الرفع من حجم الاستثمارات فيها، كون منتوجاتها تصبح ذات قيمة مضافة بفعل العلامة الترابية التي تتميز بها الجهة.

ثانيا: تشجيع الاستثمار

معظم الكتابات حول التنمية، تولي اهتماما للتنمية الاقتصادية باعتبارها مدخلا للتنمية الاجتماعية والثقافية، وتولي اهتماما أكثر للهاجس الاستثماري لكونه مدخلا للتنمية الاقتصادية، لذا، فالأهمية القصوى التي يحظى بها الاستثمار اليوم هي نتيجة لتطور علم الاقتصاد الحديث، الذي جعل منه العنصر القادر على الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية، وبالنظر إلى تأثيراته على النشاطات الاقتصادية، بحيث يلعب دورا استراتيجيا في تنميتها، ويعتبر بمثابة المعادلة المعقدة والمركبة التي تستدعي تكاثف الجهود، وحشد الطاقات، لتفكيكها، وتقديم الحلول الملائمة لمعالجتها، لأجل خلق مسلسل هيكلي للتنمية المستدامة، وتبعا لذلك، يمثل الاستثمار الجهوي والمحلي قطب الرحى، الذي تدور حوله عجلة الاقتصاد الجهوي والمحلي، الذي يشكل الدعامة الأساسية للاقتصاد الوطني.[690]

يقوم التسويق الترابي، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، على خلق الظروف المناسبة (البنى التحتية، والخدماتية، والجو السياسي العام الذي يخلق نوعا من الثقة بين المستثمر والجهة...) التي تشجع على توفير جو ملائم لجذب الاستثمارات، سواء الوطنية، أو الأجنبية، ودفعها إلى الاستقرار بجهة من الجهات، لذا، أصبح لزاما على الجهة إعطاء، أو بالأحرى تسويق صورة تتسم بجودة التراب الجهوي الذي له من الخصوصيات، والمميزات ما يؤهله للدخول في منافسة التراب الجهوي الدولي، انطلاقا من وضع استراتيجية تأخذ بعين الاعتبار واقع وخصوصيات ترابها.

[690]- نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي، ورهان التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج العربي 152، شارع الحسن الثاني، الطبعة الأولى، نونبر 2014، ص، 296.

ولأجل ذلك، فإن المقاربة الوظيفية للجهة المقاولة تروم التدخل في تنشيط الاقتصاد المحلي، وفق خصوصيات التراب، وذلك من خلال العمل على إحداث المناطق الصناعية وتهيئتها وتجهيزها بالجهة، وتوفير البنيات التحتية اللازمة (أولا)، واعتماد التدبير اللامتمركز للاستثمار كتفعيل لعدم التمركز الإداري، ثانيا.

1ـ تأهيل البنيات التحتية للتراب الجهوي

تقوم استراتيجية التسويق الترابي على التخطيط الاستراتيجي، بحيث أنه انطلاقا من الدور التنموي للجهات، يعد من صميم مسؤوليتها العمل على إحداث، وتهيئ المناطق الصناعية، وفقا للمادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، نظرا للإيجابيات التي تتيحها لتحريك الاقتصاد الجهوي والمحلي، لذلك تشارك الجهات في إعداد تلك المناطق وتجهيزها، بهدف خلق إطار مناسب لاستقبال الاستثمارات والمشاريع الصناعية، بغية تجميعها في منطقة واحدة، تستطيع من خلالها تحقيق نوع من التوازن داخل مجالها الترابي، ومن تم منع تشتت المناطق الصناعية[691].

من هنا تبرز الأهمية التي تكتسيها المنطقة الصناعية، فكل جهة مقاولة تقوم بإعداد أولوياتها الإستراتيجية لتنمية نشاطها الاقتصادي، يهدف بالأساس إلى إعداد مناطق صناعية تتوفر على كافة البنيات والتجهيزات الضرورية، وفقا للمعايير المطابقة للجودة لجعل الجهة قطبا اقتصاديا منافيا للفضاءات الترابية الأخرى، وفي هذا الإطار، فالرؤية الإستراتيجية المحلية تحدد للجهة المقاولة المكان الملائم لإقامة الأنشطة الاقتصادية وتجهيزه، من خلال ربطه بالشبكات الطرقية والماء والكهرباء، وغيرها من البنيات الأساسية التي تعتبر ضرورة لاستقبال الاستثمارات الوطنية والأجنبية[692]، التي تعود بالمردود الإيجابي على الجهة، من خلال ازدياد الوعاء الجبائي، ومن تم تغذية ميزانية الجهة بمداخيل إضافية من جهة، ثم التقليص من نسبة البطالة من جهة أخرى.

[691] الأخضر سعيد، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية - حالة جماعة المحمدية -، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999، ص، 9.

[692] ـ نجيب المصمودي، مرجع سابق، ص، 294.

وبالرجوع إلى جهة فاس ـ مكناس، نجد أن الصناعة بها تعرف عدة استثمارات في طور التوسع، معززة كذلك بإمكانيات مهمة في المناطق المهيئة، إذ، توجد في فاس خمس مناطق صناعية بمساحة 372 هكتار، ومنطقتين بمكناس على مساحة 84 هكتار، ومنطقتين تم إنجازهما بتازة بمساحة تقدر ب 32 هكتار، ومنطقة مرتقبة بتاونات بعين عائشة، لذلك سوف تكون جهة فاس ـ مكناس مجهزة بالمناطق الصناعية، التي من شأنها أن تسمح لها باستيعاب عدد ملحوظ من الصناعات، ومع ذلك، فقد يكون من الضروري إيجاد موقع آخر للقطب الفلاحي غير بعيد عن مركز مكناس، أو المركز اللوجستيكي لصالح الصناعات الغذائية التي يجب أن تعرف تطورا مهما لتعزيز بعض المنتجات الزراعية في إطار رؤية خطة المغرب الأخضر[693]، وللإشارة فإن مدينة مكناس أصبحت تجذب معظم المستثمرين الصناعيين خاصة الأجانب، في إحدى القطاعات التي تم تحديدها في مخطط الإقلاع في مجال تجهيز السيارات للمصنعين اليابانيين والأوروبيين، كما هو الأمر مع يازاكي اليابانية، التي تتوقع فتح وحدة ثانية لصناعة أسلاك السيارات.

وأخيرا، على الجهة العمل على تنزيل الإيجارات بالأراضي المخصصة للصناعة طويلة الأمد، قصد جلب المستثمرين الصناعيين، إن الاستثمار في مناطق صناعية تحتضن الأنشطة الصناعية من شأنه أن يسهم في تنمية الصناعة بالجهة، وكل المشاريع التي من شانها أن تسهم في جاذبية وتنافسية الجهة، تبقى مرتبطة بجلب فاعلين يكون لهم تأثير واضح على الاستثمار في الجهة.

وتهدف الجهات من وراء إحداث وتجهيز المناطق الصناعية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، والمتمثلة بالأساس في التحكم في نوع الصناعات المتواجدة بالمنطقة، مع رفض كل الصناعات الملوثة للبيئة، ثم خلق صناعات يمكنها أن تسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية للجهة، وتأخذ بعين الاعتبار الثروات الطبيعية التي تزخر بها هذه الأخيرة.

وهكذا، أصبحت الجهة مؤهلة قانونيا لممارسة صلاحيات تهم بشكل مباشر وغير مباشر المجال الاقتصادي، عبر إيجاد وتهيئة وتقوية البنيات الأساسية، وإعداد بيئة ملائمة

[693]تقرير عن مرحلة التشخيص الترابي لجهة فاس ـ مكناس، سنة 2017، ص، 46.

للاستثمار[694]، فاختصاصاتها تطال مختلف العناصر الأساسية لتشجيع ودعم المقاولات، وتخول المقتضيات التنظيمية للجهة صلاحيات ـ كما أشير إليها سابقا ـ لإنجاز التجهيزات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، خاصة إنعاش أسواق الجملة الجهوية، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية، بالإضافة إلى الاختصاص الأساسي المتعلق بإحداث وتنظيم مراكز جهوية للتكوين، وكذا، مراكز جهوية للتشغيل، وتطوير الكفاءات من أجل الاندماج في سوق الشغل، وكذا، الاختصاصات المنقولة المتعلقة بالتجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي، على مختلف الأصعدة، الصناعة، والصحة، والتعليم، والرياضة، إلى غير ذلك، فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية وجذب وتشجيع الاستثمار الجهوي، كما يمتاز تدخلها بإقرار وبرمجة المشاريع والأوراش المتعلقة بتقوية، وتهيئة البنيات الأساسية للأنشطة الاقتصادية، وذلك، بهدف تسهيل عملية استقرار المقاولات في تراب الجهة، وتخفيض تكاليف إنشائها وممارستها لأنشطتها التجارية أو الصناعية.

ويعتبر الرصيد العقاري دعامة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورافعة لجلب الاستثمار، ووعاء لاستقبال الاستثمارات في قطاعات مختلفة، وبناء عليه فقد أصبح الاستثمار العقاري للجهة يحظى بأولوية، فالتنمية الشمولية تتطلب وعاء عقاريا، قد تتوفر عليه الجهة، أو تعمل على اقتنائه[695]، إما باللجوء إلى مسطرة اقتناء الأراضي انطلاقا من ميزانيتها الخاصة، بعد الحصول على موافقة السلطة المركزية المكلفة بالداخلية، إذ، تشرع بالتفاوض مع الملاكين مباشرة وفي السهر على تسديد مبلغ الاقتناء بعد حصول الاتفاق بين الطرفين.[696]

---

[694]- المادة 82 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14

[695]الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000، ص، 193.

[696]- عز الدين الماحي، اقتناء الأراضي بالتراضي كأداة لإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية جليز، تحت عنوان " تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية "، في 9 يناير 2001، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى 2003، ص،106.

ونظرا للعلاقة الجدلية بين العقار والاستثمار، أصبح من اللازم على الجهة تكوين رصيد عقاري يؤمن عمليات الاستثمار والاستقرار السكاني، وهو ما يعرف بسياسة "الاحتياط العقاري".

2- إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار

من أهم المستجدات والإصلاحات الإدارية، والتدبيرية اللاممركزة المحفزة على الاستثمارات الخارجية والداخلية، وكذا، من أهم مقومات التسويق الترابي بروز "المفهوم الجديد للاقتصاد"، والذي من أهم تجلياته التدبير اللامتمركز للاستثمار، وذلك بإنشاء المراكز الجهوية للاستثمار بكل جهة، وإنشاء شباك موحد بها للبث في ملفات مشاريع الاستثمار، تحت مسؤولية ولاة وعمال الجهات، بناء على الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول (المرحوم عبدا لرحمان اليوسفي) في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار سنة 2002 [697]، وذلك لتوفير السرعة في الأداء والتواصل الفعال، وتسهيل الإجراءات، وقضاء المصالح الإدارية في جو من الشفافية والمصداقية، والتشجيع الإيجابي عن قرب، ويحيط الراغبين في الاستثمار بجميع المعلومات الضرورية للاستثمار في كل الجماعات الترابية للمملكة المغربية، ويعالج طلبات الترخيص، ومجموع العقود الإدارية الضرورية لتحقيق المشاريع...

إن الدور الذي تقوم به هذه المراكز لا ينحصر في مهام الشباك الوحيد فقط، بل تقوم بأدوار أخرى تتعدى ذلك، تتمثل في تسهيل الولوج إلى المعلومة، ووضعها رهن إشارة مختلف الفاعلين الاقتصاديين، وكذا، التعريف بالإمكانيات الاقتصادية، والمؤهلات التي تتوفر عليها الجهة، والتدخل من أجل حل الخلافات بشكل حبي بين المستثمرين والإدارة، وفي هذا الصدد، تقوم المراكز الجهوية للاستثمار تحت سلطة الولاة بدور:

- شباك المساعدة على خلق المقاولات.

- شباك مساعدة المستثمرين.

[697] نص خطاب الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع: " التدبير اللامتمركز للاستثمارات"، بتاريخ 9 يناير 2002.

تقوم سياسة التدبير اللامتمركز للاستثمار، كما أريد لها في التوجيهات العمومية المواكبة لتثبيت المفهوم الجديد للسلطة، على تكريس البعد المحلي والجهوي للتنمية، بهدف حل مشاكل الاستثمار، وإعادة توزيع السلط والمهام داخل المجال الترابي، وكذا، تبسيط الإجراءات والمساطر، والتخفيف من حدة المركزية في اتخاذ القرار على المستوى الاقتصادي[698].

إن المراكز الجهوية للاستثمار تعتبر تعبيرا حقيقيا ومباشرا عن الرؤية الملكية لخريطة التدبير، والتوجيه، وتشجيع الاستثمار، من خلال ربط الاستثمار بمحيطه الجغرافي، من خلال دعم المبادرة المحلية والترابية، وإعطائها الوعاء المؤسساتي، والوعاء القانوني والموارد البشرية المؤهلة، من خلال هذه المراكز، حتى تكون لها دعامة على مستوى جميع مراحل الاستثمار، ومراحل خلق الثروة.

لكن ومع كل هذه الاختصاصات التي خصت بها هذه المراكز، إلا أنها لم تقم بالأدوار المسطرة لها كما يجب، بل، أصبحت تشكل أداة فرملة المشاريع، وعرقلة سير عمل هذه السياسة، فرغم النتائج الملموسة التي حققتها، فيما يتعلق بدورها في إحداث المقاولات، إلا أنها لم ترق للمستوى المطلوب، فيما يخص مواكبة ومساعدة المستثمرين.

وقد انتقد الخطاب الملكي، وتقارير المجلس الأعلى للحسابات، وخلاصات مكتب الدراسات الأمريكي " ماكنزي" أداء المراكز الجهوية للاستثمار، معتبرا أنها وصلت في السنوات الأخيرة إلى مستوى الشلل، ولم تعد قادرة على أداء أدوارها التي أنشئت من أجلها، مؤكدا أنه يجب إعطاؤها دفعة جديدة لتواكب الجهوية المتقدمة وسياسة اللاتمركز.

وجاء الخطاب الملكي الافتتاحي للسنة التشريعية (2016-2017)، بعد مرورعقد ونصف تقريبا على انطلاق نشاط المراكز الجهوية للاستثمار، يحمل إشارات واضحة وصريحة عن نقائص المراكز الجهوية للاستثمار.

[698]سعيد جفري، رجل السلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2014، ص، 111 إلى 115.

وفي خطاب العرش لسنة 2017، انتقد الملك بشدة هذه المراكز الجهوية للاستثمار، كاشفا عن محدودية دورها وأدائها في معالجة مشاكل كل المستثمرين، وتحفيز الاستثمار والتنمية الاقتصادية بمختلف جهات المملكة، وقال الملك آنذاك " إن هذه المراكز باستثناء مركز أو اثنين تعد مشكلة وعائقا أمام عملية الاستثمار، عوض أن تشكل آلية للتحفيز ولحل مشاكل المستثمرين على المستوى الجهوي، دون الحاجة إلى التنقل إلى الإدارة المركزية، داعيا الحكومة إلى إعداد تصور لإصلاحها في أقرب وقت ممكن".

الأمر الذي أدى إلى إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، هذا الإصلاح الذي يصب في اتجاه تكريس البعد الجهوي، واللاتمركز الإداري فيما يخص تدبير وتشجيع الاستثمار، كما يهدف بالأساس إلى تدارك النواقص والإكراهات، التي تم الوقوف عليها في تقارير المجلس الأعلى للحسابات[699]، وتقرير "ماكنزي"[700]، حول أعطاب المراكز الجهوية للاستثمار"، وإلى تحسين نجاعتها وتعزيز دورها في تحفيز الاستثمار ودعم مواكبة المقاولات، وجعل هذه المراكز في هيكلتها الجديدة، قوة اقتراحية وأداة فعالة إلى جانب الجهات لتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة، وتقوية تنافسيته الاقتصادية للدفع بالاقتصاد الجهوي نحو النمو، وخلق المزيد من الثروات وفرص الشغل، تماشيا مع التوجه القائم على

---

[699]- خلاصات تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للاستثمار الذي توصل به الملك محمد السادس، شهر دجنبر 2017، طالع نص بلاغ الديوان الملكي، 11 دجنبر 2017، البوابة الوطنية لوزارة الثقافة والاتصال ـ قطاع الاتصال ـ جريدة الصباح، 20 أكتوبر 2017 .

[700]- بعد مرور عشرة سنوات(10)على إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار، قررت الحكومة معرفة ما إذا كانت هذه المراكز فعالة أم لا، لذلك لجأت لمكتب الدراسات الأمريكي "ماكنزي" بغية القيام بدراسة لتقييم حصيلة هذه المراكز، والتدقيق في أنشطتها، وقد كشف عن بعض الهفوات والنقائص في عمل المراكز الجهوية للاستثمار، مكرسا بذلك الإختلالات التي رصدها المجلس الأعلى للحسابات، فقام بتسطيرها في أربع نقط كالتالي:

ـ الشباك الثاني، لا يقوم بالدور المسطر له والمتمثل في تقديم النصائح، والمعلومات، والمواكبة.

ـ التأخير في تسليم الرخص، ونقل العقارات.

ـ النقص في الموارد البشرية.

ـ عدم التركيز على الأنشطة الملائمة لتنمية الجهة، وتشتيت الجهود في مختلف الأنشطة.

كما أن هذا التقرير أشار إلى أنه ومن أجل بلوغ الأهداف المرجوة، يجب العمل بجد وحزم ما بين الخمس والعشر سنوات لتجاوز هذه الإختلالات، ومن أجل ذلك سارع المشرع إلى إصلاح المراكز من خلال القانون رقم 47.18، هذا التقرير سلم لوزارة الداخلية، الوصية على المراكز الجهوية للاستثمار، في فبراير 2013، دون أن تكشف عن تفاصيله للرأي العام، وظل حبيس ربما أحد المكاتب، أو في مصلحة الأرشيف بسبب الملاحظات التي تضمنها والتي تثير تساؤلات حول حصيلة السنوات العشر، والمجالات التي فشلت في تحقيق نجاحات فيها.

الجهوية المتقدمة، وتحقيقا للرؤية الملكية السديدة التي كانت وراء إحداث هذه المراكز وإصلاحها.[701]

ونص القانون رقم 47.18، المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار على إعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار، وتحويلها إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي، ويطابق نفوذها الترابي نفوذ جهات المملكة، وتبني مبادئ الحكامة الجيدة، وأساليب التدبير العصري، مع اعتماد هيكلة متطورة وحديثة لتنظيم المراكز، عبر إحداث قطبين أساسين هما " قطب "دار المستثمر"، و"قطب التحفيز الترابي".

كما تشمل هذه المستجدات توسيع نطاق اختصاصات المراكز الجهوية للاستثمار لتمكينها من الاطلاع بمهام طلائعية، بما ينسجم مع أهداف الجهوية المتقدمة وتعزيز اللاتمركز الإداري، والحد من العراقيل التي تواجه المستثمرين، ولتحقيق هذا الهدف ستقوم هذه المراكز بتسهيل الاستثمار، عبر تكريس دورها كشباك وحيد للمعالجة المندمجة لملفات المشاريع الاستثمارية، وفق مقاربة شمولية في كافة مراحلها.

وستقوم هذه المراكز، كذلك بالمواكبة للمقاولات، خصوصا الصغرى منها والمتوسطة والصغيرة جدا، وتلك التي تجد صعوبات في أنشطتها، والمساهمة مع الفاعلين الجهويين المعنيين في التحفيز الاقتصادي للجهة، عبر تقديم وتسويق عرض ترابي متكامل لجلب الاستثمار، واقتراح تدابير كفيلة بتطوير جاذبية الجهة وتثمين مؤهلاتها.

وينص القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، على إحداث اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار التي ستحل محل اللجان الجهوية والمحلية، التي كانت تتدخل في تدبير الاستثمار، لتشكل الإطار الأوحد لاتخاذ القرارات المتعلقة بملفات الاستثمار، وإبداء الرأي بخصوص طلبات الاستفادة من الامتيازات الممنوحة في إطار المنظومة التحفيزية للاستثمار.

[701] ـ سعيد نكاوي، ميثاق اللاتمركز الإداري والتدبير اللامتمركز للاستثمار، مرجع سابق، ص، 208.

ويعهد إلى هذه اللجنة التي يرأسها والي الجهة، البث في طلبات الرخص، والقرارات، والإجراءات الإدارية اللازمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، وكذا، في طلبات الاستثناء في مجال التعمير، والتي حدد القانون شروط وكيفيات معالجتها ومنح الرخص المتعلقة بها للمستثمرين، كما ينص القانون أعلاه، على إحداث لجنة وزارية للقيادة برئاسة رئيس الحكومة، تتكلف بقيادة مشروع إصلاح مراكز الاستثمار وتتبع تنفيذه، حيث تتولى اللجنة البث في الطعون، والنظر في اقتراحات المراكز الرامية إلى تسوية الصعوبات، وكذا، المتعلقة بتبسيط المساطر.

ويبقى وضع استراتيجية استثمارية منسجمة مع التوجه العام للدولة والسياسات العمومية القطاعية، رهينا بفعالية التنسيق الأفقي ما بين الوزاري مع مختلف الأجهزة اللامتمركزة المعنية بالاستثمار، ومن أجل وضع المستثمر في قلب العملية الاستثمارية، يتعين على المراكز الجهوية توفير الدعم الضروري، والإرشاد، والنصح لرجال الأعمال، وذلك قصد خلق مناخ مناسب لإنجاح الاستثمارات التنموية المجالية من جهة أخرى.

ولإنعاش وتنمية الاستثمار على المستوى الترابي، يتوجب على المراكز الجهوية، القيام بدراسات محلية "علمية " وذات بعد عمودي، بتنسيق مع مختلف الجمعيات المهنية الجهوية، حول مشاريع الاستثمار المنتجة للثروة، والمدرة للربح قصد عرضها على المستثمرين، وتسويقها داخل مجال المراكز الجهوية للاستثمار.

ويبقى تجويد طرق عمل المراكز الجهوية هاته (رقابة التدبير، ورقمنة مساطر العمل، والتدبير المرتكز على الأهداف، والتتبع العرضاني للأنشطة...) من أهم التحديات التي ستمكنها من ممارسة مهامها الجديدة بفعالية ونجاعة، من أجل النهوض بالاستثمارات الجهوية، وجعلها قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الفرع الثاني: الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات واعتماد مناهج التدبير الحديث

إن المملكة اليوم، لم تعد بحاجة لموارد بشرية آلية، سواء كانت معينة أو منتخبة، بل، هي في حاجة إلى منتجين ومبدعين يساهمون بكفاءاتهم وقدراتهم الذاتية، بما يحقق الارتقاء المؤسساتي المشجع على قيم الاستحقاق المعروفة، وروح المبادرة من أجل الدفع بعملية النمو والتنمية، وهو ما شدد عليه جلالة الملك محمد السادس في خطابات عديدة، حيث صرح بأن " التغيير الجوهري الذي جاء به الدستور، لابد أن يتجلى في تجديد المؤسسات بمصداقيتها الديمقراطية، ونخبها المؤهلة، وعملها السياسي الناجع، والتنموي الملموس"[702].

كما أن العمل بالآليات الحديثة لها أهمية بالغة للنهوض بمستوى أدوار الجهة في تدبير السياسات العمومية الترابية، نظرا لانعكاسها المباشر على تبسيط المساطر، ومساهمتها في مواكبة التحولات التي عرفها العالم، هاته التحولات التي جعلت تدبير السياسات العمومية الترابية، يعرف نوعا من التغيير في كيفية بلورة القرار العمومي الترابي، وجعله تدبيرا معقلنا يستجيب لمتطلبات التنمية الجهوية بالخصوص، أضف إلى ذلك، أن الارتقاء بالدور التنموي المنوط بالجهات، يتوقف على توفير شروط النجاعة لتقوية فعالية تدخلاتها، وهو ما يستدعي ضرورة الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية (الفقرة الأولى)، واعتماد مناهج التدبير الحديث (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحديث تدبير الموارد البشرية بالجهة

إن متطلبات التنمية الجهوية، وكذا ضرورات التوازن الجهوي، يستوجب بالإضافة إلى منهجية عملية لتحسين الموارد المالية للجهات[703]، ضرورة تأهيل العنصر البشري، وتفعيل دوره "أولا"، باعتباره رهانا استراتيجيا يمكن من تحقيق الفعالية، والمردودية المطلوبة في تدبير السياسات العمومية الترابية، وتوجيه العنصر البشري نحو الأداء، مع اعتماد آليات حديثة في التدبير ثانيا.

---

[702] مقتطف من الخطاب الملكي لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان، الرباط، بتاريخ 14 أكتوبر 2011.

[703] ـ محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الطبعة الأولى ، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص، 90.

أولا: تأهيل العنصر البشري على الصعيد الجهوي

يستدعي تفعيل الجهوية المتقدمة توفير الموارد البشرية الكافية والمؤهلة، وهو ما أكد عليه تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة الذي أشار إلى أن " تعزيز الموارد البشرية يتطلب تحسين مستوى التأطير على الصعيد الجهوي "

وتعد الموارد البشرية الرأسمال الحقيقي الأساسي للتنمية، فهي لا تقل أهمية عن الموارد المالية، إن لم تكن أكثر منها، لأن الرجال هم من يصنع الثروة، ولا يصنع المال الرجال دائما، خاصة في عالم اليوم الذي يجمع فيه الكل أن العنصر البشري هو ثروة المستقبل بامتياز[704].

وإذا كان تدعيم وتطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها، من خلال عقلنة وضبط الاختصاصات وتوسيعها، وتحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى الترابي، وما يصاحب ذلك من إصدار نصوص تشريعية وتنظيمية، تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات الترابية، فإن كل هذه المساعي لن تعطي أكلها إذا لم يتم الاهتمام بالعنصر البشري، وتقوية مؤهلاته وقدراته، وتوسيع خياراته للعمل والتفكير، لأنه بمثابة المحرك الحقيقي لكل عملية تنمويـة، بل، إنه المحور الذي تقوم عليه التنمية ككل.[705]

ومن المعلوم، أنه لا يتوقف الارتقاء بتدبير السياسات العمومية الترابية على تطوير البنية أو المنظومة القانونية، والموارد المالية، في اتجاه منح اختصاصات واسعة للجهة فقط، وإنما يتطلب الأمر توفير مجموعة من الآليات التي يتطلبها تدبير الشأن العام الترابي، حيث إن التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والبيئية للمجالات الترابية، تبرر ضرورة أن تزود الجهات بسياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية، التي تهم بالخصوص المنتخبين والموظفين الجهويين.

---

[704] المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2011، ص، 135.

[705] عبد الله حارسي، اللامركزية الإدارية بالمغرب، مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية، أعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية، بوم 21 يوليوز 2001، ص، من 101 إلى 110.

ويتمثل العنصر البشري في الإدارة الجهوية في المنتخبين من جهة، والموظفين من جهة أخرى.

أ ـ تأهيل المنتخب الجهوي

لم تعد الجهة مجالات للتسيير العشوائي، الارتجالي والتقليدي، بل، أصبحت تأخذ من الفكر المقاولاتي الحداثي كل الصفات الفاعلة، لذلك فهذه المرحلة الجديدة تتطلب منتخبين ذوي مواصفات رجال القانون والمقاولين الناجحين، إذ، يفترض في المنتخب كآمر بالصرف أن يطلع على كثب على مناهج التدبير الحديث للإدارة الجهوية.

فتوسع وتنامي الاختصاصات الموكولة إلى الجهة، يفرض على المنتخبين ضرورة الوعي بالمركز الذي أصبحوا يمثلونه على مستوى تطوير الديمقراطية المحلية، فارتباط هؤلاء المنتخبين في اختصاصاتهم بعدد من المساطر والميكانيزمات التي تتدخل فيها عناصر وأجهزة أخرى، تلزمهم بالمعرفة الدقيقة وبالدور المنوط بهم وبحقوقهم وواجباتهم، وكذا، بالقوانين التي تؤطر عمل الجهة، كما أن التشابك والتعقيد المتزايدين للتحديات التي تواجه الجهة في سعيها الحثيث نحو خلق شروط التنمية المستدامة، تتطلب التوفر على الخبرة والكفاءة اللازمتين لاتخاذ التدابير التي تمكن من تحقيق التنمية الترابية.[706]

وفي هذا الإطار لابد من الإشارة، إلى أن تدبير السياسات العمومية الترابية من طرف منتخبين ذوي كفاءات تعليمية ضعيفة، مرده إلى أن انتخابهم جاء وفق عملية انتخابية ديمقراطية، لأن الانتخاب العام ليس مقيدا بشرط الكفاءة العلمية، بل، يكتفي بضرورة وجود حس ووعي سياسي فقط، وعليه، فالانتخاب مفتوح أمام الجميع، وهذا ما يشكل تناقضا، فمن، هنا، نطالب بوضع شرط قصد توفر مؤهلات علمية في المترشحين قصد الوصول إلى تدبير ناجح للسياسات العمومية الترابية، في ظل الحديث عن الجودة والمرد ودية، والإدارة الالكترونية ثم التواصل، ومن تم فشرط التعليم، وعنصر الكفاءة لا يمس بمبادئ الديمقراطية، إذ، أن المصلحة العامة، والتمثيلية الديمقراطية، لا تتعارضان مع عنصري التعليم

[706] فتحية البشتاوي، مرجع سابق، ص، 320.

والكفاءة[707]، بل، هما في حاجة إليهما، إن لم يكونا شرطا لفعاليتهما وصحتهما، فمن غير المقبول في الدستور الجديد والأدوار المنوطة بالنخبة السياسية، وما تتطلبه من تأهيل، أن يتولى أشخاص، لا يتوفرون على الحد الأدنى من التعليم، والكفاءة، قيادة ومسؤولية تدبير الشأن العام الترابي.

ولإيجاد حل لهذا التناقض، لابد أن ننظر إلى هذه المسألة من زاوية أن حرية الانتخاب كحرية يجب أن توضع لها قيود، كما عبر عن ذلك مونتسكيو، ذلك، أن المصلحة العامة، وتمثيلية المواطنين فوق كل اعتبار، والاستهانة بالمؤهل العلمي لتقلد مهام تدبير الشأن العام الترابي، هو ضرب لروح الديمقراطية [708]، بالرغم من أن هذا الدور من المفروض أن تقوم به الأحزاب السياسية التي تتحمل المسؤولية في اختيار المترشحين.

لذا، بات من الضروري تأهيل المنتخبين الجهويين، سواء كانوا رؤساء أو مستشارين، للنهوض بالأعباء الملقاة على عاتقهم، وإخضاعهم لتكوين مستمر، لأن تكوين المنتخب الجهوي معناه اكتسابه معارف جديدة تتناسب مع المهام التي يمارسها داخل المجلس، واكتساب مؤهلات في الميادين المختلفة التي يكتشفها أثناء الممارسة، ثم إدراك نتائج الاختيارات الإستراتيجية التي يتخذها، بالرغم من اللغة التقنية المستخدمة من قبل الموظفين التقنيين المكلفين بالتنفيذ، حتى يكون على دراية تامة بما له من سلطات وما عليه من واجبات.

بالإضافة إلى ذلك يتطلب الأمر اتخاذ مجموعة من التدابير في هذا المجال من قبيل:

- ضرورة اشتراط مستوى تعليمي لفائدة رؤساء الجهات وأعضاء المجلس، لأن العضو قد يصبح رئيسا مستقبلا.
- الخبرة والكفاءة التعليمية تعزز الحوار أثناء اتخاذ القرارات الترابية، بدل الصراع والتنافر الحزبي الضيق.

[707] كريم لحرش، مغرب الحكامة، التطورات، المقاربات، والرهانات، طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2011، ص، 173.

[708] عادل تميم، البعد الجهوي في سياسات تدبير الاستثمار، وانعكاساته على التنمية، مرجع سابق، ص، 383.

ـ أن تقوم الأحزاب الوطنية بتكوين وتأطير منتخبيها لتأهيلهم من أجل تولي المسؤولية الترابية، لأنه من شأن عدم إيلاء هذه الأحزاب الاهتمام اللازم لعنصري الثقافة والتكوين أثناء تقديم تزكياتهم، أن يفرز نخبا ضعيفة المعرفة والخبرة داخل المجالس الجهوية، ومن تم لا تستطيع حل حتى المشاكل البسيطة، فكيف ستقوم بتدبير المالية المحلية، والاستثمار التي تحتاج إلى عقلية مقاول قادر على التفاوض والإقناع، من هنا، لابد من دعوة الأحزاب السياسية إلى تكوين منتخبيها على المستوى الجهوي، وذلك بتخصيص نسبة مئوية من الدعم المالي المقدم لهم، لتكوين المنتخبين، من أجل إفراز نخب قادرة على تحمل المسؤوليات، وتنشيط الفعل العمومي.

وبالنسبة لجهة فاس ـ مكناس، واستنادا للقانون التنظيمي المنظم للجهات رقم 111.14، فمجلس الجهة، وبناء على اتفاقية الإطار التي أبرمها مع جامعة الأخوين، خصص ثمانية أيام لتكوين المنتخبين ومستشاري المجلس في موضوعين، الأول، يتعلق بمخطط التنمية الجهوية، والثاني، بخصوص المخطط الجهوي لإعداد التراب[709]، إلا أن هذه الأيام التكوينية غير كافية في ظل الرهانات الملقاة على عاتق الجهة، إضافة إلى أن الولاة في إطار دورهم التنسيقي يحبذون إيجاد نخب مؤهلة معرفيا لتوحيد الرؤى، وإعطاء إضافات هامة في تدبير السياسات العمومية الترابية بحكم قربهم من المواطنين، وفي هذا السياق، يمكن القول إن تعديل القوانين أو تحيينها وعصرنتها، كلها تدابير لا تكفي بما يتلاءم مع رسم سياسات عمومية ترابية مندمجة، من أجل تحقيق التنمية المندمجة والمتوازنة على صعيد كل جهات المملكة، إذ، يستلزم الأمر تأهيل مطبقيها وتلقينهم مستجدات القوانين، ذلك، أن ضعف التدبير العمومي الترابي الذي ميز التجارب السابقة للمجالس الجهوية، يرجع في جزء كبير منه إلى المنتخب، الذي كان غير مؤهل للقيام بمهامه بسبب عدم معرفته بحقوقه وواجباته، لذا، فالتكوين هو السبيل الناجع لتحسين أداء العمل الجهوي ليرقى إلى الطموحات[710].

[709]تقرير حول تكوين المنتخبين بمجلس جهة ـ فاس مكناس.

[710]هسكر بهيجة، الجماعة المقاولة بالمغرب، الأسس، المقومات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص، 68.

فتكوين المنتخب الجهوي يعتبر عنصرا لا محيد عنه في كل استراتيجية حقيقية للامركزية، باعتباره يكفل الرفع من كفاءاته، وتلقينه المعرفة الضرورية للوصول إلى تحقيق تنمية جهوية شاملة ومتوازنة، كما أن تحسين مهارات المنتخب وإغناء تجاربه، وتنمية مؤهلاته في التخطيط والتدبير، سيساعده على الإبداع وابتكار الحلول للإشكاليات التنموية، إلا أن ترجمة هذه الأهداف وأجرأتها، تبقى رهينة بوجود موظف جهوي على قدر كبير من الخبرة والمؤهلات.

ب ـ تأهيل الموظف الجهوي

ليس بمقدور أي مؤسسة، أو أي تنظيم إداري، مهما توسعت اختصاصاته الإدارية، ومهما ارتفعت موارده المالية أن يشتغل ويحقق أهدافه إلا من خلال موارده البشرية، وهذا المبدأ ينطبق أيضا على الجماعات الترابية التي لا يمكن أن تنتقل من مجرد تنصيص قانوني إلى حقيقة واقعة، إلا بشرط توفر عنصر بشري قادر على تفعيل اختصاصاتها، وتحقيق تدخلاتها في مختلف القطاعات.[711]

وتشكل الوظيفة الجهوية، محور ترابط في العمل الجهوي، سواء في علاقتها مع الرئيس أو مع المستشارين الجهويين، وبذلك، فإن تنمية العنصر البشري ذي كفاءة وتكوين يشكل عنصرا أساسيا لأي استراتيجية تنموية مستديمة.

فنجاح الأدوار الجهوية المغربية ينطلق من شرط تأهيل الموارد البشرية، حيث يجب اعتبار تكوين الموظفين الجهويين أحد الأولويات الإستراتيجية، وذلك للتجاوب مع الوظائف الموكولة للجهة، مادام الموظفون الجهويون يساهمون في الجانب التقني للمشروع التنموي للجهة، لذلك يجب التعامل مع معهم كأساس لنجاح الإدارة الجهوية، لأن الأهم هو كيفية تدبير هذا المورد البشري من خلال مؤهلاته وقدراته المعرفية.

ويعتبر التكوين آلية مهمة لتقوية الهياكل الإدارية الجهوية، إذ، بالرغم من نقل اختصاصات مهمة للجهات، فإن تنمية هذه الأخيرة لا تقوم إلا بتقوية كفاءات الموارد البشرية

[711]ـ عبد الرحمان حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، مرجع سابق، ص، 138.

المكلفة بتدبير المشاريع التنموية على أرض الواقع[712]، وبالموازاة مع التطورات التي عرفتها اللامركزية، يتعين على الجهات تبني سياسات حقيقية تتعلق بتأهيل الموارد البشرية من حيث التكوين المستمر، لذلك عملت الجهة على تسخير مجموعة من الإمكانيات المادية التي اعتمدتها في سياسة التكوين المخصصة للموظفين الجهويين، وهنا، نذكر دور المدرسة الوطنية للإدارة، التي تنظم أياما تكوينية لاستكمال الخبرة لفائدة أطر الجهات، بالإضافة إلى دور المؤسسات الجامعية التابعة للنفوذ الترابي للجهة، التي تقوم بمجموعة من الأبحاث، والدراسات العلمية التي تتناول أساليب، وتقنيات تدبير السياسات العمومية الترابية.

وفي إطار مواصلة العمل على تحسين الآليات المرصودة لتطوير وتقوية كفاءات الموارد البشرية بالجماعات الترابية وضعت المديرية العامة للجماعات الترابية، برسم الفترة 2020 – 2023 استراتيجية تكوين لفائدة الموارد البشرية للجماعات الترابية، تم فيها تحديد محورين لتطوير منظومة التكوين يتعلقان بوضع نظام حكامة جديد يضمن توزيع ملائم للأدوار والمهام بين مختلف المتدخلين واحترافية النشاط التكويني بارتباط مع التطورات المؤسساتية ، وآخر يتعلق بتطوير والرفع من أنشطة التكوين وتنويعها قصد الاستجابة للحاجيات المتزايدة للجماعات الترابية من الموارد البشرية الكفؤة[713]، كما عملت المديرية كذلك على إعداد نظام معلوماتي لتدبير وتتبع وتقييم أنشطة التكوين على مستوى الجهات.

كما يتعين إحداث نظام للتحفيزات المادية والمعنوية، لحث سائر الموظفين الجهويين على بذل المجهودات اللازمة للارتقاء بالإدارة الجهوية إلى المستوى المطلوب، وتفعيل دور الموظف الجهوي، من خلال المساهمة في تحقيق المشروع التنموي للجهة، لاسيما بعد أن أصبحت هذه الأخيرة معنية بتدبير موارد مهمة.

---

[712]-Abdlaziz Lferki, élites et régionalisation : des élites locales pour une régionalisation avancé, mémoire de fin d'étude en local, université abdelmalk essaadi, faculté des sciences juridique, économiques et sociales, Tanger, années universitaire 2011-2013, p, 10.

[713]المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي، تفعيل الجهوية المتقدمة:...مرجع سابق، ص، 49 .

وترتيبا على ما سبق، فالأهمية الإستراتيجية للموارد البشرية على المستوى الجهوي، تتميز بالعديد من المؤهلات فيما يتعلق بتنمية الكفاءات الترابية :[714]

ـ إن الجهة، بحكم كونها أعلى مرتبة من باقي الجماعات الترابية الأخرى، هي أقدر على تحديد الحاجيات الحالية لتلك الجماعات في مجال دعم الكفاءات والتكوين المستمر، فالجهة محل للتخطيط والتنسيق ورسم سياسات التنمية للمجال الترابي المعني، تتوفر على القدرة الكافية لتحديد المتطلبات، والحاجات في مجال المهارات، والكفاءات اللازمة، لتدبير وتسيير سياسات التنمية المنشودة، وهي بهذه الصفة تتيح الربط الأمثل بين مبادرات دعم الكفاءات التي يتم إطلاقها على أرض الواقع، وبين الضرورات الحقيقية والقائمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ـ وأخيرا، فإن الجهة هي الإطار المناسب، والملائم الذي يتيح التحكم في مسار تنظيم، وتفعيل أعمال تنمية الكفاءات، والحد من أوجه الاختلال التي تطبع الكثير من مظاهر التنظيم الحالي لتلك الأعمال، من برمجة ممركزة، وحالات تأخر في نقل المعلومات، والتهرب من العمل والغياب المتكرر، والأماكن غير المناسبة التي تجري فيها تلك الأعمال، وما إلى ذلك، كما أن الجهة تمثل المستوى الملائم لقياس أثر أعمال تنمية الكفاءات في مردود المصالح المعنية، والتحقق من نوعية الخدمات المقدمة إلى الساكنة.

ونظرا لأهمية العنصر البشري ودوره في تطوير وتحديث تدبير النفقات العمومية، قام المشرع المغربي باعتماد مناهج حديثة في تدبير الموارد البشرية تأخذ بعين الاعتبار مفاهيم الوظائف والكفاءات، وتقييم الأداء، ومقاربة النوع في تدبير الموارد البشرية ،واعتماد آلية التكوين المستمر، واعتماد منطق الكفاءة، والاستحقاق، والشفافية في ولوج الوظائف العمومية، ومناصب المسؤولية.[715]

[714]ـ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " تدبير تنمية الكفاءات البشرية ": رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة، الإحالة الذاتية 2013 - 11، ص، 69.

[715]ـ برنامج عمل تحديث الإدارة العمومية، 2014-2016، منشور على موقع وزارة الوظيفة العمومية وتحديث القطاعات

وانطلاقا من كل ما سبق، فإن الهدف المتوخى من تأهيل الموارد البشرية الجهوية، هو إعطاء دينامية للتنمية بواسطة إدارة جيدة، قادرة على تحريك كل الطاقات الممكنة قصد تدبير فعال، وناجع للسياسات العمومية الترابية، فالموارد البشرية تعتبر حاليا، وفي المستقبل، المورد الاستراتيجي الحقيقي في المنافسة بين الأمم، وبين مختلف الكيانات الترابية، من هنا، يكتسي تأهيل الموارد البشرية بعدا استراتيجيا على اعتبار أنه يشكل أهم امتياز في المنافسة.

وأمام ورش الجهوية المتقدمة، لابد من تغيير النظام الأساسي لموظفي الجماعات، بنظام يشمل مختلف الجماعات الترابية بما فيها التنظيم الجهوي والإقليمي، وأن تحدد بعض المقتضيات الخاصة ببعض أنواع الموظفين بالنصوص الخاصة بكل صنف، كما جاء في القانون التنظيمي رقم 111.14، المتعلق بالجهات، بشأن المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس، على أن يراعي إعادة النظر في ترتيب سلم الأجور بمختلف الأسلاك الموجودة بالوظيفة داخل الجماعات الترابية، خاصة أن دور الجهات أصبح يكتسي أهمية قصوى، مما يتطلب معه كفاءات قادرة على تصور مشاريع التنمية، وبلورتها ضمن برامج التنمية.

إن تقنين الوظيفة الجهوية سيمثل دعامة أساسية للموارد البشرية، بما يحمله من حوافز مادية ومعنوية، وبما تؤدي إليه من رفع في مستوى الإنتاجية والمردودية المهنية، كما أن هذا التقنين من شانه توضيح الاختصاصات داخل الإدارة الجهوية، وضبط علاقتها مع المنتخبين، وسلطة الوصاية وباقي الإدارات الخارجية، مما يجعل الأطر البشرية للجهة مجردة من أي نزعة حزبية ومتحررة من أية أهواء شخصية.[716]

وفي الأخير يفرض توجه الجهوية المتقدمة على الدولة نهج سياسة جديدة لتدبير الموارد البشرية، قوامها تزويد المصالح الجهوية للدولة بالعناصر البشرية المتوفرة على

[716] بوزكري زهير، الإدارة الجهوية في أفق الجهوية الموسعة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية، 2010-2011، ص، 28.

الكفاءة والخبرة في مجال التدبير العمومي، وذلك، لتقديم الدعم الضروري والكافي للمؤسسات الجهوية المنتخبة.[717]

ثانيا: اعتماد الجهة على آليات حديثة في التدبير

إن التحديث يعد عبارة عن سيرورة متعددة الأبعاد والمستويات، وللوصول إليه لابد من تبني مقاربات مندمجة، على اعتبار أن التنمية الجهوية بدورها عاملا مهما في التنزيل السليم للسياسات العمومية الترابية، التي تعتبر في آخر المطاف تجسيدا للمسار التنموي الذي نهجه المغرب في عمق اللامركزية.

وللحديث عن آليات التدبير الناجع للسياسات العمومية الترابية من قبل الجهة لابد من تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي (أ)، ثم العمل بمناهج التدقيق لتقييم تدبير الشأن العام الجهوي (ب).

أ ـ تفعيل تقنيات التدبير المقاولاتي

إن العولمة بتداعياتها المختلفة تفرض المرور من الدولة القوية إلى الدولة الإستراتيجية الذكية، التي تخول لنفسها وسائل من أجل التموقع، والتقييم، والتدبير، والضبط، والتحديث، وبذلك يمكن القول إنه إذا كانت الدولة قوية بمركزيتها، فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها الداخلي الذي تمثله الجهات والجماعات الترابية الأخرى، لذا، فإن الدور السياسي والتنموي الذي تلعبه هذه الأخيرة باعتبارها مدرسة للممارسة الديمقراطية، تمكن السكان من المشاركة في اتخاذ القرار الترابي، و يجسد ذلك بعمق تحولها للعب دور الشريك، والمساهم، والمحاور في تلك التفاعلات.

وهكذا، أصبح للجهة من الوظائف الجديدة ما يؤهلها للبروز كجهة مقاولة، تسخر كافة إمكانياتها قصد تدبير شؤونها الترابية على أساس النتائج والأهداف، غير أنه لتحقيق هذه القفزة النوعية، فمن الضروري تغيير طريقة تدبير السياسات العمومية الترابية على

[717]- إبراهيم الزياني، نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17-18، 2011، ص، 28.

الصعيد الجهوي، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدبيرية المتجددة.

هذا التوجه العمومي الجديد، يعززه تحول الجهات من وحدات إدارية إلى جهات تعمل بالفكر المقاولاتي، وفق المبادرات والتوجهات التنموية الكبرى، لتكون شريكا حقيقيا للدولة، وباقي الفاعلين الاقتصاديين لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، ولعل الهدف المتوخى من اعتماد المقاربة الترابية المجالية، هو تشجيع الجماعات الترابية، كل حسب اختصاصه، على تنظيم نفسه في إطار ترابي تضامني ملائم لفرز واحتضان المشروع التنموي المناسب والمستدام، والمساهم في مجهود إعادة هيكلة الشبكة الجهوية، التي تعتبر في الوقت الراهن مطلبا حيويا من أجل تقوية التنافسية الترابية.[718]

ولتجسيد التوجه التنموي للجهة لابد من الاعتماد على تقنيتين أساسيتين:

ـ تعميم أسلوب التدبير الاستراتيجي :

الذي يعرف بكونه منهجية للعمل وفق تصور أو رؤية معينة لتحقيق أهداف واضحة منبثقة عن حاجيات وأوليات معبر عنها، وذلك من خلال إنجاز برامج عمل في فترة محددة في شكل حلول لمشاكل تم إبرازها من خلال تشخيص الوضعية الراهنة، وبناء عليه، فالتدبير الاستراتيجي للفعل الترابي يقدم آليات التكييف، والنظرة الواقعية لتصريف الشأن العام الجهوي بمناهج مختلفة وملائمة، حسب نوعية المهام المنوطة بها والمشكل المطروح، مع ربط التواصل مع المحيط العام.

ـ اعتماد أسلوب التواصل :

يعتبر التواصل عنصرا أساسيا في إعداد البرامج التنموية، وينبغي ألا ينظر إلى التواصل على أنه نشاط ثانوي، بل، هو جزء لا يتجزأ من برنامج التنمية الجهوية ويساهم في تنفيذه، ويتمثل هدفه في تعبئة الفاعلين الجهويين والسكان، حول توجهات برنامج التنمية

[718] عزب العرب العناتي، الجهوية المتقدمة بين متطلبات البناء والمشروع الترابي المندمج، ومقومات التماسك الاجتماعي القوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مارس ـ أبريل 2014، ص، 163.

الجهوية لضمان مساهمتهم في تنفيذه، ولابد من أن يسند هذا العمل للمهنيين، وأن يتسم بالاستمرار، وأن يعتمد على بيانات موثوقة، وموثوق بها، ورسائل واضحة ومفهومة من قبل جميع الفاعلين، وفي هذا الإطار، فإن المجلس الجهوي لجهة فاس ـ مكناس، استنادا إلى الكفاءات المهنية في ميدان التواصل،سيتولى مهمة :[719]

ـ تعبئة الفاعلين المحلين والجهويين لفتح الحوار حول مضمون برنامج التنمية الجهوية وتنفيذه.

ـ الشروع في مناقشات داخلية لدى هيئات المجلس الجهوي حول مشاريع برنامج التنمية الجهوية، وإضفاء الطابع الرسمي عليها لتشجيع انخراط جميع المسؤولين المنتخبين، وضمان تماسك الصورة والرسائل التي يجب نشرها.

ـ تنظيم حوار دائم بين المجلس الجهوي والفاعلين الاقتصاديين، فيما يتعلق بتنفيذ برنامج التنمية الجهوية، مع تحديد المستهدفين من التواصل؛ "مصالح الدولة، والهيئات الترابية، والمشتغلين الاقتصاديين، والمجتمع المدني، والجمعيات، والمستفيدين من المشروع".

ـ المساهمة في وضع تدابير تهدف إلى تحسين استقبال المستثمرين، وحاملي المشاريع، ولكن أيضا السياح، والزوار، والطلاب الباحثين، وتحسين تصورهم للمنطقة.

ـ تنظيم التواصل اتجاه مواطني الجهة، والمستفيدين من مشاريع، وإجراءات المجلس الجهوي، وإبلاغهم بالنتائج التي تم الحصول عليها مقارنة بالنتائج المتوقعة.

ـ إنشاء إطار دائم للتواصل والحوار مع المنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني والمؤسسات، والمشغلين الاقتصاديين، وتثمين المشاريع، والإجراءات الجارية من خلال تسليط الضوء على الشراكات المبدعة، والمشاريع ذات الأثر البليغ على تصور التغيير.

[719]ـ انظر برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس ـ مكناس ، مرجع سابق،ص، 97.

وبناء عليه، نلاحظ أن التواصل داخل التنظيم الجهوي يرتكز على مستويين، تواصل داخلي قصد توحيد الرؤى، وتواصل خارجي يهدف لمعرفة تطلعات المواطنين من السياسات التنموية للجهة.

ب ـ اعتماد مناهج التدقيق لتقييم تدبير الشأن العام الجهوي

لقد أناط المشرع التنظيمي بالجهات عدة اختصاصات، الأمر الذي يعني من القراءة الأولية أن للجهة داخل دائرتها الترابية تدخلات مهمة، تتعلق بالأساس بالنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولاسيما، فيما يرتبط بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة، وتقوية تنافسيتها الاقتصادية، وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية، وتثمينها، والحفاظ عليها، لذلك أصبح لزاما على الجهة إنشاء مكاتب للتدقيق والاستشارة الداخلية في إطار تحسين القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتكوينها.

ويبقى التدقيق والاستشارة في هذا الباب الأسلوب الأمثل لدراسة جدوى المشاريع المقترحة، ووضعها رهن إشارة القرار الجهوي، وحري بالجهات أن تستعين في إطار التكوين المستمر بخدمات وسائلها البشرية لضمان تكلفة أقل، وجودة خدماتية أكثر.[720]

وتوجد بمجلس جهة فاس ـ مكناس، مصلحة خاصة بتقييم الأداء الإفتحاص (مصلحة التدقيق الإفتحاص الداخلي)، التي تقوم بهذه المهام قصد تحقيق النجاعة والمردودية من قبل الموظف، كما تسهر على تتبع مواقع الخلل، وسوء التدبير من أجل تفادي الأخطار، وإيجاد البدائل الممكنة للمشاكل العالقة.

وعموما، يجب على الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية الإفتحاص، وتقديم حصيلة تدبيرها في جدول أعمال مجلسها، وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم[721].

[720]ـ توفيق منصوري، التدقيق والاستشارة، نحو منهج بنيوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017، ص، 173.

[721]ـ المادة 246 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

الفقرة الثانية: اعتماد مناهج التدبير الحديث

تعتبر مسألة اعتماد مناهج التدبير الحديث من أهم التحديات، التي يصطدم بها نجاح الجهة في ممارسة سلطاتها لتدبير المجال الترابي، وبلورة سياسات عمومية ترابية جهوية، نظرا لانعكاسها المباشر على تبسيط المساطر، ومساهمتها في مواكبة التحولات التي عرفها العالم، هاته التحولات التي همت طريقة اتخاذ القرارات، وكيفية صناعة السياسات العمومية، وطرق المحاسبة، بالإضافة إلى أن تحقيق التنمية رهين بمدى اعتماد آليات ووسائل وقواعد حديثة، إلى جانب آلية تقييم السياسات العمومية الترابية الجهوية التي تعتبر أهم هذه الآليات (والتي سبق الحديث عنها)، لذا، سنقتصر في هذه النقطة على ضرورة تحديث الإدارة الجهوية (أولا)، ثم ضرورة العمل على إصدار مجلس اقتصادي، واجتماعي، وبيئي جهوي (ثانيا).

أولا: تحديث وتقوية الإدارة الجهوية

تعتبر العولمة ظاهرة كونية تجسدت في إزالة الحدود بين الدول، بحيث أصبح العالم قرية صغيرة، وذلك بفضل التقدم التكنولوجي الذي طال تقنية المعلومات والاتصالات، إذ، لم يعرف تاريخ البشرية ما شهدته الألفية الثالثة من ثورة هائلة في المجالات العلمية والتقنية، فالعالم في القرن 21 عرف سرعة في التحولات كميا ونوعيا، ومن أبرزها التحول التكنولوجي الذي أصبح يتسع يوما بعد يوم، والخطير في الأمر أنه يكتسح مساحات شاسعة في العالم الافتراضي، مما جعل الرهان اليوم ليس في امتلاك الأسلحة الثقيلة، أو السلاح النووي الذي يحتاج في تخصيبه شهورا وربما سنوات، بل، الرهان على امتلاك أسلحة العالم الافتراضي، والمتمثلة في الخبرة والمعرفة التكنولوجية التي تساعد في إعداد برامج وقائية ضد الاختراق، والتجسس المعلوماتي، كأبرز تحديات العالم في الوقت الراهن.

إن الاهتمام بموضوع التكنولوجيا لم يأت بمحض الصدفة، وليس دربا من دروب الرفاهية، وإنما هي حتمية فرضتها التغيرات العالمية، ففكرة التعامل والمشاركة، وتوظيف

المعلومات أصبحت أحد محددات النجاح، ومن تم، فالتكنولوجيا هي وسيلة من الوسائل المهمة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[722].

ويشكل تطوير وتحديث الإدارة الجهوية، واستعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مجالا جديدا وموازيا بشكل كبير مع المجالات الاجتماعية والاقتصادية، ومن أجل مواجهة التحديات المتمثلة في التغييرات السريعة والمتلاحقة، والحاجة إلى السرعة والجودة والمردودية في الإنجاز، وتحسين أداء الخدمات المقدمة داخل المجال الترابي للجهة، مع التزايد الهائل في حجم البيانات والمعلومات المتداولة، يتحتم على الجهة كيفما كانت، إنشاء نظم معلومات متكاملة تتولى تجميع وتنظيم ومعالجة هذه البيانات[723]، إضافة إلى أن معالجة مشاكل التسيير الإداري يتطلب ضرورة استعمال تكنولوجيا المعلومات، والحاجة إلى الاستفادة منها[724].

وفي سياق تحديث الإدارة العمومية، ومسايرة التطور التكنولوجي، انخرط المغرب على غرار بلدان أخرى، منذ 1996 في إعادة هيكلة قطاع تكنولوجيا الاتصالات، وكانت أولى الخطوات في هذا المجال هي تحرير قطاع الاتصالات بإقرار القانون رقم 24.26، كما قام المغرب في هذا المجال باعتماد عدة مخططات واستراتيجيات، وبكون اعتماد تكنولوجيا المعلوميات يعد رافعة أساسية لتحديث القطاع العمومي، فإن فتح ورش رقمي جهوي، سيمكن من عصرنة المرفق العمومي الجهوي ويسهم في:

ـ ارتفاع قدرة الجهة على معالجة وتخزين المعطيات بشكل سريع للغاية[725].

---

[722]أكد جلالة الملك محمد السادس في رسالة توجيهية إلى أشغال المناظرة الوطنية المنظمة من لدن كتابة الدولة المكلفة بالبريد وتقنيات الاتصال والإعلام، الرباط 23 أبريل 2011، أنه " سيظل إصلاح الإدارة العمومية وعصرنتها من بين الرهانات الرئيسية التي يطرحها تقدم بلادنا، إذ يتعين أن نوفر لأجهزتنا ما يلزم من أدوات تكنولوجية عصرية، بما فيها الانترنيت، لتمكينها من الانخراط في الشبكة العالمية، وتوفير خدمات أكثر جودة لمتطلبات الأفراد والمقاولات"

[723]ـ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث، ص، 179.

[724]ـ جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، مكتبة الرشاد ـ سطات ، فبراير 2009، ص، 157.

[725]ـ مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة المحلية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، وحدة البحث في علم السياسة والقانون الدستوري، السنة الجامعية، 2012-2013 ، ص، 172.

ـ الاعتماد على التكنولوجيات الجديدة، سيمكن الجهة من امتلاك معطيات دقيقة ومندمجة، من شأنها مواكبة السياسات الجهوية، وترسيخ تطور الاقتصاديات الجهوية ضمن دينامية اقتصاد المعرفة[726].

ـ اتساع رقعة التواصل بين الجهة، وباقي المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، وتسهيل الاتصال بينها وبين باقي الشركاء الاقتصاديين.

ـ الديمقراطية التشاركية، والمساهمة الفعلية للمواطنين والمواطنات، والجمعيات في إعداد برامج التنمية الجهوية وتتبعها.

ثانيا: إحداث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي جهوي

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الآلية الوحيدة المؤسسة على الوظيفة الاستشارية، والحكامة الجيدة، والإسهام في بناء المصلحة العامة، والمكونة من أطراف تمثل مختلف التعبيرات الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، ومختلف الأطراف المعبرة عن المجتمع المدني المنظم، فالرأي الاستشاري للمجلس، لا يعني بالمطلق وبمنطق التجارب، الدخول في منافسة مع المجالس الجهوية المنتخبة، فتقارير الرأي المقدمة والمنتجة داخل المجلس الاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي تتميز بكونها خبرة جماعية (Expertise Collective)عملية، وواقعية صممت على أرضية المواجهة التعاونية (coopérative confrontation) تسطر للجهة خريطة الطريق حول الأهداف والممكنات، وبيان عناصر الاتفاق والاختلاف، وإبراز الإكراهات، ومداخيل التجاوز[727].

كما أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ليس هو مؤسسة لتكرر، أو إضافتها لتجارب المؤسسات الموجودة، بل، هو اختيار مجتمعي يتم من خلاله إعادة ترتيب

---

[726]ـ المجلس الاقتصادي والاجتماعين والبيئي، رأي حول الإحالة التي توصل بها من مجلس المستشارين في موضوع، " التوزيع المجالي للاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي، وتعزيز الاستثمار، وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة، إحالة رقم 2015/17، ص، 16.

[727]ـ عبد المجيد العموري بوعزة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي قراءة في تركيب العلاقة مع المقاولة والنقابة والجمعية، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، مطبعة طوب بريس، الرباط، السنة 2010، ص، 50.

العلاقة الضرورية بين الجهة ومجالها الترابي، والمواطنين ومجتمعهم المنظم مهنيا (المقاولات الجهوية، والمنظمات النقابية، والمجتمع المدني، والمنظمات الجمعوية).

ويكتسي إحداث مجلس اقتصادي، واجتماعي، وبيئي جهوي، أهمية بالغة على أكثر من صعيد، فعلى الرغم من طابعه الاستشاري، فإنه يندرج ضمن آليات توسيع المشاركة وإفساح المجال لبعض فئات المجتمع لإسماع أصواتها، كما أنه يوفر مناخا للحوار والتداول في قضايا مفصلية، ويسهم بشكل فعال في إنضاج القرارات الإستراتيجية ذات الصلة بمجالات اختصاصاته.

إن العمل على إحداث مثل هذه المؤسسات، سيمكن الجهة من امتلاك إحدى هيئات الحكامة التنموية، وذلك من أجل تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية، ستجعل الجهات ببلادنا تضمن حق انخراط المواطنين، والمواطنات، والجمعيات في تدبير المجال الترابي، حيث إن أزمة الديمقراطية التمثيلية في بعض التجارب، أدت إلى التفكير في خلق مؤسسات تتجه نحو إشراك المجتمع المدني، وهذا، سيكون مدخلا لإصلاح مؤسساتي، وإسهاما في إنضاج التجربة الديمقراطية المغربية، ومن تم، تعزيز ثقافة الاستشارة الضرورية للانتقال لحقل تحديث التدبير العمومي.

إن إحداث مجلس اقتصادي، واجتماعي، وبيئي، سوف يمكن من إشراك باقي الأعضاء الذين كان يتشكل منهم المجلس الجهوي، بموجب مقتضيات المادة الثالثة من القانون رقم 47.96 الذي كان ينظم الجهات، وذلك بصفة استشارية لإبداء أرائهم في تدبير المجال الترابي الجهوي، وبلورة السياسات العمومية الترابية[728].

إن إحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي فكرة تبناها المشرع الفرنسي، بموجب قانون 2 مارس 1982، الذي جاء بمجموعة من الإصلاحات، تهدف إلى تكريس استقلالية

[728] خاصة: - ممثلين لغرف الفلاحة الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين لغرف الصناعة التقليدية بدائرة النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين لغرفة التجارة والصناعة والخدمات الواقعة بدائرة النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين لغرف الصيد البحري الواقعة داخل النفوذ الترابي للجهة.
- ممثلين عن المأجورين المزاولين عملهم بالجهة.

الجهة، وتدعيم نفوذها الترابي، وهمت هذه الإصلاحات بالأساس تنظيم الأجهزة المدبرة للشؤون الجهوية، حيث منحت لأجهزتها المنتخبة صلاحيات واسعة، في مقابل تقليص تلك الممنوحة للأجهزة المعينة، وتم تمتيع المجلس الاقتصادي والاجتماعي نظرا لتركيبته المختلفة بصلاحيات استشارية.[729]

ويتشكل المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجهوي بفرنسا من تركيبة مختلطة (ممثلون عن الهيئات والنشاطات ذات الطابع الاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي، والمهني، والعائلي، والتربوي، والرياضي في الجهة)، حددها مرسوم 6 فبراير 1992، بحسب التوزيع التالي:

- 35% يمثلون المقاولات، والأنشطة المستقلة أو الحرة.
- 35% يمثلون المنظمات النقابية للمأجورين عبر تمثيلية متساوية لأرباب العمل والأجراء.
- 5% يمثلون المجتمع المدني الجهوي
- 5% من ذوي الكفاءات، ويعينون من طرف الوزير الأول.
- يشارك المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تيسير القضايا الجهوية، عبر إبداء آرائه الاستشارية بشكل إلزامي فيما يلي:
- الوثائق المتعلقة بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني داخل الجهة، وكذا، البيان السنوي لكيفية تنفيذه، علاوة على كل الوثائق المرتبطة بالتخطيط، وتصاميم التهيئة.
- وثائق الميزانية لإبداء الرأي حول التوجهات العامة الجهوية.
- كما يمكن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي الجهوي إبداء رأيه، إذا طلب منه ذلك في كل الصلاحيات المخولة للجهة.

[729] هشام مليح، تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 6، مطبعة الرشاد - سطات، ص، 90.

خلاصة الفصل الثاني :

انطلاقا من تشخيص الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لجهات المملكة، يتبين أن مستويات التنمية بين الجهات تتميز بتباينها (سواء في التقسيم السابق أو الحالي)، إذ، هناك جهات ومناطق بالمغرب تعيش وضعية بعيدة عن المطلوب، وتظهر المؤشرات الجهوية فوارق شاسعة من جهة لأخرى، سواء من حيث الناتج الداخلي الإجمالي، أو الدخل حسب الفرد، أو بنمو التشغيل، أما على الصعيد الاقتصادي، فتوجد ثلاث جهات تشكل 7% من المجال الوطني، وتساهم ب 58% من الناتج المحلي الإجمالي وهي؛ الدار البيضاء – سطات، والرباط – سلا – القنيطرة، وجهة طنجة – تطوان – الحسيمة.

كما أن تمركز الأنشطة والخدمات بخمس جهات، التي تشكل جهات صناعية كبرى داخل المغرب، لا يزيد إلا من حدة الفوارق والإكراهات التي تطال البناء الجهوي من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا التمركز سيساهم في إضعاف الجهات الفقيرة في مسايرة النمو الاقتصادي والاجتماعي.

وهكذا، نجد أن ظاهرة الاختلال المجالي، والاقتصادي، والاجتماعي للمنظومة الجهوية، تتجسد في الاختلاف والتفاوت بين الجهات، سواء من حيث المساحة، وعدد السكان، أو من حيث البنيات والتجهيزات التحتية، أو من حيث الإمكانات الطبيعية التي تتوفر عليها كل جهة (وهذا معطى ثابت في جميع الدول تقريبا)، مما يستلزم معه البحث عن آليات، وإيجاد السبل الكفيلة للتقليص من حدة هذه الفوارق، فمن الصعب جدا تصور إمكانية لتصحيح التفاوت دون إحداث آلية توازنية مالية تعيد التوزيع بين الدولة والجماعات الترابية، وبين هذه الأخيرة بمستوياتها الثلاثة، ولكي تستطيع الجهات القيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية، بات من الضروري أن تكون عملية توزيع المهام مصحوبة بإصلاحات موازية للنظام المالي، لتشمل على الخصوص إعادة توزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط.

إضافة إلى أن تقليص التفاوتات بين الجهات، وتحقيق تنمية جهوية معقولة ومتوازنة، يحتم إلى جانب الأخذ بالتقييم، وتقديم الحساب، العمل على إيجاد السبل الكفيلة لتحقيق ذلك، وبما يفتح آفاقا واعدة للجهات، من قبيل تنزيل وتفعيل ميثاق اللاتمركزالاداري، واعتماد آليات التسويق الترابي، ثم الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات وتوجيهها نحو الأداء، واعتماد مناهج التدبير الحديث، نظرا لتعدد الإختلالات المجالية التي تستلزم وضع رؤية متكاملة للمساهمة في تجاوز المشاكل الكبرى للتنمية المندمجة والمستدامة، فالتحديات كثيرة والإشكالات متشابكة، تتطلب عملية التعاطي معها نهج مقاربة متجددة مبنية على ابتكار الحلول القابلة للتطبيق، كحل ناجع لمجمل الإكراهات الحقيقية التي يعاني منها المواطنون والمواطنات.

ثم توافق الرؤى ووحدة المواقف فيما يتعلق بضرورة الرفع من وتيرة التنمية المجالية المتوازنة بين جميع جهات المملكة، من أجل ضمان إقلاع تنموي على مستوى التراب الوطني، وما يتعلق بإعادة هيكلة تدخل القطاعات الحكومية في المجال الترابي، وضبط آليات تفعيل وتكامل أدوار السلطات المركزية مع المصالح اللاممركزة.

وقد توصلنا من خلال قيامنا بتشخيص لواقع التنمية بين جهات المملكة وطرحنا لآليات تجاوزه إلى الاستنتاجات الآتية :

- إن الرهان اليوم على الجهوية المتقدمة، ليس هو المراقبة والتحكم في المجال، ولكن إنتاج التغيير الاجتماعي، وكسب الرهان التنموي.
- رغم تحقيق بعض المنجزات المعتبرة إيجابية، فإن وضعية الإختلالات، والفوارق ما بين الجهات في مجال النمو الاقتصادي، والتنمية البشرية، وولوج الخدمات الأساسية، سمة تلازم الوضع المجالي المغربي منذ الاستقلال إل اليوم، حيث تبرز المؤشرات تباينا عميقا قي مستوى النمو ما بين الجهات.
- أن درجة التفاوت في امتلاك القطاعات الاقتصادية بين جهات المملكة، والاختلاف في امتلاك الأنشطة الصناعية، والخدماتية، بالإضافة إلى تمركز

الأنشطة، والخدمات بخمس جهات، والتي تشكل جهات صناعية كبرى داخل المغرب، لا يزيد سوى من حدة الفوارق بين الجهات.

- أكد دستور 2011، على التضامن الجهوي، والمجالي، كآلية لمواجهة التفاوتات، والاختلالات الترابية، عبر وضع الشروط المناسبة للتنمية المندمجة والمستدامة، وقد تم تنزيل هذا المقتضى الدستوري ضمن مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111، المتعلق بالجهات.

- التوزيع المتكافئ للموارد من طرف صندوق التضامن بين الجهات لم يعمل المشرع على توجيهه، ما عدا وصفه بالمتكافئ، على عكس صندوق الموازنة في النظام الاسباني مثلا، والذي يعمل على تصحيح الإختلالات عن طريق الاستثمارات، وليس الاكتفاء بتوزيع الموارد كما ينص عليه القانون التنظيمي للجهات بالمغرب.
- يعتبر صندوق التضامن بين الجهات، رغم كل النقائص القانونية، والتنظيمية، طفرة نوعية في ورش الجهوية المتقدمة، خصوصا إذا ما تمت مواكبة هذه التجربة ميدانيا، وتقييمها، وإصلاح عيوبها.
- تحقيق التنمية الجهوية رهين بمدى اعتماد آليات، ووسائل، وقواعد حديثة، إلى جانب آلية تقييم السياسات العمومية الترابية الجهوية، التي تعتبر أهم هذه الآليات، من قبيل تحديث الادارة الجهوية، وتأهيل الموارد البشرية، وتوجيهها نحو الأداء، والعمل على إحداث مجلس اقتصادي، واجتماعي، وبيئي جهوي.
- يتحتم على الجهة كيفما كانت، إنشاء نظم معلومات متكاملة تتولى تجميع، وتنظيم، ومعالجة هذه البيانات، كما أن معالجة مشاكل التسيير الإداري تتطلب ضرورة استعمال تكنولوجيا المعلومات، والحاجة إلى الاستفادة منها.

خلاصة القسم الثاني:

إجمالا، يمكن القول إن المقتضيات الدستورية، والقانونية الأخيرة، قد سخرت للجهات مجموعة من الأدوات، والآليات لتدبير السياسات العمومية الترابية، وتعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في التنمية في مختلف مستوياتها الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وغيرها، وذلك من خلال بلورتها لبرنامج تنموي وفق رؤية استراتيجية مندمجة، وترتيب الأولويات لتفادي إنجاز أعمال مجزأة تفتقر إلى التكامل فيما بينها، بالاضافة إلى العمل على ضمان الالتقائية، والانسجام بين المشاريع التي تخطط لها القطاعات الوزارية، والمشاريع التي تترجمها الجماعات الترابية، ومؤسسات المجتمع المدني، بهدف تحقيق تناسق واندماج، وتكامل فيما بين المشاريع، انطلاقا من حاجيات الساكنة المحلية، ورغباتهم المنسجمة مع السياسات العمومية، والمخططات الكبرى للدولة.

وانطلاقا من كل ما سبق وصلنا إلى الخلاصات التالية:

- إن غياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق، أو تكامل يؤدي بالضرورة إلى فشل التنمية الترابية، رغم وجود بنيات تحتية ومرافق هامة، أو بالأحرى فهو يؤدي إلى تكريس المزيد من اللاعدالة المجالية، والتفاوتات في التنمية، مما يفرض على الجهات بذل مجهودات أكثر، وإمكانيات أكبر لتقليص الفوارق المجالية، وتحقيق التنمية المتوازنة.
- تبقى الجهة التي بوأها الدستور الصدارة في العلاقات بين مختلف الفاعلين الترابيين، هي الإطار الملائم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مختلف مشاريع القطاعات الحكومية، مع إمكانية تجميع المهام الإدارية المشتركة، المنسجمة والمتكاملة عن طريق خلق إدارات جهوية تكون قادرة على إنجاز مشاريع جهوية تستلزم توحيد العمل، وتظافر جهود مصالح تابعة لنفس المستوى الترابي.

- إن التعاقد بين الدولة والجهات، أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة، ونمطا جديدا للحكامة، وآلية لإعمال مبدأي الالتقائية والتنسيق، كما يعتبر فرصة حقيقية لصياغة برامج مشتركة قائمة على أساس رؤية مندمجة ومتوافق بشأنها، وذلك لضمان الانسجام والتكامل بين الرؤية التنموية للجهات، والاستراتيجيات الوطنية للتنمية.
- يشكل عقد البرنامج الموقع بين الدولة وجهة فاس – مكناس، التجسيد الحقيقي للالتقائية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهة، ومن خلال إعمال مبدأي الالتقائية، والتنسيق في توطين المشاريع على مستوى تراب الجهة.
- رغم كل الجهود المبذولة لتحقيق تنمية متوازنة بين كل جهات المملكة، إلا أن واقع الحال يقول بوجود تفاوتات مجالية صارخة بين جهات المغرب، وداخل نفس الجهة الواحدة، فالتنمية الجهوية المتوازنة، لا زالت تعترضها العديد من الإكراهات تجسد التباين، والتفاوت في التنمية بين الجهات، وتقف حجرة عثرة في طريق تحقيق التنمية المتوازنة والشاملة، ولعل من شأن إحداث آلية توازنية تعيد التوزيع بين الدولة، والجهات، والجماعات الترابية الأخرى، وبين هذه الأخيرة بمستوياتها الثلاثة، وتنزيل وتفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري، واعتماد آليات التسويق الترابي، ثم الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية وتوجيهها نحو الأداء، واعتماد مناهج التدبير الحديث.

خاتمة :

يتوجب علينا في ختام هذه الأطروحة، أن نقوم باستخراج النتائج والعلل، وذلك من خلال دراسة نتائج الفرضيات التي انطلقنا منها في المقدمة، فبالنسبة للفرضية الأولى التي مفادها أن المنظومة القانونية المؤطرة لعملية تقييم السياسات العمومية باختلافها، وتنوعها، هي منظومة كافية، وغنية بالمقتضيات التي جاءت بها لمأسسة، وتعزيز عملية التقييم، وجعلها وظيفة أساسية من وظائف البرلمان طبقا للفصل 70 من الدستور، إلى جانب وظيفتي التشريع والمراقبة، نستنتج أنها فرضية صحيحة، ذلك أن المستجدات التي جاء بها الدستور والقوانين التنظيمية المتعلقة بالقانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13- 130، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، من شأنها مأسسة، وتطوير تقييم السياسات العمومية، إلا أن الإشكال ليس في كفاية المنظومة القانونية في حد ذاتها، وإنما في تفعيلها وأجرأتها، بالشكل الذي يجعل من الخضوع للتقييم عملا شرعيا، وضروريا، بالنظر للأهداف التي يحققها، والمتمثلة في عقلنة الفعل العمومي باعتباره أداة يساعد على عقلنة عملية اتخاذ القرار، وتوجيهه، وإرشاد أصحاب القرار بواسطة الدروس المستخلصة منه، وذلك عند إعداد سياسات عمومية جديدة، وتسئيل المنتخبين، والفاعلين العموميين، باعتباره وسيلة لتقديم الحساب، بالاضافة لما يحققه من توطيد النقاش العمومي، حيث يسمح بإرساء أسس التشاور مع المواطن، وتجنب السلطوية الإدارية.

وبالرجوع إلى الفرضية الثانية التي مفادها أن المشاكل المتراكمة التي أفرزها تدبير الشأن العام المحلي في المغرب، وما خلفه من ضعف، وتفاوت في التنمية بين جهات المملكة، (بل أكثر من ذلك فإن النموذج التنموي برمته أصبح موضوع تساؤل وانتقاد حاد)، لا يمكن إيجاد مخرج لها إلا من خلال الأخذ بالسياسات العمومية وتقييمها، فهاته الفرضية صحيحة، لأن توسع مجال اختصاصات الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، وتعدد مسؤولياتها، مقابل نذرة الموارد المالية المحلية، وتداخل وظائفها مع مؤسسات الدولة؛ إداراتها المركزية واللاممركزة، أصبح يتطلب حاليا من الدولة، ومن تلك الجماعات إعمال منهجية التتبع والتقييم.

ويبدو أن المجال الترابي، وخاصة الجهوي، أكثر ملائمة لمناهج تقييم السياسات العمومية، كوسيلة لقياس أثر تدخل الدولة بمختلف مكوناتها على البيئة المحلية، ولتقدير مدى نجاعة تدخلات الجماعات الترابية، في إطار تقييمات تشاركية تستهدف الرفع من أدائها، وضمان فعالية ما تقوم به من تدخلات، وتكييفها مع الحاجيات الحقيقية، فهو عنصر أساسي لكل فعل تحديثي للتدبير العمومي، لمعرفة مدى انعكاسات القرار المحلي والجهوي على الأفراد والجماعات، وبهذا، يمكن من تحقيق عدة رهانات تدبيرية، وتنموية، وسياسية.

إن الإصلاحات التي تقوم بها الدولة من خلال مسلسل الجهوية المتقدمة، وكذا مطالبة المواطن بالمزيد من النجاعة في مجال السياسات العمومية، دفعت في اتجاه ترسيخ أكبر للتقييم ضمن عملية اتخاذ القرار، وفي تدبير ومتابعة مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية، حيث أن المجتمع المدني لا يقتصر دوره كمتفرج فقط على ما يحدث، بل له دور فعال سواء على المستوى المرئي، أو السمعي من خلال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات.

أما بالنسبة للفرضية الثالثة التي مفادها أنه يمكن لتقييم السياسات العمومية أن يسهم في بلوغ توازن معقول بين مستويات التنمية في مختلف جهات المملكة، وتحقيق الالتقائية، والتكامل بين برامج الدولة، وبرامج التنمية للجهات، والجماعات الترابية الأخرى على الصعيد الجهوي، ما دام أن القاسم المشترك، أو نقطة الالتقاء والتقاطع بين السياسات العمومية، والجماعات الترابية هي التنمية، هي الأخرى فرضية صحيحة.

وبالنسبة للفرضية الرابعة التي مفادها أن منطق التجزيء والفصل الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة، وغياب الالتقائية بتعدد المتدخلين دون تنسيق أو تكامل يؤدي بالضرورة إلى هدر الزمن التنموي، وبالتالي فشل التنمية الترابية على المستوى الترابي، هي الأخرى فرضية صحيحة، لأنه لتحقيق تنمية جهوية شاملة، ومندمجة فلا بد من تجاوز منطق التجزيء الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة.

ولعل من شأن دسترة تقييم السياسات العمومية أن يحقق الالتقائية، والانسجام، والتكامل بين البرامج الوطنية للتنمية، والبرامج التنموية على المستوى الترابي، وتجاوز منطق التجزيء.

وقد تطلب الأمر لمعرفة مدى توفر الالتقائية من عدمها، تحليل بعض الاستراتيجيات القطاعية، والبرامج الوطنية، لتحديد إلى أي حد تأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي، وخاصة الجهوي في البرامج، والمشاريع المنبثقة عنها، والوقوف على الرؤية الإستراتيجية لمجلس جهة فاس مكناس، ليتضح لنا جليا أنها رؤية تنسجم، وتتكامل في بعض جوانبها مع الرؤية الوطنية.

ويقيني، أن أدوات، وميكانيزمات الاشتغال لتحقيق الالتقائية لا زالت في طور الوضع، حيث لم تكن هناك التقائية من قبل عقد البرنامج الموقع بين الدولة وجهة فاس مكناس، إذ تظل الالتقائية بين الاستراتيجيات الوطنية، وبرامج التنمية للجهات بصفة عامة ضعيفة جدا، نظرا لعدم وجود مخططات جهوية، أو لعدم تنفيذها في حالة وجودها.

إن عملية تفعيل الالتقائية لا زالت تعترضها مجموعة من المعيقات، لعل أهمها إشكالية تمويل البرامج التنموية الجهوية، فمن شأن تنزيل ميثاق اللاتمركزالاداري، وتفعيل آليات التعاقد بين المصالح المركزية واللاممركزة، باعتبارها أهم آليات تنسيق والتقائية السياسات العمومية، ثم العمل على تجميع الإدارة الترابية على شكل أقطاب، وإدراج البعد الجهوي في التبويب الميزانياتي الجديد، أن يسهم في التقائية السياسات العمومية على المستوى الجهوي.

بالإضافة إلى إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، لا سيما من خلال ممثليهم في المجالس المنتخبة، مما يفرض التعامل مع باقي المصالح اللاممركزة من خلال مقاربتين أساسيتين،هما؛ المقاربة التشاركية، والمقاربة المندمجة.

أما بالنسبة للفرضية الخامسة التي مفادها أن المقاربة الترابية، وما تقتضيه من إشراك للفعاليات المحلية في إعداد رؤية ترابية مندمجة عبر إعداد برامج التنمية الجهوية،

والبرامج التنموية الإقليمية، وبرامج العمل الجماعية، تساهم لا محالة في ضمان التقائية، وتكامل التدخل العمومي على المستوى الترابي، وتوافقه مع انتظارات المواطنين، وتفعيل ذلك عن طريق عقود برامج بين الدولة والجهات، هي فرضية صحيحة، ذلك أن الديمقراطية التشاركية أصبحت إحدى الضرورات الأكثر إلحاحا، وراهنية للسياسات العمومية بصفة عامة، والتقييم على وجه الخصوص، وذلك بإيجاد صيغ متجددة تسمح للمواطنين بأن يكونوا فاعلين من خلال المشاركة في عملية التقييم، ومن أجل تدارك العجز على مستوى الديمقراطية التمثيلية.

كما أن جميع الممارسات شددت على أهمية أن تكون المقاربة التشاركية، آلية أساسية في تقييم السياسات العمومية، وقبل ذلك في وضع هذه السياسات، وتنفيذها، وتتبعها، وهو كذلك ما أكدت عليه مقتضيات الدستور في إشراك المجتمع المدني، على المستوى الوطني والترابي، وفي مسلسل إعداد، وتقييم السياسات العمومية.

فالرهان اليوم حول تلازم الديمقراطية، والتنمية في إطار تفاعل إيجابي مع الدينامية البناءة للمجتمع المغربي، من خلال عمل تشاركي وجماعي متواصل، هو ما يستلزم وجود عنصر فاعل، يتمثل في المواطن كموضوع للتغيير، وهذا يعني إضفاء الطابع المؤسساتي على إلزامية إشراك، واستشارة المجتمع المدني، على مستوى الهيئات، والمؤسسات الوطنية المكلفة بالإشراف على تنفيذ البرامج، والنهوض بها، بالإضافة إلى إرساء آلية للتشاور على المستوى الجهوي، والمحلي تقدم آراء للهيئات، والأجهزة التقريرية التقنية المتدخلة في الميدان.

إن من شأن دسترة تقييم السياسات العمومية أن يحقق الالتقائية، والانسجام، والتكامل بين البرامج الوطنية للتنمية، والبرامج التنموية الجهوية على المستوى الترابي، وتجاوز منطق التجزيء الذي هيمن على السياسات العمومية القائمة، لتحقيق تنمية جهوية شاملة ومندمجة.

وفي هذا الاتجاه، يشكل برنامج التنمية الجهوية أداة فعالة لتحقيق التقائية السياسات العمومية الوطنية، والترابية، باعتباره بوثقة تنصهر فيها كل المشاريع المزمع إنجازها فوق تراب

الجهة وفق رؤية استراتيجية مندمجة، ومنسجمة مع التوجهات الإستراتيجية للدولة، ومتناسبة مع الخصوصيات الجهوية.

ثم إن التعاقد مع الدولة والجهات، أضحى مدخلا رئيسيا لتفعيل الجهوية المتقدمة، ونمطا جديدا للحكامة، وآلية لإعمال مبدأ الالتقائية والتنسيق، كما يعتبر فرصة حقيقية لصياغة برامج مشتركة قائمة على أساس رؤية مندمجة ومتوافق بشأنها، وذلك ضمانا للانسجام، والتكامل بين الرؤية التنموية للجهات، والاستراتيجيات الوطنية للتنمية.

ويشكل عقد البرنامج الموقع بين الدولة وجهة فاس- مكناس، التجسيد الحقيقي للالتقائية في بعدها السياسي والتنموي، من خلال الالتقائية بين الدولة والجهة، ومن خلال إعمال مبدأي الالتقائية، والتنسيق في توطين المشاريع على مستوى تراب الجهة.

وبالنسبة للفرضية السادسة، التي مفادها أن تقليص التفاوتات بين جهات المملكة الإثنتى عشرة، وتحقيق تنمية شاملة، ومتوازنة، يحتم العمل على إيجاد السبل الكفيلة لتحقيق ذلك، بما يفتح آفاقا واعدة للجهات من قبيل تنزيل الميثاق الوطني للاتمركز الإداري...، هي فرضية صحيحة، ذلك أن مستويات التنمية بين الجهات تتميز بتباينها، كما سبقت الإشارة إليه، إذ، هناك جهات، ومناطق بالمغرب تعيش وضعية تنموية بعيدة عن المطلوب، وتظهر المؤشرات الجهوية فوارق شاسعة من جهة لأخرى، سواء من حيث الناتج الداخلي الإجمالي، أو الدخل حسب الفرد، أو بنمو التشغيل، أما على الصعيد الاقتصادي، فتوجد ثلاث جهات تشكل 7% من المجال الوطني، وتساهم ب 58% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي؛ الدار البيضاء- السطات، و الرباط – سلا – القنيطرة، وجهة طنجة- تطوان- الحسيمة.

وهكذا نجد أن ظاهرة الاختلال المجالي، والاقتصادي، والاجتماعي للمنظومة الجهوية، تتجسد في الاختلاف، والتفاوت بين الجهات، سواء من حيث المساحة، وعدد السكان، أو من حيث البنيات، والتجهيزات التحتية، أو من حيث الإمكانات الطبيعية التي تتوفر عليها كل جهة.

ويبقى الاهتمام بمحو الفوارق الجهوية هو أول ما خولت به الجهة، فهي منذ أن وجدت وهي تحاول القضاء على الفوارق الموجودة فيما بينها.

ورغم كل الجهود المبذولة لتحقيق تنمية متوازنة بين كل جهات المملكة، إلا أن واقع الحال يقول بوجود تفاوتات مجالية صارخة بين جهات المغرب، وداخل نفس الجهة الواحدة، كما تبين من خلال تشخيص الوضعية الاقتصادية، والاجتماعية لجهات المغرب.

فتحقيق تنمية جهوية متوازنة، ومعقولة، لا زالت تعترضها العديد من الإكراهات التي تجسد التباين، والتفاوت في التنمية بين الجهات، وتقف حجرة عثرة أمام تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة، وقد بات من الضروري إحداث آلية توازنية مالية تعيد التوزيع بين الدولة، والجماعات الترابية، وبين هذه الأخيرة بمستوياتها الثلاثة، ولكي تستطيع الجهات القيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية، بات من الضروري أن تكون عملية توزيع المهام مصحوبة بإصلاحات موازية للنظام المالي، لتشمل على الخصوص إعادة توزيع الموارد المالية بين المركز والمحيط.

وهكذا فتقييم السياسات العمومية يسمح للمقومين أن يفرضوا على الادارة التحديث، بالاضافة إلى اعتماد نظام تقييم النجاعة، ونظام المراقبة الداخلية، وكذلك المعلوميات...، كما يجب أن يساهم في بروز كفاءات رائدة من الآمرين بالصرف، والآمرين بالصرف مساعدين؛ كمسيرين إداريين فاعلين، والذين يتحملون مسؤوليات حقيقية على المستوى المركزي، والترابي.

كيفما كان الحال، لا يجب إغفال مسألة أساسية، وهي أن التقييم بطبيعته نشاط إبداعي بامتياز، يتطلب تكثيف جهود العديد من الكفاءات من أجل تجاوز التوترات القائمة ما بين الإجراءات الكمية، والحكم الكيفي، وما بين التدبير العقلاني، والنقاش الديمقراطي.

وبناء على كل ما سبق، نتقدم ببعض الاقتراحات الكفيلة بتحسين، وتعزيز تقييم السياسات العمومية، والمساعدة على ضمان تكامل، والتقائية هذه السياسات، وتقليص

التفاوتات بين مختلف جهات المملكة، بما يحقق تنمية جهوية شاملة ومتوازنة، من قبيل ما يلي:

- ✓ ضرورة تقوية، وإغناء دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، (بالنظر لطابعها التقني المعقد)، وذلك من خلال تحسيس البرلمانيين بالمقاربة التقييمية، وتمكينهم من القيام بمهام التقييم في ظرف زمني محدد، وتجاوز كل ما يعيق تقييم العمل الحكومي، والتكوين المستمر لأعضائه في استخدام المناهج التقييمية، والاستفادة من التجارب المقارنة الناجحة.
- ✓ نظرا لأهمية آلية "الهيئة الدائمة" المختصة بالتحضير لجلسات تقييم السياسات العمومية، و"الوحدة التقنية " لتقييم السياسات العمومية، كان لا بد من التنصيص عليها ضمن مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب.
- ✓ كان من الأجدر إدراج المجلس الأعلى للحسابات في نطاق الباب السابع، المتعلق بتقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس النواب، تلافيا لأي لبس، على غرار النظام الداخلي لمجلس المستشارين.
- ✓ ضرورة إيلاء الأهمية المطلوبة لتقارير التقييم، والسعي إلى إدراجها ضمن مسار اتخاذ القرار، بالشكل الذي يمكن من إطلاق، وإتمام، وتعديل، وتعليق، أو التخلي عن سياسة عمومية.
- ✓ العمل على تنفيذ التوصيات، والملاحظات الواردة في التقرير النهائي لعملية التقييم، لأن عدم تنفيذ تلك التوصيات يفرغ التقييم من محتواه، ويحوله إلى عملية لهدر المال العام.
- ✓ حتى يساهم التقييم في إغناء النقاش العمومي، فإن هذا الأمر يتوقف على تحقيق شرط تعميم الولوج، أوسع ما يمكن، لخلاصات ونتائج التقييم، ويتعزز هذا المعطى بواسطة نشر تقارير التقييم التي تجعل الجماهير على دراية بالمعلومات المتعلقة بالبرنامج، فيما يتعلق بالنتائج التي تحققت، والتي لم تتحقق، مقارنة مع الأهداف التي تم وضعها عند انطلاق البرنامج، والأسباب التي كانت وراء ذلك، وهو ما يعد نوعا

من تقديم الحساب حول الكيفية التي تم من خلالها تنفيذ سياسة عمومية، مما يحقق مبدأ الشفافية في التدبير.

- ✓ يجب تمكين اللجان البرلمانية من تقييم السياسات العمومية إلى جانب الرقابة، وذلك بالتنصيص على اختصاص لحان تقصي الحقائق ذات الطبيعة المؤقتة في التقييم، والتي تتشكل في إطار مواضيع خاصة، واستثنائية على غرار الدستور الفرنسي.
- ✓ حتى تتم عملية تقديم المساعدة من طرف الأجهزة العليا للرقابة للبرلمان في أحسن الظروف، وتحقق الغاية منها، يجب أن يكون هناك تبادل منتظم للوثائق، والمعلومات المالية، والمحاسبية بينهما، فقد يطلب البرلمان في التجارب المقارنة، أو أي لجنة من لجانه، بيانات وتقارير من المؤسسات العليا للرقابة، بل، قد يتعدى الأمر ذلك، ليشمل مختلف المراسلات بينهما وبين الادارة.

لنجاح المقارنة التشاركية، يجب أن تكون عملية الإشراك والمشاركة، عملية وفعلية على مستوى جميع مراحل القرار التنموي، وليس مجرد مشاركة صورية وشكلية، لا تأخذ مطالب المجتمع المدني المعني محمل الجد، لكونه شريكا بناء في بلورة وتقييم السياسات العمومية، والمشاريع التنموية، والاقتراحات التشريعية.

- ✓ يجب ضرورة فتح وتعزيز قنوات التواصل، والتعاون بين البرلمان، والمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية، وتظافر الجهود لإيصال صوت المواطن في العمق الترابي، إلى المؤسسات، لأن المواطن هو المؤهل للتعبير عن الوقع التنموي للسياسات العمومية على حياته اليومية، ومن تم، لا بد من إيجاد آلية تستثمر مطالب المواطنات والمواطنين، ودرجة الرضا لديهم اتجاه ظروف عيشهم في عملية التقييم المؤسساتي للسياسات العمومية.
- ✓ يجب العمل على تجاوز إشكالية تمويل البرامج التنموية الجهوية، الذي لا زال يعتبر كأكبر تحد، يحد من تفعيل الالتقائية، نظرا لما تكتسيه وسائل تمويل الجهات من أهمية بالغة للنهوض بمسؤولياتها.

- ✓ يجب إعادة النظر في معايير توزيع حصص الجهات من الضريبة على الدخل، والضريبة على الشركات التي لا تقلص من التفاوتات بين الجهات، بقدر ما تكرس الاختلالات الموجودة، وكذلك، النسب المرتبطة بها، اقتداء بالتجربة السويسرية والألمانية، كما سبقت الإشارة إليهما.

كما يجب ربط توزيع موارد صندوق التضامن بين الجهات بمشاريع استثمارية مقترحة، تكون على شاكلة دفتر تحملات، خاصة بالجهة المستفيدة من موارد الصندوق، كما هو الشأن بالنسبة لصندوق الموازنة في النظام الاسباني مثلا، الذي يعمل على تصحيح الإختلالات الاقتصادية عن طريق الاستثمارات، وليس الاكتفاء بتوزيع الموارد، كما نص عليه القانون التنظيمي للجهات بالمغرب، وتنزيل وتفعيل ميثاق اللا تمركز الإداري، واعتماد آليات التسويق الترابي، ثم الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية، وتوجيهها نحو الأداء، واعتماد مناهج التدبير الحديث.

- ✓ نطالب بوضع شروط قصد توفر مؤهلات علمية في المترشحين، قصد الوصول إلى تدبير ناجح للسياسات العمومية الترابية، في ظل الحديث عن الجودة، والمردودية، والإدارة الإلكترونية، ثم التواصل، فشرط التعليم، والكفاءة لا يمس بمبادئ الديمقراطية.
- ✓ لتحقيق تنمية جهوية شاملة ومتوازنة، يجب اعتماد آليات ووسائل، وقواعد حديثة إلى جانب آلية تقييم السياسات العمومية الترابية الجهوية، مع ضرورة تحديث الادارة الجهوية، وتأهيل العنصر البشري، وتوجيهه نحو الأداء.
- ✓ ضرورة تجويد طرق عمل المراكز الجهوية للاستثمار (رقابة التدبير، ورقمنة مساطر العمل، والتدبير المرتكز على الأهداف،، والتتبع العرضاني للأنشطة...) فهي من أهم التحديات التي ستمكنها من ممارسة مهامها بفعالية ونجاعة، من أجل النهوض بالاستثمارات الجهوية، وجعلها قاطرة للتنمية .
- ✓ ضرورة إحداث مجلس اقتصادي، واجتماعي، وبيئي جهوي، لأن من شأن إحداث مثل هذه المؤسسة، أن يمكن الجهة من امتلاك إحدى هيئات الحكامة التنموية، وذلك،

من أجل تحقيق ديمقراطية تشاركية فعلية، ستجعل الجهات ببلادنا تضمن حق انخراط المواطنين، والمواطنات، والجمعيات في تدبير المجال الترابي، وتعزيز ثقافة الاستشارة الضرورية للانتقال إلى حقل تحديث التدبير العمومي.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية

المؤلفات:

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت 1983.
- إبراهيم الزياني، دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، دار القلم ،أكتوبر 2000 .
- أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى،2002.
- أحمد أبو دية، "دور وسائل الإعلام في دعم أنظمة المساءلة و الرقابة و المحاسبة في الأقطار العربية"، ضمن ندوة "المساءلة و المحاسبة، تشريعاتها و آلياتها في الأقطار العربية"، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع الدار العربية للعلوم ناشرون، بيروت-لبنان، الطبعة الأولى 2007.
- أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري - قراءات متقاطعة -، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الأمنية، الرباط، ط 1، 2019 .
- أحمد بوسيدي، الأسس الدستورية للجماعات الترابية، أعمال الندوة الدولية تحت موضوع، الدستور المغربي 2011: مستجدات وآفاق، الطبعة الأولى2011 .
- أحميد وش مدني : المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية و تطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى، 2003.
- إدريس هواري، البراد يم و السلطة وجهة "نظر يفوت"، مجلة مدارات فلسفية، العدد 16، 2008.
- أمال المشرفي، القانون الدستوري للجماعات الترابية ـ دراسة مقارنة ـ أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون، المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين الخارجيين يومي 17-18 أبريل 2015، مطبعة المعارف الجديدة / الرباط 2015 .

- امحمد الإدريسي، "الأركان الأساسية للتدبير"، أكتوبر 2004، (عدم ذكر دار النشر والطبع).
- أنور أحمد أرسلان، المشروعية و الرقابة القضائية، دار النهضة العربية، 1997.
- إيان كريب، "النظرية الاجتماعية من بارسونز إلى هابر ماس"، ترجمة محمد حسين غلوم، سلسلة عالم المعرفة العدد 244، نيسان 1999.
- بيير ميلر، السياسات العمومية، ترجمة: عبد المالك إحزرير،مطبعة مكتبة سجلماسة،مكناس، الطبعة الأولى، 2018 .
- ثامر كامل محمد الخزرجى، " النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة،دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة " دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان الأردن، الطبعة الأولى 2004.
- جمال خلوق، التدبير الترابي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية، مكتبة الرشاد ـ سطات ، فبراير 2009،
- حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2011 .
- حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، العدد 92، الطبعة الأولى 2012.
- خالد صديق، مؤسسة الوالي والعامل، بين سياستي اللاتمركز واللامركزية على ضوء البحث الأكاديمي، مطبعة الأمنية، 2018 .
- ديفيد بيتام : "البرلمان و الديمقراطية في القرن الحادي و العشرين : دليل للممارسة الجيدة" الاتحاد البرلماني الدولي، بيروت، لبنان، 2006 .
- رشيد عدنان، التدبير التعاقدي من خلال ميثاق اللاتمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرابط، الطبعة الأولى 2019

- رشيد البوني، تقييم السياسات العمومية في المجال الاجتماعي: قطاع التعليم نموذجا، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي إسماعيل مكناس، سلسلة : أبحاث ودراسات، العدد 20، 2021.
- سعيد جفري، رجل السلطة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2014.
- سعيد حفري، التنظيم الإداري بالمغرب، الإدارة المركزية، الإدارة المحلية، طباعة التيسير، الطبعة الأولى، البيضاء 2006.
- سعيد حفري، الحكامة وأخواتها، مقاربة في المفهوم وطموح التوجه المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011 .
- الشريف الغيوبي، نجاح التجربة الجهوية مرهون بالتوافق بين الرئيس والوالي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، مطبعة الكرامة، الرباط، أكتوبر 2017 .
- عادل تميم، الجهوية المتقدمة، بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة، مطبعة مؤسسة إفزارن للطباعة بطنجة، الطبعة الأولى، 2017.
- عادل طبطبائي، الأسئلة البرلمانية، نشأتها، وظائفها، مجلة الحقوق الكويت، الطبعة الأولى 1987.
- عبد الإله سطي، صناعة القرار السياسي – بحث في المؤسسة و المؤسساتية بالنظام السياسي بالمغرب، سلسلة دراسات و أبحاث، مجلة القضاء المدني، دار نشر المعرفة، الرباط، طبعة 2017.
- عبد الإله فونتير، "العمل التشريعي بالمغرب"، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية – دراسة تأصيلية و تطبيقية – الجزء الثاني، المرجعية الدستورية و مضامين الوظيفة التشريعية، سلسلة دراسات و أبحاث جامعية – 3، 2002.
- عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب - دراسة مقارنة -، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 20020.

- عبد العزيز أشرقي، الجماعات الترابية، آفاق المستقبلية وتحديات التنمية المستدامة، الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات المحلية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، الطبعة الأولى 2016 .
- عبد الغني الشاوي، الديمقراطية التشاركية في التسيير المحلي، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12،مطبعة الكرامة، الرباط،
- عبد الغني بامو، دور المحاكم المالية في تقييم منجزات السياسات العمومية بالمغرب: برامج ومشاريع الأشخاص العامة، دراسة في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، مطبعة قرطبة، حي السلام اكادير، الطبعة الأولى 2017.
- عبد الكريم غريب "منهج البحث العلمي في علوم التربية و العلوم الإنسانية"، منشورات عالم التربية، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2012 .
- عبد الله حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، سلسلة أبحاث ودراسات، العدد الأول، مطبعة سجلماسة ، 2016 .
- عبد النبي الصاغر، "المجالس الاقتصادية و الاجتماعية: دراسة مقارنة من خلال بعض النماذج: المجالس الاقتصادية و الاجتماعية في القانون المقارن، أعمال اليوم الدراسي التي نظمته المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية بتعاون مع مؤسسة هانس سايدل الألمانية يوم 29 نونبر 2008 بالرباط، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 64، الطبعة الأولى 2009.
- عز العرب كاكاو، كوثرأمرير، الأدوار الجديدة لمجلس الجهة على ضوء الجهوية المتقدمة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جماعية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة يناير 2020 .
- علي السد جاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر ، الرباط، طبعة 1994 .

- غزلان بوعبد لي، ميثاق اللاتمركز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة يناير 2020.
- غسان قلعاوي، "رقابة الأداء"، دمشق، الطبعة الأولى 1998.
- فانسون لوميو، دراسة السياسات العامة، الفاعلون و سلطتهم، ترجمة، عبد المالك إحزرير / فريد خالد، منشورات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية مراكش، سلسلة الكتب، العدد، 36.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية – شرح و تحليل – سلسلة العمل التشريعي و الاجتهاد القضائي، طبعة 2011.
- لحبيب أمعمري، "التغيير الاجتماعي و رهانات العولمة (الجزء الأول)"، جامعة سيدي محمد بن عبد الله – كلية الآداب و العلوم الإنسانية، مركز الأبحاث و الدراسات النفسية و الاجتماعية، منشورات دار ما بعد الحداثة، الطبعة الأولى 2010.
- محمد البكوري، النموذج التنموي: الأسس النظرية الكبرى، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 23، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط،2019.
- محمد الفيومي، أصول المحاسبة في المنشأة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
- محمد اليعقوبي، المبادئ الكبرى للحكامة المحلية، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة فنون، فاس، الطبعة الأولى، 2005.
- محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، الكتب الثلاث، منشورات مكتبة دار السلام، الرباط، سنة 2011.
- محمد بوجيدة، تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية في القانون والممارسة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 78 ، الطبعة الأولى، سنة 2008 .

- محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، دون ذكر دار النشر، الطبعة الأولى لسنة 2001.
- محمد حنين، تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، الطبعة الأولى 2005.
- محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب، دراسة على ضوء القانون التنظيمي للمالية، 2015، مطبعة النجاح الجديدة، (CTP)- الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2017.
- المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات؟ السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، الطبعة الأولى، 2011 .
- منصور ميلا يسوف، مبادئ المالية العامة، الجامعة المفتوحة ، مطبعة الانتصار ،1994.
- منية بنلمليح ، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، مطبعة الكرامة، الرباط أكتوبر 2017 .
- المهدي بنمير، الحكامة المحلية بالمغرب، وسؤال التنمية البشرية، سلسلة اللامركزية والجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، الطبعة الأولى 2010 .
- المهدي متوكل، والي الجهة بين الدور المحوري والمسؤولية عن تنزيل اللاتمركز الإداري، في ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى 2019.
- نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي، ورهان التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج العربي 152، شارع الحسن الثاني، الطبعة الأولى، نونبر 2014.

- نجيب جبري، الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية و متطلبات التنمية - دراسة تحليلية و نقدية، سلسلة المعارف القانونية و القضائية"، دار نشر المعرفة – الرباط، الطبعة الأولى 2012.
- الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000.
- هشام مليح، إصلاح التنظيم الجهوي والترابي بالمغرب، على ضوء مستجدات الدستور الجديد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 20، مطبعة طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، 2013 .
- يونس سلامة، الشراكة القطاع العام - القطاع الخاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، سلسلة مغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الرابع، مطبعة طوب بريس، الطبعة الأولى 2011 .

***- المقالات**

- إبراهيم أحمد، البعد الجهوي والمحلي في التخطيط بالمغرب، مجلة دفاتر التخطيط، العدد6، يناير - فبراير، 2006.
- إبراهيم الزياني، نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17-18 .
- أحمد إد علي، الاختصاص المالي للبرلمان المغربي بين منطق السياسة و منطق الخبرة، المجلة المغربية لعلم السياسة، عدد مزدوج : 3 و 4 / نونبر 2015.
- أحمد بن عبد الله الهاشم "قواعد إعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية" مجلة الرقابة المالية، عدد 47، دجنبر 2005، مجلة سنوية تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة .
- أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات و البرلمان: أية علاقة على ضوء الوثيقة الدستورية و التجارب المقارنة؟ المجلة المغربية للتدقيق و التنمية عدد 37، سنة 2014.

- أحمد حاسون، مستجدات محاسبة الدولة على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية دراسة مقارنة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي/ يناير 2016.
- إدريس جردان، الضوابط القانونية لنموذج الحكم الذاتي والجهوية الموسعة، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، عدد خاص حول الجهوية المتقدمة بالمغرب.
- إدريس لكريني، "ملاحظات على هامش إصدار تقرير المجلس الأعلى للحسابات" جريدة المساء، العدد 678، 24 نونبر 2008.
- بخنوش عبد الكريم، دعم التركيز الإداري بين العمالة والإقليم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 52، 2006.
- توفيق منصوري، التدقيق والاستشارة،نحو منهج بنيوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية،المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج، 2-3، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017.
- جميلة دليمي، إصلاح القانون التنظيمي للمالية مدخل لترسيخ الحكامة الجيدة، إصلاح القانون التنظيمي بتقديم رؤية جديدة مع رصد التنظيم التشريعي للقوانين المالية وكذا التقارير ذات الصلة، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد6، 2013.
- حميد أبولاس، التجربة الجهوية بالمغرب وإمكانية الإصلاح على ضوء الحكم الذاتي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،عدد مزدوج 87-88 ،2009.
- دور وزارة الاقتصاد والمالية في مواكبة التنمية الجهوية، مجلة المالية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 25 يناير 2015.
- رشيد بن المختار بن عبد الله، تنمية الجهات بواسطة المعرفة والتكنولوجيا تحد جديد من إنتاج الثروة والتشغيل من خلال استغلال الخصوصيات الترابية، في الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقاولة، تجارب دولية مقارنة، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، طبعة سنة 2012 .
- رشيد عدنان، نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة مسالك، عدد 12-18 سنة 2011 .

- زياني إبراهيم، نظام اللاتمركز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة، مجلة مسالك، عدد مزدوج 17-18 ، 2011.
- سهيل المعطي، "المراقبة المالية البرلمانية"، المجلة المغربية للتدقيق و الاستشارة و التنمية، عدد مزدوج 8-9، 1998.
- طارق لباخ، البعد الجهوي في القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015 مطبعة يزناسن، سلا.
- عادل تميم، قراءة قانونية حول صندوق التأهيل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات، على ضوء القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 134-135، ماي ـ غشت 2017.
- عبد الجبارعراش، الإختلالات المجالية والسوسيو اقتصادية وحكامة الجهوية، في اليوم الدراسي، حول الجهوية الموسعة تحت عنوان، الإختلالات المجالية والاقتصادية وتحديات الجهوية الموسعة، الذي نظمه حزب الأصالة والمعاصرة إلى جانب المكتب التنفيذي الجهوي لجهة الشاوية – ورديغة، سطات، 11 فبراير 2010.
- عبد الحافظ أدمينو، التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية، وترسيخ التدبير اللاتمركز، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي ـ يونيو2018.
- عبد الحميد عواد، التنمية البشرية: المغرب في التراتبية الدولية، المؤشرات وقياسها، الآليات المعتمدة، دراسات تكريما للأستاذ محمد جلال السعيد، الجزء الثالث، دراسات في القانون والاقتصاد والسياسة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، أكدال، 2007.
- عبد الحميد عواد، قانون المالية 2006 ومستلزمات إصلاح الإطار ألمحاسباتي والميزانياتي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 21، شتنبر 2005.
- عبد الغني اعبيزة، "التطور الدستوري لوسائل الرقابة البرلمانية بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 115، مارس، أبريل 2014.

- عبد الغني الشاوي، الجهة مجال لتطبيق الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد خاص، رقم 71، 2011، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- عبد الله حارسي، اللامركزية الإدارية بالمغرب، مشاريع الإصلاح ومتطلبات التنمية، أعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية، بوم 21 يوليوز 2001.
- عبد المجيد العموري بوعزة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تركيب العلاقة مع المقاولة والنقابة والجمعية، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، مطبعة طوب بريس، الرباط، السنة 2010.
- عبد النبي أضريف، صدقية الميزانية على ضوء القانون التنظيمي لمالية الجديد، دفاتر الحكامة، العدد 02، دجنبر 2015.
- عزالعرب العناتي، الجهوية المتقدمة بين متطلبات البناء والمشروع الترابي المندمج، ومقومات التماسك الاجتماعي القوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مارس ـ أبريل 2014.
- عصام القرني، السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزناسن، سلا، العدد 02، دجنبر2015.
- عماد أبركان، الولاة والعمال في النموذج المغربي للإدارة المحلية، وسؤال الحكامة الترابية، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 32/31، السنة 2015.
- محسن فتحي عبد الصبور " إعداد التقارير الرقابية وفق معايير منظمة الأنتوساي "، مجلة الرقابة المالية، عدد 53، دجنبر2008 ، مجلة نصف سنوية تصدرها المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.
- محمد الخمليشي، إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية، على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسة، مطبعة الكرامة – الرباط، العدد 12 أكتوبر 2017.

- محمد الشطون، إشكالية تقوية الرقابة البرلمانية على المالية العامة في الدستور المغربي الجديد، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 25 يناير 2015.
- محمد الغالي، الحسن الرشدي، الموازنة الجبائية وتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نونبر ـ دجنبر 2017.
- محمد الغالي، سياسية القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع، عدد 53 سنة 2006 .
- محمد اليعقوبي، الجهوية المتقدمة على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، السنة 2015.
- محمد أولاد الحاج، الجهة والجهوية المتقدمة، مقارنة بين القانون رقم 47.96 والقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14،
- محمد براو، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب: أية متطلبات في سياق المراقبة الديمقراطية للحكامة؟ المجلة المغربية للتدقيق و التنمية، عدد 37، سنة 2014 .
- محمد بوجيدة، إشكالية تحديد وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية وتأثيرها على التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 16، السنة 1998.
- محمد بوكطب، نور الدين الحجاجي، السياسات العمومية اللامركزية واللاتمركز: الميدان والوسيلة، مجلة العلوم السياسية، العدد1، شتاء ـ ربيع 2016.
- مرنيش زينب، الحكامة المؤسساتية في تدبير السياسات العمومية ورهان النموذج التنموي: مساهمة علمية في النقاش العمومي حول النموذج التنموي البديل، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار النشر للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط. طبعة يناير 2020 .
- المصطفى القاسمي، الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة، مجلة مسالك، العدد 15-16، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2011 .

- مقال حول المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية بالمجلة المالية: الملحق العربي، تصدر عن وزارة المالية والخوصصة بالمغرب، العدد 4 يونيو 2006.
- منية بنلمليح، الجهوية المتقدمة ورهانات التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد71، 2011.
- نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 104 ماي - يونيو2012.
- نجية العماري، البرمجة المتعددة في القانون التنظيمي للمالية الجديد، دفاتر الحكامة، العدد2، دجنبر 2015.
- هشام مليح، تجربة الجهوية الموسعة بفرنسا، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 6، مطبعة الرشاد – سطات.
- وزارة الاقتصاد والمالية، التفاوتات الاجتماعية والجهوية: مفاتيح للفهم ورهانات وأجوبة السياسات العمومية، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد 35، غشت 2019 .
- محمد براو، مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، 2 غشت 2018، على الرابط:
- *https://m.hespress.com*

*- الأطروحات والرسائل

الأطروحات

- أحميدوش مدني، "المجلس الأعلى و المجالس الجهوية للحسابات، التشكيل والاختصاصات، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، أكدال – الرباط، الموسم الجامعي 2001 – 2002.
- رشيد قاعدة، المحاكم المالية و تحديث التدبير العمومي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس – الرباط، كلية العلوم القانون و الاقتصادية والاجتماعية – السويسي، السنة الجامعية 2017/2016.

- طارق لباخ، إصلاح الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه كلية الحقوق بسلا، السنة لدراسية 2015/2014.
- عبد الجليل عمرانة، مؤسسة العامل بين تثبيت سياسة عدم التركيز وتفعيل مسار اللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2008-2009.
- عبد الواحد العسلي، دور الخازن المكلف بالأداء في مراقبة المؤسسات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الدراسية 2013-2014.
- علي مزون، نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للآمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، ظهر المهراز، فاس، 2015-2016.
- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2014-2015.
- عيسى عيسى، المراقبة الإدارية على تنفيذ الميزانية العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية، 2005، 2004
- فاطمة الزهراء هيرات، دور البرلمان في صنع السياسات المالية – دراسة مقارنة – أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية، بسلا، السنة الجامعية 2012-2013.
- فاطمة عطراوي، الرقابة على المالية العمومية بالمغرب بين التقنين و التفعيل، أطروحة لنيل الدكتوراه، وحدة البحث و التكوين المالية العمومية، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2004، 2005.

- فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي وديناميةالمجال، أطروحة لنيل الدكتوراه تخصص قانون عام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2016-2015.
- فريزة أشهبار، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل لدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال- الرباط، 2010-2011.
- فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات اللاممركزة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، 2017-2018.
- مبعوث عبد الواحد، التنمية الجهوية بين عدم التركيز واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه، في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية، 1999-2000.
- محمد أهل بوبكر، رجل السلطة ورهان الحكامة الترابية في المغرب، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق الدار البيضاء، السنة الجامعية 2011-2012.
- محمد حيمود، إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقاربة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية، الدار البيضاء، الموسم الجامعي، 2001 – 200.
- محمد سلكي، التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2012-،2013 .
- مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة المحلية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، وحدة البحث في علم السياسة والقانون الدستوري، السنة الجامعية، 2012-2013 .

- ميلود إبراهيمي، السياسات العمومية القطاعية الترابية – التطهير السائل في الجماعات الحضرية الكبرى نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق قانون عام، السنة الجامعية 2014-2015.
- نوال الهناوي : "التدبير العمومي الجديد" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال الرباط 2002-2003.
- نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكدال- الرباط، 2008/2007.

الرسائل

- الأخضر سعيد، التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية - حالة جماعة المحمدية -، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1998-1999.
- أسرموح عبد الله، الصعوبات التي تواجه التخطيط العمراني بالمغرب، بحيث نيل دبلوم الدراسات العليا في القانون، كلية الحقوق أكدال، السنة الجامعية 2003-2004.
- بوزكري زهير، الإدارة الجهوية في أفق الجهوية الموسعة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية، 2010-2011.
- البونان إبراهيم، التخطيط الحضري ورهان التنمية العمرانية، دراسة حالة مدينة بني ملال، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق كلية الحقوق أكدال، الرباط، السنة الجامعية، 2002-2003.
- ثورية العمري، " رهانات و آفاق الرقابة على الأموال العامة بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، الرباط، أكدال، 2003.
- عادل تميم، إشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة، ورهان التوازن في المغرب على ضوء الجهوية الموسعة، دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون

العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2009/2008.

- عائشة رحيم، التدبير الجديد للميزانية المرتكز على النتائج بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعقمة في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2007-2008.

- فوزي الشافعي مؤسسة رئيس الجهة في ضوء الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل شهادة الماستر، القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق، جامعة القاضي عياض مراكش، 2016-2015.

- مجيدي محمد، الجهة بالمغرب، البنية ووسائل العمل - دراسة مقارنة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 1997-1998 .

- محمد أهل بوبكر، رجل السلطة في المغرب بين الهاجس الأمني والبعد التنموي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانونالعام، كلية الحقوق جامعة الحسن الثاني، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003.

***-النصوص القانونية:**

ـ الدستور

-الدستور المغربي، الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 111.91 صادر في 27 شعبان (29 يوليو 2011) ج.ر، عدد 5964، يوليو 2011.

- القوانين التنظيمية

- القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.124 في 3 شوال 1435 (31 يوليو 2014).

- القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.98.138 في 7 شعبان 1419 (26 نوفمبر 1998)،الجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 3 دجنبر 1998.

- القانون التنظيمي رقم 130.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 في 14 شعبان 1436 (2 يونيو 2015) لقانون المالية.
- القانون التنظيمي رقم 59.11 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نوفمبر2011، ج. ر 5997 مكرر، بتاريخ 22 نوفمبر 2011 ، المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) المتعلق بالعمالات والأقاليم .
- القانون التنظيمي رقم 113.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)المتعلق بالجماعات.

- القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) ج ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015) المتعلق بالجهات.

- **القوانين العادية**

- القانون رقم 47.96 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-97-1 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) المتعلق بتنظيم الجهات .

- القانون رقم 13- 31 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادى 1439(22 فبراير 2018) المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات .
- الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج. ر عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976.
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، ج. ر،عدد 5058، بتاريخ نوفمبر 2002، ص، 3468، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.8.153 بتاريخ 18 فبراير 2009، ج. ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2003.

- قانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 09-14-1 في 4 جمادى الأولى 1435 (مارس 2014).
- القانون رقم 18-47 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18 في 13 فبراير 2019 .

- المراسيم

- مرسوم 2.07.995 صادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات و تنظيم وزارة المالية
- مرسوم رقم 2.15.426 الصادر في 28 رمضان 1436(15يوليو 2015) المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (16يوليوز 2015).
- المرسوم الملكي 66.331 الصادر في 10 محرم 1387 موافق 21 أبريل 1967 لتطبيق القانون التنظيمي للمالية المتعلقة بتقديم قوانين المالية.
- مرسوم رقم 618-17-2 صادر في 18 ربيع الأخر 1440 (ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري .
- مرسوم رقم 2.16.299 صادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده .
- المرسوم رقم 2.16.300 صادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه، وآليات الحوار والتشاور لإعداده
- مرسوم رقم 2.16.301 صادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبع وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده .
- مرسوم رقم 2.15.234 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) يتعلق بالمصادقة على الأرقام المحددة بها عدد السكان القانونيين للمملكة، الجريدة الرسمية عدد 6354، بتاريخ 4 رجب 1436 (23 أبريل 2015).

- مرسوم رقم 2.15.997 صادر في 18 ربيع الأول 1437 (30 دجنبر 2015) بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6431 بتاريخ 7 ربيع الآخر 1437 (18 يناير2018)
- -مرسوم رقم 2.19.40 صادر بتاريخ 17 من جمادى الأولى 1140 (24 يناير2019)، بتحديد نموذج التصميم المديري المرجعي للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 6746 مكرر، 25 يناير 2019.

القرارات والأحكام

قرار رقم 2012/829 مؤرخ في 4 فبراير 2012، ملف عدد 2012/1356، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة

http://www.conseil-constitutionnel:

الدوريات

- دورية للوزير الأول الفرنسي بتاريخ 28 دجنبر 1998 الموجهة إلى الوزراء و كتاب الدولة بشأن تقييم السياسات العمومية

الدلائل

- دليل إصلاح الميزانية: من إصدار وزارة المالية والخوصصة بالمغرب، 2005.
- دليل إصلاح الميزانية، من إصدار وزارة المالية والخوصصة بالمغرب، 2005 *www.pnd.gov.ma*
- دليل التعاون والشراكة للجماعات الترابية، يناير 2011، البوابة الوطنية للجماعات الترابية،
- دليل تحليل السياسات العامة، دعم أعمال البرلمان المغربي، دليل منجز من طرف مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية / المغرب، 2006

التقارير

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2008 .
- التقرر السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2016-2017.

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، السياحة بالمغرب، 27 غشت 2018.
- خلاصات تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم أداء المراكز الجهوية للاستثمار الذي توصل به الملك محمد السادس، شهر دجنبر 2017، طالع نص بلاغ الديوان الملكي، 11 دجنبر 2017، البوابة الوطنية لوزارة الثقافة والاتصال ـ قطاع الاتصال ـ جريدة الصباح، 20 أكتوبر 2017 .
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول الجبايات المحلية الصادر في ماي 2015.
- تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات، تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني، والمؤسساتي، الآليات والموارد، والاختصاصات، أكتوبر 2023، منشور بتاريخ 29 نونبر 2023.
- تقرير 50 سنة من الاستقلال وأفاق 2025.(المغرب الممكن، 50 سنة من التنمية البشرية، وآفاق 2025 ،أطلس بياني لمؤشرات التنمية بالمغرب، خلال خمسين سنة.www.geopratique.com

- التقرير التقييمي حول قوة أداء المشاريع: برنامج تقويم القطاع المالي وبرنامج تنمية الادخار المؤسساتي، 2005.
- التقرير حول وضعية وأفاق نظام التربية والتكوين، المجلس الأعلى للتعليم

- التقرير حول نجاعة الأداء في تسيير المالية العمومية، بشراكة مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2009.
- تقرير حول إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية، بمناسبة اليوم الدراسي بمجلس النواب بتاريخ 12 يونيو 2012، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية، ملحق مجلة الحقوق، العدد السادس

- تقرير بنك المغرب على السنة المالية 1989
- تقرير النوع الاجتماعي، المرفق بقانون المالية 2006- وزارة المالية والخوصصة، ص، 131-134.
- التقرير التركيبي حول ، المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، أبريل 2014،
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22.
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2017.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الموضوع الخاص للتقرير السنوي 2017، الفوارق الاجتماعية والمجالية.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2018.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " توزيع الاستثمار العمومي في أفق الجهوية المتقدمة، ودور المراكز الجهوية للاستثمار في إعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي، وتعزيز الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال على الصعيد الجهوي "، الإحالة رقم 17-5015.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " تدبير تنمية الكفاءات البشرية ": رافعة أساسية لنجاح الجهوية المتقدمة، الإحالة الذاتية 2013 – 11.
- تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2018، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.
- تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث، الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- حسن طارق، الحالة الاجتماعية 2009-2010، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة التقارير2، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2010
- استراتيجيات التعاون بين وزارة الصحة ومنظمة الصحة العالمية للفترة ما بين 2017-2020.

- تقرير عن مرحلة التشخيص الترابي لجهة فاس ـ مكناس، سنة 2017.
- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث.
- مجلة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التقرير السنوي الأول الذي أعده المرصد الوطني للتنمية البشرية" ONDH ",

الندوات والأيام الدراسية

- إبراهيم كومغار، آفاق الإصلاح الجهوي بالمغرب من خلال إشكالية النخب السياسية الجهوية في الدول المغاربية، أية آفاق، أشغال الأيام المغاربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين، أيام 26-27 أبريل 2013، مطبعة المعارف، الرباط، 2014،
- أشغال المناظرة الوطنية المنظمة من لدن كتابة الدولة المكلفة بالبريد وتقنيات الاتصال والإعلام، الرباط 23 أبريل 2011.
- أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته مؤسسة علال الفاسي، والمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حول موضوع النظام الجهوي بالمغرب، واقع وآفاق، بتاريخ 26 فبراير 2005، منشورات، م. م. ن. م. س، عدد خاص، السنة الرابعة 2005.
- أعمال المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري، المنظمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يومي 8-7، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.
- السيد مصطفى الخلفي الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الناطق الرسمي باسم الحكومة خلال تدخله في ندوة: المجتمع المدني والنموذج التنموي، المنظمة بتاريخ 24 يناير 2018 بمراكش.
- عز الدين الماحي، اقتناء الأراضي بالتراضي كأداة لإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية والمدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية جليز، تحت عنوان " تدبير الأملاك

الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية "، في 9 يناير 2001، مطبعة دار وليلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى 2003.

- كلمة للخازن العام للمملكة، السيد نور الدين بنسودة، في ندوة نظمت يوم السبت بالرباط بتاريخ 8 يونيو 2019، تحت عنوان صدقية الميزانيات والحسابات العامة شرط ضروري ولكنه غير كاف لتدبير المالية العمومية، انظر:

www.https//hadatcom.com

المراجع باللغة الفرنسية :

Ouvrages :

- Abdelhak Azzouzi , André Cabanis, le néo-constitutionalisme Marocain à l'épreuve du printemps arabes , L'harmattan,Paris, 2011.

- *Ali Sedjari , « La fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion ? in la ravanche des Territoires-sous la direction-Ali sedjari, Edition L'harmattan-Great, Rabat, 1997.*
- *Maurice Hauriou, précis de droit administratif et droit public, Editeur : Dalloz, Collection, Bibliothèque Dalloz, 12 édition, Parution. 28 / 11/2002.*
- *Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », Ed la découverte 2001,*
- *Bernard Perret, « l'évaluation des politiques publiques », Edition la découverte & Syros, 2001.*
- *Biatrice et Francis Grand Guillet, « l'essentiel de gestion », 3ème Edition, Gualino Lextenso Edition, Paris 2008.*
- *Didier Menonville Raffegaen, Jean Raffegeau et Pierre dufils, : « l'audit financier » Edition SAFIR, Casablanca, 1996.*
- *Driss Khoudry, « le contrôle des finances publiques au Maroc », Ed, Ediprim, 1992,*

- *Eric Péchillon, les finances publiques en 15 leçons, paris, Ed Ellipses, collection, concours administratifs, sous- collection : Les mémentos, 2 édition actualisée, 2009.*
- *François Labie, « Finances locales, édition Dalloz, 1995.*
- *Gaëlle Baron, « évaluation, participation, apprentissage dans l'action publique, étude de l'évaluation d'un programme européen », Ed L'Harmattan, 2000.*
- *Gil Desmoulin, «finances publiques de L'Etat », éd vuibert, Paris,2008.*
- *Gremont lise, mutation dans les collectivités territoriales, éditions, l'harmattan, 2014.*
- *Hansjorg Blochliger et claire charbit, « péréquation financière », revue économique de L'OCDE 2018/1, n° 44, éd de l'OCDE.*
- *Jacques Chevalier, « science administrative », 3ème Edition refondue, PUF, février 2002.*
- *Jean- Claude Thoenig, « l'analyse des politiques publiques, in, « les politiques public traité de science politique publie sous la direction de madeleine. Grawitz et Jean Leca, PUF, 1985*
- *Jean-Pierre Gandin, « l'action publique sociologie et politique », presse de sciences politiques,Ed Dalloz, 2004.*
- *Jean-Pierre Nioche, « l'évaluation des politiques publiques en France»,in .P Nioche et robert Poinsard, «L' évaluation des politiques publiques » Ed Economica, Paris 1984.*
- *Driss Khoudry, « gouvernance, finances publiques et management intégré », Edition Maghrébines, 2000.*
- *Driss Khoudry, « La contrôle des finances publiques au Maroc », Ed, Ediprim, 1992*

- *L. Reboud, « le problème de l'optimum dimensionnel de la région, et les finances régionales, colloque S/D Luc, Saïd J, éd économica, paris, 1992.*
- *Lionel Collins, Gérard valin, Audit et contrôle interne : principes objectifs et pratiques, 2 éd,1979 .*
- *Magnet Jacques, « Elément de comptabilité »5° éd, L.G.D.J, Paris, 2001 .*
- *Marc Leroy, sociologie des finances publiques, paris, la découverte, 2007.*
- *Michael J. Spackman, « l'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni », in : l'évaluation des politiques publiques, Editeur : Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, Ed économica, Paris 1984.*
- *Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean- Pierre Lassale, finances publiques, 10 e édition, .LG.D.J, paris, 2010.*
- *Michel Rasera, « La démocratie locale, Paris, L.G.D.J ? 2002.*
- *Mohamad harakat, « les finances publiques a les preuves de la transparence et de la performance », publier avec le concours de la fondations Hans-Seidel d' Allemagne, 1 ère édition, 2010.*
- *Mohammed Mesmoudi, Gouvernance participative et évaluation des politiques publiques au Maroc,REMALD 121,première édition,2018.*
- *Pierre Muller, « les politiques publiques », que sais-je ?, PUF, 1990.*
- *Poutier, jean- marie, l'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences, librairie générale de droit de jurisprudence, Paris,1978.*
- *Serge Amaud et Nicolas Boudeville, « évaluation des politiques et programmes publics », Editions de la performance, Paris, 2004.*
- *Steve Jacob et Frédéric Varone, cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en suisse et aux pays- Bas, 1970-2003.*
- *une coopération renforcée », in Etudes en l'honneur de Loïc Philip, constitution et finances publiques, économica Paris, 2003.*

- *Yves surel, « les politiques publiques comme paradigme », in : « la construction du sens dans les politiques publiques », sous la direction de Alain Faure, Gilles pollet et Philippe warrine. Ed L'Harmattan, 1995.*

Revues :

- *Abdelkrim Guiri, la réforme de la comptabilité de l'Etat, revue AlKhazina, n° 6, Août 2011.*
- *Abderazak El Hiri, « la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques au Maroc : une exigence de bonne gouvernance » REMALD, N° 82, 2013.*
- *Abdeslam Nadah, l'approche budgétaire axée sur les résultats : quelles implications pour la bonne gouvernance au Maroc ? cahier du plan, n° 18 avril- mai 2008.*
- *Alain pigeon, évaluation, démarche qualité management organisationnel : les offres et les doutes d'un commanditaire », in « citoyen, l'elu, l'expert », Ed, L'Harmattan, 2007.*
- *Ali Bouabidet Larabi Jaidi, Déconcentration et gouvernance des territoires :recommandations pour undébat,coll, modernisation de l'action publique, novembre 2007.*
- *Alix de saint- Albinl Sabine Guillaume2, « remise en cause politique et évaluation, le cas d'une politiques économique régionale » in, « le citoyen, l'elu, l'expert », Ed, L'Harmattan, 2007.*
- *Alventosa Jean- Raphael, Lefas, Patrick et Goubault, Julien, « la première certification des comptes de l'Etat, Revue Française de Finances publiques, n° 39 septembre 2207.*
- *Alventosa, Jean- Raphael, Lefas, Patrick et Goubault, Julien, « la première certification des comptes de l'Etat », RFFP, N° 99, 2007.*
- *André Roux , la libre administration des collectivités territoriales : une exception française, les cahiers de l'institut louis favoreu, n° 2 / 2013.*

- *Assou Mansour, à la sincérité des prévisions et des comptes budgétaire : une exigence démocratique, revue marocaine des finances publiques, n° 3 ,*
- *Benoitchevauchez, la logique de performance : nouvelle culture de la gestion publiques , in ALMaLiya, n° 39, septembre 2006.*
- *Bernard Zuber, « le rapport sur l'exécution des lois de finances un outil rénové pour la maitrise des finances publiques ? » Revue Française de finances publiques, N° 52, 1995.*
- *Cieutat Bernard, « les évolutions récentes de la cour des comptes », Revue Française de Finances Publiques, N° 100, novembre 2007.*
- *Collinet Jean- .François, « le bon emploi de l'argent public et la réforme de l'Etat », revue des deux mondes, janvier 2007.*
- *Delly (J.D) : « nouvelle Gestion publique, le débat n'est pas clos », revue de domaine public, 1197,*
- *Noufisa EL Mouhadidi : les fondements de la budgétaire du Genre au Maroc, RMAD, n° 25, 2008.*
- *Eric Monnier « évaluation des politiques publiques : méthodes et pratiques », in : problèmes politiques et sociaux – N° 599, la documentation française, 6 janvier 1989.*
- *Fabrice Robert ; « la rénovation des pouvoirs du parlement », RFFP ; N° 76, novembre 2001.*
- *FlipoJean - Paul et Texier Laurence, « Marketing territoriales de la pratique à la théorie », revue française du marketing, n° 13.6, 1992.*
- *Flizot Stéphanie, « les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'union européenne, LGDJ, Paris, 2003.*
- *Frédéric Varone et Steve Jacob,"Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif", in : Revue internationale de politique comparée, Vol.11, N2,2004*

- *Georg Theuerkauf , « les relations entre la cour des comptes fédérale et le parlement », RFFP, N° 59, 1997.*
- *Hanane El Amraoui, la gestion axée sur les résultats au Maroc (GAR) : une pratique réussite ou juste un acronyme commode ?, R.E.M.A.D, N°25, 2008.*
- *Henri Jacot, « Nouveau management public, nouvelle intervention citoyenne un double défi pour l'évaluation des action et politiques publiques »,in, le citoyen, l'elu, l'expert, Ed L'Harmattan, 2007*
- *Ivo Rens, « les commissions parlementaires en droit comparé », revue internationale de droit comparé. Vol. 13 N° 2, Avril 1961.*
- *Jean- Philippe Vachia, l'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier, RFFP, n° 91 septembre 2005.*
- *Jean Raynaud , la cour des compte, 3° éd, que sais-je ? PUF, Paris, 1998*
- *Jérôme Barbaroux, « la dimension pluraliste de la démarche d'évaluation des politiques, de la théorie a la pratique dans la région Rhône- Alpes, in, le citoyen, l'elu, l'expert », Ed, L'Harmattan, 2007.*
- *Mark Simmouy, la démarche de la performance dans la cadre des finances publique, R .F.F.P, n° 98 juin 2007.*
- *Migaud Didier, « les commissions de finances et la cour des comptes », Revue Française de Finances Publiques ; N° 113, 2011.*
- *Mohammed El Yaagoubie, la notion de régionalisation avancée dans des discours royaux, REMALD ? série thème actuels ? numéro spécial, 71, 2011.*
- *Mohammed Moindze, le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011.*
- *Mostapha Jari, les coures régionales des comptes en gestation : un pas vers l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, in « cours régionales des comptes et bonne gouvernance locale au Maroc », publication de la revue marocaine de l'audit et de développement (REMA), texte réunis et présentés par Mohammed harakat, n°7,2005.*

- *Mustafa Adil, démocratie participative et développement locale au Maroc, publication de REMALD collection thèmes actuels, n° 73, 2011.*
- *Ratier Jacques, contrôle et gestion dans les administrations publiques, Revue Française d'administration publique , N° 6, 1978.*
- *Mohamed Salmi, la coopération intercommunale des collectivités locales marocaines, un appui à la gestion local, REMALD ? n° 30 janvier, 2000.*
- *Séguin Philippe, « la LOLF et la cour des comptes », Revue Française de Finances publiques, N° 97, Mars 2007.*
- *Tarik Zair, la contractualisation des rapports état- collectivités locales, publication REMALD, N 96 Janvier – février, 2011.*

Thèses :

- *Mohammed ben Rahal, « les finances des collectivités locales entre les exigences de la gestion moderne et l'opportunité du contrôle efficient », thèse pour l'obtention du doctorat en droit public, université Hassan 2, Faculté des sciences juridique économiques et sociales, Ain-Choke, années universitaire 2004/2005.*
- *Nicolas (Mtyjasik), « l'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée, institutions, marché et professionnel » thèse pour le doctorat en science politique, université Montesquieu. Bordeau IV, école doctoral de science politique de bordeaux, le 3 décembre 2010.*
- *Driss Khoudry, « la problématique du contrôle budgétaire financier au Maroc », thèse de doctorat d'Etat en droit*
- *Mohamed Mesmoudi, la gouvernance publique au Maroc du contrôle des finances publiques, à l'évaluation des politiques publiques, thèse pour l'obtention du doctorat, en droit public, faculté des sciences, juridiques économiques et sociales- Fès,2016-1017.*

Mémoires :

- *Abdlaziz Lferki, élites et régionalisation : des élites locales pour une régionalisation avancé, mémoire de fin d'étude en local, université abdelmalk essaadi, faculté des sciences juridique, - Drissi lalla Souad, la gestion axée sur les résultats, mémoire de DESA en gestion des politique publiques, université Mohamed V Agdal Rabat, 2004-2005.*
- *Driss Basri, l'agent de l'autorité, Mémoire de DES, université Mohammed V, collection de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, série de Langue française, 425/imprimerie Royal, 1975.*
- *Mostafa Fahim, management et contrôle de gestion, mémoire pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur de gestion, ESCAE, Casablanca, 2000.*
- *Hajar Mansouri, « le parlement évaluation, les leçons des expériences étrangers », mémoire pour l'obtention du diplôme des études supérieurs approfondis, faculté des sciences juridiques économiques et sociales, université Mohammed V Souissi, Année universitaire 2009-2010.*

Textes des lois :

- *la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances*
- *la loi organique N° 2001-692 du 1er août 2001 relatif aux lois des finances, réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O, du 2 août 2001*
- *code des juridictions financiers, dernière modification du texte le 12 mai 2013*
- *conseil constitutionnel , Décision N° 2001- 448 DC du 25 juillet 2001, coust, 106, J.O, 2 Août 2001*
- *la loi N° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens, du parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et*

d'évaluation des politiques publiques, J.O.R.F N° 0029 du 4 février 2011, p 2250, texte N° 1

- *Décret n°2 -08-394 du 23 chaoual1429 (23 octobre 2008) portant création de l observatoire nationale des développements humain, B. O, n°5680,7 kaada 1429 (6 novembre 2008).*
- *décret n° 2015-510 du 7 mai 2015, portant charte de la déconcentration , jorf n° 0107 du 8 mai 2015.*
- *Circulation du premier ministre n° 5825/s.g, relative à l'application du décret n° 2015-510 du mai 2015, portant charte de la déconcentration - Jorf n° 0107,du mai 2015*
- *Note circulaire du ministre des finances et de la privatisation n° 1/E du 17 janvier 2005*
- *L'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique du conseil* ***économique et social.***

Colloques et séminaires :

- *Le principe de subsidiarité, acte de colloque international et maghrébines, Marrakech 29-30 octobre 2007, ministère de l'intérieur rabat*
- *Auroy Patricia, (Expertte en stratégie des territoires et consultante au CDEIF), « Marketing*
- *Territorial : la méthode CERISE REVAIT », séminaire organisé au profit des cadre du ministère*
- *de l'intérieur par l'université Al Akhawayne (Exécutive Education Centre) en partenariat avec le ministère de l'intérieur du 17 au 21 octobre 20011.*

Dictionnaires :

- *Dictionnaire des politiques publiques, sous la direction de Boussaguet, Sophie Jacquot, Pouline Ravinet, 3ème édiction, 2009.*

Rapports et documents officiels :

- *« Les informations relatives à la performance dans la procédure budgétaire étude sur 27 pays membres », O.C.D.E, 18 Mars 2004.*
- *« Meta-evaluation : a type of evaluation that aggregates for a series of evaluations, also an evaluation of an evaluation to judge its quality and / or asses the performance of the evaluations » Unfpa, glossary of terms in mouitoring evaluation and results based management, 2008*
- *Base de données de L'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, 2007/2008,*
- *Commission européenne, méthode de l'aide, lignes directrices gestion du cycle de projet, pour la mise en œuvre efficace de l'aide européenne, March 2004*
- *Document de référence de l'OCDE et de la banque mondiale sur les bonnes pratiquesémergentes,Enligné : http://www.mfdre.org/sourcebook/3rdédtion/sourcesbooks3efrench.pdf.p24*
- *Gregory Spieth, « les espaces numériques de concertation institutionnels dans l'évaluation des actions publiques locales », in : « web social mutation de la communication », sous la direction de : Florence Millerand, Serge Proulx et Julien Rueff, presse de l'université du Québec, 2010 .*
- *Guy Canquil – informations sociales – l'action sociale est-elle efficace ? N° 57, 1997, cité par : l'évaluation en 9 étapes : fiches pratiques pour l'évaluation des actions et programmes santé et social : document rédigé par le groupe évaluation de l'espace régional de santé publique, janvier 2004.*
- *Haut - commissariat au plan, carte de la pauvreté 2007,rapport mai 2010,p,7.*

- *Haut - commissariat au plan, principaux résultats de la cartographie de la pauvreté multimensionnelle 2014, paysage territorial et dynamique, 04 octobre 2017*
- *Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des affaires générales et de la gouvernance « Etude de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc : Partie I : rapport Benchmark international » décembre 2014, p, 60, Etude publier sur le site web du ministère.*
- *Mohammed Kadmiri, la classification des dépenses publiques au Maroc à travers la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire, document publié en 1995, archives du centre marocain de documentation, fiche n° 025762.*
- *PNUD, « the évaluation Policy of UNDP », document du conseil d'administration DP/2005/ 28 mai 2006 .*
- *Programme des nations unies pour le développement (PNUD), « Guide de la planification, de suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement », PNUD 2009.*
- *Rapport de banque mondiale, mars 2007*
- *Rapport de l'OCDE et de la banque mondiale sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide :harmonisation.Alignement,résultats,enligne : http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/36189278.pdf*

الفهرس

مقدمة..... 1

القسم الأول : تقييـــم السياســـات العمومية:مقاربة نظرية مؤسساتية وقانونية..... 21

الفصل الأول : دور البرلمان و المؤسسات المساعدة له في تقييم السياسات العمومية..... 24

المبحث الأول : التقييم براديكم جديد لحكامة جيدة..... 26

المطلب الأول : ماهية و أهداف التقييم..... 27

الفرع الأول : مفهوم التقييم وتمييزه عن المفاهيم المشابهة..... 27

الفقرة الأولى : مفهوم التقييم، نشأته وتطوره، أنواعه وموضوعه..... 27

أولا : مفهوم التقييم..... 27

ثانيا : نشأة التقييم وتطوره..... 31

ثالثا : أنواع التقييم وموضوعه..... 33

الفقرة الثانية : تمييز التقييم عن المفاهيم المشابهة له..... 37

أولا: التمييز بين الرقابة و التقييم..... 42

ثانيا: تمييز التقييم عن الإفتحاص..... 43

ثالثا: تمييز التقييم عن مراقبة التسيير والتتبع..... 45

الفرع الثاني : أهداف التقييم..... 47

الفقرة الأولى : الأهداف الإجرائية. 47

الفقرة الثانية : الأهداف المعيارية..... 53

أولا : المنظمة المتعلمة..... 54

ثانيا : تجديد مشروعية جهاز الدولة..... 57

المطلب الثالث : مؤشرات و منهجية التقييم..... 62

الفرع الأول : مرتكزات و مؤشرات التقييم..... 62

الفقرة الأولى : مرتكزات التقييم..... 62

أولا: المأسسة..... 64

ثانيا: الاستخدام الفعلي(تثمين التقييم)..... 67

الفقرة الثانية: مؤشرات التقييم..... 70

أولا: المؤشرات الكمية..... 71
ثانيا: المؤشرات النوعية..... 71
الفرع الثاني: منهجية التقييم..... 75
الفقرة الأولى : المنهجية المعتمدة في التقييم..... 76
الفقرة الثانية: الخطوات المتبعة في تقييم السياسات العمومية (المنهج)..... 82
المبحث الثاني : البرلمان فاعل أساسي في تقييم السياسات العمومية..... 86
المطلب الأول : الأسس القانونية لتدخل البرلمان في تقييم السياسات العمومية..... 88
الفرع الأول : الأساس الدستوري لتقييم السياسات العمومية..... 88
الفقرة الأولى : تقييم السياسات العمومية في الدساتير المقارنة..... 88
الفقرة الثانية : تقييم السياسات العمومية في الدستور المغربي لسنة 2011..... 91
الفرع الثاني : تقييم السياسات العمومية من خلال الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان..... 93
الفقرة الأولى : تقييم السياسات العمومية وفق النظام الداخلي لمجلس النواب 93
أولا: مرحلة الاقتراح و التحديد..... 94
ثانيا : مرحلة التحضير..... 94
ثالثا : مرحلة المناقشة..... 97
الفقرة الثانية : تقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس المستشارين..... 97
أولا : مرحلة الاقتراح و التحديد..... 97
ثانيا : مرحلة التحضير..... 98
ثالثا : مرحلة المناقشة..... 99
الفرع الثالث: آليات تدخل البرلمان في عملية تقييم السياسات العمومية..... 101
الفقرة الأولى : الأسئلة الشفوية : آلية لتتبع وتقييم السياسات العمومية..... 101
الفقرة الثانية : الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة..... 106
المطلب الثاني : تقييم البرلمان للسياسات العمومية في علاقته ببعض المؤسسات الدستورية 109
الفرع الأول : مساعدة المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان..... 110
الفقرة الأولى : تجليات بذل المساعدة..... 111
أولا : تقارير المجلس الأعلى للحسابات كأداة لمساعدة البرلمان على تقييم السياسات العمومية..... 112

ثانيا : إمكانية مشاركة المجلس الأعلى للحسابات في أعمال اللجان البرلمانية..... 121
الفقرة الثانية : الصعوبات المرتبطة بمهمة تقديم المساعدة للبرلمان..... 124
أولا : تقديم المجلس الأعلى للحسابات المساعدة للبرلمان وإشكالية الاستقلالية 124
ثانيا : الصعوبات والإكراهات المرتبطة بتبادل المعلومات والوثائق..... 127
الفرع الثاني : مساعدة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للبرلمان في تقييم السياسات العمومية..... 129
الفقرة الأولى : القواعد الدستورية المرجعية المتعلقة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي..... 130
أولا : الأسس الدستورية و التنظيمية للمجلس..... 130
ثانيا : القواعد الدستورية المرجعية المتعلقة بالمجلس الاقتصاديوالاجتماعي والبيئي..... 133
الفقرة الثانية : دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في دعم البرلمان لتقييم السياسات العمومية..... 135
أولا : الوظيفة الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئيفي ظل التجارب المقارنة..... 135
ثانيا : الوظيفة الاستشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالمغرب..... 139
خاتمة الفصل الأول..... 142
الفصل الثاني: المستجدات الدستورية والتنظيمية لتعزيز تقييم السياسات العمومية..... 147
المبحث الأول: إصلاح الدستور المالي الجديد: مدخل أساسي لمأسسةثقافة التقييم..... 149
المطلب الأول: تبسيط مقروئية الميزانية وتقوية شفافية المالية العمومية..... 150
الفرع الأول: تبسيط مقروئية الميزانية..... 150
الفقرة الأولى: ميزانية مترجمة للسياسات العمومية..... 151
الفقرة الثانية: تعزيز المناقشة البرلمانية لقانون مالية السنة..... 156
الفقرة الثالثة: إعادة هيكلة تبويبات الميزانية بترسيخ البعد الجهوي..... 162
الفرع الثاني: تقوية شفافية المالية العمومية..... 166
الفقرة الأولى: إدراج مبدأ صدقية الميزانية..... 167
الفقرة الثانية: إغناء المحاسبة الموازناتية بنظام للمحاسبة على أساس الاستحقاق

ومحاسبة التكاليف..... 170
الفقرة الثالثة: اعتماد البرمجة متعددة السنوات: أداة لتحقيق نجاعةوفعاليةالسياسات العمومية..... 177
المطلب الثاني: اندماج التقييم ضمن التدبير المرتكز على النتائج..... 183
الفرع الأول: مضمون التدبير المرتكز على النتائج..... 185
الفقرة الأولى: ماهية التدبير المرتكز على النتائج..... 185
أولا: تعريف التدبير المرتكز على النتائج..... 185
ثانيا: ارتباط التدبير المرتكز على النتائج بحسن الأداء..... 188
الفقرة الثانية: أهداف التدبير المرتكز على النتائج..... 192
الفرع الثاني: آليات تفعيل التدبير المرتكز على النتائج..... 196
الفقرة الأولى: إقرار شمولية الاعتمادات..... 196
الفقرة الثانية: اعتماد أسلوب التعاقد..... 201
الفقرة الثالثة: نهج أسلوب الشراكة..... 207
الفقرة الرابعة: الارتكاز على النوع الاجتماعي..... 209
المبحث الثاني: مبادئ وآليات تعزيز تقييم السياسات العمومية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية..... 215
المطلب الأول: إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والجهات وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى..... 216
الفرع الأول: المبادئ الدستورية والقانونية لتوزيع الاختصاصات..... 218
الفقرة الأولى: اعتماد مبدأ التفريع لتوزيع الاختصاصات..... 218
الفقرة الثانية: مبدأ التدبير الحر لممارسة الاختصاصات..... 221
الفرع الثاني: اللاتمركز الإداري وتعزيز الجهوية واللامركزية..... 226
الفقرة الأولى: مستجدات دستور 2011 في مجال اللاتمركز..... 229
أولا: تقوية دور الولاة والعمال في مجال اللاتركيز..... 231
ثانيا: الارتقاء بوضعية مندوبيات الوزارات على المستوى الترابي..... 233
الفقرة الثانية: مستجدات الميثاق الوطني للاتمركز الإداري..... 234
المطلب الثاني: الأدوات الجديدة للديمقراطية المحلية لتدعيم تقييمالسياسات العمومية..... 237

الفرع الأول: الآليات الدستورية لصالح الديمقراطية المحلية..... 239
الفقرة الأولى: برنامج التنمية الجهوية، أداة لتوطين السياسات العمومية..... 239
الفقرة الثانية: أشكال التعاون والشراكة داخل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية... 244
الفرع الثاني: تقييم السياسات العمومية: تكريس للديمقراطية التشاركية..... 253
الفقرة الأولى: الديمقراطية التشاركية في دستور 2011..... 256
الفقرة الثانية: الآليات التشاركية للحوار والتشاور بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى والمواطنين..... 261
الفقرة الثالثة: واقع مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في السياسات العمومية..... 269
خاتمة الفصل الثاني..... 272
خاتمة القسم الثاني..... 276
القسم الثاني:الجهوية المتقدمة ورهان التنمية الشاملة والمتوازنة..... 279
الفصل الأول :تكامل والتقائية السياسات العمومية الوطنية والترابية..... 284
المبحث الأول: برنامج التنمية الجهوية أداة لتحقيق التقائية واندماج السياسات العمومية..... 287
المطلب الأول: الإطار القانوني لبرنامج التنمية الجهوية..... 288
الفرع الأول: اختصاصات الجهة في ظل القانون التنظيمي رقم 111.14..... 288
الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية للجهة..... 289
أولا: وضع مخطط أو " برنامج التنمية"..... 289
ثانيا: مجالات التنمية..... 290
الفقرة الثانية: الاختصاصات المشتركة والمنقولة للجهة..... 292
أولا: الاختصاصات المشتركة..... 292
ثانيا: الاختصاصات المنقولة من الدولة للجهة..... 295
الفرع الثاني: التأطير القانوني لبرنامج التنمية الجهوية..... 297
الفقرة الأولى: مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية..... 297
أولا: ماهية وأهداف برنامج التنمية الجهوية..... 298
ثانيا: مراحل إعداد مشروع برنامج التنمية الجهوية..... 299
الفقرة الثانية: مسطرة تتبع وتحيين وتقييم برنامج التنمية الجهوية..... 301
أولا: مرحلة التتبع والتقييم..... 302

ثانيا: مرحلة التقييم..... 302
المطلب الثاني: الإطار المؤسساتي لبرنامج التنمية الجهوية وآليات أجرأته وتقييمه..... 303
الفرع الأول: دور مؤسستي رئيس الجهة ووالي الجهة في إعداد برنامجالتنمية الجهوية... 304
الفقرة الأولى: رئيس الجهة..... 304
الفقرة الثانية: والي الجهة..... 307
الفرع الثاني: أجرأة برنامج التنمية الجهوية وتقييمه..... 310
الفقرة الأولى: آليات تنفيذ برنامج التنمية الجهوية..... 311
أولا: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع..... 311
ثانيا: شركات التنمية الجهوية..... 313
ثالثا: الشراكة والتعاون..... 315
الفقرة الثانية: آليات التقييم..... 317
المبحث الثاني: برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس-مكناس وسؤال الالتقائية..... 319
المطلب الأول: محددات تحقيق الالتقائية بين الإستراتيجيات القطاعية والبرامج الوطنيةوبرنامج التنمية الجهوية لجهة فاس- مكناس..... 321
الفرع الأول: التشخيص والرؤية الإستراتيجية..... 321
الفقرة الأولى: تشخيص لبعض البرامج الوطنية والإستراتيجيات القطاعية..... 322
الفقرة الثانية: الرؤية الإستراتيجية (جهة فاس- مكناس)..... 335
الفرع الثاني: عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس- مكناسوتوطين المشاريع..... 342
الفقرة الأولى: عقد البرنامج بين الدولة وجهة فاس – مكناس: تجسيدا للالتقائية في بعدها السياسي والتنموي..... 343
الفقرة الثانية : التوطين الترابي للمشاريع 347
المطلب الثاني : القطاعات الاجتماعية في برنامج التنمية الجهوية وبرامج المصالح اللاممركزة وتحدي إدماج السياسات العمومية..... 349
الفرع الأول : القطاعات الاجتماعية في برنامج التنمية الجهوية لجهة فاس مكناس وبرامج المصالح اللاممركزة..... 350
الفقرة الأولى: التربية والتكوين في برنامج التنمية الجهوية وبرنامج الأكاديمية لجهة فاس مكناس..... 351

أولا. قطاع التعليم..... 351
ثانيا: التكوين المهني..... 356
الفقرة الثانية: الصحة و التجهيز في البرامج الجهوية..... 361
أولا: السياسات الجهوية و القطاعية في المجال الصحي لجهة فاس- مكناس. 361
ثانيا: السياسات القطاعية و الجهوية في قطاع التجهيز..... 367
الفرع الثاني: تفعيل الالتقائية على مستوى الجهة وتحدي إدماج السياسات العمومية..... 371
الفقرة الأولى: تحقيق التقائية البرامج: المقاربات والتحديات..... 371
أولا: مقاربات تحقيق الالتقائية..... 372
ثانيا: معيقات تفعيل التقائية البرامج والسياسات..... 382
الفقرة الثانية: متطلبات اندماج السياسات القطاعية..... 385
أولا: تقليص وتجميع الهياكل الإدارية الجهوية 386
ثانيا: إرساء مبدأ الثنائية الفاعلة في التدبير العمومي الجهوي..... 389
خاتمة الفصل الأول..... 395
الفصل الثاني: توازن التنمية بين الجهات: الإكراهاتوآليات التجاوز..... 398
المبحث الأول: التنمية الجهوية بين الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية..... 400
المطلب الأول: تفاقم الإختلالات ذات الطبيعة الاقتصادية..... 400
الفرع الأول: تباين في توزيع الأنشطة الاقتصادية..... 400
الفقرة الأولى: اختلاف القطاعات المنتجة ما بين الجهات..... 402
أولا: القطاع الفلاحي..... 402
ثانيا: الصيد البحري..... 402
الفقرة الثانية: تباين وضعية القطاعات الصناعية والخدماتية..... 405
أولا: القطاع الصناعي..... 405
ثانيا: القطاع الخدماتي..... 411
الفرع الثاني: تباين الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي..... 413
الفقرة الاولى: تباين الناتج الداخلي الإجمالي حسب الجهات..... 413
الفقرة الثانية: تباين الناتج الداخلي الجهوي حسب الفرد..... 414
المطلب الثاني: التفاوتات ذات الطبيعة الاجتماعية..... 415

الفرع الأول: ثقل المعضلة الاجتماعية في بعدها الجهوي..... 416
الفقرة الأولى: انفلات التحكم في تسارع الوتيرة الديمغرافية..... 416
الفقرة الثانية: تفاقم ظواهر الفقر والبطالة..... 419
أولا: ظاهرة الفقر والهشاشة..... 420
ثانيا: تفشي ظاهرة البطالة..... 422
الفرع الثاني: ضعف وتفاوت في البنيات الاجتماعية التحتيةعلى المستوى الجهوي..... 424
الفقرة الأولى: على مستوى التعليم والتكوين المهني..... 425
الفقرة الثانية: على مستوى الصحة والبنيات السوسيو ثقافية والرياضية..... 427
أولا: الصحة..... 428
ثانيا: البنيات السوسيو ثقافية والرياضية..... 431
المبحث الثاني: آليات وسبل تجاوز واقع التفاوت في التنمية بين الجهات..... 433
المطلب الأول: الموازنة المالية وتقليص الفوارق بين الجهات..... 432
الفرع الأول: دور الموازنة العمودية في تقليص الفوارق بين الجهات..... 435
الفقرة الأولى: الإطار القانوني للموازنة العمودية المتعلقة بالجهات..... 435
الفقرة الثانية: عدم تغيير معايير ونسب التوزيع وتأثيره على تقليص الفوارق الجهوية 440
الفرع الثاني: دور الموازنة الأفقية في تحقيق التضامن بين الجهات..... 443
الفقرة الأولى: الإطار القانوني لصندوق التضامن بين الجهات..... 443
الفقرة الثانية: دور صندوق التضامن بين الجهات في تحقيق التوازن بين الجهات 447
أولا: معايير توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن..... 447
ثانيا: تقليص التفاوتات بين الجهات رهين بالتوزيع العادل للموارد المالية لصندوق التضامن..... 448
المطلب الثاني: سبل وآفاق تحقيق تنمية جهوية متوازنة..... 449
الفرع الأول: تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري واعتماد آلية التسويق الترابي..... 450
الفقرة الأولى: تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري..... 451
أولا: الدور المحوري لمؤسسة الوالي في تنزيل السياسة الجديدة للاتمركز الإداري..... 451
ثانيا: تفعيل آلية التعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللاممركزة وبين هذه

الأخيرة والجماعات الترابية..... 457
الفقرة الثانية: اعتماد آلية التسويق الترابي..... 466
أولا: التسويق الترابي كآلية للرفع من الجاذبية والتنافسية الترابية..... 467
ثانيا: تشجيع الاستثمار..... 476
الفرع الثاني: الرفع من القدرات التدبيرية للموارد البشرية للجهات واعتماد مناهج التدبير الحديث..... 485
الفقرة الأولى: تحديث تدبير الموارد البشرية بالجهة..... 485
أولا: تأهيل العنصر البشري على الصعيد الجهوي..... 486
ثانيا: اعتماد الجهة على آليات حديثة في التدبير..... 494
الفقرة الثانية: اعتماد مناهج التدبير الحديث..... 498
أولا: تحديث وتقوية الإدارة الجهوية..... 498
ثانيا: إحداث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي جهوي..... 500
خلاصة الفصل الثاني..... 303
خلاصة القسم الثاني..... 306
خاتمة 508
لائحة المراجع..... 518
الفهرس..... 551