

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



التقرير السنوي
للمجلس الأعلى للحسابات
برسم سنة 2021



صَاحِبُ بَجْلَالَةِ الْمَلِكِ مُحَمَّدِ السَّادِسِ نَصْرَهُ اللهُ



التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات

برسم سنة 2021

المقدم إلى صاحب الجلالة نصره الله

من طرف

الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

**تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات
برسم سنة 2021**

مرفوع إلى حضرة صاحب الجلالة نصره الله

من طرف زينب العدوي
الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

مولاي صاحب الجلالة،

لي عظيم الشرف أن أرفع إلى جلالته، حسباً للفصل 148 من الدستور
وتنفيذاً للمادة 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم
المالية، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021.

مداولة غرفة المشورة بالمجلس الأعلى للحسابات بالمصادقة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021

بناء على القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، لا سيما أحكام المواد 22 و99 و100 منه؛

وتبعا لإعداد مشروع التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 من طرف لجنة البرامج والتقارير واعتماده في اجتماعها المنعقد بتاريخ 3 نونبر 2022؛

وبعد انعقاد اجتماع غرفة المشورة بتاريخ 3 نونبر 2022 قصد التداول في مشروع التقرير المذكور؛
وبعد المناقشة والتداول، صادقت الغرفة المذكورة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021. وكانت الهيئة مكونة كما يلي:

ذ.ة. زينب العدوي، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛

ذ. عبد العزيز كلوح، الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات، عضوا؛

ذ. محمد كمال الداودي، رئيس غرفة تنسيق أعمال المحاكم المالية، المقرر العام للمجلس، عضوا؛

ذ. عبد الوهاب قادري، رئيس الغرفة الأولى، عضوا؛

ذ. ياسين الناصري بن الصغير، رئيس الغرفة الثانية، عضوا؛

ذ. سعيد لمرابطي، رئيس الغرفة الثالثة، عضوا؛

ذ. محمد دير، رئيس الغرفة الرابعة، عضوا؛

ذ. رشيد اسماعيلي علوي، رئيس الغرفة الخامسة، عضوا؛

ذ.ة. فاطمة بوزوغ، رئيسة غرفة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛

ذ.ة. سمية السباعي، رئيسة غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، عضوا؛

ذ. أحمد أساسس، رئيس غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا؛

ذ.ة. فاطمة زراد، أقدم مستشارة بالغرفة الأولى، عضوا؛

ذ. إسماعيل لغباري، أقدم مستشار بالغرفة الثانية، عضوا؛

ذ. عبد الهادي كربوش، أقدم مستشار بالغرفة الثالثة، عضوا؛

ذ. محمد بلحاج، أقدم مستشار بالغرفة الرابعة، عضوا؛

ذ. عبد الله بومية، أقدم مستشار بالغرفة الخامسة، عضوا؛

ذ. علي الطلحاوي، أقدم مستشار بغرفة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛

ذ. أحمد نكراج، أقدم مستشار بغرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، عضوا؛

ذ. عبد النور عفريط، أقدم مستشار بغرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، عضوا.

وحرر بالرباط بتاريخ 3 نونبر 2022

مولاي صاحب الجلالة،

عرفت سنة 2021 بروز بعض بوادر التعافي خاصة بعد تخفيف القيود الصحية المرتبطة بجائحة "كوفيد-19" ورفعها تدريجيا بالتزامن مع تقدم عمليات التلقيح، حيث سجل الاقتصاد العالمي نموا مهما بنسبة 6,1% بعد تراجع غير مسبوق سنة 2020 بنسبة 3,1%. غير أن عدم مسايرة الطاقات الإنتاجية لوتيرة تزايد الطلب الناجم عن تعافي الاقتصاد العالمي من جهة، ثم اندلاع الأزمة الروسية-الأوكرانية من جهة أخرى، أديا إلى صعود أسعار المنتجات الطاقية والمواد الغذائية إلى مستويات قياسية، وبالتالي إلى بروز ضغوط تضخمية ازدادت حدتها خلال سنة 2022.

ولم يكن المغرب بمنأى عن تداعيات هذه الأزمات، إلا أن الإجراءات الاستباقية التي اتخذتها بلادنا بفضل الرؤية المتبصرة لجلالتكم والمتمثلة، أساسا، في ضمان استمرارية المؤسسات والحفاظ على صحة المواطنين، عبر إطلاق عملية واسعة ورائدة للتلقيح، وإعطاء الانطلاقة لبرنامج الإقلاع الاقتصادي مع الإبقاء على التحفيزات المالية والتقديية للقطاعات الأكثر تضررا، مكنت من الحد من آثار هذه الأزمات. وهكذا، ورغم استمرار الجائحة، فقد تميزت سنة 2021 بتنظيم بلادنا، داخل الأجل المحددة دستوريا، لجميع الاستحقاقات الانتخابية التي كانت مقررة، التشريعية منها والجماعية وكذا تلك المتعلقة بالغرف المهنية، مما شكل محطة مهمة في تعزيز المسار الديمقراطي وتكريس المكتسبات السياسية التي راكمها المغرب منذ الاستقلال.

وعلى المستوى الاقتصادي، وبفضل الإجراءات المتخذة وكذا الموسم الفلاحي الجيد لسنة 2021، حققت بلادنا نموا اقتصاديا بنسبة 7,9% بعد أن كان الناتج الداخلي الخام قد انخفض بنسبة 6,3% سنة 2020. وهم الانتعاش الاقتصادي على الخصوص قطاعي البناء والتجارة وكذا قطاع السياحة، الذي تضرر بشكل ملحوظ بسبب الجائحة. وساهمت هذه الدينامية الاقتصادية في إنعاش سوق الشغل من خلال إحداث 230 ألف منصب شغل صاف، غير أن ذلك لم يكن كافيا لتعويض جميع مناصب الشغل المفقودة في السنة التي قبلها مما جعل معدل البطالة بالمغرب ينتقل من 11,9% سنة 2020 إلى 12,3% سنة 2021.

وموازة مع الانتعاش الذي عرفه الاقتصاد الوطني خلال سنة 2021، سجلت المالية العمومية بدورها تحسنا على مستوى عدة مؤشرات. فمقارنة بسنة 2020 وعلى أساس الناتج الداخلي الخام، تقلص عجز الميزانية، دون احتساب عائدات تفويت مساهمات الدولة، بما قدره 1,2 نقطة ليستقر في 5,9%، بينما تراجع مؤشر مديونية الخزينة بما قدره 3,3 نقطة ليبلغ 68,9%. أما على أساس القيمة المطلقة، فقد واصل جاري الدين العمومي منحاه التصاعدي بنسبة 6,3% حيث وصل إلى مبلغ 885,3 مليار درهم، موزع بين المكون الداخلي بحصة 77% والمكون الخارجي بنسبة 23%.

وعلى إثر التغير السريع للظرفية الاقتصادية منذ بداية سنة 2022، يُتَوَقَّعُ أن يسجل النمو الاقتصادي ببلادنا تباطؤا ملحوظا بالنظر إلى العجز الحاصل في التساقطات المطرية وإلى السياق الدولي المضطرب والمتسم بتداعيات الأزمة الروسية-الأوكرانية، ولاسيما الارتفاع القياسي لأسعار المحروقات والمواد

الغذائية وكذا اختلال سلسلة الإمدادات العالمية. وفي ظل هذا الوضع قد يتأثر الاقتصاد الوطني بالضغوط التضخمية ومن آثارها على القدرة الشرائية للمواطنين.

وقد استدعت هذه الوضعية زيادة الدعم الموجه من طرف الدولة لمساندة القطاعات المتضررة والتحكم في الزيادة في الأسعار ودعم القدرة الشرائية للمواطنين لاسيما من خلال مضاعفة نفقات صندوق المقاصة والزيادة في الأجور على مستوى بعض القطاعات. وفي ظل حالة اللايقين التي يتسم بها الوضع الدولي ومواجهة بلادنا لتحديات تغير المناخ وندرة الموارد المائية، فإن الحاجة أصبحت ملحة، أكثر من أي وقت مضى، لتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد وتوفير الشروط اللازمة لاستكمال أورش الإصلاح الكبرى التي انخرطت فيها بلادنا، والمرتبطة أساسا بالمنظومتين الصحية والتعليمية وبتحفيز الاستثمار والنظام الجبائي، فضلا عن الإصلاحات التي تشمل القطاع العام وكذا تعزيز آليات الحكامة والتحول الرقمي.

فعلى الأمد القصير، وبالموازاة مع ورش تعميم الحماية الاجتماعية، يتعين تطوير وتسريع الإصلاحات الجارية الهادفة إلى تنمية واثمين الرأسمال البشري في مجالات الصحة والتربية والتكوين بما يعمل على توفير الخدمات العمومية في جميع العمالات والأقاليم وتكافؤ الفرص من أجل ضمان الولوج العادل إلى المنظومة الصحية والحرص على جودة الخدمات، مع العمل، على وجه الخصوص، على تتبع إنجازات الخريجين ومستوى مهاراتهم وقابليتهم للاندماج في سوق الشغل. كما أن توفير مختلف مكونات عرض الرعاية الصحية يكتسي أهمية بالغة قصد تعميم التغطية الصحية داخل الأجل المحددة.

كما أن بعض الإصلاحات، التي تكتسي صبغة الاستعجال، لم يتم استكمالها بعد. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بإصلاح أنظمة التقاعد، والتي يتجلى طابعها الاستعجالي خاصة على مستوى الصندوق المغربي للتقاعد الذي ما زال يعاني من اختلال توازناته المالية رغم التعديل المعياري الذي عرفه نظام المعاشات المدنية سنة 2016.

وقصد مواجهة تكاليف هذه الإصلاحات، يعد ورش الإصلاح الجبائي واحدا من السبل المهمة، للرفع من موارد ميزانية الدولة، وخاصة عبر توسيع القاعدة الضريبية والتخلي تدريجيا عن الإعفاءات ذات التكلفة العالية بالمقارنة مع مردودها الاقتصادي والاجتماعي، وكذا الاستغلال الأمثل للإمكانات الجبائية للجماعات الترابية، لا سيما في المدن والحواضر الكبرى.

ويشكل تسريع تفعيل الإطار الجديد للاستثمار مدخلا أساسيا لتحفيز النمو وخلق الثروة وتحقيق توزيع مجالي أكثر توازنا لها، وذلك تماشيا مع توصيات التقرير حول النموذج التنموي الجديد. كما يعتبر إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية رافعة أساسية لبلوغ هذه الغايات، خاصة عبر تجميعها في أقطاب كبرى متجانسة ومتكاملة فيما بينها. ومن شأن هذه الإجراءات أن تساعد على ترشيد الاستثمار العمومي والرفع من أثره وتحقيق التقائية وتكامل أفضل بين تدخلات مختلف الفاعلين المؤسساتيين. ويعتبر الميثاق الجديد للاستثمار، مع ما يقدمه من تحفيزات تتسم بالمرونة، عاملا مهما من أجل تعزيز استقطاب مختلف جهات المملكة للمشاريع الاستثمارية، شريطة مواكبتها بإطار محفز على المستوى الترابي يشمل أساسا جوانب التخطيط والتعمير وتأمين الوعاء العقاري الملائم مع دعم ذلك بالتكوين المهني المناسب الذي يستجيب للخصوصيات والحاجيات المحلية والقادر على توفير الكفاءات البشرية الضرورية. وفي

نفس السياق، تشكل تقوية منظومة الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص وإعادة النظر فيها وتوجيهها نحو مجالات استثمار ذات مردودية أكبر، فرصة مواتية من أجل تطوير قطاعات حيوية كالماء والطاقة والصناعة الدوائية. وسيتيح الانكباب الفعال والمتزامن على الرافعات المذكورة إعطاء نقلة نوعية للاستثمار في بلادنا، وخاصة الرفع من نسبة مساهمة القطاع الخاص فيه للوصول بها إلى الهدف المحدد في الثلاثين من مجموع الاستثمارات في أفق سنة 2035.

وفي مجال المالية العمومية تستلزم المحافظة على التوازنات المالية، مضاعفة الجهود الرامية إلى التحكم في نفقات الأجهزة العمومية والاستغلال الأمثل لمواردها الجبائية وغير الجبائية، والتدبير المحكم للدعم العمومي لاسيما من خلال تنزيل السجل الاجتماعي الموحد على كافة الجهات ومباشرة إصلاح شامل للمالية العمومية، من أجل ضمان استدامة مؤشراتها وصمودها أمام الأزمات وحالات الطوارئ والكوارث. ومن شأن تكريس التدبير القائم على نجاعة الأداء أن يساهم في تحسين مؤشرات المالية العمومية وفق منظور شمولي بما ينسجم ومتطلبات النموذج التنموي الجديد.

هذا، ويعتبر التنزيل التدريجي للجهوية المتقدمة أحد أهم مداخل تحقيق تنمية مندمجة تروم إرساء عدالة مجالية واجتماعية. وفي هذا السياق، فقد أظهرت المهام المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات على مستوى الجماعات الترابية، ولا سيما بالنسبة للجهات، استمرار عدم تناسب الموارد المخصصة لهذه الأخيرة والاختصاصات المنوطة بها، مما يستدعي التفكير في آليات تمويل مبتكرة تساعد على تنوع مواردها المالية وضمان استدامتها. وحتى تكون هذه الجهات قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، كما جاء في خطاب جلالتم السامي بتاريخ 03 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، وأن تكون قادرة على التكيف وأن تشكل فضاءات لترسيخ أسس التنمية، فإن الجهات، وبالنظر إلى مكانة الصدارة التي تتبوأها دستوريا في إعداد مخططات وبرامج التنمية، تحتاج إلى تعزيز وظيفتها في مجال التخطيط الاستراتيجي بما يسمح باستثمار جميع الفرص المتاحة، وبلورة برامج تنمية ملائمة وقابلة للتنزيل وتنفيذها بفعالية وتتبعها عن كثب، والمساهمة الفعلية في مختلف الاستراتيجيات القطاعية.

وينبغي، في هذا الصدد أيضا، مواكبة الجماعات الترابية في تعزيز تديبرها وتقوية آليات حكمتها، عبر تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري، وتمكينها تدريجيا من المؤهلات والموارد اللازمة. ويبدو مهما إيلاء عناية خاصة للعالم القروي من أجل تدارك الخصاص المسجل على مستوى بعض الخدمات الأساسية. كما يشكل تعزيز دور المجتمع المدني في الوسط القروي من خلال تفعيل آليات الاقتصاد التضامني عاملا أساسيا للحد من التفاوتات وإحدى دعائم الاقتصاد المدمج.

وبغية تجويد الخدمات المقدمة للمواطنين وخاصة ضمان استمراريتها، فقد أظهرت الجائحة الحاجة إلى الانخراط في ورش التحول الرقمي على مستوى المجالات الترابية وتطوير البنية اللازمة لذلك، خاصة في المناطق النائية. وفي هذا الإطار، وإذا كانت الأزمة الصحية قد فرضت اعتماد نمط التعليم عن بعد، فقد شكل هذا السياق الخاص فرصة لاستجلاء أهمية هذا النمط من التدريس ودافعا قويا للتفكير في السبل الملائمة من أجل استثماره على نحو أفضل.

إن الظرفية الراهنة بقدر ما تشكل تحديا، توفر فرصا مواتية لبلادنا لاسيما فيما يخص إمكانية استفادتها من إعادة توزيع سلاسل القيم العالمية. وهو ما من شأنه أن يساهم في الرفع من درجة إدماج قطاعنا

الصناعي، والزيادة في القيمة المضافة لصادراتنا وتعزيز نصيبها في سوق الأسمدة وقطاع السيارات وأجزاء الطائرات وكذا القطاعات الموجهة للتصدير بصفة عامة. وتشكل مبادرات **جلالتكم** الرامية إلى تعزيز السيادة الاقتصادية والصحية والطاقية والغذائية لبلادنا مدخلا أساسيا لمواجهة التحديات الراهنة وتأمين تنمية مستدامة للأجيال المقبلة.

وتشكل كل هذه الرهانات باعنا قويا للمحاكم المالية لأن تكون على استعداد للتأقلم مع كل ظرفية طارئة، وأن تضع الآليات الملائمة للاستجابة للمتطلبات التي قد تتمخض عن ذلك.

مولاي،

إن المحاكم المالية، بمكونها المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وتفعيلا لمهامها الدستورية المتمثلة في تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، تحرص كل الحرص على ممارسة كافة اختصاصاتها وفق منهجية شمولية ومتوازنة، تسعى من خلالها إلى تكريس ثقافة التدبير المرتكز على النتائج وأثره على حياة المواطن كمعيار لتقييم مدى نجاعة البرامج والمشاريع العمومية المعتمدة، مع تفعيل المبدأ الدستوري القائم على ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وهكذا، وفي إطار التأسيس لمرحلة جديدة ضمن مسار تطور الرقابة العليا على المالية العمومية ببلادنا، فقد اعتمد المجلس، خلال سنة 2021، توجهات استراتيجية جديدة للمحاكم المالية، تتمحور حول برمجة الأعمال الرقابية وتوحيد المعايير والمناهج المعتمدة في هذا المجال، وكذا إعداد ونشر النتائج التي تسفر عنها واعتماد سياسة عقابية خاصة بهذه المحاكم وتفعيل الجسور ما بين مختلف الاختصاصات القضائية وغير القضائية، فضلا عن إرساء ثقافة الانفتاح على المحيط الخارجي.

وقد كان طبيعيا أن تخصص المحاكم المالية جزءا من مهامها الرقابية، خلال سنة 2021، لتقييم مجموعة من التدابير والإجراءات التي اتخذتها السلطات العمومية خلال فترة الجائحة ولتسليط الضوء على تداعياتها على بعض المجالات الحيوية ذات البعد الجهوي والمحلي، مثل الصحة والتعليم والسياحة وكذا تدبير الجماعات الترابية.

وفي إطار تنزيل مضامين التوجهات الاستراتيجية الجديدة، فقد تم إعداد برنامج أعمال المحاكم المالية برسم سنة 2022 وفق رؤية جديدة تستجيب لانشغالات وانتظارات الأطراف المعنية والفاعلين الاقتصاديين والرأي العام والمواطنين، من خلال مقارنة تعتمد على تحليل المخاطر وعلى منهاج يضمن استقلالية وموضوعية وحياد المحاكم المالية. كما تم أيضا، ولأول مرة، اعتماد برنامج متعدد السنوات برسم الفترة 2022-2026 يتضمن أهم المواضيع الرقابية التي ستنبص حولها أعمال المحاكم المالية خلال الخمس سنوات القادمة، دون الإخلال بشرط المرونة اللازمة للملاءمة مع الإشكاليات والرهانات القائمة أو المستجدة مع الحرص على تتبع البرامج والمشاريع العمومية الكبرى ومدى تنزيلها على المستوى الترابي.

بالإضافة إلى ذلك، شرعت المحاكم المالية، سنة 2022، في تتبع تنفيذ الإصلاحات الكبرى المهيكلة التي انخرطت فيها بلادنا، خاصة تلك المرتبطة بإصلاح المالية العمومية وتعميم التغطية الصحية والاستثمار

والنظام الجبائي والمؤسسات والمقاومات العمومية، وما فتئت تحت، باستمرار، على التسريع من وتيرة هذه الإصلاحات القطاعية، بل وتبادر إلى تقديم مقترحاتها الرامية إلى الرفع من وقعها.

وفي هذا الإطار، وقصد تنوير مجلسي البرلمان حول نتائج تنفيذ ميزانية الدولة بشكل أفضل، عمل المجلس على إعادة النظر في مضمون التقرير حول تنفيذ قانون المالية المصاحب لمشروع قانون التصفية لسنة 2020، وذلك من أجل تسليط الضوء على مدى الالتزام بالآليات الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية والهادفة إلى تعزيز النجاعة والفعالية وانسجام الفعل العمومي، وتكريس مبادئ شفافية وصدقية الحسابات العمومية، وكذا دعم دور البرلمان في مراقبة المالية العمومية.

وفي هذا الصدد، وبفضل التعاون والتنسيق المشترك بين المجلس الأعلى للحسابات وباقي الأطراف المعنية، تم تمكين البرلمان من التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 داخل الأجل المقررة دستوريا، وتسنى له، ولأول مرة، المصادقة على مشروع قانون التصفية ذي الصلة قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة الموالية.

ولأجل تكريس مبدأ المحاسبة وقصد توفير المعطيات الموثوقة للمالية العمومية، وقع المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الاقتصاد والمالية، خلال سنة 2021، اتفاق تعاون يرمي، من بين أمور أخرى، إلى وضع إطار عمل من أجل تحسين عمليات تقديم الحسابات ومحتواها ومواكبة ورش رقميتها وتوفير الشروط اللازمة لتمكين المجلس من ممارسة اختصاصه المتعلق بالتصديق على حسابات الدولة المنصوص عليه في القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية.

ويعتبر التصديق على حسابات الدولة اختصاصا جديدا أنيط بالمجلس في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، إذ دخل حيز التطبيق بالنسبة لحسابات السنة المالية 2020. ونظرا لما لهذا الورش من خصوصية وأهمية بالغة، حيث لا تتم ممارسته إلا في عدد محدود من الدول لا يتجاوز عددها ثلاثين دولة على الصعيد الدولي وثلاثة على المستوى الإفريقي، فإن المجلس أحدث بنية خاصة به وتكوين الموارد البشرية الضرورية قصد مباشرة عملية التصديق في أحسن الظروف.

أما بالنسبة لمخرجاتها، فإن المحاكم المالية لا تقتصر على عرض جوانب القصور المرصودة، بل تقوم بإصدار توصيات وتحدد سبل الإصلاح للأطراف المعنية، تستهدف الأسباب والعوامل التي أدت إلى بروز جوانب القصور تلك. وتحرص المحاكم المالية، في هذا الصدد، على جودة توصياتها، حتى تكون دقيقة وبناءة وقابلة للتنفيذ، وذلك من خلال إرساء مقاربة تفاعلية قبلية موسعة مع الأجهزة المراقبة والأطراف ذات العلاقة، فضلا عن تسليط الضوء على التحسينات المرصودة وتقاسم الممارسات الفضلى.

كما أولت المحاكم المالية، ومنذ سنة 2008، عناية خاصة لتتبع مآلات توصياتها، من أجل الوقوف على مدى انخراط الأجهزة المعنية في تفعيل هذه التوصيات ورصد، عند الاقتضاء، العوامل التي حالت دون ذلك.

وسعيا منه للارتقاء بعملية تتبع التوصيات وتوسيع مجالها، فقد أطلق المجلس، خلال سنة 2022، منصة رقمية ضمن تجربة رائدة على مستوى الهيئات العليا للرقابة. وستسهم هذه المنصة في الرفع من

القيمة المضافة للأعمال الرقابية للمحاكم المالية كما أنها ستحفز على التنزيل الفعلي للتوصيات من قبل الأجهزة المعنية، بالنظر لما تتيحه هذه المنصة من إمكانيات وأدوات للتتبع المستمر والفوري للتوصيات. أما بالنسبة لنشر أعمال المحاكم المالية، ومن أجل تكريس مبدأ التواجية والرفع من مقروئية تقريره السنوي، فإن المجلس الأعلى للحسابات اعتمد مقارنة جديدة لمعالجة الأجوبة المتوصل بها من طرف مختلف الأجهزة المعنية، تقضي بإدماج محتوياتها في صلب الملاحظات المسجلة.

مؤادي،

لقد قام المجلس بإطلاق ورش مهم لإصلاح الإطار القانوني للمحاكم المالية، ذلك أن القانون الحالي يعود لسنة 2002. ويروم هذا الإصلاح ملاءمة مقتضياته مع التحولات التي عرفتها مجموعة من الجوانب ذات الصلة بالمالية العمومية، من جهة، وجعل المساطر المتبعة من طرف المحاكم المالية أكثر استجابة لمعايير الفعالية والنجاعة، وأكثر قدرة للاستجابة لانتظارات الأطراف ذات العلاقة، من جهة أخرى.

ولا يمكن لهذا الإصلاح أن يبلغ مقاصده إلا بالتوازي مع إعادة النظر في نظام مسؤولية المدبرين العموميين، محاسبين وأميرين بالصرف ومراقبين وموظفين، بما يتيح تحقيق التوازن بين مسؤولياتهم ويؤسس لإرساء وظيفة ردع تركز على أكثر الممارسات إضرارا بوضعية الأجهزة العمومية وعلى الإخلال بواجب تقديم الحساب وعلى غياب الموثوقية عن الوثائق المقدمة وعلى عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية المضمنة في اتفاقيات الشراكة المبرمة.

ويعتبر إرساء سياسة عقابية مسألة ضرورية لتأمين نجاعة المساطر المعتمدة حاليا أمام المحاكم المالية لاسيما في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بما يكفل تفادي تحريك قضايا دون أثر ملموس، أي قضايا تتعلق بمخالفات لم تترتب عنها أي خسارة أو ضرر، أو تلك التي يمكن معالجتها من خلال توصيات أو مذكرات استعجالية للرئيس الأول.

ولأن المجلس الأعلى للحسابات يضطلع أيضا بدور مهم في الإسهام في محاربة الفساد، الذي يعتبر آفة متعددة المظاهر والانعكاسات، فقد باشر مجموعة من الإجراءات والأعمال التحضيرية من أجل تمكينه من ممارسة الاختصاص المتعلق بمراقبة التصاريح الإيجابية بالملكيات، الذي شرع في أجرته سنة 2022، وذلك وفق منهجية تعتمد على تحليل المخاطر وتستند إلى أسس ومعايير موضوعية.

مؤاتي

تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من دستور المملكة لسنة 2011، والمادة 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يتضمن هذا التقرير السنوي بيانا عن أعمال المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات برسم سنة 2021.

ويشمل هذا التقرير السنوي ثمانية فصول، وهي:

- **الفصل الأول**، مخصص للأنشطة القضائية للمحاكم المالية، حيث يقدم بيانا عن هذه الأنشطة والإحصائيات ذات الصلة و خلاصة لأهم المبادئ والقواعد المكرسة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المالية في هذا المجال؛
- **الفصل الثاني**، يستعرض، ولأول مرة، خلاصات حول تقدم أورش الإصلاحات الكبرى ذات الصلة بالمالية العمومية، والاستثمار، والجبايات، والحماية الاجتماعية، والمؤسسات والمقاولات العمومية؛
- **الفصل الثالث**، يهتم مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع، حيث تم إنجاز 200 مهمة رقابية من طرف المحاكم المالية، منها 24 أنجزت على صعيد غرف المجلس الأعلى للحسابات، غالبيتها (20 مهمة) تكتسي طابعا موضوعاتيا، و176 مهمة على مستوى المجالس الجهوية للحسابات الاثنتي عشرة. وعلى هذا الأساس، وتم تثمان مخرجات هذه المهمات الرقابية من أجل إعداد 28 خلاصة لأبرز الملاحظات والتوصيات تأخذ بعين الاعتبار أجوبة الأجهزة المعنية وتضمينها بهذا الفصل. وتتعلق هذه الملخصات بمواضيع متنوعة، حيث همت القطاعات المالية، وقطاعات الصحة والتربية والتكوين والتعليم العالي وكذا القطاعات الإنتاجية والإدارية والثقافية، بالإضافة إلى مواضيع ذات بعد ترايبي. وتتضمن هذه الخلاصات بعض الجوانب المرتبطة بالأزمة الصحية وأثارها على بعض المجالات؛
- **الفصل الرابع**، يتطرق لأهم خلاصات عمليات تتبع التوصيات، على مستوى التفاعل والأثر، من طرف غرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات مع تخصيص جزء من هذا الفصل لتتبع التوصيات المرتبطة بتدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية؛
- **الفصل الخامس**، يقدم ملخصا لتقرير المجلس حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020، والذي سبق للمجلس أن وجهه إلى البرلمان بتاريخ 21 يوليوز 2022، طبقا لمقتضيات المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتاريخ 18 يونيو 2015؛
- **الفصل السادس**، يهتم الاختصاص المرتبط بالتصريح الإجباري بالممتلكات؛
- **الفصل السابع**، يتطرق لاختصاصات المحاكم المالية المرتبطة بمراقبة حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية؛

- الفصل الثامن، يهـم التوجهات الاستراتيجية الجديدة للمحاكم المالية وأنشطة الدعم، خاصة على مستوى تدبير الموارد المالية والبشرية وتنمية القدرات ونظم المعلومات والتعاون. فضلا عن أنشطة كتابة الضبط لدى هذه المحاكم.

توجيهات هامة

تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من الدستور، تم إعداد التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 وفق المقاربة المعتمدة في إطار التوجيهات الاستراتيجية للمحاكم المالية برسم الفترة 2022-2026، مع مراعاة المقتضيات القانونية المتعلقة بإعداد هذا التقرير السنوي والمصادقة عليه، ولا سيما المواد 22 و 99 و 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ولأجل الرفع من مقروئية هذا التقرير السنوي بما يضمن استفادة مثلى من مضامينه من طرف كل مستعمليه، نورد بعده بعض التوجيهات الأساسية.

ينقسم هذا التقرير السنوي إلى **ثمانية فصول**، بحيث يتضمن كل فصل بيانا عن أنشطة المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات) بشأن الاختصاصات المنوطة بها.

وهكذا، وبالنسبة للفصل الأول المرتبط بالاختصاصات القضائية، أي التدقيق والبت في الحسابات، بما في ذلك التسيير بحكم الواقع، والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فيشمل إحصائيات حول أنشطة المحاكم المالية بشأن هذين الاختصاصين من جهة، وأهم القواعد والمبادئ المستنبطة من خلال الأحكام والقرارات الصادرة عنها في هذا الإطار. وتشكل هذه القواعد مرجعا يمكن للمدبرين العموميين، كل حسب موقعه وصفته، الاستفادة منها من أجل تفادي نفس الممارسات التي كانت موضوع الأحكام والقرارات الصادرة، كما قد تساهم هذه القواعد في تفسير وتوضيح بعض المقتضيات ذات الصلة بالتدبير المالي والمحاسباتي للأجهزة العمومية.

أما الفصل الثالث المخصص لمراقبة التسيير، بما في ذلك تقييم البرامج والمشاريع، فيتضمن 28 خلاصة أعدتها غرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات انطلاقا من مهمات رقابية منجزة، والتي كانت -أي الخلاصات- موضوع مسطرة تواجيهية مع كل الأجهزة التي لها علاقة بموضوعها. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- تشتمل كل خلاصة على **ملاحظات وتوصيات** المحاكم المالية، كما حرص المجلس، إعمالا لمقتضيات المادتين 99 و 100 من مدونة المحاكم المالية، على **إدماج الأجوبة المتوصل بها** في قلب خلاصاته، بحيث تم أخذها بعين الاعتبار في إطار صياغة الملاحظات والتوصيات، أو إدراج مقتطفات من هذه الأجوبة مباشرة بعد الملاحظات المطابقة لها والتعليق عليها عند الاقتضاء؛
- قد يتم **حذف** بعض عناصر الإجابة في الحالات التالية:
 - ✓ إذا تم أخذها بالاعتبار في صياغة ملاحظات المجلس، بحيث تصبح هذه العناصر، بعد ذلك، غير ذات موضوع،
 - ✓ إذا كانت ترتبط بمسؤولية أطراف أخرى غير تلك المعنية مباشرة بملاحظات وتوصيات المحاكم المالية،
 - ✓ إذا كانت غير مرتبطة بموضوع الملاحظات أو التوصيات الواردة في الخلاصة؛
- إن القراءة المتوازنة للخلاصات المضمنة في هذا التقرير من طرف مستعمليه تقتضي الأخذ بعين الاعتبار العناصر الواردة في الأجوبة المتوصل بها؛
- إن الملاحظات التي تم إدراجها في هذه الخلاصات تتعلق بصفة حصرية بتلك المرتبطة بالتدبير، أما الملاحظات التي قد تتضمن أفعالا يشكل موضوعها مخالفات لقواعد قانونية، ومن شأنها إثارة مسؤولية بعض المدبرين والمسيرين، فيتم تضمينها في تقارير منفصلة من أجل تحريك المتابعات التي قد تقضي إلى عقوبات تأديبية إدارية، أو عقوبات في مجال

التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أمام المحاكم المالية، أو إحالات جنائية، مع مراعاة المبدأ الدستوري الخاص بقرينة البراءة.

- إن عرض الملاحظات ذات العلاقة بالتدبير في إطار هذه الخلاصات لا يعني أن كل مظاهر التدبير ذات الصلة بالقطاع أو المجال موضوع الخلاصة تتطوي فقط على جوانب سلبية. فالهدف الرئيسي من إثارة هذه الملاحظات إنما هو تحسين التدبير وتجويده.

الفصل الأول: الأنشطة القضائية للمحاكم المالية

اعتمدت بلادنا النموذج القضائي في نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية من خلال إحداث المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات كمحاكم مالية تتولى، بموجب الفصل 147 من دستور المملكة، التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبتها، وتقييم كيفية تدبيرها لشؤونها، وتصدر، عند الاقتضاء، عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، وذلك من خلال نوعين من الاختصاصات ينظمها القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وهي اختصاصات قضائية تتجلى في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية المدلى بها من طرف المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، وفي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، واختصاصات غير قضائية تتمثل، من بين اختصاصات أخرى، في مراقبة التسيير واستعمال الأموال العمومية.

في هذا الإطار، تشكل سلطة توقيع العقاب بشكل مباشر الميزة الأساسية للنموذج القضائي مقارنة بالنظام الأنكلوساكسوني الذي تتخذ في إطاره الأجهزة العليا للرقابة شكل مكاتب للتدقيق وتنحصر سلطاتها في تبليغ الجهات المختصة عن المخالفات المالية المكتشفة في إطار أعمال المراقبة والتدقيق التي تنجزها. بيد أنه، وانسجاماً مع الأهداف التي أحدثت من أجلها الأجهزة العليا للرقابة، بشكل عام، وفقاً للإعلان التأسيسي للإنتوساي "إعلان ليم"، التي تروم تكريس مبدأي المحاسبة والمساءلة والمساهمة في تحسين التدبير العمومي و التأكد من حسن استعمال الموارد العمومية وفقاً لمعايير الفعالية والنجاعة والاقتصاد، تكتسي الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية طابعاً خاصاً، إذ لا تهدف، في جوهرها، إلى فض نزاعات بين أطراف، بل تسعى من خلال البت في القضايا المعروضة عليها، بالإضافة إلى أهداف الردع الخاص والعام للعقوبات التي تصدرها هذه المحاكم، إلى ضمان مبدأ الشرعية وتكريس قواعد التسيير الجيد في تدبير الشأن العام وكذا حماية مصالح وحقوق الأجهزة موضوع المراقبة، وذلك من خلال إثارة المسؤولية الشخصية لمرتكبي المخالفات وجبر الضرر الذي قد يلحق الأجهزة المعنية، بما يضمن المساهمة الفعالة في تحسين التدبير العمومي وإشاعة ثقافة حسن التدبير وتدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية الأخرى.

وبالتالي، تستهدف المساءلة عن المخالفات المالية التي يرتكبها مسؤولو ومسيرو الأجهزة العمومية الخاضعة للاختصاصات القضائية للمحاكم المالية تغطية المجال ما بين المسؤولية التديبورية المرتبطة بكفاءة التسيير، والتي يتعين تطويرها بالنظر إلى التوجهات الراهنة نحو إرساء مقاربة التدبير المرتكز على النتائج، والمسؤولية الجنائية التي يجب حصرها في الأفعال الخطيرة المتصلة بالإخلال بواجب الاستقامة والنزاهة، الأمر الذي يفيد بأن تحديد نطاق المخالفات المالية، وبشكل أدق المجال بين التوصيات التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير وبين إحالة الأفعال التي قد تستوجب عقوبة جنائية على الجهات القضائية المختصة، يظل رهيناً بعنصرين أساسيين: سلطة الملاءمة التي تتوفر عليها النيابة العامة لدى هذه المحاكم باعتبارها سلطة متابعة والاجتهاد القضائي المنوط بهيئات الحكم عند تكيف المؤاخذات المنسوبة إلى المتابعين في إطار القضايا التي تبت فيها هذه المحاكم.

وبغض النظر عن اختلاف قواعد إسناد المسؤولية برسم الاختصاصات القضائية، سواء في إطار التدقيق والبت في الحسابات أو في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فإن القاسم المشترك بينها يظل ارتكازها على وظيفة المسؤول والمدير العمومي المعني ومدى قيامه بالمهام المنوطة به طبقاً للقوانين والأنظمة السارية وللممارسات الجيدة في التدبير المطبقة بالجهاز العمومي الذي يتولى داخله مسؤوليات ومهام وظيفية، وهو ما يضيف على إثارة هذه المسؤولية طبيعة إدارية ومهنية تهدف من خلال توقيع عقوبات مالية على الأشخاص المعنيين، إلى حماية النظام المالي العمومي الذي تحكمه قواعد قانونية خاصة، بغض النظر عن نية المعني بالأمر في ارتكاب المخالفة، وبصفة عامة، دون اشتراط توفر الركن المعنوي كأساس لقيام المسؤولية.

لذلك، وبالإضافة إلى الإحصائيات المتعلقة بحصيلة ممارسة المحاكم المالية للاختصاصات القضائية برسم سنة 2021، تم تخصيص حيز هام في إطار هذا التقرير للقواعد والمبادئ المستنبطة من الأحكام والقرارات الصادرة خلال نفس السنة بهدف توضيح مقتضيات القانونية السارية في مجال التدبير العمومي وإرساء وإشاعة قواعد حسن التدبير من خلال إثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب هذا التدبير قصد العمل على تجاوزها في المستقبل.

أولاً. تعزيز وظيفتي الردع الخاص والعام في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تعاقب المحاكم المالية كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لاختصاصها في هذا المجال، في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية، وبعد متابعتها من طرف النيابة العامة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانوناً، والمحددة في المادتين 57 و138 من هذه المدونة، وذلك من خلال إصدار أحكام وقرارات إما بعدم المؤاخظة، في حالة عدم ثبوت ارتكاب المتابع المعني لمخالفة مستوجبة للمسؤولية، أو بالحكم عليه بالغرامة المناسبة حسب ظروف وملابسات الفعل المرتكب يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة على ألا يقل هذا المبلغ عن ألف 1000 درهم عن كل مخالفة ومن غير أن يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة عن كل مخالفة أجرته السنوية الصافية التي كان يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وذلك طبقاً للمادة 66 من مدونة المحاكم المالية. وبالإضافة إلى الغرامة، وإذا ما ترتبت عن المخالفة المرتكبة خسارة للجهاز العام المعني، تحكم المحكمة المالية بإرجاع الأموال المطابقة من رأسمال وفوائد.

وتتسم المسطرة القضائية المعمول بها في إطار هذا الاختصاص بطابع ادعائي تتولى في إطارها النيابة العامة سلطة المتابعة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانوناً لذلك. وتتسم المسطرة القضائية المعمول بها في إطار هذا الاختصاص بطابع ادعائي تتولى في إطارها النيابة العامة لدى المحاكم المالية سلطة المتابعة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانوناً، والمحددة في المادتين 57 و138 من مدونة المحاكم المالية. وباعتبارها طرفاً رئيسياً في دعوى التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تتولى النيابة العامة تتبع التحقيق في القضايا الرأجة بما يضمن إنجازها داخل آجال معقولة وفي ظروف مناسبة. كما تضع مستنتاجاتها على التقارير المتضمنة لنتائج التحقيق ويعتبر حضورها إلزامياً في جلسات الحكم. كما يحق لها الطعن بالاستئناف والنقض في الأحكام والقرارات التي تصدرها المحاكم المالية في إطار هذا الاختصاص.

تنظر المحاكم المالية في قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ابتدائياً من طرف غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بمسؤولي وموظفي وأعيان الأجهزة العمومية الوطنية، وهي مرافق الدولة والمؤسسات العمومية والشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وكذا تلك التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية بصفة مشتركة مع الجماعات الترابية أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار.

في حين تتولى المجالس الجهوية للحسابات النظر في القضايا المتعلقة بالمخالفات المرتكبة من طرف مسؤولي وموظفي وأعيان الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التابعة لهذه الجماعات والمجموعات، وكذا كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية أو المجموعات أو الهيئات على أفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وذلك في حدود النفوذ الترابي لكل مجلس جهوي للحسابات.

أما استئنافياً، فتبت غرفة الاستئناف بالمجلس الأعلى للحسابات في طلبات استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات بينما تتولى هيئة الغرف المشتركة النظر في طلبات استئناف القرارات الصادرة عن غرفة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس.

أ. حصيلة نشاط المحاكم المالية

بالنسبة للقضايا التي كانت راجعة أمام غرفة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية عند بداية سنة 2021، فقد بلغ عددها 13 قضية تتابع النيابة العامة لدى المجلس في إطارها 49 شخصاً. وقد أصدرت الغرفة خلال السنة المذكورة 11 قراراً يهم 05 قضايا معروضة أمامها، حيث وصل مجموع مبالغ الغرامات المحكوم بها 1.430.000,00 درهم. كما أنجزت الغرفة خلال السنة ذاتها 14 تقريراً في إطار 03 قضايا.

وفي إطار تعاون المجلس مع المجالس الجهوية للحسابات، طبقاً للمادة 158 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تم تعديلها بموجب المادة الأولى من القانون رقم 55.16 الصادر بشأن تنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.153 في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، لاسيما الفقرة الثانية منها، يمكن للرئيس الأول، بطلب من أحد رؤساء المجالس الجهوية المعنية، أن يكلف قضاة معينين بالمحاكم المالية بالقيام في عين المكان بالمراقبة أو بالتحقيق أو المشاركة في هيئات البت في ملفات تدخل ضمن اختصاصات المجالس الجهوية.

وتفعيلاً لهذه المقتضيات، واصل خمسة (05) مستشارين مقررين من غرفة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، إجراءات التحقيق في 14 قضية راجعة أمام المجالس الجهوية للحسابات لجهات: الرباط - سلا - الفنيطرة، وبني-ملال خنيفرة، وطنجة - تطوان-الحسيمة، وكلميم- واد نون، وفاس-مكناس، وسوس-ماسة، يتابع في إطارها 66 شخصاً. وقد أنجز المستشارون المكلفون بالتحقيق في هذه القضايا، خلال سنة 2021، ما مجموعه 14 تقريراً تتعلق بنتائج التحقيق في القضايا المسندة إليهم.

وفيما يتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت خلال سنة 2021، ما مجموعه 78 حكماً في إطار 57 قضية من أصل 112 كانت راجعة أمامها عند بداية السنة. وبلغ مجموع مبالغ الغرامات الصادرة في إطار هذه الأحكام 3.311.500,00 درهم. كما قضت هذه المجالس الجهوية للحسابات في إطار هذه الأحكام بإرجاع ما مجموعه 15.739,006,88 درهم.

أما على مستوى الاستئناف، فقد أصدرت هيئة الغرف المشتركة 04 قرارات خلال سنة 2021 من أصل 12 طلب استئناف كان راجعاً أمامها، منها طلبان اثنان عرضاً عليها خلال سنة 2021. بالإضافة إلى ذلك، فقد استنفذ طلبان اثنان جميع مراحل المسطرة وكانا جاهزين للبت عند متم السنة. أما غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغ عدد الملفات الراجعة أمامها عند بداية سنة 2021 ما مجموعه 16 ملفاً. كما توصلت خلال السنة ذاتها باثني عشر (12) طلب استئناف جديد، أصدرت بشأنها الغرفة 11 قراراً، علماً أن 09 ملفات كانت جاهزة للبت عند متم السنة المذكور.

ب. أغلبية الإحالات تمت من طرف هيئات المحاكم المالية

كما هو الشأن منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، وبالنظر إلى السلطات المؤهلة لرفع القضايا في إطار التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، فإن جميع القضايا الراجعة أمام المجلس خلال سنة 2021 أحيلت من طرف هيئات داخلية بالمحاكم المالية، لاسيما هيئات التداول في نتائج المراقبة القضائية في إطار التدقيق والبت في الحسابات، طبقاً للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، وكذا في مشاريع التقارير الخاصة التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير، وذلك استناداً إلى مقتضيات المادة 84 من مدونة المحاكم المالية.

وبالتالي، فقد ظلت مساهمة السلطات الخارجية عن المجلس جد محدودة في إثارة المنازعة القضائية في مادة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، إذ لم تتجاوز الطلبات الصادرة عن الوزراء نسبة 7 % من مجموع الطلبات الواردة على النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات ونسبة

30 % من مجموع الطلبات الواردة على السادة وكلاء الملك لدى المجالس الجهوية للحسابات. في حين لم يصدر عن السلطات الأخرى المؤهلة، والمحددة في المادتين 57 و138 من مدونة المحاكم المالية، أي طلب في هذا الشأن.

وتعكس هيمنة الإحالات الداخلية كمصدر رئيسي للمنازعة القضائية أمام المحاكم المالية أهمية ومزايا تفعيل منهجية المراقبة المندمجة التي تعمل على تحقيق التكامل بين مختلف الاختصاصات الموكلة إلى المحاكم المالية سواء القضائية منها أو غير القضائية.

ج. تنامي المساءلة عن أخطاء التسيير

يمكن التمييز، في إطار المخالفات المستوجبة للمسؤولية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بين المخالفات الشكلية ذات الطابع العام ومخالفات النتيجة التي تتسم بخطورة أكبر، والتي قد تنقسم أيضا حسب إرادة مرتكبيها إلى مخالفات عمدية وأخرى غير عمدية. كما تستوعب هذه المخالفات، فضلا عن حالات خرق القواعد القانونية، تلك المرتبطة بمنح امتيازات غير مبررة، والتي تمنح للأخلاق والقيم التي يجب أن تسود في الحياة العامة أهمية كبيرة.

وتتعلق أغلب المؤاخذات موضوع القضايا التي بنت فيها المحاكم المالية، خلال سنة 2021، بالحالات ذات الصلة بفرض وتحصيل المداخيل وتنفيذ عقود التدبير المفوض، وكذا حالات عدم التقيد بقواعد تنفيذ النفقات العمومية وبالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية من خلال إبرام صفقات وإصدار سندات الطلب من أجل تسوية مقابل خدمات سبق إنجازها قبل تاريخ التعاقد، دون الحرص على إخضاعها للمنافسة المسبقة، وكذا الإشهاد غير الصحيح على استلام مواد وخدمات دون التأكد من مطابقتها للخصائص التقنية المتعاقد بشأنها والتي ينتج عنها الإدلاء بأوراق غير صحيحة وكذا الحصول للغير على منافع نقدية غير مبررة. كما يتضح من خلال الجدول التالي:

المخالفات المستوجبة للمسؤولية	نسب ارتكاب هذه المخالفات
مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها	35 %
عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية	22 %
الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة	28 %
حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية	09 %
التقيد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتمادات	03 %
مخالفة قواعد تدبير الممتلكات الخاضعة لرقابة الجهاز	03 %

د. تكريس الممارسات الجيدة في التدبير وشروط المحاكمة العادلة في الاجتهاد القضائي في مادة التأديب المالي

كرست الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المالية في إطار ممارستها لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، خلال سنة 2021، مجموعة من القواعد والاجتهادات التي تعرضت، من جهة، لطبيعة وحدود سلطة المستشار المكلف بالتحقيق ومبدأ شرعية المخالفة في إطار هذا الاختصاص وشروط قيام المخالفات الشكلية، ومن جهة أخرى، لتحليل المخالفات المرتكبة وإبراز قواعد إسناد المسؤولية، وكذا لكيفية تقدير هيئة الحكم لظروف وملابسات ارتكاب المخالفات عند تحديدها لمبلغ الغرامات المحكوم بها.

1. حول حدود سلطة المستشار المقرر المكلف بالتحقيق

في جوابه على دفع شكلي أثار سقوط الأفعال موضوع المتابعة بالتقدم، استنادا إلى المادة 107 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، على أساس أن اكتشافها تم من طرف المستشار المقرر عند قيامه بمعاينة ميدانية خلال التحقيق، أوضح المجلس أن مهمة المستشار المقرر، في إطار

التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تنحصر خلال مرحلة التحقيق، في جمع المعطيات والعناصر المادية المتعلقة بالأفعال موضوع المتابعة والأدلة التي قد تثبت أو تنفي ارتكاب هذه الأفعال، وذلك، من خلال السلطات المخولة له بموجب المادة 59 من مدونة المحاكم المالية التي تؤهله للقيام بجميع التحقيقات والتحريات لدى جميع الأجهزة العمومية أو الخاصة والاطلاع على الوثائق والاستماع إلى جميع الأشخاص الذين يظهر أن مسؤوليتهم قائمة، وإلى جميع الشهود بعد أداء اليمين طبقاً للكيفيات والشروط المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية؛

واعتباراً لكون المستشار المكلف بالتحقيق يتوفر، كذلك، على صوت تقرير كعضو ضمن هيئة الحكم، طبقاً للمادة 64 من مدونة المحاكم المالية، فإن مهمته يجب أن لا تمتد إلى اكتشاف وتحديد نطاق المؤاخذات موضوع المتابعة خلال مرحلة التحقيق، وذلك طبقاً للمبدأ الذي كرسته مدونة المحاكم المالية في إطار مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، الذي يقتضي فصل سلطة المتابعة عن سلطة التحقيق كشرط أساسي من شروط المحاكمة العادلة (القرار عدد 2021/03 الصادر بتاريخ 19 يناير 2021 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالتسيير المالي للحي الجامعي ببني ملال).

2. حول المخالفات وشروط قيامها

◀ نطاق مبدأ شرعية المخالفة في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

كرست القرارات الصادرة عن المجلس الاتجاه نحو توسيع نطاق مبدأ شرعية المخالفة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ليمتد، بالإضافة إلى القوانين والأنظمة، إلى " ما يعتبر من المسلمات البديهية (في التدبير) التي لا تحتاج إلى تنظيم أو تععيد"، كما جاء في قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) عدد 594 المؤرخ في 11 أكتوبر 2001. في هذا الإطار، اعتبر المجلس أن إصدار مدير المكتب الوطني للأعمال الجامعية الاجتماعية والثقافية لقرار فسخ صفقة وتضمينه مقتضى الإعلان عن صفقة تفاوضية دون اتخاذ التدابير التي تقتضيها مهامه الإشرافية قصد التأكد من وضعية بنايات الحي الجامعي والتأكد من جدية السبب الذي بررت به الشركة صاحبة الصفقة الأصلية طلب الفسخ والذي كان من شأنه تمكين المعني بالأمر من الوقوف على ضرورة إعادة النظر في الدراسة القبلية للمشروع وإعداد ملف طلب عروض جديد عوض اختيار أسلوب تعاقد يلزم بالاحتفاظ بالشروط التقنية الواردة في الصفقة الأصلية رغم نقائصها، تقصيراً في التدابير الاحتياطية التي يجب أن يتخذها كل مدير عمومي في تدبيره لممتلكات الجهاز الذي يشرف عليه (قرار عدد 2021/02 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالتسيير المالي للحي الجامعي ببني ملال).

◀ شروط قيام المخالفات الشكلية

جواباً على دفوعات متابعين بأن المخالفات التي ارتكبوها كانت عن حسن نية ولم يترتب عنها أي ضرر للجهاز، أوضح المجلس في العديد من قراراته بأن إلحاق ضرر بجهاز عمومي لا يعتبر من أركان قيام المخالفات الشكلية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، التي تتحقق بمجرد ثبوت الركن المادي الذي تجسده مخالفة قاعدة قانونية أو التزام تعاقدي. كما أن حسن نية المتابع وعدم تحقيق كسب مادي أو معنوي من ارتكاب المخالفة الثابتة في حقه لا يشكل سبباً لإعفائه من المسؤولية، إذ لا يعتبر عنصر القصد لازماً لقيام المخالفات الشكلية والمادية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، كما أكد ذلك قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) عدد 627 بتاريخ 18 أكتوبر 2001 المتعلق بطلب نقض القرار عدد 2000/43 الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 3 أبريل 2000 في الملف رقم 96/121 في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. (القرارات عدد 2021/01 الصادر في القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية، وأرقام 11 و12 و2021/13 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش - تانسيفت - الحوز).

◀ بشأن اللجوء إلى صفقات وسندات التسوية ومخاطرها

تطرقنا في القرارات الصادرة عن المجلس في القضية المتعلقة بالمركز الاستشفائي لجهة مراكش - تانسيفت - الحوز لهذه المخالفة التي همت ممارسات متواترة دأب عليها هذا الجهاز من أجل تلبية الحاجات العامة التي أحدثت من أجلها، والتي تتجلى في الحصول على توريدات وإنجاز أشغال وأعمال في غياب أي علاقة تعاقدية مع الموردين ودون التقيد بقواعد تنفيذ النفقات العمومية، لا سيما عدم إخضاع الأعمال المنجزة للمنافسة ولمراقبة الالتزام بالنفقات، إذ يُطلب من بعض الممولين، الذين يقبلون بهذا التعامل، إنجاز هذه الأعمال إلى حين إبرام صفقات أو إصدار سندات الطلب "لتسوية" مستحقاتهم.

وبغض النظر عما تشكله هذه الممارسة من مخالفة لمبادئ وقواعد تنفيذ النفقات العمومية المنصوص عليها في النظام العام للمحاسبة العمومية وما يترتب عنها من تراكم لديون الجهاز ووضع واعتماد وثائق محاسبية لا تعكس حقيقة تنفيذ الأعمال موضوعها، فإن ما زاد من مخاطرها عند إصدار سندات "التسوية" الاعتماد خلال مرحلة الإشهاد على إنجاز الخدمة على الوثائق التي أعدتها المقاول المنجزة للأعمال، بصفة انفرادية، والتي ضمنها عناصر تصفية مبلغ الأعمال موضوع "التسوية" في غياب مسك إدارة المركز الاستشفائي لأي وضعية تحدد قيمة الديون التي في ذمتها للشركة المتعاقد معها برسم تلك الطلبات، إضافة إلى إدراج بعض تلك النفقات، عند "التسوية"، في عنوان مالي مغاير للنفقة التي تم تنفيذها على أرض الواقع.

وقد حرص المجلس من خلال القرارات التي أصدرها في إطار هذه القضية على توضيح الاختلالات المترتبة عن هذه الممارسة وتداعياتها السلبية على التدبير العمومي، انطلاقاً من مجموعة من القواعد التي تم استنباطها، وأهمها:

- لما كان الالتزام القانوني بنفقة هو العمل الذي يحدث أو يثبت بموجبه جهاز عمومي سنداً يترتب عنه تحمل في ميزانيته، كما ينص على ذلك الفصل 33 من المرسوم الملكي رقم 66-330 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، فإن إحداثه يقتضي الالتزام المحاسبي بهذه النفقة، كإجراء أول في إطار المرحلة الإدارية في تنفيذ النفقات العمومية، وذلك حتى لا يتجاوز هذا التحمل حدود ترخيصات الميزانية والمقررات أو الإعلانات أو التأشيريات المنصوص عليها في القوانين أو الأنظمة؛

- لا يتطابق اللجوء إلى صفقات وسندات التسوية مع تسلسل مراحل تنفيذ النفقات العمومية وما يقتضيه ذلك من إجراءات مراقبة الالتزام بالنفقات، كما تخالف هذه الممارسة واجب أعمال مبدأ المنافسة عند إسناد الطلبات العمومية، ولا تتسجم مع الغاية التي أحدثت المشروع من أجلها سندات الطلب كوسيلة من وسائل النشاط الإداري وطريقة للتعاقد تهدف إلى تلبية حاجات عامة للمرفق في المستقبل، وليس كألية لتسوية ديون الجهاز العمومي؛

- يعتبر الشروع في تنفيذ صفقة، قبل تأشير مراقب الالتزام بالنفقات وقبل المصادقة عليها من طرف السلطة المختصة، مخالفة لقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وللنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية. كما لا تستجيب هذه الممارسة لمبادئ المنافسة واحترام واجبات الإشهار والشفافية في اختيارات صاحب المشروع والمساواة في الوصول إلى الطلبات العمومية، وبالتالي لا تتيح إمكانية الاستفادة من العرض الأفضل اقتصادياً ومن الأثمان التنافسية التي يتيحها السوق، وتخالف، بذلك، المبادئ العامة التي كرسها النصوص المنظمة للصفقات العمومية من أجل ضمان فعالية النفقات العمومية؛

- إصدار سندات طلب للتسوية لا يعكس موضوعها حقيقة النفقات المراد تسويتها، إلى جانب مخالفته لقواعد تنفيذ النفقات العمومية، ينطوي على مخاطر عدم تبرئة ذمة الجهاز العمومي من الدين الحقيقي، والذي قد تطالب به الشركة التي تولت الإنجاز الفعلي في حالة توفرها على مستندات مثبتة للأعمال التي قامت بها لفائدة الجهاز العمومي المعني؛

- تزداد مخاطر سندات التسوية عند الإشهاد على إنجاز الخدمة اعتمادا على الوثائق التي أعدتها الشركة المنجزة للأعمال، بصفة انفرادية، والتي تضمنتها عناصر تصفية مبلغ تلك الأعمال في غياب مسك الإدارة لأي وضعية تحدد قيمة الديون التي في ذمتها للشركة المتعاقد معها برسم تلك الطلبات؛

- تتحقق المخالفة المتعلقة بالتقيد غير القانوني لنفقة بهدف تجاوز الاعتمادات، عند قيام الأمر بالصرف بإدراج نفقة في إطار الاعتمادات المالية المخصصة لعنوان مالي مغاير للنفقة التي تم تنفيذها على أرض الواقع، بسبب عدم توفر الاعتمادات وعدم كفايتها بالخانة المالية الخاصة بالأعمال المعنية.

◀ حول مخالفة قواعد تصفية النفقات العمومية والآثار المترتبة عنها

تعتبر مرحلة تسلم الأعمال المتعاقد بشأنها من أهم مراحل تنفيذ الطلبات العمومية، ويشكل الإشهاد على صحة الإنجاز بعد التأكد من مطابقة الأعمال المنجزة للمواصفات المحددة، تبعا لذلك، المرحلة الرئيسية في مسلسل تنفيذ النفقات العمومية والتي على أساسها يتم إصدار الأمر بأداء المبالغ المستحقة.

وقد شكلت هذه المرحلة ولا تزال مصدر أغلب المؤاخذات موضوع المتابعة في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وذلك، لما لوحظ من عدم إيلاء الأهمية اللازمة لهذه المرحلة إما بسبب تساهل صاحب المشروع في التغييرات التي يتم إدخالها على مواصفات الأعمال المتعاقد بشأنها، خلال مرحلة التنفيذ، دون تطبيق الإجراءات المنصوص عليها بهذا الخصوص، أو من خلال عدم الحرص على اختيار أشخاص مؤهلين وتمكينهم من الوثائق التعاقدية التي تمكنهم من القيام بالمراقبات اللازمة السابقة لعملية التسلم، أو من خلال عدم تطبيق إجراءات التتبع والمراقبة المنصوص عليها في بنود الوثائق التعاقدية، خلال مرحلة التنفيذ.

وهكذا، فقد حرص المجلس، في مجموعة من قراراته، بخصوص المؤاخذات ذات الصلة بهذه المرحلة، على توضيح مستلزمات الإشهاد على العمل المنجز، وتداعيات عدم صحة هذا الإشهاد وتغيير مواصفات الأعمال خلال التنفيذ دون التقيد بالإجراءات المنصوص عليها وما يترتب عن ذلك من إخلال بمبدأ المنافسة وبالتوازن المالي للعقد.

في ما يتعلق بمستلزمات الإشهاد على العمل المنجز: أوضح المجلس في قراراته أن الإشهاد على صحة إنجاز العمل يستوجب معاينة الأشغال المنجزة والتأكد من مدى مطابقتها لمجموع التزامات الصفقة، ولا سيما للمواصفات التقنية، عملا بمقتضيات المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة- أشغال، اعتبارا لكون هذه المطابقة تشكل عنصرا من عناصر إثبات العمل المنجز، وبالتالي، تعد شرطا أساسيا لصحة عملية التصفية التي تهدف إلى الحصر الصحيح لمبلغ النفقة؛

وكما بين أن مصادقة المتابع على الكشوفات التفصيلية ومحاضر التسلم المؤقت المتعلقة بصفقة عمومية، بالرغم من علمه بأن البيانات المضمنة فيها لا تعكس حقيقة التنفيذ، تعتبر مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية، ويترتب عن هذه المصادقة تصفية الدين على أسس غير صحيحة، وحصر مبالغ كشوفات الحساب المتعلقة بهذه الصفقة وإصدار الأوامر المتعلقة بأداء هذه المبالغ بقدر لا يعكس الثمن الحقيقي للمعدات الموردة والأشغال المنجزة، الأمر الذي يشكل منح منفعة غير مبررة للمتعاقد معه في إطار هذه الصفقة (القرار عدد 2021/01 الصادر في القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية).

وجوبا على دفعات متابع بكون العناد المورد أكثر جودة مقارنة بالعناد المتعاقد بشأنه، أوضح المجلس أن هذه المبررات تنصرف إلى مرحلة تحديد الحاجيات موضوع الصفقة، والتي كان يتعين عليه مراعاتها عند إعداد دفتر الشروط الخاصة ولا تمتد إلى مرحلة تنفيذ الصفقة وتسلم الأعمال موضوعها، التي تقتضي إنجاز عمليات رقابية، وليس اختيارات، وينصب موضوع هذه المرحلة على التأكد من مطابقة الخدمة المنجزة للمواصفات المتعاقد بشأنها سلفا، وعند الاقتضاء العمل على سلك المساطر الجاري بها العمل من أجل تغيير المواصفات التقنية، إذ أن من شأن أي إخلال بالعناصر

التي قامت عليها المنافسة المس بها وبمبدأ المساواة في ولوج الطلبات العمومية (القرار عدد 2021/01 الصادر في القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية).

كما اعتبر المجلس أن مصادقة الأمر بالصرف على الكشوفات التفصيلية للصفحة وإصداره للأمر بأداء مبالغها رغم علمه بعدم صحة الأسس المعتمدة من أجل تصفية هذه المبالغ، مخالفة لقواعد تصفية النفقات العمومية والأمر بصرفها (نفس القرار).

وأن الإجراءات اللازمة لصحة عملية الإشهاد على الخدمة المنجزة، في إطار صفقات اقتناء خدمة تصفية الدم موضوع المتابعة، ترتبط حصرياً بالتدابير التي نصت عليها بنود الصفقة، لا سيما الاطلاع على سجلات المرضى ومراقبتها والقيام بزيارات تفقدية لمراكز تصفية الدم المتعاقد معها، ولا تجزئ عنها أو تعفي المندوب من مسؤوليته، قيام هذا الأخير، بإجراءات محدودة في الزمن والمكان أو الموضوع من أجل تتبع التنفيذ، من قبيل توجيهه تعليمات شفوية لموظفيه لزيارة مركز دون آخر، وقيامه بمهمة افتتاح أحد المراكز في إطار صفقة فريدة دون غيرها، والاجتماع بموظفيه للتداول في مسألة طارئة خلال تنفيذ تلك الصفقات أو مبادرته بإحداث بطائق تتبع حصص تصفية الدم، ما دامت جل هذه الإجراءات بقيت غير ذي جدوى ولم تسهم في تفادي الاختلالات التي شابته تنفيذ الصفقات المعنية (القرار عدد 2021/06 الصادر في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

وأكد المجلس على أن إثبات العمل المنجز في إطار صفقات اقتناء خدمة تصفية الدم كان يجب أن يتم بواسطة الوثائق والمستندات التعاقدية المثبتة لهذه الخدمة (سجلات المرضى)، والتي كان يتعين على صاحب المشروع والعمل والحرص على مسكها من طرف صاحب الصفقة (مراكز تصفية الدم) ومراقبتها والتأشير عليها من طرف المساعد الاجتماعي والمندوب، بصفتهم ممثلي صاحب المشروع، وليس على أساس التقارير الشهرية التي تعدها تلك المراكز والتي لم يتم إخضاعها لأي مراقبة أو مقارنة قبل اعتمادها من طرف المساعدين الاجتماعيين عند الإشهاد على كشوفات الحساب (القرارات أرقام 06 و07 و2021/08 الصادرة في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

وأنه لما كان الإشهاد على صحة إنجاز العمل يقتضي التأكد من مطابقة الخدمة المنجزة للخصائص التقنية المتعاقد بشأنها ومن تنفيذ المتعاقد معه لجميع التزاماته التعاقدية، فإن أعمال مسطرة التحقق من طرف صاحب المشروع، قصد التأكد من صحة بيانات التقارير الشهرية التي تعدها مراكز تصفية الدم في إطار الصفقات موضوع المتابعة يعتبر من أعمال التصفية التي يتعين التقيد بها (القراران عددا 07 و2021/08 الصادران في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

في نفس السياق، أكد المجلس على أنه لا يشترط إصدار صاحب المشروع لقرار كتابي بتكليف الموظف الذي أوكل إليه مهمة الإشهاد على إنجاز الخدمة برسم صفقة عمومية لكي يكتسب هذه الصفة، التي تنشأ بمجرد توقيع هذا الموظف على الوثائق المثبتة لإنجاز الخدمة لا سيما كشوفات الحساب ومحاضر التسلم، والتي تتطلب عملية الإشهاد عليها القيام بالإجراءات اللازمة التي يقتضيها التحقق من الخدمة لا سيما الاطلاع على دفاتر الشروط الخاصة والوثائق (السجلات) التي نصت عليها بنود الصفقة (القراران عددا 07 و2021/08 الصادران في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

بشأن تغيير المواصفات التقنية خلال التنفيذ: أكد المجلس على أن تغيير المواصفات التقنية للصفقة يستلزم تحديد أئمة جديدة للأشغال البديلة وتضمينها في عقد ملحق وفقا لما تقتضيه الفقرة الأخيرة من المادة 39 من دفتر الشروط الإدارية العامة-أشغال، والتي تحيل على المادة 51 من نفس دفتر الشروط الإدارية (القرار عدد 2021/03 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالتسيير

المالي للحي الجامعي ببني ملال). لذلك، فإن تعديل المواصفات التقنية دون احترام الإجراءات المنصوص عليها في النصوص المنظمة للصفقات العمومية، وتصفية المبالغ المرتبطة بها في غياب أي أساس تعاقد يحدد المواصفات التقنية والأثمنة، يمس بالأسس التي قامت عليها المنافسة بالنظر إلى أن طبيعة ومواصفات الأشغال المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بالصفقة شكلت محددات أساسية لتعهدات المتنافسين في مرحلة الإداء بالعروض، كما يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة في ولوج الطلبات العمومية وبمبدأ حسن استعمال المال العام، وهي المبادئ التي يتعين على صاحب المشروع التقيد بها عند إبرام الصفقات العمومية، طبقاً للمادة الأولى من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية (القراران عدد 2021/01 الصادر في القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية وعدد 2021/03 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالتسيير المالي للحي الجامعي ببني ملال).

وتبعاً لذلك، فإن موافقة صاحب المشروع على تغيير محتوى الأشغال وتعديل المواصفات التقنية لها دون احترام الإجراءات المنصوص عليها في النصوص التنظيمية، تعد مخالفة لمقتضيات المادة 5 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية والمادتين 39 و51 من دفتر الشروط الإدارية العامة المذكور أعلاه (القرار عدد 2021/03 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالتسيير المالي للحي الجامعي ببني ملال). وفي إطار نفس القرار، نبه المجلس إلى أن إحداث تغييرات جوهرية خلال فترة وجيزة من الشروع في تنفيذ الصفقة دون وجود مستجدات أو ظروف غير متوقعة تبرر هذه التغييرات، ودون احترام الإجراءات المنصوص عليها في النصوص المنظمة للصفقات العمومية عند اعتماد تلك التغييرات، يعد تغييراً للهدف الأصلي للصفقة وتحويلاً لموضوعها (نفس القرار).

أثر التغييرات على التوازن المالي للعقد: في قضية تتعلق بتنفيذ عقود التكوين المبرمة وفق قواعد القانون العادي، أوضح المجلس أنه لما كان توفير مقرات للتكوين وكذا التجهيزات والوسائل البيداغوجية الضرورية لإنجاز التكوينات يندرج ضمن الالتزامات الأصلية الملقاة على عاتق المتعاقد معه، فإن تحويل مكان إنجاز التكوينات إلى المراكز التابعة للوزارة يعتبر تقليصاً من التزامات المتعاقد معه كان يتعين أن يقابله تخفيض في المبلغ المتعاقد بشأنه (القرار عدد 2021/05 الصادر في القضية عدد 2018/110 المتعلقة بوزارة السياحة). لذلك، إذا كان الطابع الجزافي لأثمان التكوينات لم يسمح، في الصيغة الأصلية للعقد، بخضم مقابل قاعات التكوين ومراعاة نسبة الحضور الضئيلة، ومادام أن هذا المبلغ الجزافي تم تحديده على أساس الالتزامات الملقاة على عاتق المتعاقد معه، فقد كان يتعين، حفاظاً على التوازن المالي للعقد، اللجوء إلى عقد ملحق لتحديد ثمن جديد على أساس الالتزامات الجديدة، وعند الاقتضاء، تفعيل مقتضيات الفصلين 261 و263 من ظهير الالتزامات والعقود، التي تجيز الحصول على تعويض في حالة عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية (نفس القرار).

◀ بشأن ممارسة المهام الإشرافية من طرف الرئيس التسلسلي

كرست القرارات الصادرة عن المجلس خلال سنة 2021، بهذا الشأن، مجموعة من القواعد أهمها:

- تقتضي الوظيفة الإشرافية للمتابع، بصفته الرئيس التسلسلي للعاملين بالجهاز المعني، مباشرة مهام الإدارة المعهودة إليه بما ينطوي عليه ذلك من عناصر التنظيم والتنسيق والرقابة داخل الجهاز الذي يديره، إذ يصبح مسؤولاً عن كل خطأ أو تقصير وقع من أحد العاملين تحت رئاسته، إذا ثبت أنه كان بوسعه الحيلولة دون وقوع ذلك لكنه قصر في أداء مهامه الإشرافية، (القراران عدد 2021/01 وعدد 2021/02 الصادران على التوالي في القضيتين عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية وعدد 2018/101 المتعلقة بالحي الجامعي ببني ملال).

- يتعين على الرئيس التسلسلي، مباشرة مهام الإدارة المعهودة إليه بما يستلزم ذلك من عناصر اليقظة والحيطة إلى جانب التنظيم والقيادة، وذلك من خلال إرساء نظام لمراقبة تسيير

المصالح التي يتولى الإشراف عليها يزوده بشكل دوري وآني بالمعلومات الضرورية حول سير الأنشطة والمشاريع، ويساعده على اتخاذ القرارات والإجراءات التصحيحية السريعة والملائمة في الوقت المناسب، إذ أنه يعد مسؤولاً عن كل خطأ أو تقصير ثبت أنه كان بوسعه الحيلولة دون وقوعه (القرار عدد 2021/02 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالحي الجامعي بيني ملال).

- يعد تقصيراً، في قيام صاحب المشروع بالواجبات التي تقتضيها هذه الصفقة، فسخ الصفقة بناء على طلب المقاول، قبل الاطلاع والإلمام بوضعية تقدم الأشغال ودراسة المبررات الواردة في طلب الفسخ والتأكد من مدى جدتها قبل اتخاذ قرار اللجوء إلى صفقة تفاوضية قصد استكمال أشغال الصفقة، والذي لا يمكن من تعديل محتوى ومواصفات الأشغال المحددة في الصفقة الأصلية، (نفس القرار).

- احتفاظ مدير المؤسسة العمومية المعنية بصلاحيات إصدار قرارات فسخ الصفقات، يحمله كامل المسؤوليات المرتبطة بهذه القرارات، وبالتالي، فدفعه بكون إصداره لقرار فسخ الصفقة الأصلية وإدراج مقتضى إبرام صفقة تفاوضية في قرار الفسخ، جاء تلبية لطلب المسؤول عن مصلحة تابعة له، لا يستقيم مع المسؤوليات والواجبات الإشرافية التي يفرضها منصبه كمدير للمؤسسة العمومية المعنية، والتي تقتضي بذل العناية المهنية الكافية واتخاذ التدابير الاحتياطية اللازمة قبل إصدار أي قرار أو الموافقة على أي طلب ذي صلة (نفس القرار).

- يعتبر إهمالاً وتقصيراً من المتابع، في ممارسة المهام الموكلة إليه، عدم الحرص على اعتماد إدارة الجهاز الذي يشرف عليه على مساطر كتابية لاستشارة المتعهدين قصد الحصول على عروض أثمان عند اللجوء إلى سندات الطلب، وكذا عدم التقيد بالمساطر الجاري بها العمل عند إجراء تغييرات على مواصفات الأعمال المتعاقد بشأنها أثناء التنفيذ، واعتماد وثائق للتأكد من صحة إنجاز العمل كان يعلم أنها غير صحيحة (القرار عدد 2021/01 الصادر في القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس والقاعدة البحرية بالمحمدية).

- يتعين على مندوب وزارة الصحة باعتباره الرئيس التسلسلي لكافة العاملين بالمندوبية، طبقاً للمادة 13 من قرار وزيرة الصحة رقم 1363.11 الصادر في 12 من جمادى الآخرة 1432 (16 ماي 2011) بشأن اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة الصحة، ووفق ما تقتضيه مهامه الإشرافية، العمل على وضع نظام للمراقبة الداخلية من شأنه ضمان التتبع الجيد لتنفيذ الصفقات المتعلقة باقتناء خدمة تصفية الدم وتصفية النفقات المترتبة عنها على أسس صحيحة، والحرص على قيام الموظفين والمسؤولين بالمصالح التابعة للمندوبية بالمهام المسندة إليهم لا سيما أولئك المكلفين مباشرة بمراقبة وتتبع تنفيذ الخدمات موضوع تلك الصفقات بناء على ما جاء في دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بها (القرار عدد 2021/06 الصادر في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

◀ مهام وواجبات صاحب المشروع برسم صفقة عمومية

أوضح المجلس في قراراته بهذا الخصوص أنه:

- عندما تكون الخدمات المراد تلبيتها من طرف جهاز عمومي ذات صبغة توقعية ومتكررة ودائمة، يتعين على صاحب المشروع اعتماد طريقة الإبرام المناسبة التي تتيحها النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، كما هو الشأن في هذه الحالة، باللجوء إلى الصفقات القابلة للتجديد تقادياً لبعض الإكراهات التي قد تحول دون احترام الإجراءات المسطرية

التي تتطلبها الصفقات العادية؛ (القرار عدد 2021/10 بتاريخ 9 فبراير 2021 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش-تانسيفت-الحوز).

- كما نبه المجلس إلى أنه يتعين على صاحب المشروع، عند علمه بعيب في الدراسة القبلية للمشروع، العمل على مراجعة هذه الدراسة من أجل التحديد الدقيق للحاجيات ومراجعة المواصفات التقنية للأشغال وفق المعايير المعمول بها واختيار أسلوب إبرام الصفقة الثانية، بعد فسخ الصفقة الأولى، بما يتوافق مع هذه التغييرات عوض إبرام صفقة تفاوضية وفق مقتضيات المادة 86 من المرسوم رقم 2.12.349 الصادر بتاريخ 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية والتي تُلزم صاحب المشروع بالتقيد بالشروط الواردة في الصفقة الأصلية، وبالتالي، لا يتيح له اختيار هذا الأسلوب في التعاقد إمكانية مراجعة وتعديل مواصفات وكميات أشغال الصفقة الأصلية (القرار عدد 2021/03 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالحي الجامعي ببني ملال).

- وأنه يقع على صاحب المشروع في إطار صفقة عمومية قبل تكليف موظفين بمهام التتبع والإشهاد على الخدمة موضوع تلك الصفقة، العمل على تحديد مهامهم بناء على رسالة تكليف أو مذكرة مصلحة، تتضمن بشكل واضح وتفصيلي مساطر ومستلزمات الإشهاد على الخدمات المنجزة بما يتيح لهم التحقق من مطابقتها لبنود الصفقة وللخصائص التقنية لدفتر الشروط الصفقة وكذا من تقيد صاحب الصفقة بواجباته التعاقدية.

- وإذا كانت المذكرات المصلحية المتعلقة بتحديد مهام المكلفين بالتتبع في إطار صفقة عمومية لا تعد بديلا عن بنود دفتر الشروط الخاصة، بل ترتيبا وتصنيفا وتبسيطا لها، فإن الأهمية والجدوى من إصدارها تتجلى في المقابل، في كونها إجراء يروم تحسين تدبير التتبع ومراقبة تنفيذ الصفقات وتوضيح المسؤوليات المترتبة عن ذلك، خاصة، إذا كانت مهام تتبع تنفيذ هذه الصفقات تتجاوز المهام الإدارية الاعتيادية الموكلة إلى المكلفين بذلك التتبع وتتطلب منهم تأهيلا خاصا. (القرار عدد 2021/06 الصادر في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

- تكتسي الإجراءات المنصوص عليها في دفاتر الشروط الخاصة للصفقات لا سيما تلك التي تروم تأكيد صاحب المشروع من تقديم صاحب الصفقة للخدمات المتعاقد عليها (الزيارات التفقدية) أهمية قصوى في التنفيذ والتتبع الجيد لصفقات تصفية الدم وإن أوردتها تلك الدفاتر بصيغة اختيارية أو أخضعت اللجوء إليها للسلطة التقديرية لصاحب المشروع، إذ كان من شأن العمل بها مواكبة وتأطير صاحب الصفقة في أداء الخدمات المتعاقد بشأنها بما يمكن من تصفية النفقات المترتبة عنها على أسس صحيحة، خاصة عندما يكون الجهاز المعني حديث العهد بتدبير تلك الصفقات ولم يراكم قبل ذلك أي تجربة فيما يخص هذا النوع من الصفقات (نفس القرار).

3. حول تقدير مسؤولية المتابعين

تتعدد وتتنوع أسباب وملايسات ارتكاب المخالفات المنشئة لمسؤولية مختلف المدبرين العموميين أمام القاضي المالي باختلاف الأنظمة القانونية للأجهزة الخاضعة للاختصاصات القضائية للمحاكم المالية، والأنشطة والحاجات التي أحدثت هذه الأجهزة من أجل تحقيقها وتلبيتها، وكذا الإكراهات والمخاطر التي تترتب عن ممارستها، وذلك حسب المهام والمسؤوليات الموكلة لهؤلاء المدبرين وموقعهم في هرم المسؤولية داخل هذه الأجهزة.

وتتوفر هيئات الحكم، في هذا المجال، على سلطات واسعة في تقدير مسؤولية المدبرين العموميين من خلال أهليتها لمراعاة الظروف والعوامل التي تسببت في المخالفات المرتكبة عند تقدير مبلغ الغرامة حسب خطورة وتكرار المخالفات المعنية، طبقا للمادة 66 من مدونة المحاكم المالية.

في هذا الإطار، اعتبرت الهيئة، ظرفاً للتشديد عند تقدير الغرامة، لجوء الأمر بالصرف المساعد بصفة متكررة ومتواترة إلى إحداث تحملات في ذمة الجهاز في غياب أي أساس تعاقدي دون الاكتراث بقواعد تنفيذ النفقات العمومية وما قد يترتب عن ذلك من تجاوز لترخيصات الميزانية وتراكم للديون في ذمة الجهاز العمومي (القرار عدد 2021/13 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش تانسيفت-الحوز).

وكذلك الشأن بالنسبة لقيام المتابع بالإشهاد على إنجاز الخدمة، في إطار سند الطلب للتسوية، بالنظر إلى وظيفته كمسؤول عن قطب الشؤون الإدارية الذي أنيطت به مهمة تدبير الميزانية والتدبير المالي والمحاسبي، اعتماداً على الوثائق التي أعدتها الشركة المنجزة للخدمة، بصفة انفرادية، والتي تضمنتها عناصر تصفية المبلغ الصادر الأمر بأدائه، دون مسكه لأي وضعية تحدد قيمة الديون التي تم تسديدها للشركة وقيمة المبالغ التي لا تزال في ذمة الجهاز العمومي لفائدتها، الشيء الذي من شأنه أن يؤدي إلى تمكين الشركة من مبالغ زائدة عن المستحق (القرار عدد 2021/12 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش-تانسيفت-الحوز).

وفي نفس الإطار، اعتُبر ظرفاً للتشديد عند تقدير مبلغ الغرامة، عدم حرص مهندس مكلف بمصلحة صيانة المعدات على مسك بطاقة التدخل المتعلقة بأعمال الصيانة التي استفاد منها أحد الأجهزة واعتماده كلياً عند الإشهاد على العمل المنجز على عناصر التصفية التي حددتها الشركة المتدخلة (القرار عدد 2021/11 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش-تانسيفت-الحوز).

ومن ظروف التشديد، كذلك، علم صاحب المشروع بعيب في الدراسة القبليّة المعتمدة لإنجاز أشغال التهيئة موضوع الصفة والنقائص التي تشوبها في تاريخ إبرامها إذ كان يتعين، عليه، في هذه الحالة، العمل على مراجعة هذه الدراسة من أجل التحديد الدقيق للمساحات موضوع التهيئة ولكميات الأشغال اللازمة لها ومراجعة المواصفات التقنية للأشغال وفق المعايير المعمول بها، وكذا إعداد ملف طلب عروض جديد قبل الدعوة للمنافسة لاستكمال أشغال المشروع (القرار عدد 2021/02 الصادر في القضية عدد 2018/101 المتعلقة بالحي الجامعي ببني ملال).

كما اعتبرت الهيئة الدفع بتفادي إلغاء الاعتمادات من أجل تبرير الارتجال والأخطاء التي شابته عملية التكوين من مظاهر سوء التدبير وضعف في تحديد وبرمجة الحاجات العامة المراد تلبينها، إذ كان يجب أن تتم عملية تحديد الحاجيات بما يتناسب مع الالتزامات المهنية للأطر والموظفين المستهدفين، ووفق برامج معدة سلفاً بالتنسيق مع هؤلاء ورؤسائهم التسلسليين، وذلك من خلال اختيار الفترات الملاءمة وضبط قوائم المستفيدين تفادياً للنتائج التي أسفر عنها التنفيذ، كما يعكس هذا الدفع سلبيات أسلوب التدبير المرتكز على الوسائل، والذي ينطوي على مخاطر التدبير وعدم تحقيق الفعالية في رصد الاعتمادات المالية المرخص بها لتلبية الحاجات العامة للجهاز العام المعني (القرار عدد 2021/05 الصادر في القضية عدد 2018/110 المتعلقة بوزارة السياحة).

أما فيما يتعلق بظروف التخفيف، فقد راعت هيئة الحكم عند تقدير مبلغ الغرامة كون مهمة التدبير التي مارسها المتابع هي أول مهمة إدارية تسند إليه، إضافة إلى عدم استفادته من أي تكوين في مجال التدبير الإداري والمحاسبي (القرار عدد 2021/10 الصادر في القضية عدد 2018/107 المتعلقة بالمركز الاستشفائي الجهوي لمراكش-تانسيفت-الحوز)، وكون ارتكاب، المكلفين بتتبع الصفقات المتعلقة بتقديم خدمة تصفية الدم، لمخالفة الإشهاد الخاطيء على العمل المنجز، ساهم فيه تقصير صاحب المشروع في تفعيل آليات تتبع التنفيذ المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بالصفقات موضوع المتابعة، لا سيما وأن مهام تتبع تنفيذ تلك الصفقات تتجاوز المهام الإدارية الاعتيادية الموكلة إليهم وتتطلب تأهيلاً خاصاً وتحديداً واضحاً وتفصيلاً لمهام التتبع و لمساطر إجرائه وكذا تبيان مستلزمات الإشهاد على الخدمات المنجزة في إطارها، هذا إضافة إلى حداثة تجربة المندوبية بخصوص هذا النوع من الصفقات وعدم ملاءمة بعض مقتضيات دفتر الشروط الخاصة

لطبيعة الخدمات المقدمة وأسس تصفية مستحقات المتعاقد معه (القرارات أعداد 07 و08 و2021/09 الصادرة في القضية عدد 2018/103 المتعلقة بمندوبية وزارة الصحة بعمالة فاس).

وفي إطار نفس القضية، اعتبرت هيئة الحكم اتخاذ صاحب المشروع لإجراءات من أجل تسوية الاختلالات التي انبثقت عنها الأفعال موضوع المتابعة من قبيل خصم المبالغ الزائدة من مستحقات المتعاقد معه، من ظروف التخفيف التي راعتها عند تقديرها لمبلغ الغرامة المحكوم به في حقه (القرار عدد 2021/06).

4. القواعد المكرسة في مرحلة الاستئناف

يمكن التمييز، في هذا الإطار بين القواعد ذات الصلة بالمسطرة المتبعة وبين قواعد إسناد المسؤولية بشأن المخالفات المرتكبة، وكذا شروط قيامها:

← سلامة إجراءات المتابعة

اعتبر المجلس أن النيابة العامة لا تتقيد في اتخاذ قرار المتابعة، بما تتضمنه تقارير التفتيش من أفعال أو بالمدة الزمنية التي شملها التفتيش الذي أنجزته الجهة المختصة، بالنظر لما لها من سلطة مطلقة لإجراء المتابعة بشأن جميع الأفعال التي تبلغ إلى علمها، من خلال التقارير أو الشكايات أو الوشائيات التي تتوصل بها، أو بناء على المعلومات والوثائق التي يحق لها أن تطلبها من الجهات المختصة (قرار عدد 2021/01 /ت.م.ش.م بتاريخ 2 فبراير 2021 ملف الاستئناف عدد 2019/313/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة طنجة-تطوان).

كما أن العيوب التي تكون قد طالت مسطرة إنجاز تقارير التفتيش، لا يمكن أن تحول دون فتح النيابة العامة للمتابعات القضائية، مادام أن البحث التمهيدي الذي استند عليه قرار المتابعة تم في احترام تام للمساطر المؤطرة لإجراءات التحقيق المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية (قرار عدد 2022/02 /ت.م.ش.م بتاريخ 7 يناير 2022 / ملف الاستئناف رقم 2019/312 /ت.م.ش.م، الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس- بولمان). فالأمر بإجراء البحث التمهيدي وإحالة التقرير المنجز على إثر ذلك على النيابة العامة، بعد تقديم طلب إحالة القضية إلى المجلس، لا يعتبر عيباً في مسطرة المتابعة، مادام أن المادة 12 من مدونة المحاكم المالية لا تقيد إجراء البحث التمهيدي إلا بمراجعة مقتضيات المادة 58 من نفس المدونة، التي تفرض أن يكون البحث التمهيدي سابقاً لقرار الوكيل العام للملك بإجراء المتابعة (قرار عدد 2022/03 /ت.م.ش.م بتاريخ 7 يناير 2022 متعلق بملف الاستئناف رقم 2018/308، جامعة مولاي إسماعيل بمكناس).

← تقادم المخالفات أمام المحاكم المالية

في إطار توضيح المادة 107 من مدونة المحاكم المالية، التي تنص على أن المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية تقادم، إذا لم يتم اكتشافها من طرف المجلس أو كل سلطة مختصة، داخل أجل خمس سنوات كاملة يبتدئ من التاريخ الذي تكون قد ارتكبت فيه، اعتبر المجلس أن التقادم لا يسري إلا على المخالفات التي لم يتم اكتشافها داخل هذا الأجل، أما المخالفات التي يتم اكتشافها قبل فوات أجل خمس سنوات على تاريخ ارتكابها فلا تسري عليها مدة جديدة للتقادم ابتداء من تاريخ هذا الاكتشاف، إذا لم يتم بشأنها إجراء المتابعة أو التحقيق أو المحاكمة (قرار عدد 2021/11 /ت.م.ش.م بتاريخ 29 دجنبر 2021 / ملف الاستئناف عدد 2020/308/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالجماعة الترابية جرسيف).

ونظراً لكون المخالفات التي من شأنها أن تثير المسؤولية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تنتج عن تنفيذ العمليات المرتبطة بالتدبير العمومي، فقد اعتبر المجلس أن التقادم يهم كل عملية على حدة، وبالتالي فإنه في حالة تنفيذ صفقة عمومية، لا ينتج عن تقادم الفعل المرتبط بالمصادقة والتأشير على هذه الصفقة والأمر بالشروع في التنفيذ تقادم جميع أجزائها، لكون العمليات المتعلقة بتنفيذ الصفقة مستقلة عن بعضها البعض من حيث الزمن وكذا من حيث الآثار المالية والقانونية التي تترتب عنها، ولا يمكن اعتبار العمليات اللاحقة للمصادقة على الصفقة، مشمولة

بالتقدم، لأن الرئيس الأول طلب إحالتها إلى المجلس الأعلى للحسابات قبل مرور خمس سنوات على تاريخ ارتكاب الأفعال المعنية (قرار عدد 2021/01/ت.م.ش.م بتاريخ 2 فبراير 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/313/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة طنجة-تطوان).

◀ تراكم المتابعات والعقوبات أمام المحاكم المالية

لا يحول سلك مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية دون سلك مسطرة التسيير بحكم الواقع، متى توافرت العناصر المكونة لهذه الأخيرة، وذلك لاستقلالية كل مسطرة عن الأخرى، من جهة، وعدم وجود أي تراتبية بين الاختصاصات التي يمارسها المجلس، من جهة أخرى (قرار عدد 2021/01 بتاريخ 23 فبراير 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/01 المتعلق بالتسيير بحكم الواقع/ مؤسسة عمومية).

في نفس السياق، فإن استناد القرار المستأنف في تحديد مبلغ الغرامة المحكوم بها، على أساس ارتكاب الطاعن مخالفتين، بالرغم من أن المجلس الأعلى للحسابات اعتبره مسؤولاً عن الفعل الوحيد المنسوب إليه، لا يعتبر تطبيقاً للعقوبة مرتين عن نفس الفعل، ما دام أن الفعل الواحد يمكن أن يتضمن عدة مخالفات يعاقب عليها في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. (قرار عدد 2021/01/ت.م.ش.م صادر بتاريخ 7 يناير 2022 /ملف الاستئناف عدد 2019/314/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشاوية-وردية).

◀ واجب الحصول على أفضل العروض الاقتصادية

بخصوص تنفيذ النفقات العمومية بواسطة سندات الطلب، اعتبر المجلس بأنه إذا كان الهدف من اللجوء إليها هو تفادي طول المسطرة التي تفرضها الطرق العادية لإبرام الصفقات العمومية، فإن هذه السندات تخضع، في المقابل، للمبادئ العامة التي تحكم تنفيذ جميع أصناف الطلبات العمومية، وخاصة ما يتعلق بواجب إعمال الشفافية في اختيارات صاحب المشروع. فالإدلاء بثلاثة سندات مضادة لتبرير الثمن الملتزم به، لا يقوم دليلاً كافياً على احترام الأمر بالصرف لمبادئ الشراء العمومي، ما دام أنه لم يتقيد بواجب الحصول على أفضل العروض الاقتصادية، حينما قبل بالالتزام بالنفقات العمومية، دون تقييم العروض المقدمة من طرف المتنافسين على أساس الأسعار المتداولة في السوق وقت إبرام سند الطلب، والتي يتعين على الأمر بالصرف أن يكون على علم مسبق بها (قرار عدد 2020/01/ت.م.ش.م عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 14 يناير 2020 /ملف الاستئناف عدد 2018/320/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالنيابة الإقليمية للتربية والتكوين بسلا).

◀ إنجاز محضر التسلم النهائي قبل تنفيذ مجموع الأشغال

بالرغم من كون عدم تركيب المقاول لمعدات محطة ضخ المياه فرضته مستجدات تنفيذ الأشغال ولم تكن متوقعة عند إبرام الصفقة، فإن توافق صاحب المشروع والمقاول على تكفل هذه الأخيرة بإنجاز الأعمال المتبقية لاحقاً لا يبرر الإشهاد على العمل المنجز بمحضر التسلم النهائي، مادام أنه كان بإمكان صاحب المشروع استصدار أمر بتمديد أجل الضمان إلى غاية استيفاء المقاول لالتزاماتها الواردة بالصفقة (قرار عدد 2019/06/ت.م.ش.م بتاريخ 11 يونيو 2019 /ملف الاستئناف عدد 2018/304، متعلق بشركة العمران تامسنا).

◀ مفهوم التأخر في إنجاز الأشغال

يدخل أداء فاتورة خدمات الصيانة والأتعاب التي ينص عليها الفصل 24 من دفتر التحملات لفائدة المكتب الوطني للكهرباء، ضمن الالتزامات الملقاة على عاتق صاحب الصفقة والتي يتوقف عليها تشغيل المنشآت الكهربائية، وبالتالي فإن تأخر المقاول في أداء هذه الأتعاب يعتبر تأخراً في إنجاز بنود الصفقة المبرمة مع الجماعة، ويستوجب تطبيق الغرامات المنصوص عليها في الصفقة (قرار عدد 2021/07/ت.م.ش.م بتاريخ 19 ماي 2021 /ملف الاستئناف عدد 2018/319/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالجماعة الترابية تمصلوحت).

← تطبيق غرامات التأخير لا يخضع للسلطة التقديرية لصاحب المشروع

يندرج الاحتساب الصحيح لأجل تنفيذ الأشغال ضمن قواعد تصفية النفقات، على اعتبار أن بنود الصفقة حددت أجل التنفيذ المتعاقد بشأنه والجزاءات التي قد يتخذها صاحب المشروع في حالة تأخر المقاول في تنفيذ التزاماته التعاقدية (قرار عدد: 2019/05/ت.م.ش.م صادر بتاريخ 11 يونيو 2019 ملف الاستئناف عدد 2018/302 (متعلق بشركة العمران تامسنا).

ويعتبر تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولات التي لم تتقيد بالأجال المتعاقد بشأنها لتنفيذ الأشغال، من الجزاءات التي يتعين على الأمر بالصرف تطبيقها في حال توفر شروط ذلك، ولا يخضع ذلك للسلطة التقديرية لصاحب المشروع، ما دام أن هذه الغرامات منصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة وتدخل ضمن أسس تصفية النفقات المستحقة للمقاول (قرار عدد 2020/01/ت.م.ش.م عن هيئة الغرف المشتركة بتاريخ 14 يناير 2020 ملف الاستئناف عدد 2018/320/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالنيابة الإقليمية للتربية والتكوين بسلا).

← حول قواعد إسناد المسؤولية

تحديد المسؤول عن تسلم الصفقة: يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية عن العمليات المرتبطة بالمهام المسندة إليه بشكل حصري، كالمصادقة على محاضر التسلم المؤقت والأمر بأداء النفقات موضوع الكشف التفصيلي الأخير، بعد تأكده من إنجاز الخدمة طبقاً لما هو مطلوب في دفاتر الشروط الخاصة، ولا تتأثر هذه المسؤولية بتلك التي يتحملها الأشخاص المكلفون بالتسليم المادي للعتاد موضوع الصفقة، في إطار تصنيفاتهم للنفقات المستحقة على الجهاز العمومي. فلئن كان أعضاء اللجن التقنية التابعة للمركز الجهوي للتكنولوجيا التربوية بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين مسؤولين عن الإسهاد على إنجاز الخدمة، من خلال التوقيع على شواهد تسلم العتاد، في إطار تصفية النفقات المستحقة للموردين برسم الكشوف التفصيلية، فإن أعضاء اللجنة المكلفة بالإعلان عن التسلم المؤقت، مسؤولون عن تنفيذ المورد لالتزامات الصفقات في مجموعها، من حيث مطابقة كل ما تم إنجازه من خدمة لما تم الاتفاق عليه في ذات الصفقات (قرار عدد 2021/01/ت.م.ش.م صادر بتاريخ 2 فبراير 2021 ملف الاستئناف عدد 2019/313/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة طنجة-تطوان).

كما أن تسلم التجهيزات من طرف اللجن التقنية المعهود إليها بمعاينة وتسليم العتاد وتحرير وتوقيع شواهد التسلم، وفق مقتضيات البند 6 من دفاتر الشروط الخاصة، وتأكيدها أن ما تم تسلمه يتطابق مع المواصفات والخصائص التقنية المتعاقد بشأنها ويستجيب لمتطلبات العملية التربوية، لا يعفي الممثل القانوني للجهاز العمومي صاحب المشروع، من إعمال المراقبات اللازمة للتأكد من مدى احترام صاحب الصفقة لمجموع الالتزامات المتعاقد بشأنها، خاصة وأن المعنى بالأمر هو الموقع الوحيد على محاضر التسلم (قرار عدد 2022/02/ت.م.ش.م صادر بتاريخ 7 يناير 2022، ملف الاستئناف رقم 2019/312/ت.م.ش.م، الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس- بولمان).

وتبعاً لذلك، يقتضي تنفيذ الصفقات العمومية الالتزام بما تم الاتفاق عليه بين صاحب المشروع وصاحب الصفقة، خاصة ما يتعلق بضرورة تقييد هذا الأخير بإنجاز الأشغال أو التوريدات أو الخدمات طبقاً للخصائص التقنية المنصوص عليها في هذه الصفقات، وبالتالي، فإن قبول الأمر بالصرف تسلم عتاد لا يحمل العلامة التجارية المتعاقد بشأنها والإسهاد بكون العتاد المورد يستجيب للشروط التعاقدية، يعتبر إسهادا خاطئاً بإنجاز الخدمة ويتعارض مع قواعد تصفية النفقات العمومية ومع قواعد تسلم الصفقات العمومية، اعتباراً لكون الأمر مرتبط بمقتضيات تعاقدية وجب الالتزام بها، وأن تغيير نوع العلامة التجارية المتفق عليها لا يتم إلا بإبرام عقد ملحق (قرار عدد 2022/03/ت.م.ش.م بتاريخ 7 يناير 2022 لف الاستئناف رقم 2018/308 (متعلق بجامعة مولاي إسماعيل بمكناس).

حالة الاستعجال لا تبرر خرق القانون: تنفيذ المشاريع المرتبطة بفك العزلة عن العالم القروي لا يشكل ظرفاً قاهراً من شأنه تبرير الحيد عن القواعد التي تحكم تنفيذ النفقات والطلبات العمومية، ما دام أن المشرع أخذ الظروف المتسمة بالاستعجال بعين الاعتبار، حينما نص على إمكانية اللجوء إلى

الصفقات التفاوضية. (قرار عدد 2021/07 /ت.م.ش.م بتاريخ 19 ماي 2021 /ملف الاستئناف عدد 2018/319/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالجماعة الترابية متصلوحت).

المسؤولية عن فعل الغير: توقيع المدير التجاري لشركة على عقود تفويت البقع الأرضية، لا يعفي المدير العام لنفس الشركة من المسؤولية عن المخالفة المرتكبة، لكون التفويض الممنوح للمدير التجاري يتم تحت مسؤوليته. كما أن المسؤولية عن المخالفات التي يرتكبها المدير العمومي لا تقتض وجوبا العلم المسبق بها، فالدفع بعدم العلم الذي من شأنه أن ينفي المسؤولية يستدعي تبيان الاحتياطات المتخذة بغرض تفادي وقوع هذه المخالفات في إطار المهام الإشرافية لهذا المدير (قرار عدد 2019/03/ت.م.ش.م بتاريخ 3 يوليو 2019 ملف الاستئناف عدد 2018/301 متعلق بشركة العمران تامسنا).

وفي نفس الاتجاه، يعتبر القابض الجماعي مسؤولا عن المخالفات التي يرتكبها وكيل المداخل، إذا لم يتم بأعمال المراقبة المنوطة به، بالنظر لكون هذا الأخير يعمل لحساب القابض وتحت مراقبته. وبالتالي، فإن المسؤولية التي يتحملها وكيل المداخل عن الأخطاء التي تعترى تصفية المداخل المحصلة، لا تحول دون مساءلة القابض عن نفس الفعل، إلا إذا أثبت أنه قام بالمراقبات اللازمة للتأكد من القبض القانوني للمداخل المعهود إليه بتحصيلها (قرار عدد 2021/03 /ت.م.ش.م عن غرفة الاستئناف بتاريخ 10 نونبر 2020 ملف الاستئناف عدد 2018/316/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالجماعة الترابية أقواس بريش).

مسؤولية المحاسب العمومي في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: لا يقتصر دور القابض على التأكد من أن دفعات وكيل المداخل قد أنجزت في التواريخ المعنية وأنها تطابق المحصولات الإجمالية المقبوضة، بل يتعداه إلى واجب إجراء المراقبة على قانونية التحصيل، استنادا إلى مقتضيات المادة 6 من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين (قرار عدد 2021/03 /ت.م.ش.م عن غرفة الاستئناف بتاريخ 10 نونبر 2020 ملف الاستئناف عدد 2018/316/ت.م.ش.م، القضية المتعلقة بالجماعة الترابية أقواس بريش).

ثانيا. تكريس مبدأ المساءلة في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات

تتولى المحاكم المالية، في إطار دعوى تلقائية بحكم القانون، التدقيق والتحقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية الخاضعة لهذا الاختصاص التي يدلي بها المحاسبون العموميون عن عمليات المداخل والنفقات، وكذا عمليات الصندوق المنجزة من طرفهم، وذلك بواسطة أحكام وقرارات نهائية تثبت ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه عجز أو فائض.

أ. تحسن مستمر في نسب الإدلاء بالحسابات

طبقا للمادتين 25 و126 من مدونة المحاكم المالية، يلزم محاسبو مرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الوطنية أو المحلية، التي تتوفر على محاسب عمومي، بتقديم الحسابات أو البيانات المحاسبية والمستندات المثبتة إلى المجلس الأعلى للحسابات أو المجلس الجهوي للحسابات، حسب الحالة، داخل الأجال ووفق الأشكال المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وإذا لم يقدم المحاسب العمومي الحسابات أو البيانات المحاسبية أو المستندات المثبتة إلى المحاكم المالية في الأجال المقررة، جاز للرئيس الأول أو رئيس المجلس الجهوي للحسابات بالتماس، على التوالي، من الوكيل العام للملك أو وكيل الملك، بموجب المادتين 29 و128 من مدونة المحاكم المالية أن يوجه إلى المحاسب العمومي أو امر بتقديم الوثائق المشار إليها أعلاه وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديم تلك الوثائق بغرامة قد يبلغ حدها الأقصى ألف درهم. كما يجوز للرئيس الأول أو رئيس المجلس

الجهوي بالإضافة إلى ذلك أن يحكم عليه بغرامة تهديدية أقصاها خمسمائة درهم عن كل شهر من التأخير.

في هذا الإطار، بلغ عدد الحسابات المدلى بها للمحاكم المالية خلال سنة 2021 ما مجموعه 1.800 حسابا، منها 1.142 حسابا تتعلق بالسنة المالية 2020.

وسعيا منه نحو تجويد عمليات الإدلاء بالحسابات، باشر المجلس الأعلى للحسابات بتنسيق مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية، مجموعة من التدابير الرامية إلى نزع الطابع المادي عن الحسابات التي يتعين الإدلاء بها ورقمنتها، حيث قطعت هذه العملية أشواطاً مهمة. وهكذا، فقد شرع المحاسبون العموميون التابعون لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تقديم حساباتهم في شكلها الرقمي، كما تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات المماثلة بالنسبة لحسابات المحاسبين التابعين للمديرية العامة للضرائب وكذا بعض أصناف المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة في أفق تعميم هذه العملية على جميع المحاسبين العموميين.

وعلى المستوى الجهوي، ومن أجل ضمان الانتظام في تقديم الحسابات والبيانات المحاسبية من طرف المحاسبين العموميين في الأجل المقررة، اعتمدت المحاكم المالية مقاربة تواصلية من خلال تنظيم اجتماعات مع المسؤولين الإقليميين والجهويين للخزينة العامة للمملكة قصد دراسة الإكراهات التي تعيق عمليات الإدلاء بالحسابات وإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوزها، وكذا توجيه مراسلات في الموضوع إلى المحاسبين المعنيين بالتأخير أو إلى رؤسائهم التسلسليين.

ب. نتائج التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات

طبقا لمقتضيات المادتين 30 و128 من مدونة المحاكم المالية، يقوم المستشارون المقررون بالتدقيق والتحقيق في الحسابات والبيانات المحاسبية المسندة إليهم في إطار البرامج السنوية المعتمدة من طرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

وتكون مسطرة التحقيق كتابية وتواجهية، ويتحتم فيها مشاركة الأطراف المعنية بالتحقيق، بما في ذلك الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي أو أي مسؤول آخر، والذين يتوجب عليهم تقديم جميع التوضيحات أو التبريرات التي يراها المستشار المقرر ضرورية، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة إلى كل واحد منهم، والوثائق التي هم ملزمون بحفظها تطبيقاً للمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل. كما يمكن في إطار التحقيق القيام في عين المكان بجميع التحريات التي يراها المستشار المقرر ضرورية لإنجاز مهمته.

وبعد الانتهاء من التدقيق والتحقيق في الحسابات، يعد المستشار المقرر تقريرين اثنين، يتضمن الأول نتائج التحقيق المتعلقة بالحساب أو البيان المحاسبي المقدم من طرف المحاسب العمومي، ويبرز، عند الاقتضاء، الملاحظات المتعلقة بالوقائع التي من شأنها أن تثبت مسؤولية الأمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في نطاق الاختصاصات القضائية للمجلس، فيما يعرض المستشار المقرر في تقريره الثاني الملاحظات المتعلقة بتسيير المرفق أو المؤسسة أو المقولة العمومية المعنية والخاضعة لاختصاص المجلس في مجال مراقبة التسيير.

ويخضع البت في حسابات المحاسبين العموميين من طرف المحاكم المالية لمسطرة قضائية تنسم بكونها كتابية وسرية وتواجهية على أساس قاعدة القرار المزدوج التي تقتضي، طبقاً للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، البت في الحساب على مرحلتين تمهيدية ونهائية، في حالة إذا ما ثبت للمجلس أو المجلس الجهوي المختص وجود مخالفات ناتجة عن عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد أو عدم قيامه بأعمال مراقبة صحة النفقة عملاً بالقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي هذه الحالة، توجه المحكمة المالية المختصة أمراً للمحاسب العمومي بواسطة قرار/حكم تمهيدي بتقديم تبريراته كتابية، أو عند عدم تقديمها بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس كمستحقات للجهاز

العمومي المعني، وذلك داخل أجل تحدده الهيئة على ألا يقل عن ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التمهيدي. وعند انصرام هذا الأجل، يتخذ المجلس كل إجراء يراه مناسباً في انتظار أن يبت في القضية بقرار/حكم نهائي داخل أجل أقصاه سنة ابتداء من تاريخ صدور القرار/الحكم التمهيدي. أما إذا لم يسفر التدقيق والتحقيق في الحساب عن ارتكاب أية مخالفة، يتم البت في الحساب أو الوضعية المحاسبية بقرار/حكم نهائي.

وطبقاً للمادة 40 من مدونة المحاكم المالية، تثبت القرارات والأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم المالية في مادة التدقيق والبت في الحسابات، ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه عجز أو فائض.

أما من حيث الأعمال المنجزة في إطار التدقيق والبت في الحسابات، فقد قام المجلس بتدقيق ما مجموعه 1.400 حساب، أسفرت عن إعداد 249 مذكرة ملاحظات، بُلِّغَ منها عند نهاية سنة 2021 ما مجموعه 150 ملاحظة. أما على مستوى البت في الحسابات، فقد أصدر المجلس 31 قراراً تمهيدياً و 77 قراراً نهائياً، تم بمقتضاها التصريح بعجز بمبلغ إجمالي قدره 2.585.000,41 درهم.

أما المجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت، خلال سنة 2021، ما مجموعه 260 حكماً تمهيدياً و 2.209 حكماً نهائياً، منها 2.067 حكماً بإبراء الذمة و 142 حكماً يقضي بوجود عجز في حسابات المحاسبين العموميين، حيث بلغ مجموع مبالغ العجز المحكوم بها 16.039.590,35 درهم. كما تجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن المحاسبين العموميين قاموا بتحصيل ما مجموعه 7.135.474,54 درهم على إثر توصلهم بمذكرات ملاحظات أو بأحكام تمهيدية.

وفيما يتعلق باستئناف القرارات والأحكام الصادرة في ميدان التدقيق والبت في الحسابات، فقد بلغ عدد الملفات التي كانت راجعة أمام هيئة الغرف المشتركة عند بداية سنة 2021 ما مجموعه 07 ملفات كما توصلت خلال نفس السنة بسبعة ملفات جديدة، وقد بنت الهيئة في 07 ملفات بينما كانت 05 ملفات جاهزة للبت عند نهاية السنة.

وبخصوص غرفة الاستئناف، فقد بلغ عدد الملفات المعروضة عليها خلال سنة 2021 ما مجموعه 154 ملفاً، منها 72 ملفاً كان راجعاً عند بداية السنة و 82 طلب استئناف جديد. وقد أصدرت الغرفة خلال السنة المذكورة 37 قراراً بشأن هذه الملفات، بينما بلغ عدد الملفات الجاهزة للبت، عند متم السنة، ما مجموعه 26 ملفاً.

وفي مجال التسيير بحكم الواقع، بالإضافة إلى الإلزام التشريعي للمحاسبين العموميين بالإدلاء بحساباتهم للمحاكم المالية، يمكن لهذه الأخيرة، بواسطة أحكام وقرارات قضائية، إلزام أشخاص آخرين غير خاضعين مبدئياً لاختصاصها في إطار التدقيق والبت في الحسابات بالإدلاء بحسابات استعمالهم للأموال العمومية في حال ثبوت تدخلهم في العمليات المالية للأجهزة العمومية الخاضعة لرقابتها دون التوفر على الأهلية لذلك، وفقاً للتعريف الوارد في المادة 41 من مدونة المحاكم المالية.

وبالرغم من أن دعوى التسيير بحكم الواقع تندرج في إطار البت في الحسابات، إلا أنها ليست دعوى تلقائية، بل تتم إحالتها على المحكمة المالية المختصة من طرف النيابة العامة، وذلك بواسطة مقرر إحالة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على طلب إحدى السلطات الواردة في المادة 42 من مدونة المحاكم المالية (بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات) وفي المادة 132 من نفس المدونة (بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات)، بصرف النظر عن حق المحكمة المالية المختصة في التصدي للنظر فيها بصفة مباشرة، استناداً إلى الإثباتات المنجزة بمناسبة التدقيق في الحسابات أو البيانات المحاسبية. وفي هذا الصدد، يخضع الأشخاص المصرح بهم محاسبين بحكم الواقع لنفس الالتزامات والمسؤوليات التي يتحملها المحاسبون العموميون النظاميون.

وبالإضافة إلى القضايا الراجعة أمام المجالس الجهوية للحسابات، في إطار هذا الاختصاص، والتي بلغت ما مجموعه سبع حالات (07)، أصدرت غرفة الاستئناف بالمجلس القرار النهائي عدد

126/ب.ح بتاريخ 08 مارس 2021 بالتصريح بحالة التسيير بحكم الواقع بشأن بعض العمليات المتعلقة بالتسيير المالي لمؤسسة عمومية بمبلغ قدره 1.795.500,00 درهم.

ج. طبيعة المخالفات

في مجال المداخل، أبانت الممارسة القضائية للمحاكم المالية على أن المخالفات التي شكلت موضوع أحكام وقرارات بالعجز، خلال الفترة المعنية، تتعلق بحالات عدم اتخاذ المحاسبين العموميين للإجراءات الواجبة في مجال تحصيل المداخل، والمنصوص عليها في القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية، وترتب عن هذا الإغفال تقادم هذه الديون أو عدم قابليتها للتحصيل.

أما في مجال أداء النفقات، فإن أغلب الحالات التي تم الحكم في إطارها بالعجز في حسابات المحاسبين العموميين تتعلق بشكل أساسي بعدم مراقبة صحة حسابات تصفية مبالغ بعض النفقات المؤداة، كما هو الشأن بالنسبة لاحتساب أتعاب المهندس المعماري في إطار صفقات الأشغال أو عدم خصم غرامات التأخير أو أخطاء مرتبطة بعدم احتساب النسبة الصحيحة المطبقة برسم الضريبة على القيمة المضافة.

د. تكريس مبادئ وقواعد حماية حقوق الأجهزة العمومية وضمان صحة نفقاتها

كرست القرارات الصادرة عن غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات وعن هيئة الغرف المشتركة مجموعة من المبادئ والقواعد سواء فيما يتعلق بالمسطرة المتبعة في مجال التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين بحكم الواقع، أو على صعيد قيام المخالفات المنشئة للمسؤولية المالية والشخصية أمام القاضي المالي في مادة التدقيق والبت في الحسابات، وكذا قواعد إسناد المسؤولية بشأن هذه المخالفات:

1. حول المسطرة

بشأن أعمال المسطرة التوجيهية: في هذا الإطار، كرس المجلس القاعدة التي تفيد بأن إصلاح الأخطاء المادية لا يؤدي إلى إلغاء الآثار التي يرتبها المقرر القضائي، إلا في حدود ما تم إصلاحه. لذلك فإن القرار التمهيدي الأول، الذي تم بمقتضاه توجيه أمر للمحاسب للإدلاء بتبريراته حول تقادم الدين الضريبي، هو الذي يجب أخذه بعين الاعتبار عند احتساب أجل الخمس سنوات المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة 107 من مدونة المحاكم المالية. وفي سياق آخر، ليس من شأن عدم توصل المحاسب شخصيا بمذكرة الملاحظات إعاية المسطرة التوجيهية، ما دام أن الملاحظات تبلغ للمركز المحاسبي المعني، وأن المحاسب توصل شخصيا بالقرار التمهيدي الذي تضمن الأمر الموجه إليه وقدم أجوبته عن هذا الأمر (قرار عدد 2021/05 بتاريخ 04 يونيو 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/04، حساب قباضة سوق الأربعاء الغرب/السنة المالية 2010).

أجال البت في الحسابات: في إطار تطبيق مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 107 من مدونة المحاكم المالية، اعتبر المجلس أن صدور الحكم المستأنف بعد مرور أزيد من سنة على تاريخ إصدار الحكم التمهيدي، لا يعتبر مبررا للطعن في صحة الحكم المعني، وإن كان يتجاوز الأجل المحدد بمقتضى المادة 37 من مدونة المحاكم المالية، ما دام أن الأجل المذكور يهتم فقط بتنظيم العمل داخل المجلس، ولم يرتب المشرع أي جزاء عن عدم احترامه (قرار عدد 2021/07 بتاريخ 30 مارس 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/27، حساب الجماعة الترابية بوذنيب/السنة المالية 2014).

2. بشأن المخالفات المستوجب للحكم بالعجز في حسابات المحاسبين العموميين

تشمل القواعد المكرسة في هذا الإطار الإجراءات المتخذة من طرف المحاسبين العموميين في مجال تحصيل المداخل ونطاق مراقبة صحة النفقة، وتحديد مبلغ العجز المحكوم به.

إجراءات التحصيل: بشأن تحديد المقصود بإجراءات التحصيل، اعتبرت غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات أن توجيه طلب معلومات من طرف المحاسب إلى السلطات المحلية يندرج ضمن حق الاطلاع المخول للمحاسبين المكلفين بالتحصيل بمقتضى المواد من 128

إلى 130 من مدونة تحصيل الديون العمومية، ولا يدخل ضمن إجراءات التحصيل الجبري القاطعة للتقادم . كما لا يمكن الاعتداد بإجراءات التفتيش التي قام بها المحاسب، لأنه لم يكن من شأنها أن تؤثر في الوضعية القانونية لهذه الديون بعد أن لحقها التقادم، بالنظر إلى كون المحاسب يفقد الحق في اللجوء إلى إجراءات التحصيل الجبري بغرض تحصيل الديون المتقادمة (قرار عدد 2021/04 بتاريخ 04 يونيو 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/07، حساب قباضة جرسيف/السنوات المالية 2011 و2012 و2013).

الديون الناتجة عن الكراء: تدرج الديون المترتبة عن كراء المحلات المخصصة لممارسة نشاط مهني ضمن الديون المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها، وبالتالي فهي تعتبر ديونا عمومية يعهد بقبضها للمحاسبين المكلفين بالتحصيل، مادام أن المادة 2 من القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية، لا تستثني من نطاق تطبيق مقتضيات هذه المدونة أي دين عمومي مستحق لفائدة الأجهزة العمومية، ما عدا ديون المؤسسات العمومية ذات الصبغة التجارية (قرار عدد 2021/02 بتاريخ 25 مارس 2021/ملف الاستئناف عدد 2019/17، حساب الجماعة الترابية تويسيت/ السنة المالية 2013).

وتبعاً لذلك، فإن الدفع بإدراج الديون المترتبة عن كراء المحلات التابعة للجماعة الترابية بغرض ممارسة نشاط تجاري أو مهني ضمن الديون المستحقة للمؤسسات العمومية، وبالتالي استثنائها من تطبيق مقتضيات مدونة التحصيل، لا يستند إلى أي أساس، لكون الجماعات الترابية، وإن كانت تدخل ضمن الأجهزة العمومية، فإنها لا تعتبر مؤسسات عمومية بالمفهوم القانوني (قرار عدد 2021/08 بتاريخ 12 أبريل 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/32، حساب الجماعة الترابية الحاجب/السنة المالية 2014).

القوة التنفيذية للأمر بالمداخيل: تخول عقود الكراء المتعلقة بالأماكن الخاصة للجماعة الترابية لرئيس هذه الأخيرة، طرح النزاع أمام المحكمة المختصة، في حالة إخلال المكثري بالتزاماته، غير أن اللجوء إلى القضاء يهيم أساساً النزاعات المتعلقة بتطبيق البنود الأخرى للعقد، غير تلك المرتبطة باستيفاء الوجيبة الكرائية، الصادر بشأنها أمر بالمداخيل، فهذا الأخير يكتسب القوة التنفيذية بمجرد إصداره من طرف الأمر بالصرف ولا يحتاج تنفيذه إلى إصدار حكم قضائي في الموضوع (قرار عدد 2021/09 بتاريخ 12 أبريل 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/21، حساب الجماعة الترابية إملشيل / السنة المالية 2012).

ووفقاً لذلك، لا يمكن للمحاسب العمومي الدفع بعدم أعمال الأمر بالصرف للتدابير المنصوص عليها في عقد الكراء لتبرير عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لتحصيل الديون العمومية الناتجة عن هذا العقد (قرار عدد 2021/04 بتاريخ 25 مارس 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/18، حساب الجماعة الترابية تويسيت/السنة المالية 2014)؛

إلغاء الديون العمومية وأثره على مسؤولية المحاسب: إن القرارات التي يمكن أن تصدر عن السلطات المختصة بالبت في طلبات إلغاء الديون العمومية، لا يمكن أن تؤثر على المقررات القضائية الصادرة عن المحاكم المالية والتي تكون قد صرحت بمسؤولية المحاسب بسبب تقادم هذه الديون. وبالتالي، فإنه لا يمكن إبراء المحاسب من مسؤوليته عن تقادم الدين حتى في حالة قبول طلب إلغاءه (قرار عدد 2021/02 بتاريخ 07 ماي 2021 /ملف الاستئناف عدد 2019/05، حساب قباضة جرسيف /السنة المالية 2011).

كذلك، لا يمكن الدفع بمقتضيات القانون رقم 120.12، بتاريخ 8 فبراير 2013، المتعلق بإلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل الخاصة بالديون المستحقة للجماعات والعمالات والأقاليم والجهات لتبرير عدم اتخاذ الإجراءات بغرض تحصيل أصل الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوات المستحقة قبل فاتح يناير 2013، أو منعها من التقادم، لأن الإلغاء المنصوص عليه بهذا القانون ينصب على الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل ولا يهيم أصل الدين (قرار عدد

2021/31 بتاريخ 21 شتنبر 2021 ملف الاستئناف عدد 2021/12، حساب الجماعة الترايبية بنسليمان/السننات الماليتان 2012 و2013).

نطاق مراقبة صحة النفقة: إن التأشير على أداء نفقة، دون إثارة الانتباه إلى الأخطاء التي تعترى تصنيفيتها، يشكل مخالفة ناتجة عن عدم إعمال مراقبة صحة النفقة، وعلى الخصوص عدم التأكد من صحة حسابات التصفية، ولا يمكن تكيف هذه العملية بأنها تدخل في إطار مراقبة مشروعية النفقة، على اعتبار أن المقتضى القانوني الذي استند إليه الحكم المستأنف يحدد أحد عناصر التصفية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في تحديد المبلغ المستحق على الجماعة، ولا يمكن للأمر بالصرف تغيير هذا المقتضى بواسطة لائحة للموظفين والأعوان، والتي لها طابع الوثيقة المحددة لعناصر التصفية ولا تعتبر قرارا إداريا من شأنه إنشاء حقوق أو امتيازات إضافية لفائدة الموظفين والأعوان المرسمين (قرار عدد 2021/07 بتاريخ 30 مارس 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/27، حساب الجماعة الترايبية بوذنيب/السنة المالية 2014)؛

وتبعاً لذلك، يستلزم التأكد من صحة حسابات التصفية معرفة الأسس المعتمدة في احتساب النفقة والتأكد من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وبالتالي فإن أداء المبلغ المقابل للزيادة في حجم الأشغال، في غياب الأمر بالخدمة المحدد لأسس تصفية المبلغ الواجب أدائه، وخاصة ما يتعلق بكمية الأشغال المراد إنجازها والمبلغ الأقصى الذي لا يجب أن تتجاوزه هذه الأشغال، يجعل المحاسب مسؤولاً شخصياً ومالياً عن عدم مراقبة صحة النفقة (قرار عدد 2021/21 بتاريخ 30 مارس 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/25، حساب الجماعة الترايبية إعرانن/السنة المالية 2015).

ووفقاً لذلك، لا تقتصر مراقبة صحة النفقة من حيث صحة حسابات التصفية، على مراقبة صحة العمليات الحسابية، عبر مقارنة المبلغ الواجب أدائه مع المبلغ المضمن بالوثائق المثبتة، بل تقتضي التأكد كذلك من تصفية النفقة استناداً إلى الأسس المحددة بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل (قرار عدد 2021/26 بتاريخ 14 شتنبر 2021/ ملف الاستئناف عدد 2020/19، حساب الجماعة الترايبية إيموزار مرموشة/ السنة المالية 2011). فإصدار الأمر بالأداء يتم بناء على نتائج التصفية التي تتولاها المصالح التابعة للأمر بالصرف، وبالتالي فإن المحاسب العمومي ملزم بمراقبة مدى صحة الأسس التي استندت عليها التصفية قبل التأشير على الأداء، كما تفرض ذلك مقتضيات المادة 74 من المرسوم رقم 2.09.441 بتاريخ 17 محرم 1431 (03 يناير 2010)، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها. (قرار عدد 2021/22 بتاريخ 8 أبريل 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/26، متعلق بحساب الجماعة الترايبية أغبال/السنة المالية 2013)؛

الوثائق المحددة لأسس التصفية: يتحمل المحاسب المكلف بالأداء المسؤولية الشخصية والمالية في حالة التأشير على أداء نفقة في غياب أسس تصفية هذه الأخيرة، وبالتالي فإن الإدلاء بشهادة إدارية، يشير فيها الأمر بالصرف على الخصوص، إلى أنه تم اعتماد الفواتير المقدمة من طرف الممونين كأسس لتصفية هذه النفقات، وأن هذه الفواتير تبين عدد الوجبات المقدمة والأثمنة المطبقة للحصول على المبالغ الاجمالية للحوالات، لا يمكن أن تعفي المحاسب من هذه المسؤولية، في غياب سندات الطلب، باعتبارها الوثائق المحاسبية المحددة لأسس تصفية النفقة والمرجع الذي يتم على أساسه التأكد من صحة الحسابات المضمنة بالأوامر بالأداء (قرار عدد 2021/03 بتاريخ 07 ماي 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/06، الخزينة الإقليمية لتزنيب برسم السنيتين الماليتين 2010 و2011).

إذا كان المحاسب العمومي ملزماً بالقيام بأعمال مراقبة صحة النفقة بناء على الوثائق المثبتة المرفقة بحوالات الأداء، فإنه غير ملزم بالتأكد من مدى إمكانية إنجاز الأشغال خلال مدة معينة، مادام أن طبيعة المهام الرقابية المسندة إليه، لا تخول له الخوض في الأمور المرتبطة بمراقبة الإنجاز المادي للخدمة (قرار عدد 2021/24 بتاريخ 23 مارس 2021/ ملف الاستئناف عدد 2018/11، حساب الجماعة الترايبية البرج / السنة المالية 2012).

تحديد تاريخ انتهاء أشغال الصفقة: إن تاريخ إنجاز المحضر الذي يتم بواسطته الإعلان عن التسلم، لا يوافق بالضرورة تاريخ الانتهاء الفعلي للأشغال، وبالتالي فإن إقرار صاحب المشروع يكون صاحب الصفقة انتهى من إنجاز الأشغال داخل الأجل المتفق عليه، يبرئ المقاول من التزاماته بخصوص أجل التنفيذ، حتى وإن أنجز محضر التسلم بتاريخ لاحق لانتهاء الأشغال، مما يجعل مساءلة المحاسب عن عدم تطبيق غرامات التأخير، غير ذات أساس (قرار عدد 2021/21 بتاريخ 30 مارس 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/25، حساب الجماعة الترابية إعرانن/السنة المالية 2015).

3. حول قواعد إسناد المسؤولية المالية والشخصية

في هذا المجال، كرست غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، عند النظر في طلبات الاستئناف المرفوعة أمامها، القواعد والمبادئ التالية:

- تطبيقاً لمقتضيات المادة 125 من مدونة تحصيل الديون العمومية، فإنه لا يمكن إثارة مسؤولية المحاسب عن تقادم إجراءات تحصيل الديون العمومية خلال الفترة السابقة لتاريخ تعيينه بالمركز المحاسبي، لأن المسؤولية في هذه الحالة يتحملها المحاسب الذي ترك أجل التقادم يمر من غير أن يتخذ الإجراءات الكفيلة بتحصيل الدين أو قطع أجل التقادم (قرار عدد 2021/05 بتاريخ 04 يونيو 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/04، حساب قباضة سوق الأربعاء الغرب/السنة المالية 2010). وبالتالي، فإن مساءلة المحاسب عن عدم اتخاذ إجراءات التحصيل التي هو ملزم بها في مجال تحصيل المداخيل، طبقاً لمقتضيات المادة 37 من مدونة المحاكم المالية، بالرغم من أن الدين المعني لم يطله التقادم الرباعي خلال السنة المالية التي تم البت في الحساب المتعلق بها، يجعل الحكم المستأنف مستنداً إلى تعليق مخالف للقانون (قرار عدد 2021/19 بتاريخ 25 فبراير 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/11، حساب الجماعة الترابية تكوست/السنة المالية 2014)؛
- إن عدم إبداء المحاسب، عقب تسلم مهامه كقباض جديد للجماعة، لأي تحفظات على الديون التي قد تكون غير قابلة للتحصيل، وخلال المدة الممنوحة له للقيام بذلك، يعتبر قبولاً بتحمل مسؤولية تحصيل هذه الديون مكان المحاسب السلف (قرار عدد 2021/09 بتاريخ 12 أبريل 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/21، حساب الجماعة الترابية إملشيل/السنة المالية 2012)؛
- تقادم الديون العمومية هو واقعة يعاينها قاضي الحسابات من تلقاء نفسه، ويعتمدها كأساس لإثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، إذا لم يتم باتخاذ الإجراءات التي يتوجب عليه اتخاذها لتحصيل الديون التي تكفل بها، أو لتفادي تقادم هذه الإجراءات، وذلك عملاً بمقتضيات المادة 37 من مدونة المحاكم المالية. لذلك فإن تحريك المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي، بناء على تقادم الديون العمومية، تتم من طرف قاضي الحسابات بشكل تلقائي، ولا تتوقف على إثارة التقادم من طرف مديني الأجهزة العمومية (قرار عدد 2021/06 بتاريخ 04 يونيو 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/03، حساب قباضة سوق الأربعاء الغرب/السنة المالية 2011)؛
- إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب عن تقادم الديون العمومية تقتضي من المحكمة المالية الارتكاز على وثائق تتضمن بيانات دقيقة من شأنها إثبات واقعة التقادم. وبالتالي فإن القول بمسؤولية المحاسب عن تقادم الدين دون تحديد تاريخ بداية احتساب أجل التقادم ولا تاريخ انتهائه، يجعل الحكم مستنداً على واقعة لم يتم التثبت منها (قرار عدد 2021/28 بتاريخ 14 شتنبر 2021/ ملف الاستئناف عدد 2019/33، حساب الجماعة الترابية مكناس/السنة المالية 2012)؛

- لا تصرح المحاكم المالية بوجود عجز في حساب المحاسب العمومي، إلا إذا كان مبلغ النفقة المؤدى زيادة عن الدين الحقيقي مستحقا لجهاز عمومي، وبالتالي فإن تسوية مبلغ الضريبة المقتطع من دخل الموظف بشكل زائد عما هو مستحق عليه، لا تستدعي التصريح بوجود هذا العجز، مادام أن القانون يخول للموظف المعني الحق في مطالبة إدارة الضرائب، وليس الجهاز المشغل، بإرجاع مبلغ الضريبة المقتطع بشكل زائد (قرار عدد 2021/29 بتاريخ 7 شتنبر 2021 ملف الاستئناف عدد 2019/02، حساب إقليم الفحص-أنجرة / السنة المالية 2007)؛
- لا تثار المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي على أداء نفقات الجماعات الترابية، إلا في الحالة المحددة على سبيل الحصر في المادة 37 من مدونة المحاكم المالية والمادة 74 من المرسوم رقم 2.09.441 بتاريخ 17 محرم 1431 (03 يناير 2010)، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، والمتمثلة في عدم مراقبة صحة النفقة من حيث صحة حسابات التصفية ووجود الإشهاد المسبق على الالتزام المالي والصفة الإبرائية للتسديد. لذلك، فإن التصريح بوجود عجز في حساب الطاعن، بعلّة عدم إدلاء هذا الأخير بملف الحوالة رقم 1011، لا يستند إلى أي من المقتضيات التشريعية والتنظيمية المحددة لمسؤولية المحاسب العمومي في ميدان البت في الحسابات، على اعتبار أن الجزاء المترتب عن امتناع المحاسب عن الإدلاء بالوثائق العامة والمستندات المثبتة المكونة لحساب الجهاز العمومي، يتمثل في الغرامة والغرامة التهديدية المنصوص عليهما في المادة 29 من مدونة المحاكم المالية (قرار عدد 2021/29 بتاريخ 7 شتنبر 2021 / ملف الاستئناف عدد 2019/02، حساب إقليم الفحص-أنجرة / السنة المالية 2007)؛
- إن مبلغ العجز الذي يصرح بوجوده في حساب المحاسب العمومي، في حالة ارتكاب مخالفة مرتبطة بعدم التأكد من صحة حسابات التصفية، يعادل المبلغ المؤدى زيادة عن الدين المستحق على الجهاز العمومي، ولا يشمل بالضرورة مجموع النفقة المضمنة بالحوالة، وذلك انسجاما مع مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 37 من مدونة المحاكم المالية التي تنص على أن المجلس يأمر المحاسب العمومي بواسطة قرار تمهيدي بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس كمستحقات للجهاز العمومي المعني، في حالة عدم تقديم التبريرات بشأن المخالفات التي يرتكبها هذا المحاسب (قرار عدد 2021/27 بتاريخ 14 شتنبر 2021 / ملف الاستئناف عدد 2020/18، حساب الجماعة الترابية إيموزار مرموشة / السنة المالية 2012)؛
- إن المبالغ التي يتم تحصيلها من طرف المحاسب العمومي، بعد صدور الحكم القاضي بوجود عجز في حسابه، تؤخذ بعين الاعتبار في القرار الاستئنافي، لتحديد المبلغ النهائي للعجز، لكونها تقوم مقام الإرجاع المنصوص عليه في المادة 37 من مدونة المحاكم المالية (قرار عدد 2021/10 بتاريخ 25 فبراير 2021 ملف الاستئناف عدد 2019/09، حساب الجماعة الترابية صاكا / السنة المالية 2011)؛
- يعتبر تحصيل المبلغ الذي يكون المجلس الجهوي للحسابات قد صرح به كعجز في حساب المحاسب العمومي، مبررا لإبراء ذمة هذا الأخير، غير أن الاكتفاء بإصدار الأمر بالصرف للأمر بالمداخل لا يسترجاع ما تم أدائه زيادة عن المستحق، ليس من شأنه إعفاء المحاسب من المسؤولية عن المخالفة المرتكبة أو إبراء ذمته من العجز المحكوم به ابتدائيا، طالما أن المستأنف، لم يدل بما يثبت التحصيل الفعلي للمبالغ التي تضمنها الأمر الصادر إزاء المستفيد من النفقة (قرار عدد 2021/03 بتاريخ 16 فبراير 2021 / ملف الاستئناف عدد 2019/05، حساب الجماعة الترابية رأس أمليل / السنة المالية 2014).

4. القواعد المكرسة في مجال التسيير بحكم الواقع

في هذا المجال، كرست القرارات الصادرة عن هيئة الغرف المشتركة وغرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات مجموعة من القواعد، أبرزها كالتالي:

النيابة العامة غير ملزمة بالكشف عن مصدر المعلومات التي تتوصل بها: في هذا الإطار، اعتبرت هيئة الغرف المشتركة أن اكتفاء القرار التمهيدي الصادر عن غرفة التدقيق والبت في الحسابات، بالإشارة إلى مقرر النيابة العامة دون ذكر الجهة التي أحالت العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع، يعتبر سليما من الناحية القانونية، ولا يتضمن أي عيب من شأنه التأثير على صحة المسطرة المتبعة لإصدار القرار المستأنف، بالنظر لكون النيابة العامة غير ملزمة بالكشف عن مصدر المعلومات التي تتوصل بها، عندما تتخذ قرار الإحالة من تلقاء نفسها (قرار عدد 01/2021 بتاريخ 23 فبراير 2021 / ملف الاستئناف عدد 2019/01، تسيير بحكم الواقع/ مؤسسة عمومية)؛

رفض طلب المراجعة غير قابل للاستئناف: لا يعتبر طلب المراجعة درجة من درجات التقاضي، بل يندرج ضمن طرق الطعن غير العادية التي لا يمكن أن تكون موضوع طعن بالاستئناف، وبالتالي فإن الحكم القاضي بعدم قبول طلب المراجعة، يكون قد صدر بشكل نهائي ولا يقبل الطعن بالاستئناف، لأن عكس ذلك ينطوي على إمكانية تصدي محكمة الدرجة الثانية للنظر في جوهر القضية من جديد، وهو ما لا يستقيم مع اكتساب الحكم الصادر ابتدائيا في الجوهر لقوة الشيء المقضي به، بعدما صار نهائيا وقابلا للتنفيذ (قرار عدد 17/2021 بتاريخ 03 دجنبر 2021 / ملف الاستئناف عدد 2021/07، تسيير بحكم الواقع/ الجماعة الترابية الدار البيضاء)؛

التدخل في مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي: إن اقتطاع شركة التدبير المفوض لمبلغ الإتاوة المستحق لفائدة الجماعة، لتغطية ديون الجماعة إزاء الشركة يتعارض مع مبدأ عدم الجمع بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي المكرس بمقتضى الفصل 3 من المرسوم رقم 2.76.576 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها، وخارج قواعد المحاسبة العمومية التي تخضع لها هذه الجماعة، خاصة ما ينص عليه الفصل 18 من ذات المرسوم من كون "استخلاص المحصولات يتم دون مقاصة بين المداخل والمصاريف"، وكذا الفصل 43 الذي يقضي "بكون النفقات يجب أن تقرر في ميزانية الجماعة وأن تكون مطابقة للقوانين والأنظمة" (قرار عدد 18/2021 بتاريخ 3 دجنبر 2021 / ملف الاستئناف عدد 2021/08، تسيير بحكم الواقع/ الجماعة الترابية الدار البيضاء)؛

حساب التسيير بحكم الواقع: إن الوثائق المقدمة، خلال مرحلة التحقيق، على أساس أنها بيانا تفصيليا لكيفيات استعمال المبالغ المضمنة بالحكم المستأنف، غير كافية لتبرير العمليات المكونة للتسيير بحكم الواقع، لكونها تضمنت احتساب خدمات سبق أن تم تحملها في إطار نفقات أخرى، وبالتالي فإن ذلك البيان لا يحل محل الحساب الذي يجب أن يقدم للمجلس، بعد التصريح بوجود تسيير بحكم الواقع. (قرار عدد 01/2021 بتاريخ 23 فبراير 2021 / ملف الاستئناف عدد 2019/01 (تسيير بحكم الواقع/ مؤسسة عمومية).

ثالثا. إحالة أفعال قد تستوجب عقوبة جنائية

اعتبارا لكون بعض الأفعال التي تكون موضوع متابعات أمام المحاكم المالية قد تندرج أيضا ضمن جرائم الاعتداء على المال العام، نصت المادة 111 من مدونة المحاكم المالية على أن المتابعات أمام المحاكم المالية لا تحول دون ممارسة الدعوى الجنائية.

ويجد مبدأ قابلية تراكم العقوبات أساسه في كون عناصر المسؤولية في مادة التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية تختلف عن تلك المتعلقة بالمسؤولية الجنائية، إذ تتجاوز هذه الأخيرة وظيفة تدبير المال العام لكونها تهدف إلى معاقبة الإخلال بواجب الاستقامة وحفظ الأمانة، في حين تتسم المسؤولية في مادة التأديب المالي بطبيعة إدارية وعقابية، لا يشترط لقيامها توفر الركن المعنوي، وترتكز على وظيفة المسؤول المتابع ومدى قيامه بالمهام المنوطة به طبقا للقوانين والأنظمة السارية على الجهاز

العمومي الذي يتولى داخله مهام وظيفية، كما تهدف من خلال العقوبات المالية إلى حماية النظام العام المالي الذي تحكمه قواعد قانونية خاصة.

في هذا الإطار، وخلال سنة 2021، وطبقا لمقتضيات المادة 111 أعلاه، أحال الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات عشرين (20) ملفا على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض – رئيس النيابة العامة، وذلك قصد اتخاذ المتعين بشأنها وفق المساطر الجاري بها العمل.

وتتعلق أهم الأفعال المكتشفة من طرف المحاكم المالية والتي تمت إحالتها على القاضي الجنائي بالحالات التالية: توجيه مسطرة إسناد طلبيات عمومية بشكل يخالف مبادئ المساواة والمنافسة في ولوج الطلبيات العمومية؛ المبالغة في أثمان الطلبيات العمومية؛ أداء نفقات في غياب العمل المنجز (الحوالات الصورية)؛ تقديم حسابات غير صحيحة؛ استعمال ممتلكات جهاز عمومي لأغراض شخصية؛ اقتناء معدات في غياب حاجة حقيقية...

الفصل الثاني: تتبع أورايش الإصلاحات الكبرى

يحرص المجلس الأعلى للحسابات على تتبع تنزيل أورايش الإصلاحات الكبرى ببلادنا، حيث جعله ضمن أولوياته الرئيسية في انسجام مع مهامه الدستورية المتمثلة في تدعيم وحماية قيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، وتفعيلا أيضا لتوجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026 والتي تروم أساسا الرفع من القيمة المضافة لأعمال المحاكم المالية، بما ينعكس على تجويد التدبير العمومي في مختلف تجلياته.

وفي هذا السياق، يتضمن هذا التقرير السنوي نتائج مهمات تتبع تنزيل أورايش الإصلاح المتعلقة بما يلي:

- المالية العمومية؛
- منظومة الحماية الاجتماعية؛
- الاستثمار؛
- المنظومة الجبائية؛
- المؤسسات والمقاولات العمومية.

أكدت رئاسة الحكومة في معرض جوابها أن هذه الأورايش تعد من أولويات الحكومة وأنها عازمة على الإسراع في تنزيلها تنفيذا للتوجيهات الملكية السامية واستجابة لانتظارات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

وقد تم إدراج تعقيبات رئاسة الحكومة وكذا القطاعات الوزارية المعنية في صلب الملاحظات المتعلقة بكل ورش على حدة، كما هو مفصل أسفله.

إصلاح المالية العمومية: ورش بحاجة إلى التسريع للاستجابة لمتطلبات نجاعة الأداء

أرسى القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الذي صدر سنة 2015، مقاربة جديدة لتدبير المالية العمومية، وفق منهجية تدرجية، قوامها الانتقال من تدبير قائم على الوسائل إلى تدبير جديد منصب حول النتائج ويسعى إلى تكريس مبادئ تدبير حديث للمالية العمومية.

ولهذه الغاية، تضمن القانون التنظيمي المذكور مجموعة من المقتضيات الرامية إلى إرساء أنماط جديدة لتدبير المالية العمومية، تركز أساسا على تقوية نجاعة أداء التدبير العمومي وتعزيز الشفافية وكذا تكريس مبدأ المحاسبة.

وفي هذا السياق، حرص المجلس الأعلى للحسابات، بصفته الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، وتفعيلا لتوجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026، على تتبع تنفيذ الإصلاحات التي أقرها القانون التنظيمي رقم 130.13، سواء في إطار ممارسة مختلف الاختصاصات المنوطة به، أو من خلال آليات أخرى تمثلت أساسا في:

- تعزيز آليات التعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية من خلال توقيع بروتوكول تفاهم في يوليوز 2021؛

- عقد اجتماعات موسعة مع مسؤولي تسع مديريات تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، ومعنية بصفة مباشرة بهذه الإصلاحات.

وقد أولى المجلس عناية خاصة لأربعة مرتكزات أساسية تندرج ضمن هذا الورش الإصلاحية، والمرتبطة بالتصديق على حسابات الدولة، وإرساء التدبير المبني على نجاعة الأداء، ورقمنة حسابات الدولة ونزع الطابع المادي عنها، وتكريس مبدأ المحاسبة.

وقد تبين في هذا الصدد، أن الأطراف المعنية، وخاصة وزارة الاقتصاد والمالية، قد اتخذت مجموعة من التدابير الرامية إلى تنزيل الإصلاحات المرتبطة بهذه المرتكزات الأربعة، غير أن بعض التحديات مازالت قائمة، وهو ما يستدعي مواصلة الجهود ومباشرة إجراءات ضرورية أخرى لاستكمال عملية التنزيل.

بخصوص ورش إصلاح المالية العمومية، أشارت رئاسة الحكومة أن القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية يشكل إطارا تشريعا يرسخ التدابير المتخذة في المجال المالي والمحاسباتي. وأضافت أنه يعد إصلاحا جذريا لمنظومة تدبير المالية العمومية يروم تكريس التدبير المبني على النتائج وتوسيع صلاحيات المدبرين مقرونة بالمساءلة والمحاسبة، مما يقتضي توفير الظروف الملائمة لتنزيله بأكبر قدر من الفعالية والنجاعة. إلا أنه بعد مضي خمس سنوات على التنزيل التدريجي لمختلف مقتضيات هذا القانون التنظيمي (الميزانية المهيكلية حول البرامج، والبرمجة الميزانية لثلاث سنوات، وتقرير نجاعة الأداء، إلخ)، أبانت الممارسة على ضرورة سن مقتضيات جديدة يتم بموجبها تعزيز المكتسبات وتحقيق الأهداف المرجوة من الإصلاح، وذلك بتشاور مع مختلف الأطراف المعنية.

1. التصديق على حسابات الدولة

يكتسي التصديق على حسابات الدولة طابعا استراتيجيا، من حيث كونه مدخلا أساسيا من أجل تعزيز الشفافية وتجويد المعطيات المالية والمحاسبية، فضلا عن إسهامه في تكريس مبدأ المحاسبة، مع ما يترتب عن كل ذلك من آثار تُسهم في تحديث تدبير القطاع العمومي. كما تولي المؤسسات المالية الدولية والشركاء والمستثمرون ووكالات التصنيف أهمية خاصة لعملية التصديق على الحسابات العامة.

وتعتبر عملية التصديق على حسابات الدولة عملية مركبة، وهو ما يفسر أن عدد البلدان التي اعتمدت هذه الآلية على المستوى الدولي لم يتجاوز 30 بلدا، وعلى المستوى القاري ثلاث دول.

وقد نصت المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، على تولي المجلس الأعلى للحسابات لهذا الاختصاص اعتباراً من فاتح يناير 2020، كواحدة من أهم المستجدات التي جاء بها إصلاح المالية العمومية. وبالإضافة إلى ذلك، نصت المادة 66 من نفس القانون على أن يكون مشروع قانون التصفية مرفقاً بالحساب العام للدولة مدعماً بالحصيلة المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وبتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية.

وفي هذا الصدد، باشرت الأطراف المعنية مجموعة من التدابير الرامية إلى تفعيل مقتضيات المتعلقة بالتصديق على الحسابات، حيث بادر المجلس إلى اتخاذ عدة إجراءات تحضيرية من أجل ممارسة هذا الاختصاص طبقاً للمعايير المعتمدة في هذا الإطار.

وإذا كان القانون التنظيمي قد نص على أن مقتضيات الفقرة 5 من المادة 31 سאלفة الذكر تدخل حيز التنفيذ اعتباراً من فاتح يناير 2020، فإن عملية التصديق على حسابات الدولة ما زالت لم تستكمل بعد جميع مراحلها، حيث لم يتوصل المجلس بالمكونات الأولى لحساب الدولة برسم سنة 2020 إلا ابتداءً من تاريخ 27 مايو 2022 مع استمرار عملية الإدلاء بالعناصر اللازمة لمباشرة عملية التصديق من طرف المجلس، بطلب منه، منذ هذا التاريخ. وفي هذا الإطار شرع المجلس مؤخراً في تنظيم لقاءات مباشرة مع مصالح الخزينة العامة للمملكة، تناولت، من بين أمور أخرى، طرق مسك المحاسبة العامة وكيفية إعداد البيانات المالية والمحاسبية.

بشأن الجوانب المتعلقة بالتصديق على حسابات الدولة، أبرزت وزارة الاقتصاد والمالية ما تم القيام به في إطار سلسلة اللقاءات الثنائية بين المجلس الأعلى للحسابات ومصالح الخزينة العامة للمملكة منذ يوليو 2020. وفيما يرتبط بحسابات سنة 2020، أشارت الوزارة إلى أن الظروف الاستثنائية جراء تداعيات جائحة "كوفيد - 19" فاقمت الصعوبات المرتبطة بتنزيل ورش الإصلاح المحاسبي. كما أكدت، على أن هذه السنة شكلت محكا حقيقيا للعمل بمقتضيات القانون التنظيمي للمالية من حيث احترام آجال تقديم مشروع قانون التصفية لتلك السنة مع ضرورة إرفاقه بمجموعة من البيانات، والتي تطلب إعدادها تنسيقاً موسعاً مع عدة أطراف ما زالت لم تستأنس بما فيه الكفاية بقواعد المحاسبة العامة والتي كان لزاماً عليها ولأول مرة أن تقدم معلومات دقيقة لأصول وخصوم الدولة.

وفضلاً عن ذلك، فإن القانون التنظيمي يحتاج إلى مراجعة وتوضيح للمقتضيات ذات الصلة بالإدلاء بحسابات الدولة وكذا تلك المتعلقة بعملية التصديق، خاصة على مستوى الجوانب المرتبطة بالأجال وبكيفية تبليغ "تقرير عمليات التصديق" والجهات التي يوجه إليها هذا التقرير. كما يبدو ضرورياً أن تشمل هذه المراجعة وظيفة التقرير المعد في إطار عمليات التصديق ضمن مسطرة المصادقة على قوانين التصفية.

ومن بين الإجراءات الأخرى المقترحة اتخاذها في هذا الصدد، يمكن ذكر على الخصوص ما يلي:

- اعتماد الآليات الملائمة من أجل مواكبة عمليات إعداد حسابات الدولة، مع العمل على إرساء آليات للتنسيق بين الأطراف المعنية بإعداد هذه الحسابات؛
- الحرص على ضمان تكامل أنظمة المعلومات وتلاؤمها من أجل تيسير تبادل المعلومات فيما بينها؛

أكدت الوزارة أن مصالحها تولي أهمية قصوى للجانب المتعلق بملائمة الأنظمة المعلوماتية وضمان الشروط اللازمة لتبادل سلس للمعلومات فيما بينها. وقد ترتب عن ذلك قيام الأنظمة المعتمدة من طرف المديرية العامة للضرائب وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والخزينة العامة للمملكة بتزويد، وبطريقة تلقائية، النظام المعلوماتي الخاص بمحاسبة الدولة ببيانات شاملة ودقيقة تمكن من مركزة حسابات الدولة في اليوم الموالي لإجراء العمليات. وأبرزت، في هذا الإطار، أن هذه المصالح قامت بتحديد هذه الأنظمة بوتيرة منتظمة استعداداً لتنزيل سلس للمخطط المحاسبي الجديد، وموضحة أن الأعمال جارية لملائمة الأنظمة المعلوماتية المتبقية لتيسير عمليات تبادل المعلومات الضرورية لمسك المحاسبة العامة للدولة.

- تعزيز آليات الرقابية الداخلية، خاصة على مستوى الجوانب المالية والمحاسبية، والإسراع بتفعيل مشروع "إرساء أنظمة الرقابة الداخلية" على مستوى الإدارات العمومية؛

أشارت الوزارة الى أن ورش إرساء وتفعيل أنظمة الرقابة الداخلية على مستوى الإدارات العمومية باعتباره مدخلا لتعزيز آلية التصديق على الحسابات، قد تم إطلاقه فعلا على صعيد وزارة الاقتصاد والمالية، ويتم تدبيره عبر لجنة تترأسها المفتشية العامة للمالية. وبالنسبة لآليات الرقابة الداخلية التي تهم الجوانب المالية والمحاسبية والتي تضطلع بها الخزينة العامة للمملكة، فقد تم، حسب الوزارة، تعزيزها بما يجعلها تتكيف بصفة تدريجية مع متطلبات النظام المحاسبي. وفي هذا الإطار، أشارت الوزارة إلى مجموعة من الإجراءات العملية التي تم اعتمادها في إطار مقارنة تركيبية خلال سنة 2022.

- اعتماد استراتيجية لقيادة التغيير مرتبطة بالانتقال من المحاسبة الميزانية المبنية على التدفقات النقدية إلى المحاسبة العامة المبنية على أساس الاستحقاق؛

- استكمال المحاسبة الميزانية للدولة بالمعطيات والبيانات اللازمة لتحديد أصولها، والذي يعتبر أحد أهم مستجدات المحاسبة العامة للدولة.

أوضحت الوزارة أن أصول الدولة تتميز بتنوعها وكثرتها، مما يستلزم القيام بعدة ترتيبات أولية وتظافر الجهود بين المحاسبين العموميين ومصالح القطاعات الوزارية المعنية من أجل جردها وتقييمها وفقا للمعايير المحاسبية المعتمدة. كما أشارت الوزارة أن المصالح المكلفة بالمحاسبة في الدول التي تبنت مثل هذه الإصلاحات المحاسبية ويتشاور مع الأجهزة المكلفة بالتصديق على حسابات الدولة، دأبت على تبني خطط على المدى المتوسط لتحسين جودة المعطيات المحاسبية الخاصة بها كما وكيفا. وفي هذا الصدد، أبرزت الوزارة أن عمليات جرد الأصول وتقييمها قد قطعت أشواط لا يستهان بها، حيث قامت القطاعات الوزارية بموافاة الخزينة العامة للمملكة بجرد أولي يتم إغناؤه تدريجيا، كما أفادت أن نظاما معلوماتيا خاصا في طور الإنجاز من أجل معالجة جميع العمليات المرتبطة بالأصول الثابتة.

2. نجاعة أداء التدبير العمومي

سن القانون التنظيمي رقم 130.13 مجموعة من القواعد المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، في إطار إرساء مقارنة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية مرتكزة على النتائج، وتسعى إلى الرفع من نجاعة أداء التدبير العمومي وفعاليتها، وبالتالي تجويد خدمات المرافق العمومية، وإلى ضمان انسجام السياسات العمومية والتقائيتها. كما تروم هذه المقاربة تكريسا أفضل وأكثر توازنا لمبدأ مساءلة المدبرين العموميين.

وقد عرف تنزيل المقتضيات القانونية المتعلقة بنجاعة الأداء تقدما ملحوظا، غير أن هذه المقاربة الجديدة في تدبير المالية العمومية لم تبلغ بعد كل أهدافها وذلك بالنظر إلى مجموعة من العوامل.

فمن جهة، فإن مقتضيات نجاعة الأداء لا تطبق سوى على الميزانية العامة للدولة بمكوناتها الثلاثة (الميزانية العامة ومصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة)، بينما لا تدرج المؤسسات والمقاولات والشركات العمومية ضمن نطاق هذه المقتضيات.

أوضحت الوزارة أن المؤسسات والمقاولات والشركات العمومية، واعتبارا للدور المحوري الذي تضطلع به في تنفيذ عدد من السياسات العمومية، تساهم بشكل كبير، وأحيانا حصري في إنجاز أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء. وأحالت في هذا الصدد على مشاريع نجاعة الأداء التي ترصد المؤسسات والمقاولات العمومية المعنية أو المتدخلة في إنجاز البرنامج والمؤشر المعنيين. ووعيا بهذه الأهمية، نص نموذج ميثاق التدبير المرفق بمنشور رئيس الحكومة رقم 21/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 على أنه يجب تحديد مساهمة المؤسسات العمومية في تنفيذ السياسات العمومية المنوطة بالوزارة/ القطاع/ المؤسسة، وذلك في انسجام مع رهاناتها الاستراتيجية. كما أوضحت أنه، وفي إطار التفكير حول محاور تعديل القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، يتم الانكباب حاليا على سن مقتضيات جديدة تتيح تعزيز مساهمة المؤسسات العمومية في نجاعة أداء القطاع الوزاري أو المؤسسة الوصية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن تملك منهجية نجاعة الأداء من طرف بعض الفاعلين الرئيسيين ودورهم في إرساء هذه المقاربة يظان محدودين، حيث ما زال منطق التدبير القائم على الوسائل سائداً، كما أن مناقشة مشاريع تقارير نجاعة الأداء أثناء التصويت على قوانين المالية لا تحظى بالاهتمام اللازم.

أكدت الوزارة على أن التدبير القائم على نجاعة الأداء يشكل إصلاحاً جوهرياً لنمط وفلسفة التدبير العمومي، ويتطلب مقاربة تدريجية في ترسيخ هذه الثقافة التدبيرية الجديدة عمادها قيادة التغيير والمواكبة والتقييم المستمر. كما أوضحت أن الارتقاء بالنقاش حول قوانين المالية إلى مساهلة مدى نجاعة وفعالية السياسات العمومية يشكل أحد أهم غايات القانون التنظيمي رقم 130.13، مشيرة، وعلى سبيل المثال، أن دراسة مشروع قانون التصفية للسنة المالية 2020 على مستوى لجنة مراقبة المالية العامة بمجلس النواب، أفردت حيزاً هاماً لنجاعة الأداء.

وفي نفس السياق، فإن التقرير التركيبي الذي تعده وزارة الاقتصاد والمالية حول نجاعة الأداء انطلاقاً من التقارير الفردية لمختلف الإدارات والوزارات، لا يقدم إلى البرلمان إلا بعد حوالي سنتين من نهاية السنة المعنية وذلك بمناسبة التصويت على قانون التصفية، وهو الأمر الذي يحد من المساهلة أمام البرلمان بخصوص نجاعة الأداء ولا يعزز النقاش بشأنها.

بخصوص التقرير التركيبي حول نجاعة الأداء الذي يقدم إلى البرلمان بمناسبة تقديم مشروع قانون التصفية، ذكرت الوزارة أن ذلك يتم وفقاً لمقتضيات المادتين 65 و66 من القانون التنظيمي رقم 130.13، مشيرة إلى أن عدداً من القطاعات تقوم بإضافة تقارير نجاعة أدائها برسم السنة المالية المنقضية للوثائق المرفقة بمشاريع ميزانياتها القطاعية الذي تتم دراسته باللجان المعنية بالبرلمان، وهو الإجراء الذي تدرس الوزارة حالياً إدراجه ضمن تعديلات القانون التنظيمي رقم 130.13

أما على المستوى العملي، فإن بعض الجوانب ما زالت تحتاج إلى تحسين، ذلك أن إرساء مقاربة نجاعة الأداء لم يواكبها، في العموم، توفير بعض الآليات الضرورية من أجل الرفع من النجاعة، ولا سيما إرساء نظام فعال للمراقبة الداخلية وللمراقبة التسيير وأنظمة معلوماتية مناسبة.

أكدت الوزارة أن آليات مراقبة التدبير تشكل ضماناً لاستدامة وموثوقية منظومة نجاعة الأداء، مضيفة أنها أجرت خلال سنة 2019 دراسة حول واقع منظومة مراقبة التدبير على مستوى عشرة قطاعات وزارية، مكنت من إعداد مخطط عمل شامل يروم إرساء منظومة مراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية والمؤسسات، مشيرة إلى أنها منكببة منذ سنة 2021 على تفعيله. وبالموازاة مع ذلك تشرف المفتشية العامة للمالية على إرساء منظومة للمراقبة الداخلية من خلال مخطط عمل شامل ومماثل.

وبخصوص أنظمة المعلومات، وفي سياق توصية تقارير اقتصاص نجاعة الأداء للسنوات المالية 2018 و2019 و2020 ذات الأولوية المتعلقة بالعمل على تطوير الأنظمة المعلوماتية، أشارت الوزارة إلى منشور رئيس الحكومة رقم 21/2021 الذي أكد على أن التدبير القائم على النتائج يستوجب تكفل نظم معلوماتية خاصة بإنتاج مؤشرات نجاعة الأداء موثوقة وذات جودة وموحدة ومضبوطة وقابلة للحفظ وبتكلفة إنتاج أقل. كما أشارت إلى أن مشروع المرسوم رقم 2.22.381 سينص على ضرورة إرساء منظومة مراقبة التدبير على مستوى القطاعات الوزارية استناداً على نظم معلومات مندمجة تتعلق بالتدبير.

وفضلاً عن ذلك، فإن البرامج المعتمدة لا تشكل دائماً تنزيلاً للاستراتيجيات القطاعية، كما أن مسؤوليات مديري البرامج غير محددة بشكل مضبوط.

بهذا الخصوص، ذكرت الوزارة بالإطار المرجعي لمنهجية نجاعة الأداء الذي أعدته وأصدرته وكذا بمنشور رئيس الحكومة رقم 21/2021، مشيرة إلى أنها عملت، في هذا الصدد، على مواكبة عدد من القطاعات الوزارية، قصد تكريس الانسجام بين برامجها الميزانية واستراتيجيتها القطاعية، لا سيما قطاعي التربية الوطنية والتعليم الأولي والتكوين المهني، وذلك قصد مواءمة برامجها الميزانية مع المحاور الاستراتيجية للقانون - الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

وبالنسبة لأدوار ومهام مسؤولي البرامج، أحالت الوزارة على منشور رئيس الحكومة رقم 09/2021 بشأن تحديد دور ومهام مسؤول البرنامج وكيفية تعيينه من طرف رئيس الإدارة المعنية بواسطة رسالة تكليف مهمة.

وفيما يتعلق بمؤشرات قياس نجاعة الأداء، فيبدو ضرورياً تقييمها من حيث عددها وأيضاً من حيث جودتها وملاءمتها من أجل إعطاء صورة مناسبة حول النجاعة.

أوضحت الوزارة أن عدد الأهداف قد انخفض بين سنتي 2018 و2022 من 423 إلى 396 هدفاً، بينما تقلص عدد المؤشرات من 881 مؤشر إلى 812، موضحة أن متوسط الأهداف حسب البرامج بلغ 3,3، علماً أن العدد المرجعي هو 3 أهداف، بينما بلغ متوسط المؤشرات حسب الأهداف 2,05، علماً أن العدد المرجعي هو 3 مؤشرات. وعزت الوزارة تجاوز متوسط الأهداف للمعيار المرجعي، أساساً، إلى هيكله 9 قطاعات وزارية ومؤسسات لميزانياتها حول برنامج ميزانياتي واحد، وربط كل الأهداف بهذا البرنامج. وأكدت الوزارة أنها تواصل مواكبتها لفائدة القطاعات الوزارية والمؤسسات قصد تجويد منظومة نجاعة أدائها، لاسيما من خلال الاستعاضة و/أو حذف مؤشرات الأنشطة أو الوسائل، وكذا المؤشرات التي لا تتيح قياس الإنجازات أو لا تتوفر على توقعات سنوية وقيمة مستهدفة.

وتبعاً لذلك، ومن أجل بلوغ الأهداف التي وضعها القانون التنظيمي، فإن الحاجة تبدو ماسة من أجل توفير الشروط القبلية اللازمة لتعزيز نجاعة الأداء، خاصة في أفق مراجعة نظام مسؤولية المدبرين العموميين. وتتمثل هذه الشروط أساساً في إرساء أو تفعيل مراقبة التسيير ونظام فعال للمراقبة الداخلية، واعتماد نظام للرصد والإبلاغ، وتعزيز الموارد البشرية.

كما أنه من الضروري إرساء آليات للتعاقد بين وزارة الاقتصاد والمالية ومختلف القطاعات الحكومية، وكذا بين هذه الأخيرة ومصالحها اللامركزية من أجل تحديد أهداف مختلف السياسات القطاعية ووسائل تنزيلها وأجال ذلك.

أكدت الوزارة أنه في إطار مقارنة نجاعة الأداء ببلور ميثاق التدبير آلية للتعاقد المرتكز على نجاعة الأداء، وذلك على مستوى كل قطاع أو مؤسسة، من حيث تحديد أدوار المسؤولين، والقواعد المتعلقة بالقيادة وحصر البرامج الميزانية، وتحديد الجدول الزمني لسير الأنشطة الميزانية وتلك المتعلقة بنجاعة الأداء وإرساء آليات حوار التدبير باعتباره إطاراً للتنسيق والالتزام المتبادل بين مختلف الفاعلين. واعتباراً لهذه الأهمية، دعا المنشور رقم 09/2021 القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى اعتماد ميثاق التدبير، حيث أنيط إعداده وتحيينه والإشراف على تفعيله بالكاتب العام للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. وفي هذا الصدد، اعتمدت مجموعة من القطاعات موثيق تدبيرها فيما تنكب قطاعات أخرى على إعداد و/أو استكمال الموثيق الخاصة بها.

وتجدر الإشارة، بخصوص الجماعات الترابية، إلى أن القوانين التنظيمية لسنة 2015 نصت على مجموعة من المقتضيات الرامية إلى دعم آليات الحكامة وإرساء التدبير القائم على النتائج. وفي هذا الإطار، فإن تحسين أداء هذه الجماعات الترابية يقتضي، من بين أمور أخرى، تفعيل أكبر لهذه الآليات القانونية.

3. رقمنة الحسابات

في إطار تنفيذ ورش رقمنة العمليات المرتبطة بتدبير المالية العمومية، اتخذت وزارة الاقتصاد والمالية مجموعة من التدابير وأحرزت تقدماً مهماً على هذا المستوى، يحتاج مزيداً من الدعم والتعزيز. وهكذا، فقد طورت الوزارة عدة أنظمة معلوماتية تستغل حالياً في تدبير مداخل ونفقات الميزانية العامة، ومن بينها على سبيل المثال النظام الضريبي المندمج (SIT) وبرنامج (BADR) الذي تستعمله إدارة الجمارك، والميزانية الإلكترونية (E-budget)، ونظاماً للتدبير المندمج للنفقات (GID) وللمداخل (GIR) ونظام المعلومات الخاص بمخطط حسابات الدولة (PCE-SI).

وقد مكنت هذه الأنظمة المعلوماتية من تحديث عمليات تدبير الميزانية العامة، كما أنها ساهمت، بالنسبة لبعض أصناف المحاسبين العموميين، من رقمنة الحسابات التي يدلون بها إلى المجلس، ولو بصفة جزئية. غير أن بعض التحديات ما زالت قائمة، مما يستدعي تجاوزها من أجل بلوغ الأهداف المتوخاة.

فمن جهة، يسجل أن الأنظمة المعتمدة لا تتيح رقمنة شاملة لجميع الوثائق منذ بدء عملية إعدادها إلى غاية توثيقها، وذلك إما بسبب عدم تغطية الرقمنة لجميع جوانب التدبير أو بسبب عدم تلاؤم الأنظمة المعلوماتية فيما بينها، مما يجعل عمليات تبادل المعلومات بينها غير سلسة بما فيه الكفاية ولا تتم بصفة آلية.

ومن جهة أخرى، فإن مستوى تقدم عمليات رقمنة الحسابات يتسم بالتباين بين أصناف المحاسبين العموميين، ففي الوقت الذي شرع بعضهم في تقديم حسابات مرقمة فإن عملية الرقمنة ما زالت في بداياتها أو لم يشرع فيها بالنسبة للبعض الآخر.

وهكذا، فقد شرع المحاسبون التابعون لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تقديم الحسابات المتعلقة بالسنة المالية 2019، رغم تسجيل بعض الملاحظات بشأنها. أما على مستوى الخزينة العامة للمملكة، فقد تم اعتماد منهجية تدرجية في رقمنة الحسابات، استهلّت بتلك التي تهم الخزنة الوزاريين وخزنة العمالات والأقاليم، على أساس تقديم الوثائق المبررة في شكلها المرقم اعتباراً من سنة 2022، علماً أن المجلس والخزينة العامة للمملكة بصدد الاتفاق حول محتوى وشكل الوثائق العامة التي ستقدم في إطار الحسابات المرقمة.

وفيما يخص المديرية العامة للضرائب، فإن توفرها على معطيات مرقمة منذ بداية العمليات المالية والمحاسبية والمضمنة في نظامها المعلوماتي سيشكل عنصراً مساعداً وميسراً لرقمنة حسابات القباض التابعين لهذه المديرية العامة. وفي هذا الصدد، وفي إطار التنسيق بين المجلس والمديرية العامة للضرائب، تم تحديد مكونات الحسابات المرقمة التي يتعين على قباض هذه الأخيرة تقديمها وكذا قنوات الإدلاء بها، حيث تمت صياغة مشروع تعليمية بهذا الشأن. ومن المرتقب أن يتم تقديم الحسابات المرقمة لقباض إدارة الضرائب برسم السنة المالية 2021 اعتباراً من سنة 2022.

وبالنسبة لمديرية المنشآت العامة والخصوصية، فقد تم الاتفاق على طبيعة الملفات التي يتعين على المحاسبين العموميين تقديمها للمجلس، حيث أنشأ هذا الأخير منصة إلكترونية تسمح لهم بتقديم بيانات محاسبية ابتداءً من السنة المالية 2019.

كما ستهم عملية الرقمنة أيضاً حسابات الوكالات المحاسبية لدى بعض الأجهزة والمؤسسات (البرلمان، والمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والمجلس الوطني لحقوق الإنسان) ثم حسابات القباض، وكذا حسابات الوكالات المحاسبية للبعثات الدبلوماسية والقنصليات.

وقد أظهرت عملية رقمنة حسابات قباض إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة وجود بعض التحديات، التي يتعين رفعها، وهو ما يقتضي تقييم هذه التجربة من أجل تجويد عملية الرقمنة سواء بالنسبة لقباض الإدارة المذكورة أو بالنسبة لباقي أصناف المحاسبين العموميين.

وفي نفس السياق، ولأجل تعميم عمليات الرقمنة وتسريعها وبلوغ الأهداف المتوخاة، فمن المهم اتخاذ الإجراءات التالية:

- وضع تصورات لسيروية عمليات الرقمنة وفق منظور متكامل ومقاربة شمولية ومندمجة وجدولة زمنية متوافق بشأنها، تأخذ بعين الاعتبار كافة المتدخلين في تدبير المالية العمومية، من جهة، وأجهزة الرقابة، من جهة أخرى؛
- استثمار الجهود التي تم بذلها من أجل تزويد مختلف المديريات بأنظمة معلوماتية وإرساء آليات تتيح التفاعل بين هذه الأنظمة وتبادل المعطيات فيما بينها؛
- مواكبة وتقديم الدعم للإدارات التي لم تتخرط بعد في عمليات الرقمنة.

بخصوص الملاحظات والاقتراحات المتعلقة برقمنة الحسابات، ذكرت الوزارة تشكيل لجنة مشتركة بين المجلس الأعلى للحسابات والخزينة العامة للمملكة، تتولى تتبع عملية تنزيل هذا المشروع اعتماداً على منهجية تدرجية في رقمنة الحسابات، وذلك لتمكين جميع المتدخلين من استيعاب هذا التغيير. واعتبرت الوزارة أن التباين الملاحظ من طرف المجلس بخصوص عملية رقمنة حسابات التسيير يعزى أساساً إلى اختلاف اختصاصات المحاسبين العموميين، حيث إن عمليات الرقمنة تتفاوت في الصعوبة حسب نوعية العمليات المستهدفة (نققات أو مداخيل) ونوعية وثائق الإثبات التي يجب الإدلاء بها وعدد الفاعلين والمتدخلين في السلسلة المحاسبية والميزانية. ولتسهيل عمليات الرقمنة، أشارت الوزارة إلى أن الخزينة العامة للمملكة،

4. تقديم الحساب

في إطار تنزيل توجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026، انخرط المجلس في إعداد تصور حول النموذج الأمثل للإدلاء بحسابات الدولة والأجهزة العمومية وتكريس مبدأ المحاسبة، بما يتيح أعمال رقابة قائمة على مبادئ الاقتصاد والفعالية والنجاعة. فالهدف الرئيسي يكمن في إعادة النظر في عمليات الإدلاء بحسابات مرافق الدولة وفق منظور يكرس التدبير القائم على نجاعة الأداء.

ويرتبط الأمر أيضا بمواكبة ودعم الأجهزة المعنية بالرقمنة قصد ملاءمة حسابات مرافق الدولة مع متطلبات القانون التنظيمي للمالية فيما يتعلق بنجاعة الأداء، وتيسير عمليات استغلال البيانات من طرف قاضي الحسابات.

وفي هذا الصدد، فإن عمليات الإدلاء بالحسابات للمجلس، كما هي ممارسة حاليا، تنطوي على بعض النقائص التي يجب تجاوزها، والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- لا تقدم الوثائق المبررة المكونة للحسابات المدلى بها سوى معطيات حول جوانب المشروعية ومدى مطابقة العمليات المحاسبية للتعليمات الصادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية، ولا تقدم معلومات كافية عن الجوانب المتعلقة بنجاعة الأداء؛

- يتوزع تنفيذ ميزانية كل وزارة على حدة، بين الخازن الوزاري المعني وخزنة العمالات والأقاليم، وهو ما لا يمكن من أعمال المراقبة المندمجة على النحو المنصوص عليه في المادة 32 من مدونة المحاكم المالية؛

- يبلغ عدد المحاسبين المعنيين بتقديم الحسابات سنويا، إلى غاية متم سنة 2021، ما مجموعه 767 محاسبا، وهو عدد مرتفع نسبيا. ونتيجة لذلك، وبدل أن يكون الحساب مدخلا أساسيا لمساءلة المحاسبين والأميرين بالصرف والمراقبين وغيرهم من الفاعلين، تحول اختصاص التدقيق والبت في الحسابات إلى عمليات لتدقيق عدد كبير من الحسابات تهم عدة سنوات، وقد تقدم في بعض الأحيان خارج الأجل القانونية؛

- يتسم النظام المحاسبي للأجهزة العمومية بتعدد أصناف المحاسبين، وما يجعل هذا النظام مركبا ولا يسمح بتكوين نظرة شمولية حول التدبير العمومي عكس ما يمكن أن يتيحه نظام محاسبي أكثر فاعلية، من حيث توطيد حسابات الأجهزة العمومية ومركزة المعلومات المالية والمحاسبية وتوفيرها في الوقت المناسب وجعلها أداة حقيقية للتدبير.

وفي هذا الصدد، فإن الإجراءات التي باشرها المجلس، بتشاور مع الأطراف المعنية، من أجل إرساء نموذج جديد لعمليات الإدلاء بالحسابات، قد مكنت من تحديد بعض الجوانب التي تحتاج إلى مراجعة وإعادة نظر، والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- مراجعة الإطار القانوني لتقديم الحسابات كي يتماشى مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، خاصة فيما يتعلق باعتماد المحاسبة العامة والتدبير القائم على نجاعة الأداء؛

- إعادة النظر في تنظيم شبكة المحاسبين العموميين واعتماد معايير متوافق بشأنها من أجل تقديم حساباتهم؛

- مراجعة نظام مسؤولية المحاسبين العموميين في أفق إرساء توازن بين مسؤوليات مختلف المدبرين العموميين وذلك في إطار مقارنة شمولية لمسؤولية جميع المتدخلين؛

- إعادة النظر في عملية تحديد القواعد والمعايير المنظمة للمحاسبة العمومية والتنظيم المحاسبي وكذا المساءلة.

ذكرت الوزارة أن المحاسبين العموميين يقدمون، بشكل دوري، حسابات مرافق الدولة إلى المجلس الأعلى للحسابات عملاً بمقتضيات القوانين الجاري بها العمل. وتقدم هذه الحسابات مصنفة حسب نوع الميزانية ونوع العمليات (مداخل، نفقات أو عمليات الخزينة) وكذا الأمر بالصرف، وذلك بطريقة مادية وعلى شكل بيانات معلوماتية في نفس الوقت، مما يمكن في أن واحد من تحديد مسؤولية كل طرف من المتدخلين ومعرفة وضعية كل قطاع وزاري بصفة مفصلة وشاملة.

كما أوضحت الوزارة أن مصالح المركز بالخرزينة العامة للمملكة تقوم بتجميع المعطيات وإعداد الوضعيات المحاسبية وتقديمها بطريقتين مختلفتين:

- وفق نظام التبويب المالي الذي يمكن من خلاله تجميع واستخلاص البيانات المتعلقة بكل قطاع وزاري على حدة، حتى يتسنى للمجلس مقارنة هذه الأخيرة بمعطيات الحساب العام للمملكة؛
- ووفق نظام المركز المحاسبي حتى يتمكن المجلس من مقارنة هذه الوضعيات بالحسابات الفردية للمحاسبين العموميين.

منظومة الحماية الاجتماعية:

ورش يعزز دعائم الدولة الاجتماعية ويستدعي آليات تمويل كفيلة بضمان استدامته

عرف تدعيم الحماية الاجتماعية ببلادنا تطورا ملحوظا على مدى العقدين الأخيرين، حيث تم إطلاق العديد من البرامج التي تهدف إلى تنمية وتعزيز الرأسمال البشري ومكافحة الفقر وتحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية. ومن أهم هذه البرامج التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ونظام المساعدة الطبية، وإصلاح بعض أنظمة التقاعد. كما تم إحراز تقدم كبير في مجال الحماية الاجتماعية، من خلال:

- مضاعفة عدد المستفيدين من برنامج التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ما بين سنتي 2006 و2021، حيث ارتفع من 5,1 مليون إلى حوالي 11 مليون مستفيد؛
- تزايد عدد السكان المشمولين بنظام المساعدة الطبية بشكل ملحوظ منذ تعميمه سنة 2012، حيث تجاوز 11 مليون منخرط سنة 2019؛
- ارتفاع نسبة المستفيدين من التقاعد، حيث انتقلت من 33% سنة 2011 إلى 42% سنة 2019 (بفضل تطور عدد العاملين بالقطاع الخاص أساسا).

1. الحماية الاجتماعية: ورش طموح

على الرغم من التطور الهام الذي عرفته الحماية الاجتماعية، فإنها لا تزال تمثل تحديًا يتعين مواجهته سواء من حيث نطاقها أو مضمونها أو تمويلها وحكومتها.

وهكذا، فإن المعدل الإجمالي للتغطية الصحية للسكان لم يتجاوز 69% مع نهاية 2019، منهم 31% برسم نظام المساعدة الطبية، و29% فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض و9% فيما يتعلق ببعض الأنظمة الخاصة (تعاضدية القوات المسلحة الملكية والصناديق الداخلية و/أو التأمين الخاص وأنظمة الأئمة والشيوخ والمقدمين، إلخ). وبالتالي فإن ما يناهز 31% من الساكنة لا تشملهم أي تغطية صحية. كما أن نظام المساعدة الطبية، لا يوفر سوى تغطية محدودة، لكونه يقتصر على مؤسسات العرض الصحي التابعة للقطاع العام، وكذا نظرا لضعف بل وغياب بعض الخدمات على مستوى هذه المؤسسات.

أما بالنسبة للتقاعد، فلم يتجاوز معدل تغطية الساكنة النشيطة نسبة 42% مع نهاية سنة 2019، وبالتالي فإن ما يقارب 58% من الساكنة النشيطة لا يستفيدون من أي تغطية في هذا المجال.

ونتيجة لذلك، لا يستفيد جزء كبير من السكان من أية تغطية سواء للتقاعد أو في المجال الصحي، ومن ضمنهم أساسا الأشخاص النشيطون غير الأجراء (أصحاب المهن الحرة والتجار وغيرهم). بالإضافة إلى ذلك، فإن غياب نظام فعال بمعايير ناجعة لاختيار الساكنة المستهدفة، غالبًا ما يحول دون أعمال التدابير والبرامج الاجتماعية لفائدة الفئات المعنية وبصفة ناجعة.

وقد شكلت التعليمات الملكية السامية الواردة في خطاب عيد العرش، لسنة 2020، وكذا الخطاب الذي ألقاه جلالة في افتتاح السنة التشريعية في أكتوبر من نفس السنة، نقطة تحول كبرى، حيث دعا جلالة الملك إلى تعميم الحماية الاجتماعية وحدد مكونات هذا المشروع الإصلاحية الطموح وخطة إنجازه.

كما أوصت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد باعتماد مقاربة إردية، بهدف تأمين قاعدة متينة للحماية الاجتماعية تعزز المقومات الكفيلة بمواجهة الآفات الاجتماعية وإدماج الفئات الهشة وتجسد التضامن بين المواطنين وفقًا لمبادئ المساهمات العادلة.

وتبعاً لذلك تم اعتماد القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الذي نص، على وجه الخصوص، على مبادئ توجيهية وأساليب وآليات الحماية الاجتماعية، فضلاً عن جدول زمني لتنفيذها. ووفقاً للتعليمات الملكية السامية، تمتد خطة الإنجاز على الفترة 2021-2025 على الشكل التالي:

- توسيع التغطية الصحية الإجبارية بتمكين 22 مليون مستفيد إضافي من الاستفادة من التأمين الإجباري عن المرض بحلول نهاية سنة 2022؛
- تعميم التعويضات العائلية خلال 2023-2024؛
- توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد وتعميم التعويض عن فقدان الشغل سنة 2025.

وقد أفادت رئاسة الحكومة في مضمون جوابها أن الحكومة تقوم بتسريع وتيرة تنزيل الإصلاحات التشريعية والهيكلية، لا من حيث توفير الموارد المالية اللازمة لتمويله، وكذا تعزيز مبدأ الحكامة لتجاوز الصعوبات التي تعاني منها أنظمة الحماية الحالية. وأضافت أن الحكومة جعلت من هذه الأجندة الاجتماعية، تبعاً لبرنامجها، إحدى أولوياتها الملحة، وأدرجتها في إطار ثلاث محاور عمل أساسية:

- تعميم الحماية الاجتماعية لفائدة الفئات التي لم تكن تستفيد منها حتى الآن؛
- إخراج السجل الاجتماعي الموحد في أقرب الأجل لتحسين نظم استهداف مستفيدي المساعدات الاجتماعية؛
- إعادة تأهيل المنظومة الصحية الوطنية.

وطبقاً لتوقعات الحكومة لسنة 2021، سيتطلب تدبير هذه البرامج، في أفق سنة 2025، تخصيص مبلغ سنوي إجمالي قدره 51 مليار درهم، منها 23 مليار درهم سيتم تمويلها من ميزانية الدولة. وتتكون مصادر التمويل العام التي ستتم تعبئتها من التمويلات المباشرة من ميزانية الدولة، والإيرادات الضريبية المخصصة، وكذا الموارد المتاحة إثر إصلاح منظومة المقاصة.

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن الغلاف المالي المخصص للحماية الاجتماعية سيتأثر بالمراجعات التي عرفها وسيعرفها الحد الأدنى للأجور، خلال سنتي 2022 و2023.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن السلطات العمومية ركزت، بشكل رئيسي، على تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، في حين لم يتم بعد تحديد تفاصيل المكونات الأخرى للإصلاح المنصوص عليها في القانون الإطار.

أفادت وزارة الاقتصاد والمالية أن السيد رئيس الحكومة من خلال المراسلة عدد 1323، بتاريخ 09 شتنبر 2022، عمل على إرساء قواعد وحكامة برنامج الدعم الاجتماعي الموجه لتمكين الأسر محدودة الدخل وهو ما سيمكن من العمل على وضع تصور شامل لمنظومة التعويضات العائلية التي ينتظر أن يتم الشروع في تنزيلها قبل نهاية سنة 2023.

2. تقدم ورش تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

بموجب القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، يتوقع تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة كافة المواطنين مع نهاية سنة 2022، لتتم بذلك تغطية ما يناهز 22 مليوناً من المستفيدين الإضافيين. وتتكون هذه الساكنة أساساً من الأشخاص المستفيدين من نظام المساعدة الطبية بالإضافة إلى فئة المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً.

وفي هذا السياق، تم التوقيع، في 14 أبريل 2021 أمام صاحب الجلالة، على ثلاث اتفاقيات إطار من قبل مختلف القطاعات الوزارية المعنية، في إطار تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل الفئات غير المستفيدة، والتي يبلغ عددها حوالي 3 ملايين منخرطاً رئيسياً. ويتعلق الأمر على الخصوص بالاتفاقيات التالية:

- اتفاقية إطار تتعلق بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة التجار والحرفيين والمهنيين ومقدمي الخدمات المستقلين الخاضعين لنظام المساهمة المهنية

الموحدة أو لنظام المقاول الذاتي أو لنظام المحاسبة، والتي تهتم حوالي 800 ألف منخرطاً مع أسرهم؛

- اتفاقية إطار خاصة بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة الحرفيين ومهنيي الصناعة التقليدية والتي تروم تغطية ما يقارب 500.000 منخرطاً وأسراًهم؛

- اتفاقية إطار لتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة الفلاحين تهتم 1.6 مليون منخرطاً وأسراًهم.

وقد أفادت رئاسة الحكومة أنه تم إحداث لجنتين، وفقاً لأحكام القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، بموجب المرسوم رقم 522.21.2 وهما كالتالي:

- اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، برئاسة رئيس الحكومة، وتتألف من السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية، والمالية، والصحة والحماية الاجتماعية، والاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية والميزانية، وكذا الأمين العام للحكومة. وتسهر هذه اللجنة أساساً على تتبع تنفيذ الإصلاح، وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية. وتجتمع اللجنة شهرياً منذ نونبر 2021، وبوتيرة أكبر في الأسابيع الأخيرة؛

- لجنة تقنية لدى اللجنة الوزارية تسهر على ضمان التنفيذ التقني الأمثل لمختلف مكونات الإصلاح. ويترأس هذه اللجنة الوزير المنتدب المكلف بالميزانية، وتضم أيضاً ممثلين عن السلطات الحكومية الأعضاء في اللجنة الوزارية ومديري الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والوكالة الوطنية للتأمين الصحي، وتجتمع هذه اللجنة أسبوعياً، من أجل تقييم التقدم المحرز في تسجيل الفئات الجديدة التي تشملها التغطية، ومعالجة المشاكل والعوائق المرتبطة بفئات معينة من المستفيدين أو ببعض الجوانب التقنية، من خلال اقتراح الحلول المناسبة والسهر على تنفيذها.

وقد مكنت الوتيرة المرتفعة لاجتماعات اللجنتين المذكورتين من تسريع العمل المتعلق بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض في الأشهر الأخيرة، والقيام بالتحكيم الضروري في الأوقات المناسبة، ثم تعبئة الأطراف المعنية لأجل تسريع تنزيل جميع مكونات الورش.

• التمويل والتأطير القانوني

يشمل تنزيل ورش تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض العديد من الجوانب الجوهرية، والتي تتعلق أساساً بإحداث آليات التمويل، ووضع أو تعديل القوانين والنصوص التنظيمية، وتنزيل الإطار والآليات اللازمة لتدبير التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (الحكامة، ونظام المعلومات، والتنظيم، والجوانب اللوجستية، إلخ).

وفيما يخص التمويل، فإن تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض يتطلب إحداث الآليات اللازمة لضمان استمراريته واستدامته. فطبقاً لتوقعات الحكومة لسنة 2021، تقدر التكلفة السنوية لتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بما يناهز 13,8 مليار درهم. ويلاحظ حالياً أن التوجه المعتمد يسير نحو التمويل وفق آلية المساهمة مع تمويل المتبقي من طرف الدولة في إطار التضامن وخاصة فيما يتعلق بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك. وتجدر الإشارة إلى أن تمويل ورش الحماية الاجتماعية في إطار التضامن سيعتمد على التوجيه التدريجي للموارد المخصصة لتمويل نظام المساعدة الطبية والتحويلات المنجزة في إطار بعض البرامج (تيسير، والدعم المباشر للأرامل، ومليون محفظة)، وكذا الهوامش الناتجة عن الإصلاح التدريجي لصندوق المقاصة بالإضافة إلى تعبئة موارد ضريبية جديدة.

وفيما يتعلق بالإطار القانوني، تجدر الإشارة إلى تعديل القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً، بالإضافة إلى اعتماد المراسيم المتعلقة بفئات العمال غير الأجراء. كما تم تعديل القانون رقم 99.15 الخاص بإحداث نظام للمعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً. وقد أتاح هذا التعديل، على وجه الخصوص، الفصل بين التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وأنظمة المعاشات، حيث أصبحت هذه الأخيرة ذات طبيعة اختيارية لفترة انتقالية وفقاً للقانون الإطار، علماً أن أجل تعميم التقاعد تم تحديده في سنة

2025. ويجدر التذكير بأن القانون السابق كان قد أُلزم كل فئة تتخبط في التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بأن تدفع أيضا اشتراكات نظام التقاعد.

وقد تم اعتماد القانونين رقم 98.15 ورقم 99.15، المذكورين أعلاه، في سنة 2017، غير أنهما لم يشهدا أي تقدم ملحوظ فيما يتعلق بانخراط الساكنة المعنية، إذ إلى غاية نهاية سنة 2020، لم يتم إدماج سوى أربع فئات مهنية فقط في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بها. لكن تم تدارك هذا الوضع بتسريع الوتيرة منذ اعتماد القانون الإطار سنة 2021. وهكذا تمت المصادقة على عدد من المراسيم التطبيقية التي تتعلق بفئات مختلفة من المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا (مثل الأطباء، المهندسين المعماريين، الصيادلة، الأشخاص الخاضعين لنظام المساهمة المهنية الموحدة، والتجار والحرفيين الذين يتوفرون على محاسبة، والمقاولين الذاتيين، والفلاحين، إلخ).

أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أنه، إلى حدود 17 أكتوبر 2022، تم تسجيل 2.351.505 شخصا من فئة غير الأجراء، منهم 1.036.240 فلاحا و459.201 حرفيا.

وبالموازاة مع ذلك، بادرت الحكومة إلى تعديل نصوص أخرى. ويتعلق الأمر، على وجه الخصوص، بمشروع القانون رقم 27.22 يقضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية والذي صادق عليه مجلس الحكومة المنعقد في 8 شتنبر 2022. ويهدف هذا المشروع، إلى إلغاء نظام المساعدة الطبية وتوسيع نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل المستفيدين من نظام المساعدة الطبية في إطار نظام خاص يضمن نفس الخدمات المقدمة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لفائدة أجراء القطاع الخاص. وينص هذا المشروع أيضا على اعتماد السجل الاجتماعي الموحد لاستهداف الفئات المستحقة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك.

وبخصوص نظام المساعدة الطبية، أكد رئيس الحكومة في 24 أكتوبر 2022 عن تسجيل 4 ملايين أسرة في وضعية هشاشة ضمن منظومة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (أي حوالي 36% من المستفيدين من نظام المساعدة الطبية).

وأكدت رئاسة الحكومة في جوابها أنه سيتم إلحاق 4 ملايين أسرة من فئة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك للاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ابتداء من فاتح دجنبر 2022

وفي نفس الإطار، ينص القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، الصادر في 8 غشت 2020، على إنشاء سجل اجتماعي موحد، كآلية رئيسية للاستهداف سواء بالنسبة للمستفيدين من الإعانات المباشرة أو المستفيدين من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك والتي يستوجب تحملها من طرف الميزانية العامة للدولة.

وبالرغم من هذا التعزيز المستمر للمنظومة القانونية، فإن بعض النصوص أو التعديلات المهمة سجلت تباطؤا في اعتمادها. ويتعلق الأمر بشكل أساسي بتعديل القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، فضلاً عن مراجعة حكمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بخصوص تدبير مختلف أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

وأفادت رئاسة الحكومة في مضمون جوابها عن المصادقة على 28 مرسوم تطبيقي للقانون رقم 98.15 والقانون رقم 99.15، وتسجيل 2,4 مليون مهني من غير الأجراء وفتح باب الاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض أمام 6 ملايين مستفيد وذوي الحقوق المرتبطين بهم. كما أشارت إلى إعداد مجموعة من مشاريع القوانين والمراسيم ومن بينها : مشروع قانون رقم 27.22 يقضي بتنظيم وتغيير القانون رقم 65.00 والمرسوم التطبيقي المتعلق بتنفيذه (تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان بتاريخ 7 نونبر 2022)، ومشروع المرسوم رقم 797.22.2 بتطبيق القانون رقم 65.00 فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك (تمت المصادقة من لدن المجلس الحكومي بتاريخ 17 نونبر 2022)، ومشروع المرسوم رقم 2.22.924 يتعلق بمجلس إدارة الصندوق

الوطني للضمان الاجتماعي فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك (تمت المصادقة عليه من لدن المجلس الحكومي بتاريخ 24 نونبر 2022)، ومشروع المرسوم رقم 2.22.923 بتحديد عتبة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك (تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي بتاريخ 24 نونبر 2022).

وأضافت أن الحكومة أعدت استراتيجية للارتقاء بالمنظومة الصحية الوطنية، تنفيذاً للتوجيهات الملكية السامية، تركز على أربع دعائم أساسية تتمثل الأولى في اعتماد حكمة جيدة تتوخى تقوية آليات التقنين وضبط عمل الفاعلين وتعزيز الحكامة الاستشفائية والتخطيط الترابي للعرض الصحي، والثانية تهتم بتمكين الموارد البشرية لتحفيز الرأسمال البشري بالقطاع العام وتقليص الخصائص الحالي في الموارد البشرية وإصلاح نظام التكوين، وكذا الانفتاح على الكفاءات الطبية الأجنبية، وتحفيز الأطر الطبية المغربية المقيمة بالخارج وحثها على العودة إلى أرض الوطن. أما الدعامة الثالثة فتتعلق بتأهيل العرض الصحي بما يستجيب لانتظارات المغاربة في تيسير الولوج للخدمات الطبية والرفع من جودتها، والتوزيع العادل للخدمات الاستشفائية عبر التراب الوطني، في حين تهتم الدعامة الرابعة رقمنا المنظومة الصحية عبر إحداث منظومة معلوماتية مندمجة لتجميع ومعالجة واستغلال كافة المعلومات الأساسية الخاصة بالمنظومة الصحية.

كما أشارت رئاسة الحكومة إلى أن الحكومة قامت ببلورة وتفعيل إجراءات عملية تهدف إلى الارتقاء بالموارد البشرية في القطاع الصحي، عن طريق الرفع من الأجرة الشهرية للأطباء ورد الاعتبار للمجهودات التي يبذلونها أثناء مزاولة مهامهم من خلال تخويل الرقم الاستدلالي 509 والاعتراف بدبلوم الدكتوراه، وكذا تحصين الممارسة الطبية من خلال إحداث قانون الوظيفة العمومية الصحية. كما تم الرفع من الميزانية المخصصة لقطاع الصحة إلى 28 مليار درهم برسم مشروع قانون المالية لسنة 2023 وإطلاق ورش تأهيل المستشفيات و1400 من المراكز الصحية وإحداث 3 مراكز استشفائية جامعية (جهات درعة-تافيلالت وبنى ملال-خنيفرة وكلميم-واد نون)، بالإضافة إلى إحداث مخطط يمتد إلى سنة 2030 للرفع من تكوين عدد الأطر الصحية بمختلف مكوناتها لتصل إلى 94 ألف مهني صحة مقارنة مع 68 ألف حالياً وخلق رافعات لتحسين أسلاك التكوين بغية سد الخصائص.

وأشارت رئاسة الحكومة إلى إحداث لجنة توجيهية تحت رئاسة السيد رئيس الحكومة، والتي عقدت اجتماعاً بتاريخ 18 ماي 2022، تقرر فيه إحداث 4 مجموعات عمل تضم جميع القطاعات والمؤسسات المعنية التي قامت بإعداد مشروع قانون - إطار رقم 22.06 يتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، وأعدت خمس مشاريع قوانين تخص إحداث الهيئة العليا للصحة (رقم 07.22) وإحداث المجموعات الصحية الترابية (رقم 08.22)، والضمانات الأساسية الممنوحة للموارد البشرية بالوظيفة الصحية (رقم 09.22)، وإحداث الوكالة المغربية للأدوية والمنتجات الصحية (رقم 10.22)، وإحداث الوكالة المغربية للدم ومشتقاته (رقم 11.22).

وقد أشار بلاغ عقب انعقاد هذا المجلس أن الحكومة ستعمل على تنزيل مضامين هذه القوانين وفق مقاربة تدريجية تتوخى الانفتاح والتشاور مع كافة المتدخلين، في احترام تام لمبدأ استمرارية المرفق العام.

● التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وعرض العلاجات بالقطاع العام

يظل تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض رهيناً بتطوير المستشفى العمومي باعتباره رافعة رئيسية لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. فعلى الرغم من الجهود المبذولة خلال السنوات الأخيرة، لازالت المنظومة الاستشفائية تعرف عدة نقائص، مع العلم أن نجاح تعميم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتطوير المستشفى العمومي وعرض العلاجات المقدمة للمؤمنين.

وقصد معالجة هذه النقائص، تم وضع مشروع القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية الذي صادق عليه مجلس الوزراء بتاريخ 13 يوليوز 2022 (وصادق عليه البرلمان بتاريخ 7 نونبر 2022). ويروم هذا المشروع الإصلاح الشامل للمنظومة الصحية الوطنية، قصد تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها على الوجه الأكمل والاستجابة بشكل ملائم لانتظارات المواطنين. ويهدف هذا المشروع، على وجه الخصوص، إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تهيئة الموارد البشرية العاملة في قطاع الصحة وإحداث الوظيفة العمومية الصحية؛

- إحداث هيئات الحكامة والتقنين: ويتعلق الأمر بالهيئة العليا للصحة، والمجموعات الصحية الترابية، والوكالة الوطنية للأدوية والمنتجات الصحية، والوكالة المغربية للدم ومشتقاته؛
- إعادة تنظيم مسار العلاجات ولا سيما من خلال ترسيخ الزامية احترام مسلك العلاجات واعتماد الملف الطبي المشترك؛
- تأهيل البنيات التحتية للمؤسسات الاستشفائية؛
- التوطين الترابي لمرض العلاجات وتحسين حكامته.

3. المخاطر المتعلقة بتزليل التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

يعتبر تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض مشروعا مهيكلا وطموحا. وقد تقرر أن يدخل حيز التنفيذ مع نهاية سنة 2022، ويعني ذلك وجوب تسجيل كافة الساكنة المعنية في هذا الأجل. إلا أن تحقيق أهداف هذا التعميم قد تواجهه بعض المخاطر، التي يمكن اعتبارها في أن واحد عوامل نجاح رئيسية للإصلاح، وتتجلى خاصة فيما يلي:

- تمديد آجال الاستفادة الفعلية من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لجزء من السكان المعنيين إلى ما بعد 2022، ويتعلق الأمر بالعمال غير الأجراء والمستفيدين من نظام المساعدة الطبية، بسبب تباطؤ وتيرة التسجيل لكافة الفئات المعنية بالمقارنة مع الآجال المتوقعة؛

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه، بمجرد تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل الأشخاص المستفيدين من نظام المساعدة الطبية، سيتعين عليهم التسجيل على مستوى السجل الاجتماعي الموحد للتحقق من مدى استيفائهم للشروط التي وضعتها الدولة للاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على أداء واجبات الانخراط.

- جدوى واستدامة الجوانب المتصلة بتمويل التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والتي يتعين توفيرها للمنظومة برمتها وكذا للأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك؛

وقد أكدت رئاسة الحكومة في جوابها أن من أجل ضمان التوازن المالي للتأمين الإجباري الأساسي على المرض واستدامته، تم الاشتغال على مجموعة من الدراسات بما في ذلك إنجاز دراسة توجيهية تخص الفئات المستهدفة، ودراسة للتحكم في نفقات الأدوية والنفقات الخاصة بالخدمات الطبية والأجهزة. كما تم إحداث العديد من آليات العمل تهم خاصة تعزيز حكمة العرض الصحي وتنسيق مسار الخدمات الطبية، وتنظيم مسار العلاجات على المستوى الجهوي وإحداث السجل الطبي المشترك، وتعزيز جاذبية المؤسسات الاستشفائية العمومية وإمدادها بالموارد البشرية والمعدات اللازمة، وإحداث مؤسسات جديدة للرعاية الصحية، وتعظيم نظام المعلومات على مستوى المؤسسات الصحية.

- تطوير وتأهيل عرض العلاجات بالقطاع العمومي في شموليته (البنيات الاستشفائية العمومية والخاصة والموارد البشرية والتجهيزات...)، والذي يعد شرطا أساسيا لنجاح التعميم. ويتمثل جانب الخطورة في أن موارد التأمين الإجباري عن المرض من المحتمل أن تتوجه في أغلبها نحو القطاع الخاص. وبالتالي، يحتمل ألا يقوم المستشفى العمومي بدوره كرافعة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وألا يستفيد من التمويل المرتقب تعبئته بواسطة هذا النظام؛

أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أن الدعامات الرئيسية لمشروع القانون الإطار رقم 22-06 المتعلق بالمنظومة الصحية تعتبر مدخلا أساسيا للرفع من منسوب الثقة والمصداقية في المنظومة الصحية مع استحضار مبادئ حسن التدبير والحكمة الجيدة مما سيعود بالنفع على جميع المرتفقين الذين سيشملهم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض في أفق نهاية سنة 2022، عبر توفير وتقريب الخدمات الصحية وأنسنتها والرفع من جودتها. لهذا، تضيف الوزارة، فإن المستشفى العمومي سيسكون المستفيد الأول من مخرجات إصلاح المنظومة الصحية من أجل تقوية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار الخريطة

الصحية الجهوية، إضافة إلى إحداث نظام معلوماتي مندمج يهدف إلى جمع ومعالجة كل المعلومات الأساسية الخاصة بالمنظومة الصحية وتحسين نظام الفوترة بالمؤسسات الاستشفائية.

- ضعف الحصة المسترجعة لتغطية تكاليف العلاجات الصحية، حيث لا تزال هذه الحصة منخفضة حالياً، لا سيما بسبب عدم تجديد الاتفاقيات التي تحدد التعريفة الوطنية المرجعية وكذا ضعف التقنين على هذا المستوى إزاء عرض العلاجات بالقطاع الخاص؛

أوضحت رئاسة الحكومة في جوابها أنه بالرغم من عدم مراجعة الاتفاقيات المحددة للتعريفة المرجعية، يبقى تعويض عدد من الأمراض المزمنة مناسباً للتكلفة العلاجية الحالية، كالفصور الكلوي المزمن والنهائي، واعتلالات صمامات القلب الرئوية، وجراحة القلب... كما أشارت إلى تحكم عوامل أخرى في نسبة التعويض كوصف الأدوية الأصلية عوض الأدوية الجينية، أو وصف الأدوية دون أخذ قابليتها للتعويض في إطار التأمين الصحي عن المرض بعين الاعتبار. وأضافت أن اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية تشتغل على تفعيل مجموعة من الروافع تهدف للرفع من الحصة المسترجعة لتغطية تكاليف العلاجات الصحية واستدامة تمويل التغطية الصحية.

- التأخير في تنزيل السجل الاجتماعي الموحد على مجموع التراب الوطني، وخاصة في مجال التحديد الموثوق للفئات غير القادرة على تحمل واجبات الاشتراك والعمل على تحيين المعطيات ذات الصلة بصفة منتظمة.

أفادت رئاسة الحكومة أن الحكومة بادرت، من خلال اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، إلى تسخير جميع الإمكانيات لتسريع وتيرة التفعيل والتعميم حيث سيتم تعميم السجل الوطني للسكان في مختلف أقاليم المملكة ثم السجل الاجتماعي الموحد وتفعيلهما في أجل لا يتعدى أواخر شهر دجنبر 2022.

4. التوصيات

على ضوء هذه المخاطر الرئيسية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- الحرص على اعتماد التعديلات اللازمة للقوانين والنصوص التنظيمية في أقرب الآجال قصد توفير السند القانوني اللازم لتنفيذ تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض؛

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن الحكومة منكبّة على إعداد جميع النصوص المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وذلك قبل فاتح دجنبر 2022، حيث أن النصوص التطبيقية لمشروع القانون رقم 27.22 القاضي بتغيير وتتميم القانون 65.00 قد بلغت أطوارها النهائية.

- اعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة وصلاحيّة واستمرارية التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بالإضافة إلى تمكين المؤمنين من حصة ملائمة لتغطية تكاليف العلاجات؛

- تسريع خطة تطوير وتأهيل المؤسسات الاستشفائية والموارد البشرية اللازمة قصد توفير عرض العلاجات وتحسين جودة الخدمات الصحية في القطاع العام.

منظومة الاستثمار:

الحاجة إلى اعتماد استراتيجية وطنية وبرنامج عمل لتنزيل ميثاق الاستثمار

يكتسي إصلاح الاستثمار أهمية قصوى من أجل خلق دينامية اقتصادية منتجة للقيمة المضافة ولفرص الشغل. ووعيا منها بهذه الأهمية، تعتبر السلطات العمومية تنمية الاستثمار من بين أولوياتها الاستراتيجية، وذلك من خلال تحسين جاذبية المملكة وتعبئة رافعات التحفيز على الاستثمار وتعزيز ثقة المستثمرين المغاربة والأجانب.

وتستدعي التطورات الراهنة، جراء تداعيات جائحة كوفيد 19 والتحديات الناتجة عن الظرفية العالمية المتسمة بالتضخم وما يستلزم ذلك من تحولات لمواكبة الخيارات الاقتصادية وإعادة تموضع سلاسل القيمة وتحديد الأولويات الاستراتيجية، اعتماد إطار استراتيجي مندمج للاستثمار، وتعزيز الإطار المؤسسي، وتسريع إصلاح الإطار التشريعي لتحفيز الاستثمار، ومتابعة تنزيل الأوراش الهيكلية المتعلقة بتحسين مناخ الأعمال من أجل اغتنام الفرص التي يتيحها هذا السياق الجديد.

بخصوص هذا الورش، أوضحت رئاسة الحكومة في جوابها، أن الحكومة، وبالإضافة إلى الإصلاحات الاستراتيجية والهيكلية التي باشرتها في هذا الإطار، تقوم حالياً، بالتنسيق مع جميع الفاعلين من القطاعين العام والخاص، بإعداد خارطة طريق جديدة لتحسين مناخ الأعمال في أفق 2026. وستشمل خارطة الطريق هذه جيلاً جديداً من الإصلاحات المتعلقة بالمجالات التالية: تبسيط ورقمنة الإجراءات الإدارية، وتحسين الولوج إلى العقار والمناطق الصناعية، وتطوير أدوات جديدة للحصول على التمويل، وتحسين الولوج إلى الطلبات العمومية من أجل جعلها رافعة للتنمية الاقتصادية وتعزيز الابتكار وثقافة ريادة الأعمال.

1. الإطار المرجعي

حددت الخطب السامية لجلالة الملك وكذا تقرير النموذج التنموي الجديد والبرامج الحكومية، التوجهات الاستراتيجية لإصلاح الاستثمار. في هذا الصدد، أعطى صاحب الجلالة توجيهاته السامية لتحديد الإصلاحات ذات الأولوية لتطوير الاستثمار. كما أكد جلالتة في خطابه أمام البرلمان بتاريخ 14 أكتوبر 2022، على أن يعطي الميثاق الوطني الجديد للاستثمار دفعة ملموسة لجاذبية المغرب للاستثمارات الخاصة، الوطنية والأجنبية، وأن تقوم المراكز الجهوية للاستثمار بالإشراف الشامل على عملية الاستثمار. ودعا جلالتة إلى ضرورة ترجمة التزامات كل الأطراف، من حكومة وقطاع خاص وقطاع بنكي، في تعاهد وطني للاستثمار، وذلك بهدف تعبئة 550 مليار درهم من الاستثمارات، وخلق 500 ألف منصب شغل، في الفترة بين 2022 و2026.

وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى أن تقرير النموذج التنموي الجديد لسنة 2021، في محوره الاستراتيجي الأول، حول التحول لاقتصاد منتج ومتنوع قادر على خلق قيمة مضافة ومناصب شغل ذات جودة، اقترح اعتماد خارطة طريق مبنية على خمس خيارات استراتيجية وهي: تأمين المبادرة المقاولاتية؛ توجيه الفاعلين الاقتصاديين إلى الأنشطة المنتجة؛ تخفيض تكاليف عوامل الإنتاج؛ وضع إطار ماكرو-اقتصادي في خدمة التنمية؛ وبروز الاقتصاد الاجتماعي.

بالإضافة إلى ذلك، أولى البرنامج الحكومي 2021-2026 أهمية كبيرة لتحديات التنمية وتشجيع الاستثمار، وعرض في محوره الثاني المتعلق بمواكبة تحول الاقتصاد الوطني، "من أجل خلق فرص شغل للجميع"، العديد من الإجراءات لتعزيز الاستثمار والتخفيف من آثار الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة "كوفيد 19".

2. أهداف الإصلاح

يتمثل الهدف الاستراتيجي الرئيسي لإصلاح منظومة الاستثمار، والذي أشار إليه النموذج التنموي الجديد، في تعبئة أكبر للاستثمار الخاص مقابل الاستثمار العمومي، بغية رفع مساهمته في الجهد الاستثماري الإجمالي من الثلث، المسجل حالياً، إلى الثلثين بحلول سنة 2035. ويكرس هذا الهدف

الإصلاحات الهيكلية التي شرعت المملكة في إنجازها بهدف تعزيز وتسهيل عملية الاستثمار، لاسيما تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، وإنشاء اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وإنشاء صندوق محمد السادس للاستثمار، وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإصلاح الضرائب وإصلاح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا اعتماد ميثاق اللاتمركز الإداري.

وفي خضم هذه الإصلاحات، شرعت السلطات العمومية في مراجعة الإطار التشريعي لتحفيز الاستثمار، من خلال العمل على اعتماد قانون-إطار جديد بمثابة ميثاق الاستثمار، والذي يهدف أساسا إلى تحسين أثر الاستثمارات، ولا سيما فيما يتعلق بخلق فرص شغل والحد من التفاوتات المجالية من حيث جاذبية الاستثمار. كما يهدف هذا الميثاق الجديد إلى توجيه الاستثمارات نحو القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية، وضمان التنمية المستدامة، فضلا عن تعزيز جاذبية المملكة لجعلها قطبا قاريا ودوليا لجلب الاستثمار الأجنبي المباشر، وتحسين مناخ الأعمال، وتسهيل عملية الاستثمار، وزيادة حصة الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي بشكل ملموس، وكذا تشجيع الصادرات وتواجد المقاولات المغربية على الصعيد الدولي، وتشجيع تعويض الواردات بالإنتاج المحلي.

3. حصيلة الإصلاح

واصلت السلطات العمومية خلال الفترة الأخيرة تنزيل الأوراش الاستراتيجية المتعلقة بمختلف الإصلاحات الهادفة لتنمية الاستثمار. فعلى المستوى المؤسسي، خلال سنة 2020، أتمت اللجنة الوزارية للقيادة المكلفة بتتبع إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، في إطار لا تتركز الإجراءات الإدارية الخاصة بالاستثمار، عملية إعادة هيكلة هذه المراكز وفق صيغتها الجديدة التي جاء بها القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح هذه المراكز. وفي أكتوبر 2021، أحدثت في ظل الحكومة الحالية وزارة منتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية، أنيطت بها مهمة إعداد ووضع السياسة الحكومية في مجالات الاستثمار ومناخ الأعمال والتقائية وتقييم السياسات العمومية، والسهرة على تتبع تنفيذها وتقييمها، وذلك بالتنسيق مع الوزارات والقطاعات المعنية. بالإضافة إلى ذلك، تم اعتماد ميثاق اللاتمركز الإداري سنة 2018، والذي تلاه نشر المرسوم رقم 2.19.40 المتعلق بتحديد نموذج التصميم المديرى المرجعي للاتمركز الإداري، وكذا إنشاء ونشر، انطلاقاً من أبريل 2021، بوابة وطنية تتضمن 2700 إجراء ومسطرة إدارية، تدعى "إدارتي IDARATI".

أما فيما يخص الإطار التحفيزي، فقد تمت المصادقة من طرف البرلمان على مشروع القانون-الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار في نهاية نونبر 2022. وقد التزمت الحكومة، في هذا الصدد، بإصدار النصوص التطبيقية الثلاثة المتعلقة بتفعيل أنظمة الدعم المنصوص عليها في الميثاق الجديد وفق جدول زمني تدريجي حدده مشروع القانون-الإطار سالف الذكر، داخل أجل لا يتعدى 12 شهرا من تاريخ نشره.

وبالموازاة مع هذه التطورات، عرف مجال تحسين مناخ الأعمال تحقيق إنجازات أخرى همت بالأساس إحداث "صندوق دعم تمويل المبادرة المقاولاتية" بموجب قانون المالية 2020 وإحداث "صندوق محمد السادس للاستثمار" وتعيين مديره العام بمجلس الوزراء المنعقد في 18 أكتوبر 2022 وتحسين الإطار القانوني والمسطري للطلبات العمومية وتعزيز الحكامة والتأطير القانوني لأجال الأداء بالإضافة إلى اعتماد السياسة الوطنية لتحسين مناخ الأعمال للفترة 2021-2025 من قبل اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال.

4. ملاحظات بخصوص تنزيل ورش إصلاح منظومة الاستثمار

إدراكا منه لأهمية الإصلاحات المتعلقة بالاستثمار، قام المجلس الأعلى للحسابات بتقييم للتطورات الأخيرة، حيث أجرى، في هذا السياق، مقابلات مع مجموعة من الأطراف المعنية الرئيسية (الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية، والوكالة

المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات والمركز الجهوي للاستثمار لجهة الرباط-سلا- القنيطرة)، كما اطلع على المجهودات المبذولة في هذا المجال وحدد المخاطر التي من شأنها إعاقة تحقيق الأهداف المرسومة لهذا الورش الإصلاحي.

• الحاجة إلى تحسين الإطار الاستراتيجي والمؤسسي

رغم أن مختلف البرامج الحكومية أدرجت التوجيهات الملكية ومخرجات النموذج التنموي الجديد، المشار إليها أعلاه، كأهداف استراتيجية لها، فإن ذلك لم يتم وفق استراتيجية وطنية رسمية من أجل تنمية الاستثمار وتحفيزه وإنعاشه، حيث ظلت الأوراش الاستراتيجية لمنظومة الاستثمار مؤطرة وفق مقاربة قطاعية في ظل غياب إطار استراتيجي أفقي يحدد الأولويات وينشئ روابط التقائية بين القطاعات ويسطر الآليات العملية التي يجب رصدها لتحقيق الأهداف المرسومة.

وفضلا عن ذلك، يتسم الإطار المؤسسي المخصص لتنزيل هذه التوجيهات الاستراتيجية بتعدد المتدخلين وتداخل نطاق اختصاصهم الذي قد يشمل المستوى الوطني بالنسبة للبعض، أو المحلي أو القطاعي بالنسبة للآخرين، مع العلم أن جميع الأطراف تعمل على تحقيق هدف واحد يتمحور حول تشجيع الاستثمارات وتنميتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن تباين أولويات وأهداف المتدخلين وكذا الاختلافات التي تطبع مقارباتهم لا يساهم في ضمان اتساق التدخلات مع التوجيهات المشتركة المسطرة مما من شأنه أن يضعف التقائية السياسات العمومية في مجال تنمية الاستثمار وتحفيزه وإنعاشه.

جوابا على هذه الملاحظة أشارت الوزارة المكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية إلى أن تنفيذ التوجيهات السامية لجلالة الملك محمد السادس نصره الله وتوصيات النموذج التنموي الجديد وكذا توجيهات وأولويات البرنامج الحكومي الهادفة إلى تنمية وتشجيع الاستثمار، يتطلب وضع استراتيجية وطنية مخصصة للاستثمار مع وضع الآليات اللازمة لتتبعها وتقييمها. وهو من المهام الرئيسية المنوطة بالوزارة، التي قامت، في هذا الإطار، بإنجاز دراسة أولية وكذا إعطاء الانطلاقة لإنجاز دراسة تقنية من أجل تحديد الطموحات القطاعية والجهوية للنهوض بالاستثمار الخاص في أفق 2026. وسيتم تنفيذ هذا العمل وفق مقاربة تشاركية تروم تحقيق التقائية حول السياسة الوطنية للاستثمار، مع إدماج جميع الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص.

وفي سياق متصل، يناط بالوزارة دور رئيسي، من خلال صلاحياتها المزدوجة «الاستثمار والتقائية»، في تحقيق هذا الاتساق العام، الذي تضمنه على المستوى المركزي من خلال "الهيئة الوطنية للاستثمار" التي سيتم إحداثها في إطار ميثاق الاستثمار الجديد. كما أنه في السنوات الأخيرة، تم وضع مجموعة من الآليات على المستوى الترابي في إطار التقائية (اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار وكذا مراكز الاستثمار الجهوي) لتحسين نجاعة وفعالية عملية الاستثمار.

• ضرورة تسريع استكمال إصلاح الإطار التحفيزي للاستثمار

يعد توفير عروض تحفيزية جذابة وديناميكية من بين الركائز الأساسية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بتنمية الاستثمارات. ومن شأن هذه التحفيزات تشجيع مبادرات القطاع الخاص وتعبئة الإمكانيات المحلية وجلب رؤوس الأموال والخبرة الأجنبية واستقطاب وجذب الكفاءات العالية لمغاربة العالم وكذا تكييف الاستثمارات للاستجابة لمختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والتكنولوجية الوطنية منها والدولية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإطار التحفيزي المؤطر بالقانون رقم 18.95 بمثابة ميثاق الاستثمار بقي دون تغيير منذ أكثر من 26 سنة، مما جعله متجاوزا بالنظر للتطورات والتغييرات سائلة الذكر. وقد استغرقت مبادرات السلطات العمومية وقتا طويلا لتنزيل قانون-إطار جديد وعرفت مناقشة العديد من الصيغ إلى غاية مصادقة البرلمان على مشروع القانون-الإطار رقم 03.22 في نونبر سنة 2022. وساهم التأخير المسجل في تجديد الإطار التحفيزي في عدم وضوح الرؤية لدى المستثمرين وخلق سياق يتسم بالترقب مع ما لذلك من أثر سلبي على الدينامية الاقتصادية. واستدراكا لهذه الوضعية، يكتسي تسريع المسار المؤسسي أهمية بالغة مع ما يستدعيه ذلك من التزام بالجدول الزمني التدريجي

الخاص بنشر النصوص التطبيقية للميثاق الجديد، والتي حدد لها مدة زمنية لن تتعدى 12 شهرا لإصدارها، ابتداء من دخول هذا القانون حيز التنفيذ.

أشارت رئاسة الحكومة إلى أن "الميثاق الجديد قد تم اعتماده من طرف الحكومة في أقل من 10 أشهر، استجابة لتعليمات وتوجيهات جلالة الملك محمد السادس نصره الله".

وبدورها، أوردت الوزارة المكلفة بالاستثمار والتفائية وتقييم السياسات العمومية أنه تمت المصادقة من طرف المجلس الوزاري على مشروع قانون إطار بمثابة ميثاق الاستثمار، كنتيجة عمل مشترك لكل مكونات الحكومة بعد 9 أشهر فقط من تعيينها.

• الحاجة إلى تبسيط العملية الإدارية للاستثمار وجعلها مندمجة

منذ وضع خطة إصلاح منظومة الاستثمار، بادرت السلطات العمومية إلى إطلاق مجموعة من المشاريع الاستراتيجية من أجل تسهيل الإجراءات الإدارية اللازمة للعملية الاستثمارية بغية توفير خدمة غير ممركة ومبسطة ومندمجة. من هذا المنظور، تمحور إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار الذي تم سنة 2019 بموجب القانون 47.18 حول هدف رئيسي يرمي بشكل أساسي إلى إنشاء شبك وحيد حقيقي للاستثمار يتولى المعالجة الشاملة لمشاريع الاستثمار من بدايتها إلى نهايتها. وقد تزامن تحقيق هذا الهدف مع إصلاحات أفقية أخرى، تشمل بشكل أساسي اللاتمركز الإداري، وتبسيط الإجراءات الإدارية ورقمنة الخدمات العمومية.

غير أن التسهيلات الإدارية التي تستهدفها هذه الإصلاحات لا تزال تواجه بعض المعوقات على المستوى العملي، حيث لازالت العديد من الإجراءات الإدارية اللازمة لتفعيل بعض المشاريع الاستثمارية تتم خارج الشباك الوحيد للمراكز الجهوية للاستثمار. كما أن النظام التحفيزي للاستثمار لا يزال متفرقا بين العديد من الأجهزة العمومية دون أن يسلك بالضرورة مسار المراكز الجهوية للاستثمار.

ويؤثر هذا الوضع على الدور المحوري الذي أريد للمراكز الجهوية للاستثمار من أجل الإشراف على عملية الاستثمار برمتها وفق ما جاء في خطاب جلالة الملك في 14 أكتوبر 2022، مما يستدعي ضرورة اتخاذ إجراءات تصحيحية بمقاربة شمولية، على أن يشمل نطاق هذه الأخيرة، بالإضافة إلى ترسيخ المراكز الجهوية للاستثمار كإطار موحد لمعالجة ملفات الاستثمار، تكريس المبادئ التي سنها القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وتسريع اللاتمركز الإداري من طرف القطاعات الوزارية وكذا تحسين رقمنة الخدمات العمومية.

أوضحت رئاسة الحكومة أنها قد عقدت اجتماعا، ترأسه السيد رئيس الحكومة، مع جميع المراكز الجهوية للاستثمار، خصص لدراسة التدابير اللازمة لتحفيز الإنعاش الاقتصادي وتسهيل عملية الاستثمار وتمكين هذه المراكز من الاضطلاع بمهامها وتنمين العمل المهم الذي قامت به هذه المراكز خلال العامين الماضيين، خاصة بعد الإصلاح العميق لهذه المراكز تنفيذا لتعليمات جلالة الملك محمد السادس نصره الله.

ومن جهتها، أشارت الوزارة المكلفة بالاستثمار والتفائية وتقييم السياسات العمومية إلى أن المنهجية المعتمدة لتصميم ميثاق الاستثمار الجديد، مكنت من وضع إطار تحفيزي شامل لدعم وتعزيز الاستثمار. كما أن هذا الميثاق الجديد يشمل كل الاستثمارات، باختلاف حجمها، فضلا عن كونه موجه لجميع المستثمرين المغاربة والأجانب، وفي جميع جهات المملكة.

وأضافت هذه الوزارة أن الميثاق الجديد يجلب ابتكارًا هامًا ويعزز الدور المحوري الذي أريد للمراكز الجهوية للاستثمار من أجل الإشراف الشامل على مشاريع الاستثمار. حيث تم تفويض على المستوى الترابي، في إطار نظام الدعم الأساسي، عملية الإعداد والمصادقة والتوقيع على اتفاقيات الاستثمار، إذا كان المبلغ الإجمالي للمشروع المعني يقل عن عتبة تحدد بنص تنظيمي.

• ضرورة تحديد رؤية لمعالجة عوائق الاستثمار

بغض النظر عن الاهتمام الذي حظيت به الإصلاحات الإدارية للعملية الاستثمارية، فإن تشخيص العوائق المتوافق بشأنها بين جميع المتدخلين يبرز الحاجة إلى الاعتماد على رافعات اقتصادية أخرى

من أجل تحسين جاذبية البلاد كوجهة للاستثمار. ويشمل ذلك معالجة المعوقات الهيكلية المرتبطة بالقطاع غير المهيكل، وتقليص كلفة عوامل الإنتاج، وتحسين شروط الحصول على العقار والتمويل واللجوء إلى آليات التحكيم والوساطة لحل النزاعات، بالإضافة إلى تسريع وتيرة الإصلاح الضريبي.

ففيما يتعلق بالشق العقاري، ينبغي إيلاء الأولوية لتنفيذ توصيات المناظرة الوطنية المتعلقة بهذا الموضوع المنعقدة سنة 2015، لا سيما اعتماد خطة شاملة ومتكاملة للعقار، ووضع نموذج جديد لجلب الاستثمارات يتلاءم مع تنوع الأنظمة العقارية وكذلك تحديث الترسنة القانونية التي تحكمها. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى إنشاء أنظمة تبادل البيانات وضمان موثوقيتها كآلية لإخبار الجهات المهتمة بشأن العرض العقاري المتاح.

أما على صعيد التمويل، فمن الضروري أن تكون الإجراءات التي أعلنتها الحكومة لتعزيز انخراط القطاع البنكي في مجال الاستثمار جاهزة في إطار منهجية استباقية لاعتماد ميثاق الاستثمار. وينطبق نفس الأمر على تفعيل صندوق محمد السادس للاستثمار، الذي ينتظر منه أن يعمل كرافعة أساسية لتمويل بعض الاستثمارات. كما أن العمل على تجانس وتحسين استهداف آليات دعم التمويل التي وضعتها مختلف الأجهزة من شأنه أن يسهم في الرفع من أدائها وانسجامها.

وعلى المستوى الضريبي، فمن شأن تسريع تنزيل أحكام القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، في شقه الخاص بحوافز الاستثمار، أن يلعب أيضا دورًا مهمًا في تحسين جاذبية بلادنا للاستثمار.

أشارت الوزارة المكلفة بالاستثمار والتقانية وتقييم السياسات العمومية إلى أنه أصبح من الضروري تكيف وتحديث الإطار المرجعي لتعبئة وتدبير العقار، باعتباره أحد الروافع الاستراتيجية لتعزيز الجاذبية وتحسين مناخ الأعمال والاستجابة للتحديات في مجال الاستثمار.

5. التوصيات

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس بما يلي:

- اعتماد استراتيجية وطنية للاستثمار من أجل تنزيل رسمي، وبشكل منهجي، للتوجيهات الملكية ولأهداف النموذج التنموي الجديد المتعلقة بتحفيز الاستثمار الخاص، مع تحديد خطة تنفيذها على المستويين القطاعي والترابي.
- إجراء تحليل لمهام مختلف الفاعلين المؤسسيين المسؤولين عن الاستثمار من أجل تحديد مجالات التحسين والالتقانية في تدخلاتهم، بهدف تحقيق تكامل أفضل والمزيد من الترشيح؛
- تبسيط الإجراءات الإداري للاستثمار من خلال تكريس دور المراكز الجهوية للاستثمار كإطار موحد للمعالجة الإدارية لعملية الاستثمار من بدايتها إلى نهايتها ومن خلال تسريع وتيرة إنجاز الإصلاحات المتعلقة بهذه المراكز؛
- وضع خطة عمل حكومية في مجال تحسين مناخ الأعمال بهدف تحديد الإجراءات ذات الأولوية وتسريع تنفيذها.

كما يرى المجلس أن التنفيذ الناجح لهذا الورش الاستراتيجي يستلزم انخراط جميع الأطراف ذات الصلة والفاعلين المعنيين لاسيما الوزارة المكلفة بالاستثمار.

الإصلاح الجبائي: أهمية استكمال الإصلاح من أجل تحفيز الاستثمار ودعم موارد الدولة

يندرج الإصلاح الجبائي في إطار تعزيز المكاسب والتوجيهات التي كرسها دستور سنة 2011 والتعليمات الملكية السامية. وهكذا، فقد نص الدستور في الفصلين 39 و40 على مبدأ المساواة أمام الضرائب من حيث تحمل الجميع للتكاليف العمومية كل على قدر استطاعته. كما أن صاحب الجلالة أكد في أكثر من مناسبة على أهمية القيام بإصلاح ضريبي وتعزيزه بميثاق جديد ومحفز للاستثمار. وقد شكل الإصلاح الجبائي موضوع القانون الإطار رقم 69.19 الصادر بتاريخ 26 يوليو 2021، الذي يحدد التوجهات والأهداف وآليات وكيفية التنفيذ. وقد تم إعداد هذا القانون الإطار على ضوء التوصيات الصادرة عن المناظرة الوطنية حول الجبايات التي نظمت في 2019 وكذا توصيات التقرير حول النموذج التنموي الجديد لسنة 2021.

1. أهداف الإصلاح

يسعى القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي إلى إرساء نظام جبائي فعال ومنصف ومتوازن ومنتج، يمكن من تعبئة الإمكانيات الضريبية اللازمة لتمويل السياسات العمومية التي تتمحور حول التنمية الاقتصادية والإدماج والتماسك الاجتماعيين.

وقد خلص القانون الإطار المذكور إلى أنه بعد مرور ما يزيد عن ثلاثة عقود عن الإصلاح الضريبي لسنة 1984، الذي أسفر عن الإرساء التدريجي للضرائب الثلاثة الرئيسية المشكلة للنظام الجبائي الوطني (الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل)، أصبح من الضروري "معالجة النقائص المرصودة" وملاءمة هذا النظام مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية وكذا مع المعايير الجديدة للحكامة الجيدة.

ففي إطار رؤية متكاملة للنظام الجبائي، يضم القانون الإطار:

- جبايات الجماعات الترابية بهدف تبسيطها وملاءمتها وتوحيدها مع ضرائب الدولة؛
- الرسوم شبه الضريبية وكذا الواجبات والرسوم المستخلصة لفائدة الدولة والتي ستكون قواعد تحديد وعائها وتحصيلها موضوع تبسيط وترشيد.

كما تناول القانون الإطار كذلك العلاقة بين الملزمين والإدارة الجبائية من خلال تعزيز ضمان حقوقهما على حد سواء، وتعزيز علاقة الثقة بين الطرفين ومتابعة تحسين جودة الخدمة المقدمة من طرف الإدارة لفائدة الملزمين. بالإضافة إلى ذلك، حدد القانون الإطار أجل خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشره لأجل التنزيل التدريجي للتدابير ذات الأولوية المنصوص عليها. وبذلك يشكل هذا القانون الإطار حاليا مرجعا للسياسة الجبائية للدولة.

أكدت رئاسة الحكومة على انكباب الحكومة من خلال قانون المالية برسم سنة 2022 ومشروع قانون المالية لسنة 2023 على تسريع الإصلاح الجبائي عبر إدخال مجموعة من التدابير والإجراءات الضريبية المقترحة في القانون-الإطار، والتي همت أساسا إصلاح الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل.

وفي نفس السياق، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية كذلك على التزام المديرية العامة للضرائب الدائم والمسؤول بتنزيل ورش الإصلاح بدءا بالتدابير ذات الأولوية كما هي محددة بمقتضى أحكام المادة 19 من القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي. كما أشارت الوزارة أن تنزيل كثير من التدابير يتطلب عدة مشاورات مع بعض القطاعات قد تطول قبل التوصل إلى انخراط من قبلهم من أجل تنزيل سليم وأن واجب ضمان توازن المالية العمومية تفرض بعض التدابير الموكبة من أجل تفادي بعض الانعكاسات الفورية على المداخيل والإخلال بالتوازن.

2. تقدم الإصلاح

أدخل قانون المالية لسنة 2022 ومشروع قانون المالية لسنة 2023، بشكل عام، تعديلات ضريبية وتدابير تصحيحية وأحكاما ومقتضيات ذات طابع ظرفي يمكن إجمالها على النحو التالي:

• بخصوص الضريبة على الشركات

بموجب قانون المالية لسنة 2022، تم التخلي عن نظام تصاعدي أسعار جدول الضريبة على الشركات واعتماد الأسعار التناسبية كطريقة لاحتساب هذه الضريبة. كما عمل القانون على تخفيض السعر الهامشي من 28% إلى 26% بالنسبة للشركات الصناعية التي يقل مبلغ ربحها الصافي عن 100 مليون درهم.

وعمل قانون المالية لسنة 2022، كذلك، على تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة من 0,50% إلى 0,40% لصالح الشركات التي تصرح بحصيلة جارية إيجابية دون احتساب الاهتلاك. ويندرج هذا التخفيض ضمن عملية تنزيل المادة الرابعة من القانون-الإطار رقم 19.69 سالف الذكر.

كما سن قانون المالية لسنة 2022 نظاما تحفيزيا لعمليات تفويت أصول وخصوم جمعيات التمويل الصغرى إلى شركات مساهمة.

وواصل مشروع قانون المالية لسنة 2023 تنزيل الأهداف المسطرة في القانون الإطار والتدابير المرتبطة بالضريبة على الشركات التي تهم مراجعة الأسعار الحالية بهدف الوصول، في غضون أربع سنوات، إلى الأسعار المستهدفة والمتمثلة في 20% بالنسبة للشركات التي يقل ربحها الصافي عن 100 مليون درهم، و35% بالنسبة للشركات التي تحقق ربحا صافيا يساوي أو يفوق 100 مليون درهم. وسيتم زيادة أو تخفيض الأسعار المعمول بها في 31 دجنبر 2022، حسب الحالة، تدريجيا برسم كل سنة مفتوحة خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2023 إلى 31 دجنبر 2026.

ويقترح مشروع قانون المالية لسنة 2023، كذلك، التخفيض التدريجي على مدى أربع سنوات لسعر الضريبة المحجوزة من المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتبرة في حكمها من 15% إلى 10%. وسيتم خفض هذا السعر تدريجيا خلال الفترة الممتدة من فاتح يناير 2023 إلى 31 دجنبر 2026 وُحُد في 13,75% برسم سنة 2023.

كما اقترح مشروع قانون المالية لسنة 2023 مواصلة تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة على الشركات من 0,50% إلى 0,25%.

ويعتبر المجلس أن مشروع قانون المالية لسنة 2023 حدد آجالا ومسارا لبلوغ السعر المستهدف للضريبة على الشركات المحدد في 20% بالنسبة للشركات التي لا يتجاوز ربحها الصافي 100 مليون درهم و35% بالنسبة للشركات التي يفوق ربحها هذه العتبة. هذا الأمر قد تنجم عنه بعض المخاطر، إذ أن الشركة التي ستخضع لارتفاع سعر الضريبة من 20% إلى 35% لجميع أرباحها بمجرد أن تصل إلى العتبة المحددة، قد تلجأ إما إلى الحد من نشاطها حين تصبح التكلفة الجبائية الإضافية ذات طابع رادع وإما إلى التخفيض من الأرباح المصرح بها لتجنب أثر هذا التغيير.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التخفيض التدريجي لسعر الضريبة المحجوزة من المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتبرة في حكمها، المقترح للتخفيف من أثر الزيادة في أسعار الضريبة على الشركات، معمم على كل الشركات بما فيها تلك التي ستخضع لسعر أدنى (أي تخفيضا للضريبة) برسم المراجعة المقترحة في مشروع قانون المالية لسنة 2023.

بخصوص المخاطر المتعلقة بارتفاع سعر الضريبة من 20% إلى 35% بمجرد أن تصل الشركات المعنية إلى العتبة المحددة، أشارت الوزارة بأن إشكالية "العتبة" مطروحة في جميع الأنظمة الجبائية كلما تعددت أسعار الضريبة على الشركات بما في ذلك النظام الحالي الذي ينص على عدة أسعار. وأكدت الوزارة أن إصلاح أسعار هذه الضريبة أخذ بعين الاعتبار البنية الحقيقية للاقتصاد الوطني، حيث أن نسبة ضئيلة من الشركات (143) التي تحقق أرباحا تفوق مائة مليون درهم تؤدي أكبر نسبة من مداخيل هذه الضريبة، ويسهل

تتبعها ومراقبتها من طرف إدارة الضرائب (مؤسسات ومقاولات عمومية وشركات تزاول أنشطة مقننة أو في وضعية احتكار أو احتكار القلة وكذا شركات مدرجة في البورصة).

وقالت الوزارة من مخاطر التخفيض من الأرباح المصرح بها لتجنب أثر هذا التغيير لكون مستوى الضغط الضريبي على هذه الفئة لن يتغير نتيجة التخفيض من سعر الضريبة المحجوزة في المنبع على عوائد الأسهم والدخول المعتمدة في حكمها وكذا اعتماد المديرية العامة للضرائب على مقاربة إدارة المخاطر والعمل على المحاربة الفعالة للغش والتهرب الضريبيين.

أما فيما يخص التخفيض التدريجي لسعر الضريبة المحجوزة في المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتمدة في حكمها وتعميمه على كل الشركات، ذكرت الوزارة بأن هدف التدبير يروم تخفيض المقاولات من أجل دعم تنافسيتها على الصعيد الوطني والدولي وبهم فئة قليلة من الشركات التي ستستفيد من تخفيض سعر الضريبة على الشركات من 31% إلى 20% والتي تحقق أرباحا ما بين مليون ومائة مليون درهم ولا تتعدى نسبتها 2,8% من مجموع الشركات المصرحة بالضريبة على الشركات.

• بخصوص الضريبة على الدخل

في إطار تنزيل هدف إدماج القطاع غير المهيكل في الاقتصاد المنظم وتبسيط النظام الجبائي المطبق على أنشطة القرب المدرة لدخل محدود، أقر قانون المالية لسنة 2022 تدابير تتمثل في (1) تحسين نظام المساهمة المهنية الموحدة وتبسيط كفاءات احتسابها من خلال تجميع الأنشطة ذات الطبيعة نفسها ومراجعة الأسعار الهامشية، (2) تمديد تطبيق التدابير التحفيزية لفائدة الملزمين الذين يقومون بالتعريف لدى إدارة الضرائب لأول مرة (3) تجديد الإعفاء من الضريبة على الدخل بالنسبة للأجور المدفوعة للشباب عند أول تشغيل لهم.

ويخضع الحد الأدنى للضريبة على الدخل للتخفيض التدريجي، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الشركات، حيث انتقل من 0.50% إلى 0.40% بالنسبة للمؤسسات التي تصرح بحصيلة جارية موجبة دون احتساب الاهتلاك.

ومن جهته، يقترح مشروع قانون المالية برسم سنة 2023 رفع بعض أسعار الخصم والانخراط في العودة التدريجية إلى مبدأ تضريب الدخل العام. وهكذا، فقد نص على التدابير التالية:

- رفع سعر الخصم المتعلق بالنفقات المرتبطة بالوظيفة أو الخدمة من 20% إلى 25% مع الرفع من سقف التخفيض من 30.000 إلى 35.000 درهم؛
- رفع سعر التخفيض الجزافي المطبق بخصوص المعاشات والإيرادات العمرية من 60% إلى 70% على مبلغ إجمالي قابل للتضريب لا يتجاوز 168.000 درهم؛
- تمديد أجل الإعفاء من الضريبة على الدخل بالنسبة للمستخدمين الجدد وذلك إلى غاية 31 دجنبر 2026؛
- التنفيذ التدريجي لمبدأ فرض الضريبة على الدخل السنوي العام من خلال التخلي عن التضريب المنفصل للمداخيل العقارية وحذف الطابع الإبرائي للحجوزات على التعويضات المدفوعة للغير وإلزامية إيداع التصريح بالضريبة على الدخل المتعلق بالدخل الفلاحي المعفى؛
- مراجعة كفاءات التضريب على دخل الربح العقاري ومراقبة هذه الضريبة؛
- وضع معايير للنظام الجبائي المرتبط بحصص الأرباح والأجور المدفوعة من طرف الشركات المكتسبة لصفة "القطب المالي للدار البيضاء" والشركات المقامة في مناطق التسريع الصناعي؛
- ترشيد نظامي المقاول الذاتي والمساهمة المهنية الموحدة، حيث يخضع فائض رقم المعاملات السنوي الذي يتجاوز 50.000 درهم المحقق من طرف مقدمي الخدمات مع نفس الزبون إلى الحجز في المنبع بسعر إبرائي قدره 30%؛

- تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة من 6 % إلى 4 % بالنسبة للمهن الحرة.

وبهذا الصدد، فإن المجلس يثير الانتباه إلى أن مشروع قانون مالية سنة 2023 لم ينص على تدابير متعلقة بـ "إعادة النظر في الجدول التصاعدي لسعر الضريبة على الدخل" كما نصت على ذلك المادة الرابعة من القانون الإطار، أو على الأقل لم يقدم أجالا للتطبيق في الفترة 2023-2026 على غرار الضريبة على الشركات، وذلك من أجل توضيح الرؤية بشأن هذا الإصلاح.

أوضحت الوزارة أن مراجعة الجدول التصاعدي لأسعار الضريبة على الدخل المطبقة على الأشخاص الذاتيين، التي تنكب الحكومة على دراستها بناء على المعطيات الإحصائية وعلى الآثار الاجتماعية والاقتصادية على جميع الفئات الخاضعة للضريبة على الدخل بما فيها المأجورين، تستلزم المزيد من الوقت من أجل التشاور وتعميق دراسة الأثر، بالنظر للإكراهات المرتبطة خصوصا بما يلي:

- عدم استفادة شريحة الدخل التي لا تتعدى 30.000 درهم من أي مراجعة لهذا الجدول على اعتبار أنها معفاة كلياً من الضريبة على الدخل؛

- استفادة أصحاب الأجور العليا من هذه المراجعة لجدول أسعار الضريبة على الدخل نظراً لتصاعدية أسعار هذا الجدول؛

- استفادة كذلك أصحاب الدخول العليا المتعلقة بالأنشطة المهنية أو الفلاحية من مراجعة هذا الجدول.

وأضافت الوزارة أنه وأخذاً بعين الاعتبار للتكلفة الباهظة لأي مراجعة لهذا الجدول، فإنها تظل رهينة بتوسيع قاعدة وعاء هذه الضريبة، لاسيما من خلال الرفع من مستوى المساهمة في الإيرادات الجبائية لبعض الأنشطة المهنية التي تتوفر على قدرة إسهامية عالية حتى يتسنى مراجعة ناجعة لأشطر هذه الضريبة. كما أكدت أن التدابير التي جاء بها قانون المالية لسنة 2022 ومقترحات مشروع قانون المالية لسنة 2023 كلها تدابير ذات أولوية همت كثيراً من الأهداف الأساسية التي وردت في المادة 3 من القانون الإطار.

وبخصوص التدبير المدرج في مشروع قانون المالية لسنة 2023 المتعلق بمراجعة النظام الجبائي المطبق برسم الضريبة على الدخل، فقد ذكرت الوزارة أنه يندرج في إطار تفعيل الالتزامات الحكومية في إطار الحوار الاجتماعي الأخير والهادفة إلى تحسين القدرة الشرائية لذوي الأجور والدخول المعتمدة في حكمها بمن فيهم المتقاعدين.

• بخصوص الضريبة على القيمة المضافة

تضمن قانون المالية لسنة 2022 تدابير لتحسين نظام التحفيزات وأخرى تصحيحية أو للملاءمة. فقد تم تخفيض عتبة الاتفاقيات المبرمة مع الدولة من 100 إلى 50 مليون درهم للاستفادة من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة المؤداة على تجهيزات الاستثمار.

كما أن إعادة تطبيق الضريبة على القيمة المضافة الداخلية، مع الحق في الخصم، على الألواح الشمسية وسخانات المياه الشمسية هو تصحيح للنظام المعتمد في السنة السابقة. وتتعلق تدابير الملاءمة بعمليات التأمين التكافلي المتوافقة مع نظام الضريبة على القيمة المضافة المطبق على معاملات التأمين الأخرى وكذا بتوسيع مجال الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة ليشمل القروض البنكية لطلبة التعليم العمومي لتمويل دراستهم.

ويقترح مشروع قانون المالية لسنة 2023 بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة إجراء ملاءمة يتعلق بتوحيد سعر هذه الضريبة المطبق على المهن الحرة للسعر العادي البالغ 20% بدلاً من سعر 10% المعمول به حالياً. كما نص مشروع القانون على الشروط التنظيمية للاستفادة من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة للمعدات الفلاحية.

ويسجل المجلس أن القانون الإطار حدد بشكل واضح الإصلاح المرتبط بالضريبة على القيمة المضافة. فقد كرس مبدأ حيادية هذه الضريبة مع الاحتفاظ بإعفاء المنتجات الأساسية من خلال توسيع نطاق تطبيق الضريبة وتقليص عدد أسعارها وتعميم الحق في استرجاعها.

بناء على ذلك، وفي ضوء الإجراءات الواردة ذكرها، فإن الشروع في إصلاح هذه الضريبة لا زال لم يأخذ بعده الحقيقي.

أكدت رئاسة الحكومة على عزم الحكومة إطلاق ورش إصلاح الضريبة على القيمة المضافة اعتباراً من السنة المقبلة، والذي سيهدف إلى تكريس مبدأ الحيادية مع مراعاة الإبقاء على إعفاء المواد الأساسية، وذلك من خلال توسيع نطاق تطبيق هذه الضريبة وتقليص عدد الأسعار وكذا تعميم الحق في استرجاعها.

ومن جانبها، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية أنه انسجاماً مع مبدأ التدرج في تنزيل الإصلاح الجبائي ومراعاة للظرفية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، تم التركيز في مشروع قانون المالية لسنة 2023 بالأساس على إصلاح الضريبة على الشركات وإصلاح أنظمة فرض الضريبة على الدخل.

أما بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة، فأوضحت الوزارة أنه تم إدراج بعض التدابير كمرحلة أولية للإصلاح تهدف إلى توحيد سعر الضريبة المطبق على المهن الحرة وتحديد الإجراءات التنظيمية للاستفادة من إعفاء المعدات الفلاحية وستتم مواصلة الإصلاح التدريجي ابتداء من قانون المالية لسنة 2024.

● تعبئة موارد إضافية في إطار تمويل الحماية الاجتماعية

تمت إعادة اعتماد المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والمداخل برسم سنة 2022. وقد تم تجديد هذه المساهمة في مشروع قانون المالية 2023 وذلك للسنوات 2023 و2024 و2025.

● تحسين العلاقات بين الملزمين والإدارة الجبائية

شكل قانون المالية لسنة 2022 منطلقاً لتعزيز ضمان حقوق كلا الطرفين. وتم بموجبه تأسيس اللجان الجهوية للطعون الضريبية، كما أوضح القانون أن تنظيم اللجنة المكلفة بالنظر في المخالفات الضريبية وكيفية سيرها يحدد بنص تنظيمي. فيما يتوقع مشروع قانون المالية 2023 وضع مسطرة تواجبهية بخصوص التصريح بالضريبة على الدخل برسم الربح العقاري.

● الأهداف المرتبطة بمراجعة القواعد المتعلقة بجماليات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية

تجدر الإشارة إلى أن هذه الجوانب من الإصلاح الجبائي الشامل، والمنصوص عليها في القانون الإطار لم تكتمل بعد، كما لم يتم بعد وضع رؤية بخصوصها توضح طرق وأجال تنفيذها.

أشارت رئاسة الحكومة أن الحكومة ستعمل على مراجعة القواعد المتعلقة بجماليات الجماعات الترابية وملاءمتها مع الأحكام المنظمة لضرائب الدولة، وذلك في مجال الوعاء والتحصيل والمراقبة والمنازعات والمساطر والخدمات الإلكترونية.

وفي الإطار ذاته، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه تم العمل في مرحلة أولى لتمهيد انطلاق إصلاح الجبايات الترابية على تفعيل ما جاء في القانون رقم 07.20 المغير والمتمم للقانون رقم 06-47 المتعلق بهذه الجبايات، لا سيما ما تعلق بإعادة توزيع مهام تدبير بعض الرسوم الترابية بين المديرية العامة للضرائب (الرسم المهني) والخزينة العامة للمملكة (رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية)، وذلك من خلال العمل على إصدار النصوص التنظيمية اللازمة لهذه الغاية.

وفيما يتعلق باستكمال جوانب الإصلاح الشامل المنصوص عليه في القانون الإطار، أوضحت الوزارة أنه تم عقد عدة لقاءات مع وزارة الداخلية ومع الخزينة العامة للمملكة، لدراسة التدابير التشريعية والإجراءات المواكبة لتنزيل هذا الإصلاح، حيث تم تكوين لجن تقنية مشتركة تنكب على دراسة المعطيات الإحصائية والأثر الجبائي لمختلف السيناريوهات المقترحة لتجميع الرسوم المطبقة على الممتلكات العقارية وتلك المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية، خصوصاً الرسم المهني.

وبخصوص تنزيل الإصلاح الخاص بمراجعة الرسوم شبه الضريبية، ذكرت الوزارة بإدراج قانون المالية لسنة 2022، كمرحلة أولى، لمقتضيات الرسم الجوي للتضامن وإنعاش السياحة في المدونة العامة للضرائب وذلك بهدف إسناد تدبيره إلى الإدارة الجبائية وإعادة رصد حصيلته للميزانية العامة للدولة. وأكدت الوزارة أن الحكومة ستعمل على مواصلة تنزيل هذا الهدف في إطار قوانين المالية المقبلة.

3. توصيات المجلس الأعلى للحسابات

بناء على ما سبق، فإن المجلس يسجل التزام السلطات العمومية بتنزيل القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، ويوصي بما يلي:

- مواصلة الجهود لتنزيل إصلاح الضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة مع تحديد جدولها الزمني على غرار الضريبة على الشركات، والتواصل بشأن أثر التغييرات المحدثة أو المبرمجة على الميزانية؛
- العمل على بلورة وتنفيذ خارطة طريق لتنزيل الإصلاح المتعلق بمراجعة جبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية، وذلك وفقاً للأهداف المسطرة في القانون الإطار سالف الذكر خصوصاً المادتين 9 و13؛
- إجراء تقييم دوري للأثر الاجتماعي والاقتصادي للحوافز الممنوحة من أجل توجيه القرارات بشأن "الاحتفاظ بها أو مراجعتها أو حذفها حسب الحالة"، وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 8 من القانون الإطار، سالف الذكر، ودعمًا لعملية توسيع الوعاء الضريبي وفق ما هو منصوص عليه في المادة 4 من نفس القانون.

أخبرت وزارة المالية في تعقيبيها أنه سيتم التواصل في شأن الآليات وكيفية تنزيل التدابير القادمة، وذلك في إطار التزام الحكومة باتخاذ جميع الإجراءات لتنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في شأن تنزيل القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية: الحاجة إلى إعادة النظر في محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية وتجميعها في أقطاب كبرى

أعطى صاحب الجلالة الملك محمد السادس حفظه الله، بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء بتاريخ 10 أكتوبر 2018، تعليماته السامية لوزير الاقتصاد والمالية لاتخاذ التدابير الضرورية قصد وفاء عدد من المؤسسات والمقاولات العمومية، التي تعاني من صعوبات مالية، بالتزاماتها وأداء ما تراكم بذمتها من متأخرات.

كما شدد جلالتة بمناسبة خطاب العرش، في 29 يوليو 2020، على ضرورة الإسراع بإطلاق إصلاح عميق للقطاع العام، وأمر بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وصندوق الاستثمار الاستراتيجي¹. وعلاوة على ذلك، دعا جلالة الملك، خلال الخطاب الذي ألقاه في 9 أكتوبر 2020 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة، إلى القيام بمراجعة جوهرية ومتوازنة لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية.

وتجدر الإشارة، إلى أن تقرير النموذج التنموي الجديد، المقدم إلى صاحب الجلالة في 25 مايو 2021، أوصى بجعل تحويل قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية محركاً للتنمية الاقتصادية ورافعة رئيسية لإنعاش الاقتصاد بعد الأزمة الصحية لكوفيد 19. كما ساهم المجلس الأعلى للحسابات، من خلال التقرير الذي أصدره سنة 2016 بعنوان "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة"، في إطلاق دينامية الإصلاح.

وفي سنة 2021، تم نشر القانونين المؤسسين لهذا لإصلاح بالجريدة الرسمية. ويتعلق الأمر بالقانون-الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية والقانون رقم 82.20 المتعلق بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية². كما تم إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، في نهاية سنة 2020، بموجب القانون رقم 76.20 المؤرخ في 31 دجنبر 2020، والذي يهدف إلى دعم تنفيذ خطة إنعاش الاقتصاد الوطني للتخفيف من الآثار السلبية للأزمة الصحية لكوفيد 19.

وفي هذا الإطار، كرس البرنامج الحكومي 2021-2026 التزام الحكومة بتنزيل الإصلاح الشامل للمؤسسات والمقاولات العمومية، وتسريع تفعيل الوكالة الوطنية وصندوق محمد السادس للاستثمار.

1. أهداف الإصلاح

يشمل إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية ثلاثة مكونات رئيسية، تتجلى في إنجاز عمليات إعادة الهيكلة ووضع النصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص عليها في القانون-الإطار رقم 50.21 وتفعيل كل من الوكالة الوطنية وصندوق محمد السادس للاستثمار.

وقد تم وضع تدابير ملموسة ومحددة، تتطلب مبادرات تشريعية أو تنظيمية أو تشغيلية إضافية، بموجب القوانين المذكورة أعلاه، لاسيما تحديث الإطار القانوني الذي يؤطر إحداث وحكومة المؤسسات والمقاولات العمومية، وتنفيذ برامج إعادة الهيكلة، ومراجعة المراقبة المالية للدولة على هذه المؤسسات، وإعداد سياسة مساهمات الدولة وإبرام عقود-برامج متعددة السنوات بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية.

في إطار تعقيبه، ذكرت رئاسة الحكومة بأهمية وأهداف الإصلاح، حيث أكدت أن الحكومة تعطي أهمية قصوى لتنزيل ورش إصلاح هذا القطاع، وكذا تسريع تنزيل أوراش مهيكلة، بهدف تحقيق الإقلاع الاقتصادي وتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين. وفي هذا الصدد، تسهر الحكومة على تنفيذ التوجيهات

¹ سمي فيما بعد بصندوق محمد السادس.

² المشار إليها بالوكالة الوطنية.

الملكية السامية فيما يتعلق بإعادة هيكلة وتحسين نجاعة المؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا على بلوغ الأهداف الأساسية لهذا الإصلاح والمرتبطة خاصة، بتعزيز الدور الاستراتيجي للمؤسسات والمقاولات العمومية في تنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية وإعادة تحديد حجم القطاع العام وترشيد النفقات العمومية، بالإضافة إلى تهمين أصول المؤسسات والمقاولات العمومية وإعادة تمركزها حول أنشطتها الأساسية. وأوضحت رئاسة الحكومة كذلك، أنه تم إطلاق مجموعة من عمليات الهيكلة، من بينها إعادة هيكلة قطاع الموانئ وإحداث القطب العمومي السمعي البصري وتدارس إحداث الشركات الجهوية لتوزيع الماء والكهرباء.

ومن جهتها، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه قد تم وضع كافة التدابير التشريعية والتنظيمية والعملياتية لتنزيل الإصلاح من طرف مديرية المنشآت العامة والخصوصية في إطار خارطة طريق تم وضعها من خلال مذكرة داخلية بتاريخ 21 دجنبر 2021.

2. التقدم في تنزيل الإصلاح

بعد أزيد من سنتين من إعلان الشروع في الإصلاح وبعد سنة واحدة من نشر النصوص القانونية المؤسسة له، أصبح من اللازم تقييم التقدم الذي تحقق في تنزيل هذا الورش الاستراتيجي والبنوي الذي حدد فيه المشرع خمس سنوات كأجال لتنفيذ عمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية.

• دينامية إعادة هيكلة المحفظة العمومية في حاجة إلى انطلاقة فعلية

على الرغم من الجهود المبذولة منذ سنة 2018 لإعادة هيكلة محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية، إلا أن التركيبة المستهدفة لهذه المحفظة، من حيث حجمها وبنيتها، لم يتم تحديدها بعد في أفق الإصلاح المرتقب. كما لم يتم وضع خارطة طريق لعمليات إعادة الهيكلة بجدول زمني محدد.

وتجدر الإشارة، بهذا الخصوص، إلى أنه تم تحديد بعض سيناريوهات إعادة الهيكلة ولكنها لا تزال تتطلب مشاورات مع الوزارات الوصية لتحديد الخيارات المناسبة، حيث اعتمدت وزارة الاقتصاد والمالية، في سنة 2022، مقاربة تحديد الأولويات حسب القطاعات لإجراء هذه المشاورات التي ستهم في البداية قطاعي "الطاقة والمعادن" و "النقل واللوجستيك".

جوابا على هذه الملاحظة أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه بالإضافة إلى عمليات إعادة الهيكلة التي تم إطلاقها بخصوص المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية والتي ستقوم الوكالة الوطنية بتسريع تنفيذها، تواصل الوزارة التدابير من أجل وضع تصور شامل ومندمج لخطة الإصلاح تهم عمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية الأخرى ذات الطابع غير التجاري.

وسيتمخض عن هذه الرؤية برنامج عمل مندمج ومتكامل سيحدد، وفق جدول زمنية محددة، جميع عمليات إعادة الهيكلة وأولويتها. وسيتمكن هذا البرنامج من توضيح الرؤية حول التركيبة المثلى للمحفظة العمومية والتي سيتم مراجعتها باستمرار وفق نفس المنهجية.

ويتم إجراء عمليات إعادة الهيكلة في إطار مقاربة جماعية وتشاركية تهدف إلى معالجة كافة الإشكاليات والصعوبات المتعلقة بها، علما أنه لا يمكن أن تقرر وزارة الاقتصاد والمالية معالم عمليات إعادة الهيكلة بمعزل عن باقي الأطراف المتدخلة، حيث تم في هذا الصدد إجراء عدة حوارات استراتيجية خاصة مع الوزارات الوصية والمؤسسات والمقاولات العمومية، وذلك منذ سنة 2019.

كما أن عمليات إعادة الهيكلة الأربعة، التي تمت برمجتها بموجب قانون المالية لسنة 2022، لم يتم تنفيذها بعد. ويتعلق الأمر بالشراكة الإستراتيجية بين المكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الشريف للفوسفات وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإحداث القطب العمومي السمعي والبصري، والتقارب بين الوكالة الخاصة لطنجة المتوسط وشركة استغلال الموانئ، وإحداث الشركات الجهوية لتوزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب. وبالموازاة مع ذلك، استمرت دينامية توسع المحفظة العمومية، على الرغم من تباطؤها في سنتي 2020 و 2021، حيث تم إحداث 19 شركة فرعية جديدة خلال الفترة 2018-2021.

فيما يخص عمليات إعادة الهيكلة الأربعة المشار إليها أعلاه، أشار جواب وزارة الاقتصاد والمالية إلى ما يلي:

- تجري حالياً الأشغال والمشاورات بين أهم الأطراف المعنية من أجل استكمال العمليات المزمع تنفيذها في إطار تنزيل القطب السمعي البصري، علماً أن الأشغال والأسس الضرورية لتقويم نموذج هذا القطب تستدعي مشاورات عميقة وموسعة واتخاذ القرارات اللازمة حول أدوات تمويل عمليات الإصلاح. وبمجرد اتضاح الرؤية حول سبل تمويل النموذج الجديد، سيتم وضع عقد برنامج لتحديد جدولة زمنية لتفعيل الإصلاح.
- تم بالفعل تفويت 35% من رأس مال شركة استغلال الموانئ لفائدة الوكالة الخاصة طنجة المتوسط. وستتم دراسة جدوى تفعيل الجزء الثاني من عملية التقارب حسب الأهداف والتوجهات الإستراتيجية.
- يوجد مشروع القانون المتعلق بتنفيذ ورش إعادة هيكلة قطاع توزيع الماء والكهرباء في مرحلته الأخيرة من أجل وضعه في مسطرة المصادقة.

ومن جانب آخر، فإن إجراءات إعادة الهيكلة الداخلية التي بدأت في تنفيذها بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الأهمية الكبرى للدولة لم تقض بعد إلى النتائج المتوخاة فيما يخص وضعيتها المالية ومؤشراتها الاقتصادية. وفي هذا السياق، فإن بعض هذه المؤسسات والمقاولات العمومية تراجعت نتائجها المالية، في سنتي 2020 و2022، بسبب الأزمة الصحية وارتفاع أسعار المواد الأولية، ولاسيما المنتجات الطاقية، إثر اندلاع النزاع الروسي-الاوكراني. وينطبق هذا الأمر، على سبيل المثال، على المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية وشركة الخطوط الملكية المغربية. وقد أدى ذلك إلى تدهور قدراتها على التمويل الذاتي، وبالتالي إضعاف إمكانياتها على دعم دينامية الإنعاش الاقتصادي. حيث يتوقع أن تنهي شركة الخطوط الملكية المغربية السنة المالية 2022 بعجز قدره 2,7 مليار درهم، في حين يتوقع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، في سنة 2022، عجزاً قياسياً في فرع الكهرباء يقدر بـ 18 مليار درهم. وقد كان للصعوبات المالية التي واجهتها المؤسسات والمقاولات العمومية، بفعل الظرفية الدولية غير المستقرة، تأثير كبير على المالية العمومية، حيث اضطرت الحكومة، في أكتوبر 2022، إلى فتح اعتمادات إضافية لفانديتها بمبلغ 7 مليار درهم.

جواباً على هذه الملاحظة أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه قد تأثرت عمليات إعادة هيكلة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات الإستراتيجية بالظروف الاستثنائية المرتبطة بأزمة كوفيد 19 والتوترات الدولية وأزمة الإجهاد المائي وسيتم إبرام عقود برامج أو اتفاقيات تفاهم بين الدولة وهذه المؤسسات والمقاولات العمومية تتضمن الالتزامات الضرورية لتنزيل عمليات إعادة هيكلة جوهرية لنماذجها المالية.

• ضرورة تسريع إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص عليها في القانون-الإطار والمصادقة عليها

نص القانون-الإطار رقم 50.21 على خمسة نصوص تشريعية أخرى، تتعلق بإصلاح نظام الخصخصة، وبالحكامة والمراقبة المالية للدولة، وتعيين المتصرفين المستقلين في الأجهزة التداولية للمقاولات العمومية، وإحداث الهيئة المركزية للتصنيف، فضلاً عن تعديل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتنزيل الأهداف والمبادئ المنصوص عليها في القانون-الإطار سالف الذكر.

بالإضافة إلى ذلك، نص هذا القانون-الإطار على خمس نصوص تنظيمية، وهي المراسيم المتعلقة بتحديد شروط وكيفيات تعيين ممثلي الدولة في الهيئات التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية، وشروط وكيفيات تعيين الأعضاء المستقلين للمؤسسات العمومية، وحالات إبرام عقود-برامج بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، وميثاق الممارسات الجيدة للحكامة، وكذا كيفيات تقييم الملك العام الموضوع رهن إشارة المؤسسات والمقاولات العمومية.

وقد حددت وزارة الاقتصاد والمالية، في برنامجها التشريعي، جدولاً زمنياً يمتد على سنتي 2022 و2023، لإعداد النصوص القانونية اللازمة لتنزيل الإصلاح والشروع في مسطرة المصادقة عليها. غير أنه لوحظ أن بعض مشاريع القوانين ما تزال معلقة على الرغم من الانتهاء من إعدادها منذ عدة سنوات. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بمشروع إصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة

الذي سبق تقديمه إلى مجلس الحكومة خلال اجتماعه المنعقد بتاريخ 19 أكتوبر 2017. وتجدر الإشارة إلى أنه، إلى حدود شهر نونبر 2022، تمت المصادقة على مشروع قانون رقم 40.22 يتعلق بتحديد عدد المتصرفين المستقلين وشروط ومسطرة تعيينهم من طرف مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 3 نونبر 2022، كما توصلت الأمانة العامة للحكومة بمشروع مرسومين رقم 2.22.581 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تعيين ممثلي الدولة في الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية ورقم 2.22.582 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تعيين الأعضاء المستقلين في الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية، قصد برمجتهما في جدول أعمال اجتماع مجلس الحكومة، بالإضافة إلى مشروع مرسوم يتعلق بتفعيل الوكالة الوطنية.

جوابا على هذه الملاحظة أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه على إثر عرض المسودة الأولية لإصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية على المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ 19 أكتوبر 2017، تقرر تعميق دراسة الاقتراحات والملاحظات التي أبدتها القطاعات الوزارية. وبالإضافة إلى المشاورات مع القطاعات الوزارية والشركاء المعنيين، تمت مراجعة المشروع لملائمته مع التوجهات الملكية السامية الصادرة سنة 2020 بشأن الإصلاح العميق للمؤسسات والمقاولات العمومية، من جهة، ومع الرؤية الجديدة للنموذج التنموي والدروس المستخلصة من جائحة كوفيد 19، من جهة أخرى.

لذا وفقا لما سبق، فإن مشروع القانون المتعلق بإصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة ليس معلقا، بل تتواصل الأشغال لتجويده أخذا بعين الاعتبار التطورات المتعلقة بالتوجهات الإستراتيجية لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية. ويوجد حاليا هذا المشروع في طور الصياغة النهائية قصد وضعه في مسطرة المصادقة.

وفيما يخص مشروع القانون المتعلق بنظام الخوصصة، فإن المشاورات جارية لتحديد المبادئ والأهداف الأساسية لملائمة هذا المشروع مع التوجه الجديد لإصلاح القطاع العام، مما يسمح بمباشرة أشغال صياغة هذا المشروع.

وفيما يخص تدبير عمليات تصفية المؤسسات والمقاولات العمومية والتي نص بشأنها القانون الإطار رقم 21-50 على إحداث هيئة مركزية تتولى القيام بتصفية المؤسسات والمقاولات العمومية، فإنه سيتم العمل على إعداد المقتضيات التشريعية بمجرد الانتهاء من الدراسة حول عمليات التصفية.

وتجدر الإشارة إلى أن الإجراءات جارية من أجل وضع في مسطرة المصادقة لمشروع مرسوم تحدد بموجبه الحالات التي يتعين فيها إبرام عقود برامج بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية مصحوبا بالنسخة المحينة للدليل المنهجي للتعاقد.

كما أن الميثاق الخاص بحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية، الذي يوجد في طور التحيين، يوجد في مرحلته الأخيرة، حيث يتم إجراء المشاورات مع اللجنة الوطنية لحكامة المقاولات ومع العديد من المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا الهيئات والجمعيات النشيطة في مجال الحكامة قبل وضع مشروع المرسوم المرتبط به في مسطرة المصادقة.

وبالنسبة للنصوص التنظيمية المدرجة في القانون رقم 20-82 المتعلق بالوكالة الوطنية، فإن الإجراءات جارية لإتمام صياغة ثلاثة مشاريع مراسيم من أجل إدراجها في مسطرة المصادقة.

• تشغيل الوكالة الوطنية رهين باستكمال مجلس الإدارة

تم نشر القانون رقم 20.82 المتعلق بإحداث الوكالة الوطنية، في الجريدة الرسمية، في يوليو 2021. وتعتبر الوكالة، التي تم تحديد نطاق محافظتها في ملحق هذا القانون، حجر الزاوية في الإصلاح، حيث ستعطي 57 مؤسسة ومقاولات عمومية تجارية تمثلك 488 شركة فرعية. مما يطرح تساؤلات حول صلاحيات المديرية المكلفة حاليا بالمنشآت العامة والخوصصة، وآليات المراقبة المالية للدولة على المساهمات المنقولة للوكالة، وكذا مآل المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع غير التجاري التي ستحتفظ بها الدولة.

ويظل تفعيل الوكالة الوطنية مشروطاً باستكمال أجهزة الحكامة والتدبير المنصوص عليها في القانون المحدث لها. حيث تم تعيين المدير العام خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 13 يوليو 2022، غير أنه، لم يتم، بعد، تعيين جميع أعضاء مجلس الإدارة. ونتيجة لذلك، فإنه على الرغم من صدور القانون رقم 20.82 المشار إليه أعلاه في الجريدة الرسمية، منذ أزيد من سنة، لم يتم بعد

استكمال أجهزة الحكامة والتدبير للوكالة. وتجدر الإشارة إلى أن تعيين تسعة مسؤولين وأطر من مديرية المنشآت العامة والخصوصية لدعم تشغيل الوكالة الوطنية، لم يتم إلا مؤخرا بتاريخ 6 أكتوبر 2022 بواسطة مذكرة لوزيرة الاقتصاد والمالية.

علاوة على ذلك، فإن التوجهات الاستراتيجية للسياسة المتعلقة بمساهمات الدولة، والتي يتولى مجلس الوزراء المصادقة عليها طبقا للمادة 3 من القانون رقم 82.20 سالف الذكر، لم تتم حتى الآن الإعلان عنها. علما أن هذه التوجهات الاستراتيجية تعتبر مرحلة قبلية لوضع السياسة المذكورة.

في إطار تعقيبه، أشارت رئاسة الحكومة على أن الحكومة جعلت إحداث وتفعيل الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية من ضمن أولويات البرنامج الحكومي 2021-2026، والتي تندرج في إطار تنفيذ التوجيهات الملكية السامية الواردة في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليو 2020 والخطاب الملكي الموجه للبرلمان في أكتوبر 2020. كما أن مشروع المرسوم 2.22.582 القاضي بتحديد شروط تعيين وتعيين الأعضاء المستقلين في مجالس إدارة المؤسسات العمومية يستهدف أيضا تعيين الأعضاء المستقلين في مجلس إدارة هذه الوكالة. وبعد تعيين المدير العام للوكالة، وافقت وزارة الاقتصاد والمالية في شتنبر 2022، بصفة استثنائية، على ميزانية الوكالة برسم سنة 2022 لتمكينها من تنفيذ مهامها ذات الأولوية، وذلك في انتظار تعيين أعضاء مجلس إدارتها. وفي انتظار مصادقة المجلس الوزاري على التوجهات الاستراتيجية، أطلقت وزارة الاقتصاد والمالية مشروع إعداد السياسة المساهماتية للدولة.

كما أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه فيما يخص إعادة تحديد صلاحيات وتنظيم مديرية المنشآت العمومية والخصوصية مراعاة للمهام التي تتولاها الوكالة الوطنية، فيجب الإشارة إلى أن الدور المهم للمديرية يظل قائما خاصة في ممارسة مهامها التي تغطي جميع مكونات المحفظة العمومية، بما فيها تلك التي تندرج ضمن نطاق الوكالة الوطنية، والتي تخص أساسا المهام السيادية.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتم حاليا الانتهاء من إعداد أدوات تسيير الوكالة عبر إعداد مشاريع اتفاقية المراقبة والهيكل التنظيمي للوكالة ونظام المشتريات والنظام الأساسي للمستخدمين بالإضافة إلى مختلف المساطر العملياتية والمحاسبية وكذا الموائيق المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال هيئات الحكامة.

وبالنسبة للتوجهات الاستراتيجية للسياسة المساهماتية للدولة، فقد عملت مديرية المنشآت العامة والخصوصية منذ بداية سنة 2022 وفي إطار شراكة مع مؤسسة مالية دولية، وبشكل استباقي، على إطلاق دراسة ينفذها مكتب للخبرة من أجل إرساء السياسة المساهماتية للدولة بالإضافة إلى خارطة الطريق لتنزيل مضامينها. وسيتمخض عن هذه الدراسة الخطوط العريضة للتوجهات الإستراتيجية الكبرى لإعداد السياسة المساهماتية للدولة التي سيتم تنقيحها وملائمتها قبل تقديمها لمصادقة المجلس الوزاري طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور.

● اعتماد رؤية واضحة للأنشطة المستقبلية لصندوق محمد السادس أساس لتفعيله الأمثل

تم إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار بموجب القانون رقم 76.20 المؤرخ في 31 دجنبر 2020 للمساهمة في تنفيذ خطة إنعاش الاقتصاد الوطني، التي أعلن عنها صاحب الجلالة في خطابه السامي بتاريخ 29 يوليوز 2020 بمناسبة عيد العرش، والتي رصد لها غلاف مالي إجمالي قدره 120 مليار درهم. وقد تم تنفيذ مساهمة الدولة في الصندوق، خلال سنة 2020، برسم نفقات الاستثمار بمبلغ 15 مليار درهم.

وقد تم تعيين المتصرفين بموجب النظام الأساسي الملحق بالمرسوم التطبيقي رقم 2.21.67 الصادر في 19 فبراير 2021، كما تم تعيين المدير العام، مؤخرا، خلال مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 18 أكتوبر 2022.

ولتفعيل صندوق محمد السادس للاستثمار، شرعت وزارة الاقتصاد والمالية، بعد صدور القانون المحدث له، في وضع تصور ودراسة متعلقة بإحداث وهيكلية الصناديق القطاعية والموضوعاتية، المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 76.20، وكذا الشراكات والمشاريع الكبرى التي سيتم تمويلها. غير أن هذه المشاريع لم يتم عرضها بعد على هيئات حكامة الصندوق لاعتمادها والشروع في تنفيذها.

أشارت رئاسة الحكومة أنه بعد نشر القانون رقم 76.20 الصادر في 31 ديسمبر 2020 بإحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، وفقاً للتوجيهات الملكية السامية، فقد تم القيام بمجموعة من الإجراءات من أجل إنشاء الصناديق القطاعية والموضوعاتية التي سيستند عليها الصندوق. وعلى إثر تعيين المدير العام للصندوق خلال اجتماع المجلس الوزاري المنعقد في شهر أكتوبر 2022، سيتم تسريع تفعيل مهام الصندوق لا سيما من خلال عقد الاجتماع الأول لمجلس إدارته.

وفي الإطار نفسه، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه في إطار التحضير لعقد الاجتماع الأول للمجلس الإداري للصندوق، يتم إعداد مجموعة من القرارات الكفيلة بإعطاء الانطلاقة الفعلية للصندوق، خاصة فيما يتعلق بهيكلته وإرساء الصناديق القطاعية والموضوعاتية، وكذا استكمال آليات تدبير هيئات الحكامة.

وإثر تعيين المدير العام للصندوق بتاريخ 18 أكتوبر 2022، فقد تم تسريع الإجراءات من أجل تعيين أعضاء المجلس الإداري للصندوق وعقد اجتماعه الأول المرتقب قبل نهاية سنة 2022، مما سيمنح من تفعيل الصندوق والموافقة على استراتيجيته وبرنامج عمله خاصة فيما يتعلق بالبرنامج الأول للمشاريع التي سيساهم في تمويلها وتنميتها وكذلك الشروع في الأشغال المتعلقة بوضع منهجية واستراتيجية الصندوق وإرساء الصناديق القطاعية والموضوعاتية الكفيلة بمواكبة تنمية القطاعات الإستراتيجية.

3. التوصيات

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

- تحديد التركيبة المستهدفة للمحفظة العمومية ووضع تخطيط متعدد السنوات لبرامج إعادة الهيكلة بأشكالها المختلفة: التجميع، والاندماج، والتحويل إلى القطاع الخاص، وفتح رأس المال، والتصفية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما إلى ذلك؛
- الإسراع في تنفيذ إجراءات إعادة الهيكلة، على المدى القصير والمتوسط، التي تم الشروع فيها من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة، في إطار عقود برامج موقعة مع الدولة؛
- إعادة تحديد صلاحيات وتنظيم مديرية المنشآت العامة والخصوصية لمراعاة الصلاحيات التي أصبحت تتولاها الوكالة الوطنية؛
- استكمال أجهزة حكامه الوكالة الوطنية والمصادقة على أدوات تدبيرها والشروع، في أقرب وقت ممكن، في أشغال البرمجة الاستراتيجية والتشغيلية؛
- الإسراع في تفعيل هيئات حكامه وتدبير صندوق محمد السادس للاستثمار وتسريع وتيرة إحداث الصناديق القطاعية.

الفصل الثالث: مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية

يتولى المجلس الأعلى للحسابات مراقبة تسيير الأجهزة العمومية، طبقا لمقتضيات المواد من 75 إلى 85 من القانون رقم 99-62، وتمتد هذه المراقبة إلى تقييم البرامج والمشاريع العمومية.

أما بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، فيخضع هذا الاختصاص لمقتضيات المواد من 147 إلى 153 من القانون رقم 99.62 المذكور.

1. حصيلة أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات في إطار اختصاص مراقبة التسيير، بما في ذلك تسيير الأجهزة والمهام الأفقية والموضوعاتية وتقييم البرامج والمشاريع العمومية، ببرمجة 41 مهمة رقابية خلال سنة 2021، أنجزت منها 24 مهمة، تتوزع حسب القطاعات كما هو مبين في الجدول الموالي:

مهام مراقبة التسيير والمهام الموضوعاتية المنجزة	القطاعات
استثمارات الميزانية العامة للدولة	القطاعات المالية
الهيئة المغربية لسوق الرساميل	
الموارد البشرية لوزارة الصحة	قطاع الصحة والحماية الاجتماعية
منظومة الأدوية: عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية	
نظام الإنذار المبكر وتقليص وتدبير المخاطر الصحية	
البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم	
الموارد البشرية لقطاع التربية الوطنية	قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي
التكوين الأساسي والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس	
التعليم المدرسي عن بعد	
التعليم العالي عن بعد	
منظومة التعليم العتيق	
التكوين المهني الفلاحي	
خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة "كوفيد-19"	القطاعات الإنتاجية
التجميع الفلاحي	
المباني الإدارية	القطاعات الإدارية
نظام مراقبة الولوج في الإدارات العمومية	
نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات	
العمل الثقافي: الولوج إلى الثقافة	قطاع الثقافة
تدبير المباني والمواقع التاريخية	
المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي	
المعهد العالي لمهن السمع البصري والسينما	
الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية	التنمية المجالية
الوكالات الحضرية	
حكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق	

2. حصيلة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات

برمجت المجالس الجهوية للحسابات الاثنا عشر خلال سنة 2021 ما مجموعه 197 مهمة رقابية تدرج في إطار ممارسة اختصاص مراقبة التسيير، أنجزت منها ما مجموعه 176. وتتوزع هذه المهمات الرقابية المبرمجة والمنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات على النحو المبين في الجدول الموالي:

مهام مراقبة التسيير المبرمجة والمنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات برسم سنة 2021

الأجهزة	عدد المهام المبرمجة	عدد المهام المنجزة
مهام مراقبة تسيير الجهات	8	8
مهام مراقبة تسيير الأقاليم والعمالات	26	25
مهام مراقبة تسيير الجماعات	119	108
مهام مراقبة تسيير مؤسسات التعاون ومجموعات الجماعات	2	2
مهام مراقبة تسيير المؤسسات العمومية المحلية	7	2
مهام مراقبة عقود التدبير المفوض	15	14
مهام مراقبة شركات التنمية المحلية	7	4
المهام الأفقية أو الموضوعاتية	13	13
المجموع	197	176

ويتبين من خلال الجدول السابق، أن المجالس الجهوية للحسابات خصصت، خلال سنة 2021، غالبية مهماتها الرقابية لمراقبة تسيير الجماعات الترابية وهيئاتها، وذلك بالنظر إلى أن هذه الأجهزة تمثل الحصة الكبرى من الأجهزة الخاضعة لمراقبة هذه المجالس. وهكذا، فقد برمجت هذه الأخيرة 155 مهمة رقابية تتعلق بالجماعات الترابية وهيئاتها، أي ما يعادل 78% من إجمالي المهمات المبرمجة برسم سنة 2021، أنجزت منها 143 مهمة، وهو ما يمثل نسبة إنجاز تفوق 92%.

وفضلا عن ذلك، برمجت المجالس الجهوية للحسابات خلال سنة 2021 ما مجموعه 13 مهمة أفقية، أنجزت جميعها. وهي مهام يبرمجها كل مجلس جهوي للحسابات على حدة، يتناول من خلالها محورا واحدا من محاور التدبير الذي تتم مراقبته على مستوى عينة من جماعات الجهة المعنية كما يمكن، في بعض الحالات، الاقتصار على عينة من جماعات عمالة واحدة أو إقليم واحد. وتراعى في برمجة هذه المهام الأفقية المخاطر التي ينطوي عليها محور المراقبة أو ما يكتسبه من أهمية آنية أو استراتيجية سواء بالنسبة للمواطن أو بالنسبة للتنمية الترابية بشكل عام. وقد همت المهام الأفقية المنجزة خلال سنة 2021 ما مجموعه 225 جهازا، وانصبت حول مجالات الماء، والتخطيط الاستراتيجي، وفضاءات الاستقبال الصناعي، والنقل الحضري، وبعض المرافق العمومية المحلية الأخرى كالمحطات الطرقية والمجازر، فضلا عن تدبير العمالات والأقاليم ومجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون، وكذا تقديم الإعانات للجمعيات وتدبير عقود واتفاقات القانون العادي.

وبالإضافة إلى هذه المهمات الرقابية، وفي إطار تكريس آليات التعاون بين مختلف مكونات المحاكم المالية، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات فيما بينها مهام موضوعاتية، كما ساهمت، وإعمالا لمقتضيات المادة 158 من مدونة المحاكم المالية، في تنفيذ مهام رقابية تدرج مواضيعها ضمن اختصاصات غرف المجلس الأعلى للحسابات.

وهكذا، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات، خلال سنة 2021 خمس (05) مهمات موضوعاتية ذات صلة بالتنمية الترابية، شاركت فيها كل المجالس، وتمحورت مواضيعها حول تدبير الجهات، خاصة في جوانبها المرتبطة بتدبير النفقات والتخطيط الاستراتيجي وتدبير الشراكات واتفاقيات التعاون، وتدبير مرفق النقل المدرسي في الوسط القروي، وتدبير مشاغل المقاولين الشباب، كما تناولت مهمتان موضوعاتيتان، تباعا، بعض أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي وتأثير الأزمة الصحية على تدبير الجماعات الترابية.

وخلال سنة 2021، ساهمت المجالس الجهوية للحسابات أيضا في تنفيذ 11 مهمة رقابية بشراكة مع غرف المجلس حسب الاختصاصات القطاعية لكل غرفة. وتتعلق هذه المهام المشتركة أساسا بتدبير الوكالات الحضرية وبتدبير بعض الغرف المهنية (غرف الفلاحة، وغرف الصناعة التقليدية، وغرف الصيد البحري) وبتدبير الرسوم المحلية من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية، وكذا بالمركز الاستشفائي الجهوي لجهة كلميم-وادي نون وبكلية العلوم بتطوان، فضلا عن المساهمة في المهام المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية وبنظام الإنذار المبكر وتقليص وتدبير المخاطر الصحية وبحكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق.

3. خلاصات المهمات الرقابية المدرجة في هذا التقرير

انطلاقا من المهمات الرقابية المنجزة خلال سنة 2021، والتي بلغ عددها 200 مهمة، منها 176 تم إنجازها من طرف المجالس الجهوية للحسابات، قام المجلس الأعلى للحسابات باستثمار مخرجاتها وإعداد 28 خلاصة أدرجت في هذا التقرير.

وتعالج كل خلاصة على حدة موضوعا أفقيا معينا من خلال استغلال التقارير الخاصة للمهام الرقابية التي تطرقت إلى نفس الموضوع. وتشكل المواضيع ذات العلاقة بالمهام المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات المثال الأبرز للخلاصات التي تم إعدادها انطلاقا من عدد كبير من التقارير الخاصة، حيث غالبا ما تكون هذه الأخيرة منجزة من طرف جميع المجالس الجهوية وقد همت مجموعة كبيرة من الأجهزة على مستوى كل مجلس جهوي.

القطاعات المالية

يقتضي تعزيز نجاعة التدبير العمومي إيلاء عناية خاصة للجوانب المرتبطة بالمالية العمومية. في هذا الإطار، يركز المجلس الأعلى للحسابات بصفة دورية على مجموعة من المواضيع ذات المخاطر المرتفعة التي تستدعي اهتماما خاصا كالتوازنات المالية والمديونية وديمومة صناديق التقاعد وكذا الحسابات الخصوصية للخزينة.

وارتباطا بالقطاعات المالية، تعتبر نفقات الاستثمار أحد مكونات تكاليف الميزانية العامة للدولة، وتوجه، حسب المادة 17 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها، وهو ما يضيف على هذه النفقات أهمية خاصة، ويقتضي، بالتالي، ضبطها وتدبيرها بما يتيح استعمالها على النحو الأمثل ويضمن نجاعة الاستثمار العمومي.

وسعيا إلى تنظيم الأسواق المالية، التي أضحت في العصر الراهن مركز اهتمام المستثمرين والمدخرين، تحرص الدول على الحفاظ على استقرار هذه الأسواق والزيادة من مردوديتها والرفع من منسوب الثقة في السوق الداخلية من خلال فرض رقابة صارمة عليها من طرف أجهزة وهيئات تنشأ لهذا الغرض، تتمتع بالاستقلالية الكافية لممارسة مختلف مهامها.

وفي هذا الصدد، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمتين رقابيتين تتعلقان ب:

- الاستثمارات المدرجة بالميزانية العامة للدولة؛
- الهيئة المغربية لسوق الرساميل.

المالية العمومية:

بعض نقاط الاهتمام

بعد سنة 2020، التي اتسمت بآثار الأزمة الصحية، شهدت المالية العمومية انتعاشاً نسبياً خلال سنة 2021، حيث سجلت المؤشرات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة تحسناً يعزى أساساً إلى الأداء الجيد للمداخيل، لا سيما في شقها الضريبي.

إلا أن هذا الانتعاش يواجه حالياً ظرفية صعبة تتسم بالشكوك التي يشهدها الاقتصاد العالمي والوطني. وقد أدى السياق الجيوسياسي الذي يعرف ارتفاع الأسعار الدولية للمواد الأساسية وزيادة ضغط التضخم، فضلاً عن آثار الجفاف، إلى خفض التوقعات الإيجابية للانتعاش التي سادت سنة 2021.

ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تواجه المالية العمومية تحديات كبيرة تتميز بزيادة النفقات الناتجة عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية، وارتفاع المطالب برفع الأجور في الوظيفة العمومية، وكذا متطلبات الإصلاحات التي يتم إنجازها على مستوى المنظومة الصحية ومنظومة التعليم والحماية الاجتماعية، زيادة على ضرورة الحفاظ على دينامية الدولة في مجال الاستثمار العمومي. وتأتي هذه التحديات في سياق مطبوع بتغيير شروط التمويل في ارتباط بزيادة نسب الفائدة تحت تأثير الضغوط التضخمية. هذا بالإضافة إلى بعض المخاطر المتعلقة بالتزامات الدولة الضمنية المرتبطة بالحالة الحرجة لمنظومة التقاعد.

وفي مقابل الضغوط الناتجة عن النفقات، قد تواجه تعبئة المداخيل بعض الإكراهات. فعلى الرغم من الأداء المهم الذي سجلته المداخيل الضريبية خلال سنة 2021، والذي استمر في سنة 2022، فإن هذه الدينامية من المرجح أن تشهد بعض التراجع نظراً لتباطؤ النمو. كما أن الموارد غير الضريبية، التي تتكون أساساً من مساهمات المؤسسات والشركات العمومية وموارد الخوصصة، قد لا تكفي لمواجهة ارتفاع النفقات، وبالتالي قد تشكل عاملاً من شأنه أن يحد من طموح العودة التدريجية إلى توازن الميزانية لما قبل الأزمة.

بالإضافة إلى ذلك، فالتمويل من خلال اللجوء إلى المديونية، الذي اتسم بمنحى تصاعدي على مدى العقد الماضي والذي زاد في سنة 2020 تحت تأثير الأزمة الصحية، من شأنه أن يحد من هوامش التمويل بشروط مواتية. فعلى الرغم من أن سنة 2021 شهدت انخفاضاً مهماً في نسبة دين الخزينة من 72,2% إلى 68,9% من الناتج الداخلي الإجمالي مقارنة بسنة 2020، إلا أن حجم الدين استمر في الارتفاع مما يجعل العودة إلى وضع ما قبل الأزمة الصحية (60,3% من الناتج الداخلي الإجمالي في عام 2019) صعب التحقيق على المدى المتوسط. كما أن شروط التمويل على الصعيدين الداخلي والدولي، والتي ظلت مواتية لفترة طويلة، من المتوقع أن تشهد تغيراً، لا سيما فيما يتعلق بأسعار الفائدة، وهو ما تبينه الوضعية الراهنة والتوقعات المستقبلية التي تتجه نحو الزيادة في هذه الأسعار، مع ما سيكون لذلك من تأثير على كلفة الدين.

ارتباطاً بهذه الإكراهات، فإن المجلس، إذ يسجل عزم الحكومة استرداد الهوامش الميزانية كما تم الإعلان عنه في مشروع قانون المالية لسنة 2023 وفي وثيقة البرمجة الميزانية للسنوات الثلاث 2023-2025، يركز على أهمية الاستمرار والتعجيل في الإصلاحات التي تم الشروع فيها على مستوى المالية العمومية وكذلك على مستوى المشاريع الهيكلية الأخرى، ولا سيما تلك المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية والحماية الاجتماعية وقطاع المياه والانتقال الطاقوي.

ومن جهة أخرى ونظراً لما تشكله الحسابات الخصوصية للخزينة من نسبة مهمة داخل ميزانية الدولة على مستوى المداخيل والنفقات ونظراً كذلك لتعدد هذه الحسابات وتراكم أرصدها، فإنها تستدعي اهتماماً خاصاً من أجل ترشيد عددها وحصتها في ميزانية الدولة وإعادة النظر في التوازن بين مداخيلها ونفقاتها وهو ما دعا إليه المجلس في تقاريره السابقة خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ قانون المالية.

وبخصوص أنظمة التقاعد الأساسية، فإن عدم تحقيق توازناتها المالية واقتراب نفاد احتياطياتها في آجال متفاوتة يبين محدودية نطاق الإصلاحات المقياسية التي همت بالأساس كلا من نظام المعاشات المدنية بالصندوق المغربي للتقاعد منذ سنة 2016، وكذلك النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في سنة 2021. ويقتضي ضمان ديمومة المنظومة على المدى الطويل الإسراع في تنزيل ورش الإصلاح الهيكلي لنظام التقاعد، لاسيما في أفق توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد سنة 2025 ليشمل الأشخاص الذين يمارسون عملا ولا يستفيدون من أي معاش، وذلك في إطار ورش تعميم الحماية الاجتماعية. ويسجل المجلس عزم السلطات العمومية على الشروع في هذا الإصلاح في غضون السنة المقبلة.

نفقات الاستثمار المدرجة بالميزانية العامة للدولة: أثر محدود يستدعي إعادة النظر في بنية الاستثمارات العمومية وأهدافها

قامت بلادنا ببذل مجهود مهم في مجال الاستثمار خلال السنوات العشر الأخيرة بمعدل سنوي أقصاه و33% من الناتج الداخلي الخام، وذلك بمساهمة القطاع الخاص. وقد همت هذه الاستثمارات، أساساً، المشاريع الهيكلية الكبرى للبنيات التحتية، واستراتيجيات التنمية القطاعية وبرامج التنمية الحضرية المندمجة. بيد أن أثر هذا المجهود ظل محدوداً نسبياً من حيث مساهمته في النمو الاقتصادي وتحسين الإنتاجية وكذلك على مستوى تأثيره غير المباشر على الاستثمار.

وتضع هذه المجهودات المتواصلة في مجال الاستثمار العمومي بلادنا ضمن الدول ذات نسب الاستثمار المرتفعة، غير أنها لا تترجم على مستوى الأداء الاقتصادي الذي يظل غير كافٍ نسبياً، مقارنة مع بعض الدول التي تحقق مستويات نمو مماثلة أو قريبة من تلك التي يحققها المغرب وبمجهود أقل أهمية على مستوى استثمارها العمومي.

وبالتالي، تطرح إشكالية نجاعة الاستثمار العمومي والعوامل التي تعرقل تحسينه وتطويره. وترتبط بعض هذه العوامل، من جهة، ببنية وتركيب وطبيعة الاستثمارات نفسها، من حيث جودتها وجدواها، والتي لا تمكن من تهمين وتحسين الثروات الوطنية، ومن جهة أخرى، بالنقائص التي تعترض مختلف مراحل تدبير مشاريع الاستثمار انطلاقاً من تحديد الاحتياجات إلى التتبع والتقييم مروراً بمراحل التخطيط والتنفيذ.

وقد تطرقت مهمة المراقبة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات إلى نفقات الاستثمار المدرجة في ميزانية الدولة نظراً للتطور المتزايد الذي حققته خلال السنوات الأخيرة، مقارنة بتلك التي تم تنفيذها من قبل الأجهزة العمومية الأخرى. فخلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020، بلغت الاستثمارات العمومية³ المنجزة معدلاً سنوياً يقارب 219,91 مليار درهم، تم إنجاز 62% منها على مستوى ميزانية الدولة و32% من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية و6% من قبل الجماعات الترابية.

وخلال نفس الفترة، بلغت نفقات الاستثمار المنجزة⁴ والمدرجة في ميزانية الدولة، في المتوسط، ما يقارب 136,25 مليار درهم، حيث ارتفعت من ما مجموعه 99,61 مليار درهم في سنة 2010 إلى 233,88 مليار درهم برسم سنة 2020، بزيادة بلغت نسبتها 135%. وقد تحملت الميزانية العامة للدولة في المتوسط نسبة 43,62% من هذه الاستثمارات مقابل 55,8% للحسابات الخصوصية للخرينة و0,58% لمصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة.

وضمن ميزانية الدولة، تم التركيز، بصفة خاصة، على نفقات الاستثمار المدرجة بالميزانية العامة نظراً للصعوبات العملية التي تطرحها طريقة تقديم التوقعات المتعلقة بنفقات الحسابات الخصوصية للخرينة وتنفيذها وطبيعة العمليات المدرجة في هذه الحسابات، والتي يتم الاحتفاظ بها لأكثر من سنة بدون تحديد سنتها المالية الأصلية، بالإضافة إلى صعوبة إعادة تشكيل واحتساب أرصدها.

وقد تم تحليل نفقات الاستثمار المدرجة في الميزانية العامة للدولة، خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2020، من خلال عينة مكونة من ستة قطاعات وزارية نفذت ما يفوق 64% من النفقات الإجمالية للاستثمار. ويتعلق الأمر بوزارة الاقتصاد والمالية (بالنسبة للتكاليف المشتركة للاستثمار) وقطاعات الفلاحة، والتجهيز والنقل، والصحة، والشباب والرياضة، والطاقة والمعادن.

³ المصدر: قوانين التصفية، والتقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية، والبيانات الإحصائية للمالية المحلية المنجزة من طرف الخزينة العامة للمملكة.

⁴ المصدر: قوانين التصفية.

أولاً. بخصوص بنية وتركيبة وتنفيذ نفقات الاستثمار المدرجة في ميزانية الدولة

بالرجوع إلى تنظيم المعلومات المالية طبقاً للتصنيف الاقتصادي للنفقات، المعتمد في الإطار المرجعي للتبويب الميزانياتي المغربي⁵، يتم تقسيم نفقات الاستثمار حسب طبيعتها، إلى ثلاثة أصناف كبرى (أبواب) وهي: إعانات التجهيز وتحويلات رأس المال (القسم رقم 7) والعمليات المالية (القسم رقم 9) والأصول الثابتة (القسم رقم 8).

غير أنه لوحظ، من خلال تحليل حسابات التسيير المتعلقة بالقطاعات الوزارية المشار إليها أعلاه، إدراج أصناف أخرى من نفقات التسيير ضمن نفقات الاستثمار، والتي تمثل في المتوسط 3,4% (1.371 مليون درهم) من اعتمادات الأداء، ويتعلق الأمر بنفقات "تقديم الخدمات" و"السلع الاستهلاكية" و"إعانات الاستغلال والتحويلات الجارية الأخرى".

وتشكل هذه النفقات (الأقسام رقم 7 و8 و9) 97% من مجموع متوسط اعتمادات الأداء والاعتمادات النهائية المتعلقة بنفقات الاستثمار. وقد بلغ متوسط الفارق بين الاعتمادات النهائية واعتمادات الأداء ما يقارب 18%، في حين بلغت نسبة تنفيذ هذه الاعتمادات النهائية، في المتوسط، ما قدره 75%.

وبالنسبة لتوزيع نفقات الاستثمار المحققة حسب التبويب الميزانياتي سالف الذكر، لوحظ أن إعانات التجهيز وتحويلات رأس المال تحتل المرتبة الأولى من حيث نسبة التنفيذ بمعدل يصل إلى 57% من المبالغ المؤداة بالنسبة للقطاعات الوزارية المعنية، مقارنة مع العمليات المالية التي تشكل 22% والأصول الثابتة بنسبة 18%.

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن إدراج "نفقات تقديم الخدمات" و"نفقات الاستغلال والتحويلات الجارية" باعتبارها نفقات التسيير ضمن نفقات الاستثمار بالنسبة للقطاعات الوزارية المعنية بالدراسة، قد تم قبل دخول مقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي حيز التنفيذ أي خلال الفترة 2010-2015، إلا أنه وابتداءً من سنة 2016 يمكن ملاحظة تقلص حجم هذه النفقات تدريجياً بفضل الجهود المبذولة لتطهير بنود الميزانية. كما أكدت الوزارة أن نفقات "تقديم الخدمات" و"السلع الاستهلاكية" اختفت نهائياً من ميزانية الاستثمار للقطاعات الوزارية المعنية خلال الفترة 2018-2019.

◀ تنفيذ محدود للاستثمارات المتعلقة بالأصول الثابتة التي تنفذها مرافق الدولة

أبرز تحليل طبيعة الاستثمارات في مجال الأصول الثابتة وجود تركيز 87%، كمتوسط، على مستوى أربعة عناوين ميزانياتية فرعية وهي: الأشغال العمومية (53%) وتشبيد المباني والإصلاحات الكبرى (18%) واقتناء المعدات التقنية والمعلوماتية (10%) والدراسات والمساعدة التقنية (6%).

ويظل معدل التنفيذ على مستوى هذه العناوين الفرعية ضعيفاً، حيث لا يتعدى في المعدل 17%، بنسبة متوسطة لا تتجاوز 58% بالنسبة للأشغال العمومية و11% بالنسبة لتشبيد المباني و10% بالنسبة للإصلاحات الكبرى و7% بالنسبة لاقتناء المعدات التقنية والمعلوماتية و5% بخصوص الدراسات والمساعدة التقنية و8% بالنسبة للأصول الثابتة الأخرى.

جواباً على هذه الملاحظة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن تواضع معدلات التنفيذ يرجع بالأساس إلى طبيعة هذه النفقات. فعلى سبيل المثال، طبيعة نفقات الأشغال وتشبيد المباني، التي ترتبط بشكل وثيق بتصفية الأصول العقارية، تشكل عتبة كبيرة لتنفيذ الاستثمارات المتعلقة بها وفق الحيز الزمني المحدد لها. إضافة إلى أن بطء المساطر القضائية المعمول بها في هذا الشأن يساهم كذلك في تأخير إنجاز بعض المشاريع وربما حتى إيقافها. هذا، وتبعاً للتوجيهات الملكية السامية لصاحب الجلالة بهذا الخصوص، تنص المذكرة التوجيهية للسيد رئيس الحكومة حول إعداد مشروع قانون المالية، على عدم برمجة أية مشاريع لا تتم تصفية عقاراتها أو لم تستكمل بعد دراساتها. كما أضافت الوزارة أنه، ورغم ذلك، يمكن أن تسجل هذه الاستثمارات بعض التأخر بالنظر إلى الصعوبات التقنية الطارئة التي تعترضها والتي تتطلب أحياناً اللجوء إلى دراسات غير مبرمجة، أو بفعل الظروف المناخية غير الملائمة والتي يمكن أن تؤثر على سير الأشغال كالتساقطات المطرية أو الفيضانات.

⁵ الدليل المرجعي المتعلق بالتبويب الميزانياتي- 2017

← نفقات التسيير المدرجة في ميزانية الاستثمار

بالرغم من كون قائمة التويب الميزانياتي المعمول بها تصنفها ضمن ميزانية التسيير، مازالت بعض النفقات المتعلقة ب"تقديم الخدمات" و"إعانات الاستغلال والتحويلات الجارية" و"السلع الاستهلاكية" والنفقات غير الموزعة تدرج ضمن ميزانية الاستثمار، مما قد يساهم في الرفع من حجم الاستثمارات المنجزة فعلياً، وبالتالي إعاقه مقروئية الوثائق الميزانية من أجل تقييم المجهود الحقيقي المبذول في مجال الاستثمار.

كما أن محتوى وطبيعة بعض نفقات الاستثمار، في بعض العناوين، يجعلها أقرب لنفقات التدخل أو التحويل أكثر منها لنفقات الاستثمار. وهذه النفقات هي، في أغلب الأحيان، مدفوعات بدون مقابل لفائدة بعض أصناف من المستفيدين (الإعانات وخصومات الفائدة على قروض البناء لفائدة الأسر، وإعانات التسيير الموجهة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وما شابهها، بما في ذلك مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة والنفقات المتعلقة بإعانات التسيير والتحويلات الجارية).

وكانت البنود المتعلقة بنفقات التدخل أو التحويل قد اعتمدت في التويب الميزانياتي قبل إصدار القانون التنظيمي لقانون المالية الحالي رقم 130.13. وقد انطلقت عملية التطهير التدريجي لميزانية الاستثمار، تطبيقاً لمقتضيات هذا القانون التنظيمي، خلال فترة إعداد قانون المالية لسنة 2015، حيث تم التركيز على النفقات المتعلقة بالترحيل و/أو التوطيد وكذا نفقات أخرى، استوجبت تجزئتها بعض العناوين ذات الصلة إلى نفقات تم إدراجها في ميزانية التسيير وأخرى في ميزانية الاستثمار عبر تغيير تسميتها. وما زال هذا التطهير رهيناً بالقدرات التدبيرية وقدرة الأمرين بالصرف على تنفيذ اعتمادات الترحيل والاعتمادات المدمجة بشأن هذا الصنف من النفقات.

ومنذ اعتماد القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، ارتكزت عملية تطهير بنود ميزانية الاستثمار على مقارنة تدريجية تقوم على التشاور المستمر والدؤوب مع مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية، من أجل تحديد البنود المستهدفة والحرص على احترام البنود المستحدثة للمقتضيات الجاري بها العمل.

← أهمية العمليات المالية

ترتبط العمليات المالية بالأصول المالية للدولة، وتهم القروض والتسييفات وكذا تدبير المساهمات المالية للدولة. ويهم تدبير هذه العمليات، الاستثمار المالي في شكل مساهمات تلتزم بها الدولة تجاه بعض المقاولات أو إعادة الرسمة ومخصصات على شكل أموال ذاتية تضخها الدولة في أصول بعض الشركات كأداء مخصصات على شكل رأس مال أولي بمناسبة تأسيس مؤسسة أو مقولة عمومية جديدة أو أداء مخصصات بشأن الزيادة في رأس المال، إلخ.

وخلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020، مثلت اعتمادات الأداء المخصصة للعمليات المالية 22% (8.748 مليون درهم) من المتوسط الإجمالي لهذه الاعتمادات، منها 73% متكونة من سندات المساهمات و27% من مخصصات في شكل رأس المال. وبالنسبة للاعتمادات النهائية، فقد سجلت ارتفاعاً بما يعادل 10% في المتوسط مقارنة باعتمادات الأداء. وبالنسبة لمعدل تنفيذ النفقات، فقد بلغ نسبة 84% في المتوسط.

وبالنظر إلى أهمية العمليات المالية، التي تعكس بنية المحفظة العمومية، تثار مسألة فعالية الدولة كمساهم وفعالية الاستثمارات المدرجة في الميزانية العامة للدولة. وفي هذا الإطار، لوحظ أن أربع مؤسسات ومقاولات عمومية تضخ ما يعادل 72%، كمتوسط، من مجموع المساهمات بمبلغ إجمالي قدره 10.219 مليون درهم، خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2019.

وفي هذا الباب، حث منشور الوزير المكلف بالاقتصاد والمالية رقم 1509 الصادر بتاريخ 24 شتنبر 2021، المتعلق بتأطير البرمجة الميزانية للمؤسسات والمقاولات العمومية، على ضرورة تطوير هذه المؤسسات والمقاولات لمواردها الذاتية، وعقلنة نفقاتها في اتجاه تحقيق النتائج وتحسين مساهماتها في الميزانية العامة للدولة.

◀ هيمنة إعانات التجهيز والتحويلات الموجهة للحسابات الخصوصية للخرينة والمؤسسات والمقاولات العمومية على ميزانية الاستثمار

بالنسبة لتوزيع إعانات التجهيز وتحويل رأس المال حسب القطاعات الوزارية، تمثل نفقات الاستثمار المدرجة في فصل "التكاليف المشتركة-الاستثمار" ما يعادل، في المتوسط، 54% من مجموع هذه النفقات. ويستمر هذا الفصل الذي من المفترض أن يقتصر على النفقات غير القابلة للإدراج في فصول الاستثمار المتعلقة بالقطاعات الوزارية، في احتواء أكبر حصة من الغلاف الإجمالي لاعتمادات الأداء الخاصة بالإعانات والتحويلات وكذا البنود الميزانية المماثلة. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر على جودة البرمجة والتوقع المتعلقين بالميزانية.

وهكذا، وخلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020، تلقت الحسابات الخصوصية للخرينة ما يقارب 76% من مجموع إعانات التجهيز وتحويل رأس المال (21.845 مليون درهم) بهدف اقتناء عقارات، في حين استفادت المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من 20% من هذه الإعانات، فيما حصلت هيئات أخرى على نسبة 4% (المقاولات غير المالية والجمعيات والمؤسسات غير الربحية والجماعات الترابية).

وتؤثر مسألة غلبة حصة التحويلات الموجهة للحسابات الخصوصية للخرينة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في نفقات الاستثمار المتعلقة بالدولة، باعتبارها خيارا في مجال تنفيذ هذه النفقات، على جودة ومقروئية المجهود المبذول في مجال الاستثمار المدرج في الميزانية العامة للدولة. كما يتطلب تقييم الاستثمار الحقيقي المدرج في هذه الميزانية إعادة معالجة هذه التحويلات الموجهة إلى الدعامات الميزانية الأخرى ولفائدة الهيئات العمومية.

وبالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى وجود قصور على مستوى تتبع ومراقبة استخدام التحويلات المتعلقة بإعانات التجهيز وتحويل رأس المال، الموجهة للحسابات الخصوصية للخرينة، وكذا تنفيذها الفعلي لدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مما يحول دون الاطلاع على حقيقة الاستثمار المنجز من طرف هذه الأجهزة والتأكد بضمن معقول من الإنجاز الفعلي للاستثمار وتشكيله للأصول الثابتة.

فضلا عن ذلك، يتم تنفيذ نفقات التحويل ونفقات إعادة التوزيع، التي تهدف أساسا إلى تحقيق أهداف وغايات اجتماعية أو اقتصادية، دون مقابل لفائدة الدولة. وفي هذا الصدد، فإن العديد من الصعوبات تحول دون تحديد البنود التي يمكن اعتبارها مخصصات ذات طبيعة استثمارية صرفة، حيث يتطلب تحليل طبيعة عمليات التحويل إجراء تحقيقات معمقة مع الأطراف المستفيدة من أجل التمكن من تأهيلها وتصنيفها.

وعلى مستوى الإنجاز، قدرت المبالغ المفرج عنها من الميزانية العامة للدولة الموجهة للمؤسسات والمقاولات العمومية، على سبيل المثال، بحوالي 33.213 مليون درهم في سنة 2020 مقابل 31.310 مليون درهم برسم سنة 2019، بمعدل إنجاز يقارب 90% مقارنة بالتوقعات. وبالنسبة لبنية توزيع هذه المبالغ المفرج عنها، حسب تنزيلات الميزانية والمستفيدين، فهي متطابقة نسبيا ما بين السنوات. فبرسم سنة 2020 مثلا، خصص ما يناهز 63% للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تتلقى الإعانات و32% للتجهيز و5% لزيادة رأس المال مقابل 63,3% و33,5% و3,2% على التوالي التي سجلت برسم سنة 2019.

وحسب طبيعة المستفيدين من التحويلات، تركزت هذه الأخيرة لدى المؤسسات العمومية غير التجارية بما يعادل 84% برسم سنة 2020، على غرار سنة 2019، منها 71,46% موجهة للتسيير و28,47% مخصصة للتجهيز و0,07% لفائدة الزيادة في رأس المال. في حين خصصت 16% المتبقية لفائدة المؤسسات العمومية والمقاولات التجارية منها 51,27% للتجهيز و20,79% للتسيير و27,93% للزيادات في رأس المال.

في معرض جوابها على هذه الملاحظة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن معظم الاعتمادات المبرمجة على مستوى فصل التكاليف المشتركة- الاستثمار تهم التحويلات الموجهة للحسابات المرصدة لأمر خصوصية والتي تستلزم تدخل الوزارة لتصفية وبرمجة المبالغ المتعلقة بها، وذلك على أساس معطيات المداخل المتوقعة. وينطبق ذلك بالخصوص على التحويلات الموجهة لفائدة الجهات. كما يمكن تبرير برمجة التحويلات بوجود التزامات لوزارة الاقتصاد والمالية على المدى المتوسط، وأحياناً لاعتبارات تتعلق بالطابع المؤقت لبعض التحويلات أو التي تتطلب تتبعا مسبقا قبل إجراء هذه التحويلات. من جهة أخرى، تتعلق الاعتمادات الأخرى المدرجة في هذا الفصل أساسا بالالتزامات المنبثقة عن الاتفاقيات التي تعتبر فيها وزارة الاقتصاد والمالية طرفا معنيا، وكذا بالعمليات المتعلقة بتمويل رؤوس الأموال التي يمكن أن تطرأ خلال السنة ووفق إجراءات خاصة.

كما أفادت الوزارة أن تنفيذ النفقات المتعلقة بالاستثمار تحدها أساسا البرمجة المعتمدة من طرف القطاعات المعنية والتي تهدف إلى رصد الاعتمادات الضرورية وتحديد الدعامات المعتمدة من قبيل الميزانيات القطاعية أو الحسابات الخصوصية للخرينة أو المؤسسات العمومية. والجدير بالذكر، أن مستويات التحويلات المبرمجة ما هي إلا انعكاس للمطلبات الفعلية والعملية التي تملها ضرورة إنجاز وتوطيد الاعتمادات المتعلقة بالمشاريع المزمع تنفيذها، بغض النظر عن طبيعة هذه الدعامات.

كما أشارت الوزارة أن بنية اعتمادات الاستثمار كما جاء في التقرير، تملها، بالإضافة إلى العوامل المذكورة سلفا، الخيارات المعتمدة لتنفيذ السياسات العمومية والتي تجعل من بعض المؤسسات العمومية فاعلا أساسيا في تنفيذها (كالأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والجامعات ومراكز الاستشفاء الجامعية وغيرها من المؤسسات العمومية)، وأن تنفيذ بعض البرامج ذات الطابع الأفقي والتي تستلزم مساهمة عدة قطاعات وزارية، يجعل في كثير من الأحيان أمر التنفيذ عبر الحسابات الخصوصية للخرينة خيارا عمليا له طابع مرحلي.

وبخصوص تأثير هذه التحويلات على المقروئية العامة للمعطيات المتعلقة بالاستثمار، ذكرت الوزارة أن التأشير على هذه التحويلات يتم وفق مسطرة محددة تعتمد بالأساس على ضرورة توفير المعلومات المتعلقة بتنفيذ هذه العمليات من طرف المؤسسات العمومية وكذا وضعية خزنتها المالية. إلى جانب ذلك، أكدت الوزارة أن دور ممثلها في مختلف هيئات الحكامة للمؤسسات العمومية، يمكنها من متابعة القرارات المتخذة والوقوف على نسب التنفيذ وكذا طرق برمجة مشاريع الاستثمار الممولة من طرف الدولة.

كما أوضحت الوزارة أن العمليات التي يتم تنفيذها في إطار الحسابات الخصوصية للخرينة تخضع بدورها لنفس المساطر التي يتم إعمالها بالنسبة للميزانيات القطاعية، وتسهر الوزارة على تتبع تنفيذها كما هو الشأن بالنسبة للمشاريع المبرمجة على مستوى القطاعات الوزارية.

وأخيرا، أكدت الوزارة أنها تعمل بشكل وثيق مع القطاعات المعنية لتوفير المعلومات المتعلقة بجل مشاريع الاستثمار، وذلك في إطار الاجتماعات المخصصة للبرمجة الميزانية وأثناء إعداد المذكرة المتعلقة بالتوزيع الجهوي للاستثمار بمناسبة إعداد مشاريع قوانين المالية السنوية، باعتبار أن هذه التحويلات سواء كانت لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة أو المؤسسات والمقاولات العمومية فهي تعد إصدارات فعلية ناجمة عن تنفيذ نفقات عمومية مبررة تنجزها الدولة أو المؤسسات التابعة لها.

ثانيا. نجاعة نفقات الاستثمار المتعلقة بالدولة

« تخطيط وبرمجة نفقات الاستثمار المتعلقة بالدولة بحاجة للتحسين

كرست أحكام الدستور التخطيط القطاعي في إطار رؤية استشرافية متناسقة ومندمجة من شأنها إبراز آثار الميزانية على الاقتصاد والنمو. غير أن تنزيل السياسة الحكومية في قوانين المالية لا يتم دائما بطريقة واضحة ومقروءة، ذلك أن فحص التبويب الميزانياتي الجاري به العمل لا يتيح تجميع وربط برامج الاستثمار لجعلها أداة في خدمة وتقييم السياسات العمومية.

وتعد البرمجة الميزانية متعددة السنوات أحد مبادئ تدبير مالية الدولة، التي نص عليها القانون التنظيمي للمالية الذي دخل حيز التنفيذ ابتداء من سنة 2019. ويُعرّف القانون التنظيمي البرنامج على أنه عبارة عن "مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة". كما يُعرّف المشروع أو العملية على أنه عبارة عن "مجموعة محددة من الأنشطة والأوراش التي تم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة". وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى غياب قوانين برمجة تحدد التوجهات العامة للمالية العمومية.

في معرض جوابها على هذه الملاحظة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن منهجية تخطيط وبرمجة اعتمادات الاستثمار توطرها المقتضيات الدستورية والتشريعية المنصوص عليها ضمن القانون التنظيمي لقانون المالية. من جهة أخرى، وفي ظل عدم إلزامية البرلمان بالمصادقة على مخطط للحكومة، وضع دستور سنة 2011 الأسس لمقاربة جديدة تركز على توزيع الاعتمادات استنادا إلى المعطيات المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجيات والمخططات القطاعية، حيث يمكن أن يعتمد هذا التوزيع على أسلوب يتخذ عدة أشكال كالتوجيهات الملكية السامية وتدابير السياسات العمومية التي تتكفل الحكومة بتنفيذها، والاستراتيجيات القطاعية التي تم اعتمادها والمصادقة عليها من طرف الحكومة، وتوطيد الالتزامات التي تعهدت بها الدولة في إطار اتفاقيات التمويل، والقوانين-إطار لتنزيل بعض السياسات القطاعية.

كما أفادت الوزارة من خلال جوابها أن هذا الإطار الجديد للبرمجة، المنصوص عليه في المادة 5 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يشكل مقاربة جديدة من شأنها أن تخضع الحكومة للمساءلة وتقطع مع الإطار غير المرن للتخطيط الذي أبان عن قصوره، وذلك من خلال اعتماد إطار سلس وأكثر استجابة لتطورات الظرفية الاقتصادية والمالية.

← الحاجة إلى إصلاح بنية نموذج الميزانية

إن وضع وثائق الميزانية الحالي يتم بمنطق توزيع الاعتمادات بين البرامج. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى غياب التنسيق والتقارب بين بنيات البرامج والمشاريع من جهة، ومضامين السياسات العمومية من جهة أخرى تتمحور حول برامج ومشاريع تركز حول مهام محددة لخدمة المرافق العمومية. فالترابط بين برامج الميزانية والسياسات العمومية لا يمكن تحقيقه إلا من خلال أدوات تنسيق بين الوزارات. وفي هذا الإطار، هناك مجال لإضفاء طابع مؤسسي على المقاربة بين الوزارات بحيث تكون موجهة نحو السياسات العمومية بدلا من هياكل الوزارة، مما يستلزم إحداث بنيات لهذا الغرض.

ويبرز تحليل نموذج الميزانية أن الطريقة المتبعة في بلورة البرامج تتم من خلال تحديد الأهداف المتوخاة حسب الهياكل. وبالتالي فإن البرامج تكون، في معظم الحالات، متطابقة مع الهياكل التنظيمية للوزارات والمؤسسات المعنية.

وللإشارة، فقد أوصت المراجع المنهجية المرتبطة بوضع البرامج الميزانية بالتنسيق بين بنية هذه البرامج والسياسات العمومية التي تتبعها الوزارات مع الحرص على المهام المنوطة بها. كما دعت هذه المراجع إلى عدم تحديد البرامج وفق الهياكل التنظيمية الوزارية.

بالإضافة إلى ذلك، فالتبويب الميزانياتي المعمول به لا يسمح بتجميع وربط برامج الاستثمار، سواء كانت وزارية أو مشتركة بين الوزارات، بمهام الخدمات العمومية وذلك لأجل جعلها أداة لتقييم السياسات العمومية.

وبهذا الخصوص، أبرزت وزارة الاقتصاد والمالية أن المراجع المنهجية المتعلقة ببلورة البرامج الميزانية، التي تم إعدادها من طرف هذه الوزارة، تركز على السهر على التناسق بين بنيات البرامج وسياسات الإدارات أو المؤسسات المعنية وأن تعكس مجالات تدخلها. كما تحث هذه المراجع على ضرورة تجنب إحداث البرامج بالارتكاز على الهياكل التنظيمية القائمة على مستوى القطاعات الوزارية أو المؤسسات، ولا تسمح بوجود أية علاقة بين الهيكل الإداري (عدد المديرية) لهذه القطاعات وعدد برامج ميزانياتها.

من جهة أخرى، أبرزت الوزارة أن برامج الميزانية، كما تم تعريفها في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015، هي برامج وزارية، في حين أن أغلب السياسات العمومية هي بين وزارية تقوم على برنامج عمل السلطات العمومية في مجال ترابي معين، وتعمل على البحث عن حلول توافقية بين مختلف الفاعلين بالرغم من تعدد وتعارض مصالحهم. لذلك، أكدت الوزارة أنه لا يمكن الربط بين برامج الميزانية والسياسات العمومية إلا من خلال آليات التنسيق المشتركة بين الوزارات، وأنه ينبغي إعطاء دينامية جديدة للجان المحدثة بهذا الخصوص، كما هو الحال بالنسبة للجنة المكلفة بالتنسيق وإنسجام السياسات العمومية.

← ضرورة معايرة مساطر تحديد الحاجيات واختيار المشاريع الاستثمارية حسب أولوياتها

يرتبط تعليل طلبات الاعتمادات لتمويل مشاريع الاستثمار بحصيلة الوزارات المعنية، من حيث جودة تنفيذ المشاريع التي تم الشروع فيها مسبقاً. فتقييم الأداء والقدرات التدييرية للمسؤولين عن البرامج لازال يخضع لمنطق استهلاك الاعتمادات عوض نجاعة الأداء.

كما أن مشاريع الاستثمار المقترحة لا ترفق دائماً بصياغة احتياجات مدروسة ومبررة من خلال تحليل سوسيو-اقتصادي، يأخذ بعين الاعتبار معايير الواجهة والجدوى واختيار التمويل والتكلفة مقابل الفائدة والأهداف والآثار.

بموازاة مع هذا الجانب المتعلق باختيار مشاريع الاستثمار، تبرز أهمية تحديد أولوياتها بغرض خلق علاقة بين التخطيط الاستراتيجي وتنزيل هذه المشاريع. ومن شأن تحديد الأولويات أن يمكن، على مستوى كل وزارة على حدة، من إعادة وضع وتصنيف محفظات مشاريع الاستثمار التي يمكن برمجتها على المدى القصير والمتوسط. ومن شأن ذلك أيضاً أن يتيح تحسين الرؤية وقيادة برامج الاستثمار وتعزيز الحكامة.

كما تجدر الإشارة إلى غياب مساطر ومعايير موحدة لانتقاء مشاريع الاستثمار، حيث أن هذا الانتقاء يتطلب تحقيق توازن بين الأهداف الاستراتيجية وقدرات التدبير لأجل تحديد وتكييف وسائل التدخل.

لأجل ذلك، تتضح ضرورة التوفر على مرجع منهجي لوضع الأولويات بين المشاريع مع الحرص على تناسب هذا المرجع مع كل استراتيجية قطاعية، وتمكينه من تحديد المشاريع الأكثر أولوية وذلك من خلال وضع "مصفوفة الأولويات" بناء على مجموعة من المعايير المرجحة. ويتعلق الأمر أساساً بمواءمة المشاريع مع الاستراتيجيات القطاعية والنتائج والآثار المتوقعة، وكذا سد الحاجيات المستعجلة وضبط التكاليف مع رصد الفوائد والمخاطر والجدوى ومعوقات التنفيذ (الحلول القانونية والمالية والتقنية والتكنولوجية) واستهداف العدالة الترابية والاجتماعية.

وفي هذا الصدد، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن إعداد حصيلة إنجازات القطاعات الوزارية والمؤسسات يتم في إطار تقارير نجاعة الأداء والتي تجمع سنوياً في تقرير واحد، وهو تقرير نجاعة الأداء السنوي الذي يرافق مشروع قانون التصفية ويعرض على البرلمان في موعد أقصاه نهاية الربع الأول من السنة المالية الثانية التي تلي تنفيذ قانون المالية المعني. وعليه فإن مشاريع نجاعة الأداء والمناقشات الميزانية لإعداد مشروع قانون المالية المعني تعتمد بصفة خاصة على تقارير نجاعة الأداء وحصيلة السنتين الفارقتين.

ومن جهة أخرى، أبرزت الوزارة أن مقترحات القطاعات الوزارية والمؤسسات، بخصوص البرمجة الميزانية لثلاث سنوات القادمة والتي تحدد أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء، تناقش سنوياً على مستوى لجان البرمجة ونجاعة الأداء والتي تضم ممثلين عن مصالح الوزارة المكلفة بالمالية (مديرية الميزانية) وعن القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية. وتعمل هذه اللجان على دراسة مقترحات البرمجة الميزانية والأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء المرتبطة بها، لا سيما الاستدامة الميزانية على ضوء الإطار الماكروالاقتصادي والتوجهات العامة، فضلاً عن المعطيات المتعلقة بتنفيذ الميزانية والإنجازات المرتبطة بنجاعة الأداء.

← الحاجة إلى قاعدة بيانات خاصة بالمشاريع ونظام معلوماتي لتدبيرها

رغم توفر الوزارات التي تمت مراقبتها على قواعد بيانات قطاعية لمشاريع الاستثمار، فإن هذه القواعد لازالت غير مدمجة في قاعدة بيانات عامة تتيح رؤية مندمجة ومحينة للمجهودات وإمكانيات الاستثمار العمومي.

وفضلاً عن خلق قاعدة بيانات خاصة بالمشاريع، يتعين وضع نظام معلوماتي لأجل قيادة الاستثمارات. وسيمكن هذا النظام من جرد المشاريع التي تم الشروع فيها من قبل الأجهزة العمومية بغرض تسهيل تتبعها، وذلك حتى يتسنى لمختلف المتدخلين الحصول على وضعية محينة وكاملة لتنفيذ المشاريع، حسب كل قطاع وتنزيلها على مستوى التراب الوطني.

ومن شأن نظام معلوماتي خاص أن يمكن من التوفر على رسم شامل لخريطة المشاريع وخطة تقريرية لنظام تدبير الاستثمارات العمومية يحدد كافة مراحل دورة حياة المشاريع. كما أن هذا النظام سيساعد على تعزيز الشفافية والمحاسبة من خلال تتبع مساطر اختيار وتقييم مشاريع الاستثمار العمومي.

← ضرورة تعزيز التقييم القبلي لمشاريع الاستثمار

يستلزم التقييم القبلي وفعالية طرق الاختيار خبرة وتموقعا تنظيميا مناسباً للجهة المكلفة بهذا النشاط، وذلك لضمان استقلاليتها وموضوعية أشغالها.

ويتسم الإطار المؤسسي الحالي بإحداث وحدة بمديرية الميزانية مكلفة بالاستثمار العمومي على صعيد وزارة الاقتصاد والمالية، إضافة إلى الوحدات المكلفة، على مستوى مختلف الوزارات، بتنفيذ الإطار المرجعي لتقييم المشاريع.

ويتم تحديد أولوية المشاريع، في بعض الدول، من خلال طلبات تقديم مشاريع أو طلبات إبداء الاهتمام حيث يتم فحص نتائجها من طرف خبراء مستقلين يصدرون رأياً يعتمد كأساس لاتخاذ قرارات التمويل. وفي حالات أخرى، يتم انتقاء المشاريع من طرف لجان تضم خبراء يقومون بمراجعة طرق تقييم المشاريع ويضعون مقترحاتهم لدى السلطات لاتخاذ القرار النهائي.

في نفس السياق، أكدت المذكرات التوجيهية التي يصدرها رئيس الحكومة، في أكثر من مناسبة، على أن ينجز الأمور بالصراف دراسات قبلية لمشاريع الاستثمار وتحديد مردوديتها السوسيو-اقتصادية وتكاليفها وأجال تنفيذها وآليات تمويلها وأثرها على تحسين ظروف عيش المواطنين.

كما لا يمكن غياب إطار قانوني يؤسس لضرورة اللجوء إلى تقييم قبلي وبشكل منتظم لمشاريع الاستثمار العمومي الكبرى، باعتماد منهجية ومرجعية موحدة تستجيب لخصوصية تدبير قطاعات الأنشطة، من تحديد وجاهتها وتوفير معلومات حول نتائجها وآثارها المتوخاة.

وفي معرض جوابها، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن التوصيات المتعلقة بإحداث قاعدة بيانات خاصة بالمشاريع ونظام معلوماتي لتدبيرها وكذا تعزيز التقييم القبلي لمشاريع الاستثمار، تندرج في إطار إصلاح نظام تدبير الاستثمارات العمومية الذي يشكل ورشاً إصلاحياً قيد التنفيذ، حيث يشمل هذا الإصلاح مجموعة من التدابير من بينها اعتماد إطار لانتقاء المشاريع الاستثمارية ذات الأولوية وإحداث نظام معلوماتي متكامل يضم قاعدة بيانات للمشاريع الاستثمارية.

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

- مواصلة الجهود لتطهير بنود ميزانية الاستثمار من خلال تحديد وإعادة تصنيف النفقات التي لا تتوفر على مواصفات تمكن من اعتبارها نفقات الاستثمار؛
- تعزيز آلية حكامه التحويلات والإعانات التي تقدمها الدولة للمؤسسات العمومية لتحسين نجاعة نفقات الاستثمار؛
- إعادة النظر في بنية نموذج الميزانية لضمان مزيد من المقروئية للجهود الاستثمارية لميزانية الدولة؛
- وضع أدوات وهايكل للتنسيق بين الوزارات موجهة نحو السياسات العمومية بدلا من هايكل كل وزارة، وذلك من أجل ضمان التنسيق بين البرامج المقررة في الميزانية وهذه السياسات؛
- وضع إطار مؤسسي وقانوني للتقييم القبلي لمشاريع الاستثمار العمومية واعتماد منهجية موحدة تستجيب لخصوصية وشروط تدبير القطاعات الإنتاجية؛
- خلق دينامية جديدة لدى الجهة المكلفة بالاستثمار العمومي على مستوى إعداد محفظة مشاريع الاستثمار وانتقائها وتحديد الأولويات والتتبع والمراقبة؛

- إنشاء بنك شامل للمشاريع وقاعدة بيانات متعلقة بمشاريع الاستثمار مدعومة بنظام معلوماتي للتتبع والمساعدة على اتخاذ القرار.

الهيئة المغربية لسوق الرساميل: ضرورة استكمال الإصلاح من أجل ضبط أفضل للأسواق المالية

تعتبر الهيئة المغربية لسوق الرساميل (AMMC) الهيئة المشرفة على سوق الرساميل التي نتجت عن تحول مجلس القيم المنقولة (CDVM)، وهي شخص معنوي عمومي يتمتع بالاستقلال المالي. وقد شرعت في مزاولة نشاطها في فبراير 2016، بعد دخول القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل حيز التنفيذ، حيث حدد مهامها فيما يلي:

- التأكد من حماية الادخار الموظف في الأدوات المالية؛
- السهر على المساواة في التعامل مع المكتتبين والشفافية ونزاهة سوق الرساميل وعلى إخبار المستثمرين؛
- التأكد من حسن سير سوق الرساميل والسهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية؛
- السهر على مراقبة نشاط مختلف الهيئات والأشخاص الخاضعين لمراقبتها؛
- التأكد من احترام الأشخاص والهيئات الخاضعين لمراقبتها للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال؛
- المساهمة في النهوض بالتربية المالية للمدخرين؛
- مساعدة الحكومة في تنظيم سوق الرساميل.

يتولى تدبير الهيئة رئيس وتتكون أجهزتها من مجلس إدارة ومجلس تأديبي.

وركزت مهمة المجلس الأعلى للحسابات على تقييم أداء الهيئة في الاضطلاع بمهامها الرئيسية، المتعلقة أساسا بإصدار الاعتمادات والمراقبة وإنجاز التحقيقات وتطبيق العقوبات والتربية المالية والتطوير التنظيمي. كما شملت تقييم تدبير الموارد التي خصصتها الهيئة لتفعيل هيكلتها الجديدة.

أولا. على مستوى ممارسة مهام الهيئة

1. إصدار الاعتمادات والتأثيرات

تتوزع الاعتمادات التي تصدرها الهيئة بين التأشير على العمليات المالية واعتماد الأدوات المالية بالإضافة إلى اعتماد المتدخلين.

أ. التأشير على العمليات المالية

◀ نظام تقنين مالي في طور الاستجابة للمعايير الدولية

تتأثر جودة مراقبة المعلومات المالية بضعف تقنين مستقل للمدققين الخارجيين، بالإضافة إلى عدم تأطير وتفعيل تدبير المخاطر بشكل كامل. كما أن المعايير المستعملة لتقييم المعلومات المالية تفتقر إلى الدقة في غياب دلائل عملية تتعلق بالعمليات المالية.

وقد أوضحت الهيئة المغربية لسوق الرساميل أنه قد تم تحيين وتفعيل هذا النظام بواسطة الدورية رقم 03/19 في يوليوز 2019، مضيئة أنه قد تمت مؤخرا تكملة هذه الإجراءات بالتعديل الأخير للقانون المتعلق بشركات المساهمة الذي يرمي بشكل خاص إلى تمثين نظام حماية المستثمرين.

◀ أدوات عمل محدودة

يتم التأشير على العمليات المالية في غياب مساطر محينة ودلائل للتحليل بالإضافة إلى اعتماد نظام معلوماتي غير ملائم.

أشارت الهيئة إلى أنها بصدد إتمام تحيين المساطر وأدوات العمل، والذي شرع فيه فور تفعيل النظام الجديد لدعوة الجمهور للاكتتاب على إثر نشر الدورية رقم 03/19.

← توثيق غير كاف للأشغال مع لجوء محدود إلى التحقيقات

سجل، على هذا المستوى، احترام جزئي للمساطر ونقص في توثيق عمل المحللين الماليين الذي لا يخضع إلى نظام لتقييمه. كما تم تسجيل اللجوء المحدود إلى آليات التحقيق المتاحة للهيئة مع ضعف تطبيق بعض أنواع المراقبة (دراسة مدى وجاهة واتساق المعلومات الخاصة بالمستثمرين والتحقق من أن المتدخلين الذين طلبوا اعتمادهم لديهم الضمانات الكافية من حيث تنظيم شركاتهم والوسائل التقنية والمالية التي تتوفر عليها والتجربة المكتسبة لدى مسيرتها...) فضلا عن غياب شبه كلي للمراقبة على هيئات الاستشارة.

وتعتبر الهيئة أن ورش مراجعة وتحديث المساطر، الذي يوجد قيد الإتمام، من شأنه أن يسمح بالأخذ في الاعتبار الجوانب التي لم تعد متماشية مع تطور السوق والأنظمة القانونية. كما أنها أعدت مشروع دورية لتأطير مهنة هيئات الاستشارة، ووجهت، من أجل المصادقة، إلى وزارة الاقتصاد والمالية، على أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية.

ب. اعتماد الأدوات المالية

← مساطر غير معتمدة وتوثيق محدود للأشغال

تم تطوير معظم المساطر المتعلقة بهذا النشاط بشكل متأخر خلال سنتي 2019 و2020. وما تزال هذه المساطر غير معتمدة بشكل رسمي من طرف الهيئة. زيادة على ذلك، فإن أشغال فحص طلبات الاعتماد لا يتم توثيقها بشكل كافٍ مما لا يمكن من التعرف على محتواها.

وقد أوضحت الهيئة أنها أطلقت عددا من المشاريع البنوية، من بينها إعادة هيكلة مرجعها الوثائقي والذي سيتم إنجازه خلال الثلث الأول من سنة 2023.

← اعتماد الأدوات المالية ومنح التراخيص في حاجة لمزيد من التطوير

بالنسبة للأدوات المالية فقد تم اعتماد بعضها دون التحقق من قدرات طالبيها. وفيما يتعلق بالتراخيص، فقد تم منح بعضها لصناديق تبين أن الشركات المدبرة لها لا تستجيب لشرط حصرية نشاطها في تدبير الهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة، خلافاً لما تتطلبه القوانين الجاري بها العمل، وخاصة المادة 23 من الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.93.213 صادر في 21 سبتمبر 1993 يتعلق بالهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة والمادة 39 من القانون رقم 33.06 المتعلق بتسديد الأصول.

في هذا الصدد، أشارت الهيئة المغربية لسوق الرساميل إلى أنها تمكنت من جعل الفرق المكلفة بمراقبة قطاع تدبير الأصول تخصص حسب نوع الأدوات الخاضعة للإشراف، مضيفاً أن الإجراءات التي يتم تنفيذها في إطار منح التراخيص أصبحت متركزة في نفس المصلحة مما مكن من تبسيط القواعد الشكلية لتوثيقها.

← محدودية التحقق البعدي للاعتمادات وعدم تتبع الآجال القانونية

يهدف التحقق البعدي إلى التأكد من أن المستندات المدلى بها تتوافق مع المشاريع المصادق عليها. غير أن هذا التحقق لا يمارس على نحو كافٍ. زيادة على ذلك، فإن تتبع الآجال القانونية التي تخضع لها الهيئة لا يتم بشكل ملائم من أجل ضمان احترامها وتقادي كل متابعة قضائية بشأنها.

وقد أوردت الهيئة في هذا الإطار أنه، ومن أجل إشراف أفضل خصوصا على شركات التسيير والصناديق المسيرة، تم إنشاء فرق متخصصة في المراقبة بعين المكان، وأخرى متخصصة في الترخيص والتتبع.

ج. اعتماد المتدخلين

← اختلاف أنظمة اعتماد شركات تدبير هيئات التوظيف الجماعي

بالنسبة لهيئات التوظيف الجماعي العقاري (OPCI)، فإن منح وسحب الاعتماد يعود إلى الهيئة المغربية لسوق الرساميل في حين يندرج هذا الاختصاص، بالنسبة لهيئات التوظيف الجماعي للأسهم (OPCC)، ضمن مسؤولية الإدارة (الوزارة المكلفة بالمالية) بناءً على رأي الهيئة المغربية لسوق الرساميل. أما بخصوص الهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة (OPCVM)، فلا يوجد أي نظام لاعتماد المتدخلين في هذا النوع من الأنشطة. ولأجل توحيد أنظمة اعتماد شركات

تدبير هيئات التوظيف الجماعي، فإن بعض القوانين، كذلك المتعلقة بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة وكذا بهيئات التوظيف الجماعي للأسما، توجد في طور التعديل.

← منظومة مساطر في حاجة إلى استكمالها

لم يتم وضع مساطر بشأن اعتماد بعض الفئات من شركات تدبير هيئات التوظيف الجماعي خصوصا هيئات التوظيف الجماعي العقاري (OPCI) وصناديق التوظيف الجماعي للتسديد (FPCT) بالإضافة إلى قصور في وضع معايير رسمية ومعتمدة من أجل تقييم وسائل الشركات التي تطلب الاعتماد. كما أن معالجة طلبات الاعتماد تتم خارج النظام المعلوماتي (SESAM) مما يؤدي إلى ضعف تتبع آجال هذه المعالجة.

بهذا الخصوص، أوضحت الهيئة أن إعادة هيكلة المرجع الوثائقي قد شكل واحدا من بين المشاريع البنوية التي أطلقتها الهيئة بعد تبني نظامها العام. وقد مكن هذا المشروع، حسب الهيئة، من وضع خريطة كاملة لمساطر الهيئة.

← غياب التتبع البعدي

رغم أن الهيئة، وكما تنص على ذلك المساطر ذات الصلة، مكلفة بالتحقق البعدي من الإنجاز الفعلي لجميع الوسائل المصرح بها في طلبات الاعتماد، فإنها لا تقوم بالإجراءات الكافية بهذا الشأن.

2. المراقبات

تتوزع المراقبات التي تمارسها الهيئة بين مراقبة المعلومات المالية والمراقبة بناء على الوثائق والمراقبة بالمعاينة ومراقبة مقاولات السوق.

أ. مراقبة المعلومات المالية: مراقبة بطابع غير رسمي

بالرغم من توفره على مجموعة من الإمكانيات، فإن النظام المعمول به في مجال مراقبة المعلومات المالية تعثره بعض النقائص المتمثلة، على وجه الخصوص، في الحدود التي تعرفها هذه الوظيفة ومحدودية المراقبات وتباين نتائجها. بالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئة لا تصدر عقوبات بشأن المخالفات للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تستدعي توجيه إنذار أو توبيخ أو عقوبات مالية طبقا للقانون المتعلق بالهيئة ولنظامها العام. وتكتفي الهيئة، في هذه الحالات، بوضع خطة عمل أو القيام بعمليات تحسيس.

لحد من هذه النقائص، أوضحت الهيئة المغربية لسوق الرساميل أن فرق المراقبة استفادت من تخصص قطاعي وموضوعاتي سمح بتعزيز خبرتهم في مختلف المجالات.

أما فيما يخص نتائج المراقبة، فقد أكدت الهيئة أنه يتم إدراج الحالات التي من شأنها أن تشكل إخلالا في ملفات مفصلة تُعرض على أنظار لجنة تتبع المراقبة. أما بالنسبة للحالات التي لا ينجم عنها أي ضرر للمستثمرين، فإنها تخضع لإجراءات تصحيحية وتحسيسية من منطلق مواكبة الفاعلين.

ب. المراقبة على أساس الوثائق: مراقبة محدودة بالنظر إلى طابعها التصريحي

← على مستوى مراقبة المتدخلين

تعثري خريطة المخاطر مجموعة من النقائص، إن على مستوى الجرد وتقييم بعض المخاطر أو على مستوى الانتقال من تنقيط المخاطر إلى تحديد خطة العمل.

كما أن الهيئة لا تعمل دائما على إصدار عقوبات بشأن عدم احترام النصوص التنظيمية، كما هو الحال في بعض حالات تجاوز النسب الاحترازية (مراعاة وجود نسب مناسبة بين الأموال الذاتية ومبلغ الالتزامات ومراعاة وجود نسب مناسبة بين الأموال الذاتية ومبلغ المخاطر التي تتعرض لها السندات الصادرة عن مصدر واحد...) وعدم احترام شروط نشر المعلومات المنصوص عليها في المادة العاشرة من القانون رقم 43.12 سالف الذكر.

ومنحت الهيئة، في غياب أساس قانوني، استثناءات للقواعد الاحترازية لفائدة شركات البورصة إلى غاية دخول القانون رقم 19.14 المتعلق ببورصة القيم وشركات البورصة والمرشدين في الاستثمار

المالي حيز التنفيذ في 16 مارس 2017. كما استمرت الهيئة في منح هذه الاستثناءات لاحقا دون إصدارها للمنشور المنصوص عليه في القانون المذكور والذي يحدد شروط منح هذه الاستثناءات.

◀ على مستوى مراقبة شركات التدبير وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة

إن استبدال النظام العام السابق لمجلس القيم المنقولة بالنظام المطبق على الهيئة، تم بدون إدراج نظير للأحكام المتعلقة بالعقوبات. وأمام هذه الوضعية، تكتفي الهيئة بإلزام المتدخلين بالإخبار عن هذه التجاوزات وتبريرها وكذا تسويتها في أقرب الآجال. وعليه، فإن عدم التنصيص على هذه العقوبات لا يساعد على احترام القواعد الاحترافية، لاسيما تلك المتعلقة بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة. كما أنه لا يمكن الهيئة من إصدار العقوبات اللازمة عن عدم احترام واجبات الإخبار والنشر المنصوص عليها في المادة العاشرة من القانون رقم 43.12 سالف الذكر، حيث يتم حفظ الحالات المكتشفة في هذا الصدد.

أوضحت الهيئة على أنه ستتم معالجة هذه الحالات في إطار التعديلات قيد الإنجاز أو تلك التي سيُشرع فيها لاحقا.

ج. مراقبة مقاولات السوق: مراقبة بدون طابع رسمي وغير مركزة على النظام المعلوماتي

◀ مراقبة الوديع المركزي

تتسم مراقبة الوديع المركزي بعدم الانتظام وغياب طابعها الرسمي، حيث إن معالجة الأحداث الطارئة غير مؤطرة بأي مسطرة مما يصعب على الهيئة التحقق من شمولية الأحداث المصرح بها.

◀ مراقبة بورصة الدار البيضاء

لم يتم التركيز بصفة كافية على النظام المعلوماتي، خلال عمليات التفتيش المنجزة على بورصة الدار البيضاء. وتعود آخر عملية تفتيش لهذا النظام، والتي همت الانتقال إلى المنصة المعلوماتية الجديدة للتسعير، إلى سنة 2016. ومنذ ذلك التاريخ، لم تتجز الهيئة افتحاص النظام المعلوماتي للبورصة بشكل كاف على الرغم من انتقال هذه الأخيرة إلى العمل بنظام جديد للتداول وأهمية هذا النظام في تدبير أنشطتها.

كما أن الهيئة لم تقم بالتتبع اللازم لدفتر التحملات الموقع بتاريخ 16 يونيو 2016 بين الوزارة المكلفة بالمالية والشركة المسيرة لبورصة الدار البيضاء، وذلك على الرغم من تكليفها بهذا التتبع في القانون رقم 19.14 سالف الذكر. ذلك أن دفتر التحملات لم يخضع للتدقيق إلا سنة 2020 بمناسبة مهمة تفتيش لبورصة الدار البيضاء.

د. المراقبة بعين المكان

◀ عدم انتظام مهمات التفتيش

تعرف أشغال التفتيش والزيارات إلى عين المكان تفاوتاً كبيراً في توزيع عددها بين السنوات. فمن بين 76 مهمة تم إنجازها منذ سنة 2013، فإن 13 منها تمت في سنة 2013 و8 في سنة 2014 و7 مهمات في سنة 2015، ليعرف، بعد ذلك، هذا العدد تراجعاً منذ سنة 2016 التي شهدت إنجاز مهمتي تفتيش عام فقط، مقابل مهمة واحدة سنة 2017.

◀ غياب منهجية مراقبة معتمدة على المخاطر

تعتمد برمجة مهمات التفتيش أساساً على منطق التناوب دون الأخذ بعين الاعتبار للمخاطر بشكل كاف، حيث يلاحظ غياب تخطيط رسمي يستحضر المخاطر المستهدفة خلال مرحلة الإعداد وتحديد أهداف المراقبة المنبثقة عن المخاطر الرئيسية.

أفادت الهيئة المغربية لسوق الرساميل بهذا الخصوص أنه تمت المصادقة وإضفاء الطابع الرسمي على مخطط سنوي لعمليات التفتيش من طرف لجنة داخلية أحدثت لهذا الغرض (لجنة تتبع المراقبات).

← تأخر في تبليغ التقارير

تستغرق أغلب المهمات مدة طويلة لإنجازها، حيث أن 70% من التقارير لم يتم تبليغها في الوقت المناسب إلى الجهات التي شملها التفتيش. وتراوحت مدة التأخير في التبليغ بين سنة وثلاث سنوات، كما أن المعلومات والأحداث التي وقعت إلى حدود تاريخ إعداد التقارير لا يتم أخذها بعين الاعتبار. بالإضافة إلى ذلك، فإن التقارير المشتملة على توصيات يتم تبليغها بشكل متأخر بعد نهاية الفترة المعنية بالتفتيش، وهو ما قد يؤثر بشكل سلبي على تفعيلها ويفقدها فائدتها.

← غياب التتبع البعدي لمهمات التفتيش

لا يحتل التتبع البعدي مكانة مهمة ضمن أعمال المفتشين، كما أن أنشطة التتبع التي تقوم بها الهيئة غير كافية من أجل تمكينها من تقييم مدى معالجة النقائص التي تم تسجيلها. وتكتفي الهيئة، في هذا الصدد، بالتخطيط لمهام التتبع البعدي من أجل التحقق من إنجاز خطة العمل المتفق عليها.

3. مراقبة السوق

← محدودية مجال التدخل

يقتصر مجال المراقبة على قطاع البورصة ولا يغطي باقي الأسواق، لاسيما سوق الدين وسوق العمليات التفاوضية خارج البورصة. ولا تخضع هذه الأسواق لمراقبة الهيئة نظرا للخصائص في الأدوات والمهارات اللازمة لتأطير هذه الأنشطة.

في هذا الإطار، أوضحت الهيئة أن مجموعة عمل تضم الأطراف المعنية (وزارة المالية وبنك المغرب والهيئة المغربية لسوق الرساميل) بصدد الاشتغال على مشروع تأطير وإشراف متعلق بسوق الدين العام والخاص.

← تدبير غير مؤطر للحالات المشتبه بها

لم يتم وضع قواعد مؤطرة لعمليات اكتشاف وتكييف الحالات المشتبه فيها التي من شأنها أن تشكل مخالفات في البورصة. فمجمال المساطر التي تم وضعها سنة 2018 تبقى ذات طابع عام، حيث لا توضح مراحل المراقبة وأهم مخرجاتها كما أنها لا تحدد معايير لتقييم الانحرافات المكتشفة.

4. التحقيقات

← ضرورة إضفاء الرسمية على المساطر المعمول بها

لا يتم استيفاء بعض العناصر الأساسية المتعلقة بعملية التحقيق، ويتعلق الأمر أساسا بعدم تقديم تقرير التحقيق وعدم تحرير محضر جلسة الاستماع وغياب سجل تتبع آجال إرسال ملفات التحقيق إلى المجلس التأديبي وتبليغ الاستدعاء لحضور جلسات الاستماع، وذلك على الرغم من أن القانون رقم 43.12 سالف الذكر يحدد آجالا لهذه الإجراءات.

بخصوص هذه النقطة، أوضحت الهيئة أنه تم، منذ إعادة تنظيم الهيئة سنة 2018، وضع مساطر داخلية إضافية قصد تعزيز القواعد الشكلية مثل تلك المتعلقة بقرارات فتح وإغلاق التحقيقات.

← سير التحقيقات في حاجة إلى التحسين

تتسم أعمال البحث والتقصي والتحقيقات المنجزة بالمحدودية، حيث إن بعض التحقيقات تحفظ بسرعة دون الأخذ بالاعتبار العديد من الوقائع التي كانت أساس فتح التحقيق. كما أن شروط إغلاق التحقيق ومعاييرها وكذا قرار عدم إرساله إلى المجلس التأديبي غير واضحة. فقد تم حفظ بعض ملفات التحقيق على الرغم من أن مقتضيات المادة 18 من القانون رقم 43.12 تنص على أن رئيس الهيئة المغربية لسوق الرساميل (...) يرفع إلى السلطة القضائية المختصة، بعد استطلاع رأي المجلس التأديبي، كل الوقائع التي عوينت من طرف الهيئة المغربية لسوق الرساميل والتي تشكل مخالفات لهذا القانون أو للنصوص التشريعية (...).

5. العقوبات

◀ عدم البت في الجرح المتعلقة بالبورصة مما أدى إلى تقادمها

على إثر نشر النظام العام للهيئة المغربية لسوق الرساميل في مايو 2017، تم تفعيل مقتضيات القانون رقم 43.12 ومعها تفعيل المجلس التأديبي.

وهكذا، وبالنسبة لسنتي 2016 و2017 (إلى غاية شهر مايو 2017) التي لم يكن خلالهما المجلس التأديبي مفعلا، قام المجلس الإداري للهيئة، عوضا عن المجلس التأديبي، بفحص ملفات التحقيق والبت في مسألة إحالة الوقائع التي يمكن أن تصنف كمخالفات جنائية على القضاء. وتبين من خلال دراسة أعمال المجلس الإداري خلال الفترة المذكورة أن السلطة العقابية المخولة للهيئة المغربية لسوق الرساميل لم يتم تفعيلها بشكل كافٍ، إذ لم يتم اتخاذ أي تدبير تصحيحي خلال هذه الفترة ولم يتم تحريك أي مسطرة إحالة. كما أن المجلس الإداري للهيئة في اجتماعه المنعقد بتاريخ 10 مارس 2016، الذي تسلم خلاله الملفات المعروضة على آخر اجتماع للمجلس الإداري لمجلس القيم المنقولة، لم يبت في القضايا العالقة مما أدى إلى تقادم مجموعة من الجرح المتعلقة بالبورصة.

◀ الحاجة إلى ملاءمة السقف المحدد للعقوبات المالية

ينص القانون رقم 43.12 على أن مبلغ العقوبة المالية، التي يمكن أن يصدرها رئيس الهيئة المغربية لسوق الرساميل في حالة الإخلالات، لا يمكن أن يتجاوز 200.000 درهم لكل قرار، باستثناء الحالة الخاصة المتعلقة بتحقيق أرباح والتي قد تصل العقوبة بشأنها إلى خمسة أضعاف هذه الأرباح. وهكذا، فإن هذا السقف (200.000 درهم) لا يشكل أداة ردع كافية، بالنظر إلى حجم الأنشطة ومبالغ المعاملات المتداولة في أسواق الرساميل.

وقد أوضحت الهيئة أن هذه الأسقف ستكون موضوع تحليل في إطار التعديل القانوني المقبل.

◀ ضرورة اعتماد أساس قانوني بشأن بعض الإخلالات

لقد تم رصد بعض الإخلالات التي لم يتمكن المجلس التأديبي من اقتراح العقوبة الملائمة بشأنها بسبب غياب الأساس القانوني المناسب. ومن أكثر الأمثلة تكرارا بهذا الخصوص، تلك المتعلقة بعمليات إعادة الشراء وإقراض السندات، والتي لا ترتب النصوص القانونية المتعلقة بها عقوبات في حالة عدم احترام مقتضياتها. وينطبق الشيء نفسه على القواعد التي يسنها نظام الوديع المركزي، والتي لا يترتب عن مخالفتها أي عقوبة.

وتجدر الإشارة إلى أن الإخلالات المتعلقة بهذه المقتضيات صدرت بشأنها عقوبات في إطار النظام العام لمجلس القيم المنقولة سابقا دون اعتماد مقتضيات مماثلة من حيث العقوبة في النظام العام للهيئة المغربية لسوق الرساميل التي حلت محله.

أوضحت الهيئة على أنه تم إدراج مقتضيات متعلقة بالعقوبات عبر تعديل القانون المتعلق بإقراض السندات، على أن يتم إدراج مقتضيات أخرى لاحقا لا سيما عبر مشروع تعديل القانون المتعلق بالهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة.

تأسيسا على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الهيئة المغربية لسوق الرساميل بما يلي:

- تعزيز المراقبة بعين المكان وتأطير مسلسلها من أجل إصدار التقارير وإنجاز الإجراءات المترتبة عنها في الوقت المناسب؛
- تطوير التتبع والمراقبة البعدية للتراخيص والاعتمادات.

ثانياً. على مستوى الحكامة والأنشطة الداعمة

1. الحكامة والتنظيم

◀ الحاجة إلى تأطير عمليات التعيين بالنسبة للأعضاء المستقلين في المجلس الإداري للهيئة وأعضاء المجلس التأديبي

ينص القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل، ولا سيما المادتان 15 و19 منه، وكذا النصوص التنظيمية ذات الصلة، على أن أعضاء مجلس الإدارة وأعضاء المجلس التأديبي يعينون من قبل الوزير المكلف بالمالية، كما تحدد هذه المقتضيات المعايير المعتمدة وهي الكفاءة والنزاهة والاستقلالية طبقاً للمعايير الدولية. غير أن عملية التعيين هاته تظل غير مؤطرة بالشكل الكافي، حيث إن المقتضيات القانونية سالفه الذكر تتضمن معايير ذات طابع عام يتعين إتمامها بتأطير مناسب لهذه العملية.

◀ تنظيم لا يتيح التنسيق الكافي بين البنيات الإدارية للهيئة

إن الهيكل التنظيمي الذي اعتمده الهيئة، في سنة 2018، لا يتيح تنسيقاً كافياً وتبادلاً للمعلومات بين أجهزة الهيئة بشأن الأنشطة المرتبطة بمهامها. وهكذا، فإن بعض المعلومات المتوفرة لدى بعض البنيات الإدارية لا يتم تقاسمها مع بنيات أخرى يمكن أن تفيدها في تنفيذ أمثل لأنشطتها. بالإضافة إلى ذلك، تم إحداث بنيات جديدة دون موافقة المجلس الإداري للهيئة (مثل قسم التواصل والعلاقات الدولية) وكذا التأخر في شغل بعض مناصب المسؤولية (مثل رئيس قسم تطوير الموارد البشرية ورئيس قسم هيئات التوظيف الجماعي للرأسمال (OPCC) ورئيس قسم هيئات التوظيف الجماعي العقاري (OPCI)) التي تظل شاغرة لفترات تتراوح بين سنة وثلاث سنوات، مما قد يؤثر على السير العادي لأنشطة الهيئة.

2. الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي

◀ الحاجة إلى تطوير نظام الرقابة الداخلية

ظل نظام الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر محدوداً لفترة طويلة، ويرجع ذلك أساساً إلى عدم نشر خريطة المخاطر وعدم تحيينها من جهة، والتخلي عن نظام إدارة الجودة (QMS)، في سنة 2015، من جهة أخرى.

بالإضافة إلى ذلك، وخلال سنة 2019، تم إطلاق عملية لتطوير نظام الرقابة الداخلية للهيئة مستوحى من المعايير الدولية في هذا المجال؛ بيد أن هذه العملية لم تحظ سوى باهتمام محدود نسبياً سواء من لدن المجلس الإداري للهيئة على مستوى الإشراف أو من طرف لجنة المخاطر والرقابة الداخلية على مستوى القيادة.

غير أن مصادقة المجلس الإداري في 2 يونيو 2021 على ميثاق للرقابة الداخلية والذي يتضمن تحديد المبادئ والإطار التنظيمي وكذلك التدابير الدنيا لسير نظام الرقابة الداخلية بالهيئة، من شأنه أن يساهم في تطوير نظام يستجيب للمعايير الدولية.

◀ أنشطة محدودة في مجال التدقيق الداخلي

لا تعتمد أعمال التدقيق الداخلي للهيئة مقارنة قائمة على أساس المخاطر، إذ تتجه أساساً نحو مهام رقابة الالتزام المتعلقة بتدقيق مطابقة وشرعية أعمال الأجهزة (المجلس الإداري والمجلس التأديبي) وبعض الأنشطة الجارية الأخرى كمرقبة احترام القواعد الأخلاقية وتدقيق الصفقات.

3. النظم المعلوماتية

◀ مخطط مديري طموح مقابل وتيرة تنفيذ بطيئة

تتسم وتيرة تنفيذ المخطط المديري لأنظمة المعلومات (SDSI) بالبطء. وقد تم وضع هذا المخطط في سنة 2018 ليغطي الفترة 2019-2022، حيث تضمن 36 مشروعاً لم يتم، إلى غاية 30 يونيو 2022، استكمال سوى 56% منها، فيما تعرف مشاريع أخرى ذات طابع استعجالي تأخراً في التنفيذ،

مثل مشروع SESAM – المرحلة الأولى والمرجع الوثائقي الداخلي ومشروع GED/BPM، والتطبيق المعلوماتي MDM، وكذا ERP، إلخ، مما أثر على تحقيق الأهداف المحددة له. كما أن تأخر تنفيذ مشروع التطبيق المعلوماتي "SESAM" الذي كان مبرمجا بين 2017 و2020 والموجه إلى دعم المهن الرئيسية للهيئة، قد ساهم في تأخير بلوغ الهيئة أهدافها المتعلقة بالتطوير المهني لوظائفها.

أوضحت الهيئة أنه تم إنجاز المرحلة 1 من مشروع SESAM سنة 2021، على أن يتم إنجاز مراحل أخرى لإتمام المشروع برمته. أما بالنسبة للمشاريع الأخرى المذكورة، فقد تم إنجازها أو سيتم إنجازها إلى غاية نهاية هذه السنة، باستثناء مشروع إدارة المستندات الإلكترونية (GED) والذي سيُطلق خلال الربع الأخير من سنة 2022.

← تتبع وترتيب الأولويات غير كافيين

أدى العدد المهم من المشاريع التي تتطلب تعبئة الموارد المرتبطة بمهن الهيئة ونظم معلوماتها وكذا مخاطر التنفيذ المرتبطة بها إلى عدم تمكنها من ترتيب الأولويات ضمن هذه المشاريع بهدف اختيار أهمها وضمان تنفيذها.

وفي سنة 2019، تم إحداث لجنة خاصة تعنى بترتيب الأولويات، لكن الوضع لم يتحسن على الرغم من التوصيات التي وجهتها هذه اللجنة إلى المجلس الإداري للهيئة بهذا الشأن.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الهيئة المغربية لسوق الرساميل بما يلي:

- تحديد وتأطير عملية انتقاء الأعضاء المعينين بصفة شخصية في المجلس الإداري وأعضاء المجلس التأديبي مع تعزيز تشكيلة هذا الأخير؛
 - تحسين التنسيق بين مختلف بنيات الهيئة بهدف استخدام أمثل للمعلومات المتاحة لها، بالارتكاز أساسا على نظام معلوماتي يحقق هذه الغاية؛
 - العمل على تطوير نظام الرقابة الداخلية للاستجابة أكثر للمعايير الدولية في هذا المجال؛
 - توسيع مجال التدقيق الداخلي، على المستوى العملي، ليشمل مختلف أنشطة الهيئة زيادة على مهام مراقبة الملاءمة التي يقوم بها وذلك بناءً على تحليل المخاطر المرتبطة بهذه الأنشطة؛
 - تسريع تنفيذ المشاريع المتعلقة بنظم المعلومات من خلال إعطاء الأولوية للنظم الأكثر دعما للأنشطة الرئيسية للهيئة.
- بالإضافة إلى ذلك، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي الهيئة المغربية لسوق الرساميل بما يلي:
- تسريع اعتماد مجموعة المراجع المتكونة من مساطر رسمية ومعدلة بانتظام ودلائل عملية مختصة تغطي جميع العمليات المتعلقة بأعمال الهيئة، لا سيما الاعتمادات والتراخيص والمراقبة والتحقيقات والعقوبات؛
 - تحسين عمليات توثيق أنشطة الهيئة وتتبعها بما يسمح بالتوحيد والرقابة والمراجعة؛
 - تطوير تدبير المخاطر من خلال وضع خرائط للمخاطر والعمل على تحيينها بانتظام بهدف ترشيد أمثل لأنشطة الهيئة.

قطاع الصحة

يعتبر تطوير المنظومة الصحية ببلادنا أولوية رئيسية، تجسدت من خلال إطلاق ورش مجتمعي كبير يهدف إلى تعميم الحماية الاجتماعية.

ومن أهم محاور هذا الورش المهيكلة تنمية الموارد البشرية لقطاع الصحة، والتي تشكل الركيزة الأساسية لتطوير العرض الصحي وتجويد الخدمات المقدمة في هذا الإطار والاستجابة، بالتالي، لحاجيات المواطنين.

وفي سياق سعيها لتحسين هذه المنظومة وتوفير الخدمات العلاجية للمواطنين بالجودة المطلوبة، أطلقت السلطات الحكومية المعنية، منذ عدة سنوات، مجموعة من البرامج الوطنية التي تستهدف الوقاية من مجموعة من الأمراض المزمنة، ومن بينها تلك المرتبطة بارتفاع ضغط الدم باعتباره أحد الأمراض الأكثر انتشاراً خاصة لدى بعض الفئات العمرية.

وترتبط نجاعة المنظومة الصحية باعتماد مجموعة من التدابير والإجراءات، وفي مقدمتها إرساء نظام فعال للمراقبة الصحية والإنذار المبكر والذي يمكن، وفي الوقت المناسب، من رصد المخاطر الصحية وتتبع مؤشرات الأمراض ذات الأولوية، تقادياً لكل انعكاسات غير محمودة على صحة الأفراد. وقد أظهرت الأزمة الصحية الأخيرة الحاجة الملحة لتطوير هذا النظام كآلية استباقية تتيح رصد المخاطر وتطويقها بفعالية ونجاعة واتخاذ الإجراءات القمينة بحماية صحة المواطنين.

ويكتسي النهوض بقطاع الصناعة الدوائية ببلادنا، باعتباره قطاعاً حيوياً واستراتيجياً، أهمية كبرى ضمن المنظومة الصحية من أجل توفير أدوية ذات جودة وبأثمان تسهل الولوج إليها في إطار التجسيد الفعلي للحق في الصحة لكافة المواطنين.

وعطفاً على ما سبق، فقد أنجز المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2021، أربع مهمات رقابية ذات صلة بقطاع الصحة، تناولت الجوانب التالية:

- الموارد البشرية بوزارة الصحة؛
- منظومة الأدوية: عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية؛
- البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم؛
- نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع.

الموارد البشرية لوزارة الصحة: تفاوتات ترابية واختلافات على مستوى تغطية الساكنة

تشكل الموارد البشرية الصحية أساس أي منظومة صحية والمحرك الرئيسي لنجاحها وتطويرها وإصلاحها. وقد حددت منظمة الصحة العالمية عتبة كثافة العاملين الصحيين في 4,45 عاملا صحيا لكل ألف نسمة، وذلك لتوفير تغطية ملائمة للساكنة فيما يخص العلاجات الأساسية، لا سيما منها الضرورية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويبقى مستوى التغطية في المغرب منخفضا مقارنة بهذه العتبة، حيث لا يتجاوز معدل التغطية 1,64 عاملا صحيا لكل ألف نسمة، مع وجود تباينات بين مختلف الجهات.

ويشكل مهنيو الصحة التابعون للوزارة المكلفة بالصحة مكوناً أساسيا في منظومة العلاجات الوطنية وإحدى الرافعات لتحقيق تغطية جيدة للسكان. ففي سنة 2021، بلغ عدد موظفي الوزارة 53.478 موظفاً، من بينهم 49.612 موظفا في وضعية القيام بالوظيفة في مختلف الهياكل التابعة للوزارة، موزعة بين 9.422 إطارا طبيا و30.199 إطارا ممرضا و9.991 إطارا إداريا وتقنيا.

وقد تم تحقيق إنجازات مهمة، خلال العقد الماضي، فيما يخص تطوير عرض العلاجات الصحية لضمان ولوج الساكنة للرعاية الصحية سواء على مستوى البنيات التحتية أو التغطية الصحية، وذلك من خلال إنشاء مرافق صحية جديدة وتعميم التغطية الصحية. غير أن تحقيق هذه الدينامية يستدعي توفير الأطر الطبية والتمريضية الضرورية من حيث العدد وملاءمتها مع احتياجات الساكنة، بالإضافة إلى إدارتها بشكل يمكن من توقع تطوراتها المستقبلية.

وفي هذا الصدد، أفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أن تحقيق هذه الدينامية يتم في حدود الإمكانيات المتوفرة من المناصب المالية المتاحة، والخريجين المتوفرين في سوق الشغل، وبتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية ذات الصلة.

وتهدف مهمة المراقبة التي أنجزها المجلس الأعلى للحسابات التأكيد من أن الوضعية الراهنة للأطر الصحية للوزارة تمكن من الاستجابة بشكل فعال للاحتياجات الحالية والمستقبلية للساكنة. وقد شملت المهمة الفترة الممتدة ما بين سنتي 2010 و2021.

أولا. لمحة عامة عن كثافة العاملين الصحيين على المستوى الوطني

← تطور طفيف نحو تحسين كثافة العاملين الصحيين

انتقل عدد الأطباء على المستوى الوطني من 19.444 طبيا، موزعة بين 11.510 طبيا في القطاع العام و7.934 طبيا في القطاع الخاص، سنة 2011، إلى 25.575 طبيا، موزعة بين 11.953 طبيا في القطاع العام و13.622 طبيا في القطاع الخاص، سنة 2020. أما فيما يخص الممرضين وتقنيي الصحة (في القطاع العام) فقد انتقل عددهم من 29.025 إلى 33.837 ممرضا وتقني صحة خلال نفس الفترة.

وبذلك، لم تشهد كثافة العاملين الصحيين لكل 10.000 نسمة تحسنا ملحوظا خلال العقد الماضي، حيث ارتفع المعدل من 15,1 سنة 2011 إلى 16,4 سنة 2020، بزيادة طفيفة قدرها 1,3 نقطة (9%+). ويرجع هذا التطور بشكل رئيسي إلى زيادة كثافة الأطباء التي ارتفعت من 6,1 إلى 7,1 خلال نفس الفترة، نظرا لارتفاع كثافة أطباء القطاع الخاص من 2,5 إلى 3,8 وعلى عكس ذلك، تراجعت كثافة أطباء القطاع العام من 3,6 إلى 3,3 خلال نفس الفترة.

وقد عزت الوزارة تراجع كثافة أطباء القطاع العام لعدم جاذبية القطاع خصوصا بالنسبة للأطباء العاملين.

← ضرورة التخفيف من الفوارق الجهوية

رغم التطور الطفيف الذي عرفته كثافة العاملين الصحيين على المستوى الوطني، خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2020، فإن هذا التحسن لم يسجل بشكل متكافئ بين مختلف الجهات. إذ شهدت هذه

الكثافة زيادة واضحة في بعض الجهات، مثل جهة كلميم واد نون (79%+) وجهة الداخلة واد الذهب (158%+)، وذلك نتيجة لمجهودات وزارة الصحة من أجل توسيع العرض الصحي. لكن بالمقابل، عرفت هذه الكثافة انخفاضا في بعض الجهات كما هو الحال بالنسبة لجهة الرباط سلا القنيطرة (7%-) وجهة بني ملال خنيفرة (3%-).

ويتأكد هذا الوضع، بشكل أكبر، من خلال مقارنة تطور كثافة العاملين الصحيين على مستوى الجهات بالمعدل الوطني. حيث عرفت بعض الجهات تطورا ملحوظا تجاوز المعدل الوطني، في حين تراجعت هذه الكثافة في جهات أخرى. ويتعلق الأمر بالخصوص بجهة بني ملال-خنيفرة التي عرفت سنة 2020 كثافة بلغت 11,9 عاملا صحيا لكل 10.000 نسمة، في حين أن المعدل الوطني بلغ 16,4، أي بفارق 4,5 نقاط، بينما لم يتجاوز هذا الفارق 2,7 نقاطا سنة 2011.

ثانيا. توزيع العاملين الصحيين لوزارة الصحة

يستلزم توزيع الأطر الطبية والتمريضية وضع معايير محددة، حسب سلة العلاجات لكل مؤسسة صحية وفق مستواها المرجعي فيما يخص تنظيم عرض العلاجات والخريطة الصحية والمخططات الجهوية لعرض العلاجات (كما نص عليه المرسوم رقم 2.14.562 بتطبيق القانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات). وفي غياب هذه المعايير، يصعب تحديد مستوى التوافق بين أعداد الأطر المتوفرة، والاحتياجات الصحية للسكان وكذا احتياجات المؤسسات الصحية. ومع ذلك، فإن تحليل توزيع هذه الأطر، حسب شبكات العرض الصحي وحسب المجال وحسب المؤسسات الصحية، أبان على أن توزيعها لا يعتمد على معايير موضوعية. وقد أدى هذا الوضع إلى ظهور تفاوتات ترابية، وتباينات على مستوى تغطية السكان، فضلا عن ضعف الملاءمة بين البنيات التحتية والموارد البشرية المخصصة لها. ويضاف إلى ذلك ضعف في تدبير هذه الموارد البشرية والتي تعاني أساسا من الخصائص.

← الحاجة إلى تقليص التفاوت على مستوى التوزيع الجغرافي للأطر الطبية

في سنة 2020، ومقارنة بمتوسط 2,62 على الصعيد الوطني، تفاوتت كثافة الأطباء التابعين لوزارة الصحة لكل 10.000 نسمة حسب الجهات بين 1,97 في جهة مراكش آسفي و4,48 في جهة كلميم واد نون.

وبالاقتصار على شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية، تبلغ كثافة الأطباء، لكل 10.000 نسمة، 0,81 في المجال القروي مقابل 0,74 في المجال الحضري. وتجدر الإشارة إلى وجود تفاوتات في بعض الجهات بين المجالين، كما هو الحال في جهة الداخلة - واد الذهب، وجهة درعة - تافيلالت، وجهة مراكش - آسفي التي تسجل أدنى المستويات من حيث تغطية سكان المجال القروي بمعدلات كثافة تبلغ على التوالي 0,37 و0,43 و0,59.

وأخذا بعين الاعتبار أطباء الشبكة الاستشفائية، وعلمنا أن المستشفيات تتواجد بالمجال الحضري، فإن التفاوت في توزيع الموارد البشرية الطبية يزداد حدة، إذ تصل هذه الكثافة في المجال الحضري إلى 2,71، أي أكثر بثلاث مرات من المجال القروي. ويتجلى هذا التفاوت في أن 88,5% من أطباء وزارة الصحة يغطون 63,4% من السكان بالمجال الحضري، بينما 36,6% من السكان بالمجال القروي يحظون بتغطية 11,5% فقط من أطباء الوزارة.

ولم تتم ترجمة التوجه الاستراتيجي للوزارة، نحو تعزيز تغطية المراكز الصحية بالمجال القروي بالأطر الطبية، بشكل ملموس على أرض الواقع من حيث معدل التأطير الطبي. فمن بين 2.126 مركزا صحيا من المستويين الأول والثاني، يتواجد 1.279 مركزا في المجال القروي (أي 60%) يشغل بها 41% من أطباء شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية، وذلك بمعدل إشراف طبي يقل عن طبيب واحد لكل مركز. بينما تتوفر المراكز الصحية الحضرية، التي تمثل 40% من مجموع مراكز هذه الشبكة، على 59% من الموارد الطبية بمعدل إشراف طبي يبلغ 2,49.

← ضرورة تحسين توزيع الأطر الطبية حسب شبكات العلاجات

تعتمد فعالية نظام عرض العلاجات على تركيبة الأطر الطبية وتوزيعها بين المؤسسات الصحية. ومن أجل تحليل هذه العناصر تم التطرق إلى تركيبة الأطر الطبية بوزارة الصحة وتوزيعها حسب شبكات العلاجات. ويمثل الأطباء المتخصصون 50,3% والأطباء العامون 45,6% من إجمالي الأطر الطبية بوزارة الصحة، بينما يمثل أطباء الأسنان والصيدلة 2,4% و1,7% على التوالي.

وفي غياب دراسات وبائية تحدد الحاجيات العلاجية، يصعب تحليل تركيبة الأطر الطبية، وبالتالي تم الاعتماد على تصنيف التخصصات (ذات الأولوية وغير ذات الأولوية) بناء على عرض العلاجات للمؤسسات الاستشفائية، وذلك وفق مستوياتها المرجعية. وتشكل التخصصات غير ذات الأولوية المكون الأكبر لتركيبية المتخصصين الطبيين وذلك بنسبة 61,5% (2.911 طبيبا متخصصا) في حين أن الاختصاصات ذات الأولوية تشكل نسبة 38,50% فقط (1.825 طبيبا متخصصا).

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالصحة أن ثلاثة تخصصات طبية (الطب الرياضي، طب الشغل، والطب الجماعتي) تم اعتبارها اختصاصات غير ذات أولوية وأنها تمثل 45,52% من أصل 2.911 طبيبا متخصصا غير ذي أولوية. وأضافت أن هذه الفئة من الأطباء في هذه التخصصات الثلاثة يزاولون مهام أطباء عامين بالمراكز الاستشفائية التابعة لها.

وفيما يتعلق بتوزيع الأطر الطبية حسب شبكات العلاجات، يشكل الأطباء الممارسون في المستشفيات ما يقارب 51,85% مقابل 31,60% على مستوى شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية و16,55% على مستوى الهياكل الأخرى من إجمالي عدد الأطباء. ومن شأن هذه التركيبة أن تشكل عائقا أمام تنزيل مخطط تنظيمي فعال لعرض العلاجات الصحية يستند على قنوات الرعاية الصحية، على اعتبار أن مؤسسات الرعاية الصحية الأولية تشكل البوابة الرئيسية لولوج المنظومة الصحية، كما هو منصوص عليه في المادة 7 من المرسوم رقم 2.14.562 المتعلق بالمنظومة الصحية وعرض العلاجات.

← تحقيق التوافق بين الموارد الطبية والبنيات التحتية لعرض العلاجات

بشكل عام، تم الوقوف على غياب علاقة توافقية بين الموارد البشرية الطبية والبنيات التحتية، فعلى سبيل المثال:

- يبلغ متوسط عدد الأسرة لكل طبيب 5,17 سريرا. وتتوفر خمس جهات على نسبة أعلى من المتوسط (كجهتي الرباط سلا القنيطرة (7,45) ومراكش آسفي (7,1)). أما على مستوى الجهات الجنوبية، فتتراوح هذه النسبة بين 3,62 في جهة العيون الساقية الحمراء و1,29 في جهة الداخلة وادي الذهب. وتظل الجهات الأخرى في مستويات قريبة من المتوسط الوطني؛
- يبلغ متوسط عدد الجراحين 3 أطباء جراحين لكل غرفة عمليات. وتتواجد جميع الجهات في مستويات قريبة من المتوسط الوطني، باستثناء جهات كلميم واد نون والداخلة وادي الذهب والعيون الساقية الحمراء، حيث تتراوح هذه النسبة بين 4 و5 جراحين لكل غرفة عمليات. وتوجد أقل المعدلات بجهة درعة تافيلالت والجهة الشرقية، وذلك بنسبة جراحين اثنين لكل غرفة عمليات؛
- يبلغ متوسط عدد أطباء التخدير والإنعاش 6 أطباء لكل سرير عناية مركزة. وتفتقر جهة طنجة تطوان الحسيمة بشكل ملحوظ لهذه الفئة من الأطباء (طبيب تخدير واحد لكل 11 سرير عناية مركزة).

← ضرورة ترشيد تدبير الموارد البشرية الطبية المتاحة

في سياق يتسم بنقص الموارد البشرية الطبية التي تميز جل المؤسسات الصحية، فإن ترشيد إدارة الموارد البشرية يستدعي أساسا تدبيرا ناجعا للموارد البشرية المتاحة. إلا أنه تم الوقوف على مجموعة من الملاحظات في هذا الصدد ومن ضمنها ما يلي:

- عدم توفر بعض المستشفيات على التخصصات المنصوص عليها في المرسوم رقم 2.14.562 المتعلق بالمنظومة الصحية وعرض العلاجات، نظرا لغياب أطباء في هذه الاختصاصات أو عدم كفاية عددهم، الأمر الذي يجعل من الصعب ضمان مداومة العلاجات؛

- تعيين أطباء متخصصين في مؤسسات استشفائية لا تتوافق طبيعة اختصاصاتهم مع سلة العلاجات الخاصة بها كما هو منصوص عليه في الإطار التنظيمي. ويتعلق الأمر بـ 153 طبيبا اختصاصياً في مستشفيات القرب و648 في المستشفيات الإقليمية و179 في المستشفيات الجهوية.

وقد أوضحت الوزارة المكلفة بالصحة أن تعيين الأطباء الاختصاصيين يتم وفق المرسوم 2.14.562 (خصوصا المرفق رقم 1 الذي يحدد سلة العلاجات حسب مستوى العلاج)، وأن التعيين يتم بالمراكز الاستشفائية باستثناء بعض التخصصات الطبية (مثل طب الأطفال، والأمراض الجلدية) التي تتواجد أيضا بالمراكز الصحية وذلك لأسباب تنظيمية، تهدف إلى تخفيف العبء على المراكز الاستشفائية. وأضافت أن تواجدها بعض الاختصاصات من المستوى الجهوي بالمراكز الاستشفائية الإقليمية راجع إلى أنها كانت تعتبر مراكز استشفائية جهوية قبل التقسيم الترابي الجهوي لسنة 2015.

- تعيين أطباء متخصصين في مراكز صحية من المفترض أن تكون، حسب النصوص التنظيمية، تحت إشراف طبيب عام. ويتعلق الأمر بما مجموعه 765 طبيبا متخصصا في مختلف التخصصات؛

- وجود عدد مهم من الأطباء في وضعية إلحاق أو الوضع رهن الإشارة لدى مؤسسات أخرى (524 طبيبا دون احتساب الأطباء الممارسين في المستشفيات الجامعية) وأطباء معينين في مهام إدارية في الإدارة المركزية أو المصالح الخارجية للوزارة (827 طبيبا).

← ضرورة ترشيد تدبير الموارد البشرية التمريضية

كما هو الحال بالنسبة للأطر الطبية، فقد سجل تباين في توزيع الممرضين وتقنيي الصحة نتج عنه تباين بين الجهات في تغطية السكان من قبل هذه الفئة من الأطر. فمقارنة بالمتوسط الوطني، والذي يبلغ 8,33 ممرضا وتقني صحة لكل 10.000 نسمة، تتراوح كثافة هذه الأطر بين 5,34 (أي ممرض وتقني صحة واحد لكل 1.873 نسمة) في جهة الدار البيضاء-سطات، و24,96 (أي ممرض وتقني صحة واحد لكل 401 نسمة) في جهة كلميم-وادي نون.

وعلى مستوى التوزيع المجالي، فقد سجل تمركز هذه الأطر في المجال الحضري. فمن إجمالي 30.199 ممرضا وتقني صحة، يوجد 24.477 (أي 81,1%)، في المجال الحضري، مقابل 5.722 فقط (أي 18,9%) في المجال القروي.

ومن جهة أخرى، سجل عدم التناسب بين الأطر التمريضية والبنيات التحتية لعرض العلاجات كما توضح ذلك الحالات التالية:

- يبلغ متوسط عدد الممرضين متعددي التخصصات ممرضا واحدا لكل 4 أسرة، وتتراوح هذه النسبة ما بين 1 و7 حسب الجهات. وتسجل جهتا الرباط سلا القنيطرة (ممرض واحد لكل 7 أسرة) والدار البيضاء سطات (ممرض واحد لكل 6 أسرة) أدنى المستويات من حيث هذه النسبة. وبالمقابل، تتوفر الجهات الجنوبية على نسب عالية تتراوح بين ممرض واحد لكل سريرين وممرض واحد لكل سرير. وتبقى الجهات الأخرى في مستويات قريبة من المتوسط الوطني؛

- يبلغ متوسط عدد ممرضي التخدير والإنعاش 4 ممرضين لكل غرفة عمليات، مع وجود تفاوتات طفيفة نسبياً بين الجهات. وتصبح هذه التفاوتات أكثر حدة عند احتساب هذا المتوسط بالنسبة لعدد أطباء التخدير والإنعاش، وهذا راجع بالأساس إلى ضعف وسوء توزيع هذه الفئة على مستوى الجهات.

- يبلغ متوسط عدد تقنيي الأشعة 5 تقنيين لكل طبيب أشعة، مع وجود تفاوتات طفيفة بين الجهات (باستثناء جهة كلميم واد نون التي تتوفر على نسبة 8 تقنيين لكل طبيب أشعة). وتصبح هذه التفاوتات أكثر حدة عند احتساب هذا المتوسط بالنسبة لعدد غرف الأشعة، إذ تتراوح هذه النسبة بين 1 و15 تقنيا لكل غرفة أشعة.

بالإضافة إلى ذلك، سجل ضعف في ترشيد تدبير الأطر التمريضية، حيث تم تعيين عدد مهم (1.646) ممرضا وتقني صحة، أي أكثر من 5% من مجموع هذه الأطر) للقيام بمهام إدارية. كما تم تعيين مجموعة من تقنيي الصحة والتقنيين في الترويض وإعادة التأهيل في تخصصات أخرى على مستوى مراكز صحية.

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالصحة أن بعض التخصصات من الأطر الصحية وتقنيي الصحة هي تخصصات إدارية محضة مثل تقنيي الإحصاء الصحي.

ثالثا. خصائص تطور الموارد البشرية الصحية

أدى نقص الإلمام بدينامية التغييرات التي تعرفها الموارد البشرية الصحية إلى تطورها، خلال الفترة الممتدة ما بين 2011 و2021، في اتجاهات لا تساعد على تمتيتها وتقليل الفوارق على عدة مستويات. فعلى الرغم من تزايد أعدادها بشكل عام، فإن ذلك لا يتيح تغطية فعالة لاحتياجات السكان. إذ يلاحظ تعزيز للتخصصات غير ذات الأولوية، وتعزيز عرض للعلاجات لا يخدم تدعيم علاجات القرب. يضاف إلى ذلك، أن الآليات الكفيلة بإعادة توزيع الموارد البشرية بشكل متوازن لا يتم تفعيلها بشكل مناسب مما يزيد من حدة التفاوتات.

← تطور غير متناسب لعدد الأطباء مقارنة بنمو السكان

عرف عدد الأطباء التابعين للوزارة زيادة طفيفة، منذ سنة 2011، إذ انتقل من 8.283 إلى 9.422 طبيبا في سنة 2021، بمتوسط معدل نمو سنوي يقارب 1%، علما أن معدل الزيادة في عدد السكان هو 1,1% خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020 وفقا لمعطيات المندوبية السامية للتخطيط. ويبقى هذا التطور لعدد الأطباء غير كاف لتحسين التغطية الطبية للسكان بالنظر للعجز الكبير في أعداد الأطباء المتراكم على مر السنين. وبالتالي، فإذا استمر تطور النمو الديمغرافي والأطر الطبية للوزارة على نفس المنحى، فقد يزيد ذلك من حدة العجز التراكمي لأعداد الأطباء مما يشكل عائقا أمام تعزيز التغطية الطبية للسكان.

← تطور أعداد الأطر الطبية في اتجاه تعزيز التخصص مع غلبة التخصصات غير ذات الأولوية

عرفت أعداد الأطباء العامين والمتخصصين تطورا متباينا خلال الفترة الممتدة بين 2011 و2021. ففي الوقت الذي سجل عدد الأطباء المتخصصين نموا بمتوسط معدل سنوي بلغ 4,3%، عرف عدد الأطباء العامين تراجعاً بمعدل نمو سنوي بلغ (1,4%-). ومن جهة أخرى، فقد سجل تطور متزايد نحو تعزيز التخصصات غير ذات الأولوية، حيث عرف عدد الأطباء في هذه التخصصات زيادة ملحوظة مقارنةً بالمختصين في التخصصات ذات الأولوية. وعرفت حصة الأطباء ذوي التخصصات ذات الأولوية تناقصا مستمرا، إذ تراجع من 42% سنة 2011 إلى 38,5% سنة 2021، بينما سجلت حصة التخصصات غير ذات الأولوية تزايدا، حيث انتقلت من 58% إلى 61,5%.

ويعزى تراجع حصة التخصصات ذات الأولوية بالأساس إلى انخفاض حصة التخصصات الجراحية من 18,2% سنة 2011 إلى 14,4% سنة 2021، وخصوصا الجراحة العامة وأمراض النساء والتوليد وذلك منذ سنة 2014.

← منحى تطور أعداد الأطر الطبية لا يخدم علاجات القرب

اتخذ تطور عدد أطباء شبكة المستشفيات وشبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية مسارين مختلفين. ففي الوقت الذي ارتفع عدد الأطر الطبية في شبكة المستشفيات من 3.592 طبيبا سنة 2011 إلى

4.885 سنة 2021، انخفض عدد الأطباء في شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية من 3.361 طبيباً إلى 2.977 خلال نفس الفترة.

كما أن تطور عدد أطباء شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية لا يتوافق وتطور عدد المراكز الصحية لهذه الشبكة. ففي الوقت الذي سجلت فيه زيادة في عدد هذه المراكز، بفضل إنشاء مؤسسات جديدة حيث ارتفعت من 2.689 مركزاً صحياً سنة 2011 إلى 2.935 سنة 2020 (بما في ذلك 809 مستوصفاً قروياً)، عرف عدد الأطر الطبية لهذه الشبكة انخفاضاً مستمراً خلال نفس الفترة حيث تراجع من 3.361 طبيباً سنة 2011 إلى 2.977 سنة 2021.

← منحنى تطور تدفق الموارد البشرية الطبية يكرس التفاوتات

يشكل التعيين وإعادة الانتشار آليتين مهمتين لتحقيق توزيع متوازن للموارد البشرية الطبية بين الجهات، غير أن تطور تدفق هذه الموارد أظهر توجهها نحو تمركزها في جهات معينة. فخلال الفترة الممتدة بين سنتي 2011 و2021، تمركزت تدفقاتها التراكمية في جهتي الدار البيضاء - سطات والرباط - سلا - القنيطرة بنسب 21% و14% على التوالي.

ونجمت هذه الوضعية عن اختلال التوازن في التدفقات المتعلقة بالتوظيف وتلك المتعلقة بالمغادرة (التقاعد، والوفيات، والاستقالات، وما إلى ذلك)، وكذا الحركية الانتقالية لهذه الأطر بين الجهات. وقد أدى تطور هذه التدفقات التراكمية خلال نفس الفترة إلى زيادة تمركز الموارد البشرية الطبية في جهات معينة مقارنة بأخرى، حيث سجلت بعض الجهات زيادة في أعداد الأطر الطبية مثل جهات الدار البيضاء - سطات (+529)، والرباط - سلا - القنيطرة (+475)، ومراكش - آسفي (+443)، وفاس - مكناس (+385)، بينما عرفت جهات أخرى تناقصاً في أعداد أطرها، كما هو الحال بالنسبة لجهات درعة - تافيلالت (-146)، والعيون - الساقية الحمراء (-114)، وكلميم - واد نون (-102).

← منحنى تنازلي لأعداد الممرضين متعددي التخصصات واتجاه نحو ضعف التأطير من طرف الأطباء

يشكل الممرضون متعددي التخصصات أساس العلاجات التمريضية في المؤسسات الصحية. وقد شهدت أعدادهم انخفاضاً في شبكتي العلاجات الطبية، وتحديدًا في شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية، إذ تراجع عددهم من 6.231 إلى 6.180 ممرضاً على مستوى شبكة المستشفيات ومن 7.061 إلى 6.568 ممرضاً على مستوى شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية.

بالإضافة إلى ذلك، عرف معدل تأطير الممرضين من طرف الأطباء تراجعاً، حيث انتقل من 2,89 ممرضاً لكل طبيب سنة 2011 إلى 3,21 سنة 2021. وانخفضت هذه النسبة بشكل أكبر على مستوى بعض التخصصات كما هو الشأن بالنسبة لفئة القابلات التي ارتفع معدل تأطيرها من 11,34 قابلة لكل طبيب توليد وأمراض نسائية سنة 2011 إلى 21,89 سنة 2021.

رابعا. الإسقاطات والتوقعات المتعلقة بالموارد البشرية الصحية

بشكل عام، وبالنظر إلى المنحنى الحالي لتطور كثافة العاملين الصحيين وتوقعات نمو الساكنة، فإن العجز في عدد الأطباء والممرضين وتقنيي الصحة سيستمر في التزايد في السنوات القادمة. وبناء على تنبؤات تدفق أعداد الخريجين من هذه الأطر، فإن تحقيق تغطية جيدة للسكان (4,45 عامل صحي لكل 1.000 نسمة كما حددته المنظمة العالمية للصحة) يبقى بعيد المنال. إذ أن الوصول لهذه العتبة مرهون بقدرة منظومة تكوين العاملين الصحيين على المحافظة على الوتيرة الحالية لأعداد الخريجين وضمان اندماجهم في المنظومة الصحية الوطنية.

علاوة على ذلك، فإن تطور أعداد العاملين الصحيين بالوزارة لا يساير تطور أعداد المؤسسات الصحية، مما نتج عنه زيادة في الحاجيات من هذه الأطر. كما أن وتيرة توظيف الأطباء على مستوى الوزارة وتوقعاتها المستقبلية مقارنة بتوقعات أعداد المغادرين، لا سيما المتقاعدين منهم، تشير إلى انخفاض مستمر في أعداد العاملين الصحيين خلال السنوات القادمة، وبالتالي، فإن استمرار الوتيرة الحالية للتوظيف لن يسمح بتغطية الحاجيات الناتجة عن توقعات المغادرين في أفق سنة 2028.

◀ ضرورة التخفيف من العجز في أعداد العاملين الصحيين

استند تقييم آفاق تطور أعداد العاملين الصحيين من لدن المجلس، على وضع نموذج لمختلف العوامل التي تؤثر على توافرها، وهي كالتالي: تطور كثافة العاملين الصحيين وتوقعات التزايد السكاني وتقديرات تدفق أعداد الخريجين من أطباء وممرضين وتقنيي الصحة. وقد اعتمد هذا النموذج على إسقاطات قائمة على الملاحظات المستقاة من تطور العوامل سالفة الذكر خلال الفترة السابقة (2011-2021) وعلى فرضية استمرار نفس المنحنيات على مدى السنوات القادمة. وعلى الرغم من أن هذه الإسقاطات لا تشكل تنبؤاً مؤكداً، فإنها تعتبر من بين السيناريوهات المحتملة بخصوص توافر العاملين الصحيين.

ويبين توزيع العجز بين فئتي الأطباء، من جهة، والممرضين وتقنيي الصحة، من جهة أخرى، اتجاهاً نحو تقادم العجز في عدد الأطباء الذي يرحح أن يرتفع من حوالي 47.000 طبيبا سنة 2023 إلى أزيد من 53.000 طبيبا في أفق 2035. بالمقابل، فمن المرجح أن يسجل انخفاض في عجز عدد الممرضين وتقنيي الصحة، والذي قد يتراجع من حوالي 56.000 ممرضاً وتقنيي صحة إلى 54.000 خلال نفس الأفق.

ويبقى تخفيف هذا العجز رهيناً بالقدرة على الرفع من وتيرة تكوين أطر طبية وتمريضية جديدة. فبناء على أعداد الطلاب المسجلين برسم سنة 2021، تشير التوقعات المستقبلية لخريجي كليات الطب إلى زيادة عددهم، من حوالي 1.548 طبيبا سنة 2022 إلى 1.958 في أفق 2028. كما تُظهر التوقعات أيضاً تطوراً كبيراً لخريجي المهن التمريضية الذين من المتوقع أن يزيد عددهم من 3.019 خريجا بحلول سنة 2023 إلى 5.840 في أفق 2027.

وانطلاقاً من فرضية الحفاظ على اتجاه منحنيات العوامل المحددة لتوفر العاملين الصحيين الملاحظة سلفاً، فإن هدف تغطية كاملة للسكان بالعاملين الصحيين لا يمكن بلوغه إلا على المدى الطويل (في أفق سنة 2035 تقريباً). كما تستوجب هذه التغطية تحقيق فرضية الحفاظ على كافة الخريجين من أطر طبية وتمريضية ضمن المنظومة الصحية الوطنية طيلة هذه المرحلة، مما يستدعي وضع آليات مناسبة للحد من ظاهرة هجرة الأطباء التي أصبحت أكثر حدة في السنوات الأخيرة.

◀ الحاجة إلى تقليص العجز في الأطر الطبية والتمريضية للوزارة

قامت الوزارة المكلفة بالصحة باحتساب تقديرات احتياجاتها من الأطباء والممرضين وتقنيي الصحة في سنتي 2016 و2020، على أساس ما يسمى "بمعايير الخريطة الصحية" التي وضعتها الوزارة مسبقاً والتي لم يتم اعتمادها رسمياً لحد الآن. وقد تبين تقادم الحاجيات الإجمالية من الأطر الصحية من 15.379 إلى 17.175، بزيادة 1.796 إطاراً صحياً.

ويرجع هذا الوضع إلى التطور المتباين لتوتيرة تزايد الموارد البشرية، لاسيما عدد الأطباء، وتوتيرة إنشاء البنيات التحتية. فمن المحتمل أن يزداد هذا الوضع تقاماً في المستقبل نتيجة الحاجة للموارد البشرية لتغطية حاجيات المستشفيات والمراكز الصحية قيد الإنشاء، وكذا أخذاً بعين الاعتبار للتوقعات المستقبلية لتطور عدد أطباء وممرضين وتقنيي الصحة للوزارة.

وفيما يخص الأطر الطبية، فقد عرفت عملية التوظيف منحى تنازلياً، بينما سجلت حالات المغادرة الدائمة (التقاعد بسبب السن، والاستقالة، والتخلي عن الوظيفة، وغيرها من العوامل الأخرى) منحى تصاعدياً خلال الفترة 2011 - 2020. وتجدر الإشارة إلى أن الإحالة على التقاعد والاستقالة شكلتا السببين الرئيسيين المحددين لعدد المغادرين. لكن، ومنذ سنة 2016، شهد عدد الاستقالات انخفاضاً كبيراً، وبالتوازي بدأت عمليات المغادرة المرتبطة بالتخلي عن الوظيفة تأخذ منحى تصاعدياً.

وعلى الرغم من أن تراكم عدد التوظيفات (5.102) فاق تراكم عدد المغادرين (3.052) خلال نفس الفترة، فإن التوقعات المستقبلية لهذين المتغيرين توضح أنهما يتخذان منحنيين مختلفين، منحى تنازلي بالنسبة للتوظيف ومنحى تصاعدي بالنسبة للمغادرين. وبذلك، فإذا حافظت عملية التوظيف على نفس وتيرة السنوات السابقة، تشير التوقعات إلى أنه اعتباراً من سنة 2028، ستكون حالات المغادرة

النهائية أعلى من التوظيفات. واعتباراً من هذه السنة، من المتوقع أن يشهد عدد أطباء الوزارة انخفاضاً مستمراً.

وفيما يتعلق بالمرضى وتقنيي الصحة، فقد لوحظ أن تطور التوظيف والمغادرة الدائمة يتخذان منحنيين متباينين، يتميزان بمنحى تصاعدي فيما يخص التوظيف ومنحى تنازلي فيما يخص المغادرة الدائمة. وبالتالي، إذا استمر الحفاظ على نفس وتيرة التوظيف مستقبلاً، فمن المتوقع أن يعرف عدد المرضى وتقنيي الصحة بالوزارة تزايداً مستمراً.

وقد أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أنها عملت، في إطار الرفع من أعداد الخريجين من المرضى وتقنيي الصحة، على الرفع من عدد خريجي المعاهد العليا للمهن التمريضية وتقنيي الصحة، كما تم أيضاً الرفع من عدد المناصب المالية المخصصة للأطباء المقيمين.

خامساً. سياسة تخطيط الموارد البشرية الصحية

أدى غياب سياسة حكومية حقيقية للموارد البشرية في قطاع الصحة ومحدودية الإجراءات الاستراتيجية للوزارة في هذا المجال، وكذا الإشكالات المتعلقة بالتخطيط، إلى ظهور نقائص بالغة التأثير على هذه الموارد. بالإضافة إلى ذلك، فإن ضعف التتبع والتحكم في المحددات التي تؤثر على توفر هذه الموارد (التكوين، والتوزيع، والهجرة، وما إلى ذلك) لا يساعد على تطوير حلول مناسبة وناجعة للإشكاليات المطروحة.

← سياسة حكومية متعددة القطاعات للموارد البشرية الصحية

على مدى عقود، ظل النقص في الأطر الطبية والتمريضية من أهم المعوقات التي عانى منها قطاع الصحة. ويشكل توفير الموارد البشرية الضرورية الحجر الأساس لأي سياسة حكومية في هذا القطاع. ومن المفروض أن تنبني هذه السياسة متعددة القطاعات، والتي تتجاوز نطاق تدخل الوزارة المكلفة بالصحة، على تقارب إجراءات مختلف القطاعات الحكومية الفاعلة من حيث التكوين والتخطيط وتدريب العاملين الصحيين.

وقد كانت مبادرة تكوين 3.300 طبيباً سنوياً في أفق سنة 2020، التي أطلقت سنة 2008، المبادرة الحكومية الوحيدة التي اتخذت في هذا الاتجاه، وكان الهدف منها رفع معدل تغطية الساكنة بالأطباء من 0,51 إلى طبيب واحد لكل 1.000 نسمة. إلا أن هذه المبادرة لم تتعد مرحلة الاتفاق بين مختلف القطاعات الحكومية المعنية، حيث لم يتجاوز متوسط عدد الأطباء المكونين 1.000 طبيباً سنوياً والذي بقي بعيداً عن الهدف المنشود.

أما فيما يتعلق بتكوين المرضى وتقنيي الصحة، وفي غياب سياسات حكومية تخصصها، فقد اتخذت الوزارة إجراءات هامة في إطار خططها الإستراتيجية، إما عن طريق إصلاح مسارات تكوين هذه الفئة أو زيادة عدد المتدربين أو تنويع التخصصات.

علاوة على ذلك، فإن الإشكاليات التي تعاني منها الموارد البشرية في قطاع الصحة تتعدى البعد الكمي وتنطوي على إكراهات أعمق، من قبيل التفاوتات الترايبية والمجالية، وجاذبية القطاع، وهجرة الموارد البشرية الصحية. إلا أنه لم يتم اتخاذ إجراءات أو تدابير حكومية ناجعة من شأنها أن تقدم حلاً لهذه الإكراهات.

← آليات اليقظة المعلوماتية لتتبع تطور العوامل المؤثرة على توفر الموارد البشرية

يستوجب وضع سياسة للموارد البشرية في قطاع الصحة جرد كافة المعطيات التي تتحكم في توفر هذه الموارد وكذا تتبع تطورها على المدى المتوسط والطويل، إذ يشكل ذلك الدعامة اللازمة من أجل بلورة سياسة حكومية ناجعة في هذا المجال. كما يعد التوفر على معطيات محينة وموثوقة، بالإضافة إلى حكمة ملائمة، من الركائز الأساسية لضمان يقظة معلوماتية فعالة، من شأنها تقييم النقائص الحالية والمستقبلية التي يتسم بها تدبير الموارد البشرية والصحية والمساهمة في تقديم حلول مناسبة لها. وفي هذا الصدد، توصي منظمة الصحة العالمية بضرورة التوفر على معطيات متعلقة بمجموعة

من المؤشرات مثل أعداد وكثافة العاملين الصحيين، وقدرة منظومة التكوين، وتدفقات القوى العاملة الصحية في سوق الشغل، والتوظيف والحركة الانتقالية، وتدفقات الهجرة، إلخ. وفي هذا الإطار، لا تتوفر الوزارة المكلفة بالصحة على آليات تسمح لنظامها المعلوماتي، من خلال مؤشرات مناسبة، برصد وتوفير معطيات حول هذه العناصر.

← آليات تخطيط الموارد البشرية الصحية

لا يستند تدبير الموارد البشرية، على مستوى الوزارة، إلى معايير موضوعية لتخصيص هذه الموارد للمؤسسات الصحية بناء على إطارها المرجعي. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة وضعت معايير غير رسمية بناءً على المبادئ التي حددها المرسوم التنفيذي للقانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات، إلا أنه لم يتم اعتمادها. ولا يأخذ هذا الإطار المرجعي بعين الاعتبار حجم أنشطة المؤسسات الصحية لضمان توزيع متوازن للعمل بين العاملين الصحيين، مما يحد من فعالية عملية تخطيط الموارد البشرية الصحية.

وقد ساهمت كل هذه العناصر في غياب تخطيط فعال للموارد البشرية قائم على تدبير استراتيجي للوظائف والمهارات على مستوى الوزارة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن استراتيجية الوزارة برسم الفترة الممتدة ما بين سنتي 2012 و 2016 تضمنت عدة توجهات منها بلورة وتنفيذ مخطط لتدبير مندمج للموارد البشرية، ووضع إطار مرجعي خاص بالوظائف والمهارات، بالإضافة إلى وضع تدبير توقعي للوظائف والكفاءات، إلا أنه لم يتم تنزيل هذه التدابير على أرض الواقع.

بناء على ما سبق، وبالنظر إلى الطبيعة الشاملة للقضايا المتعلقة بإدارة الموارد البشرية الصحية، والحاجة إلى التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية المعنية في هذا المجال، يوصي المجلس الأعلى للحسابات رئاسة الحكومة بما يلي:

- دعم الوتيرة الحالية لأعداد خريجي الأطر الصحية (الأطباء والممرضون وتقنيو الصحة) من خلال تعزيز القدرة التكوينية والتدريبية؛
- اتخاذ تدابير من شأنها الرفع من جاذبية المنظومة الصحية الوطنية، بما فيها المستشفى العمومي، وتحفيز الأطر الصحية على الاندماج ضمنها؛
- السهر على إعداد وتنفيذ سياسة حكومية خاصة بالموارد البشرية في قطاع الصحة، مع مراعاة مختلف العوامل التي تؤثر على توفر الأطر الصحية (التدريب، التوزيع، المغادرة، إلخ.)، ووضع آليات لليقظة والتتبع لتطور مختلف هذه العوامل على أساس معطيات ميدانية.

كما يوصي المجلس الأعلى للحسابات، الوزارة المكلفة بالصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- العمل على توزيع الموارد البشرية الصحية بشكل متوازن من خلال وضع واعتماد معايير متعلقة بتوزيع الأطر الطبية والتمريضية اللازمة على مستوى المؤسسات الصحية؛
- وضع آليات لتعزيز الموارد البشرية الصحية، ولا سيما الأطر الطبية، فيما يخص علاجات القرب وخاصة في المجال القروي وكذا آليات لتحفيز هذه الأطر للعمل في المناطق النائية؛
- اتخاذ تدابير فعالة لتعزيز هيئة الأطباء العاملين، وضمان تطوير التخصصات ذات الأولوية والتي تتوافق مع الحاجيات الحقيقية للسكان؛
- اعتماد سياسة متعلقة بحركية الموارد البشرية الصحية من شأنها ضمان توزيع متوازن لهذه الموارد بين الجهات وكذا تصحيح التفاوتات بشكل مستمر؛

- العمل على بلورة سياسة توظيف على مستوى الوزارة، ولاسيما بالنسبة للأطباء، من شأنها أن تساهم في الاستجابة لحاجيات الساكنة والمؤسسات الصحية وكذا تعويض أعداد المغادرين أخذًا بعين الاعتبار للتوقعات المستقبلية.

منظومة الأدوية:

الحاجة لوضع سياسة دوائية وطنية تركز على تحفيز الإنتاج المحلي

طبقا لمقتضيات المادة 7 من القانون رقم 17.04 بمثابة مدونة الأدوية والصيدلة يخضع كل دواء مصنع أو مستورد لإذن مسلم من طرف وزارة الصحة، قبل تسويقه أو توزيعه. كما يخضع إجراء الإذن بالعرض في السوق لمقتضيات المرسوم رقم 2.14.841 الصادر في 5 أغسطس 2015 المتعلق بالإذن بعرض الأدوية المعدة للاستعمال البشري في السوق. حيث يتم إصدار الإذن بالعرض في السوق من قبل الوزارة المكلفة بالصحة بعد استطلاع رأي اللجنة الوطنية للإذن بعرض الأدوية في السوق، بالنسبة للأدوية الأصلية، أو لجنة دراسات التكافؤ الحيوي، في حالة الأدوية الجنيسة.

وبعد الحصول على الإذن بالعرض في السوق، يتعين على المؤسسة الصيدلانية الصناعية المعنية تقديم طلب تحديد سعر الدواء المرخص له. ويحدد المرسوم رقم 2.13.852 الصادر في 18 ديسمبر 2013، شروط وكيفيات تحديد سعر بيع الأدوية المصنعة محليا أو المستوردة. وبمجرد تحديد سعر بيع الدواء للعموم، يمكن للمؤسسة الصيدلانية الصناعية المعنية إيداع طلب إدراج الدواء ضمن قائمة الأدوية المقبولة إرجاع مصاريفها برسم التأمين الإجباري عن المرض، على مستوى الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، وذلك تطبيقا لمقتضيات المادة 8 من المرسوم رقم 2.05.733 الصادر في 18 يوليو 2005 بتطبيق القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بمراقبة عمليات الإذن بالعرض في السوق ومراقبة وتحديد سعر بيع الأدوية بهدف التأكد من أن هذه العمليات تضمن توافر أدوية عالية الجودة وتمكن من تسهيل الولوج إليها اقتصاديا. وشملت المهمة الفترة الزمنية الممتدة ما بين 2014 و2021.

وشملت مهمة المراقبة الجوانب المرتبطة بالإطار العام لعمليات الإذن بالعرض في السوق ومراقبة وتحديد سعر بيع الأدوية والنظام المعلوماتي المرتبط بها وتوافر وجودة الأدوية وبتحديد ومراجعة أسعار بيعها.

أولا. الإطار العام والنظام المعلوماتي

تتبع عمليات الإذن بالعرض في السوق ومراقبة وتحديد سعر بيع الأدوية بعض النقاط ذات الصلة بالإطارين القانوني والاستراتيجي، وكذلك غياب نظام معلوماتي مندمج.

1. الإطار القانوني

← ضرورة استكمال الإطار القانوني المنظم لعمليات الإذن بالعرض

يقتضي تنفيذ جميع مقتضيات القانون رقم 17.04 المتعلق بمدونة الأدوية والصيدلة والمرسوم رقم 2.14.841 المتعلق بالإذن بعرض الأدوية، سالف الذكر، اعتماد مجموعة من النصوص التطبيقية. غير أن عشرة (10) نصوص لم يتم إخراجها بعد إلى حيز الوجود، وتهتم على الخصوص (1) كيفيات إيداع طلبات الحصول على التأشيرة الصحية وشهادة البيع الحر وشهادة إثبات احترام المؤسسة لقواعد حسن إنجاز الصنع (2) وشروط منح تأشيرة الإشهار (3) وتعريف محتوى الوثيقة التقنية المشتركة لتسجيل الأدوية (4) وتحديد الأنواع المختلفة من التعديلات الجوهرية والثانوية المتعلقة بعناصر ملف طلب الإذن بالعرض في السوق والشروط الواجب توافرها والمستندات الواجب تقديمها للقيام بها والتعديلات التي قد تؤدي إلى تحديث هذا الإذن.

وقد أفادت الوزارة أن خمسة من هذه النصوص التطبيقية تمت صياغتها وأنها في طور الدراسة مع الأمانة العامة للحكومة.

← مقتضيات تنظيمية بحاجة للتوضيح

تتسم بعض المقتضيات الواردة في النصوص التنظيمية المؤطرة لقطاع الأدوية، ولاسيما تلك المتعلقة بالمخزون الاحتياطي للأدوية وتحديد سعر البيع للعموم، بعدم وضوحها. ففيما يخص الإطار المتعلق

بتحديد أسعار البيع، تبين أن المرسوم رقم 2.13.852، الصادر في 18 ديسمبر 2013، والمتعلق بشروط وكيفيات تحديد سعر بيع الأدوية المصنعة محليا أو المستوردة، لم يحدد طريقة تحديد أسعار الأدوية التي لا تحمل لا صفة دواء أصلي ولا صفة دواء جنيس.

وبخصوص المخزون الاحتياطي للأدوية، ولأجل ضمان الإمداد الطبيعي للسوق الوطنية بالأدوية اللازمة، تنص المادة الأولى من قرار وزير الصحة رقم 263.02 (12 يونيو 2002) على أن المؤسسات الصيدلانية الصناعية والمؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة ملزمة بتكوين مخزون احتياطي من الأدوية يعادل على التوالي 4/1 و 12/1 من إجمالي حجم مبيعاتها خلال السنة السابقة. غير أن هذا القرار يحدد المخزون الاحتياطي الذي يتعين على المؤسسات الصيدلانية تكوينه نسبة لإجمالي المبيعات من حيث الحجم، دون التمييز بين المبيعات للقطاع الخاص، والمبيعات للقطاع العام، والصادرات. كما أنه يتطرق بشكل عام للمخزون الاحتياطي دون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات بعض المستحضرات الصيدلانية، مثل الأدوية الأساسية، والأدوية التي تساهم في سياسة صحية عمومية محددة، والأدوية المستوردة، والأدوية التي توجد في حالة احتكار.

وقد أوضحت الوزارة ضرورة تحديد مخزون جميع الأدوية لأنها أساسية وذات منفعة علاجية ثبتت مسبقا من طرف اللجنة الوطنية لمنح الإذن بالعرض في السوق.

◀ إطار قانوني يحفز الاستيراد على حساب الإنتاج المحلي

يمنح هامش إضافي بنسبة 10% من ثمن المصنع دون احتساب الرسوم على كل دواء مستورد طبقا للمادة 4 من المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر. وتشمل هذه النسبة هامش ربح المستورد، ومصاريف الإيصال، والرسوم الجمركية. وفي الواقع، يشكل هذا الهامش الإضافي ميزة غير مبررة تمنح للمستوردين. حيث أن المصنعين المحليين للأدوية يتحملون أيضا مصاريف الإيصال والرسوم الجمركية المطبقة على المواد الأولية المستوردة والمستخدم في عملية إنتاج الأدوية محليا.

◀ إطار قانوني لا يشجع بشكل كاف على تطوير الأدوية الجنيسة

لا يحفز الإطار القانوني المعمول به، بشكل كاف، على دخول الأدوية الجنيسة إلى السوق الوطنية. ويلاحظ ذلك، من جهة، على مستوى مدة براءة اختراع الأدوية الأصلية (ما بين 20 و 25 سنة)⁶ والتي تعد طويلة نسبيا في المغرب مقارنة بدول الاتحاد الأوروبي. فعلى سبيل المقارنة، تحدد هذه الفترة في عشر سنوات في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

ومن جهة أخرى، حسب المادة 5 من المرسوم رقم 2.13.852، سالف الذكر، "... لا يجوز تسويق أي دواء جنيس بسعر بيع للعموم أعلى من سعر بيع الدواء الأصلي". وتشكل هذه الفقرة عائقا أمام دخول الأدوية الجنيسة للسوق الوطنية. حيث تستخدم المؤسسات الصيدلانية الصناعية أحكام هذه المادة لوضع حواجز تحول دون ولوج الأدوية الجنيسة إلى السوق، وذلك من خلال خفض سعر بيع الأدوية الأصلية التي انتهت مدة براءة اختراعها إلى مستوى غير مربح لمصنعي الأدوية الجنيسة.

◀ عدم احترام قاعدة تحديد سعر بيع الأدوية الجنيسة

وفقا للمادة 5 من المرسوم رقم 2.13.852، سالف الذكر، يحدد سعر كل دواء جنيس مصنع محليا أو مستورد، على أساس السعر المرجعي الأقصى. ويحسب السعر المرجعي الأقصى بتطبيق النسب الدنيا للتخفيض، المحددة في نفس المادة، على سعر المصنع الأولي، دون احتساب الرسوم، للدواء الأصلي المعني. وبالتالي، فإن هذه المادة لا تميز بين الدواء الأول المدرج في السوق والدواء الثاني أو الثالث. لكن من خلال فحص الملفات المتعلقة بتحديد أسعار بيع الأدوية الجنيسة، تبين أن مديرية الأدوية والصيدلة تطبق هذه الصيغة حصريا لاحتساب السعر المرجعي الأقصى لأول دواء جنيس. أما بالنسبة للدواء الجنيس الثاني والثالث، لنفس الدواء الأصلي، فتعتمد المديرية الصيغة الواردة في قائمة للقواعد الداخلية والتي تحدد السعر المرجعي الأقصى في متوسط أسعار المصنع دون احتساب الرسوم للأدوية الجنيسة المدرجة في السوق.

⁶ القانون رقم 17.97 المتعلق بحماية الملكية الصناعية.

وترى الوزارة أنه بتطبيق المماثلة ابتداء من سعر المصنع دون احتساب الرسوم على الدواء الجنييس لما لا نهاية، فإن سعر الأدوية الجنييس الجديدة ستكون جد منخفضة بالنسبة لتلك الموجودة سلفا في السوق مما لا يشجع ولوج الأدوية الجنييس الجديدة في السوق المغربية.

ويوضح المجلس، بهذا الشأن، أن تطبيق الصيغة الواردة في قائمة القواعد الداخلية يؤدي الى تطوير عدة أدوية جنييس لدواء أصلي واحد فقط ولا يساعد على النهوض بصناعة الأدوية الجنييس بصفة عامة.

2. الإطار الاستراتيجي

تتولى الوزارة المكلفة بالصحة إعداد وتنفيذ السياسة الوطنية المتعلقة بالأدوية والمنتجات الصيدلانية على المستويين التقني والتنظيمي.

◀ الحاجة إلى مواكبة السياسة الدوائية الوطنية بمخططات تنفيذية ومخطط للتتبع

والتقييم

قامت الوزارة المكلفة بالصحة، سنة 2012، بوضع أول سياسة دوائية وطنية، شملت الفترة الممتدة ما بين 2015 و2020. إلا أنه لم يتم إعداد المخططات التنفيذية الخاصة بها، وكذا مخطط تتبع وتقييم إنجازاتها.

أفادت الوزارة أن السياسة الدوائية الوطنية لسنة 2015 لم تنص على مدة زمنية 5 سنوات. وعليه فإن هذه السياسة الدوائية تبقى سارية المفعول إلى حين ظهور نسخة تالية. كما تم تقييم هذه السياسة سنة 2021 وإصدار خلاصة له من طرف أعضاء لجنة صياغة السياسة الدوائية الوطنية الجديدة.

◀ الحاجة إلى استكمال تنفيذ التدابير المخطط لها في إطار السياسة الدوائية الوطنية

لم يتم تنفيذ غالبية الإجراءات المسطرة في السياسة الدوائية الوطنية. فعلى سبيل المثال، كان من المقرر إنجاز إجراءين على مستوى المحور الأول المتعلق باختيار الأدوية. ويتعلق الأمر بتطوير البروتوكولات العلاجية وبمراجعة القائمة الوطنية للأدوية الأساسية. إلا أنه، وبصرف النظر عن بعض البروتوكولات العلاجية التي أعدتها الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، لم يتم تغطية جميع الأمراض ذات الأولوية من خلال البروتوكولات العلاجية المذكورة. كما أن قائمة الأدوية الأساسية لم يتم تحديثها منذ إعدادها سنة 2012. وكمثال آخر، لم يتم تنفيذ التدابير الأربعة التي حددها المحور الثاني، المتعلق بجودة الأدوية وسلامتها وفعاليتها، وهي: تسريع عملية تحديث التشريعات الصيدلانية والتدابير التنظيمية، وتعزيز إجراءات تسجيل الأدوية من خلال إنشاء نظام معلوماتي للتدبير، وإنشاء وكالة وطنية للأدوية والمنتجات الصحية، وتعزيز التفتيش.

وقد أوضحت الوزارة أنه تم إرسال التشريعات الصيدلانية والتدابير التنظيمية للأمانة العامة للحكومة، كما أكدت أن النظام المعلوماتي للتدبير في طور الإنجاز.

3. النظام المعلوماتي

تم بخصوص النظام المعلوماتي الوقوف على ما يلي.

◀ ضرورة وضع نظام معلوماتي مندمج

تتسم عملية الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد أسعار بيع الأدوية للعموم بغياب نظام معلوماتي مندمج وبضعف تغطية أنشطة مديرية الأدوية والصيدلة المتعلقة بالأدوية ببرامج معلوماتية. وبالتالي، يتم الاعتماد على التطبيقات المكتبية والسجلات اليدوية، على مستوى أغلبية المصالح، من أجل تتبع الملفات، مما قد لا يضمن موثوقية البيانات.

ثانيا. توافر جودة الأدوية

يتطرق هذا المحور إلى آليات تقييم الاحتياجات الدوائية الوطنية، وآليات توفير الأدوية اللازمة والحفاظ على السيادة الدوائية الوطنية، وآليات المراقبة الموضوعية لضمان جودة الأدوية المعروضة في السوق الوطنية.

1. آليات تحديد الحاجيات الوطنية من الأدوية

◀ الحاجة إلى تحديد المشهد الوبائي الوطني وإعداد البروتوكولات العلاجية

لا تتوفر وزارة الصحة والحماية الاجتماعية على دراسات وبائية مفصلة لتحديد المشهد الوبائي للبلاد، على الرغم من كون هذا الأخير، وفقاً للتوصيات الدولية، يشكل عنصراً أساسياً لتقييم الاحتياجات الدوائية الوطنية بشكل صحيح. كما أن بعض البروتوكولات العلاجية التي تم تطويرها تتسم بعدم الكفاية وعدم التحديث.

◀ ضرورة استكمال مصنف للأدوية وتحيين قائمة الأدوية الأساسية

تبين أن مصنف الأدوية الذي تم وضعه سنة 2019 غير مكتمل، حيث لا يأخذ بعين الاعتبار حاجيات المستشفيات الجامعية. وفيما يتعلق بقائمة الأدوية الأساسية، المسند إعدادها لمديرية الأدوية والصيدلة وفقاً لأحكام المرسوم رقم 285.94.2، سالف الذكر، فإن القائمة الوحيدة للأدوية الأساسية التي تتوفر عليها الوزارة المكلفة بالصحة، تم إعدادها سنة 2012 من قبل مديرية المستشفيات والعلاجات المتنقلة ولم يتم تحيينها منذ ذلك التاريخ.

2. آليات توفير الأدوية اللازمة

◀ الحاجة إلى تسريع عمليات منح الإذن بعرض الأدوية في السوق

حدد المرسوم رقم 2.14.841، سالف الذكر، الأجل القانونية لإصدار إذن تسويق دواء معين، في حال اكتمال ملف الطلب، في 300 يوم. إلا أن هذه الأجل غالباً ما يتم تجاوزها، حيث أظهرت مراجعة ملفات طلب الإذن بالعرض في السوق المتعلقة بـ 285 دواء تم تسجيلها، خلال الفترة 2015-2019، أن فترة معالجة 133 ملفاً تراوحت بين 500 و837 يوماً.

وتقع أهم التأخيرات في معالجة الملفات خلال مرحلة المراقبة التقنية المنجزة على مستوى المختبر الوطني لمراقبة الأدوية. ذلك أن مدة معالجة المختبر لبعض الملفات تتراوح بين 300 و550 يوماً، على الرغم من أن المدة القانونية المخصصة لهذه المرحلة هي 180 يوماً.

وقد أفادت الوزارة أنه عند عدم اكتمال الملف يتم إيقاف عداد المدة القانونية عند كل مراسلة للمؤسسة الصيدلانية الصناعية الطالبة إلى حين التوصل منها بما هو مطلوب من وثائق وبيانات، مما يؤدي إلى تراكم المدد.

◀ وجود أدوية أساسية في حالة احتكار

تعرف الأدوية في حالة احتكار على أنها أدوية يتم تسويقها من قبل مؤسسة صيدلية صناعية واحدة. وقد تبين أن 1.229 دواء من بين تلك التي يتم تسويقها في السوق المغربية (25%) توجد في وضعية احتكار. بالإضافة إلى ذلك، كشفت المقارنة بين قائمة الأدوية تحت الاحتكار وقائمة الأدوية الأساسية، أن 315 دواءً أساسياً يوجد في حالة احتكار. ونتيجة لذلك، يصعب التفاوض مع المؤسسات الصيدلية المسوقة لهذه الأدوية لأجل تحديد سعر بيع معقول.

◀ ضرورة تقييد جميع المؤسسات الصيدلية بالزامية الاحتفاظ والتصريح بالمخزون الاحتياطي من الأدوية

لضمان الإمداد العادي للسوق الوطنية باحتياجاتها الدوائية، تنص المادة 84 من القانون رقم 17.04، سالف الذكر، والمادة الأولى من القرار رقم 263.02 الصادر عن الوزير المكلف بالصحة على أن المؤسسات الصيدلية الصناعية والمؤسسات الصيدلية الموزعة بالجملة ملزمة بالاحتفاظ بمخزون احتياطي من الأدوية يقدر على التولي بـ 4/1 و12/1 من كمية المبيعات خلال العام السابق والتصريح به شهرياً لدى هذه الوزارة.

وقد سجل، في هذا الصدد، أن المؤسسات الصيدلية الصناعية لا تقوم جميعها بالتصريح بوضعية مخزونها الاحتياطي للأدوية وفي المدة المحددة، لدى المرصد الوطني للأدوية والمنتجات الصحية، التابع لمديرية الأدوية والصيدلة. والشيء نفسه ينطبق على المؤسسات الصيدلية الموزعة بالجملة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المرصد الوطني للأدوية والمنتجات الصحية لا يتتبع بشكل منهجي مدى

امتثال المؤسسات الصيدلانية لإلزامية الاحتفاظ بالمخزون الاحتياطي من الأدوية. وقد تبين من خلال فحص البيانات التي قدمها المرصد أنه خلال سنة 2020 لم يتم الاحتفاظ بالمخزون الاحتياطي القانوني لما مجموعه 666 دواء.

أكدت الوزارة أنه لا يتم التصريح، من طرف كل المؤسسات الصيدلانية الصناعية، بوضعية مخزونها الاحتياطي لدى المرصد الوطني للأدوية والمنتجات الصحية وفي المدة الزمنية المحددة. لذلك تقوم مديرية الأدوية والصيدلة بمراسلات تذكيرية وعمليات تفتيش آنية. كما أكدت على أنه يجب على المؤسسات الصيدلانية إمداد مديرية الأدوية والصيدلية بكل المعلومات المتعلقة برقم المعاملات وجميع المعطيات حول الكميات المصدرة من الأدوية، كما وقيمة، من أجل ضمان مخزون وطني كافي.

← تسويق بعض الأدوية دون تجديد الإذن بالعرض في السوق

تم تحديد مدة صلاحية الإذن بعرض الأدوية في السوق في خمس سنوات، وفقاً لأحكام المادة 19 من المرسوم رقم 2.14.841 المشار إليه أعلاه. ويتعين على المؤسسة الصيدلانية الصناعية المعنية تقديم طلب تجديد الإذن بالعرض في السوق قبل 180 يوماً على الأقل من تاريخ انتهاء صلاحيته.

وقد سجل ضعف في تتبع رخص تسويق الأدوية، حيث تعتمد مديرية الأدوية والصيدلة بشكل كبير على طلبات تجديد الإذن بالعرض في السوق المتوصل بها المؤسسات الصيدلانية الصناعية المعنية. إضافة إلى ذلك، فإن هذه الأخيرة لا تدلي بطلبات تجديد الإذن بالعرض في السوق داخل الأجل القانونية. ونتيجة لذلك، فإنه من أصل 5.307 دواء تم عرضه في السوق سنة 2021، تم تسويق 3.842 دواء بدون تجديد الإذن بالعرض في السوق.

3. مراقبة قطاع الأدوية

← الإطار القانوني الخاص بمراقبة قطاع الأدوية بحاجة لتعزيز

يؤطر القانون رقم 17.04، سالف الذكر، مهمة مراقبة قطاع الأدوية. وقد اتضح أن بعض النصوص القانونية المتعلقة بمراقبة القطاع قد استغرقت وقتاً طويلاً من أجل اعتمادها ونشرها، بينما لم يتم صياغة نصوص أخرى. وهكذا، فإن المرسوم رقم 2.18.878 المتعلق بكيفيات ممارسة المراقبة من طرف الصيدلة المفتشين لم يُنشر إلا في 8 سبتمبر 2021. في حين أن النصوص القانونية المتعلقة بقواعد حسن إنجاز الأعمال الصيدلانية وقواعد حسن إنجاز الصنع والتوزيع المنصوص عليها في المادتين 20 و 31 من القانون رقم 17.04 لم تخرج بعد إلى حيز الوجود. ونتيجة لذلك، يعتمد مفتشو الصيدلة، لتنفيذ مهامهم، على معايير الممارسات الجيدة الفرنسية والمعايير التي اعتمدها المعهد المغربي للتقييس سنة 2017.

وقد أكدت الوزارة أنه تمت صياغة نصوص أخرى وتم إرسالها إلى الأمانة العامة للحكومة، كما أشارت إلى أن مقتضيات القانونية والتنظيمية الخاصة بالتفتيش الصيدلي لا تسمح بتفتيش بعض الأماكن رغم وجود أدوية بها.

← محدودية وعدم احترام برامج المراقبة والتفتيش

طبقاً لمقتضيات المادة الأولى من المرسوم رقم 2.18.878 سالف الذكر، يقوم الصيدلة المفتشون المفوضون بعمليات المراقبة والأبحاث وذلك إما بمبادرة من مديرية الأدوية والصيدلة من خلال تنفيذ برنامجها السنوي لمهام المراقبة والتفتيش أو بناءً على أمر من الوزير المكلف بالصحة بمبادرة منه أو بطلب من الأمين العام للحكومة أو بطلب من المجلس الوطني لهيئة الصيدلة.

ومن خلال فحص نظام المراقبة والتفتيش، تبين أن مديرية الأدوية والصيدلة لم تكن تتوفر على نظام لبرمجة مهام الرقابة والتفتيش على قطاع الأدوية قبل سنة 2019. ومنذ هذه السنة، تم وضع برنامج مهام المراقبة والتفتيش بطريقة تضمن مراقبة المؤسسات الصيدلانية الصناعية والمؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة كل ثلاث سنوات، حيث تتم كل سنة برمجة مراقبة ما يقارب 20 مؤسسة صيدلانية صناعية و30 مؤسسة صيدلانية موزعة بالجملة و100 صيدلانية. ولجدولة عمليات التفتيش تعتمد مديرية الأدوية والصيدلة على ثلاثة معايير وهي تاريخ آخر عملية تفتيش وأهمية المخالفات المرصودة سابقاً وتاريخ منح شهادة الممارسات الصيدلانية الجيدة.

وقد تبين أن البيانات الخاصة بهذه المهام غير مكتملة (التقارير، المحاضر...)، كما لا تتم مراقبة المؤسسات الصيدلانية بالوتيرة المحددة في برامج التفتيش، حيث إن معدلات تنفيذ المهام المقررة خلال الفترة 2019-2021، ظلت منخفضة للغاية، باستثناء مهام المراقبة المتعلقة بالمؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة. ويرجع عدم احترام برامج المراقبة والتفتيش المقررة، جزئياً إلى نقص في عدد المفتشين.

وقد أفادت الوزارة أنه تم القيام بتفتيش وتحريات في المؤسسات الصيدلانية وصيدليات القطاع الخاص، متعلقة بأزمة كوفيد 19 في الفترة الممتدة بين 2019 و2021.

◀ عدم منح الصلاحيات الجزرية لمديرية الأدوية والصيدلة

يحرر الصيادلة المفتشون عقب كل تفتيش وفي غياب مخالفات للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل، تقريراً يتضمن الملاحظات المتعلقة بالإخلال بقواعد حسن إنجاز الصنع والتوزيع وقواعد حسن إنجاز الأعمال الصيدلانية طبقاً لمقتضيات المادتين 8 و11 من المرسوم رقم 2.18.878 سالف الذكر. ويتم إرسال هذه التقارير إلى الوزير المكلف بالصحة وإلى الصيدلي المسؤول عن المكان موضوع التفتيش.

وعندما يتم الوقوف على مخالفات من شأنها المساس بصحة المواطنين، يقوم الصيادلة المفتشون بتضمين المخالفات التي عاينوها في محضر يحال على الوزير المكلف بالصحة وعلى الأمين العام للحكومة. ويقوم هذا الأخير بتوجيه إعدار إلى الصيدلي المسؤول عن المؤسسة المعنية لوضع حد للخروقات الملاحظة داخل أجل يحدده حسب أهمية الإصلاحات المطلوبة. وفي حال عدم الامتثال لهذا الإعدار، بعد انقضاء المدة المحددة، يجوز للأمانة العامة للحكومة، وفقاً للمادة 83 من القانون رقم 17.04، سالف الذكر، أن ترفع الأمر إلى السلطة القضائية بهدف إجراء المتابعات التي تستدعيها الوقائع التي تمت معاينتها وأن تطلب من رئيس المحكمة المختصة إصدار الأمر بإغلاق المؤسسة المعنية في انتظار النطق بالحكم.

وقد أظهر فحص تقارير ومحاضر التفتيش التي أدلت بها مديرية الأدوية والصيدلة، الطبيعة المتكررة لبعض المخالفات. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بما يلي:

- الغياب الدائم للصيدلي المسؤول؛
- وجود مناطق غير مؤمنة (منطقة تخزين للمنتجات منتهية الصلاحية والمؤثرات العقلية، وما إلى ذلك)؛
- غياب وعدم كفاية بعض المعدات (نظام معالجة الهواء، غرفة التبريد، إلخ.)؛
- عدم وجود نظام لتدبير الجودة؛
- عدم وجود سجلات مراقبة المعدات.

وفي غياب توفرها على سلطة جزرية، تقوم مديرية الأدوية والصيدلة بإحالة ملفات متضمنة لمخالفات، من شأنها التأثير على صحة المواطنين، على الأمانة العامة للحكومة، دون أن تقوم بتتبع مآلاتها.

ثالثاً. تحديد ومراجعة أسعار الأدوية

يحدد المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر، طرق تحديد ومراجعة أسعار الأدوية، حيث يتم تحديد أسعار الأدوية بناء على طلب المؤسسة الصيدلانية المعنية بعد الحصول على الإذن بالعرض في السوق، في حين تتم مراجعة أسعار الأدوية الأصلية عند مراجعة الإذن بالعرض في السوق، وبالنسبة للأدوية الجنيسة عند مراجعة سعر البيع للعموم لأدويتها الأصلية.

1. تحديد أسعار بيع الأدوية للعموم

← اختيار الدول المعيارية يستدعي دراسة مسبقة

طبقاً لمقتضيات المرسوم رقم 2.13.852، يتضمن ثمن البيع للعموم ثلاثة مكونات وهي: ثمن المصنع دون احتساب الرسوم وهامش ربح الموزع بالجملة وهامش ربح الصيدلي والضريبة على القيمة المضافة. ويعتمد نظام تحديد ثمن المصنع دون احتساب الرسوم على التحليل المقارن لأسعار المصنع الخالية من الرسوم المعمول بها في الدول التي تم تحديد قائمتها في المادة 3 من المرسوم سالف الذكر. ويتعلق الأمر بإسبانيا، والبرتغال، وفرنسا، وبلجيكا، وتركيا، والمملكة العربية السعودية. غير أن اختيار هذه الدول المعيارية لم يكن موضوع دراسة مسبقة لضمان ملاءمة أسعارها مع السياق الاقتصادي للمغرب. حيث يتضح من خلال المقارنة على أساس إجمالي الناتج الداخلي الخام أن نصيب الفرد من الناتج الداخلي الخام بالمغرب لا يتجاوز 3.235 دولارًا، في حين يبلغ هذا المؤشر على سبيل المثال، 40.578 دولارًا بفرنسا، 29.555 دولارًا بإسبانيا و23.330 دولارًا ببلجيكا⁷.

← الحاجة إلى إبرام اتفاقيات لتبادل المعلومات حول أسعار الأدوية مع البلدان المعيارية

لتحديد ثمن المصنع دون احتساب الرسوم، تقوم مديرية الأدوية والصيدلة بإنجاز تحليل مقارن لأسعار المصنع الخالية من الرسوم المعمول بها في دول المقارنة المعيارية المذكورة أعلاه. وتعتمد المديرية في هذا التحليل على الأسعار المنشورة على المواقع الإلكترونية الرسمية للسلطات المختصة في البلدان المعيارية. غير أن هذه الأثمنة غالباً ما تكون مختلفة عن تلك المعتمدة في هذه البلدان، حيث لا تشمل في كثير من الأحيان الخصومات المتفق عليها بين السلطات التنظيمية لقطاع الأدوية والمؤسسات الصيدلانية. كما أن الوزارة المكلفة بالصحة لم تبرم اتفاقيات تتيح تبادل المعلومات حول أسعار الأدوية مع البلدان المعيارية. حيث تم إبرام اتفاقية شراكة واحدة بهذا الخصوص مع تركيا دون أن يتم تطبيقها.

← ضرورة احترام المدة القانونية لمعالجة ملفات تحديد أسعار الأدوية

يحدد الوزير المكلف بالصحة ثمن بيع الأدوية الأصلية للعموم ويصادق على ثمن بيع الأدوية الجنيصة داخل أجل أقصاه 60 يوماً من تاريخ التوصل بالملف الكامل المتعلق بطلب تحديد السعر أو المصادقة عليه وفقاً لأحكام المادة 12 من المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر. غير أن هذه المدة القانونية لا يتم احترامها في الغالب. وقد تتراوح مدة التأخير ما بين 168 و874 يوماً. حيث تتراوح هذه المدة، حسب المراحل، ما بين 30 و260 يوماً على مستوى مديرية الأدوية والصيدلة، وما بين 52 و274 يوماً على مستوى لجنة الأسعار المشتركة بين الوزارات وما بين 86 و339 يوماً على مستوى مرحلة نشر قرارات تحديد الأسعار في الجريدة الرسمية.

← هامش ربح مرتفعة مقارنة بالدول المعيارية

تتفاوت هامش ربح المؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة بين 11%، بالنسبة للأدوية التي يكون ثمن مصنعها دون احتساب الرسوم أقل أو يساوي 588 درهماً و2% بالنسبة لباقي الأدوية، وذلك وفقاً لأحكام المادة 4 من المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر. أما على مستوى الصيدليات، فتتراوح هذه الهوامش بين 47% و57% بالنسبة للأدوية التي يكون ثمن مصنعها دون احتساب الرسوم أقل أو يساوي 588 درهماً، وبالنسبة للأدوية التي يزيد سعر تصنيعها عن 558 درهماً، تتراوح هذه الهوامش بين 300 و400 درهم لكل علبة.

وقد أظهرت مقارنة هامش ربح المؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة والصيدليات المعتمدة بالمغرب مع تلك المعتمدة في البلدان المعيارية أن هامش الربح المعتمدة بالمغرب مرتفعة نسبياً. فعلى سبيل المثال، تتراوح هامش ربح المؤسسات الصيدلانية الموزعة بالجملة، المعتمدة بتركيا، بين 4% و9% بالنسبة للأدوية التي يكون ثمن المصنع دون احتساب الرسوم أقل أو يساوي 222,46 درهماً بل ينخفض الهامش إلى 2% فقط إذا فاق هذا الثمن مبلغ 222,46 درهماً. وفي

⁷ البنك الدولي، 2019.

فرنسا، يتم تطبيق هامش ربح بنسبة 6,93% فقط على الأدوية التي يكون ثمن المصنع دون احتساب الرسوم أقل أو يساوي 4.996,09 درهم، مع تطبيق حد أدنى قيمته 3.196 درهما وسقف قيمته 340,9 درهما. في حين أنه لا يتم تطبيق أي هامش على الأدوية التي يفوق ثمن المصنع دون احتساب الرسوم هذا المبلغ.

وفيما يتعلق بهوامش ربح الصيدلي، فعلى سبيل المثال، يساوي هامش الربح في المغرب، المطبق على الأدوية التي يكون ثمن المصنع دون احتساب الرسوم أقل أو يساوي 166 درهم، 57% بينما لا يتجاوز 25% في تركيا، و5.58% في البرتغال، و21.4% في فرنسا، و6.42% في بلجيكا.

← نسبة الضريبة على القيمة المضافة مرتفعة مقارنة بالدول المعيارية

تبلغ نسبة الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على الأدوية بالمغرب 7%. وتُعفى من الضريبة على القيمة المضافة الأدوية التي تعالج بعض الأمراض المزمنة والمكلفة، لاسيما مرض السكري والسرطان والإيدز والتهاب الكبد B وC، والأدوية التي يتجاوز ثمن مصنعها دون احتساب الرسوم 588 درهما. وحسب البيانات التي تتوفر عليها مديرية الأدوية والصيدلة، يبلغ عدد الأدوية الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة 4.587 دواءً من إجمالي 7.766 دواءً يتوفر على ثمن بيع للعموم.

ومن خلال مقارنة نسبة الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على الأدوية بالمغرب وتلك المطبقة بالدول المعيارية، تبين أنه باستثناء تركيا التي تعتمد نسبة ضريبة على القيمة المضافة تساوي 8%، فإن نسبة الضريبة على القيمة المضافة المطبقة في المغرب هي الأعلى، إذ تبلغ هذه النسبة 2,1% في فرنسا بالنسبة للأدوية المعروض عنها برسم نظام التأمين الإجباري و4% في إسبانيا و5% في البرتغال.

2. مراجعة سعر بيع الأدوية للعموم

خلال الفترة ما بين 2014 و2021، من أصل 7.876 دواء مرخصا بتسويقه بالمغرب، شمل تخفيض سعر البيع للعموم ما مجموعه 3.417 دواء، أي بمعدل 43%، كما تم رفع سعر بيع 44 دواء، في حين تم الحفاظ على الأسعار الأصلية لـ 4.415 دواء أي بنسبة 61%.

← تخفيضات ذات أثر محدود على سعر بيع الأدوية

لم يكن لعمليات خفض سعر البيع للعموم التي تم القيام بها، خلال الفترة المذكورة، تأثير كبير على سعر البيع للعموم لبعض الأدوية. فعلى سبيل المثال، شهد سعر 760 دواء انخفاضا قيمته أقل أو تساوي 2 درهم. ويتعلق الأمر بـ 25% من إجمالي الأدوية التي تم خفض سعرها والتي يتراوح ثمنها ما بين 4,75 و1.246 درهما. كما عرف 1.450 دواء انخفاضا أقل أو يساوي 10 دراهم، أي 48% من إجمالي الأدوية التي تم خفض سعرها والتي يتراوح ثمنها ما بين 4,75 و1.503 درهما.

ويعزى الأثر المحدود لعمليات خفض سعر البيع للعموم، التي تم القيام بها خلال هذه الفترة، بصفة أساسية إلى الصيغة المعتمدة في مراجعة أسعار الأدوية الأصلية. حيث أنه لا يتم تطبيق نفس الصيغة المعتمدة عند تحديد السعر الأولي (اعتماد أدنى سعر من أسعار المصنع دون احتساب الرسوم المحددة في البلدان المعيارية). فبناءً على المادة 14 من المرسوم رقم 2.13.852، سالف الذكر، من أجل مراجعة أسعار الأدوية الأصلية، يطبق متوسط أسعار المصنع دون احتساب الرسوم المعتمدة في البلدان المعيارية. وإذا كان سعر المصنع دون احتساب الرسوم المعتمد في المغرب أقل من السعر المحصل عليه، يتم الاحتفاظ بسعر المصنع دون احتساب الرسوم المعمول به. ويؤدي تطبيق هذه الصيغة إلى تخفيض محدود للأسعار أو الحفاظ على السعر الأولي.

3. الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري عن المرض

◀ فصل إجراءات تحديد سعر البيع للعموم عن إجراءات الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

يتم فصل عملية تحديد سعر البيع عن عملية الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري عن المرض. حيث تعالج ملفات تحديد أسعار بيع الأدوية للعموم من طرف مديرية الأدوية والصيدلة ولجنة الأسعار المشتركة بين الوزارات في حين تتم دراسة ملفات طلبات الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض من طرف الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، استنادا إلى آراء لجنة الشفافية ودراسات لجنة التقييم المالي والاقتصادي. وجدير بالذكر أن طلب الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض يأتي بعد اتخاذ قرار التحديد والمصادقة على سعر البيع للعموم. وبالتالي، فإن قرار الإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها، الذي يعد قوة تفاوضية من أجل تحديد سعر بيع للعموم منخفض، لا يتم استغلالها من طرف الوزارة المكلفة بالصحة.

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

■ رئاسة الحكومة

- استكمال الإطار القانوني المنظم لقطاع الأدوية والحرص على تحديثه بانتظام داخل آجال معقولة؛

- إعادة النظر في عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية لاسيما الأجال القانونية لمعالجة طلبات الإذن بالعرض في السوق وطرق تحديد ومراجعة الأسعار، وذلك لضمان توافرها وسهولة الولوج إليها اقتصاديا؛

- العمل على تطوير الصناعة المحلية للأدوية لتأمين حاجيات السوق الوطنية من الأدوية ومكافحة الاحتكار؛

■ الوزارة المكلفة بالمالية

- إعادة النظر في عمليات تحديد ومراجعة أسعار بيع الأدوية لضمان توافرها وسهولة الولوج إليها اقتصاديا.

■ الوزارة المكلفة بالصحة والحماية الاجتماعية

- إعداد سياسة دوائية وطنية تركز على تحفيز الإنتاج المحلي للأدوية والحرص على تتبع تنزيلها؛

- تعزيز استقلالية وحكمة وموارد مديرية الأدوية والصيدلة لتمكينها من أداء دورها المتمثل في مراقبة وتتبع قطاع الأدوية بشكل فعال؛

- الحرص على إنشاء آليات تحفيز وتطوير دخول الأدوية الجنيسة إلى السوق الوطنية؛

- مراجعة عملية تقييم الاحتياجات الدوائية الوطنية بصفة منتظمة؛

- إعادة النظر في عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية لاسيما الأجال القانونية لمعالجة طلبات الإذن بالعرض في السوق وطرق تحديد ومراجعة الأسعار، وذلك لضمان توافرها وسهولة الولوج إليها اقتصاديا؛

- تزويد مديرية الأدوية والصيدلة بنظام معلوماتي مندمج؛

- دمج عمليتي تحديد سعر البيع والإدراج في قائمة الأدوية المعوض عنها برسم نظام التأمين الإجباري عن المرض.

نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع: قدرة على التأقلم وتحديات مرتبطة بالحفاظ على استمرارية العلاجات وبرامج الصحة

تتعدد عوامل نجاعة النظام الصحي، ولعل من أهمها، فعالية نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والذي يهدف إلى تقليص المخاطر بغية الاستجابة والتصدي لها في الوقت المناسب. لذلك، تم اتخاذ مجموعة من التدابير لدعم نظام المراقبة الصحية، كتفعيل المراقبة القائمة على تتبع مؤشرات الأمراض ذات الأولوية، والعمل على تفعيل نظام مراقبة يتيح جمع وتحليل الإشارات والأحداث الصحية غير العادية، والتي قد تشكل حالة طوارئ صحية عامة. ولدعم هذا النظام، تم وضع إطار قانوني، بشكل تدريجي يتكون أساساً من المرسوم الملكي رقم 554.65 بتاريخ 17 ربيع الأول 1387 (26 يونيو 1967) الذي يحدد قائمة الأمراض التي يجب الإبلاغ عنها وطرق الإبلاغ وما إلى ذلك، بالإضافة إلى المراسيم والدوريات والقرارات الوزارية ذات الصلة. كما حث البرنامج الحكومي برسم الفترة 2012-2016 والفترة 2016-2021، على إحداث نظام مراقبة صحية فعال، وعلى تعزيز كل من الأمن الصحي، ووسائل المراقبة والوقاية من المخاطر وحالات الطوارئ، فضلاً عن وسائل المراقبة الصحية على مستوى الحدود.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بمراقبة تدبير نظام الإنذار المبكر وتقليص وتدبير المخاطر للتأكد من مدى قدرة النظام الصحي على مواجهة الأزمات الصحية، وذلك على ضوء تداعيات جائحة كوفيد-19.

أولاً. نظام الإنذار المبكر

1. الإطار القانوني والاستراتيجي لنظام الإنذار المبكر

◀ ضرورة إرساء قانون متعلق بالصحة العامة

على الرغم من أن المخطط الاستراتيجي لوزارة الصحة للفترة 2012-2016 يتضمن ضمن أهدافه إعداد مشروع قانون حول الصحة العامة والمراقبة والأمن الصحي، فإنه لم تتم بعد المصادقة عليه.

◀ الحاجة إلى تحيين وتكميل الإطار القانوني

لم يتم استكمال الإطار القانوني الحالي، حيث لا يتضمن، على سبيل المثال، خاصيات المراقبة الصحية الفعالة. كما أن معظم النصوص القانونية لم يتم تحيينها لتتماشى مع التغيرات الصحية، على الصعيدين الوطني والدولي، خاصة كل ما يتعلق بالأوبئة حديثة الظهور واللوائح الصحية الدولية.

◀ الاستراتيجيات ومخططات العمل المتعلقة بنظام الإنذار ومراقبة الصحة العامة

ركز المخططان الحكوميان (2012-2016 و2016-2021) وكذلك استراتيجيات الوزارة المكلفة بالصحة (2012-2016 و"الصحة 2025") على ضرورة إحداث نظام فعال لليقظة وتعزيز الأمن الصحي. وقد أظهر التقدم المحرز في تنفيذ هذه الاستراتيجيات خاصة فيما يتعلق بإحداث وتطوير نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر، أن العديد من الإجراءات والتدابير المخططة تعرف تأخراً من حيث تنفيذها. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بتحيين دليل معايير المراقبة الوبائية وتنزيل استراتيجية وطنية للمراقبة والأمن الصحي وكذلك تطوير شبكة المختبرات الطبية.

2. تنظيم نظام الإنذار المبكر

مكن تحليل هذا الجانب من تسجيل الملاحظات التالية.

← ضرورة إحداث لجنة لليقظة والأمن الصحي

لم يتم إحداث لجنة اليقظة والأمن الصحي المنصوص عليها في المادة 30 من القانون-إطار رقم 34.09 المتعلق بالنظام الصحي والعلاجات، رغم أهميتها لدعم وتنسيق أنشطة المراقبة والسلامة الصحية.

← طابع مجزأ لأنشطة المراقبة الصحية

تقوم عدة مصالح على مستوى الوزارة المكلفة بالصحة، كمصلحة مراقبة الأوبئة ومصلحة الأمراض الوبائية، بأنشطة المراقبة الصحية دون تنسيق بينها، الشيء الذي لا يسمح بإرساء وتوحيد طرق عمل مواتية لقيادة وإدارة نظام المراقبة الصحية.

← الحاجة إلى مأسسة التعاون والتنسيق بين القطاعات

تم الوقوف على غياب آليات مؤسساتية بين القطاعات وشراكات رسمية بين مختلف الجهات المتدخلة، تمكّن من جمع ونشر المعلومات بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب. كما لم يتم إحداث منصة مشتركة لتبادل المعلومات بين مختلف المعنيين بالمراقبة الصحية، من ضمنهم الوزارة المكلفة بالفلاحة والقطاع المكلف بالبيئة والوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، والوزارة المكلفة بالإسكان، مما يشكل أحد نقاط الضعف الرئيسية في نظام الإنذار المبكر.

3. قدرات نظام الإنذار المبكر

مكن فحص هذا الجانب من تسجيل عدد من الملاحظات، يتلخص أهمها فيما يلي.

← ضرورة تفعيل المراقبة القائمة على الأحداث

قصد تفعيل المراقبة القائمة على الأحداث المتعلقة بالصحة العامة بمختلف أسبابها (أمراض مجهولة وغير معتادة او غير مرتقبة ذات مصدر بيولوجي أو كيميائي أو إشعاعي)، قامت مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض، بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية، بوضع أسس العمل بهذا النوع من المراقبة. غير أن العملية لا تزال في مراحلها الأولى، حيث سيتطلب تفعيلها التعاون بين جميع القطاعات المعنية (كالوزارة المكلفة بالصحة والحماية الاجتماعية ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالفلاحة وغيرها) وتعبئة موارد بشرية مؤهلة ومدربة، بالإضافة إلى توفير تكنولوجيا المعلومات والتواصل بشكل يمكّن من النقاط وتصفية وتنقيح جميع البيانات التي تم جمعها من مصادر مختلفة.

← الحاجة إلى الرفع من نظام المراقبة

فيما يخص نظام المراقبة الحالي، فيتنسم بعدم شمولية البيانات والمعلومات التي يتم الحصول عليها من خلاله. ويعزى ذلك إلى عدم إشراك فئات معينة من المبلغين، لاسيما في القطاع الخاص (المستشفيات الخاصة والعيادات الطبية). بالإضافة إلى ذلك، أظهر فحص عينة من استمارات التبليغ أن البيانات المتوصل بها من طرف مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض ليست كاملة، وأنه لا يتم ملء نماذج الإشعار بشكل صحيح و/أو تعاني من نقص المعلومات اللازمة لتأكيد الحالات والاستجابة لها، كالمعطيات السريرية وعنوان وتعريف المعني بالأمر، إلخ..

كما لم يتم استغلال بعض مصادر المعلومات المتعلقة بمراقبة الأمراض والأحداث غير العادية، والصادرة عن قطاع الصحة، بشكل كاف كالمعطيات حول التعفّنات داخل المستشفيات، وسجلات الوفيات ومقاومة مضادات البكتيريا. بالإضافة إلى ذلك، لا تزال مساهمة المختبرات في التزويد بالمعلومات اللازمة محدودة وذلك لأسباب عدة من بينها، غياب التنسيق فيما بينها وعدم انخراط المختبرات الخاصة في الإبلاغ.

4. الوسائل المتاحة لنظام الإنذار المبكر

بالنسبة للوسائل المتاحة لنظام الإنذار المبكر، تخص أبرز الملاحظات الجوانب التقنية وكذا الموارد البشرية والمالية.

أ. الوسائل التقنية

◀ ضرورة ضمان توافق دليل المراقبة الصحية مع اللوائح الصحية الدولية

لا يتوافق دليل المراقبة الصحية المعمول به مع متطلبات اللوائح الصحية الدولية. إذ لا يحدد هذا الدليل إجراءات التحقيق والتدابير والطرق التي يجب تطبيقها في حالة ظهور إشارات أو أحداث قد تشكل حالة طوارئ صحية عامة.

◀ نظام معلوماتي ذو طابع يدوي

يرتكز نظام المعلومات المخصص للإنذار المبكر، المعمول به، أساساً على السجلات اليدوية أو الأدوات المكتبية (مثل Excel) في غياب نظام معلوماتي آلي قادر على تدبير وتحليل البيانات. ويزيد من حدة هذا الوضع تجزئ البرامج الصحية وعدم تخصيص أي وسيلة (مركز اتصال مثلاً) للتبليغ عن الحالات المشتبه فيها أو المؤكدة.

◀ الحاجة إلى توفير المعلومات المتعلقة بمخزون المعدات واللوازم الطبية وغير الطبية وضمان مخزون وطني لبعض الكواشف

لا تتوفر الوحدة المسؤولة عن المراقبة الصحية والإنذار المبكر، بالوزارة المكلفة بالصحة، على المعلومات المتعلقة بمخزون المعدات واللوازم الطبية وغير الطبية المتوفرة. كما تبقى المعلومات حول الأدوية وبعض المعدات متفرقة بين المديريات والأقسام الأخرى للوزارة. كما سجل غياب مخزون وطني لبعض الكواشف اللازمة لتشخيص بعض الأمراض التي تم القضاء عليها سلفاً، أو التي لم يسبق رصدها بالبلاد (الأمراض الاستوائية مثلاً)، أو التي يُحتمل تسربها عن طريق نقط العبور (في ظل تواجدها في بعض البلدان المجاورة).

◀ ضرورة الرفع من قدرات المختبرات التابعة للوزارة

تتسم قدرات مختبرات الوزارة المكلفة بالصحة بعدم الكفاية، بسبب تحديد تخصصها في مجالات البرامج الصحية للوزارة. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال قدرات المختبرات المتعلقة بعلم الفيروسات وعلم الجراثيم محدودة وغير كافية. هذا، إلى جانب كون خمسة (5) مختبرات فقط، من أصل 140 مختبراً للصحة العامة (وهي معهد باستور، والمعهد الوطني للصحة، ومختبر المستشفى العسكري محمد الخامس بالرباط، ومختبر الدرك الملكي، ومختبر المستشفى العسكري بكلميم)، تتوفر على مستوى السلامة من الدرجة الثالثة الخاص بالسلامة البيولوجية، والذي يعد ضرورياً للكشف عن بعض الأمراض (لاسيما "الإيبولا"). كما لم يتم تعيين المختبرات المرجعية بشكل رسمي من طرف الوزارة.

◀ العمل على تطوير بنك لسجلات الأمراض لرصد تلك التي تم القضاء عليها والمحتمل عودة ظهورها

لا تتوفر مختبرات وزارة الصحة على بنك لسجلات الأمراض للتمكن من إجراء فحوصات منتظمة ودورية لرصد الأمراض التي تم القضاء عليها والمحتمل عودة ظهورها (مثل ما حدث بالنسبة لشلل الأطفال في سوريا، وجذري الماء في إنجلترا، والحصبة في فرنسا)، وبالتالي تفعيل نظام الإنذار المبكر.

ب. الموارد البشرية والمالية

← الحاجة لتعزيز الموارد البشرية المكلفة بمجال المراقبة الصحية وبرامج التكوين المستمر

لا يتوفر نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر على الموارد البشرية الكافية (118 أخصائياً في علم الأوبئة، منهم 28 على المستوى المركزي و90 على مستوى الجهات). إذ يتكلف عشرة موظفين، منهم أربعة أطباء فقط، بتسيير ما يعادل 45 برنامجاً صحياً بالإضافة إلى جائحة كوفيد-19. كما لا يتوفر هذا النظام على خطة لتعويض الموظفين العاملين بمجال المراقبة والإنذار المبكر المحالين على التقاعد أو المغادرة الطوعية.

كما أن الموظفين المكلفين بالرصد والمراقبة الوبائية، على المستوى المركزي وعلى المستوى الترابي، لا يستفيدون بشكل منتظم من برامج التكوين المستمر لتعزيز قدراتهم على الكشف السريع عن المخاطر الصحية.

← الموارد المالية المخصصة للمراقبة الوبائية

تتسم الموارد المالية المخصصة للمراقبة الوبائية بالمحدودية، حيث أن حصة الميزانية المخصصة لها ضئيلة مقارنة بالميزانية العامة للوزارة، إذ لم تتجاوز نسبة 0,63% سنة 2021. وفي الوقت نفسه، لم يخصص أي بند في الميزانية لأنشطة المراقبة على الحدود.

ثانياً. نظام التقليل من المخاطر

تم في هذا الصدد الوقوف على أهم إجراءات الوقاية وتقييم المخاطر بالإضافة إلى مدى تتبع وتقييم نظام التقليل من المخاطر. وقد مكنت مراقبة هذه الجوانب من تسجيل الملاحظات التالية.

← ضرورة تجاوز الإكراهات التي تواجه تنفيذ البرامج الوقائية

يواجه تنفيذ بعض البرامج الصحية نقصاً في الموارد البشرية (الأطباء العامون والمتخصصون والمرضون) وكذا سوءاً في توزيعها. ويمتد هذا الوضع أيضاً إلى مختبرات الوزارة، التي تواجه نقصاً مستمراً وحاداً في عدد التقنيين. كما تواجه هذه البرامج صعوبات تتعلق بتمويل أنشطة الوقاية والتوعية وإجراءات مكافحة الأمراض. إذ، بصرف النظر عن التمويل المتاح في إطار التعاون الدولي، لا تزال الميزانية المخصصة لبعض البرامج الصحية محدودة إلى جانب ضعف الميزانية المخصصة للعلاجات الوقائية.

كما يعرف مجال تدريب المتدخلين في الوقاية من الأمراض ذات الأولوية التي يتم رصدها ومراقبتها ومكافحتها، مجموعة من النقائص، من بينها ضعف عدد التداريب وعدد المستفيدين. كما تبقى فعالية أنشطة الوقاية من الأمراض والحد منها محدودة بسبب عدم تفعيل مشاركة جميع القطاعات المعنية (كما هو الشأن بالنسبة للوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، والوزارة المكلفة بالإسكان، والقطاع المكلف بالبيئة).

← تقييم المخاطر الصحية

لا ينبني تقييم المخاطر على أسس منهجية، حيث لا يتم إلا بعد اكتشاف وتأكيد حدث صحي عام غير عاد أو تطور غير طبيعي لمنحى الأمراض المعروفة وتحت المراقبة من قبل البرامج الصحية، بينما من المفروض أن يتم باستمرار لأجل تقليل المخاطر والحد من أثارها السلبية على المنظومة الصحية.

← الحاجة إلى إرساء تطبيقات الإخطار

لا يتوفر نظام الإنذار المبكر المحدث على تطبيقات الإخطار. وبالتالي فإن تبليغ المعلومات، المتعلقة بالأمراض المرتبطة بقطاعي صحة الإنسان والحيوان وأحداث الصحة العامة، لا يتم تلقائياً. إذ يتم ذلك بشكل يدوي عن طريق الرسائل القصيرة أو البريد الإلكتروني. وقد تم في سنة 2018، وضع تطبيق لتسهيل الإبلاغ عن حالات التهاب السحايا، لكنه لا يشمل جميع الأمراض الأخرى.

◀ ضرورة إجراء تمارين المحاكاة بشكل منتظم وشامل

تعرف تمارين المحاكاة التي تجرى من طرف الوزارة، بغرض تحديد قدرات النظام الصحي وتوفير الخبرة العملية للمشاركين في أنشطة الإنذار المبكر والتدخل السريع، عدة نقائص. حيث لم يتم إدراج عناصر تقييم قدرة النظام الصحي على الإنذار المبكر وتقييم المخاطر والتبليغ في الوقت المناسب في تمارين المحاكاة. كما أن عدد تمارين المحاكاة المتعلقة بالأحداث ذات الأصل الكيميائي محدود، بينما لم تخصص أي تمارين محاكاة للأحداث والمخاطر ذات الأصل الإشعاعي.

ثالثاً. التدابير الصحية المتخذة لمواجهة جائحة كوفيد-19

شكلت أزمة كوفيد-19 تحدياً كبيراً أظهر الإكراهات والثغرات التي يتسم بها نظام الإنذار وتقليص المخاطر، مما يستدعي اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تجاوزها وتأسيس نظام صحي قوي ومرن، قادر على مواجهة طوارئ الصحة العامة المحتملة مستقبلاً.

فقد تم خلال جائحة كوفيد-19 بذل مجهودات غير مسبوقه فيما يخص الرصد والكشف والإبلاغ، وذلك بغية تقليص المخاطر والحد من التأثيرات الجانبية المحتملة لهذه الجائحة. وعليه، تم التأقلم مع هذا الوضع بسن قواعد تنظيمية وإرساء تنظيمات هيكلية بالإضافة إلى وضع إجراءات صحية لأجل المراقبة والتصدي بشكل شبه دائم، سواء على المستوى الداخلي للبلاد أو على مستوى الحدود. كما استلزم التصدي لهذه الجائحة تعبئة موارد مالية هامة تم توفيرها أساساً عن طريق تمويلات الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد-19.

وقد ساهمت جهود المراقبة والتصدي في تجنب البلاد موجات لانتشار الفيروس وحدثت من ذروتها. كما ساهمت هذه المجهودات في إرساء ملامح تدبير جديد تجسد، على سبيل المثال، في دعم عدة مستشفيات بمولدات الأوكسجين وتقوية قدرات المختبرات والبنيات الاستشفائية، فيما يتعلق بعدد الأسرة والمعدات البيوطبية، وكذلك مخزون اللقاحات.

غير أن المجهودات المبذولة في إطار جائحة كوفيد-19، ورغم أهميتها، لا ترقى إلى مستوى "نظام للإنذار المبكر وتقليص وتخفيف المخاطر" قائم بذاته ومطابق للنظام الموصوف ضمن أهداف التنمية المستدامة، والذي من شأنه تكريس نظام صحي قوي ومرن. حيث ظلت هذه المجهودات، وما ترتب عنها من آثار جانبية، موسومة بعدة نقائص تتعلق على الخصوص بعدم تمكن المنظومة الصحية من استمرارية العلاجات وخدمات البرامج الصحية والتكفل ببعض الفئات المجتمعية الهشة، وكذا تشكيل مخزون للأدوية والكواشف وغيرها، مما لا يساهم في تأمين الأمن والسيادة الصحيين.

بناء على ما سبق، ومراعاة لمبادئ الهدف الثالث (3 د) من أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بتعزيز القدرات في مجال الإنذار المبكر والحد من المخاطر وإدارة المخاطر الصحية، ومن أجل إرساء نظام للإنذار المبكر وتقليص المخاطر يساهم في الوقاية من الجوائح المحتملة، الصحية منها على وجه الخصوص، وفي تجنب الآثار الجانبية للأزمات الصحية على النظام الصحي:

- يوصي المجلس الأعلى للحسابات رئاسة الحكومة بالسهر على إرساء نظام فعال للإنذار المبكر وتقليص المخاطر، ممأسس ودائم ومزود بالوسائل والآليات الضرورية ويحظى بالانخراط الفعلي لجميع الأطراف ذات الصلة، لاسيما الوزارة المكلفة بالصحة والوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، والوزارة المكلفة بالإسكان، والقطاع المكلف بالبيئة...، ويحرص على التنسيق الفعال بينها؛

- كما يوصي الوزارة المكلفة بالصحة بما يلي:

- تفعيل التدابير والآليات المتعلقة بنظام الإنذار المبكر وتقليص المخاطر، المضمنة في مختلف الاستراتيجيات والمخططات؛

- وضع إطار قانوني ومؤسسي ملائم ومحين للمراقبة واليقظة الصحية وكذا الإنذار المبكر؛

- الحرص على التنسيق فيما يخص تدخلات ووسائل ومعطيات مختلف المتدخلين في نظام اليقظة والمراقبة الصحية؛
- تقوية نظام المراقبة الصحية عبر تفعيل نظام المراقبة القائمة على الأحداث؛
- القيام بتقييمات منهجية للمخاطر الصحية وإنجاز تمارين المحاكاة بشكل منتظم لكل أنواع المخاطر.

البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم: ضرورة إرساء إطار مؤسساتي مناسب لتحسين حكمة البرنامج

تم وضع البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم من قبل وزارة الصحة والرعاية الاجتماعية منذ عام 1996، بهدف الحد من خطورة ارتفاع ضغط الدم ومضاعفاته والعجز والوفيات المبكرة المرتبطة به. وتشرف على تدبير هذا البرنامج مصلحة أمراض القلب والشرابين بقسم الأمراض غير المتقلة بمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض.

وقد أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة رقابية حول البرنامج تطرقت إلى الإجراءات والأنشطة المبرمجة والآليات المعتمدة والوسائل المرصودة في إطار هذا البرنامج وكذا إلى مستوى تحقيق أهدافه المتمثلة في التحكم في الوضع الصحي المرتبط بارتفاع ضغط الدم.

وقد ركزت المهمة الرقابية، التي شملت الفترة ما بين سنتي 2010 و2020، على أهم المصالح المركزية بوزارة الصحة والحماية الاجتماعية المتدخلة في تنزيل البرنامج وعلى عينة من المديريات الجهوية والمندوبيات الإقليمية والمراكز الصحية.

أولاً. تأطير البرنامج وحكامته

◀ الحاجة إلى تعزيز تأطير البرنامج من حيث مستهدفيه وموارده وأهدافه وأنشطته ومؤشرات تتبعه

يفتقر البرنامج إلى التأطير الكافي في ظل غياب وثيقة مرجعية ورسمية تحدد بدقة الفئات المستهدفة وأهداف البرنامج ومكوناته وأنشطته والوسائل المرصودة له، وكذا مؤشرات تتبع وتقييم إنجاز أهدافه.

وأفادت الوزارة أنه من ناحية تأطير البرنامج، يغطي دليل برنامج الوقاية ومكافحة ارتفاع ضغط الدم، الذي تم تطويره في عام 2012 وتم تحديثه في عام 2020، جميع الجوانب السريرية والإدارية والتنظيمية للبرنامج من السياق إلى المراقبة / التقييم. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم توزيع الدورية الوزارية الصادرة في 8 مايو 2012، والتي تم تطويرها ونشرها بمناسبة اليوم العالمي لارتفاع ضغط الدم، هذه الدورية تصف بوضوح رؤية الاستراتيجية الوطنية للوقاية من ارتفاع ضغط الدم ومكافحته وكذلك السكان المستهدفين من البرنامج.

ويوضح المجلس، بهذا الصدد، أن مشروع الدليل المشار إليه لم يتم اعتماده بعد. أما الدورية المذكورة فهي تتعلق بتنظيم حملة وطنية للتحسيس والكشف عن ارتفاع ضغط الدم.

فعلى مستوى تحديد السكان المستهدفين، لا يتم تحيين المسوح الوطنية بانتظام، والتي تقدر نسبة وعدد الأشخاص المصابين بارتفاع ضغط الدم. علاوة على ذلك، يعتبر عدم تأسيس نظام للاستهداف واحداً من العوامل التي حالت دون تحقيق أهداف البرنامج وترشيد استعمال موارده من حيث تغطية حاجيات مرضى ارتفاع ضغط الدم من الأدوية، لاسيما بالنسبة للمرضى في وضعية فقر أو هشاشة.

أما على مستوى تحديد الأهداف والمؤشرات، فإن مؤشرات التتبع المعتمدة لا تشمل جميع أهداف البرنامج. فعلى سبيل المثال، لا يتم تتبع ورصد المضاعفات الناجمة عن حالات الإصابة بارتفاع ضغط الدم بالدقة الكافية، علماً أن البرنامج أدرجها ضمن أهدافه الرئيسية. كذلك، تم تحديد مؤشر تتبع الهدف المتعلق بالرفع من عدد الحالات الجديدة التي يتم تشخيصها سنوياً بصفة غير متجانسة خلال الفترة المشمولة بالمهمة الرقابية، حيث حدد في نسبة 10% للفترة من 2011 إلى 2019 وفي 5% ابتداء من سنة 2020، بينما أشارت المشاريع السنوية لأداء الوزارة إلى نسبة تناهز 4%.

وفي ظل عدم تخصيص اعتمادات مالية للبرنامج على وجه التحديد، يتم إنجاز الطلبات المرتبطة بالأدوية واقتناء الأجهزة والمعدات المتعلقة بالتكفل بمرضى ارتفاع ضغط الدم عبر استخدام بنود مختلفة من ميزانية الوزارة، مما يصعب معه مهمة تحديد الموارد المعبأة لفائدة البرنامج.

وارتباطا بتنزيل الأنشطة والعمليات، فإن البرنامج يفكر إلى خطة عمل متكاملة خاصة به، كما أنه يعاني من ضعف التنسيق مع المصالح الأخرى للوزارة التي تدير أنشطة تدخل في نطاق الوقاية من ارتفاع ضغط الدم.

وقد أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى أنها تضع كل سنة خطة عمل خاصة ببرنامج الوقاية ومكافحة ارتفاع ضغط الدم يتم من خلالها تحديد الأهداف والإجراءات والتدابير المخطط لها خلال العام.

كما لا يتم التنسيق بين وحدة أنماط الحياة الصحية وبرنامج مكافحة التبغ وبرنامج الوقاية ومكافحة ارتفاع ضغط الدم في تحديد الأهداف المسطرة وتطوير خطط العمل. علما أن كل هذه المصالح تتدرج تحت قسم الأمراض غير السارية الذي يقوم بدور التنسيق.

ويوضح المجلس أن الوثائق التي قدمت له "كخطة عمل البرنامج" تتعلق ببرنامج عمل قسم الأمراض غير السارية.

← ضرورة تجاوز الصعوبات التي تعترض عمل آليات الحكامة

فيما يتعلق بآليات الحكامة، يتم الاستناد إلى لجنة الدعم التقني وإلى تنظيم مسلك العلاجات الخاص بارتفاع ضغط الدم (filière de soins relatifs à l'HTA) مع اعتماد بروتوكولات علاجية للتكفل بالمرضى. غير أن فحص هذه الآليات أظهر أن البروتوكولات العلاجية غير محينة وأن التنسيق بين المستويات المختلفة لمسلك العلاجات الخاص بارتفاع ضغط الدم لا يرقى إلى المستوى المطلوب، مما ينعكس سلبا على عملية التكفل بالمرضى وجودة الخدمات الطبية.

ثانيا. تدبير وقيادة البرنامج

تتولى المصالح المركزية بمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض تدبير البرنامج في الجانب المتعلق بالتخطيط الاستراتيجي، بينما تقوم المراكز الصحية بتنفيذ أنشطة البرنامج وتقديم الخدمات الطبية اللازمة ومراقبة وتتبع حالات الإصابة بمرض ارتفاع ضغط الدم. وبين هذين المستويين، تتدخل المصالح الجهوية والإقليمية من أجل ضمان حسن سير البرنامج والسهر على تحقيق أهدافه في حدود اختصاصها الترابي. وقد مكنت المهمة الرقابية من الوقوف على ملاحظات ترتبط بالتخطيط والتتبع والإشراف والتنسيق وكذا بالنظام المعلوماتي الخاص بالبرنامج.

← عمليات التخطيط والتتبع والتنسيق والإشراف بحاجة لتعزيز

فيما يتعلق بالتخطيط، فإن الإجراءات والتدابير الاستراتيجية المعتمدة في مجال التكفل والوقاية من ارتفاع ضغط الدم لا تركز في الغالب على آليات لضمان تنزيلها على أرض الواقع على المستوى الجهوي والإقليمي وعلى مستوى المراكز الصحية.

وبالنسبة للتنسيق والتتبع والإشراف، لا تمارس المديريات الجهوية والمندوبيات الإقليمية كافة أدوارها من أجل السهر على ضمان تنزيل أهداف البرنامج ولا سيما من حيث التأطير والتنسيق مع مختلف المتدخلين وتتبع وتنفيذ أنشطة البرنامج والإشراف عليها.

← الحاجة إلى نظام معلوماتي رقمي

بالنسبة للنظام المعلوماتي، فإن البرنامج يعتمد في تجميع ومعالجة واستغلال البيانات الإحصائية المتعلقة بمرض ارتفاع ضغط الدم على وسائل تقليدية (ورقية) في شكل دفاتر وسجلات تتم تعبئتها يدويا على مستوى المراكز الصحية ثم ترسل البيانات المتضمنة بها إلى المصالح المركزية مرورا بالمندوبيات الإقليمية والمديريات الجهوية. وتتطوي هذه الطريقة المتبعة في تجميع ومعالجة واستغلال البيانات الإحصائية على عدة مخاطر ترتبط بعدم شمولية وصحة البيانات وموثوقية مؤشرات البرنامج.

ثالثا. تحقيق أهداف البرنامج وتنزيل الإجراءات الاستراتيجية

من خلال تحليل مؤشري عدد الحالات الجديدة التي يتم تشخيصها سنويا وتلك التي تتكفل بها المراكز الصحية، يتضح أن ارتفاع ضغط الدم لا يزال غير خاضع للمراقبة والتتبع الكافيين على الرغم من التقدم المهم الذي حققته بلادنا في هذا المجال.

⬅ صعوبات في المراقبة والتكفل رغم التقدم الملموس

شهدت الحالات الجديدة التي تم تشخيصها تطوراً كبيراً بين سنتي 2011 و2020، حيث انتقلت أعدادها من 66.150 حالة سنة 2011 إلى 116.266 حالة سنة 2019، ثم 80.585 حالة جديدة سنة 2020 (نظراً لتأثير الوباء). وفي هذا السياق، تم تحقيق أرقام تتجاوز تقريبا الهدف السنوي للبرنامج بين عامي 2012 و2014. وباستثناء عام 2020 الذي عرف نسبة إنجاز لم تتعد 66%، فإن الفترة الممتدة ما بين 2011 و2020 سجلت تحقيق نسبة إنجاز سنوي فاقت 90%.

كما ارتفع مؤشر حالات ارتفاع ضغط الدم المتكفل بها على المستوى الوطني من قبل المراكز الصحية بخمسة أضعاف، حيث انتقل من 198.808 حالة في سنة 2010 إلى 1.195.257 حالة متكفل بها في سنة 2020، تم تسجيل 55% منها بالمجال الحضري و45% منها بالوسط القروي.

لكن، وعلى الرغم من التقدم المسجل، يبقى عدد حالات ارتفاع ضغط الدم المتكفل بها في إطار البرنامج (مليون و195 ألف حالة بمعدل تغطية 16,5%) أقل بكثير من التقديرات حول عدد الحالات المصابة بهذا المرض. وحسب المسح الوطني المنجز سنة 2018 من طرف وزارة الصحة والحماية الاجتماعية ومنظمة الصحة العالمية، قدر عدد الحالات المصابة بالمرض في 7 ملايين و253 ألفاً أي ما يمثل 29,3% من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 18 سنة وما فوق.

كما أبان المسح الوطني أن 53,7% من الأشخاص المصابين بارتفاع ضغط الدم لم يتلقوا أي علاج خلال سنتي 2017 و2018.

ويلاحظ أن هدف التكفل بجميع حالات ارتفاع ضغط الدم التي يتم تشخيصها يبقى صعب المنال بسبب عدم توفر جميع الخدمات للتكفل الطبي اللازم. ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى نقص المعدات وعدم كفاية الأدوية والموارد البشرية والطبية وشبه الطبية.

وإذا كان معدل الإصابة بمرض ارتفاع ضغط الدم قد انخفض بأربع نقاط مئوية تبعاً لنتائج المسحين المنجزين في سنتي 2000 و2018، حيث تراجع من 33,6% سنة 2000 إلى 29,3% سنة 2018، فإن هذا المعدل يظل أعلى من متوسط المعدل المسجل على المستوى العالمي، الذي لا يتجاوز 22%، ومن المعدل المسجل على المستوى الإفريقي، الذي يبلغ 27%.

رابعا. تدبير الموارد المرصودة للبرنامج

يعتبر نقص الموارد البشرية والمادية المتاحة من أهم المعوقات التي تواجه تنفيذ أنشطة البرنامج وتحقيق أهدافه، لا سيما في سياق تزايد نسبة المصابين بارتفاع ضغط الدم المتكفل بهم على مستوى المراكز الصحية، حيث سجل ما يلي.

⬅ ضرورة تعزيز الموارد البشرية والأجهزة الطبية

في هذا الصدد، أظهرت معطيات مديرية الموارد البشرية لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، أن 632 مركزاً صحياً (536 مركزاً قروياً و96 مركزاً حضرياً) لا يتوفر على طبيب. كما لا تتوفر دائماً التخصصات الطبية الأساسية في مسلك العلاجات الخاصة بارتفاع ضغط الدم (مثل تخصصات أمراض القلب والكلية والعيون والطب الباطني) على مستوى وحدة الأمراض المزمنة بالمراكز الصحية أو على مستوى المستشفيات.

| وقد أشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية إلى وجود نقص في الموارد البشرية بشكل عام في القطاع.

أما على مستوى المعدات الطبية، فإن المقنتيات لا تشمل جميع الأجهزة والأدوات اللازمة للفحص والتشخيص وتتبع حالات ارتفاع ضغط الدم.

| وأفادت الوزارة أن شراء هذه الأجهزة الطبية يرتبط بتوفر الاعتمادات المالية.

⁸ الموقع الرسمي للمنظمة العالمية للصحة الذي تمت زيارته بتاريخ 3 أكتوبر 2022

◀ الإمداد بالأدوية يحتاج لمزيد من الانتظام

على الرغم من الدور الحيوي للأدوية من أجل التحكم في ارتفاع ضغط الدم والوقاية من مضاعفاته، فإنها قد لا تتوفر دائما، مما يؤثر سلبا على التكفل الفعال بالمرضى. ويرجع هذا الأمر إلى الصعوبات المسجلة في تدبير بعض الصفقات، لاسيما تلك المعدة بناء على الاحتياجات السنوية من الأدوية إذ لا يتم تنفيذها أو لا تنفذ إلا بعد وقت طويل من إبرامها.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- العمل على إرساء إطار مؤسساتي مناسب للبرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم وضمان حسن سير عمل الهيئات المرتبطة بحكامة؛
- تحسين أعمال التخطيط والتنسيق والتتبع والمراقبة بالموازاة مع العمل على تنزيل الإجراءات الاستراتيجية المتعلقة بالوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم؛
- وضع نظام معلوماتي فعال لإنتاج بيانات شاملة وموثوق بصحتها ومؤشرات مناسبة للتكفل بمرضى ارتفاع ضغط الدم وتتبع علاجهم؛
- تحسين أداء مسلك العلاجات الخاص بارتفاع ضغط الدم من خلال ضمان التنسيق الفعال بين مختلف مستوياته؛
- تحديث البروتوكولات العلاجية المتعلقة بالتكفل بمرضى ارتفاع ضغط الدم والسهر على التطبيق المناسب للبروتوكول الخاص بالوقاية من أمراض القلب والشرابيين؛
- العمل على توفير الموارد البشرية والأجهزة اللازمة وعلى انتظام الإمداد بالأدوية لضمان فعالية التكفل وتقديم جميع الخدمات العلاجية المطلوبة مع الحرص على أعمال ممارسات التدبير الجيد لموارد البرنامج.

قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي

تولي بلادنا أهمية كبرى لتطوير المنظومة التعليمية، في مختلف جوانبها، باعتبارها شرطا لازما لتحقيق التنمية الشاملة. وقد انخرطت في هذا الإطار في إصلاح عميق وشامل للمدرسة المغربية، غايته الأساسية إرساء نظام تربوي جديد يساهم بفعالية في تكوين أجيال قادرة على الابتكار والإبداع والعطاء.

وفي هذا السياق، فإن تأهيل الموارد البشرية لقطاع التربية والتكوين وتمكينها من الآليات والوسائل الضرورية، بما في ذلك الحرص على تنمية قدراتها البيداغوجية ومداركها المعرفية، يشكل مقوما أساسيا للنهوض بالتعليم في بلادنا.

ويحتل العالم القروي مكانة متميزة ضمن اهتمامات القطاعات المعنية بالتعليم، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، لذلك تم اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى النهوض بالتعليم في الوسط القروي وتحسين المؤشرات ذات الصلة. ومن بين هذه التدابير تلك المتعلقة بالنقل المدرسي لكونه آلية من آليات الدعم الاجتماعي التي تساهم في تقليص نسبة الهدر المدرسي.

وعلى صعيد آخر، شكلت الأزمة الصحية "كوفيد-19" فرصة مواتية لاستجلاء أهمية تطوير أنماط التدريس على مستوى جميع الأسلاك، ليبرز بذلك نمط التدريس عن بعد كآلية يجب استثمارها وتوفير مقومات نجاحها كي تساهم في الارتقاء بالمنظومة التربوية.

كما تكتسي بعض الجوانب الأخرى ذات الصلة بالمنظومة التعليمية ببلادنا أهمية خاصة، ومن بينها التعليم العتيق الذي، وإلى جانب دوره في تأمين تعليم ذي خصوصيات لفائدة فئات واسعة من المتمدرسين، يساهم في الحفاظ على قيم الوسطية والاعتدال وعلى المرتكزات الدينية للأمة، فضلا عن التكوين المهني الذي يسعى إلى تكوين كفاءات ذات جودة عالية تستجيب لمتطلبات سوق الشغل في شتى الميادين، ومن ضمنها المجال الفلاحي.

واستحضارا لكل ما سبق، فقد أنجز المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات خلال سنة 2021 مجموعة من المهام الرقابية المتعلقة بقطاع التربية والتكوين والتعليم العالي. وقد ركزت هذه المهام على الجوانب التالية:

- الموارد البشرية لقطاع التربية الوطنية؛
- التكوين الأساسي والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس؛
- النقل المدرسي في الوسط القروي؛
- التعليم المدرسي عن بعد؛
- التعليم العالي عن بعد؛
- منظومة التعليم العتيق؛
- التكوين المهني الفلاحي.

الموارد البشرية لقطاع التربية الوطنية: الحاجة لضمان توزيع أكثر توازنا للأطر التربوية

مثل العاملون في قطاع التربية الوطنية خلال سنة 2021، حوالي 33% من مجموع العاملين بالوظيفة العمومية، حيث بلغ عددهم 315.954، منهم 213.954 تابعين للوزارة بنسبة بلغت 68% و102.000 تم توظيفهم من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين وهو ما يمثل 32% من العاملين في القطاع. ويتكون العاملون بقطاع التربية الوطنية، بالإضافة إلى الأطر المشتركة بين مختلف الوزارات، من خمس هيئات، تضم كل واحدة عدة أطر. أما بالنسبة للميزانية المرصودة لهذا القطاع خلال سنة 2022، فقد ناهزت 63 مليار درهم، مثلت فيها نفقات الموظفين أكثر من 71% أي مبلغ إجمالي ناهز 45 مليار درهم.

وقد همت المهمة الرقابية التي أنجزها المجلس الأعلى للحسابات بهذا الخصوص، توزيع هذه الموارد البشرية والإطار القانوني وكذا الجوانب المتعلقة بإعادة انتشار أطر هيئة التدريس وتقييم هذه الهيئة، فضلا عن البنيات التنظيمية ومنظومة المعلومات.

أولا. توزيع متباين للموارد البشرية

بلغ عدد موظفي قطاع التربية الوطنية سنة 2021، ما يناهز 315.954 موظفا. ويشكل الأساتذة 90% بما مجموعه 283.612 مدرسا، من بينهم 54% بالسلك الابتدائي و27% بالثانوي الإعدادي و15% بالسلك الثانوي التأهيلي. بالإضافة إلى 31.837 موظفا مكونا من أطر إدارية وأطر أخرى.

وقد عرف عدد الأساتذة التابعين لوزارة التربية الوطنية انخفاضا بما مجموعه 44.630 أستاذا ما بين السنة الدراسية 2017-2018 والسنة الدراسية 2021-2022، أي بنسبة 16%. في حين عرف عدد الأساتذة أطر الأكاديميات ارتفاعا ملحوظا، حيث انتقل عددهم من 35000 أستاذا سنة 2017 إلى 100000 سنة 2021 أي بنسبة ارتفاع بلغت 185%.

أما بالنسبة لتوزيع عدد الأساتذة حسب الأكاديميات في الموسم الدراسي 2020-2021، فقد احتلت جهة "الدار البيضاء سطات" الصدارة ب 41.009 أستاذا، تتبعها جهة "مراكش-أسفي" ب 36485 أستاذا ثم جهة "فاس-مكناس" ب 33.038 أستاذا، ثم جهة "الرباط-سلا-القنيطرة" ب 29.399 أستاذا.

أما بحسب أهمية التلاميذ المسجلين، فتحتل أكاديمية جهة "الدار البيضاء-سطات" المرتبة الأولى من حيث عدد المسجلين بحوالي 1,13 مليون تلميذا أي بنسبة 17,5% من العدد الإجمالي للتلاميذ المسجلين، وتليها "أكاديمية جهة مراكش أسفي" بحوالي 947.567 تلميذا مسجلا ثم أكاديمية جهة "الرباط سلا القنيطرة" ب 819.428 تلميذا.

التأطير البيداغوجي للتلاميذ: تباين بين الأسلاك وبين الجهات

يعتبر مؤشر التأطير البيداغوجي للتلاميذ (عدد التلاميذ بالنسبة لكل أستاذ) أحد أهم المؤشرات المستعملة لتقييم التوزيع المتوازن للموارد البشرية، وقد سجل تحسن في هذا المؤشر على الصعيد الوطني، حيث انتقل من 28 تلميذا لكل أستاذ برسم السنة الدراسية 2016-2017 إلى 25 تلميذا لكل أستاذ برسم السنة الدراسية 2020-2021. غير أن هذا المؤشر يعرف تباينا مهما بين الأسلاك والأكاديميات والعمالات والأقاليم.

وهكذا، فقد بلغ المعدل الوطني لهذا المؤشر 19 تلميذا لكل أستاذ بالنسبة للسلك الثانوي التأهيلي برسم السنة الدراسية 2020-2021، مع تسجيل أعلى مستوى على صعيد الأكاديمية الجهوية لكلميم-وادي نون بنسبة 14 تلميذا، مقابل 21 تلميذا بالنسبة لأكاديمية الدار البيضاء-سطات وأكاديمية مراكش-أسفي.

أما بالنسبة للسلك الثانوي الإعدادي، فقد وصل المعدل الوطني لعدد التلاميذ لكل أستاذ 26 تلميذاً، مع تسجيل أدنى مستوى على صعيد أكاديمية الرباط-سلا-القنيطرة ومراكش-أسفي بمعدل 28 تلميذاً لكل أستاذ، مقابل 20 تلميذاً لكل أستاذ في جهة كلميم-وادي نون.

وبالنسبة للتعليم الابتدائي، فقد بلغ متوسط عدد التلاميذ بالنسبة لكل أستاذ 27 تلميذاً، غير أن هذا المؤشر عرف تبايناً مهماً من أكاديمية جهوية لأخرى، حيث تم تسجيل معدل 20 تلميذاً لكل أستاذ بجهة كلميم وادي نون مقابل 32 تلميذاً لكل أستاذ على مستوى الأكاديمية الجهوية للرباط سلا القنيطرة والأكاديمية الجهوية للدار البيضاء-سطات.

وعلى مستوى العمالات والأقاليم، فقد تم تسجيل معدل 13 تلميذاً لكل أستاذ بإقليم سيدي إفني و39 تلميذاً لكل أستاذ على مستوى إقليم مديونة بالنسبة للسلك الابتدائي. برسم الموسم 2020-2021 وبالنسبة للسلك الثانوي الإعدادي، بلغت النسبة أستاذاً واحداً لكل 32 تلميذاً بإقليم برشيد، وأستاذاً لكل 10 تلاميذ بإقليم أوسرد خلال موسم 2020-2021.

وبالنسبة للسلك الثانوي التأهيلي، تتراوح نسبة التلاميذ/الأساتذة ما بين أستاذ لكل خمسة تلاميذ بإقليم أوسرد وأستاذ لكل 24 تلميذاً بإقليم سيدي بنور.

← التأطير البيداغوجي للأساتذة: تباين بين الجهات والأسلاك

يعبر التأطير البيداغوجي للأساتذة عن المؤشر الذي يحدد عدد الأساتذة الذين يؤطرونهم كل مفتش. وقد بلغ المعدل الوطني للتأطير البيداغوجي للأساتذة نسبة 120 أستاذاً لكل مفتش، إلا أن هذا المعدل يختلف حسب الجهات والأقاليم والأسلاك.

وهكذا فقد تم تسجيل مؤشرات مختلفة حسب الأكاديميات، إذ بلغ هذا المؤشر، على سبيل المثال، نسبة مفتش واحد لكل 154 أستاذاً في أكاديمية مراكش أسفي، في حين تتوفر أكاديمية كلميم وادي نون على مفتش واحد لكل 25 أستاذاً، برسم الموسم الدراسي 2020-2021.

هذا التباين في معدل التأطير البيداغوجي سُجل أيضاً على صعيد العمالات والأقاليم. فعلى سبيل المثال، تتوفر إقليم طرفاية على مفتش واحد لكل 24 أستاذاً، أما في إقليم إنزكان-آيت ملول فتم تسجيل مفتش واحد لكل 320 أستاذاً.

وفيما يخص نسبة التأطير التربوي للأساتذة حسب الأسلاك، فتجدر الإشارة إلى أن سلك الثانوي الإعدادي قد سجل أدنى مستوى من حيث التأطير مقارنة مع الأسلاك الأخرى، حيث يمثل مفتشو هذا السلك نسبة 3% فقط من إجمالي المفتشين، أي 75 مفتشاً من أصل 2.357، بينما تتوفر سلكا الابتدائي والثانوي التأهيلي على نسبة 97%.

فعلى سبيل المثال، وبرسم الموسم الدراسي 2020-2021، بلغت نسبة التأطير البيداغوجي في سلك الثانوي الإعدادي مفتشاً واحداً لكل 1.094 أستاذاً على مستوى أكاديمية جهة الشرق (أربعة مفتشين)، فيما وصلت هذه النسبة بأكاديمية جهة الرباط-سلا-القنيطرة إلى مفتش واحد لكل 584 أستاذاً (13 مفتشاً)، أما بالنسبة لأكاديمية جهة بني ملال-خنيفرة (16 إطاراً) فقد بلغت نسبة التأطير مفتشاً واحداً لكل 305 أستاذاً، وعرفت أكاديمية جهة الدار البيضاء-سطات (47 إطاراً) تسجيل تأطير بيداغوجي بلغ مفتشاً واحداً لكل 222 أستاذاً، فيما بلغت هذه النسبة مفتشاً واحداً لكل 148 أستاذاً على مستوى أكاديمية جهة سوس ماسة (ثمانية أطر).

← الإحالة على التقاعد عامل مؤثر في نسب التأطير

تتأثر نسب تأطير التلاميذ ونسب التأطير البيداغوجي، من بين أمور أخرى، بانخفاض عدد الأطر، سواء تعلق الأمر بالأساتذة أو المفتشين خاصة من خلال الإحالة على التقاعد. وفي هذا الصدد، بلغ إجمالي عدد الأطر الذين غادروا القطاع خلال السنوات الست الماضية 72.468 إطاراً، من بينهم حوالي 80% من أعضاء هيئة التدريس، أي 57.422 أستاذاً، علماً أن الاحتياجات السنوية لهذه الهيئة حسب الوزارة تقدر بما مجموعه 25.550 أستاذاً.

ويبلغ العدد الإجمالي لحالات الإحالة على التقاعد المتوقعة للقطاع، خلال العشر سنوات المقبلة، ما يعادل 81.140 أستاذاً، أي بمتوسط سنوي يقارب 9.015 أستاذاً.

ثانياً. الإطار القانوني لموظفي قطاع التربية الوطنية

يشتمل قطاع التربية الوطنية على فئتين من الموظفين:

- الفئة الأولى تتبع للوزارة مباشرة ويشار إليها بأطر الموظفين. ويخضع هؤلاء الموظفون للنظام الخاص لموظفي وزارة التربية الوطنية، ويصنفون في خمس هيئات، تضم ما مجموعه 17 إطاراً.
- الفئة الثانية تابعة للأكاديميات التربوية والتكوين. ويخضع هؤلاء الموظفون للنظام الأساسي لأطر الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين.

◀ وجود هيئتين مختلفتين لمهام متشابهة

يتوفر قطاع التربية الوطنية على هيئتين مختلفتين مكلفتين بمهام مماثلة، ذلك أن القانون رقم 07.00 بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ينص في مادته العاشرة، على استمرار خضوع الأطر التابعة للوزارة في وضعية الإحاق للنظام العام للوظيفة العمومية ولمقتضيات أنظمتهم الخاصة.

وبجانب هؤلاء الموظفين، ومن أجل السماح للأكاديميات بالقيام بالمهام المنوطة بها، تتوفر هذه الأخيرة على موظفين تابعين لها يتم توظيفهم طبقاً لنظام خاص يحدد بمرسوم، كما نصت على ذلك المادة 11 من القانون سالف الذكر. غير أن هذا المرسوم لم تتم بعد المصادقة عليه.

◀ الأطر العاملة ضمن الأكاديميات، وضع قانوني يجب إعادة تعريفه

نصت المادة 10 من القانون رقم 07.00 على أن يظل الموظفون والأعوان المنتمون إلى الهيئات التعليمية والإدارية والتقنية العاملون بمصالح ومؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع العام في الجهة خاضعين لأحكام النظام العام للوظيفة العمومية وكذا لأحكام أنظمتهم الأساسية الخاصة.

وفي نفس الوقت، أعطى هذا القانون، من خلال المادة 8 منه، كل الصلاحيات لمديري الأكاديميات لتسيير شؤون الأكاديمية، بما في ذلك الموارد البشرية حسب مقتضيات المرسوم رقم 2.00.1016 الصادر في 29 يونيو 2001. إلا أن مديري الأكاديميات لا يمارسون هذه الصلاحيات إلا من خلال قرارات التفويض التي تحدد المسائل التي تم تفويضها بصفة حصرية. ويجعل هذا الإجراء من مديري الأكاديميات موظفين تابعين للوزارة، في حين ينص القانون رقم 07.00 على أن الأكاديمية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

كما نصت المادة 11 من نفس القانون على أن الهيئات الخاصة بالأكاديميات تتكون من أعوان تم توظيفهم من لدن الأكاديمية طبقاً لنظام أساسي خاص يحدد بمرسوم وموظفين وأعوان في وضعية إحاق. غير أن الوضعية الحالية للموارد البشرية بالأكاديميات تظهر أن الموظفين التابعين للوزارة المشتغلين بالأكاديميات ليسوا في وضعية إحاق كما تنص على ذلك هذه المادة وكما تنص على ذلك أيضاً المادة 38 مكرر مرتين من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وعليه فإن هذه الفئة لا يمكن أن تتم إدارتها عن طريق أوامر تفويض الإمضاء الممنوحة لمديري الأكاديميات، على اعتبار أن هذه الفئة تابعة للأكاديميات التي هي مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية.

◀ عدم اجتياز أعضاء هيئة التدريس لامتحان التأهيل المهني

لا تخضع فئة واسعة من الأساتذة الذين تم توظيفهم من طرف الأكاديميات، لامتحان الأهلية المهنية الذي يخول لهم الحصول على شهادة الكفاءة المهنية CAP، علماً أن القرار المشترك رقم 7259 بتاريخ 7 أكتوبر 2016 اشترط نجاح هذه الأطر في الامتحان المذكور لترسيمهم. وقد حدد القرار سالف الذكر فترة إجراء الامتحان في غضون السنة الثانية ابتداء من تاريخ التوظيف.

فمن بين 83.422 أستاذا تم توظيفهم، فقط 3.568 منهم خضعوا لامتحانات الكفاءة المهنية أي بنسبة 4,28% من مجموع أساتذة الأفواج الخمسة الأولى والذين من المفروض خضوعهم لهذا الامتحان. وعلى الرغم من ذلك، لم تعمل وزارة التربية الوطنية على تسوية وضعية هذه الفئة، علما أنها تمارس فعليا مهنة التدريس وتشارك في الحركة الانتقالية نحو جميع المديريات الإقليمية التي تخضع لنفس الأكاديمية.

ثالثا. إعادة انتشار أطر هيئة التدريس

سجلت فوارق مهمة بين الحاجيات الحقيقية من الأساتذة والحاجيات المعبر عنها والناجمة عن الخريطة التربوية. وهكذا، وعلى الرغم من لامركزية التوظيف، فإن توزيع المدرسين على الأكاديميات والمديريات الإقليمية لا زال يحدد على المستوى المركزي وفقا للجدول العام للموارد والحاجيات (TGRB).

← التوظيف اللامركزي: آلية قد لا تحقق الأهداف التي اعتمدت لأجلها

لقد سمح الإطار القانوني للأكاديميات بالتوظيف المباشر لأطرها، حيث أصبح المترشحون يضعون طلبات التوظيف على مستوى المديرية الإقليمية التي يرغبون في التوظيف في ترابها. وقد كان الهدف من هذه المسطرة المحافظة على الاستمرارية البيداغوجية على مستوى المديريات الإقليمية في كل أكاديمية على حدة، إلا أن تحليل نتائج الحركة الانتقالية أظهر أن عددا كبيرا من أطر الأكاديميات حصلوا على الانتقال من المديريات التي عينوا فيها وهو ما يعاكس الهدف الأصلي لعملية التوظيف على مستوى الأكاديميات.

وهكذا، فقد بلغ عدد الأساتذة الذين تم نقلهم إلى مديرية إقليمية غير التي تم تعيينهم فيها 12.299 أستاذا من أصل 85.000 أستاذا تم تعيينهم حتى عام 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد أطر الأكاديميات لمؤسسات التعليم الابتدائي الذين تم نقلهم إلى مديرية إقليمية غير تلك التي تم تعيينهم فيها، عرف نموا مضطربا خلال الفترة الزمنية 2019-2021، حيث انتقل من 3.071 أستاذا سنة 2019 إلى 4.770 أستاذا سنة 2021، بزيادة قدرها 55%.

← الحركة الانتقالية: عامل عدم الاستقرار البيداغوجي

تمثل الحركة الانتقالية عاملا من عوامل عدم الاستقرار البيداغوجي داخل المؤسسات التعليمية.

وحسب المذكرة رقم 15.56، تعتبر أقدمية ثلاث سنوات في التدريس شرطا ضروريا للمشاركة في الحركة الانتقالية الوطنية. وقد تم خفض هذه المدة إلى سنة واحدة بموجب المذكرات السنوية المتعلقة بفتح الحركة الانتقالية لموظفي قطاع التربية الوطنية والتي تستمر إلى غاية آخر السنة الدراسية.

وقد نتج عن تخفيض عدد سنوات الأقدمية، تزايد مهم في عدد طلبات انتقال أطر الأكاديميات، حيث انتقل عدد المشاركين في الحركة الوطنية من 33.734 أستاذا سنة 2017، إلى 80.345 أستاذا سنة 2021، بنسبة زيادة ناهزت 138%. كما عرف عدد الأساتذة الذين استفادوا من الانتقال زيادة هامة، حيث ارتفع عدد الأساتذة المستفيدين من 20.547 في سنة 2017 إلى 35.668 سنة 2021، أي بزيادة قاربت 74%.

في هذا الإطار، عرف عدد الأساتذة أطر الأكاديميات الذين استفادوا من الحركة الانتقالية ارتفاعا مهما من سنة لأخرى ليرتفع من 14.063 برسم سنة 2019 إلى 20.329 برسم سنة 2021، أي بنسبة ارتفاع تقدر ب 44%. وبلغت نسبة الاستجابة لطلبات الانتقال أكثر من 52% خلال سنوات 2019 و2020 و2021.

أما بالنسبة للعدد الإجمالي للأساتذة أطر الأكاديميات الذين استفادوا من الحركة الانتقالية برسم السنوات 2019 و2020 و2021 فهو 53.683 أستاذا، وهو ما يعادل 63% من مجموع أطر الأكاديميات البالغ عددهم 85.000 إطارا، مما يساهم في خلق وضعية عدم استقرار بيداغوجي على مستوى عدة مؤسسات تعرف نسبة انتقالات مهمة، بحيث لا تتجاوز مدة اشتغالهم بها السنة الواحدة.

وتهم هذه الوضعية أساسا المناطق القروية وخصوصا المؤسسات المدرسية الابتدائية والتي مثل أساتذتها أكثر من 64% من مجموع الأساتذة المنتقلين.

← الغياب في قطاع التربية والتعليم: مؤشرات في ارتفاع

يعتبر التغيب في قطاع التربية والتعليم من العوامل الأساسية التي تؤثر سلبا وبشكل مباشر على الزمن المدرسي للتلاميذ. وتختلف هذه الظاهرة حسب الأكاديميات وحسب المجال (قروي/حضري) وكذلك حسب الأسلاك.

وفي هذا الصدد، تم تسجيل ارتفاع مهم في عدد الغيابات بالمجالين الحضري والقروي، من بينها غيابات غير مبررة، حيث بلغ 207.463 يوم غياب بالنسبة للسنة الدراسية 2020-2021 مقابل 117.323 يوم غياب بالنسبة للسنة الدراسية 2016-2017، أي بنسبة ارتفاع إجمالية ناهزت 77%. مع الإشارة إلى أن أعلى مستويات الغياب سجلت في السلك الابتدائي متبوعا بالسلك الثانوي الإعدادي ثم السلك الثانوي التأهيلي.

رابعا. تقييم هيئة التدريس

يخضع أطر هيئة التدريس للتقييم على الصعيد البيداغوجي من طرف المفتشين وعلى الصعيد الإداري من طرف مديري المؤسسات التعليمية. إلا أن منظومة التقييم لا تستند على المردودية كمعيار للتقييم.

← منظومة تقييم لا تستند على المردودية

شكل تقييم موظفي قطاع التربية الوطنية، وخاصة أطر هيئة التدريس، محورا مركزيا في كل الإصلاحات التي عرفها هذا القطاع نظرا لأهميته البالغة في التحسين المستمر للجودة وفي تحقيق نجاعة وعدالة المنظومة التربوية.

غير أن نظام التقييم المعتمد حاليا من طرف وزارة التربية الوطنية يعتمد بالأساس على الأقدمية في ترقية الأساتذة في غياب تقييم للمردودية وفي ظل عدم وضع وتطبيق منظومة تقييم للموظفين تنبني على النتائج المحققة. فالمعايير التي يتم الاستناد عليها في بطاقة التنقيط (المردودية والانضباط والبحث والتجديد) تبقى غير واضحة بالشكل الكافي وصعبة التطبيق في غياب نظام يسمح بالتنوع الفردي لكل إطار.

وعلى سبيل المثال، فإن الاستفادة من الترقية في الدرجة تتم أحيانا دون الأخذ بعين الاعتبار الكفاءة والاستحقاق ودون الرجوع، في عدة حالات، للملف الشخصي للمرشح، من أجل التأكد من وضعيته الإدارية (سلوكيات ماسة بالانضباط و/أو غيابات غير مبررة). وكمثال على ذلك، أظهرت قائمة تضم 202 مرشحا للترقية بالاختيار، لسنة 2019 بأكاديمية جهة الدار البيضاء-سطات، أن من بين هؤلاء، عشرون مرشحا تم استبعادهم مؤقتا لفترات متفاوتة، بما في ذلك مرشح واحد تمت قهقرته من رتبته إلى رتبة أدنى. كما أن المرشحين المتبقين البالغ عددهم 181 مرشحا كانوا جميعا في حالة غياب غير مبرر لفترات تتراوح من خمسة إلى 11 يوما. وقد بلغ متوسط النقاط التي حصل عليها المرشحون البالغ عددهم 202 مرشحا 19/20.

وتعتبر وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة أن هذه الحالات، التي لا تستجيب للمذكرات الوزارية المتعلقة بالترقية بالاختيار، تظل معزولة، مقارنة بالأعداد التي تتم ترقيتها، ولا تمس، بشكل عام، بمصادقية مسطرة الترقى.

← التقييم البيداغوجي من طرف المفتشين التربويين: مؤشرات في تراجع

حددت لهيئة الإشراف والرقابة التربوية مجموعة من المهام والصلاحيات بموجب المرسوم رقم 2.02.854 المؤرخ 10 فبراير 2003 المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي وزارة التربية الوطنية والدوريات رقم 113 (تنظيم العمل المشترك بين المفتشين) ورقم 114 (مفتشي المدارس الابتدائية). ورقم 115 (مفتشي الثانوي) بتاريخ 2004/9/21.

وقد عرفت نسبة التأطير البيداغوجي للأساتذة من طرف المفتشين تراجعا مستمرا خلال السنوات الأخيرة، بسبب تراجع أعداد المفتشين والزيادة المهمة في أعداد الأساتذة منذ سنة 2016، بالإضافة

إلى تعدد وتنوع المهام المسندة لهؤلاء المفتشين، مع هيمنة المهام ذات الطبيعة الإدارية على الجانب التربوي.

وقد ساهم إغلاق مركز التدريب الوطني لمفتشي التعليم (CNFIE) بين عامي 1999 و2009، في النقص التدريجي في أعداد المفتشين وتراجع نسبة التأطير البيداغوجي، مقارنة مع ارتفاع وتيرة توظيف أطر هيئة التدريس.

وتبقى الآليات التي تم وضعها من أجل مراقبة وتقييم الأساتذة غير ملائمة. ذلك أن زيارات المفتشين للأساتذة محدودة ومتباعدة زمنياً، وبالتالي، لا يمكن أن تشكل قاعدة متينة للتقييم. وفي هذا الإطار، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات، منها:

- عدم استغلال تقارير التفتيش الفردية من قبل مختلف الأطراف المعنية؛

- تقييم عمل الأستاذ من منظور تديري للموظفين وليس بهدف تحسين ممارسات التدريس.

إن تقييم الأساتذة من طرف هيئة التفتيش التربوي، عرف معدلات متباينة من أكاديمية إلى أخرى، فعلى سبيل المثال، خلال السنة الدراسية 2020-2021 تم على مستوى أكاديمية الرباط-سلا-القنيطرة تحقيق 7.221 عملية تقييم لأساتذة التعليم العمومي، أي نسبة 31 تقييم لكل مفتش (عددهم 231). وبالنسبة لأكاديمية سوس ماسة، فقد أجريت 7.427 عملية تقييم، بنسبة 40 عملية لكل مفتش (عددهم 186). أما النسبة الأعلى التي تم إنجازها خلال نفس السنة، فسجلت على مستوى أكاديمية مراكش-أسفي، حيث أجريت 43.545 عملية تقييم، بنسبة 184 عملية لكل مفتش (عددهم 237).

← التقييم الإداري من طرف مديري المؤسسات التعليمية: دور مهم وموارد محدودة

تستند صلاحيات مدير المؤسسة التعليمية إلى المادة 11 من المرسوم رقم 2.02.376 الصادر في 2002/7/17 المتعلق بالنظام العام لمؤسسات التعليم العمومي، ويقتصر دورهم في تقييم الأساتذة، على تقديم ملاحظات حول سلوكهم خارج الفصل الدراسي من حيث الحضور والمشاركة والاندماج في المؤسسة.

وبحكم حضوره اليومي وقربه من الأساتذة، يلعب مدير المؤسسة التعليمية، دوراً مهماً في التأطير وعلى الخصوص في عملية التقييم الإداري للأستاذ.

وعادة ما يتم تأكيد النقطة التي يمنحها مدير المؤسسة من قبل المدير الإقليمي. وهذا المعطى تمت ملاحظته، بصفة عامة، من خلال عينة من استمارات التقييم من أجل الترقية.

ويواجه المديرون في ممارسة مهامهم مجموعة من الإكراهات، المرتبطة أساساً بنقص في الموارد البشرية (هيئة الدعم الإداري والتربوي والاجتماعي)، وتخصيص حيز مهم للمهام الإدارية (تسليم الشهادات المدرسية مثلاً) وللحلاقات مع الأطراف الأخرى المتدخلة في المنظومة التعليمية (المديريات الإقليمية، أولياء أمور التلاميذ، الشركاء الخارجيون...)، فضلاً عن الإكراهات المرتبطة بالوسائل المادية الموضوعة رهن تصرفهم (المعدات والصيانة والمواد البيداغوجية)، والتي غالباً ما تكون محدودة بالنظر لحاجيات المؤسسة.

ورغم كل هذه الإكراهات، فإن الممارسات التدييرية المثلى لمديري بعض المؤسسات التعليمية، كان لها وقع إيجابي على مناخ المؤسسة، وبالتالي الرفع من وتيرة الأداء ومردوديتها الداخلية. ومن ثم، فإن منح مديري المؤسسات التربوية مزيداً من الدعم الإداري، من خلال مدهم بأطر إدارية إضافية، من شأنه أن يساهم في تعزيز دورهم المرتبط بأنشطة الإدارة التعليمية، مثل تقييم الأساتذة ودعمهم وإعداد استراتيجيات التكوين.

خامساً: البنيات التنظيمية ومنظومة المعلومات

تواجه البنيات التنظيمية والمعلوماتية لإدارة الموارد البشرية عدة إكراهات تؤثر سلباً على مردودية ونجاعة هذه الموارد. فبالإضافة إلى تعدد المتدخلين في تدبير الموارد البشرية ومركزية القرارات،

لا يتوفر القطاع الوصي على نظام معلوماتي مندمج قادر على توفير معلومات موثوقة وشاملة وفي الوقت الملائم.

← تعدد المتدخلين في المنظومة الإدارية

تتسم منظومة تدبير الموارد البشرية على مستوى وزارة التربية الوطنية بتعدد المتدخلين سواء على الصعيد المركزي (مختلف المديريات والأقسام) أو على الصعيد الجهوي (الأكاديميات) وعلى الصعيد المحلي (المديرية الإقليمية والمؤسسات التعليمية)، مما يؤثر على مسلسل تبني السياسات والاستراتيجيات وتنزيلها على أرض الواقع، وكذا على التدبير اليومي خاصة من طرف مديري المؤسسات التعليمية.

فعلى سبيل المثال، وبالرغم من التقدم الذي تم إحرازه على صعيد تفويض سلطات أوسع لفائدة الأكاديميات، فإن القرارات الاستراتيجية لتدبير الموارد البشرية (قرار التوظيف والحركة الانتقالية والتحفيز) لا زالت تتخذ على المستوى المركزي، مما يحد من استقلالية الأكاديميات.

كما أن المؤسسات التعليمية، التي تلعب دورًا مهمًا في إدارة الموارد البشرية علاقة بالأداء وجودة المدرسة، تعرف نقصا في الموارد البشرية وخاصة الحراس العامون ومعدو المختبرات والمساعدون الإداريون، والمراقبون.

وفي هذا الإطار، لاحظ المجلس أن بعض المدارس الابتدائية تتم إدارتها من طرف المدير لوحده، بغض النظر عن عدد التلاميذ والأساتذة.

← اختلاف المعطيات بين قاعدة بيانات الوزارة والأكاديميات

يعكس اختلاف المعلومات الصادرة عن الوزارة وتلك التي تتوفر عليها الأكاديميات النقائص التي تعترى منظومة المعلومات لقطاع التربية الوطنية، فضلا عن عدم قدرتها على تقديم كل المعلومات، وبالتفصيل، حول المنظومة التعليمية وطنيا وجهويا ومحليا، وربط المعلومات فيما بينها، كتلك المرتبطة بالموارد البشرية والمؤسسات التعليمية ونتائج التلاميذ.

وقد سجل هذا الاختلاف، على سبيل المثال، على مستوى عدد الأساتذة، حيث تم تسجيل وجود فرق بين معطيات قاعدة بيانات الوزارة وتلك المستقاة مباشرة من الأكاديميات، يتراوح ما بين 15.213 أستاذا خلال سنة 2019-2020 و 15.028 خلال سنة 2020-2021. وقد سجل هذا التباين على مستوى كل الأكاديميات بدون استثناء، إلا أنه عرف مستويات أكبر في البعض منها، خاصة أكاديمية مراكش -أسفي التي وصل فيها إلى 7.509 أستاذا وأكاديمية طنجة-تطوان التي وصل فيها الفرق إلى 4.642 أستاذا. وسجل هذا التباين في الأرقام أيضا على مستوى عدد التلاميذ، حيث بلغ الفرق على الصعيد الوطني خلال سنتي 2019-2020 و 2020-2021 على التوالي 20.561 و 26.095. وقد بلغت هذه الفوارق، على سبيل المثال خلال سنتي 2019-2020 و 2020-2021، في أكاديميتي سوس-ماسة وفاس مكناس على التوالي 69.896 و 43.146 تلميذا و 54.684 و 75.777 تلميذا.

وتعزو وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة الاختلاف الملحوظ فيما يتعلق بأعداد المدرسين والتلاميذ إلى الاختلاف في التواريخ المرجعية أوفي البيانات المستخلصة من قواعد إحصائية ومن قواعد إنتاج المعطيات.

كما سجلت فوارق مهمة في البيانات الإحصائية الخاصة بالغياب غير المبرر، الممسوكة على مستوى كل من الأكاديميات وإدارة الموارد البشرية. فعلى سبيل المثال، خلال سنة 2020، تم تسجيل 174.322 يوم غياب لدى أكاديمية طنجة-تطوان-الحسيمة، في حين، وخلال نفس السنة، تم تسجيل فقط 9.475 يوم غياب لدى مديرية الموارد البشرية، أي بفارق 137.847 يوم. أما بالنسبة لأكاديمية الدار البيضاء-سطات، فإن عدد أيام الغياب لدى الأكاديمية هو 180.649 يوما، في حين تشير معطيات مديرية الموارد البشرية إلى 8.842 يوم غياب فقط، أي بفارق 171.807 يوم.

وقد بررت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة هذه الفوارق بمجموعة من الأسباب، ومن ضمنها: عدم التقيد بالتوجيهات المتعلقة بمسك المعطيات الخاصة بحالات الغياب غير المبرر على نظام MASIRH، واستخدام تطبيقات معلوماتية تم تطويرها منذ سنة 2004 والتي لم يعد ينبغي استخدامها منذ الشروع في استعمال نظام MASIRH، وعدم مسك جميع الإجراءات الإدارية المتعلقة بمسطرة الاقتطاع بسبب التغيب غير المبرر، والتي تشكل القاعدة الأساس التي يتم الاستناد إليها في وضع إحصاءات التغيب غير المبرر.

← غياب منظومة معلومات مندمجة

لا تتوفر الوزارة على منظومة معلوماتية مندمجة تشمل كافة مهامها وكل المتدخلين، رغم توفرها على بعض المنصات والبرامج المعلوماتية لتدبير الموارد البشرية والمسار التربوي للتلاميذ، وهو ما لا ينسجم مع مقتضيات المادة 42 من القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، والتي تنص على ضرورة أن تعمل السلطات الحكومية المختصة بشراكة مع المؤسسات المعنية على وضع نظام وطني متكامل للمعلومات، من أجل إدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تدبير وتقييم مختلف مكونات منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، والسهر على تأمينه وتطويره وتحسينه بكيفية دائمة ومستمرة....

ومن شأن وضع هذه المنظومة كأداة لاتخاذ القرارات الاستراتيجية والعملياتية والتدبيرية، أن يساعد قطاع التربية الوطنية على تحقيق نجاعة أفضل بخصوص إنجاز الأهداف واقتصاد الوسائل المستعملة.

أفادت الوزارة أنها بذلت مجهودات لتطوير نظام المعلومات ومن ضمنها الاندماج في المعطيات من خلال اعتماد مرجعيات موحدة تُستخدم من قبل غالبية التطبيقات والحلول المعلوماتية، والاندماج على مستوى حسابات المستخدمين، وإحداث واجهات خاصة حسب المستخدمين الرئيسيين.

تأسيساً على ما سبق، ومن أجل تجاوز النقائص المسجلة، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بقطاع التربية الوطنية بما يلي:

- إرساء أسس لضمان توزيع متوازن وأمثل للأساتذة ما بين الأكاديميات والمديريات الإقليمية والمدارس؛
- إعادة النظر في المنظومة المؤطرة للحركة الانتقالية بشكل يساهم في الحفاظ على الاستقرار البيداغوجي للمؤسسات التعليمية؛
- إعطاء استقلالية أكبر للأكاديميات بشأن تدبير الموارد البشرية، من خلال تفويض بعض المهام المتعلقة بالتوظيف والتعيين في إطار عقود برامج تبين بوضوح الجدولة الزمنية والنتائج المنتظرة وآليات التتبع والتقييم؛
- تفويض بعض الاختصاصات لمديري المؤسسات التعليمية في إطار علاقة تعاقدية وتدبير يهدف إلى تحقيق النتائج والنجاعة التربوية والتدبيرية؛
- مراجعة آليات التقييم سواء التربوي أو الإداري بهدف تجويد التعليم؛
- تسريع عملية وضع منظومة معلوماتية مندمجة من أجل الحصول على معلومات موثوقة، شاملة تسمح باتخاذ قرارات ملائمة في الوقت المناسب.

التكوين الأساس والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس: مسار تكويني بحاجة للتجويد

تعتبر أطر هيئة التدريس الركيزة الأساسية للنهوض بالمنظومة التربوية وتطوير مردوديتها. كما تعتبر مهنة التدريس مهنة قائمة بذاتها تستوجب من مزاو لها التوفر على تكوين أساس يضمن اكتسابه تأهيلاً تربوياً ومهنياً، وعلى تكوين مستمر من أجل الرفع من قدراته وتحسين مداركه. وقد ركزت المحطات الإصلاحية التي عرفتها المنظومة التربوية، منذ الميثاق الوطني إلى غاية اعتماد القانون الإطار، على أهمية التكوين، وسعت إلى تحسين جودته من خلال جعله إلزامياً قبل ولوج المهنة، وكذلك بعد تولي مهمة التدريس عن طريق اعتماد تكوين مستمر مدى الحياة المهنية وإدراجه ضمن عناصر تقييم الأداء والترقي المهني.

ورغم ما حظي به التكوين من اهتمام، من خلال الإصلاحات التي شملته، والمجهودات المبذولة من أجل تطويره، فإن تنظيم التكوين الأساس تعثره عدة نقائص لا تسمح بتقديم تأهيل تربوي ومهني كاف وقادر على جعل الأساتذة المتدربين يكتسبون جميع الكفايات اللازمة قبل تولي مهمة التدريس. والأمر نفسه يتعلق بالتكوين المستمر الذي يعرف مجموعة من النقائص تحول دون مساهمته الفعالة في تطوير القدرات المهنية لهيئة التدريس.

ومن أجل تشخيص واقع التكوين وكيفية تنظيمه وأثره على النتائج المحققة، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة رقابية من أجل تقييم منظومة التكوين الأساس والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس المعتمدة من طرف قطاع التربية الوطنية، وذلك خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2021.

أولاً. حكامه التكوين

يتدخل في عملية تكوين أطر هيئة التدريس كل من الوزارة والأكاديميات الجهوية والمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين. وتشوب حكامه التكوين على المستوى الجهوي عدة نقائص تتجلى فيما يلي:

◀ المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين: وضعية في حاجة للتوضيح

تعاني المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين من وضعية إدارية وتنظيمية وتبديرية غير واضحة من حيث التبعية إلى الأكاديميات أو الوزارة الوصية. وجزير بالذكر أن عدم توضيح المرسوم رقم 2.11.672، المحدث للمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين، للوضعية القانونية والتنظيمية لهذه المراكز أثر سلباً على إرساء حكامه جيدة لمنظومة التكوين.

وفي معرض جوابها، أوضحت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة أن أحكام القانون رقم 07.00، القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، هي التي يجب أن تعتمد أولاً في تأطير علاقة المراكز الجهوية بالأكاديميات الجهوية. كما أشارت أن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي أدلى برأيه بخصوص مشروع القانون التعديلي للقانون سالف الذكر، حيث اقترح فيه ضرورة الربط الواضح بين المراكز الجهوية والأكاديميات الجهوية، لما سيحققه من نجاعة في تدبير التكوين الأساس والمهني، وبناء تصور واضح ومندمج لأدوار ومسؤوليات هذه المكونات على الصعيد الجهوي.

◀ ضرورة تعزيز التنسيق بين المراكز والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين

نص المرسوم رقم 2.11.672 على أنه يجب تحديد آليات التنسيق بين المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين والأكاديميات الجهوية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالتعليم المدرسي، إلا أنه لم يتم تحديد هذه الآليات وظل هذا التنسيق بين الطرفين محدوداً، مما ينعكس سلباً على ضبط وتنظيم عملية التداريب الميدانية، خلال السنة التكوينية الأولى، إضافة إلى صعوبات مسجلة على مستوى تتبع الأساتذة المكونين للمتدربين في وضعية تحمل كلي للقسم، خلال السنة التكوينية الثانية.

◀ الحاجة إلى تعزيز الموارد البشرية بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين

لا زالت المراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين، منذ إحداثها سنة 2012، في طور إرساء هيكلها الإدارية، حيث يعاني البعض منها من قلة الأطر المكلفة بالإدارة والتسيير، مما يشكل إكراها أمام تنفيذ المهام المنوطة بها، سواء تعلق الأمر بالتكوين الأساس أو التكوين المستمر، وخاصة فيما يتعلق بالتنسيق والإشراف.

في جوابها، أفادت الوزارة الوصية أنه تم خلال السنة الجارية فتح باب الترشيح لانتقاء أطر وموظفين وتقنيين إداريين للعمل بإدارة المراكز الجهوية وكذلك أساتذة التعليم العالي حسب الحاجيات التي تم رصدها (306 منصبا) بالأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين باستثناء جهة درعة تافيلالت على أن تتم مواصلة الجهود من أجل سد الخصاص، بشكل تدريجي، في الموارد البشرية.

وفيما يتعلق بتكوين المتدربين بالمراكز، فيتم الاعتماد على المكونين والاستعانة أيضا بالأساتذة الزائرين من أجل سد الخصاص في عدد المكونين، في ظل ضعف تجانس المواد المدرسة مع تخصص المكونين ببعض المراكز، مما قد لا يسمح بتقديم تكوين ذي جودة كافية يضمن للمتدربين اكتساب الكفايات والمهارات الضرورية التي تتطلبها مهنة التدريس.

وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها إلى أن مشروع مقرر وزاري في شأن تحديد شروط ومعايير انتقاء الموظفين الذين يعهد لهم القيام بمهام التدريس بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين قد تم إعداده.

◀ تجهيزات ووسائل لوجستكية وديداكتيكية غير كافية بالمراكز الجهوية

تعتبر التجهيزات والوسائل اللوجستكية والديداكتيكية ضرورية لتأمين التكوين وضمان استمراريته في ظروف جيدة، حيث تساهم كل واحدة من هذه العناصر، بشكل متكامل، في قيام المراكز الجهوية بدورها التكويني على أحسن وجه. وقد تبين أن هذه المراكز لا تتوفر على التجهيزات والوسائل اللوجستكية والديداكتيكية الكافية رغم أنها تعتبر ضرورية لتسيير وتجويد التكوين ومواكبة مختلف مراحلها، في ظل تطور الوسائل المستعملة في هذا المجال.

ثانيا. التكوين الأساس

عرف التكوين الأساس لأطر هيئة التدريس مجموعة من النقائص، على مستوى التنظيم والتنفيذ، تتجلى أهمها فيما يلي.

◀ تنزيل محدود للأولويات الاستراتيجية المتعلقة بالتكوين الأساس

جاءت الرؤية الاستراتيجية بمجموعة من الإجراءات الرامية إلى النهوض بمهنة التدريس، وذلك من خلال مجموعة من الأهداف والإجراءات المعتمدة لتنفيذها. وفي هذا الخصوص، لم تقم، وإلى حدود نهاية شهر فبراير 2022، المراكز الجهوية بإحداث شعب لتكوين أساتذة التعليم الأولي، كما لم تقم بتكوين مدرسين متمكنين من التربية الدامجة.

أوضحت الوزارة في جوابها، أنه لم يتم تفعيل مسلك التعليم الأولي لصعوبة إضافة هذه المهمة لأساتذة التعليم الابتدائي، كما تعذر تكوين المربيين بالمراكز. وأشارت إلى أنه قد تم إعداد مجزوءة التربية الدامجة واعتمادها بالنسبة لسلك تكوين أطر الإدارة التربوية وسلك تكوين أطر الدعم التربوي.

وفيما يتعلق بالتخصصات اللغوية والمعرفية والبيداغوجية، فإن المكونين المشرفين على مجالات التكوين بهذه المراكز، لا يخضعون لتكوين أساس قبل ولوج المهنة بالمراكز الجهوية.

أما فيما يخص إدماج تكنولوجيا الإعلام والاتصال والثقافة الرقمية، فإن أشغال إعداد مجزوءة ومساقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى غاية أواخر 2021، في إطار المشروع رقم 9، لم تحقق تقدما كبيرا حيث بلغت نسبة إنجازها على التوالي 45% و5%.

◀ اعتماد مدة للتكوين مغايرة لتلك المحددة في الرؤية الاستراتيجية

على الرغم من كون التدبير ذي الأولوية رقم 16 الذي جاءت به المذكرة الإطار رقم 099/15 بتاريخ 12 أكتوبر 2015، في شأن التنزيل الأولي للرؤية الاستراتيجية، قد نص على تفعيل التكوين الأساس على مدى 3 سنوات كاملة وبمضامين ذات جودة والذي كان من المتوقع أن يتم أجرأته انطلاقا من

الموسم الدراسي 2015-2016، فإن مدة التكوين، طيلة الفترة الممتدة من 2012 إلى 2021، ظلت بعيدة عن المدة المعتمدة بالمذكرة الإطار وعرفت تغييرات متتالية.

وهكذا، حددت هذه المدة في سنة واحدة ما بين 2012 و2016، ليتم تخفيضها إلى أقل⁹ من سنة ما بين 2016 و2017 رغم صدور القرارات رقم 16/1873 و16/1874 و16/1875، بتاريخ 12 ماي 2016، والتي حددت مدة التكوين في سنة واحدة، ليتم رفعها بعد ذلك إلى سنتين ابتداء من فوج دورة دجنبر 2018.

◀ الحاجة إلى تجويد برنامج التكوين

تم الوقوف على مجموعة من الملاحظات تتعلق ببرنامج التكوين، على المستويات التالية:

• من حيث توازن البرنامج التكويني

تميز هذا الأخير بعدم التوازن من حيث الحيز الزمني المخصص للتكوين النظري والتطبيقي خلال السنة التكوينية الأولى، حيث تبين أن الحيز الزمني المخصص للتكوين التطبيقي ضيق جداً، مقارنة مع التكوين النظري، بحيث اتجه الحيز الزمني المخصص له نحو التقليل من فوج لآخر، وأصبحت مدته لا تتجاوز 20% من المدة الإجمالية للتكوين بعدما كانت في حدود 60%، الشيء الذي لا يضمن التوازن بين هذين التكوينين.

كما أن الانطلاق المتأخر للموسم التكويني، عادة ابتداء من شهر يناير، يؤدي إلى ضياع حوالي 96 ساعة من التدريب، أي بمعدل 6 ساعات في الأسبوع طيلة 16 أسبوعاً، كما تنزامن هذه التدریب، في بعض الأحيان، مع فترة امتحانات نهاية السنة الدراسية بالمؤسسات التعليمية.

وعلاوة على ذلك، لم يستفد ما مجموعه 2.689 متدرباً ينتمون لأربعة أفواج، ما بين دورة يناير 2018 ودورة نونبر 2020، من التدریب الميدانية خلال السنة التكوينية الأولى، مما لا يسمح للمتدرب بالاستئناس بالوسط المهني واكتساب الكفايات المهنية التي تؤهله لتحمل مسؤولية القسم، إضافة إلى أثر ذلك على جودة التكوين باعتبار التكوين التطبيقي عنصراً أساسياً في التكوين.

• من حيث مضمون البرنامج وغلظه الزمني

فيما يخص مضمون برنامج التكوين الأساس بالنسبة لأساتذة التعليم الثانوي، والحيز الزمني المخصص له، فينظم، حسب المرسوم المحدث للمراكز الجهوية، خلال السنة التكوينية الأولى، في مسلكين، هما مسلك تأهيل أساتذة التعليم الثانوي الإعدادي ومسلك تأهيل أساتذة التعليم الثانوي التأهيلي، على أساس أن يتضمن كل مسلك الوحدات والمواد المدرسة في السلك التعليمي المناسب. وقد صدر خلال سنة 2016 القرار رقم 16/1874 و16/1875، بشأن تحديد كيفية تنظيم التكوين ونظام الدراسة بهذين المسلكين، حيث حدداً، بالمادة 7، عدد مجزوءات التكوين في 12 مجزوءة بمعدل 34 ساعة لكل واحدة منها بالنسبة لكل مسلك. ثم عدل القرار رقم 007.19 المؤرخ في 19 فبراير 2019 برنامج التأهيل، وأصبح يشمل 14 مجزوءة وورشتين عمليتين إجباريتين، بالنسبة لكل مسلك، في نفس الحيز الزمني، وذلك بالاستناد إلى المادة 7 المذكورة، إلا أنه تبين، مباشرة بعد صدور القرارين المشار إليهما، أن الوزارة شرعت في تكوين أساتذة التعليم الثانوي في مسلك واحد، حيث أصبحت كل مجزوءة تتم في 34 ساعة بمضمون يشمل، في الوقت نفسه، مواد مسلك الإعدادي ومسلك التأهيلي، مما ساهم في تقليص مضمون التكوين وكذلك الحيز الزمني المخصص له.

ويتم تحديد محتوى المواد في غياب إطار يسمح بضمان استجابته للكفايات اللازم اكتسابها من طرف المتدربين، وكذلك قياس مدى تجانسه مع البرنامج الدراسي الذي سيدرسونه عند تخرجهم. وقد تبين في هذا الصدد، أنه باستثناء مركز واحد، الذي لا يتوفر على مسلك تأهيل أساتذة التعليم الثانوي، فإن 54% من المراكز لا تتوفر على العدة الخاصة بهذا المسلك الجديد. إضافة إلى ذلك، لا يسمح هذا

⁹ 28 يوماً بالنسبة لفوج دورة نونبر 2016، و144 ساعة بالنسبة لفوج دورة يونيو 2017، و6 أشهر بالنسبة لفوج دورة يناير 2018.

النمط من التكوين للمتدربين، خلال فترة التأهيل، بمعرفة السلك الذي سيدرسونه عند تخرجهم إلا خلال السنة التكوينية الثانية، بمناسبة تحملهم الكلي للقسم، أي بعد انقضاء السنة التكوينية الأولى.

• من حيث المدة الفعلية للتكوين

لا يستفيد المتدربون المنتمون لنفس الفوج من نفس عدد ساعات التكوين، حيث تختلف من مركز لآخر، كما لم يتلق المتدربون ببعض المراكز أي تكوين، خلال السنة التكوينية الثانية، إذ تبين من خلال أجوبة 83% من مديري المراكز الجهوية، عن الاستبيان الموجه إليهم، عدم استفادة جميع المتدربين بهذه المراكز من برنامج التكوين المخصص للسنة الثانية. ويبرز هذا الوضع التباين بين المراكز من حيث الغلاف الزمني الفعلي للتكوين، الشيء الذي ينتج عنه هدر حيز من زمن التكوين، ولا يسمح بضمان تلقي المتدربين المنتميين لنفس الفوج للتكوين ذاته.

وأوضحت الوزارة في تعقيها أنها أصدرت المذكرة عدد 002/22 بتاريخ 5 يناير 2022 في شأن تكوين الأطر النظامية للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين للمتدربين، والتي تنظم المراحل الأساسية لفترة التكوين، كما اعتمدت هندسة تكوينية جديدة حددت زمن التكوين في كل مجزوءة في 30 ساعة، إضافة إلى 4 ساعات مخصصة للتقويم.

◀ الحاجة إلى تعزيز الجهد الموجه لتقويم التكوين

يعتبر التقويم مرحلة مهمة من عملية التكوين. إلا أنه، وبالرجوع إلى الاستبيان، تبين أن 42% من المراكز الجهوية لا تسند نقطة للتدريب الميدانية، و25% منها تقوم بتقويم هذه التدريبات وتخصص لها نقطة، لكن لا تحتسب في شهادة الاعتراف وذلك لعدم استفادة جميع المتدربين من التدريبات الميدانية. كما أن نظام التقويم يسمح بتولي المتدربين، خلال السنة التكوينية الثانية، التدريس بالأقسام وذلك دون اجتياز امتحان التصديق على المجزوءات أو النجاح به.

◀ صعوبات على مستوى إنجاز التدريبات الميدانية

تعتمد عملية التكوين على الجانب النظري والتطبيقي، إلا أن تفعيل هذا الأخير يواجه مجموعة من الصعوبات على مستوى استقبال وتأطير المتدربين، حيث تم تسجيل أن 92% من المراكز الجهوية تواجه صعوبات عند توزيع المتدربين على المؤسسات التطبيقية خلال السنة التكوينية الأولى. ويرجع هذا الأمر إلى ضعف انخراط بعض المؤسسات التعليمية ورفض استقبال المتدربين، في بعض الأحيان، من طرف الأساتذة المستقبليين ومديري المؤسسات، إضافة إلى عامل البعد الجغرافي.

وأفادت الوزارة في جوابها أن المذكرة الوزارية عدد 02/22 سألها الذكر تنص على برمجة التدريبات على شكل أنشطة ميدانية، تخصص لها ست (6) ساعات كل أسبوع على مدى 20 أسبوعاً تكوينياً، وكذلك على تأمين تعويضات الأساتذة المستقبليين عن تأطير التدريبات الميدانية مع إصدار دليل الأستاذة (ة) المستقبل (ة) الخاص بالأنشطة الميدانية والتدريب بالمؤسسات التعليمية.

◀ إكراهات أمام إرساء التناوب في التكوين

يهدف التناوب في التكوين، حسب المادة 15 من القرار رقم 007.19 بتاريخ 19 فبراير 2019 سالف الذكر، إلى تكوين المتدربين، خلال السنة التكوينية الثانية، في ثلاث صيغ مختلفة ومتكاملة. ويتعلق الأمر بتكوين ميداني في إطار التحمل الكلي للقسم، وتكوين حضوري بالمراكز الجهوية، وإعداد بحث تدخلي ومناقشته، إلا أن إرساء هذا التناوب في التكوين يعرف عدة إكراهات تتمثل فيما يلي:

- ضعف التأطير التربوي للمتدربين في وضعية تحمل كلي للقسم، وضعف مصاحبته، وصعوبة مواكبتهم من طرف المكونين، بحيث أن 33,33% من المراكز الجهوية لا تواكب هؤلاء المتدربين؛
- ضعف التكوين عن بعد؛
- التأخر في إعداد البحوث التربوية.

← أهمية التأهيل المهني لأطر هيئة التدريس

يتوج التكوين الأساس باجتياز امتحان التأهيل المهني عند نهاية السنة التكوينية الثانية، حيث يعتبر من العناصر الأساسية الواجب توفرها في أطر هيئة التدريس، إلا أنه تبين أن هناك تأخراً في التأهيل المهني لأطر هيئة التدريس، بحيث أن 83% من المتدربين التابعين للأفواج ما بين دورة نونبر 2016 وديجنبر 2018 يمارسون مهنة التدريس دون أن يؤهلوا مهنياً.

ثالثاً. التكوين المستمر

حظي التكوين المستمر منذ الميثاق الوطني بعناية خاصة من أجل الرفع من قدرات أطر هيئة التدريس، وذلك من خلال اتخاذ بعض التدابير لتطويره، إلا أن تنزيلها واجهته عدة إكراهات وجعل النتائج المحققة لا ترقى إلى حجم التطلعات.

← أهمية استغلال التكوين المستمر كألية لتدارك نقص التكوين الأساس

يعتبر التكوين المستمر ألية لتدارك، عند الاقتضاء، النقص الحاصل في التكوين الأساس وكذلك لتطوير القدرات المهنية لهيئة التدريس. لكن بالرجوع إلى العروض المقدمة، في مجال التكوين المستمر، سجل عدم تقييم النقص الحاصل في التكوين الأساس بالنسبة للأساتذة المزاولين من أجل برمجة تكوينات تمكن من تدارك ومعالجة هذا النقص، وبالتالي لا يتم استغلال التكوين المستمر في هذا الباب.

← الحاجة إلى تحسين منهجية تحديد حاجيات التكوين المستمر

قبل اعتماد الاستراتيجية الوطنية للتكوين المستمر، لم تكن عروض التكوين المستمر تنبني، في غالب الأحيان، على الحاجيات المعبر عنها، مما يجعلها لا تتلاءم مع انتظارات الأساتذة ويؤدي في بعض الأحيان إلى عدم الإقبال عليها.

← أهمية إعمال ألية المصاحبة في التكوين المستمر

تعتبر المصاحبة من آليات مواكبة الأساتذة وتكوينهم، أثناء ممارسة المهنة، من طرف أساتذة ذوي التجربة والخبرة قصد الرفع من أدائهم. وفي إطار التنزيل الأولي للرؤية الاستراتيجية، جاءت المذكرة الإطار رقم 099/15 بتاريخ 12 أكتوبر 2015 بالتدابير رقم 15 المتعلقة بالتكوين والمصاحبة عبر الممارسة لإحداث هذه الألية التي قررت إجرائها انطلاقاً من الموسم الدراسي 2015-2016، إلا أن عدم توفر العدد الكافي من الأساتذة المصاحبين وعدم انخراطهم بشكل فعال، جعل دعم التكوين المستمر عبر هذه الألية جد محدود.

← التأخر في اعتماد استراتيجية للتكوين المستمر

تفعيلاً لأهداف الرؤية الاستراتيجية ومضامين القانون الإطار الرامية إلى تطوير التكوين المستمر، اعتمدت الوزارة استراتيجية وطنية للتكوين المستمر، بعد مرور حوالي 6 سنوات عن اعتماد هذه الرؤية، لتجاوز النقائص المرصودة في هذا المجال، وتطوير مهارات أطر هيئة التدريس وتحسين مردوديتهم، إلا أن تنزيلها يتم في سياق يتسم بإكراهات تقنية وبشرية وكذلك بضعف القدرات التدبيرية على المستوى الجهوي. كما يعتبر زمن التكوين إكراهاً حقيقياً لارتباطه بالزمن الدراسي، بحيث يجب التفكير في صيغ تكوين غير مكلفة ولا تؤثر على الزمن المذكور وتسمح، في نفس الوقت، بتجاوز عامل البعد الجغرافي، الذي يحول، في بعض الأحيان دون الاستفادة من التكوين.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة بما يلي:

- العمل على تأكيد وضعية المراكز الجهوية باعتبارها مؤسسات مستقلة لتتمكن، في إطار تعاقدية مع مختلف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، من القيام بمهام التكوين الأساس والتكوين المستمر والبحث التربوي لفائدة هذه الأكاديميات، مع ضرورة مأسسة ألية التنسيق بين مختلف المتدخلين في تكوين الأطر التربوية على الصعيد الجهوي؛

- إرساء الهياكل الإدارية بالمراكز الجهوية وتمكينها من الموارد البشرية الكافية والتجهيزات والوسائل اللوجستكية والديداكتيكية الضرورية، مع الحرص على تجانس المواد المدرسة (المجزوات) مع تخصص المكونين المشرفين عنها لضمان اكتساب المتدربين للكفايات اللازمة؛
- العمل على تجويد المسار التكويني لهيئة التدريس وذلك عبر تشجيع الإقبال على مسالك مهن التربية والتكوين بهدف استقطاب أساتذة مؤهلين لتولي مهمة التدريس بالقطاعات العام والخاص؛

في هذا الباب أفادت الوزارة الوصية ووزارة الاقتصاد والمالية أنه تم يوم 13 يونيو 2022 توقيع اتفاقية إطار بين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار ووزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة ووزارة الاقتصاد والمالية، تحت رئاسة السيد رئيس الحكومة، تهدف إلى تكوين أطر تربوية مؤهلة لتلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية لمختلف مستويات التعليم الابتدائي والثانوي، وتحسين ظروف التكوين بالمراكز الجهوية وضمان تكوين تأهيلي إضافي بعد النجاح في مباريات التوظيف يوسع الهندسة التكوينية العامة. حيث تم تخصيص 4 ملايين درهم على مدى خمس سنوات (خارج نفقات الأجور)، من أجل الرفع من الطاقة الاستيعابية لمسالك الإجازة، وجعلها مساراً للتميز وطريقاً رئيسياً لتوظيف أساتذة التعليم الأساسي والثانوي في المستقبل.

- احترام وتوحيد مسار التكوين المخصص للمتدربين حيث يلزم المتدرب بإتمام الغلاف الزمني مع اجتياز امتحانات التأهيل التربوي والمهني داخل الأجال المخصصة لها؛
- العمل على الرفع من التأطير التربوي للمتدربين، في وضعية تحمل كلي للقسم، وضمان مصاحبتهم من طرف الأساتذة الممارسين للاستفادة من تجربتهم وخبرتهم، ومواكبتهم من طرف المكونين بالمراكز، وكذلك تأطير التكوين عن بعد وإعداد توصيف خاص به وجعله مكملًا للتكوين الحضوري؛
- الأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الحقيقية للتكوين المستمر لتشجيع الإقبال عليه، وكذلك تجاوز الإكراهات التقنية والبشرية لتنزيل الاستراتيجية الوطنية للتكوين المستمر بشكل جيد؛
- إخضاع التكوين المستمر لتقييم الأثر على الأداء المهني؛
- إدراج التكوين المستمر ضمن عناصر تقييم الأداء والترقي المهني.

النقل المدرسي في الوسط القروي : تسجيل مجهودات مهمة وضرورة إرساء نموذج مستدام للتدبير كفيل بالاستجابة لانتظارات المرتفقين

يعتبر النقل المدرسي، ولا سيما بالوسط القروي، عاملاً مؤثراً في الحياة المدرسية والعملية التعليمية لارتباطه بمردوديتها، إذ يدخل ضمن آليات الدعم الاجتماعي الموجه إلى تذليل بعض المعوقات السوسيو - اقتصادية والجغرافية التي تحول دون تدرس الأطفال المنحدرين من أسر معوزة؛ وبالتالي المساهمة في تعزيز تكافؤ الفرص في الولوج إلى التعليم الإلزامي، وتقليص الهدر المدرسي والانقطاع المبكر عن الدراسة خصوصاً في صفوف الفتيات.

واستحضاراً لهذه الأهمية، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات لجهات الشرق، وطنجة - تطوان - الحسيمة، وفاس - مكناس، وسوس - ماسة برسم سنتي 2020 و2021، مهمات رقابية حول النقل المدرسي في الوسط القروي، شملت نفوذ 273 جماعة موزعة على 11 عمالة وإقليماً¹⁰، وقد شملت هذه المهمات على الخصوص حكامه المرفق المرتبطة أساساً بتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية بتدبيره من جهة، والتسيير الاعتيادي للمرفق ومدى تلبية حاجيات المرتفقين، من جهة أخرى.

أولاً. حكامه مرفق النقل المدرسي بالمجال القروي

1. الإطار المؤسسي للنقل المدرسي

تتجلى أهم الملاحظات المسجلة فيما يلي.

← ضرورة تنسيق جهود مختلف المتدخلين في تدبير مرفق النقل المدرسي

يتميز تدبير مرفق النقل المدرسي بالوسط القروي بتدخل عدة أطراف، في مقدمتها الجماعات وجمعيات المجتمع المدني؛ بالإضافة إلى الجهات والعمالات والأقاليم والمديريات الإقليمية لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وتبقى طبيعة وحدود تدخلات هذه الأطراف غير منسجمة وضعيفة التنسيق.

وفي هذا الصدد، فإن العمالات والأقاليم، صاحبة الاختصاص الأصلي بموجب المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، لا تضطلع بدورها في تعبئة الجهود وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف الفاعلة بهذا المرفق بما يكفل الرفع من أدائه، وضمان استمرارية الخدمة المقدمة للمرتفقين، حيث يقتصر دورها على اقتناء بعض حافلات النقل المدرسي وتوزيعها على الجماعات.

وإجمالاً، فإن تدبير هذا المرفق لا يتم وفق رؤية واضحة كفيلة بتحسين نجاعته وفعالته وضمان استدامته. ويساهم في غياب هذه الرؤية لدى العمالات والأقاليم تأخر أو عدم إعداد برنامج التنمية المنصوص عليه في المادة 80 من القانون رقم 112.14 سالف الذكر (أقاليم الحسيمة وتارودانت وفجيج)؛ بالإضافة إلى عدم تفعيل آليات التعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها (شركات التنمية المحلية، مؤسسات التعاون بين الجماعات، ومجموعات الجماعات الترابية،...).

وقد أوضحت وزارة الداخلية أنه، سعياً للرفع من مؤشرات التمدرس خصوصاً في صفوف الفتيات بالعالم القروي، قامت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2021، باقتناء حوالي 2.900 حافلة للنقل المدرسي، بمعدل حافلة لكل 50 تلميذ وتلميذة. غير أن تدبير هذا المرفق بالوسط القروي يواجه مجموعة من التحديات، أهمها غياب نموذج للتدبير يحدد الإطار المؤسسي والمالي، مما يترتب عنه ضعف التنسيق بين مختلف الفاعلين ويشكل عائقاً لضمان جودة واستدامة خدمة النقل المدرسي. ولأجل ذلك،

¹⁰ يتعلق الأمر بعمالة وجدة-أنكاد وأقاليم بركان والناضور والدريوش وتاوريرت وجراة وجرسيف وفجيج والحسيمة ومولاي يعقوب وتارودانت.

تقوم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بإنجاز دراسة تشخيصية أولية حول تدبير أسطول حافلات التي تم اقتناؤها في هذا الإطار، من أجل وضع رؤية شاملة تمكن من تجويد وضمان استدامة المرفق.

من جهتها أكدت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة بأنها تعمل بالتنسيق مع باقي الشركاء من أجل اقتراح حلول ناجعة ومستدامة في هذا المجال في إطار تحقيق التكامل مع باقي مكونات سلة الدعم الاجتماعي قصد تحسين مؤشرات التمدد والحد من الهدر المدرسي.

← الاستفادة من مزايا تعدد مصادر التمويل رهين بضمان الالتقائية والتنسيق المحكم بين مختلف المتدخلين

يتسم تمويل اقتناء حافلات النقل المدرسي بتعدد المتدخلين وبتنوع المصادر ذات الصلة، وهو ما يُساعد على تلبية الحاجيات الأنية بخصوص تسهيل ولوج المتدربين المنحدرين من الوسط القروي إلى المؤسسات التعليمية. لكن هذا التعدد يستلزم اعتماد إطار مؤسسي يضمن الالتقائية والتنسيق المحكم بين مختلف المتدخلين، ويحقق بالتالي شروط النجاح والفعالية في تدبير هذا المرفق.

وهكذا، فبالنسبة لجماعات جهة الشرق، ساهمت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تمويل اقتناء 222 حافلة من أصل 537 حافلة، أي بنسبة تفوق 41%، ثم مجلس جهة الشرق بنسبة 18%، بينما اقتصرت مجالس العمالة والأقاليم على تمويل اقتناء 45 حافلة، وقامت الجماعات بتمويل اقتناء 23 حافلة من ميزانياتها الذاتية.

وبالنسبة لإقليم الحسيمة بجهة طنجة – تطوان – الحسيمة، فمن أصل 229 حافلة، مولت وكالة إنعاش وتنمية الشمال اقتناء 64 حافلة، وبرنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بالوسط القروي 62 حافلة، ومجلس الجهة 34 حافلة، والجماعات، سواء بصفة ذاتية أو بشراكة مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، 18 حافلة.

وفي إقليم تارودانت التابع لجهة سوس – ماسة، يتكون أسطول النقل المدرسي من 181 حافلة، مولت اقتناءها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (84 حافلة)، والمجلس الإقليمي (40 حافلة)، ووزارة التربية الوطنية (10 حافلات) وصندوق الجماعات السلالية (8 حافلات)، وباقي المتدخلين (39 حافلة).

أما على مستوى إقليم مولاي يعقوب بجهة فاس – مكناس، فيتكون أسطول النقل المدرسي من 81 حافلة، تم اقتناء 57 منها في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و6 حافلات من طرف مجلس الإقليم، و3 حافلات من طرف مجلس الجهة، و9 حافلات من طرف صندوق دعم الجماعات السلالية و5 حافلات من قبل المحسنين.

← تحديد الحاجيات من حافلات النقل المدرسي يحتاج مزيدا من الضبط

تقتصر عملية تحديد الحاجيات على الطلبات التي يقدمها بعض المنتخبين. ولا تضطلع العمالات والأقاليم، على النحو المطلوب، بالدور المنوط بها، والمتمثل على الخصوص في تشخيص الخصائص من حافلات النقل المدرسي، أو على الأقل التنسيق بين مختلف المتدخلين على مستوى تراب العمالة أو الإقليم. وفي هذا الصدد، لا تتوفر إدارات العمالات والأقاليم التي شملت المهام الرقابية على وحدات إدارية (مصلحة، أو مكتب، أو خلية...) مكلّفة بالإشراف على تدبير هذا المرفق، يكون ضمن مهامها تحديد الحاجيات بدقة، ومن ثم العمل على تلبيتها بشكل يراعي العدالة المجالية بين الجماعات، ووفق برمجة مضبوطة للاقتناءات، مع الحرص على ترشيدها.

ويكون التعبير عن الحاجيات من طرف الجماعات والجمعيات، في غالب الأحيان، غير دقيق بسبب عدم توفرها على معطيات كافية لتشخيص الخصائص ووتيرة تطوره من موسم دراسي لآخر. وقد كان من نتائج ذلك، على سبيل الذكر، اكتظاظ الحافلات بالمتدربين وتعدد الرحلات اليومية على نفس المسارات على مستوى عدة جماعات، فيما تتوفر جماعات أخرى على حافلات غير مستغلة.

◀ تكليف جمعيات بتدبير خدمة النقل المدرسي دون إشراك مجالس العمالة والأقاليم المعنية

يسهر العديد من جمعيات المجتمع المدني على تدبير مرفق النقل المدرسي بالوسط القروي. حيث تنشط 233 جمعية في هذا المجال على مستوى 85 جماعة بجهة الشرق، و83 جمعية بتراب 78 جماعة بإقليم تارودانت و52 جمعية بنفوذ 31 جماعة بإقليم الحسيمة و16 جمعية بنفوذ 11 جماعة بإقليم مولاي يعقوب. وتتولى الجمعيات جل أوجه التسيير الاعتيادي (التكفل بجزء من المصاريف، وتشغيل السائقين وأداء أجورهم، وتحديد الرحلات ومسارات الحافلات، وتحديد تسعيرة خدمة النقل المدرسي واستخلاصها).

غير أن تكليف الجمعيات بتدبير هذا المرفق تم بموجب اتفاقيات ثنائية أبرمتها معها الجماعات المعنية، وذلك في غياب العمالات أو الأقاليم المعنية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي. ولم يتم أي مجلس للعمالة أو الأقاليم التي شملتها المهمات الرقابية، بوضع آلية تعاقدية حول تدبير النقل المدرسي، سواء في إطار ثنائي أو متعدد الأطراف، مع الجماعات و/أو الجمعيات المعنية.

2. اتفاقيات التعاون والشراكة

بهذا الخصوص، تم تسجيل أهم الملاحظات التالية.

◀ إسناد تدبير حافلات النقل المدرسي لجمعيات " غير مؤهلة "

أبرمت بعض الجماعات اتفاقيات مع جمعيات آباء وأولياء التلاميذ لتسيير خدمة النقل المدرسي، وهو ما يجعل من الصعب على مسيري هذه الجمعيات الجمع بين مهام المشاركة في تدبير العملية التعليمية والأعمال الموازية لها داخل المؤسسة التعليمية، من جهة، ومهام الإشراف اليومي على تدبير النقل المدرسي، من جهة أخرى. كما قامت بعض الجماعات بوضع حافلات رهن إشارة سائقين خواص في غياب اتفاقية شراكة توّطّر العلاقة بين الطرفين.

وعلاوة على ذلك، فإن العديد من الجمعيات التي تربطها اتفاقيات شراكة مع جماعات وتتلقى منها دعماً مالياً منتظماً لهذا الغرض، تنحصر أنشطتها المرخصة على مجالات التنمية والأعمال الاجتماعية، وحماية المجال الغابوي وتربية النحل، ودون أن يكون تدبير النقل المدرسي ضمن أنشطتها المرخصة بمقتضى أنظمتها الأساسية. وهكذا، لم يتعد عدد الجمعيات المهمة بشكل وثيق بقطاع النقل المدرسي بجماعات جهة الشرق 57 جمعية، أي ما يناهز ربع الجمعيات النشيطة في هذا المجال (25%).

وفي هذا الإطار، أوضحت وزارة الداخلية، بخصوص الشراكة مع الجمعيات المكلفة بتدبير النقل المدرسي، بأنها قد حثت الجماعات الترابية، من خلال الدورية عدد D2185 بتاريخ 5 أبريل 2018، على احترام شروط الشفافية في انتقاء شركائها من المجتمع المدني وتتبع أنشطتهم.

◀ تعاقد الجماعات مع جمعيات دون اللجوء إلى طلبات العروض

لجأت جل الجماعات بصفة مباشرة إلى إبرام اتفاقيات مع جمعيات تم اختيارها لتسيير مرفق النقل المدرسي، دون الإعلان عن طلبات عروض مشاريع لاختيار الجمعيات الأقدر والأفضل، والتي تتوفر على خبرة أو برنامج وتصور في تطوير النقل المدرسي. ولم تبادر الجماعات إلى إحداث لجان يوكل إليها انتقاء المشاريع المستوفية للشروط المطلوبة وتحديد المبالغ المخصصة لكل مشروع سيما الاتفاقيات التي تعادل أو تفوق ضمنها مساهمة الجماعة 50.000 درهم. وهو ما لا يتماشى مع ما جاء في منشور الوزير الأول رقم 2003/7 بتاريخ 27 يونيو 2003 بشأن الشراكة بين الدولة وجمعيات المجتمع المدني، والذي حدد معايير الانتقاء المحققة للشفافية والموضوعية والمنفعة المباشرة للفئات المستهدفة، بالإضافة إلى المعايير ذات الصلة بالجمعية الشريكة كالقدرة على إنجاز المشروع ودورية انعقاد اجتماعات هياكلها التقريرية واحترام قواعد التسيير الديمقراطي لأجهزتها.

◀ ضرورة إعداد دليل للمساطر ودفتر للتحملات لإسناد تدبير مرفق النقل المدرسي إلى الجمعيات

لا تتوفر جل الجماعات الترابية التي شملتها المهمات الرقابية، على دلائل للمساطر، مصادق عليها من طرف مجالسها المنتخبة، تتضمن بالخصوص المجالات والشروط المحددة للاستفادة من الدعم العمومي المقدم من طرفها، والتي من المفترض أن يكون من ضمنها تدبير خدمة النقل المدرسي.

وفي نفس السياق، فإن اتفاقيات الشراكة المبرمة بين الجماعات وجمعيات المجتمع المدني والمتعلقة بالنقل المدرسي (باستثناء جماعة مستكمار بإقليم تاوريرت) لم تؤطر بدفاتر تحملات تكون بمثابة سند مرجعي للتعاقد على أسس تستجيب لشروط ومتطلبات تجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين، وتحدد المفاهيم والالتزامات، وآليات التمويل والمراقبة والتتبع، وذلك عملاً بدورية وزير التربية الوطنية عدد 1202/8 بتاريخ 13 مارس 2013 بشأن تنمية النقل المدرسي بالوسط القروي التي حثت جميع الشركاء على ضرورة تفعيل بنود دفتر التحملات لحساب الغير الصادر عن وزارة التجهيز والنقل والذي يتضمن شروط ممارسة هذا النشاط.

◀ صياغة بنود اتفاقيات التعاون والشراكة بحاجة إلى مزيد من الدقة

إن صياغة بنود اتفاقيات الشراكة التي أبرمتها الجماعات مع بعض الجمعيات التي أوكلت لها تسيير مرفق النقل المدرسي تحتاج لمزيد من الدقة خاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية. ففي بعض الحالات، تمت الإشارة فقط إلى تخصيص منحة سنوية للمساهمة في تسيير الحافلات حسب الإمكانيات المتاحة للجماعة دون تحديد مبلغ هذه المساهمة. وفي حالات أخرى، تشير الاتفاقية إلى التزام الجماعة، إلى جانب الجمعية، بالمساهمة في تغطية المصاريف المتعلقة بالمحروقات والإصلاح، ولم يتم تحديد لا نسبة ولا مبلغ المساهمة المالية لكل طرف، ولا ماهية وحجم هذه الإصلاحات.

◀ القدرات التدبيرية للجمعيات المكلفة بالنقل المدرسي تحتاج إلى مزيد من التأهيل والتأطير

تعاني الجمعيات المشرفة على تدبير مرفق النقل المدرسي من ضعف في قدراتها التدبيرية. فقد تبين أن جل الجمعيات عجزت عن الاضطلاع بمختلف الأنشطة الأساسية المرتبطة بتسيير هذا المرفق، من قبيل التتبع المنتظم لنفقات استهلاك الوقود وصيانة الحافلات، مع مسك سجلات (محاسبانية) تضبط وتضمن الشفافية في استعمال أموال الدعم الممنوح. وتقتصر بعض الجمعيات على تلقي الدعم المالي السنوي المقدم لها من طرف الجماعات وتحويله لأداء أجور السائقين.

واعتباراً لهذه النقائص، وبالنظر لأهمية مرفق النقل المدرسي ولحجم أسطول الحافلات، وما يستلزم ذلك من إمام بقواعد التدبير الجيد، فإنه من الضروري دعم القدرات التدبيرية للجمعيات المعنية كي تتناسب مع متطلبات تسيير المرفق سواء في شقه المالي أو التقني، وتأهيلها وتوفير الموارد البشرية اللازمة لها، حتى تقوم بمهامها على وجه أفضل.

◀ ضرورة تفعيل المراقبة والتتبع لتنفيذ الاتفاقيات المبرمة

نصت اتفاقيات التعاون والشراكة المبرمة بين مجالس العمالات والأقاليم والجماعات المستفيدة من حافلات النقل المدرسي، على ضرورة إحداث لجان مشتركة لتتبع مدى تحقيق أهداف الاتفاقيات المبرمة. إلا أنه لم يتم تفصيل مجمل المهام والصلاحيات التي تختص بتنفيذها أو مراقبتها هذه اللجنة، وكذا طريقة اشتغالها وفترات اجتماعاتها ونوعية التقارير والتوصيات المفترض أن تُصدرها.

وفي نفس السياق، لا تقوم العديد من الجماعات بإعداد التقارير الربع سنوية المنصوص عليها في اتفاقيات اقتناء وتسيير الحافلات، المبرمة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي يجب أن تتضمن تطور مؤشرات النجاح (مثل نسبة الإقبال على التمدرس، ونسبة تمدرس الفتاة القروية، ونسبة التقليل من الهدر المدرسي، واستمرارية ووقوع المشروع على المستفيدين) وكذا مقارنة بين الإنجازات والتوقعات مرفقة بالبيانات، بالإضافة إلى تحليل الصعوبات المحتملة والحلول المتخذة أو المقترحة.

◀ ضمان استمرارية المرفق رهين بتوفير التمويلات اللازمة وتسهيل المساطر الإدارية

يُكلف اقتناء حافلات النقل المدرسي مبالغ مالية مهمة تفوق قدرات الجماعات والجمعيات. فبعمالة وأقاليم جهة الشرق، كلف اقتناء 191 حافلة خلال الفترة 2016-2020 ما مجموعه 70.435.917,52 درهم، أي أن قيمة الحافلة الواحدة تناهز 368.774,44 درهما. وبإقليم الحسيمة كلف اقتناء 147 حافلة مبلغا قدره 54.534.000,00 درهم، أي بمعدل 309.755,00 درهما لكل حافلة. وباعتبار أن عمر الحافلة يندرج ضمن مؤشرات قياس جودة الخدمات، فإن عدد الحافلات التي تجاوز عمرها خمس سنوات بحلول سنة 2022، يمثل نسبة 61% من الأسطول بجهة الشرق، مقابل 58% في إقليم مولاي يعقوب؛ مما يشكل ضغطا على الجهات المعنية بتسيير النقل المدرسي جراء تزايد تكاليف الإصلاح والصيانة. وبالنظر كذلك إلى العمر الافتراضي لصلاحيات الحافلات والذي يمكن تحديده في 10 سنوات، فإن عدد الحافلات التي تجاوزت هذه المدة في سنة 2022 هو 63 حافلة بجهة الشرق، وسيرتفع إلى 379 حافلة في أفق سنة 2027، وهو ما يعني ضرورة توفير تمويلات تناهز 140 مليون درهم لتجديد الأسطول.

ومن أجل تلبية الحاجيات المتزايدة للمتدربين في العالم القروي، فإن المتدخلين العموميين المعنيين مدعوون للبحث عن مصادر للتمويل مبتكرة ودائمة لاقتناء حافلات إضافية من أجل دعم الأسطول وصيانتها وتجديده. وفي هذا الصدد، تتلقى مجموعة من الجمعيات حافلات للنقل المدرسي على شكل هبات ترد عليها من الخارج (محسنون مقيمون بالخارج، جمعيات أجنبية)، إلا أنها تواجه عدة صعوبات لتسجيلها وتسوية وضعيتها القانونية قبل استغلالها. ومن هذه الصعوبات تعقد وطول المساطر الإدارية الواجب اتباعها من أجل الإعفاء من رسوم الجمارك وتحويل الملكية والتسجيل والترخيص بالاستغلال وغير ذلك، إذ تتراوح مدة هذه الإجراءات، حسب مسؤولي بعض الجمعيات بإقليم تارودانت، ما بين 3 أشهر و12 شهرا. بالإضافة إلى ذلك، فإن الجمعيات تتحمل مصاريف أخرى لاستكمال هذه الإجراءات تتراوح ما بين 30 و50 ألف درهم للحافلة حسب مسؤولي بعض الجمعيات، رغم أن هذه الحافلات لا تستعمل لغرض ربحي.

وأفادت وزارة الداخلية في جوابها، بأنها تقوم، في إطار مواكبة الجماعات الترابية، بتشجيع التعاون بينها، ولا سيما دعم إحداهن مجموعة الجماعات الترابية من أجل تجميع مواردها وضمان تغطية أوسع وذات جودة لعرض النقل المدرسي، حيث تمت الموافقة على دعم مجموعة الجماعات الترابية لإقليم جرادة، والتي تم اعتمادها كآلية لتدبير هذا المرفق، وذلك، بهدف تحسين جودة هذه الخدمة وزيادة معدل التمدد بالمناطق القروية وخاصة بين الفتيات.

ومن جهتها أوضحت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، بأنها سعت من موقعها للمساهمة في تدبير أمثل لهذه الخدمة، وذلك من خلال إبرام اتفاقية إطار مع وزارة الداخلية - المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في شتنبر 2018، تروم تعزيز وإرساء آلية لتدبير فعال ومستدام لخدمة النقل المدرسي إضافة لتشجيع وتأييد جمعيات المجتمع المدني النشيطة في هذا المجال، وكذا إعداد نموذج اتفاقية شراكة لتدبير النقل المدرسي، بين مصالحها اللامركزية ومجلس الجهة أو الجماعة الترابية والجمعية التي ستدبر الحافلة المخصصة للنقل المدرسي.

وتأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بقطاع التربية الوطنية والتعليم الأولي، بالحرص على ما يلي:

- قيام العمالات والأقاليم، باعتبارها صاحبة الاختصاص، بمهامها في ميدان النقل المدرسي في المجال القروي، ولاسيما الإشراف على هذا المرفق والتنسيق بين مختلف المتدخلين في تدبيره (سواء منهم العموميون أو الخواص)، وذلك في إطار ملانم، يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل عمالة أو إقليم، ويحدد التزامات ومسؤوليات الأطراف المعنية، وأيضا مصادر التمويل اللازمة، ويضمن التقائية وفعالية التدخلات (العمومية)، وكذا استدامة الخدمة المقدمة للمرتفقين؛

- تحديد الحاجيات من حافلات النقل المدرسي على صعيد كل إقليم، وترشيد عمليات اقتنائها وتوزيعها بشكل يحقق العدالة المجالية بين الجماعات والتعاقد والتعاون فيما بينها؛
- إعمال آلية طلب عروض المشاريع من أجل انتقاء الجمعيات المؤهلة لتدبير المرفق، واعتماد دفتر التحملات الخاص بالنقل المدرسي المعد من طرف مصالح الوزارة المكلفة بالتجهيز والنقل؛
- تنظيم دورات تكوينية لفائدة الجمعيات التي تتولى تدبير مرفق النقل المدرسي قصد مساعدتها على تقوية قدراتها التدبيرية، وبالأخص في المجالات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية، ومسك المحاسبة، وتسيير أسطول الحافلات، إلخ.

ثانيا. تسيير مرفق النقل المدرسي بالوسط القروي وتطور بعض المؤشرات ذات الصلة

1. تدبير أسطول حافلات النقل المدرسي

تتجلى أهم الملاحظات المسجلة فيما يلي:

◀ نقل التلاميذ في ظروف غير ملائمة ولا تستجيب لشروط السلامة

يتم في عدة حالات نقل التلاميذ في ظروف غير ملائمة ولا تستجيب لشروط السلامة، بسبب تجاوز الحمولات المقترضة للحافلات. فمثلا على مستوى عمالة وأقاليم جهة الشرق، عرف عدد المستفيدين من النقل المدرسي ارتفاعا مضطربا وانتقل من 10.363 تلميذا وتلميذة خلال الموسم الدراسي 2016-2017 إلى 18.602 خلال الموسم الدراسي 2019-2020، أي بزيادة بلغت نسبة تناهز 77%. وبالمقابل، ظل عدد المقاعد المتاحة غير كاف منذ الموسم الدراسي 2016-2017، ليرتفع بذلك مؤشر الاكتظاظ من 1,82 إلى 1,98، أي أن نسبة ملء الحافلة تصل إلى 200%. وهو ما يعرفه كذلك إقليم الحسيمة في عدة جماعات، حيث تُقَل الحافلة أكثر من 60 تلميذا وتلميذة رغم أن طاقتها الاستيعابية القانونية محددة في 27 مقعدا.

أمام هذه الوضعية، يتم اللجوء إما إلى برمجة عدة رحلات يوميا بواسطة نفس الحافلة إذا كانت المسافة بين محلات السكنى والمؤسسة التعليمية تسمح بذلك، أو الاكتفاء برحلة واحدة ونقل جميع التلاميذ دفعة واحدة، مما لا يضمن شروط السلامة أثناء السياقة، فضلا عن عدم احترام عدد الركاب المؤمن عنهم.

ومن جانب آخر، لا تتوفر بعض الحافلات المستعملة في النقل المدرسي على شروط الراحة والسلامة، حيث يضطر بعض التلاميذ إلى الجلوس على كراسي بلاستيكية صغيرة غير مثبتة بالحافلة ولا تتوفر على أحزمة للسلامة ولا مساند للظهر، أو مقاعد تكون في شكل ديكاء طويلة بمناكأ، وذلك دون مراعاة لمقتضيات الفصلين 2 و49 من المرسوم رقم 2.80.122 بتاريخ 3 نونبر 1981 يتعلق بالنقل الخاص الجماعي للأشخاص كما تم تغييره وتتميمه. كما يلجأ المشرفون على تسيير مرفق النقل المدرسي في بعض الأحيان وبفعل الاكتظاظ إلى نزع الكراسي المثبتة في الحافلة لفسح المجال لنقل أكبر عدد ممكن من التلاميذ.

◀ أهمية الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الفتاة القروية وكذا ذوي الاحتياجات الخاصة

يشكل الاكتظاظ وضعية غير مريحة للتلميذات وأسرهن. وقد أفادت بعض الجمعيات المسيّرة للنقل المدرسي في كل من عمالة وأقاليم جهة الشرق وإقليمي الحسيمة وتارودانت أن الآباء أصبحوا يطالبون بتخصيص حافلات للفتيات. وهو ما يستدعي استحضار الأبعاد السوسيو-ثقافية في تدبير هذا المرفق، وذلك بالرغم من الأعباء المالية الإضافية المطلوبة، لأن الحد من الهدر المدرسي في صفوف الفتيات القرويات يعتبر من الغايات الأساسية للمرفق.

من جانب آخر، فإن جل الحافلات المستعملة في النقل المدرسي غير مناسبة للتلميذات والتلاميذ ذوي الإعاقة الحركية، ولم يتم تزويدها بالولوجيات وفق المعايير المعمول بها. وهو ما لا ينسجم مع

مقتضيات المادتين 11 و21 من القانون الإطار رقم 13.97 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها.

◀ الحاجة إلى توفير بنيات للانتظار في ظل عدم تطابق فترات الزمن المدرسي مع توقيت مرور الحافلات

بالرغم من الجهود التي يبذلها مختلف المتدخلين لتوفير حافلات للنقل المدرسي، ونظرا لعدم تطابق فترات الزمن المدرسي مع توقيت مرور الحافلات، بالنسبة لجميع التلاميذ المستفيدين، يضطر هؤلاء للقدوم، في بعض الأحيان، إلى المؤسسات التعليمية قبل مواعيد الدروس، ثم انتظار موعد انطلاق الحافلة لمدة بعد انتهاء دروسهم، مع ما قد يترتب عن ذلك من إهدار للوقت في الانتظار أو تعرض لآثار التقلبات الجوية وغيرها.

وفي هذا الإطار، سُجل في بعض الجماعات غياب بنيات لاستقبال التلميذات والتلاميذ وتأطيرهم بين مواعيد الرحلات. ويرجع سبب ذلك، إلى نقص الموارد البشرية وعدد القاعات في المؤسسات التعليمية، أو إلى تردد مسؤوليها في استقبال هؤلاء التلميذات والتلاميذ لعدم تحمل مسؤوليتهم خلال هذه الفترات.

◀ المراقبة التقنية الدورية للحافلات وتزويدها بوسائل الإغاثة يكتسيان ضرورة ملحة

لا يتم إخضاع جل حافلات النقل المدرسي بالعمالة والأقاليم المعنية، للمراقبة التقنية الدورية، مما لا ينسجم مع مقتضيات الفصل 39 من المرسوم رقم 2.80.122 بتاريخ 3 نونبر 1981 سالف الذكر. ففي إقليم تارودانت، تبين أن 148 حافلة لم تخضع للمراقبة التقنية خلال الفترة 2015-2019، أي بنسبة 82% من مجموع الحافلات المستغلة، فيما خضعت 25 حافلة لإجراء الفحص التقني بصفة غير منتظمة خلال نفس الفترة، و8 حافلات فقط هي التي خضعت للمراقبة التقنية الدورية. وينطوي غياب المراقبة التقنية الدورية على مخاطر، من بينها استعمال حافلات غير مؤهلة للسير على الطرق العمومية، مع ما يمثله ذلك من خطر سواء على السائقين والمتدربين وعلى مستعملي الطريق.

وفيما يخص وسائل الإغاثة، فإن بعضا من حافلات النقل المدرسي التي تفوق سعتها 25 مقعدا غير مزود بأجهزة الإطفاء أو أن مدة صلاحيتها منتهية. فضلا عن ذلك، تفتقر بعض الحافلات لصندوق الإسعافات الأولية والعاجلة، وفي حال وجوده فهو لا يحتوي على المواد الصيدلانية التي تمكن من القيام بالعلاجات الأولية، وهذا لا ينسجم ومضامين الفصلين 20 و21 من المرسوم رقم 2.80.122 المذكور.

◀ ضرورة إخضاع حافلات النقل المدرسي لإجراءات التسجيل واعتماد ورقة السير

إن بعض الحافلات المستعملة في النقل المدرسي ببعض الأقاليم، سواء التي تم اقتناؤها داخل المغرب أو التي تم استيرادها من الخارج مازالت تحمل أرقام تسجيل مؤقتة (WW) أو أجنبية، رغم مرور عدة سنوات على تاريخ أول شروع في استخدامها بالمغرب.

من ناحية أخرى، لا يتم، إلا في حالات قليلة، احترام مقتضيات دفتر التحملات المتعلقة بالنقل المدرسي لحساب الغير، التي تحدد شروط استغلال مركبات النقل المدرسي ومسطرتي تقديم التصريح بالقيام بهذا النقل وتسليم أوراق السير. ففي إقليم تارودانت مثلا، فإن (32) حافلة فقط من أصل (181)، أي حوالي 18% من مجموع الحافلات بالإقليم، هي التي تتوفر على ورقة السير الصادرة عن المديرية الإقليمية للتجهيز والنقل.

◀ ضرورة إبرام عقود الشغل مع سائقي الحافلات واكتتاب التأمين لفائدتهم

لا تعمل أغلب الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي على إبرام عقود الشغل مع سائقي الحافلات. ففي عمالة وأقاليم جهة الشرق، وباستثناء الجمعية الإقليمية لتطوير وتعميم التعليم ببركان التي شرعت في تدبير خدمة النقل المدرسي مع بداية الموسم الدراسي 2020/2021، فإن باقي الجمعيات النشيطة في المجال لم تبرم عقود شغل مع سائقي الحافلات. كما أن 72 سائقا من بين 108 على مستوى إقليم تارودانت لا تربطهم مع الجمعيات المشغلة عقود شغل موثقة.

من جهة أخرى، لا يستفيد جل السائقين العاملين بمرفق النقل المدرسي من التأمين ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية، مما لا ينسجم مع مقتضيات المادة 29 من القانون رقم 18.12 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل، وكذا المادة 6 من دفتر التحملات المتعلقة بالنقل المدرسي لحساب الغير. فعلى مستوى عمالة وأقاليم جهة الشرق على سبيل المثال، فإن أكثر من 91% من السائقين غير مصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وقد أبانت دراسة عينة من ملفات السائقين مكونة من 129 سائقا على مستوى جماعات عمالة وأقاليم جهة الشرق أن نصفهم تقريبا (48%) يشتغلون مع الجمعيات المسيرة للنقل المدرسي لموسم دراسي واحد فقط. وتواجه الجمعيات صعوبة في إيجاد سائق بديل تتوفر فيه الشروط المطلوبة، مما يؤثر على استمرارية خدمة النقل المدرسي. وتعزى أسباب مغادرة السائقين للعمل طواعية إلى هزلة الأجرة الشهرية وغياب التغطية الاجتماعية والاشتغال دون عقود عمل.

وتستدعي هذه الوضعية إعادة تأطير العلاقة مع السائقين عن طريق إبرام عقود شغل موثقة لحماية حقوق الأطراف (سائقين وجمعيات ومستفيدين وجماعات) من خلال التنصيب صراحة على مجموعة من الالتزامات المهنية، خاصة ما يتعلق بالحفاظ على الحافلات والالتزام بسلوك تربوي في التعامل مع التلاميذ، وكذا اكتتاب تأمين لفائدة السائقين. مما يساهم في تحفيزهم على الانخراط في تحسين جودة الخدمة المقدمة للمرتفقين وضمان استمراريتها.

← ضرورة التأكد من توفر السائقين على الشروط اللازمة

لا يتوفر بعض السائقين الذين تستعين بهم الجمعيات، على رخصة السياقة من صنف "د"، التي تخول لهم سياقة العربات المستخدمة في النقل المدرسي، والتي تحتوي على أكثر من (8) مقاعد للجلوس أو تنقل على متنها أكثر من (8) أشخاص دون احتساب السائق، وهو ما لا يراعي مقتضيات المادة 7 من القانون رقم 52.05 المتعلق بمدونة السير على الطرق، وكذا المادة 9 من دفتر التحملات المتعلقة بالنقل المدرسي لحساب الغير. ففي عينة مكونة من 218 سائقا لمركبات النقل المدرسي بالجماعات التابعة لعمالة وأقاليم جهة الشرق، تبين أن 109 منهم فقط (50%) يتوفرون على الرخصة الملائمة لسياقة هذه المركبات.

من جهة أخرى، فإن مجموعة من السائقين لا يتوفرون على بطاقة السائق المهني، بالرغم من كون العربات المستعملة في النقل المدرسي تستلزم توفر السائق على هذه البطاقة طبقا لأحكام المادة 40 من القانون رقم 05.52 سالف الذكر. وعلى سبيل المثال، تم إحصاء 52 سائقا للحافلات بنفوذ 8 جماعات تابعة لإقليم الحسيمة حاصلين على رخصة السياقة من صنف "د"، إلا أنهم لا يتوفرون على بطاقة السائق المهني.

علاوة على ذلك، فإن جل السائقين لا يتوفرون على شهادة الفحص الطبي، كما نصت على ذلك المادة 9 من دفتر التحملات المتعلقة بالنقل المدرسي لحساب الغير. وعلى سبيل المثال، فإن 25 من أصل 52 سائقا يعملون بنفوذ 8 جماعات تابعة لإقليم الحسيمة لا يتوفرون على شهادة الفحص الطبي.

2. التدبير المالي للنقل المدرسي

تتجلى أهم الملاحظات المسجلة فيما يلي:

← وضعية مالية غير مريحة للجمعيات المسيرة لمرفق النقل المدرسي بالوسط القروي

تعاني الجمعيات المتدخلة في تدبير النقل المدرسي بالعالم القروي من ضعف مواردها المالية التي لا تغطي مصاريفها الاعتيادية، مما ينتج عنه عجز هيكلي شبه دائم ومتفاقم من سنة لأخرى. ففي عينة مكونة من 44 جمعية تتولى تدبير حافلات النقل المدرسي على مستوى أقاليم الناظور والدرېوش وجرسيف، تبين أن 22 جمعية عرفت عجزا ماليا سنويا مرة واحدة على الأقل خلال الفترة 2016-2021. كما سُجِّل عجز في مالية جمعيات أخرى بجماعات في كل من إقليم مولاي يعقوب وتارودانت.

وأمام هذه الوضعية، ولتفادي توقف خدمة النقل المدرسي، وما ينتج عنه من ضرر معنوي تجاه الساكنة بالإضافة إلى حرمان التلاميذ من الدراسة، تضطر الجماعات إلى تحميل ميزانياتها، فضلا عن الإعانات السنوية المقدمة للجمعيات، نفقات إضافية والتي بلغ مجموعها، على سبيل المثال بالنسبة للجماعات التابعة لعمالة وأقاليم جهة الشرق خلال الفترة 2016-2020، ما قدره 1.272.008,27 درهم.

◀ وفاء الأطراف المتعاقدة بالتزاماتها وتعبئة موارد مالية إضافية من الشروط الأساسية لاستدامة خدمات النقل المدرسي بصيغتها الحالية

تعتمد أغلب الجمعيات المدبرة لمرفق النقل المدرسي على الدعم المالي المقدم لها من طرف الجماعات. ففي عمالة وأقاليم جهة الشرق مثلا، انتقل حجم المساهمات المحوّلة من قبل الجماعات لفائدة الجمعيات التي تتكفل بتسيير مرفق النقل المدرسي من 2,5 مليون درهم سنة 2016 إلى ما يناهز 5,7 مليون درهم خلال سنة 2019 أي بزيادة تجاوزت 127%.

وبالرغم من أن جل اتفاقيات الشراكة مع الجمعيات يتم إبرامها في بداية الموسم الدراسي، فإن بعض الجماعات لا تقوم ببرمجة الاعتمادات الضرورية عند إعداد ميزانياتها قصد تفعيل هذه الاتفاقيات؛ كما أن تحويل المساهمات المالية لحساب الجمعيات غالبا ما يتم متأخرا خلال شهر دجنبر أو خلال السنة المالية، مما يجعل هذه الجمعيات تفتقر للسيولة النقدية الكافية في باقي فترات السنة، الشيء الذي ينتج عنه تأخر صرف أجور السائقين ويصعب معه ضمان استمرارية الخدمة.

وعلاقة بما سبق، فقد تبين على مستوى إقليم تارودانت، أن 36 جمعية (أي 43% من الجمعيات المدبرة لهذا المرفق) لم تتلق أي دعم خلال الفترة 2015-2019. بينما لجأت بعض الجماعات بجهة الشرق إلى خفض مبالغ المساهمات المالية التي تم تحويلها لفائدة الجمعيات مقارنة مع المبالغ المتعاقد بشأنها بمبرر عدم كفاية الاعتمادات.

◀ مراقبة مالية الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي ضرورة ملحة

لا تخضع مالية غالبية الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي لأية مراقبة، سواء من طرف العمالات والأقاليم باعتبارها صاحبة الاختصاص في مجال تدبير هذا المرفق، أو من طرف الجماعات التي تربطها بها اتفاقيات وتمنح لها دعما ماليا. واستثناء، تدلي بعض الجمعيات بالتقارير المالية التي تعدها بمناسبة انعقاد جموعها العامة لفائدة الجماعات المعنية، غير أن التقارير المالية المقدمة عبارة عن قوائم بسيطة لمجموع المداخل والمصاريف المنجزة، ولا يتم إعدادها وفق مخطط محاسبة الجمعيات، وتعزيزها بالوثائق المحاسبية المثبتة، وبالتالي فإنها لا تسمح بأية مراقبة فعالة. وتكتفي الجماعات بتسلم هذه التقارير دون أن تباشر أي مراقبة أو تدقيق مالي.

كما أن أغلب الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي لا تمسك محاسبتها وفق مخطط محاسبة الجمعيات معززة بالوثائق المحاسبية المثبتة. فعلى سبيل المثال، تبين أن 33 فقط من أصل 83 جمعية نشيطة في هذا المجال بجماعات إقليم تارودانت، هي التي تمسك محاسبتها، أي ما يناهز 40%. وهذا لا يراعي مقتضيات الفصلين 32 و32 مكرر مرتين من الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تعديله وتنظيمه، سيما بالقانون رقم 75.00 الصادر في 23 يوليوز 2002، وكذلك أحكام الفصل 3 من قرار وزير المالية بتاريخ 31 يناير 1959 بمثابة النظام المالي والمحاسبي للجمعيات التي تتلقى دعما دوريا من الجماعات المحلية، والتي تلزم الجمعيات بمسك المحاسبة حسب نظام مزدوج.

وفي غياب الوثائق المحاسبية والقوائم التركيبية، لم يتسن التأكد من صدقية الأرقام التي صرّحت بها الجمعيات المدبرة للمرفق. كما لا يسمح ذلك بإجراء مراقبة فعالة للتدبير المالي، لا سيما في ظل عدم فصل الجمعيات للعمليات المالية المتعلقة بالمرفق عن العمليات المالية الأخرى، إذ أن بعض الجمعيات تنشط في مجالات أخرى بالموازاة مع تسيير حافلات النقل المدرسي لفائدة الجماعات المعنية.

3. تطور مؤشرات التمدرس وخدمة النقل المدرسي

◀ تطور عدد حافلات النقل المدرسي ونسبة الهدر المدرسي بدرجات متفاوتة

خلال الفترة 2017-2020، عرف عدد حافلات النقل المدرسي بجماعات عمالة وأقاليم جهة الشرق، تطوراً ملحوظاً، إذ انتقل من 416 حافلة سنة 2017 إلى 537 حافلة سنة 2020. وخلال نفس الفترة، فقد عرف مؤشر الهدر المدرسي تحسناً مسترسلاً، تباينت أهميته حسب الأسلاك التعليمية. فقد انخفض هذا المؤشر في السلك الثانوي الإعدادي بثلاث (3) نقط متراجعا من 10,3% إلى 7,3%. أما في السلكين الثانوي التأهيلي والابتدائي، فقد انخفض هذا المؤشر نسبياً بنقطة واحدة (1)، حيث تراجع على التوالي من 6,5% إلى 5,3% ومن 3,1% إلى 2,1%.

أما في إقليم مولاي يعقوب، فقد عرف مؤشر الهدر المدرسي تطوراً إيجابياً ما بين موسمي 2016/2015 و2020/2019 في كل الأسلاك التعليمية، ولئن كان ذلك بنسب متفاوتة، حيث تراجع من 2,9% إلى 1,5% بالنسبة للمستوى الابتدائي ومن 14,5% إلى 9,7% بالنسبة للمستوى الإعدادي ومن 8,2% إلى 7,6% بالنسبة للمستوى التأهيلي.

وفي إقليم الحسيمة، فقد شهد كل من عدد الحافلات بالوسط القروي وعدد المستفيدين من النقل بواسطتها، زيادة بحوالي 125% (انتقل من 102 إلى 229 حافلة) و60% (انتقل من 5.246 إلى 8.426 مستفيد) على التوالي خلال الفترة 2017-2021. وباستثناء الانخفاض الملموس بالنسبة للسلكين الإعدادي والثانوي في الموسم الدراسي 2017/2018 مقارنة مع سابقه، فإن مؤشر الهدر المدرسي بقي بعد ذلك شبه مستقر في 3% و2% على التوالي.

وبالنسبة لإقليم تارودانت، فقد تضاعف عدد حافلات النقل المدرسي بأكثر من أربع مرات (انتقل من 44 إلى 181 حافلة)، وعدد المستفيدين من هذه الخدمة ست مرات تقريباً (انتقل من 1.914 إلى 11.074 مستفيد) خلال الفترة 2015-2019. ورغم ذلك، استقر المؤشر العام للهدر المدرسي (بالنسبة لجميع الأسلاك التعليمية) خلال هذه الفترة في نسبة متوسطة قدرها 5%، مع تسجيل انخفاض طفيف خلال سنتي 2018 و2019 بنسبتي 4,4% و4,9% بعد أن كان في حدود 5,9% خلال سنة 2019.

◀ استقرار أعداد غير المسجلين بالمدارس والمنقطعين عن الدراسة

رغم تطور أسطول الحافلات المستغلة في العمالة والأقاليم التي شملتها المهمات الرقابية، فقد تبين أن مؤشر التمدرس، من خلال عدد غير المسجلين وكذا المنقطعين¹¹، عرف تذبذباً من إقليم إلى آخر. ففي عمالة وأقاليم جهة الشرق، عرف عدد غير المسجلين زيادة بلغت نسبتها 0,87% خلال الفترة 2017-2020، وانتقل من 5.401 إلى 5.448 طفلاً. وفي إقليم تارودانت، عرف عدد المنقطعين عن الدراسة منحي تصاعدياً وانتقل من 2.982 إلى 3.609 تلميذاً منقطعاً خلال الفترة 2016-2019. وبالنسبة لإقليم الحسيمة، فقد تم الوقوف على حالات انقطاع عن الدراسة بارتباط مباشر بغياب النقل المدرسي بالوسط القروي للإقليم كما أفاد بذلك ممثلو الجمعيات المسيرة للمرفق، مثل جماعة النكور بما مجموعه 22 حالة انقطاع خلال الموسمين الدراسيي 2019/2020 و2020/2021، وجماعة عبد الغاية السواحل بما مجموعه 34 حالة انقطاع حيث تبعد المؤسسات التعليمية عن محلات السكن بمسافة تتراوح بين 05 و25 كيلومتراً. أما في إقليم مولاي يعقوب، فقد عرفت نسبة التمدرس تحسناً ملحوظاً خلال الفترة 2015-2020، وإن كان ذلك بنسب متفاوتة حسب الفئة العمرية، حيث انتقلت نسبة التمدرس الإجمالية بالنسبة للفئة العمرية 14-22 سنة من 77 إلى 83 في المائة والنسبة للفئة العمرية من 15 إلى 17 سنة من 43 إلى 51 في المائة، وذلك ما بين الموسمين الدراسيي 2015/2016 و2019/2020. والمنحى ذاته عرفته نسبة تـمدرس الفتيات التي ارتفعت، ما بين الموسمين المذكورين، من 68 إلى 75 في المائة ومن 33 إلى 43 في المائة على التوالي.

¹¹ حسب المعطيات المقدمة من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين المعنية.

← الحاجة إلى اعتماد لوحة قيادة لمرفق النقل المدرسي

تتعدد الأهداف المسطرة لمرفق النقل المدرسي بالعالم القروي. ويتجلى أهمها في محاربة الهدر المدرسي، والمساهمة في تمدد الفتيات، والدعم الاجتماعي للأسر المعوزة، وتحسين ظروف تنقل التلاميذ... واعتبارا لطبيعة هذه الأهداف، فإن تقييم مدى إنجازها يستلزم وضع لوحة قيادة تتضمن جميع المعطيات حول تدبير هذا المرفق الذي يتسم، كما سبق تفصيله أعلاه، بتعدد المتدخلين وضعف التنسيق فيما بينهم.

وفي هذا السياق، اتضح أن الجماعات والجمعيات، باعتبارها أهم الأطراف التي تتولى عملياً تدبير المرفق، لا تتوفر على أي معطيات بخصوص مؤشرات التمدد كالمهدد المدرسي، ونسب النجاح، بينما تقتصر أدوار مجالس العمال والأقاليم والجهات، ووكالات تنمية الأقاليم والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، على تمويل اقتناء الحافلات. أما مصالح وزارة التربية الوطنية، ولئن كانت تتوفر على نظام معلوماتي ينتج معطيات عامة حول العملية التعليمية، فإن مسلسل إنتاج هذه المعطيات منفصل عن خدمة النقل المدرسي، ولا يتيح تقييم هذا المرفق وفق منهج علمي يبين العلاقة السببية (الأسباب والآثار) بين خدمة النقل المدرسي ومؤشرات التمدد بصفة خاصة ونتائج العملية التعليمية بصفة عامة.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أنه، سعياً لتجاوز الإكراهات التي يعرفها مرفق النقل المدرسي بالعالم القروي، تقوم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في إطار مرحلتها الثالثة بإنجاز دراسة تشخيصية أولية حول تدبير أسطول حافلات النقل المدرسي التي تم اقتناؤها في هذا الإطار، بغية تحديد رؤية شاملة تمكن من تجويد وضمان استدامة المرفق، توضح دور وصلاحيات كافة الفاعلين المعنيين، علاوة على وضع استراتيجية واضحة تمكن من توفير الموارد المالية اللازمة لتسيير حافلات النقل المدرسي وتعبئة الموارد البشرية المؤهلة وفق دفتر تحملات خاص بالنقل المدرسي. كما تقوم المديرية العامة للجماعات الترابية بعملية تشخيص حول تدبير المرفق بالمجال القروي، وذلك من أجل تحديد المعوقات وتقييم الأداء واقتراح توصيات تهدف إلى تجويد خدماته وتحسين حكامته.

ومن جهتها، وللمساهمة في الرفع من نجاعة تدبير هذا المرفق، اقترحت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة:

- مساهمة الوزارة عبر مصالحها الإقليمية في تحديد الحاجيات من النقل المدرسي عبر تحضير خريطة الخصائص من هذه الخدمة، في تكامل مع باقي خدمات الدعم الاجتماعي خصوصاً الإيواء والإطعام المدرسي، وذلك على مستوى المؤسسات المستفيدة ولوائح التلميذات والتلاميذ؛

- المساهمة في تحديد مسارات النقل المدرسي وخلق ترابط المسارات بين الجماعات الترابية وذلك بغية ترشيد النفقات واستعمال الحافلات المدرسية؛

- تتبع وتقييم أداء المرفق وربط الآثار بالنتائج المحققة وفق مؤشرات قابلة للقياس يناط بالمصالح الإقليمية للوزارة إعداد لوحة قيادة للنقل المدرسي تضم مؤشرات مثل نسبة الهدر المدرسي على مستوى الجماعات المستفيدة من النقل المدرسي، نسبة الانقطاع عن الدراسة، تمدد الفئات القروية، ونسبة استكمال الدراسة بالسلك الإعدادي. على أن توضع هذه اللوحة رهن إشارة المتدخلين في النقل المدرسي وتخضع للتحيين بشكل دوري لتقييم مدى تحقق الأهداف المنتظرة.

وأضافت هذه الوزارة بأن مصالحها مستعدة للمساهمة في بلورة نموذج حكامته ناجحة لمرفق النقل المدرسي، واستدامة التمويل لهذه الخدمة، والاعتماد على التجارب الناجحة في بعض جهات المملكة، للتدبير المفوض لخدمة النقل المدرسي من طرف جمعية أو شركة متخصصة في هذا المجال كشركات التنمية المحلية أو مجموعات الجماعات الترابية.

وتأسيساً على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بقطاع التربية الوطنية والتعليم الأولي، بالحرص على ما يلي:

- توسيع وتجويد عرض النقل المدرسي بتوفير العدد الكافي من الحافلات المستوفية للخصائص التقنية المحددة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، ولاسيما المتعلقة بنقل الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، مع ضرورة إخضاعها لإجراءات التسجيل

- القانونية، والمراقبة التقنية الدورية المفروضة على المركبات، وكذلك توفير بنيات ملائمة لاستقبال أو على الأقل إيواء التلاميذ خلال فترات انتظار الحافلات؛
- تشغيل السائقين (بواسطة عقود عمل) المتوفرين على رخصة السياقة من صنف "د"، وبطاقة السائق المهني وشهادة الفحص الطبي، واكتتاب التأمين ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية والتغطية الصحية لفانديتهم؛
 - البحث، في ظل الوضعية المالية الصعبة التي تعرفها بعض الجمعيات، عن حلول بديلة لضمان استمرارية خدمة النقل المدرسي (تمويلات مبتكرة، حافلات احتياطية،...)
 - اعتماد لوحة قيادة لتتبع وتقييم أداء المرفق بناء على مؤشرات كمية وكيفية لقياس الفعالية والجودة؛
 - تعزيز المراقبة على الجمعيات الموكول إليها تسيير المرفق، ولاسيما إلزامها بالإدلاء بالحسابات والبيانات المحددة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وتحديد قيمة المساهمات المفروضة على المستفيدين من المرفق.

التعليم المدرسي عن بعد: أهمية استثمار هذا النمط الجديد وتوفير مقومات نجاحه

على إثر تفشي جائحة "كوفيد-19"، سارعت كل الدول التي تبنت الحجر الصحي الشامل إلى إغلاق مؤسساتها التعليمية باعتبارها مراكز تجمعات بشرية تشكل مجالا خصبا لانتشار العدوى. وقد مس الإغلاق حوالي 1,6 مليار تلميذ وطالب في أكثر من 190 بلدا في كل القارات. كما شمل الإغلاق 94% من الساكنة المتعدسة عالميا و99% من البلدان ذات الدخل الضعيف وبلدان الشريحة الدنيا، ذات الدخل المتوسط. وقبل الإعلان عن حالة الطوارئ واتخاذ السلطات المغربية لقرار الحجر الصحي¹² بتاريخ 24 مارس 2020، بادرت الوزارة المكلفة بقطاع التعليم إلى الإعلان عن إغلاق المدارس وأرقت هذا الإجراء بقرار آخر يتمثل في الإبقاء على سير هذا المرفق وضمان "الاستمرارية البيداغوجية" وذلك باعتماد نمط التعليم عن بعد بداية من 16 مارس 2020.

لكن، وبالرغم من المجهودات التي قامت بها الوزارة لتطبيق هذا النمط والحفاظ على استمرارية المرفق العام، فقد رافقت تنفيذه مجموعة من الصعوبات والتحديات (قانونية وبشرية ومادية...) كان لها الأثر المباشر على النتائج التي تم تحقيقها والتي كانت متباينة على مستويات عدة.

وقد شملت مهمة تقييم نمط "التعليم المدرسي عن بعد" عدة جوانب، تتعلق بمكانة التعليم عن بعد في المنظومة الوطنية للتعليم، ونجاعة العرض المدرسي، وحصيلة عملية التعليم عن بعد بالإضافة إلى تدبير الآليات والموارد المستعملة في هذه المرحلة.

أولا. التعليم المدرسي عن بعد في إطار المنظومة الوطنية للتعليم

← خطة "التعليم عن بعد": أمام الأزمة لابد من إيجاد الحلول

أمام الأزمة الصحية الطارئة، وفي غياب تجربة سابقة أو تأطير قانوني حول نمط التعليم عن بعد، سارعت السلطات الوصية إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات المتتالية لإرساء نمط التعليم عن بعد والتحضير والإعداد لضمان تطبيقه على مستوى مجموع التراب الوطني. كما ساهمت هذه الإجراءات في تحديد الأشخاص المسؤولين عن تنفيذه والموارد الواجب تعبئتها وأشكال التواصل المزمع اعتمادها. وقد استندت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في تفعيل نمط التعليم عن بعد على المكتسبات المحققة في إطار برنامج تعميم تكنولوجيات الإعلام والاتصال بالمؤسسات التعليمية "جيني"، الذي انطلق سنة 2005.

وقد برزت مجموعة من الإكراهات التي أثرت سلبا على نجاح العملية ومتابعة التلاميذ لدروسهم. فالمجهود المرتبط بعملية إنتاج الموارد الرقمية لم يصل، بالشكل المطلوب، إلى جميع التلاميذ بسبب محدودية الإمكانيات والمعدات التكنولوجية (حواسيب، هواتف، إنترنت...)، فضلا عن محدودية المساعدة والتأطير من طرف أولياء الأمور. فالمصالح الوزارية سخرت كافة جهودها لعملية إنتاج الموارد الرقمية، دون إيلاء العناية اللازمة لجانب مهم ضمن هذه العملية، والمتمثل في مدى وصول هذا المجهود إلى التلميذ ومدى الاستفادة منه.

بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى غياب نص قانوني بشأن مسألة تفعيل الاستمرارية البيداغوجية من طرف الأساتذة، فإن العملية أخذت طابعا تطوعيا صرفا، حيث لم ينخرط بعض الأساتذة فيها، معللين ذلك، على الخصوص، بعدم التوفر على حاسوب أو هاتف وظيفي أو شبكة إنترنت أو لحرصهم على حماية معطياتهم الشخصية أو لعدم الاقتناع بأهداف التعليم عن بعد. وفي هذا الصدد، قدر تقرير، أنجزه المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي¹³، نسبة الأساتذة الذين لم ينخرطوا في عملية

¹² المرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، والرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19.

¹³ الصادر بتاريخ 2021/11/12

تنزيل التعليم عن بعد في 17,4%، وهو ما يعني أن الاستمرارية البيداغوجية لم تفعل على مستوى مجموعة من الأقسام، تضم ما يعادل 1,1 مليون تلميذا.

← مرسوم التعليم عن بعد: خطوة مهمة إلى الأمام

صدر المرسوم رقم 2.20.474 المتعلق بالتعلم عن بعد والذي يحدد شروط وكيفيات تقديم التعلم عن بعد لفائدة المتعلمين بمؤسسات التربية والتعليم والتكوين المدرسي والمهني والجامعي بالقطاعات العام والخاص، بتاريخ 24 غشت 2021. أي بعد أكثر من عام عن بداية تطبيق نمط التعليم عن بعد بالمؤسسات المدرسية الوطنية.

غير أن هذا المرسوم، وإن كان يشكل تطورا ملحوظا في سبيل إدماج التعليم عن بعد في المنظومة التربوية لبلادنا، فإنه لم يتطرق إلى تعريف الظروف ودواعي التطبيق التي يمكن أن تفرض اللجوء إلى هذا النمط وتسمح بتبنيه، وتسمح كذلك للتلاميذ أو أولياء أمورهم بالمطالبة بالاستفادة منه كلما توافرت أو اجتمعت الظروف لذلك (مرض طارئ، انقطاع لسبب معقول، كارثة طبيعية...). وفي غياب مأسسة حقيقية، وفي انتظار ما سنتص عليه النصوص التطبيقية التي أحال عليها المرسوم، لا يمكن حاليا اعتبار هذا النمط جزءا فعليا من المنظومة التربوية الوطنية.

ثانيا. العرض المدرسي: تنوع في العرض بمعوقات كبيرة

حدت مجموعة من العوامل من نجاعة هذا العرض والاستفادة المثلى منه، ومن ضمنها:

← تعدد التلاميذ ذوي المستويات المختلفة داخل الأسرة الواحدة حال دون متابعة التلاميذ

لدروسهم

حال البث التلفزي المتوازي للدروس لأسلاك مختلفة دون تتبع التلاميذ المتمدرسين في الأسلاك المختلفة والمنتمين للأسرة الواحدة، لدروسهم المتلفزة. وإذا كان مؤشر توفر الأسر المغربية على جهاز تلفاز واحد مرتفعا، حسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط المتعلق بالمؤشرات الاجتماعية لسنة 2020 (90,5% في الوسط القروي و97,6% في الوسط الحضري)، فإن تعدد الأطفال داخل الأسرة الواحدة (أكثر من طفلين حسب إحصائيات سنة 2018 الواردة في تقرير للمندوبية نفسها) وبث عدة دروس تهم مستويات مختلفة في نفس الوقت لم يمكن كل التلاميذ من متابعة دروسهم في آن واحد، خاصة في الوسط القروي.

← مشاهدة ومتابعة القنوات التلفزية المخصصة للتعليم عن بعد: نسب تتبع محدودة

لم يبادر القطاع الوصي إلى طلب معلومات من الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، لها علاقة بنسب التتبع والمشاهدة، وذلك من أجل تكوين رؤية واضحة حول مدى تجاوب التلاميذ مع هذه الوساطة، خصوصا وأن مكونات القطاع بذلت جهدا مهما في إنتاج الدروس المتلفزة.

← الحاجة إلى تعزيز التفاعل بين التلاميذ والأساتذة عند اعتماد نمط التعليم عن بعد

احتلت التلفزة المرتبة الثانية بنسبة 43%، بعد الهاتف الذكي (88%)، ضمن الوسائل المعتمدة في تأمين خدمة التعليم عن بعد، إلا أن هذه الوسيلة لا تتيح إمكانية التفاعل بين الأستاذ والتلميذ، لا سيما وأن العملية التعليمية مبنية أساسا على هذا التفاعل. فقد اتسمت عملية التعليم عن بعد باعتماد الطريقة التقليدية في تقديم الدروس، أي التلقين والإلقاء، وغياب التفاعل في العلاقة التربوية، سواء بين الأستاذ والتلميذ أو بين التلاميذ فيما بينهم، بالإضافة إلى غياب التواصل غير اللفظي الضروري لتكوين شخصية المتعلم وترسيخ المعارف التي يكتسبها. وفي هذا الإطار، صرحت 39% من الأسر التي شكلت العينة التي اعتمدها تقرير المفتشية العامة للشؤون التربوية حول تقييم التعليم عن بعد، بأنها غير راضية عن مستوى التفاعل بين الأساتذة والتلاميذ.

← استعمال محدود لمنصة "تلميذتيس"

لم يتعد عدد مستعملي منصة "تلميذتيس" 8% من مجموع التلاميذ، وأن معدل القراءة الكاملة لم يتجاوز 2%. ويمكن تفسير هذه المحدودية بعدة عوامل، منها وجود بعض الصعوبات في توفير

المساعدة والدعم بالنسبة للتلاميذ الصغار (التعليم الأولي والابتدائي) وكذا غياب وسيلة التواصل (جهاز كمبيوتر أو جهاز لوحي أو هاتف ذكي).

← الأقسام الافتراضية: محدودية في الاستعمال

أطلقت الوزارة، ابتداء من الاثنين 23 مارس 2020، العمل بالخدمة التشاركية المدمجة Teams في منظومة مسار، وذلك بقصد تمكين الأساتذة من التواصل المباشر مع تلامذتهم من خلال الأقسام الافتراضية (classes virtuelles).

وقد تمكنت الوزارة من تغطية ما يقارب 45% من الأقسام الفعلية بأقسام افتراضية في شهر مارس 2020، أما خلال الأشهر المتبقية من فترة تعليق الدراسة الحضورية، فقد كانت التغطية شبه شاملة للأقسام في السلكين الإحصائي والتأهيلي بما يناهز 95%. وإذا كانت نسب التغطية قد سجلت مستويات مرتفعة، فإن نسبة استعمال الأقسام الافتراضية ظلت محدودة، حيث لم تتجاوز 3% في شهر مارس 2020 وبلغت 27% في أبريل، لتتخفف بعد ذلك إلى 10% و6% في شهري ماي ويونيو 2020.

وتفسر هذه النسب المنخفضة من المشاهدة بعدة أسباب تمت إثارها في اللقاءات الميدانية مع المسؤولين، ومنها صعوبة التوصل بالقرن السري لتفعيل الحساب في ظل الحجر الصحي، بالإضافة للتكلفة المرتفعة إذ يشترط التوفر على رصيد للإنترنت للتمكن من متابعة الدروس في الأقسام الافتراضية، وكذا بروز بعض المعوقات التقنية المرتبطة بالمنتوج ككل.

← الوسائط الأخرى: نجاح غير مؤطر

سمحت الوزارة للأطر التربوية باستعمال جميع الوسائط الممكنة لضمان الاستمرارية البيداغوجية، مثل: "واتساب" و"يوتوب" و"فيسبوك" و"تيمز" و"زوم". وقد تبين أن وسائل التواصل الاجتماعي ومجموعات التبادل كانت الأكثر استعمالا مقارنة بالوسائل الأخرى. وقد واجه استعمال هذه الوسائط الصعوبات التالية:

- صعوبة أو عدم التمكن من مراجعة المحتوى البيداغوجي: سجلت، على هذا المستوى، صعوبة مراجعة المحتوى البيداغوجي للدروس المقدمة للتلاميذ، فهي محتويات يمررها الأستاذ مباشرة للتلميذ دون أن تكون مشمولة، في الغالب، بالتتبع والتأطير والإشراف الذي حظيت به المحتويات الأخرى والتي تم تقديمها عن طريق التلفاز أو المسطحات المحدثة من طرف الوزارة؛

- صعوبة الحصول على إحصائيات رسمية: لم يكن هناك تتبع خاص لهذه العملية على مستوى الأكاديميات الجهوية، بل كانت العملية موكولة للمديريات الإقليمية من خلال شبكات تتضمن إحصائيات تتعلق بالوسائط المستعملة وعدد التلاميذ، فضلا عن غياب أي تتبع أو إفراغ لهذه الشبكات من أجل تتبع عملية التعليم عن بعد.

ثالثا. حصيلة التعليم عن بعد في ضوء مبادئ الجودة والعدالة وتكافؤ الفرص

لقد أسفر تدقيق مدى انسجام الحصيلة الكمية لعملية التعليم عن بعد مع مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص وجودة وفعالية العملية التعليمية عن تسجيل الملاحظات التالية.

1. الاستفادة من التعليم عن بعد: تباينات في المؤشرات

سعت الوزارة الوصية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى ضمان استفادة واسعة من نمط التعليم عن بعد، غير أن المؤشرات ذات الصلة أظهرت تفاوتات على هذا المستوى، وهو ما يتجلى من خلال ما يلي:

← تباين بين الجهات على مستوى الاستفادة من نمط التعليم عن بعد

حسب الإحصائيات الصادرة عن الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، بلغت نسبة التلاميذ المستفيدين من التعليم عن بعد خلال الفترة الممتدة من 16 مارس إلى نهاية الموسم الدراسي 2019-2020، حوالي 67% على الصعيد الوطني.

وإذا كانت هذه النسبة الإجمالية تعتبر مرتفعة نسبياً، خاصة وأن اعتماد هذا النمط من التعليم لم تسبقه تجارب مماثلة، فإنها تتباين بين الجهات. فمثلاً على مستوى جهتي بني ملال-خنيفرة وفاس-مكناس، لم تتجاوز نسبة التلاميذ المستفيدين من التعليم عن بعد 54% و56% على التوالي، فيما تجاوزت 93% بالنسبة لجهة الرباط-سلا-القنيطرة.

← تفاوتات بين الوسطين الحضري والقروي في الاستفادة من نمط التعليم عن بعد

أظهرت الإحصائيات المتوفرة حول الاستفادة من نمط التعليم عن بعد¹⁴ خلال فترة الحجر الصحي تفاوتات مهمة بين الوسطين الحضري والقروي، كما يتبين ذلك من خلال ما يلي:

- بالنسبة للمتابعة الدورية، فقد تراوحت، حسب الأسلاك الدراسية، بين 45% و65% بالوسط الحضري، وبين 23% و49% بالوسط القروي؛
- بالنسبة للمتابعة غير الدورية، فقد تراوحت بين 26% و38% بالوسط الحضري، وبين 36% و41% بالوسط القروي؛
- فيما يخص نسب عدم المتابعة، فقد تراوحت بين 9% و19% بالوسط الحضري، وبين 15% و37% بالوسط القروي.

في هذا الإطار، أشارت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة إلى أنها، ولأجل تقليص هذه التفاوتات، سخرت بعض الإمكانيات، ومن ضمنها بث الدروس على القنوات التلفزيونية الوطنية، والولوج المجاني إلى المنصة الوطنية www.telmidtice.ma، وتوفير كراسات الدعم لفائدة مليون تلميذ في المدارس الابتدائية التي تنتمي إلى الوسط القروي، ودعم تلامذة بعض الجهات المنحدرين من المناطق النائية والأسر المعوزة بمعدات معلوماتية.

← ارتفاع نسب الهدر المدرسي بالنسبة لتلاميذ الوسط القروي تزامناً مع اعتماد نمط التعليم عن بعد

حسب الإحصائيات الصادرة عن الوزارة الوصية، فقد عرفت نسب الهدر المدرسي، ولا سيما بالوسط القروي ارتفاعاً، تزامناً مع اعتماد نمط التعليم عن بعد. فعلى مستوى السلك الابتدائي، ارتفعت نسبة الهدر المدرسي على الصعيد الوطني من 2,1% في الموسم الدراسي 2019-2020 إلى 2,9% في موسم 2020-2021. وقد سجلت أعلى النسب في الوسط القروي، حيث انتقلت من 2,6% إلى ما يقارب 3,7% ما بين الموسمين المذكورين، أي أن ما يزيد عن 108.090 تلميذ قد انقطعوا عن الدراسة في السلك الابتدائي، منهم 76.481 في الوسط القروي خلال الموسم الدراسي 2020-2021.

أما فيما يخص السلك الثانوي الإعدادي، فقد عرف بدوره تسجيل ارتفاع لنسب الهدر المدرسي بالوسط القروي، حيث انتقلت من 12,2% في موسم 2019-2020 إلى 12,8% في الموسم الدراسي 2020-2021، أي أن عدد تلاميذ هذا السلك الذين غادروا مقاعد الدراسة بلغ خلال هذه السنة ما مجموعه 1577.461 تلميذاً بالوسط القروي لوحده، في حين سجل تحسن ملموس في الوسط الحضري، إذ تراجعت نسبة الهدر من 9,3% إلى 7,9% ما بين الموسمين المذكورين.

وبدوره عرف السلك الثانوي التأهيلي ارتفاعاً في نسبة الهدر المدرسي بالوسط القروي، حيث انتقلت من 7% إلى 7,6% ما بين موسمي 2019-2020 و2020-2021، بينما عرفت هذه النسبة تحسناً طفيفاً في الوسط الحضري، إذ انخفضت خلال نفس الفترة من 7,5% إلى 7,3%.

← تفاوتات مهمة بين تلاميذ التعليم العمومي والخصوصي في فترة الحجر الصحي

اتسمت عملية "التعليم عن بعد" بتسجيل تفاوتات مهمة بين التعليمين العمومي والخصوصي من حيث نسب المتابعة، مما أثر على تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص. إذ فاقت نسب المتابعة المسجلة بمؤسسات التعليم المدرسي الخصوصي في فترة الحجر الصحي 90% على المستوى الوطني مقابل 67%

¹⁴ إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط

¹⁵ تم احتساب عدد المنقطعين عن الدراسة انطلاقاً من إحصائيات أعداد التلاميذ وفق مؤشرات التربية 2019-2020

المسجلة بالتعليم العمومي، كما سُجل انخراط واسع لمؤسسات التعليم الخصوصي في هذه العملية (أكثر من 93% من المؤسسات التعليمية الخصوصية على المستوى الوطني).

وتعزى هذه التفاوتات إلى عدة أسباب ترتبط ببعض الخصائص التي تميز التعليم الخصوصي، من أهمها التوفر على المعدات والوسائل الرقمية التي تتيح له اعتماد نمط التعليم عن بعد بشكل أوسع مقارنة بالتعليم العمومي.

← الحاجة لتعزيز العرض المقدم للتلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة

اتسم العرض التربوي المقدم للتلميذ ذوي الاحتياجات الخاصة، خلال فترة الحجر الصحي، بالمحدودية، إذ لم يتجاوز عدد الدروس المصورة لهذه الفئة خمسة دروس فقط بالنسبة للأكاديمية الجهوية الرباط سلا القنيطرة على سبيل المثال، بالإضافة لعدد قليل من الكبسولات المتفرقة التي تم تسجيلها في بعض المديريات الإقليمية وكذا بعض الموارد الأخرى الموجهة لهذه الفئة. وعلاوة على ذلك، سجل غياب للإحصائيات المتعلقة بمدى متابعة الدروس عن بعد بالنسبة لهذه الفئة من المتدربين.

2. جودة التعليم عن بعد: مجهودات كثيرة تنتظر القطاع

ساهم التعليم عن بعد في ضمان الاستمرارية البيداغوجية، إلا أن هذه العملية صاحبها بعض النقائص والمخاطر التي حدت من تحقيق الأهداف المسطرة لها، والمتمثلة أساسا في تقليص الزمن الدراسي وعدم إتمام المقررات، بالإضافة إلى النقص الملاحظ على مستوى تكوين الأساتذة فيما يخص تكنولوجيا المعلومات والاتصال.

← تأثير الإعلان عن إلغاء الامتحانات

تم، بتاريخ 12 ماي 2020، الإعلان عن قرار إلغاء الامتحانات والتصريح بالانتقال التلقائي إلى الصف الموالي بالاعتماد على نقط المراقبة المستمرة والفروض الحضورية التي أجريت قبل هذا التاريخ.

وقد أثر هذا الإعلان المبكر على سيرورة العملية التعليمية، من خلال عدم استمرار الكثير من المتعلمين والمتعلمات في متابعة الدراسة عن بعد، وأدى، بالتالي، إلى نهاية السنة الدراسية بالنسبة لعدد من التلاميذ. فحسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط حول كوفيد-19 الصادر في فبراير 2021، صرح 66% من تلاميذ السلك الابتدائي و70% من تلاميذ الإعدادي بأنهم قلصوا من زمنهم المدرسي عقب الإعلان عن إلغاء الامتحانات.

← تقليص الزمن الدراسي وتأثيره على التعلّمات الجديدة في المستويات الموالية

نتج عن تقليص الزمن الدراسي بسبب تطبيق نمط التعليم عن بعد عدم إتمام المقررات أو البرامج البيداغوجية، سواء في فترة التعليم عن بعد خلال السنة الدراسية 2019-2020 أو في الفترة الدراسية الموالية 2020-2021.

فخلال فترة الحجر الصحي، وحسب إحصائيات البحث حول كوفيد-19 الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط، صرح 68,3% من التلاميذ بأن المقرر البيداغوجي السنوي لم يتم استيفائه في إطار التعليم عن بعد. وقد سجلت، في هذا الإطار، نسب متقاربة بين الواسطين الحضري والقروي، من جهة، وعلى مستوى التعليم العمومي والخصوصي، من جهة أخرى. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤثر سلبا على جودة التعلّمات المكتسبة، ذلك أن عدم استيفاء جميع مكونات المقرر البيداغوجي لمستوى دراسي معين قد يؤثر على المسار التعليمي للتلميذ خلال المستويات الدراسية الموالية.

← الحاجة إلى تكوين الأساتذة على أساسيات التعليم عن بعد

من بين أهم الإكراهات التي عرقتها عملية التعليم عن بعد تلك المرتبطة بعدم تمكن فئة من الأساتذة من أساسيات تكنولوجيا الإعلام والاتصالات وعدم تعميم التكوينات في هذا المجال.

فحسب مخرجات التقرير المتعلق بتقييم عملية "التعليم عن بعد: المقومات والواقع والآفاق" الذي أنجزته المفتشية العامة للتربية والتكوين - الشؤون التربوية، فإن نسبة الأساتذة المستفيدين من تكوين في تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أساتذة العينة الذين شملتهم الدراسة لم تتعد 45%، وهو المعطى ذاته الذي أكدته الإحصائيات المستقاة من الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والمتعلقة بنسب الأساتذة الذين سبق لهم الاستفادة من تكوين في تكنولوجيا الاعلام والاتصال.

وفي هذا الإطار، أفادت الوزارة بوجه خاص أنه قد تم إعداد ستة (6) مساقات للتكوين عن بعد تهدف إلى تمكين الأساتذة من التحكم في استعمالات أدوات التعليم عن بعد.

3. التدابير المتخذة للحد من آثار الجائحة على مستويات التلاميذ: إجراءات عادية لتدارك وضع غير عاد

سعيًا إلى تجاوز بعض النقائص التي صاحبت اعتماد نمط التعليم عن بعد خلال الموسم 2019-2020 والمتعلقة، على الخصوص، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، باعتماد منهاج تقليدي في التدريس عن بعد قائم على التلقين والإلقاء وبدعم استفادة فئة من المتدربين من هذا النمط أو عدم التأقلم معه، بادرت الوزارة الوصية قبيل بداية السنة الدراسية الموالية (2020-2021) إلى إصدار مذكرات وزارية وضحت كيفية تطبيق التقويم التشخيصي، أي تقويم مستويات التلاميذ وكيفية تقديم الدعم لهم. وتثير هذه العملية مجموعة من الملاحظات، من أهمها ما يلي.

← الزمن المخصص للتقويم غير كاف

حسب المذكرة الوزارية رقم 20/39 بتاريخ 28 غشت 2020 بشأن تنظيم الموسم الدراسي 2020-2021، فقد تم تخصيص الفترة الممتدة من 07 شتنبر إلى 03 أكتوبر 2020 للقيام بعملية التقويم التشخيصي والتثبيت والمراجعة. غير أن هذه العملية تزامنت مع تبني نمط التدريس بالتناوب القائم على تقسيم التلاميذ إلى فوجين، أحدهما يستفيد من حصص الدروس حضوريا بينما يستفيد الفوج الثاني من الحصص بالمنزل في إطار ما سمي بالتعليم الذاتي. وهكذا، وعلى المستوى العملي، وبالنظر إلى اعتماد مبدأ التناوب، أصبحت الفترة المخصصة لعملية التقويم التشخيصي التي تتم حضوريا، محصورة في أسبوعين فقط عوض أربعة أسابيع المعلنة. وفي الحصيلة، فإن فترة الأسبوعين لا تكفي للقيام بعملية التقويم ثم تقويم التلاميذ بناء على هذا التقويم، ليتم بعد ذلك تقديم حصص الدعم التصحيحية المناسبة للجوانب التي تحتاج إلى ذلك.

← الحاجة إلى اعتماد حلول إبداعية مقابل استعمال زمن مكثف ومنهاج ثابت

تتسم المنظومة الدراسية، على الخصوص، باستعمال للزمن ذي وعاء كبير (مثلا، يقوم أساتذة السلك الابتدائي بتدريس 30 ساعة أسبوعيا) وبيروا ح دراسية ومنهاج مكثف. ورغم الطابع الاستثنائي لنمط "التعليم عن بعد" والذي لم يسبق للمنظومة التربوية أن اعتمدته، فلم يتم إدخال أي تعديلات مهمة على منهاج التدريس ولم يتم إقرار مرونة كافية بخصوص الحيز الزمني للتدريس وللمقرر الدراسي المعتمد في الظروف العادية (كتقليص الدروس أو إعطاء الأولوية لدروس أو مواد بعينها...)، بل تم الاحتفاظ به كاملا دون أي تغيير. وقد كان لهذا الأمر الأثر المباشر على مستوى التحصيل، إذ أن الدروس التي كانت تدرس للتلاميذ حضوريا هي نفسها التي تم تقديمها للتلاميذ خلال فترة "التعليم عن بعد" شكلا ومضمونا، وهو ما نهبت إليه المفتشية العامة للشؤون البيداغوجية. وإذا كان التقليص قد طال الحصص التي تم بثها، فإن ذلك جاء فقط استجابة لضرورة تقنية مرتبطة بالمساحة الزمنية المسموح بها لبث الدروس وليس استجابة لهدف بيداغوجي.

← التأطير والإشراف: الحاجة إلى تعزيز هيئة التفيتش من أجل تتبع دقيق لعمليات الدعم

عرفت هيئة التفيتش تراجعا ملحوظا على مستوى موارد البشرية. فبعد أن كان عدد المفتشين سنة 2009 يصل إلى 2.620 (بالسلك الابتدائي و1.530 بالسلك الثانوي) تراجع سنة 2021 إلى 1.858 مفتشا (905 بالسلك الابتدائي و935 بالسلك الثانوي)، أي بنسبة انخفاض بلغت حوالي 30% مقارنة بسنة 2009.

وبالنظر للإكراهات التي واجهت اعتماد نمط "التعليم عن بعد"، وفي ظل تراجع عدد المفتشين وعدم القدرة على التغطية الشاملة لكل المناطق التربوية التابعة لهم بالتأطير والإشراف، لا يمكن التأكد من انخراط جميع الأساتذة، وبشكل علمي وسليم وبالفعالية المرجوة، في عملية "التعليم عن بعد".

← **التتبع والتقييم: ضرورة تجويد التقارير المرفوعة**

في إطار تتبع عملية التعليم عن بعد، يتم إعداد تقارير تكتفي بعرض إحصائيات حول عدد التلاميذ المتعثرين الذين استفادوا من حصص الدعم وعددها، والتي توجه من الأساتذة إلى مديري المؤسسات التعليمية فالمديريات الإقليمية ثم الأكاديميات الجهوية المعنية، دون أن ترقى هذه التقارير لأن تكون أداة فعالة من أجل إعطاء تقييم دقيق ومضبوط حول هذه العملية، ولا سيما تقديم صورة دقيقة لمستوى المتمدرسين على إثر اعتماد هذا النمط من التعليم.

وفي السياق ذاته، فقد رصدت بعض التباينات على مستوى التعامل مع الإحصائيات المجمعة، ذلك أن بعض المديريات الإقليمية لم تقم بتجميع هذه المعلومات كما أن بعض التقارير تبقى لدى الأستاذ في انتظار زيارة المفتش التربوي دون توجيهها لمدير المؤسسة التعليمية. والحال هاته، فإن هذه الوضعية لا تساعد، سواء على المستوى الجهوي أو المركزي، من اتخاذ التدابير التصحيحية أو إجراءات الدعم الملائمة.

وقد أشارت الوزارة إلى إعداد تقرير حول تقييم تجربة التعليم عن بعد، وكذا إنجاز استقراء للرأي حول تقييم نمط الدراسة عن بعد.

← **استثمار نتائج التقييم: ضرورة اعتماد خطة للدعم**

في ظل غياب خطة وطنية للدعم كفيلة بتدارك جوانب الخصاص لدى المتمدرسين جراء انتشار جائحة كوفيد 19 واعتماد نمط "التعليم عن بعد" وما صاحب ذلك من إكراهات سبق ذكرها، اقتصر التدخل التصحيحي على الإطار الذي وضعته المذكرة الوزارية رقم 39/20 والتي حددت فترة أربعة أسابيع لتقديم حصص الدعم، ليتم على إثرها توجيه تقارير إلى المديريات الإقليمية والأكاديميات الجهوية. والحال هاته، فإن عملية تقديم الدعم التي تلت اعتماد نمط "التعليم عن بعد" لم تختلف عن سابقتها المعتمدة خلال الظروف العادية، أي أنها لم تراعى، وعلى النحو المطلوب، الظرفية الاستثنائية التي فرضتها الأزمة الصحية والتي انعكست على المنظومة التربوية، ولم تأخذ أيضا بعين الاعتبار توصيات المنظمات المختصة¹⁶ في هذا الإطار. وعلاوة على ذلك، لم يتم تقييم آثار عملية الدعم على المتمدرسين الذين استفادوا منها، وهو الأمر الذي لم يمكن المصالح المركزية للقطاع الوصي من التوفر على صورة واضحة عن مستويات التلاميذ وعن الجوانب التي تحتاج إلى دعم إضافي، وبالتالي لم يتح تقييم فعالية هذا الإجراء ووجاهة اعتماده.

رابعا. تدبير التعليم عن بعد

لقد استعان القطاع الوصي بمجموعة من الآليات والموارد لتدبير مرحلة التعليم عن بعد، غير أن تدبيرها يثير الملاحظات التالية.

1. الحكامة: مجهودات كبيرة تحتاج إلى النجاعة

بذل القطاع الوصي مجهودات كبيرة في مواجهة الجائحة، وخاصة على مستوى التدابير الاحترازية والتربوية وتعبئة الموارد البشرية والتواصل. غير أن هذه المجهودات رافقتها بعض النقائص التي حدثت من نجاعتها وفعاليتها.

← **تعدد البلاغات والمذكرات الوزارية في ظل غياب مخطط استمرارية المرفق**

لم يكن القطاع الوصي يتوفر على أي مخطط للاستمرارية البيداغوجية أو إطار قانوني يوطر تنظيم وتطبيق نمط "التعليم عن بعد". وفي ظل هذا الغياب، اضطرت السلطات الوصية إلى إصدار العديد من البلاغات والمذكرات، بعضها في اليوم الواحد، وذلك لتوضيح كفاءات تنزيل هذا النمط ومحاولة

¹⁶ تقارير الأمم المتحدة واليونسكو.

تيسير تقديم الدروس من خلاله لكافة المتدربين، وهو الأمر -أي تعدد البلاغات- الذي من شأنه أن يؤدي إلى عدم القدرة على التتبع السليم والدقيق لمضامين هذه البلاغات ولإجراءات والتدابير الواردة فيها.

◀ التوصل: نجاح نسبي

تمت أغلب عمليات تواصل مسؤولي القطاع الوصي مع مديري المؤسسات التعليمية بواسطة الهاتف و"الواتساب"، وهو ما ساهم في نجاح العملية وأضفى عليها طابع السرعة في تبليغ التوجيهات الوزارية بشأن تطبيق خطة "التعليم عن بعد" والتفاعل معها بشكل فعال.

وعلى المنوال نفسه، سارت عمليات التواصل بين المديرين والأساتذة من خلال اللجوء إلى وسائل التواصل الاجتماعي، وبشكل خاص "الواتساب" و"الفيس بوك"، وذلك بحسب مستوى تمكن المديرين من استعمال هذه الوسائل. ورغم الجهود التي بذلت في هذا الإطار، فإن المعطيات المستقاة من بعض المصادر، مثل المقابلات مع الأساتذة والمفتشين وتقارير هيئات أخرى، تؤكد أن عملية التواصل لم تشمل جميع الأساتذة لأسباب عديدة، منها عدم توفر بعضهم على الوسائل الضرورية لذلك، خاصة الهواتف الذكية والانترنت، أو عدم تمكنهم منها.

◀ التأطير والمراقبة: معوقات صعبة التجاوز

لجأ المفتشون التربويون المكلفون بالمراقبة والتأطير، بحكم ظروف الجائحة، إلى مختلف وسائل التواصل الاجتماعي المتاحة لإنجاز مهامهم، وقد عرفت هذه العملية العديد من المعوقات التي حالت دون بلوغ الأهداف المرجوة. فبالإضافة إلى عدم انخراط بعض الأساتذة، واجهت عملية التأطير والمراقبة عائقين مهمين:

- تراجع أعداد هيئة المفتشين كما سبقت الإشارة إلى ذلك؛

- عدم انخراط مجموعة من الأساتذة في عمليات التأطير المنجزة من طرف المفتشين.

◀ تتبع العملية: الحاجة إلى تعزيز موثوقيتها

طلب من الأساتذة ملء استمارات عن مجمل نشاطهم التربوي خلال فترة "اعتماد التعليم عن بعد"، وتتضمن على الخصوص نوعية المادة وأعداد التلاميذ الذين يتابعون الدرس. غير أن هذه العملية عرفت صعوبات عديدة، منها: ضعف موثوقية المعلومات المدلى بها وعدم انتظام العملية وعدم رفع هذه المعلومات إلى المصالح المركزية.

2. تدبير الموارد إبان الجائحة: انخراط تلقائي وتدابير غير مكلفة

بذلت الأطر الإدارية والتقنية والتربوية التابعة للقطاع الوصي مجهودات كبيرة خلال مرحلة تفشي الجائحة، لا سيما من حيث الإجراءات الاحترازية التي تم اعتمادها. كما اضطلع مديرو المؤسسات التعليمية بدور محوري وهام في سبيل إنجاح تنزيل النمط الجديد للتعليم.

◀ تقليص المخصصات المالية للقطاع

على غرار دول المعمور، كان لجائحة كوفيد 19 آثار سلبية على ميزانية الدولة، خاصة وأن جل الأنشطة الاقتصادية تم تجميدها للحد من انتشار الفيروس، مما كان له انعكاس مباشر على مداخيل الدولة التي لم تبلغ مستوى التوقعات المعتمدة عند إعداد قانون المالية لسنة 2020. ولمواجهة هذه التداعيات، تمت المصادقة على قانون المالية المعدل رقم 35.20 والذي استهدف خاصة إنعاش الاقتصاد الوطني والحفاظ على مناصب الشغل. وتبعاً لذلك، عرفت الاعتمادات المخصصة للقطاع الوصي تقليصاً بما يزيد عن أربعة (4) مليارات درهم، منها 1,4 مليار درهم من اعتمادات الاستثمار وما يعادل ثلاثة (3) مليارات درهم من اعتمادات الاستغلال، موزعة بين فصل الاعتمادات الخاصة بالموظفين وأجور أطر الأكاديمية (1,9 مليار درهم) والاعتمادات المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة (1,1 مليار درهم).

وقد كان من تبعات هذا التقليل، أن تم اللجوء إلى تدابير خاصة لتغطية بعض النفقات الطارئة بفعل الجائحة، من ضمنها:

- القيام بتحويلات إلى بنود ميزانية مناسبة لطبيعة هذه النفقات؛
- تحمل بعض من هذه النفقات من طرف فعاليات وشركاء من المجتمع المدني، مثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وجمعيات آباء وأولياء التلاميذ، وجمعية مدرسة النجاح وجمعية التنمية والتعاون المدرسي...

وقد أكدت وزارة الاقتصاد والمالية، في هذا الصدد، عدم توفر الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ضمن ميزانياتها على اعتمادات خاصة بتدبير النفقات الطارئة بفعل الجائحة وكذلك عملية التعليم عن بعد.

← النفقات المرتبطة بالتعليم عن بعد: نفقات محدودة في غياب بنود خاصة بها

لا تتضمن ميزانية القطاع الوصي بنودا مخصصة للتعليم عن بعد. وبالتالي، فإن المبالغ التي تم صرفها من أجل تغطية النفقات المتعلقة بالتعليم عن بعد، لم يتم تسجيلها في بنود خاصة بها وبشكل يسمح بتمييزها عن باقي المبالغ التي تم صرفها على مستوى البنود الأخرى التي تم اللجوء إليها لتغطيتها. كما أن هذه النفقات يتم تسجيلها وتتبعها على المستوى المحلي (أكاديميات ومديريات) فقط، في غياب أي تجميع لها على المستوى المركزي.

بناء على كل ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة بما يلي:

- العمل على إدماج أكبر لنمط "التعليم عن بعد" في المنظومة التعليمية الوطنية، تفعيلاً للمقتضيات القانونية وتوجيهات الرؤية الاستراتيجية وكذا النموذج التنموي الجديد؛
- العمل على التحديد الدقيق لشروط ودواعي اللجوء لنمط التعليم عن بعد في الأوقات العادية، خارج الظروف المرتبطة بالأزمات، وخاصة في العالم القروي (انقطاع الطرق المؤدية إلى المدارس في فصل الشتاء...)
- الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية التي أحال عليها المرسوم رقم 2.20.474 المتعلق بالتعليم عن بعد، خاصة وأن مسار الجائحة لم يتضح بعد؛
- وضع خطة واضحة ومدروسة تسمح بتكييف آليات التعليم عن بعد حسب الوضعية الخاصة لكل فئة من المستفيدين في ضوء الدروس المستفادة من التجربة المعتمدة خلال فترة الحجر الصحي؛
- تتبع وتقييم نتائج كل المبادرات التي قام بها القطاع الوصي بغرض تنفيذ خطة الاستمرارية البيداغوجية، وذلك من أجل تقييم سليم لمدى وجاهة وفعالية الإجراءات المتخذة لتكريسها ودعمها في حالة النجاح أو لتصحيحها واستبدالها في حالة التعثر؛
- تعميم التكوينات في مجال تكنولوجيا الإعلام والاتصال على جميع الأساتذة؛
- إعداد خطة فعالة لتدارك النقص التعليمي الناتج عن الجائحة في أفق الدخول المدرسي 2022-2023؛
- تمكين المتدربين في العالم القروي والأحياء الحضرية الهامشية من تمييز إيجابي في هذه العملية، على اعتبار أنهم الأقل استفادة من "التعليم عن بعد"؛
- وضع مخطط للاستمرارية البيداغوجية يكون جاهزا لمواجهة كل الأزمات المحتملة مستقبلا (أجهزة الحكامة، الموارد البشرية، الموارد المالية، خطة التواصل، نظام المراقبة...).

وتفاعلا مع هذه التوصيات، أبرزت وزارة الاقتصاد والمالية أن مشروع خارطة الطريق لتنزيل إصلاح منظومة التربية والتكوين يستجيب لأهم توصيات المجلس الأعلى للحسابات حيث يركز على مجموعة من الالتزامات، منها تجديد المقاربات البيداغوجية، وتعزيز الوسائل الرقمية، بالإضافة إلى دعم التكوين الأساس والمستمر، على أن يتم رصد اعتمادات مالية مهمة لهذا الغرض من أجل تمكين الوزارة الوصية من الوفاء بالتزاماتها المسطرة في إطار خارطة الطريق سالف الذكر.

التعليم العالي عن بعد: الحاجة إلى اعتماد إطار قانوني مناسب يحدد آليات حكامته وتنظيمه

فرض الطابع الاستعجالي للوضعية الوبائية الناجمة عن تفشي جائحة "كوفيد-19"، اتخذ العديد من الإجراءات من طرف الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والجامعات من أجل ضمان استمرارية التعليم. وهكذا، تم اعتماد قرار بتبني التعليم العالي عن بعد منذ 16 مارس 2020.

وبالرغم من الجهود التي قامت بها الوزارة لتطبيق هذا النمط والحفاظ على استمرارية المرفق العام، فقد رافقت تنفيذه مجموعة من الصعوبات والإكراهات (قانونية وبشرية ومادية...)، كان لها الأثر المباشر على النتائج التي تم تحقيقها والتي كانت متباينة على مستويات عدة، كنسبة الطلبة الذين تمكنوا من تتبع الدروس والأعمال التوجيهية والتطبيقية ونسبة الأساتذة الذين استفادوا من التكوين في مجال التعليم عن بعد.

أولا. نمط "التعليم العالي عن بعد" قبل جائحة "كوفيد 19"

شملت مراقبة الإجراءات والأعمال المتعلقة بالتعليم العالي عن بعد، خلال فترة ما قبل جائحة "كوفيد-19"، الجوانب القانونية والاستراتيجية والتنظيمية والعملية.

◀ إصدار متأخر للإطار القانوني المنظم لنمط التعليم العالي عن بعد

عرفت النصوص القانونية المنظمة لنمط التعليم العالي عن بعد تأخرا في إصدارها. إذ أن القرارات الوزارية بالمصادقة على دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية، لم تتضمن مقتضيات تخص التعليم العالي عن بعد إلا خلال سنة 2014، وذلك بشكل محدود. أما بخصوص القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بنظام التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، والذي تضمن بعض المقتضيات المتعلقة بالتعليم العالي عن بعد، فلم يدخل حيز التنفيذ إلا خلال شهر غشت 2019، أي بضعة أشهر فقط قبيل الأزمة الصحية، في حين أن المرسوم رقم 2.20.474 المتعلق بالتعليم العالي عن بعد، وهو نص تطبيقي لهذا القانون الإطار، لم يصدر إلا في شتنبر 2021.

وبالتالي، فلم يكن التعليم العالي عن بعد يستند، قبل الجائحة، على أساس قانوني على الرغم من أن الميثاق الوطني للتربية والتكوين فتح إمكانية استخدام التقنيات الجديدة للمعلومات والاتصال في التعليم العالي منذ سنة 1999.

◀ إطار قانوني محدود النطاق

في الوقت الذي أصبحت بعض المسالك تدرس كليا عن بعد، بل وأصبحت الجامعات الافتراضية أمرا واقعا على المستوى الدولي، ما زال الإطار القانوني الحالي ببلادنا لا يسمح بتدريس وحدة دراسية كليا عن بعد، حيث لا يمكن تدريس سوى جزء منها عن بعد. ذلك أن دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية، الصادرة سنة 2014، نصت على إمكانية التدريس عن بعد لجزء من الوحدة فقط، مما يحول دون إمكانية توفير وحدات تدرس كليا عن بعد.

وقد أشارت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار إلى أن توجهها يروم تنويع طرق وأنماط التدريس وضمان تطوير التعليم عن بعد تدريجيا، وأن اعتماد تدريس المسالك كليا عن بعد هو خطوة مستقبلية سيتم اتخاذها على إثر تطبيق ونجاح النمط الهجين (التدريس حضوريا / عن بعد). كما أكدت أن الإصلاح البيداغوجي الجديد سيخص مراجعة دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لجميع الشهادات الوطنية بهدف إدراج إمكانية تدريس المسالك 100% عن بعد.

◀ ضرورة وضع استراتيجية واضحة لتنفيذ خطط عمل تطوير التعليم عن بعد

شكل تطوير التكنولوجيا الرقمية في التعليم العالي جزءا من مشاريع خطتي العمل الأخيرتين "2013 - 2016" و"2017 - 2021" لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وذلك بهدف تحسين عرض التعليم العالي.

إلا أن تنزيل الإجراءات المتعلقة بخطط العمل سألفة الذكر، لم يكن فعالاً بسبب غياب استراتيجية محددة الأهداف ومؤشرات قياس أثر النتائج المحققة. وفي الواقع، شرعت الوزارة في تنفيذ هذه الخطط من خلال إجراءات متفرقة ظل أثرها محدوداً، في ظل غياب رؤية واضحة بخصوص كيفية تنفيذ الإجراءات المضمنة بهذه المخططات.

← الحاجة إلى إحداث وحدة لقيادة التعليم العالي عن بعد على مستوى الوزارة

لا تتوفر الوزارة على وحدة لقيادة التعليم العالي عن بعد، إذ لم يكن تدبير الخطط والمشاريع المتعلقة بهذا النمط من التعليم، قبل جائحة "كوفيد-19"، تابعا لأحد الهياكل التنظيمية على المستوى المركزي، مما جعل مسألة التنسيق واستغلال التقارير المتعلقة بتتبع الأعمال المنجزة، في هذا الإطار، أمراً صعباً.

بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الوضع لم يمكن من ترصيد المكتسبات المحققة في هذا المجال. وقد زاد من حدة مخاطر توقف الخطط والمشاريع المتعلقة بهذا النمط من التعليم، غياب الاستمرارية بالتغيير المتكرر للمسؤولين المكلفين بها، كما هو الحال بالنسبة لمشروع NET-U و E-SUP.

ثانياً. تدبير التعليم العالي عن بعد أثناء جائحة "كوفيد-19"

اتخذت الوزارة والجامعات عدة إجراءات من أجل ضمان استمرارية التعليم وتأقلم المؤسسات الجامعية مع هذا الوضع. وقد همت هذه الإجراءات الأساتذة والطلبة على حد سواء. وتروم هذه الإجراءات تحسين البنية التحتية والتجهيزات الخاصة بالتعليم العالي عن بعد، فضلاً عن مواكبة الأساتذة، من خلال تنظيم دورات تدريبية وتقديم المساعدة التقنية لإنجاز ونشر الموارد الرقمية.

← مواجهة الأساتذة لبعض الصعوبات بخصوص بيداغوجية التعليم عن بعد

يتطلب التعليم عن بعد بيداغوجية خاصة من أجل تقديم دروس تضمن الحد الأدنى من التفاعل بين الطلاب والأساتذة. إلا أن الاعتماد المفاجئ لنمط التعليم العالي عن بعد، اضطر الأساتذة إلى الإسراع في تكيف مناهجهم البيداغوجية من أجل ضمان استمرارية الدروس، مما أسفر عن مواجهة الأساتذة لصعوبات في المسيرة والتأقلم السريع مع هذا النمط من التعليم. وفي هذا الإطار، عبر 71% من الأساتذة الذين أجابوا عن الاستبيان¹⁷، عن وجود صعوبات فيما يتعلق ببيداغوجية التعليم عن بعد، في حين أشار 20% إلى أنهم لم يشعروا بأي تغيير، وصرح 9% فقط على أن هذا التدريس لم يطرح أي مشكل.

← معدل التغطية بخصوص تكوين الأساتذة والخبراء في ميدان التعليم العالي عن بعد بحاجة للتعزيز

تم تسجيل نسب ضعيفة فيما يخص تكوين الأساتذة والمكونين في مجال التعليم عن بعد، وذلك برسم الموسم الجامعي 2020-2021، حيث لم تتعد نسبة الأساتذة المستفيدين 46% ونسبة الخبراء (الأساتذة والمهندسين المكونين) 2,53%.

كما سجلت تفاوتات بين الجامعات من حيث معدل تكوين الأساتذة في مجال التعليم العالي عن بعد. فإذا كان هذا المعدل، لم يتجاوز 23% على مستوى جامعة السلطان مولاي سليمان بيني ملال، و28% على مستوى جامعة محمد الأول بوجدة، فقد بلغ 67% على مستوى جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

← ضرورة دعم التأطير التقني لفائدة الأساتذة

لم تتجاوز تغطية تكوين الأطر الإدارية والتقنية المؤهلة لتقديم التأطير الفني والتقني للأساتذة والطلبة، في مجال التعليم العالي عن بعد، برسم الموسم الجامعي 2020-2021، معدل 16% في المتوسط على صعيد الجامعات الاثنتي عشر، حيث أن الحاجيات المعبر عنها من طرف الجامعات فيما يتعلق

¹⁷ تم الاعتماد على استبيانين من أجل تجميع معلومات حول التعليم العالي عن بعد. الاستبيان الأول وجه إلى الأساتذة (تم الحصول على 1.505 جواب) والثاني إلى الطلبة (تم الحصول على 30.560 جواب).

بالأطر الواجب تكوينها في مجال التعليم عن بعد تقدر بما مجموعه 851 إطارا، وهو ما يمثل ثلاثة أضعاف الأطر التي تم تكوينها برسم هذه السنة الجامعية والذي لم يتجاوز 253 موظفا.

علاوة على ذلك، يخفي هذا المستوى المحدود من التغطية تفاوتات بين الجامعات. فإذا كانت هذه النسبة وصلت إلى 49,3% على مستوى جامعة مولاي إسماعيل بمكناس، فإنها لم تتجاوز 9,8% على مستوى جامعة الحسن الأول بسطات.

← ضرورة توفير شبكة الأنترنت للطلبة وبالجودة المطلوبة

يعتبر غياب الربط بشبكة الأنترنت وسوء جودة الربط من أهم العقبات التي حالت دون تتبع الطلبة للدروس عن بعد. فمن بين الطلبة الذين أجابوا عن الاستبيان¹⁸، أشار 52% منهم إلى عدم توفرهم على ربط ثابت بشبكة الأنترنت، بينما صرح 14% منهم بعدم توفرهم على أي ربط بالإنترنت و38% أكدوا أنهم توفروا على ربط متقطع. وتزداد صعوبات الربط بالإنترنت حدة بالنسبة للطلبة الذين تابعوا دروسهم من المناطق القروية والذين يمثلون 24% من مجموع الطلبة الذين أجابوا عن الاستبيان.

وفي هذا الصدد أكدت الوزارة أنها أطلقت مشروع (Campus connecté) الذي يهدف إلى توفير بنية تحتية للربط بشبكة Wi-Fi في جميع المؤسسات والإقامات الجامعية العمومية مع توسيع شبكة الربط بالأنترنت العالي الصبيب عبر مروان 5. كما أشارت إلى أنها بصدد بلورة المخطط الوطني لتسريع تحول منظومة التعليم العالي والبحث العلمي (PACTE ESRI 2030)، وأضافت أن التعليم العالي عن بعد يعد مشروعا استراتيجيا في هذا الإصلاح، وسيتم تطويره، من بين إجراءات أخرى، عبر تعزيز البنية التحتية اللازمة.

← عدم توفر الطلبة على المعدات المعلوماتية اللازمة لمتابعة الدروس عن بعد

بالرغم من اعتبار المعدات المعلوماتية وسيلة أساسية لمتابعة الدروس عن بعد، فقد صرح 51% من الطلبة الذين شملهم الاستبيان عن تلقيهم الدروس عبر الهاتف المحمول، في حين أكد 3% من الطلبة على عدم توفرهم على أية وسيلة للولوج إلى منصات التعليم عن بعد. فيما صرح 46% فقط من الطلبة، بأنهم يتوفرون على حاسوب أو لوحة إلكترونية.

← انخفاض نسبة الموارد الرقمية التفاعلية مقارنة بالموارد الرقمية غير التفاعلية

تم الوقوف، بناء على البيانات المقدمة من طرف الجامعات، على ارتفاع نسبة الموارد البيداغوجية غير التفاعلية المنتجة على شكل Word و Excel و PPT، مقارنة بالموارد التفاعلية عبر تقنية التناظر المرئي، خلال الفترة الممتدة من بداية الأسدس الثاني 2019-2020 حتى نهاية الأسدس الثاني 2020-2021.

فباستثناء جامعات محمد الخامس بالرباط، وسيدي محمد بن عبد الله بفاس وشعيب الدكالي بالجديدة، حيث بلغت نسبة الموارد التفاعلية التي تم إنتاجها على التوالي، 59% و 45% و 31% من مجموع الموارد الرقمية المنتجة، فقد سجلت الجامعات الأخرى نسبة منخفضة من الموارد التفاعلية مقابل ارتفاع نسبة الموارد التقليدية غير التفاعلية.

← معدلات إنجاز الأعمال التطبيقية والتوجيهية بحاجة للتعزيز

فيما يتعلق بالتخصصات العلمية التي تتطلب أعمالا تطبيقية أو توجيهية باستخدام أجهزة تكنولوجية، أو دراسة حالات عملية من أجل تطبيق المواد البيداغوجية التي تم تلقيها، فقد صرح 53% من الطلبة¹⁹ الذين أجابوا على الاستبيان والمسجلين بمسالك علمية، أنهم لم يستفيدوا من أية حصة عن بعد من حصص الأعمال التطبيقية إبان جائحة "كوفيد-19".

أما فيما يتعلق بالأعمال التوجيهية عن بعد، فمن بين 88% من الطلاب المعنيين بهذه الأعمال، والذين شملهم الاستبيان، أكد 36% أنهم لم يستفيدوا من أية حصة.

¹⁸ بلغ عدد الطلبة الذين أجابوا عن الاستبيان الموجه من طرف المجلس 30.625 طالبا.

¹⁹ بلغ عدد الطلاب الذين أجابوا على سؤال الاستبيان المتعلق بإنجاز الأعمال التطبيقية عن بعد خلال فترة الجائحة والذين ينتمون إلى مسالك علمية 10.204 طالب.

ثالثا. المشاريع المتعلقة بتطوير التعليم العالي عن بعد

← التأخير في إنجاز بعض الأعمال المتعلقة بمشاريع تطوير التعليم العالي عن بعد وعدم تخصيص الموارد المالية المبرمجة برسم سنتي 2021 و2022

أطلقت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي مشروعين يتعلقان بالتعليم العالي عن بعد، وذلك في إطار مشروع تعاقدى مع الجامعات برسم الفترة الممتدة من 2021 إلى 2023. ويهدف هذان المشروعان إلى تعميم استخدام تقنيات المعلومات في مجال التعليم العالي، وكذلك تعزيز منظومة المعلومات للتربية والتكوين والبحث العلمي. وقد تم تسجيل الملاحظات التالية بخصوص هذه المشاريع:

- التأخير في إنجاز بعض الأعمال الأساسية المبرمجة سنة 2021، وخاصة فيما يتعلق بإعداد دليل مرجعي وطني للتعليم العالي عن بعد، وتنفيذ مشروع المكتبة الرقمية؛
- عدم تخصيص الموارد المالية المبرمجة برسم سنتي 2021 و2022 لتنفيذ هذين المشروعين، إذ أن الوزارة المكلفة بالتعليم العالي خصصت لهما 10 ملايين درهم فقط في سنة 2021، مع الإشارة إلى أن هذا المبلغ لا يمثل سوى 3% من المبالغ المتعاقد بشأنها خلال هذه السنة. بالإضافة إلى ذلك، فإن الوزارة لم تخصص لهذين المشروعين أي اعتمادات في ميزانيتها لسنة 2022، مما من شأنه أن يعيق تحقيق الأهداف التعاقدية ويحد من تطوير هذا النوع من التعليم.

← الحاجة لتعزيز نمط التعليم عن بعد

لم تبلغ بعد التجربة المغربية في ميدان التعليم العالي عن بعد، مستوى بعض البلدان المماثلة مثل تونس والسنغال، في مجال الجامعات الافتراضية، حيث أن مشروع الحرم الجامعي الافتراضي المغربي (CVM) الذي تم إطلاقه سنة 2004، لم يعرف النجاح المنشود والاستمرارية اللازمة. ومنذ ذلك الحين، لم يتم إعادة إطلاق أية مشاريع مماثلة تهم مؤسسات افتراضية للتعليم العالي.

وفيما يخص المنصات الإلكترونية للمسابقات الجماعية مفتوحة المصادر (plateformes de MOOCs)، فإن التجربة في هذا المجال لم ترق أيضا إلى المستوى المطلوب. حيث لم يتم إنشاء الجامعة الرقمية المغربية إلا سنة 2016، ولم تعط انطلاقتها الفعلية سوى في سنة 2019. كما أن إنجازات هذه المنصة بقيت متواضعة، حيث أنها تحتوي على حوالي 30 درسا جماعيا مفتوح المصدر (MOOCs) عمليا و15 درسا آخر قيد التنفيذ وقد أصدرت المنصة 890 شهادة لفائدة 22201 مسجلا.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي والابتكار بما يلي:

- اعتماد إطار قانوني مناسب يمكن من وضع تعريف دقيق للتعليم العالي عن بعد وأهدافه (خاصة خلق مسالك تدرس كليا عن بعد) ويحدد إطاره التنظيمي والتدبيرى وحكامته وكذا آليات المراقبة والتتبع؛
- وضع استراتيجية وطنية للتعليم العالي عن بعد تحدد بدقة الأهداف والنتائج المتوخاة منه والموارد المخصصة (البشرية والمادية والمالية)، وآليات التنسيق ورصد خطط العمل، فضلا عن النتائج ومؤشرات الأداء؛
- العمل على ضمان تحديث المعدات الجامعية المخصصة للتعليم العالي عن بعد؛
- تعزيز إجراءات تكوين الأساتذة الباحثين في مجال التعليم العالي عن بعد؛
- العمل على تطوير ونشر برامج ملائمة تهدف إلى تعميم المعدات وتحسين نسبة ربط الطلبة بشبكة الأنترنت؛

- إنشاء وتطوير المساقات الجامعية مفتوحة المصادر (MOOCs) من طرف الجامعات، ولا سيما من خلال مضاعفة طلبات العروض الخاصة بمشاريع البحث العلمي وتعبئة التمويل اللازم.

وقد أكدت وزارة المالية في جوابها أن المخطط الوطني لتسريع التحول في نظام التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار يستجيب للتوصيات الرئيسية للمجلس الأعلى للحسابات، حيث يعتمد على العديد من الالتزامات في هذا الاتجاه منها ضمان التحول الرقمي لمنظومة التعليم العالي من خلال إنشاء منصات رقمية للتعلم عن بعد والرقمنة الشاملة للخدمات الإدارية بالجامعة. كما أشارت إلى رصد اعتمادات مالية مهمة لهذا الغرض من أجل تمكين الوزارة الوصية من الوفاء بالتزاماتها المسطرة في إطار تنزيل المخطط سالف الذكر.

التكوين المهني الفلاحي: آلية مهمة في حاجة إلى التطوير للاستجابة لحاجيات الفلاحة التقليدية والعصرية

اعتمد المغرب منظومة للتكوين المهني الفلاحي من أجل تلبية المتطلبات والاحتياجات النوعية والكمية لسوق الشغل ودمج اليد العاملة القروية والرفع من مستواها، بما يُحقق تنمية هذا القطاع وتطوير القدرة التنافسية للمقاولات الفلاحية ووحدات الإنتاج. وقد عرفت منظومة التكوين العديد من الإصلاحات التي تروم تطويرها لمواجهة التحديات الرئيسية التي تُعيق مواكبة تحولات القطاع الفلاحي.

وتتكون منظومة التكوين المهني الفلاحي من سبع (07) ثانويات فلاحية تُوفر تعليماً تقنياً وأربع وخمسين (54) مؤسسة للتكوين الفلاحي. وتُنشئ هذه المؤسسات التكوين في ثمانية عشر (18) مسلكاً لتكوين التقنيين المتخصصين وستة (06) مسالك لتكوين التقنيين واثنين عشر (12) مسلكاً لتكوين العمال المؤهلين، بالإضافة إلى التكوين بالترتيب في عشرين (20) حرفة. كما يُمكن التعليم التقني من منح شهادة البكالوريا في شعبة العلوم التجريبية مسلك العلوم الزراعية أو البكالوريا المهنية تخصص "تسيير الضيعة الفلاحية".

وكمعدل سنوي، خلال الفترة 2011-2020، مكَّنت هذه المنظومة من تكوين ما يُناهز 2.000 خريجا للتكوين المهني بالتناوب (تقني متخصص وتقني وعامل مؤهل) و3.300 خريجا للتكوين المهني بالترتيب و192 تلميذاً حاصلاً على شهادة البكالوريا.

وتقوم هذه المؤسسات بمهام التكوين الأساسي في المجالات المرتبطة بالقطاع الفلاحي، والتكوين المستمر للفلاحين ومهنيي القطاع، وإعداد الشباب خاصة بنات وأبناء الفلاحين للاندماج في الحياة المهنية الفلاحية. كما تُساهم هذه المؤسسات في أنشطة البحث والدراسات المتعلقة بمجالات التكوين التي تسهر عليها.

أولاً. الإطار الاستراتيجي والحكامة

1. الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين

← ضرورة إدماج جميع المتدخلين في الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين اقتصر تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين، التي تم اعتمادها انطلاقاً من سنة 2013، على التكوين والبحث الفلاحيين اللذين توفرهما المصالح التابعة للوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة، دون أن يشمل ما يُقدمه باقي المتدخلين العموميين والخواص في هذا المجال نتج عنه ضعف انخراطهم في تنفيذ هذه الاستراتيجية.

بهذا الخصوص، أكدت الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة، من خلال جوابها، أنها قامت باستشارة جميع الفاعلين المعنيين خلال إعداد الاستراتيجية.

وتجدر الإشارة إلى أن مجموعة من الفاعلين العموميين والخواص يُوفرون تكويناً في العديد من المسالك الفلاحية، خاصة في مجال الصناعة الغذائية، كما هو الشأن بالنسبة لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل الذي قَدَّم، خلال سنة 2021، 14 تكويناً أساسياً في الميدان الفلاحي. كما يُساهم النسيج الجمعي في هذه المهمة، وذلك من خلال إحداث "الدور الأسرية القروية" التي تهدف إلى مواكبة الشباب القروي من خلال تمكينهم من تكوين بالترتيب يُؤهلهم لولوج المجال المهني الفلاحي. هذا التنوع في العرض من حيث التكوين في الميدان الفلاحي يستدعي إشراك باقي المُتدخلين في جميع مراحل إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات المتعلقة بالتكوين، والحرص على ضمان الالتقائية والتكامل في هذا المجال.

◀ الحاجة إلى نموذج متعدد السنوات لتمويل الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين وتفعيل المخططات التوجيهية الجهوية

مكّنت الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين من تحديد توجهات استراتيجية ومشاريع وإجراءات للتنفيذ. كما تضمنت إجراءات لمواكبة تطوير منظومة التكوين المهني باستثمار أولي إجمالي (من أجل إنجاز عمليات رفع المستوى وتوسيع أو بناء مؤسسات جديدة) قدره 640 مليون درهم، وبالرفع من الميزانية السنوية الإجمالية، المخصصة لهاته المنظومة، من 220 إلى 510 مليون درهم في أفق سنة 2020. إلا أن هذه الاستراتيجية لم تقترح نموذجاً للتمويل متعدد السنوات ومستدام انطلاقاً من تحليل آليات التمويل الحالية للمنظومة.

علاوة على ذلك، توقّعت الاستراتيجية الشروع في تمويل المشاريع المقترحة عبر طلب التزام للحكومة والجهات الفاعلة الرئيسية لتعبئة الموارد البشرية والمالية الضرورية. وكان من المنتظر أن يُسفر هذا الالتزام عن إبرام عقد برنامج إطار يحدد غلاف الميزانية وبرنامج العمل اللازمين لتنفيذ الاستراتيجية. إلا أنه لم يتم إبرام هذا العقد-برنامج وكذا الاتفاقيات المتعلقة بتنفيذه. نتيجة لذلك، وفي غياب الالتزام بتمويل هذه الاستراتيجية، لم تسمح الاعتمادات المبرمجة لتنفيذها في ميزانية الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة من تحقيق المشاريع المهيكلة الرئيسية للاستراتيجية.

وبهدف تجاوز أثر غياب إبرام عقد-برنامج إطار يحدد غلاف الميزانية وبرنامج العمل اللازمين لتنفيذ الاستراتيجية، أوضحت الوزارة أنها قامت بعرض الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين على مختلف القطاعات الوزارية المعنية بالأمر (قطاع التربية الوطنية وقطاع التعليم العالي وقطاع التكوين المهني) ووزارة الاقتصاد والمالية من أجل تمويل مشاريع هاته الاستراتيجية. كما أشارت الوزارة أنها تُحضر مقترحات الميزانية في إطار البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وذلك طبقاً لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية، مع مراعاة توجهات هذه الاستراتيجية. لكن قيود الميزانية السنوية تؤثر على الموارد المخصصة لإنجازها.

كما سُجّل استغلال محدود للمخططات التوجيهية للتكوين المهني الفلاحي برسم الفتر (2016-2020) المُعدّة من طرف الوزارة من أجل التخطيط لعرض التكوين والبنى التحتية والموارد اللازمة من طرف المؤسسات، وذلك بالنظر لصعوبة تطبيق مضامينها. وقد تبين عدم علم مديري بعض المؤسسات بوجود هذه المخططات وبمحتواها، سواء بسبب ضعف في التواصل أو غياب الوثائق والتقارير المرتبطة بها على مستوى أرسيف المؤسسات.

وفضلاً عن ذلك، لم يتم إرساء الهياكل الجهوية لقيادة وتتبع تنفيذ هذه المخططات، والمتمثلة في لجنة القيادة ومجلس التوجيه. وبالتالي، سُجّل غياب تتبع تنفيذ هذه المخططات، مما ساهم كذلك في عدم تطبيقها فعلياً وعدم استغلالها كإلية للعمل سواء بالنسبة لمديرية التعليم والتكوين والبحث أو بالنسبة للمؤسسات نفسها.

◀ ضرورة إرساء نظام لتتبع وتقييم الاستراتيجية

لم يتم إحداث لجنة القيادة والتتبع كآليتين من أجل ضمان تتبع المشاريع والتحقق من إنجازها في إطار تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين. وبالتالي، فإن تتبع إنجاز مشاريع الاستراتيجية تمّ بشكل غير شمولي وغير مستمر، الأمر الذي لم يُمكن من تحديد معيقات التنفيذ من أجل اقتراح الحلول الناجعة في الوقت المناسب. علاوة على ذلك، لم يتم اعتماد نظام للتتبع والتقييم مخصص لتتبع تنفيذ الاستراتيجية، وهو ما حال دون الوقوف على مدى تقدم مشاريعها وتحديد الصعوبات التي تعترض تنفيذها، من أجل اقتراح الحلول المناسبة بالتشاور مع فاعلي وشركاء منظومة التكوين المهني الفلاحي.

وقد أكدت الوزارة في جوابها، أنه بالرغم من غياب لجان التتبع والقيادة، فهي تقوم بتتبع مراحل تقدم المشاريع التي تم إطلاقها. وأنه تم الحصول سنة 2019 على تثبيت حزمة برامج حاسوبية (ERP) من أجل تسيير وتتبع وتوجيه نظام التكوين المهني الفلاحي.

وفي هذا الصدد، يوضح المجلس أن هذا النظام المعلوماتي يُخصّص فقط لتسهيل وتتبع مختلف مراحل التكوين ولا يمكن من تتبع جميع المشاريع المتضمنة في الاستراتيجية.

← حصيلة تنفيذ الاستراتيجية تبقى في حاجة إلى تحسين

تم تنزيل توجيهات الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين على شكل خارطة طريق تشمل مجموعة من مخططات العمل. فإجمالاً، تم تحديد 32 مشروعاً و112 مخطط عمل. كما تم تصنيف كل مخطط عمل حسب الأولوية وتفصيله من حيث المسؤولية والإجراءات والمشاركين ومدة الإنجاز.

ومن خلال تحليل وضعية تنفيذ مشاريع الاستراتيجية، تبين عدم إنجاز تسعة (09) مشاريع من بين أربعة عشر (14) مشروعاً يخص التكوين المهني الفلاحي، في حين أن إنجاز خمسة (05) مشاريع المتبقية تم بصفة جزئية. كما أن الأهداف المسطرة بالنسبة لجميع المؤشرات لم يتم تحقيقها خلال سنة 2020. حيث بلغ عدد خريجي التكوين المهني بالتناوب 2.231 خريجاً والتكوين المهني بالتدرج 1.759 خريجاً، أي بنسبة تحقيق للأهداف تبلغ على التوالي 47% و14%، فيما بلغ عدد المكونين 262 مكوناً أي بنسبة 21% فقط. في حين بلغت الطاقة الاستيعابية لمؤسسات التكوين المهني 5.375 متدرباً أي بنسبة 61%. وتُعزى هذه النتائج إلى عدم اكتمال تنفيذ المشاريع المهيكلة المبرمجة في الاستراتيجية وعدم تنفيذ الملفات الاستراتيجية الكبرى (البرنامج الوطني للتكوين المهني الفلاحي للاستجابة لمتطلبات مخطط المغرب الأخضر، إلخ).

وفي هذا الصدد، أشارت الوزارة أنه بالرغم من النقص الحاصل في الموارد المالية، فإنها منخرطة بشكل فعلي في تنفيذ المشاريع المدرجة في الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين، لاسيما فيما يتعلق بتحسين حكمة منظومة التكوين المهني الفلاحي، أساساً عبر إحداث أقطاب متعددة المراكز، وتحسين البنية التحتية ورفع من الطاقة الاستيعابية لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي وتحديث التجهيزات والمعدات والضيعات البيداغوجية من أجل توفير تكوين تطبيقي جيد للمتدربين. وذكرت الوزارة أنه من بين الإكراهات التي حالت دون تحقيق الأهداف المسطرة، النقص في عدد المكونين وكذا عدم تجديد الاتفاقية المتعلقة بالتكوين بالتدرج لفائدة الشباب القروي بعد نشر القانون التنظيمي للمالية سنة 2015، بالإضافة إلى تفشي وباء كورونا سنتي 2019 و2020 الذي أثر بشكل كبير على تحقيق برنامج التكوين بالتدرج لفائدة الشباب القروي.

← ضرورة الحرص على تناسب الأهداف المسطرة في عقد برنامج التكوين المهني 2015-2021 مع القدرات التنفيذية للوزارة

حدد عقد البرنامج الخاص المبرم بين قطاع الفلاحة وقطاع التكوين المهني التزامات الطرفين والأهداف الكمية من حيث تطور أعداد المتدربين في التكوين المهني الأساسي وعدد المؤسسات المزمع إحداثها والحاجيات المتوقعة من الأطر التقنية والبيداغوجية ونفقات التكوين المهني الأساسي.

مع ذلك، تبين أن عقد البرنامج المذكور لم يتم اعتماده كخارطة طريق للتكوين المهني الأساسي بالنسبة للوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة، وكلوحه قيادة للتتبع بالنسبة للوزارة المكلفة بالتكوين المهني. وفي هذا الصدد، سُجّل غياب نظام لتتبع وتقييم هذا العقد-برنامج إضافة إلى عدم إحداث لجنة مشتركة لتتبع الإنجازات. ومن شأن اعتماد نظام للتتبع أن يُمكن من معرفة مدى تنفيذ المشاريع المبرمجة واتخاذ القرارات المناسبة من أجل تجاوز المُعوقات التي تواجه التنفيذ.

أوضحت الوزارة، في معرض جوابها، أن قطاع التكوين المهني التزم في إطار العقد-برنامج بالعمل على توفير الموارد والدعم اللازمين لمواكبة قطاعات التكوين من أجل تحقيق الأهداف المحددة. ومن بين الإجراءات الأولية التي قام بها هذا القطاع العمل على مراجعة القانون الإطار الخاص بالتكوين المهني الذي سيمكن من توسيع عرض التكوين ليشمل فئات أخرى من الساكنة (أقل من 15 سنة، وأكثر من 40 سنة، والاعتراف بالتعلم المكتسبة والتكوين التأهيلي، إلخ). وبلوغ الأهداف المحددة في العقد-برنامج. غير أن هذا القانون لم يصدر بعد. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم قطاع التكوين المهني بإنشاء لجان القيادة والتتبع.

من جهة أخرى، يُبرز تحليل تطور المؤشرات المعتمدة في العقد-برنامج أن الأهداف المحددة لم يتم بلوغها. إذ لم تتجاوز نسبة إنجاز الهدف المرتبط بعدد المتدربين في التكوين المهني الأساسي 43%. ونتيجة لذلك، لم تتعد نسبة إنجاز هدف تكوين 84.360 خريجاً 38%. أما فيما يتعلق بالالتزامات المرتبطة بإحداث مؤسسات جديدة، فقد تم إنشاء ثلاث (03) مؤسسات فقط من أصل عشرين (20) مؤسسة مبرمجة في أفق 2020-2021، أي بنسبة إنجاز بلغت 15%. كذلك، لم يتم توفير الاحتياجات

المبرمجة من حيث الأطر التقنية والبيداغوجية، حيث لم يتم توظيف سوى 31 إطاراً من أصل 519 متوقع وضعهم رهن إشارة منظومة التكوين المهني الفلاحي، أي بنسبة إنجاز لا تتجاوز 6%.

وتدُلُّ هذه الإنجازات على أن التوقعات المسطرة لم يتم تحديدها بالدقة اللازمة بالنظر إلى إمكانيات الوزارة. وبالتالي، فإن النتائج المتواضعة المحصل عليها ترجع أساساً إلى عدم تناسب أهداف عقد البرنامج والقدرات التنفيذية للوزارة، وكذا ضعف تعبئة الموارد المالية والبشرية بالنظر إلى مستوى الطموحات المحددة في عقد البرنامج.

بهذا الخصوص، أكدت الوزارة أن هناك عدة إكراهات حالت دون تحقيق الأهداف وهي:

- عدم تجديد اتفاقية التكوين المهني بعد نشر القانون التنظيمي رقم 130.13؛
- قيود الميزانية التي فرضتها الحكومة فيما يتعلق بترشيد النفقات المرتبطة بالدراسات والبناء والتي أدت إلى عدم إنشاء مؤسسات جديدة؛
- الظروف الخاصة بوباء كورونا والتي ساهمت بشكل كبير في تقليص عدد المتدربين خلال السنوات الدراسية 2019-2020 و2020-2021 وخاصة لكون مؤسسات التكوين المهني الفلاحي تعتمد على نظام الإيواء الداخلي.

من خلال ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة بما يلي:

- ضمان التموقع الاستراتيجي لمؤسسات التكوين التقني والمهني الفلاحي في إطار رؤية وطنية شمولية للتكوين المهني تأخذ بعين الاعتبار تقييم نتائج تنفيذ الاستراتيجيات السابقة؛
- إشراك جميع الفرقاء المعنيين في مراحل إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات التي تضعها الوزارة في ميدان التكوين الفلاحي، خاصة قطاع التكوين المهني والفدراليات البيمهنية، مع الحرص على الأخذ بعين الاعتبار القدرات التنفيذية للوزارة.

2. الحكامة

◀ ضرورة الانخراط الفعلي للمديريات الجهوية في مجال التكوين المهني الفلاحي

أسندت للمديريات الجهوية للفلاحة مهام قيادة وتنسيق وتتبع برامج التعليم التقني والتكوين المهني الفلاحي على المستوى الجهوي، غير أنه سُجِّل تفاوت في درجة انخراط مختلف المديريات الجهوية في هذه المهام. فعلى سبيل المثال، تقوم بعض المديريات الجهوية بالتتبع التربوي للمؤسسات المتواجدة في مجال نفوذها الترابي عن طريق طلب البيانات الأسبوعية المتعلقة بتتبع البرامج التربوية والجدول الزمنية، في حين أن مديريات جهوية أخرى لا تقوم بهذا النوع من التتبع وتقتصر فقط على التتبع المالي والإداري. وفي نفس السياق، تُشارك بعض المديريات الجهوية في التنسيق بين المؤسسات، من خلال تسهيل تبادل المكوّنين والوسائل اللوجيستكية، في حين أن هناك مديريات أخرى لا تقوم بهذا التنسيق. كما يتجلى الاختلاف في ممارسة المهام المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس التسيير والتنسيق التربوي لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي الذي يتم من طرف المدير الجهوي في بعض الجهات، بينما يتم من طرف مدير التعليم والتكوين والبحث على المستوى المركزي بالنسبة لجهات أخرى، وذلك في غياب نص قانوني يحدد تنظيم هذا الاختصاص.

كما أن المديريات الجهوية لا تستفيد من المنصة المعلوماتية المتعلقة بتسيير امتحان الولوج وتتبع الإنجازات التربوية لبرامج التكوين، والتي أحدثتها مديريةية التعليم والتكوين والبحث، وذلك بالرغم من تضمن اختصاصات المديريات الجهوية لمهام تتبّع منظومة التكوين على الصعيد الجهوي. وتكتفي المديريات الجهوية باللجوء مباشرة إلى مؤسسات التكوين من أجل موافاتها ببيانات تتبّع البرامج التربوية والجدول الزمنية المنجزة.

أشارت في جوابها أنه يتم العمل في انسجام تام مع كل مؤسسات الوزارة وعلى جميع المستويات: المركزية والجهوية والإقليمية، كما يتم احترام مبدأ التسلسل الإداري في تدبير المراسلات الإدارية الموجهة إلى

مؤسسات التكوين المهني الفلاحي، والذي يتم بشكل منهجي عبر الجهات التي يتم التشاور معها في كل ما يهم مؤسسات التكوين المهني الفلاحي.

إضافة إلى ذلك، تتولى مديرية التعليم والتكوين والبحث قيادة المنظومة على الصعيد الوطني من خلال تطوير وتحديث برامج التكوين، ووضع الخريطة المدرسية السنوية، وتحديد شروط الولوج إلى المؤسسات، وبرمجة تدريب المكوّنين (مركز للتأهيل الفلاحي / معهد تكوين تقنيي الفلاحة / معهد التقنيين المتخصصين في الفلاحة)، في ظل ضعف التنسيق مع المديريات الجهوية، التي لا تمارس بشكل فعلي مهمة القيادة، التي تدخل في صلب مهامها، رغم أن مديرية التعليم والتكوين والبحث تشارك في اللجان التقنية الجهوية التي تدرس كل الأنشطة المتعلقة بالتكوين المهني الفلاحي، كما أشارت الوزارة في معرض جوابها.

← ضرورة توضيح مهام وطريقة اشتغال الأقطاب الجهوية متعددة المراكز

قامت الوزارة باختيار مؤسسة في كل جهة كمؤسسة قطب وبتكليف مديرها كرئيس له. وأسندت الوزارة لهذه الأقطاب مهمة تجميع الموارد البشرية واللوجيستكية من أجل دعم المؤسسات الأقل توفرا على هذه الإمكانيات، وكذلك تجميع بيانات المؤسسات التابعة لجهتها بهدف خلق مخاطب جهوي واحد لدى مديرية التعليم والتكوين والبحث.

في هذا الإطار، وإن لم تتم مأسسة القطب الجهوي على صعيد كل جهة، فقد بدأ يتجسد على أرض الواقع مع بعض التمايز بين الجهات. فعلى سبيل التوضيح، تعقد المؤسسات التابعة لنفس القطب في بعض الجهات اجتماعات منتظمة لإيجاد آليات للتعاون، في حين بدأت جهات أخرى بالفعل في العمل كأقطاب عن طريق تبادل الموارد اللوجيستكية والتربوية (تنظيم زيارات إلى الوحدات التطبيقية التربوية بين المؤسسات، واستخدام منشآت المؤسسة القطب من طرف بقية المؤسسات التابعة له، إلخ.) وكذلك البشرية (تنقل المكونين، ودعم الموظفين الإداريين لمؤسسات أخرى، إلخ.).

ومن ناحية أخرى، تبين أن بعض المديريات الجهوية للفلاحة²⁰ تعتبر أن الدور الذي سيسند إلى القطب يمكن أن يتم إنجازه من طرف المديرية الجهوية، وأن هناك تداخلا في مهامها. كما أن إضفاء الطابع الرسمي على الأقطاب الجهوية سيتم على حساب الصلاحيات التنظيمية المسندة إلى المديريات الجهوية. ومن جانبها، أجمعت مؤسسات التكوين على الدور الهام الذي يمكن أن تؤديه الأقطاب شريطة وضع تصور واضح لهذه الهيكلة وتنظيمها وكيفية اشتغالها.

وفي هذا الشأن، التزمت الوزارة في جوابها بإعداد مذكرة دورية لتحديد دور ومهام الأقطاب الجهوية متعددة المراكز انطلاقا من الموسم الأكاديمي 2022-2023.

← ضرورة تعزيز العلاقة مع الهيئات المهنية للفلاحة مع تفعيل مجالس الإتقان

لم يتم إحداث مجلس الإتقان على مستوى كل مؤسسة أو مجموعة من مؤسسات التكوين المهني كما هو منصوص عليه في النظام العام لمؤسسات التكوين المهني. ويترأس هذا المجلس شخصية من الوسط المهني على اعتبار أن إدماج المهنيين في عملية التكوين المهني عنصر مهم لنجاح هذه المنظومة. فهناك توافق بين جميع الفاعلين (مديرية التعليم والتكوين والبحث، والمديريات الجهوية، والمؤسسات، والمهنيين، إلخ.) بشأن أهمية هذه العملية على اعتبار أن المهنيين يشكلون المشغل الرئيسي لخريجي مؤسسات التكوين المهني الفلاحي. ويلعب المهنيون دورا أساسيا في المنظومة من حيث تحديد الحاجيات من التكوين، وإعداد البرامج، وتحديد عدد المستفيدين، ودعم الأنشطة التربوية عن طريق تيسير الولوج إلى التداريب، واقتراح فرص التشغيل على المتخرجين، والمشاركة في تقييم التكوين المقدم، إلخ.

وفي هذا الإطار، فإن المهنيين يشاركون بشكل منتظم في الدراسات التي تجرى بهدف تطوير برامج تكوين جديدة وفقا للمقاربة القائمة على الكفاءات، ويعبرون، أحيانا، عن احتياجات تكوين خاصة في

²⁰ ثلاث من أصل أربع مديريات تمت زيارتها.

قطاعات معينة. كما توجد مبادرات تعاون على الصعيدين الجهوي والمحلي، بين المهنيين وبعض المديریات الجهوية وبعض مؤسسات التكوين المهني.

ومع ذلك، فإن مشاركة المهنيين في عملية التكوين المهني الفلاحي لا تتم عن طريق الهيئات البيمهنية للفلاحة، والتي تعتبر الممثل القانوني للمهنيين في نفس القطاع. حيث أنه باستثناء الاتفاقية الموقعة سنة 2014 مع مجموعة من المتدخلين، من بينهم الكونفدرالية المغربية للفلاحة والتنمية القروية، لإحداث البكالوريا المهنية الزراعية، فإن عنصر التكوين المهني لم يكن موضوع اتفاقيات أو شراكات أخرى بين الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة وهذه الهيئات.

وجدير بالذكر، أنه لم يتم تحقيق الإنجازات المنتظرة إلاّ نسبيًا في الجزء المخصص للتكوين المهني على مستوى عقود البرامج المُبرمة مع الهيئات البيمهنية للفلاحة في إطار مخطط المغرب الأخضر. ويرجع ذلك بالأساس إلى أن التعاون مع هاته الهيئات لم يتم بالشكل الكافي الذي يسمح بتنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في عقود البرامج سالفة الذكر.

ومن خلال جوابها، أكدت الوزارة أن مديريةية التعليم والتكوين والبحث ستعمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفعيل مجالس الإقتان في المستقبل. كما أوضحت أن مديريةية التعليم والتكوين والبحث تشارك كل سنة في اجتماعات مع الهيئات البيمهنية من أجل تقديم الحصيلة المنجزة في عقود البرامج وتسجيل احتياجات التكوين المعبر عنها من طرف هاته الهيئات. وتمكن عقود البرامج من تحديد حاجيات التكوين ودمجها عند إعداد خارطة طريق مؤسسات التكوين المهني الفلاحي. ولتحقيق أهداف استراتيجية الجيل الأخضر، وذلك عبر توفير تكوين 140.000 خريج في أفق سنة 2030، وضعت الوزارة خارطة طريق لتزويد القطاع برؤية كافية لتوقع تطور الطلب على المهارات ومعالجة عرض التعليم والتكوين المناسب وتعديل برامج التكوين لضمان الملاءمة بين العرض والطلب، من خلال توفير الاحتياجات على أرض الواقع، وذلك بمشاركة مع المهنيين.

تبعًا لذلك، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة بما يلي:

- تعزيز إشراك المديریات الجهوية للفلاحة في عملية التكوين المهني الفلاحي لمزيد من اللاتمركز الإداري في اتخاذ القرار، مع توضيح النظام المؤسسي للأقطاب الجهوية متعددة المراكز ومواكبة وتتبع النتائج المحصل عليها؛

وقد التزمت الوزارة في معرض جوابها على العمل على تعزيز دور المصالح اللامركزية التابعة لها، خاصة المديریات الجهوية للفلاحة، في مجال التكوين المهني الفلاحي من خلال تفعيل الأقطاب الجهوية متعددة المراكز.

- الحرص على تأطير وتنظيم الفدراليات البيمهنية وتعزيز التنسيق والشراكة معها في مختلف مجالات التكوين المهني وخصوصًا فيما يرتبط بتحديد الحاجيات وخلق مسالك التكوين وتطوير برامج التكوين ودعم الأنشطة التربوية والتقييم.

وبهذا الخصوص، أكدت الوزارة على العمل على عقد اتفاقيات مع جميع الفدراليات البيمهنية لتعزيز التنسيق والشراكة معهم في مختلف مجالات التكوين المهني.

3. التنظيم

◀ **تنوع الأنظمة الأساسية لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي لا يُمكن من تسيير أمثل للمنظومة**

تتكون منظومة التكوين المهني من 54 مؤسسة تنقسم إلى ثلاثة أصناف من حيث أنظمتها الأساسية. حيث تضم هذه المنظومة مؤسسة عمومية واحدة (معهد الأمير سيدي محمد للتقنيين المتخصصين في التدبير والتسويق الفلاحي) و53 مؤسسة كمصالح لا ممرضة تابعة للوزارة المكلفة بالفلاحة، منها ست (06) مؤسسات تعتبر مرافق للدولة مسيرة بصورة مستقلة.

وقد أفرز هذا الوضع صعوبة في تسيير المنظومة برمتها. ففي حين تتمتع المؤسسة العمومية باستقلالية إدارية ومالية، فإن مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة تتمتع باستقلالية محدودة وغير

مستغلة خصوصا أن نصف هذه المرافق لا يحقق أية مداخيل، ونصفها الآخر يحقق مداخيل ضئيلة بالرغم من أن النصوص القانونية التي تنظم هذه المرافق تتيح لها إمكانية تحصيل مداخيل أخرى، بالإضافة إلى تلك المتعلقة ببيع المنتجات الحيوانية والنباتية، من خلال تنظيم دورات تكوينية وتدريبية وكذلك أنشطة رياضية، وكراء القاعات والملاعب الرياضية لتنظيم التظاهرات العلمية والثقافية والاجتماعية والرياضية، فعلى سبيل التوضيح، حققت هذه المرافق إجمالي مداخيل بلغ حوالي 300 ألف درهم في سنة 2020، وهو ما يمثل أقل من 2% من إجمالي الموارد المرخصة لهذه المؤسسات الثلاث في نفس السنة المالية.

أما بالنسبة للمؤسسات التي تعتبر مصالح إدارية لا ممرضة للوزارة، والتي تتوفر على بنية تحتية مهمة (مراكز للتكوين المستمر، ومدرجات جديدة ومجهزة حديثا، وقاعات الاجتماعات، ووحدات تكنولوجية، ووحدات صناعية لإنتاج الحليب ومشتقاته، وقاعات الحلب، والأراضي الفلاحية المزروعة، إلخ.)، فإنها غير مؤهلة، بالنظر لطبيعتها القانونية، لتحصيل مداخيل من شأنها أن تساعد في تحسين وتعزيز هذه البنيات التحتية والتجهيزات.

وأشارت الوزارة في جوابها إلى أنه، اعتباراً من هذه السنة، سيتم دراسة الأنظمة الأساسية المختلفة لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي من أجل اعتماد أفضل نظام أساسي يضمن تحسين تسيير منظومة التكوين.

◀ الحاجة إلى تبسيط تدبير الميزانية المخصصة للتكوين بالتدرج المهني

وقَّعت الوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بقطاع التكوين المهني في يوليوز سنة 2008 على اتفاقية إطار للتكوين بالتدرج المهني في القطاع الفلاحي، يستفيد منها 60.000 شابة وشابا قرويا من أبناء الفلاحين، وذلك خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2008 و2012. وقد تم إحداث مرفق واحد للدولة مسير بصورة مستقلة على المستوى المركزي للوزارة المكلفة بالفلاحة، ابتداء من فاتح يناير سنة 2009، تحت اسم "مصلحة الثانويات الفلاحية"، بدل إحداث مرفق في كل منطقة فلاحية تتميز بوجود إمكانيات للتشغيل في الميدان الفلاحي، كما تم الاتفاق عليه.

وبالرغم من ذلك، لا يزال تدبير الميزانية المخصصة للتكوين بالتدرج المهني يواجه مجموعة من الصعوبات بالنظر إلى تفويض مصلحة الثانويات الفلاحية الاعتمادات مباشرة إلى جميع مؤسسات المنظومة. وهو ما يشكل تدبيراً إضافياً لهذه الاعتمادات المالية يتم بالتوازي مع اعتمادات الميزانية المخصصة لمختلف المؤسسات في إطار الميزانية العامة. كما أن هذه المصلحة لم تسجل أية مداخيل منذ سنة 2014، ما عدا الاعتمادات المفوضة من طرف الوزارة المكلفة بالفلاحة، والتي أضحت المصدر الوحيد لتمويل النفقات المتعلقة بالتكوين بالتدرج المهني مما يستدعي إعادة النظر في الإطار القانوني لمصلحة الثانويات الفلاحية.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها على أنه بالرغم من أن تدبير ميزانية مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة والميزانية العامة يعد معقدا بعض الشيء، فالإبقاء على مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة يجد تفسيره، على سبيل المثال، في حالة توقيع اتفاقيات الشراكة مع المجالس الجهوية كما هو الحال بالنسبة للمجلس الجهوي لفاس-مكناس لتكوين شباب الجهة خلال سنة 2021، والذي من شأنه أن يرفع من عدد المتدرجين.

◀ ضرورة معالجة الانخفاض المستمر في أعداد المكونين نتيجة التقاعد

يُظهر تحليل بيانات منظومة التكوين المهني الفلاحي، خلال الفترة 2010-2021، أن عدد المكونين انخفض بنسبة 14%، حيث انتقل من 306 مكوّنا سنة 2010 إلى 262 مكوّنا سنة 2021. وبالإضافة إلى ذلك، سُجِّلَ تباين كبير بين المؤسسات من حيث عدد المكونين القارين، حيث يمكن تصنيفها على النحو التالي:

- 6 مؤسسات للتكوين المهني لديها أكثر من 10 مكوّنين قارّين؛
- 12 مؤسسة تضم ما بين 6 و10 مكوّنين قارّين؛
- 28 مؤسسة تتوفر على ما بين 1 و5 مكوّنين قارّين؛
- 7 مؤسسات لا تتوفر على أي مكوّن قارّ.

إضافة لما سبق، فإن 103 مُكوّنًا سيحالون على التقاعد بحلول سنة 2026، أي ما يمثل 39% من العدد الإجمالي خلال سنة 2021. كما يتبين أن هناك تفاوتًا بين وتيرتي التوظيف والتقاعد، بحيث تتم بحالة 17 مُكوّنًا كمعدل سنوي على التقاعد، في حين أن مُعدل التوظيف السنوي لا يتجاوز 4 مُكوّنين. كما يعرف معدل التأطير البيداغوجي انخفاضًا مستمرًا.

أكدت الوزارة، في جوابها، أن القيود المفروضة على المناصب المالية المخصصة لها، لا تسمح بتلبية احتياجات مؤسسات التكوين المهني الفلاحي من حيث المكونين والأطر الإدارية. كما أشارت أن نقص الموارد البشرية، المسجل في منظومة التكوين المهني، دفع مؤسسات التكوين المهني الفلاحي إلى اللجوء إلى المكونين العرضيين لتلبية الحاجيات المعبر عنها في انتظار تعيين مكونين رسميين.

◀ ضرورة تعزيز الأطر الإدارية والتقنية على مستوى منظومة التكوين المهني الفلاحي

أظهر تحليل وضعية الموارد البشرية بمختلف المؤسسات نقصًا في الأطر الإدارية والتقنية على مستوى المنظومة، مع وجود بعض التباين حسب نوعية المؤسسات. وقد سُجل نقص أكبر في الموارد البشرية على مستوى مراكز التأهيل الفلاحي، مقارنة مع معاهد تكوين التقنيين الفلاحيين ثم معاهد تكوين التقنيين المتخصصين في الفلاحة.

وفي هذا الصدد، لوحظ عدم توفر 15 مركزًا للتأهيل الفلاحي على مدير الأشغال وتقني الصيانة وموظف التوثيق والمكلف بورشة العمل. بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض مراكز التأهيل الفلاحي تواجه نقصًا واضحًا في الموظفين أكثر من غيرها. فعلى سبيل المثال، يتوفر "مركز أولاد بوكرين" على مدير المؤسسة فقط، فيما يتوفر "مركز سيدي علال التازي" على الحارس العام فقط، في حين تتوفر مراكز التأهيل الفلاحي بوالماس والنويرات على المدير والحارس العام فقط.

وتعرف معاهد تكوين التقنيين الفلاحيين ومعاهد تكوين التقنيين المتخصصين في الفلاحة نفس الخصائص، حيث لا تتوفر 22 مؤسسة على مدير للدراسات، و27 مؤسسة على المكلف بالضيق، و19 مؤسسة على أمين المخزن، و36 مؤسسة على تقني في الصيانة. كما أن 7 مؤسسات لا تتوفر على حارس عام أو حارس عام للداخلية. بالإضافة إلى ذلك، تعاني بعض المؤسسات من عجز كبير في الموارد البشرية. فعلى سبيل المثال، تتكون فئة الأطر الإدارية والتقنية من المدير فقط على مستوى معهد تكوين التقنيين الفلاحيين بسيدي بيبي ومعهد تكوين التقنيين المتخصصين الفلاحيين بواد أمليل.

أما بالنسبة للثانويات الفلاحية، فهي جزء من مؤسسات التكوين المهني الفلاحي حيث توجد 4 ثانويات فلاحية ضمن معاهد تكوين التقنيين الفلاحيين وتقع الثانويات الأخرى (3) ضمن معاهد تكوين التقنيين المتخصصين في الفلاحة. وهكذا فالأطر الإدارية والتقنية التي تقوم بتسيير الثانويات الفلاحية هي نفسها المسؤولة عن تدبير معاهد تكوين التقنيين أو معاهد تكوين التقنيين المتخصصين. تبعًا لذلك، فالتسيير الإضافي للثانوية الفلاحية يزيد من صعوبة المهمة خصوصًا في المؤسسات التي تفتقر للموارد البشرية. فعلى سبيل المثال، لا تتوفر الثانوية الفلاحية بمشرع بلقصيري (وهي أيضا معهد تكوين التقنيين) سوى على المدير والحارس العام، كما لا تتوفر الثانوية الفلاحية بجمعة سحيم (وهي أيضا معهد تكوين التقنيين) سوى على المدير وتقني في الصيانة.

في معرض جوابها، أشارت الوزارة إلى أنه يتم سنويا تطوير التدبير التوقعي للوظائف والمهارات بتشاور مع مديرية الموارد البشرية للوزارة لدعم تعزيز الموارد البشرية بمؤسسات التكوين المهني الفلاحي. كما أكدت الوزارة أن محدودية المناصب المالية المخصصة لقطاع الفلاحة لا تمكن من تلبية حاجيات القطاع، بما في ذلك الموارد البشرية لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي. وأفادت الوزارة أن تنظيم منظومة التكوين المهني الفلاحي، في 12 قطبا جهويا متعدد المراكز، سيضمن تجميع الموارد البشرية واستخدامها بشكل أكثر فعالية ونجاعة وكذا سد الثغرات التي لوحظت على مستوى بعض المؤسسات التابعة للقطب.

ثانياً. أنشطة التعليم التقني والتكوين المهني

1. التعليم التقني الفلاحي

◀ الحاجة إلى إصلاح نظام بكالوريا العلوم الزراعية

تُوفر ست (06) ثانويات فلاحية شهادة البكالوريا في العلوم الزراعية. وقد بلغ عدد التلاميذ المسجلين بهذه البكالوريا 166 تلميذاً خلال الموسم الدراسي 2020-2021، حصل 136 منهم على شهادة البكالوريا بمعدل نجاح بلغ 82%. ويُبرز تحليل المعطيات التي تهم عدد التلاميذ المسجلين في بكالوريا العلوم الزراعية انخفاضاً ملحوظاً ناهز 25%، حيث تراجع عددهم من 221 إلى 166 خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و2020.

وقد أكدت الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين في تشخيصها أن نظام التعليم الفلاحي فَعَدَ على مرّ السنين الكثير من أهميته، بحيث أصبح يعتبر كنشاط ثانوي داخل منظومة التكوين المهني الفلاحي (3 ساعات فقط من المواد المتعلقة بالعلوم الزراعية مدرجة ضمن البرنامج الدراسي للبكالوريا).

كما أن إحداث نظام البكالوريا المهنية "تسيير ضيعة فلاحية"، والذي يُشكل خياراً استراتيجياً لوزارة التربية الوطنية كجزء من إصلاحها لنظام التعليم المدرسي، أثر سلباً على وضع بكالوريا العلوم الزراعية التي أصبح الاحتفاظ بها، بجانب البكالوريا المهنية على مستوى الثانوية الفلاحية، أمراً صعب التطبيق نظراً لمحدودية الموارد البشرية والمادية. فعلى سبيل المثال، اضطرت الثانوية الفلاحية بتمارة، التي وفرت الحصول على شهادة البكالوريا في العلوم الزراعية منذ سنة 1989، إلى التخلي عنها سنة 2015 واستبدالها بالبكالوريا المهنية في ظل غياب موارد بشرية كافية.

أكدت الوزارة في جوابها أنها تقوم، بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، بدراسة وتقييم النظام من أجل إعادة هيكلة بكالوريا العلوم الزراعية.

◀ الحاجة إلى تجاوز الإكراهات التي تعوق تطبيق البكالوريا المهنية

في إطار الرؤية المتعلقة بخلق مسارات مهنية في منظومة التعليم المدرسي، أطلقت الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية والوزارة المكلفة بالتكوين المهني، ابتداءً من الموسم الدراسي 2014-2015، شهادة البكالوريا المهنية بهدف تعزيز المسار المهني في منظومة التعليم والتكوين، وتنويع العرض التعليمي وتحسين قابلية توظيف الشباب وإدماجهم في الحياة المهنية.

وتُعَدُّ المدرسة الفلاحية بتمارة المؤسسة الوحيدة التي تقدم البكالوريا المهنية على مستوى المنظومة. وقد بلغ عدد الطلبة المسجلين، خلال الفترة الممتدة بين الموسمين الدراسيين 2014-2015 و2020-2021، 121 طالبة وطالبا. كما بلغ عدد المتخرجين 89، أي بنسبة نجاح تقارب 74%.

وبالإضافة إلى ذلك، أبرز تقييم أجراه القطاع المكلف بالتكوين المهني، أن تطبيق البكالوريا المهنية يعاني من عدة إكراهات، من بينها غياب رؤية واضحة ومشاركة بين جميع الأطراف بشأن النموذج المنشود من البكالوريا المهنية والغاية من المسار المهني المستهدف. حيث أن الهدف المتمثل في إعداد "تقنيين" جاهزين للعمل في الضيعات الفلاحية لم يتحقق، بالنظر إلى أنه، في الخمس سنوات الأخيرة، 45% من حاملي شهادة البكالوريا الزراعية والمهنية التحقوا بمؤسسات التكوين المهني الفلاحي.

وعلى هذا المستوى، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة بإجراء تقييم لحصيلة إنجازات التعليم التقني الفلاحي (بكالوريا علوم زراعية وبكالوريا مهنية) بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، وذلك بهدف تحسين نجاعته.

بهذا الخصوص، أكدت الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة أنها ستعمل، بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، على تعليق العمل بالبكالوريا المهنية بداية من الموسم الدراسي المقبل إلى غاية القيام بالتعديلات الملائمة والكفيلة لضمان الهدف المنشود من هذا النوع من التكوين.

2. التكوين المهني

← ضرورة التأطير القانوني للتكوين في إطار المقاربة المبنية على الكفاءات

لا يستند اعتماد المقاربة المبنية على الكفاءات كمقاربة تربوية جديدة للتكوين إلى أي نص قانوني، حيث أن النصوص التي تم بموجبها المصادقة على برامج التكوين، في إطار هذه المقاربة، لا تشير إلى المقاربة التربوية المعتمدة. فالتحول من المقاربة المبنية على الأهداف (المقاربة المتبعة سابقاً) إلى المقاربة المبنية على الكفاءات تم من خلال التغيير في الحيز الزمني للمواد في برنامج التكوين. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة أعدت مذكرة تحدد نظام تقييم إنجازات المتدربين في التكوين المهني الفلاحي وفقاً للمقاربة المبنية على الكفاءات، وتعرض معايير وطرق تطبيق وإدارة التقييم.

من جانبه، يشير النظام الداخلي الجديد لمؤسسات التكوين المهني الفلاحي، الذي تم إعداده سنة 2021، إلى المقاربة الجديدة التي تحدد طرق تقييم إنجازات المتدربين، غير أن هذا النظام الداخلي لم يتم اعتماده بموجب مقرر.

وتنتجت عن هذه الوضعية عدة صعوبات في توفير التكوين في إطار المقاربة الجديدة، ولا سيما من حيث انخراط الأطر الإدارية والتربوية في اعتماد أدوات التدريس والتسيير التي يجب أن يوفرها التكوين. كما يشكل طول المدة التي يستغرقها تصميم برامج التكوين إكراها يعوق تطور التكوين في إطار المقاربة المبنية على الكفاءات.

التزمت الوزارة في ردها بوضع النظام الداخلي الخاص بمؤسسات التكوين المهني الفلاحي في مسطرة المصادقة لإصداره في الجريدة الرسمية.

← إحداث مسالك جديدة في غياب دراسات الجدوى ودون الأخذ بعين الاعتبار خصائص كل جهة ترابية

كشفت الدراسات القطاعية التي أجريت في إطار مشروع إصلاح التعليم عن طريق المقاربة المبنية على الكفاءات عن غياب مسالك تكوين في بعض التخصصات المطلوبة في سوق الشغل. لذلك، تم اقتراح برامج تكوين جديدة في خطة توسيع التكوين.

ومع ذلك، وعلى الرغم من الفرص التي يتيحها سوق الشغل لبعض القطاعات، فإنها لا تأخذ بعين الاعتبار قدرة المؤسسات على استيعاب برامج جديدة. حيث يُظهر إحداث مسالك جديدة في المؤسسات التي تعاني من نقص كبير في المكونين عدم أخذ عامل الموارد البشرية بعين الاعتبار. وهو ما يؤثر سلباً على التنزيل السليم لبرامج التكوين الجديدة وعلى تنفيذ البرامج الموجودة.

كما أن تنفيذ التشخيص المتضمن في دليل تدبير مؤسسات التعليم والتكوين المهني، وفقاً للمقاربة المبنية على الكفاءات، لا يتم بشكل منهجي، مما يشير إلى أن توسيع التكوين وفقاً لهذه المقاربة على مستوى المؤسسات لا يستند على دراسة قبلية لمدى استعدادها لإجراء التغييرات اللازمة.

وبالإضافة إلى ذلك، لم تضع الوزارة أدوات التخطيط التي من شأنها مواكبة تطور سوق الشغل، والانتباه إلى احتياجات الجهات الفاعلة في القطاع المهني مع مراعاة خصائص كل جهة ترابية. كما أنها لا تراعي المخططات المديرية الجهوية للتكوين المهني الفلاحي التي تم وضعها عند إحداث مسالك تكوين جديدة.

في معرض جوابها، أوضحت الوزارة أنه يتم حالياً إحداث شعب جديدة بتشاور مع مؤسسات التكوين المهني الفلاحي وبالاعتماد على توفر الموارد البشرية والمعدات، وذلك في إطار تعبئة وحركية المكونين ما بين مؤسسات التكوين المهني الفلاحي.

← ضرورة تقييم التكوين وفق المقاربة المبنية على الكفاءات

يتضح من خلال نتائج تقرير التقييم المرحلي لمشروع إصلاح التكوين عن طريق المقاربة المبنية على الكفاءات، أن هذه الأخيرة، ورغم مرور 18 سنة على اعتمادها في نظام التكوين المهني الفلاحي، لم تكن موضوع أي تقييم سابق من أجل مقارنتها مع المقاربة السابقة المبنية على الأهداف.

وقد تبين أن اعتماد هذه المقاربة عرف تقييماً إيجابياً من قبل المكوّنين بالنظر للمزايا المتعددة التي توفرها، ولاسيما من حيث توحيد ممارسات التكوين. بالمقابل عبّر المكوّنون عن وجود العديد من التحديات التي يتعين مواجهتها بخصوص تنمية القدرات واعتماد الأدوات اللازمة للتكوين وفق هذا النهج الجديد، والمحددة في دليل التسيير والتكوين بمؤسسات التكوين المهني الفلاحي وفقاً للمقاربة المبنية على الكفاءات.

وبالتالي، فإن هذا الإصلاح الجوهرى يتطلب إجراء تقييم منتظم يستند إلى مؤشرات وقاعدة معلومات لرصد التقدم المحرز في نشر هذا النهج التعليمي الجديد، وتحديد العقبات المحتملة من أجل اقتراح الإجراءات التصحيحية اللازمة.

| وفي جوابها، أكدت الوزارة أنها ستعمل على أخذ هذه الملاحظة بعين الاعتبار في المستقبل.

← الحاجة للرفع من وتيرة التكوين بالترج لفائدة بنات وأبناء الفلاحين

يجدر التنكير إلى أن هدف تكوين 60.000 متدرباً من العالم القروي المحدد في الاتفاقية الإطار للتكوين بالترج، المشار إليها أعلاه، قد تم رفعه إلى 69.000 متدرباً مع تمديد مدة الاتفاقية حتى سنة 2015.

ويظهر تحليل إنجازات التكوين بالترج، أنه تم تكوين ما مجموعه 61.533 شابة وشاباً من العالم القروي بين سنتي 2008 و2015، وفقاً لتقرير نهاية تنفيذ الاتفاقية المذكورة، منهم 59.689 متدرباً بمؤسسات التكوين المهني الفلاحي و1.844 من قبل الدور الأسرية القروية.

ومنذ سنة 2016، انخفضت وتيرة التكوين بالترج بشكل ملحوظ، حيث لم يتجاوز المتوسط السنوي لعدد المكوّنين 3.960 متدرباً، وهو معدل يناهز نصف المعدل المسجل بين سنتي 2008 و2012، البالغ أزيد من 7.500 متدرباً بالترج في السنة. بالإضافة إلى ذلك، يظهر تحليل عدد المتخرجين، خلال الفترة 2014-2020 أنه من بين 29.414 متدرباً خضعوا للتكوين، لم يتخرج سوى 23.071 متدرباً بالترج، أي بمعدل بلغ 78%. ومقارنة بتوقعات الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين، التي حددت كهدف تدريب وتخرج 76.410 متدرباً ما بين سنتي 2014 و2020، فإن معدل الإنجاز ناهز 30%.

وعبّر عن هذا الانخفاض في الأداء، إلى ظروف إبرام الاتفاقية الذي لم تأخذ الوقت الكافي لدراسة مضمونها مما أدى إلى تحديد أهداف مبالغ فيها مقارنة بالقدرات الاستيعابية والإدارية للمؤسسات، وهو ما يُفسر عدم توقيع أي اتفاق آخر بعد سنة 2008. علاوة على ذلك، لا تنص الاتفاقية على اتخاذ إجراءات لتقييم إدماج المتدربين بالترج في سوق الشغل.

ويطرح التكوين بالترج بعض المشاكل فيما يتعلق باحترام متدربي هذا التكوين للنظام الداخلي للمؤسسة ولضوابط التعايش مع متدربي التكوين المهني بالتناوب في نفس الفضاء، بالنظر لفوارق السن والمستوى التعليمي بين هاتين الفئتين، فضلاً عن صعوبات تهم البحث عن المتدربين بالترج في بعض المناطق. وفي هذا الإطار، تلجأ المؤسسات إلى إبرام اتفاقيات مع التعاونيات والجمعيات الراغبة في الاستفادة من التدريب بالترج في المجالات التي تهمها، وهي طريقة للبحث عن المتدربين بالترج تجعل من الممكن الإشراف بشكل أفضل على المتدربين وتعطي المزيد من الضمانات لنجاح التكوين.

| وأفادت الوزارة في معرض جوابها أن التباطؤ الذي يعرفه التكوين بالترج يرجع إلى عدة عوامل منها نقص الموارد البشرية وعدم تجديد الاتفاقية الإطار مع قطاع التكوين المهني واستحالة برمجة بعض المصاريف الرئيسية (تعويضات عن التنقل وتعويضات المكوّنين العرضيين من أجل تأطير المتدربين في

← ضرورة تحديد المعايير التربوية الخاصة بتوظيف المكوّنين

يتم توظيف المكوّنين من قبل مديرية الموارد البشرية التابعة للوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة دون التنسيق مع مؤسسات التكوين المهني الفلاحي. حيث يتم التوظيف دون الرجوع إلى معايير تربوية محددة بل من خلال المباريات المفتوحة لتوظيف المهندسين والتقنيين التي تنظمها الوزارة.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يطبق في تعيين المكوّنين المرسوم رقم 2.89.565 بشأن النظام الخاص المشترك بين الوزارات للمكوّنين في مؤسسات التكوين المهني، ولا سيما فيما يتعلق بإعداد قرار وزاري يحدد شروط وبرامج مباريات التوظيف، ويستند تعيين المكوّنين بدلا من ذلك إلى الشروط المنصوص عليها في الأنظمة الأساسية الخاصة بالمهندسين والتقنيين والإداريين. ومن شأن غياب معايير تربوية في انتقاء المكوّنين، إلى جانب عدم وجود خطة لتكوينهم، أن يؤثر سلبا على جودة التكوين.

وأخيرا، تتألف هيئة التكوين في مؤسسات التكوين المهني الفلاحي من موظفين تابعين للوزارة المكلفة بالفلاحة. وقد بلغ عددهم خلال السنة الدراسية 2020-2021 ما مجموعه 262 مكوّنا، 47% منهم مهندسون و33% تقنيون و20% من فئات أخرى. غير أن هذا التنوع في المسارات المهنية لا تُمليه اعتبارات تربوية، حيث يُلاحظ أن توزيع المواد الدراسية لا يأخذ بعين الاعتبار تخصص المكوّنين. كما تبين عدم وجود نظام أساسي خاص بالمكوّنين يحدد طبيعة الأنشطة التي يتعين الاضطلاع بها وفق مستوى تكوين المكوّنين، وهو ما يشكل عائقا أمام تقييم مدى كفاية كفاءات المكوّنين وجودة أنشطة التكوين المنفذة.

أوضحت الوزارة في جوابها أنه في إطار تعيين المكوّنين الدائمين، قامت مديرية الموارد البشرية، ابتداء من هذه السنة، بإشراك مديريةية التعليم والتكوين والبحث في اختيار المكوّنين الجدد وفقاً للمعايير البيداغوجية اعتمادا على المرجع المهني للمكون. كما أفادت الوزارة أن مؤسسات التكوين المهني تقوم، بالإضافة إلى برنامج سنوي للتكوين المستمر على الصعيد البيداغوجي والتقني للمكوّنين الجدد، بتوفير الدعم والتأطير لهذه الفئة من قبل المكوّنين القدامى قصد ضمان اندماج أفضل داخل المؤسسة.

وفي هذا الإطار، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة بما يلي:

- تقييم التكوين من طرف الوزارة، وبالتنسيق مع قطاع التكوين المهني، وفقا للمقاربة المبنية على الكفاءات وظروف تنفيذه والحرص على اتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز الإكراهات التي تعيق تعميمه؛

- إعداد دراسات الجدوى قبل إحداث مؤسسات ومسالك تكوين جديدة مع مراعاة خصوصيات كل الجهات الترابية وبالتشاور مع القطاع المكلف بالتكوين المهني؛

وتفاعلا مع هاته التوصية، أكدت الوزارة أنها ستعمل على القيام بدراسات الجدوى قبل إحداث مؤسسات ومسالك تكوين جديدة.

- تعزيز عدد المكوّنين الدائمين والأطر الإدارية والتقنية على مستوى مؤسسات التكوين المهني الفلاحي بما يتماشى مع عرض التكوين المقدم؛

أوضحت الوزارة أنها تعمل حاليا مع مديريةية الموارد البشرية على تعيين المكوّنين والموظفين الإداريين حسب الاحتياجات، وكذلك إعادة توزيع موظفي الوزارة الراغبين في التدخل في مجال التكوين المهني.

- تعزيز التكوين بالتدرج المهني الموجه لفائدة بنات وأبناء الفلاحين من خلال زيادة عدد المتدربين وتوسيع عرض التكوين مع تبني التقييم الدوري لجودة التكوين.

أكدت الوزارة أنها تعمل حاليا، في إطار استراتيجية الجيل الأخضر، على تعزيز التكوين بالتدرج المهني الموجه لفائدة بنات وأبناء الفلاحين وذلك من خلال زيادة عدد المتدربين وتوسيع عرض التكوين. كما تقوم الوزارة بشراكة مع قطاع التكوين المهني بوضع نظام تقييم ذاتي على مستوى جميع مؤسسات التكوين المهني الفلاحي.

منظومة التعليم العتيق:

دور مهم للمنظومة في حماية الثوابت الدينية والحاجة للارتقاء بها أكثر

تساهم مؤسسات التعليم العتيق في تحصين المجتمع المغربي، والحفاظ على ثوابته الدينية وهويته التاريخية والحضارية، وذلك، من خلال إرساء نظام تعليمي يتسم بالوسطية والاعتدال والتسامح واحترام الآخر.

ويتم تدبير برامج التعليم العتيق العمومي من طرف وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، التي تشرف أيضا على المؤسسات الخاصة للتعليم العتيق، سواء كانت تابعة لأشخاص ذاتيين أو معنويين. وتتكون أسلاك التعليم العتيق من خمسة أطوار تبتدئ بالتعليم الأولي على مستوى الكتاتيب القرآنية، يليها التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي على مستوى المدارس العتيقة العمومية والخاصة، ثم التعليم العتيق النهائي لنيل شهادة العالمية. وتستغرق الدراسة في كل طور، نفس المدة الدراسية المماثلة لها بمختلف أسلاك التعليم العمومي العادي.

وقد بلغ عدد مدارس التعليم العتيق، وفق الإحصائيات الصادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية خلال سنة 2021، ما مجموعه 294 مدرسة، فيما بلغ عدد الكتاتيب القرآنية التقليدية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم التي تشرف عليها المجالس العلمية المحلية، حوالي 12.943 كتابا. وبلغ عدد المتدربين في مدارس التعليم العتيق 36.661 متدرسا خلال نفس السنة، كما بلغ عدد المتدربين بالكتاتيب القرآنية 419.855 متدرسا.

وتجدر الإشارة إلى قيام الوزارة، منذ انطلاق الموسم الدراسي 2016/2015 بتأسيس فضاءات للتعليم الأولي، لفائدة الفئة العمرية (4-5 سنوات). أطلقت عليها اسم "كتاب قرآني للتعليم الأولي"، يجمع بين خصوصية الكتاب القرآني التقليدي وبين مواصفات مؤسسة التعليم الأولي الحديثة.

ويعتمد تمويل تسيير منظومة التعليم العتيق على ثلاثة مصادر أساسية، وهي الميزانية العامة للوزارة، والحساب الخصوصي لتسيير برنامج محو الأمية بالمساجد وتأهيل التعليم العتيق، وميزانية تسيير الأوقاف العامة. وقد بلغ متوسط اعتمادات التسيير المفتوحة خلال الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى سنة 2021، حوالي 253 مليون درهم في السنة، تم رصد 90% من مجموع مبالغها، لتعويض العاملين في مؤسسات التعليم العتيق ومنح التلاميذ. كما رصدت خلال نفس الفترة اعتمادات للاستثمار بلغت في المتوسط 70 مليون درهم في السنة.

وقد انصبت مهمة تقييم منظومة التعليم العتيق بالمغرب أساسا حول التخطيط والتنسيق التربوي وتدبير المكونات الأساسية والشؤون التربوية للمنظومة وإعداد الخريطة المدرسية والمراقبة والتأطير التربوي والإداري بالإضافة لتدبير مشاريع بناء وتأهيل المؤسسات التعليمية.

أولا. التخطيط والتنسيق التربوي لمنظومة التعليم العتيق

عرفت منظومة التعليم العتيق عملية إصلاح تدريجي، انطلقت منذ سنة 2000، أي بعد صدور الميثاق الوطني للتربية والتكوين. حيث كان هذا النمط من التعليم يقتصر على تحفيظ القرآن الكريم، وتلقين العلوم الشرعية بالكتاتيب القرآنية والمدارس العتيقة بطريقة مستقلة عن المنظومة الوطنية للتربية والتكوين. وتفعيلا لمقتضيات الميثاق الوطني، سالف الذكر، ولا سيما الفقرة 88 منه، صدر القانون رقم 13.01 في شأن التعليم العتيق بتاريخ 29 يناير 2002، كما قامت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، بإعداد استراتيجية تربوية في سنة 2006، كان الهدف المتوخى منها التأهيل التدريجي لهذه المنظومة. وقد ارتكزت هذه الاستراتيجية في تنفيذها على تبني ثلاثة برامج عمل خلال الفترات 2006-2010 و2012-2016 و2017-2021. وفي هذا الإطار، تم الوقوف على الملاحظات التالية.

1. آليات وهينات التنسيق والتشاور

← ضرورة تفعيل آليات التنسيق بين منظومتي التعليم العتيق والتربية والتكوين

أوصى المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، في إطار الرؤية الاستراتيجية 2030، بإحداث آليات للتنسيق بين قطاعات التربية والتكوين، تهم المناهج والتكوينات، ومد الجسور بين الأطوار التعليمية والتكوينية بمختلف هذه القطاعات. إلا أن فحص التدابير والإجراءات المسطرة، من أجل تنفيذ مضامين هذه الاستراتيجية، أظهر وجود تأخر على مستوى تنزيل آليات التنسيق والتعاون والشراكة بين منظومتي التعليم العتيق والتربية والتكوين، وهو ما فوت على وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، فرصة الاستفادة من خبراء قطاعي التربية الوطنية والتعليم العالي في مجال التربية والتكوين.

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن إبرام اتفاقية إطار للشراكة في شأن "تفعيل المشاريع الاستراتيجية لتنزيل أحكام القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي"، بين وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، لم يتم إلا بتاريخ 14 يونيو 2021. وقد حددت هذه الاتفاقية، الإطار العام للشراكة والتعاون بين الطرفين، وفق المحاور المنبثقة عن مرتكزات القانون الإطار سالف الذكر، لكن دون تحديد الآليات العملية للتنسيق.

وقد أشارت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في جوابها إلى أنها قد حرصت منذ بداية التأهيل على الانفتاح على هذه القطاعات، مما أسهم في الاستفادة من التجارب والإمكانات والأفاق التي توفرها القطاعات ذات الاهتمام المشترك لتيسير إدماج تلاميذ وطلبة التعليم العتيق في المنظومة الوطنية للتربية والتكوين، والاستعانة بخبرات علمية وكفاءات وأطر تربوية وصحية تابعة لقطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي والصحة في مجالات التدريس والتأطير والتكوين والتأليف المدرسي. كما استفاد تلاميذ وطلبة مؤسسات التعليم العتيق من البرنامج الوطني للصحة المدرسية والجامعية، وكذا مواكبة مستجدات التربية والتكوين ومشاريع الإصلاح الجامعي الصادرة عن قطاع التربية الوطنية والتعليم العالي على مستوى البرامج والمناهج الدراسية.

← الحاجة لتفعيل دور اللجنة الوطنية واللجان الجهوية للتعليم العتيق

تم إحداث لجنة وطنية للتعليم العتيق سنة 2006، أسندت رئاستها للقطاع المكلف بالشؤون الإسلامية، وتتكون هذه اللجنة حسب المادة 18 من القانون رقم 13.01 في شأن التعليم العتيق، من ممثلي السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالتربية الوطنية والتعليم العالي، وممثل عن المجالس العلمية. وتضطلع بمهام تتبوع وضعية التعليم العتيق، واقتراح التدابير الكفيلة بتطويره والنهوض بمؤسساته، وإبداء الرأي في البرامج المتعلقة به. كما تقوم بمهام تنشيط أعمال اللجان الجهوية للتعليم العتيق وتنسيق وتتبع أنشطتها. غير أنه ومن خلال الاطلاع على محاضر عمل هذه اللجنة، تبين أنه لم تعقد أي اجتماع لها منذ سنة 2013، وأنها لم تعمل على إحداث لجان للتنسيق، مكونة من ممثلين عن القطاعات المهتمة بالتربية والتكوين، رغم تأكيدها في التوصيات الصادرة عنها قبل 2013، على ضرورة إحداثها.

كما تم أيضا، إحداث اللجان الجهوية للتعليم العتيق، تحت رئاسة القطاع المكلف بالأوقاف والشؤون الإسلامية، على صعيد جميع جهات المملكة، وذلك طبقا للمادة 19 من القانون رقم 13.01 سالف الذكر. وتتكون هذه اللجان حسب نفس المادة، من ممثلين عن الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين، والمجلس أو المجالس العلمية الجهوية، والجامعة أو الجامعات المتواجدة بالجهة. إلا أنه، تبين أن هذه اللجان لا تعقد اجتماعاتها إلا مرة واحدة في السنة، عوض مرتين على الأقل كما نصت على ذلك المادة 21 من القانون رقم 13.01 المذكور. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة الوطنية للتعليم العتيق لا تقوم بتنشيط أعمال هذه اللجان وتنسيق وتتبع أنشطتها كما هو منصوص عليه في المادتين 18 و19 من القانون رقم 13.01 سالف الذكر.

في هذا الإطار، أوضحت الوزارة في جوابها بأن غياب آليات إجرائية تضمن عقد اللجنة الوطنية لاجتماعاتها مرتين على الأقل في السنة، وتنسيق أنشطتها، وفعالية أدائها ومواكبة أعضائها لمستجدات التعليم العتيق، جعل دور أعضائها يقتصر على حضور الاجتماعات، والاطلاع على التدابير والإجراءات التي اتخذتها الوزارة

لتأهيل هذا القطاع، ومناقشة حصيلة منجزاتها وأشطتها السنوية، وتقديم بعض التوصيات والمقترحات، دون أن تضطلع هذه اللجنة بالأدوار المنوطة بها على المستوى الميداني، والمتعلقة أساساً بتتبع وضعية التعليم العتيق ومؤسساته، والإسهام بمشاريع عملية لتطوير منظومته التربوية على الصعيدين الجهوي والوطني، الأمر الذي يستلزم التفكير في اعتماد آليات إجرائية جديدة لتطوير العمل بين القطاعات الممثلة في هذه اللجان، وتفعيل التنسيق بين اللجنة الوطنية واللجان الجهوية، وضمان فعاليتها، وهو ما تعمل الوزارة على دراسة إمكانية تضمينه في مشروع تعديل قانون التعليم العتيق.

2. تتبع تنفيذ أهداف الاستراتيجية التربوية لتأهيل التعليم العتيق

← ضرورة تحديد أهداف واضحة وربطها بمؤشرات لقياس الأداء

حددت الوزارة في استراتيجيتها لتأهيل التعليم العتيق 13 مجالاً ذات أولوية، ارتكزت على 32 هدفاً عاماً، و32 إجراءً تدبيرياً. وقد شملت هذه الاستراتيجية مجالات التشخيص الميداني لمنظومة التعليم العتيق، والبناء القانوني لها، وتسوية الوضعية القانونية للمدارس العتيقة، وتأهيل بنيتها المادية، وإرساء قواعد التدبير والتسيير الإداري، وتطوير البرامج والمناهج الدراسية وكذا الكتاب المدرسي، وتحسين التأطير والتكوين المستمر، وتعزيز المراقبة والتقويم والتنشيط التربوي، بالإضافة لمد الجسور بين التعليم العتيق والتعليم العمومي.

غير أن هذه الأهداف والتدابير لم يتم ربطها بالتكلفة المالية التقديرية، ولا بالموارد البشرية الضرورية لتحقيقها، كما أنه لم يتم وضعها في إطار زمني محدد لإنجازها. إضافة إلى أنه لم تتم صياغة أي إطار يتضمن المؤشرات الكفيلة بجعلها قابلة للقياس من حيث الأداء كما ونوعاً، عبر تحديد أهداف قابلة للقياس، تسمح بالتأكد من مدى تحقيق الأهداف المسطرة. وهذا من شأنه أن يساعد الجهات المعنية على التخطيط الجيد، وتوظيف المهارات اللازمة للزيادة من فرص النجاح، وإتاحة إمكانية مراقبة فعالية الإجراءات المتخذة وتقييم المنجزات.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنها بصدد الاشتغال على إعداد نص قانوني جديد يوطر التعليم العتيق، ويحدد بدقة خريطة طريق لإصلاحه خلال السنوات المقبلة، ويضع معالم واضحة للاستراتيجية التربوية الخاصة به على المدى البعيد. كما أضافت بأنها ستعمل على وضع استراتيجية تربوية بعيدة المدى للتعليم العتيق بالموصفات العلمية المتعارف عليها، مع ضمان كل شروط إنجاحها.

← ضرورة إدراج الكتابات القرآنية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم في استراتيجية تأهيل التعليم العتيق

تقوم الكتابات القرآنية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم، التي تشرف عليها المجالس العلمية المحلية، بدور مهم باعتبارها الرافد الأساسي لإمداد مدارس التعليم العتيق بالمتدربين. وفي هذا الإطار، تقوم الوزارة سنوياً بإحصاء الكتابات والمراكز القرآنية بمختلف عمالات وأقاليم المملكة. وحسب الإحصاء السنوي الذي نظّمته الوزارة خلال الموسم الدراسي 2020/2019، بلغ عدد الكتابات القرآنية 10.496 كتاباً، وعدد مراكز تحفيظ القرآن الكريم 2.447 مركزاً قرآنياً، يدرس بها ما مجموعه 419.885 متدرساً. لكن وبالرغم من ذلك، لا تتضمن استراتيجية التعليم العتيق أهدافاً وتدابير خاصة لتأهيل هذه الكتابات والمراكز القرآنية، لضمان التقائية أهدافها مع منظومة التعليم العتيق، بصفاتها رافداً أساسياً لهذه الأخيرة، لاسيما عن طريق عقد شراكات مع المجالس العلمية المحلية.

في هذا الإطار، أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى أن متطلبات مرحلة التأسيس، ورأي المجلس الأعلى للتعليم رقم 07/01 بتاريخ 28 يوليوز 2007 في موضوع تأهيل التعليم العتيق اعتبر أن المؤسسات المستهدفة بعمليات الملازمة والتأهيل هي المدارس العتيقة بالدرجة الأولى. كما أن غياب الوسائل المالية والبشرية الكافية لتأهيل الكتابات القرآنية التقليدية اقتضى إعطاء الأولوية لهيكلة التعليم المدرسي والنهائي العتيق، والاقتصار في تأهيل الكتابات القرآنية على بعض العمليات التدبيرية والتربوية والمادية.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- تحيين الإطار الاستراتيجي لتأهيل منظومة التعليم العتيق وفق رؤية مندمجة قائمة على تحديد دقيق للأهداف المتوخاة في هذا القطاع، مع الاعتماد على مؤشرات أداء تتيح إجراء تقييم منتظم لجميع مراحل التخطيط وإنجاز مشاريع التأهيل؛
- تفعيل آليات التنسيق والتعاون والشراكة المنصوص عليها في القانون رقم 13.01 في شأن التعليم العتيق مع جميع الفاعلين الأساسيين، لاسيما قطاعي التربية الوطنية والتعليم العالي، وذلك من أجل تجويد المنظومة التربوية للتعليم العتيق.

ثانيا. تدبير المكونات الأساسية لمنظومة التعليم العتيق

ضمن المراحل الأساسية التي يتطلبها إعداد استراتيجية تأهيل التعليم العتيق، توجد مرحلة تشخيص الوضعية الراهنة، والتي يتم من خلالها تحديد دقيق لمختلف الجوانب الإدارية والتربوية والمادية التي تتطلبها المنظومة. في هذا الصدد، أثار تحليل المعطيات المتعلقة بالمكونات الأساسية الواجب توفرها لإعداد الخريطة المدرسية، مجموعة من الملاحظات تتعلق بإحصاء وتصنيف مؤسسات التعليم العتيق، والعلاقة بين الكتابات القرآنية التقليدية والمدارس العتيقة، وتدبير مسار التلميذ داخل منظومة التعليم العتيق.

◀ الحاجة إلى ضبط إحصائيات مؤسسات التعليم العتيق

من أجل توفير الآليات الكفيلة بتسهيل عملية اتخاذ القرار في مجال التخطيط التربوي وتتبعها وتقييمها، تضمن برنامج عمل مديرية التعليم العتيق، للفترة 2012-2016، تدبيرا ينص على ضرورة إنجاز إحصاء ميداني شامل للمدارس العتيقة والكتاتيب القرآنية خلال سنة 2013. وقد حدد لهذه العملية غلاف مالي قدره 1,5 مليون درهم، بالإضافة إلى إنجاز بحوث ميدانية ودراسات إحصائية وتقييمية تهم مختلف القضايا المرتبطة بهذه المؤسسات. غير أن هذا الإحصاء وهذه الدراسات لم يتم إنجازها بعد.

ومن أجل تجاوز هذا القصور، شرعت الوزارة ابتداء من سنة 2013 في تكليف المراقبين الإداريين للمدارس العتيقة ومراقبي الكتابات القرآنية، بإنجاز إحصاء ميداني سنوي لهذه المؤسسات. غير أن جودة المعطيات المحصل عليها تبقى رهينة بمدى استيعاب المعلومات المطلوب تعبئتها وبدرجة دقتها، خصوصا بعدما أصبح إحصاء هذه المدارس يقتصر، منذ سنة 2018، على تحيين المعلومات الواردة في التطبيقية من طرف المشرف على المدرسة وبحضور المراقب الإداري (294 مدرسة سنة 2021). كما أن المعطيات الإحصائية المتعلقة بالكتاتيب القرآنية، تشوبها بعض النقائص من حيث شموليتها وجودتها، نظرا لكثرتها، وللصعوبات المرتبطة بتوفرها، نتيجة صعوبة التواصل مع بعض المكلفين بتحفيظ القرآن الكريم (المدرسين)، بالإضافة لغياب تعريف دقيق لمفهوم "الكتّاب القرآني".

وقد أرجعت الوزارة عدم التمكن من إنجاز بحوث ميدانية ودراسة إحصائية وتقييمية في مختلف القضايا المرتبطة بالتعليم العتيق إلى عدم التوفر على الاعتمادات المالية المطلوبة لذلك، بالإضافة إلى الصعوبات المرتبطة بخصوصيات هذا القطاع وطبيعة تدبير الحقل الديني، والتي تمت ملامسة بعض جوانبها من خلال الممارسة العملية لهذا القطاع، وخصوصا أثناء القيام بالإحصاء الميداني لمؤسسات التعليم العتيق. كما أضافت الوزارة بأنها قررت ابتداء من الموسم الدراسي 2019-2020 الاعتماد على المعطيات الممسوكة ببوابة مدارس التعليم العتيق كمرجع للإحصاء وذلك بعد دراسة الجدوى والتأكد من دقتها.

◀ ضرورة ضبط مسار المتمدرسين بالمؤسسات التعليمية

تواجه منظومة التعليم العتيق صعوبات في عملية ضبط حركية التلاميذ بين مختلف المدارس العتيقة، وذلك بسبب غياب رقم وطني خاص بكل متمدرس، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسات منظومة التربية الوطنية. في هذا الإطار، لوحظ بأن عملية تتبع مسار تلاميذ المدارس العتيقة تعترضها عدة صعوبات، مرتبطة على سبيل المثال بتشابه الأسماء خصوصا في الوسط القروي، مع العلم بأن المتمدرسين يمكنهم الالتحاق بأي مدرسة للتعليم العتيق دون قيود. هذه الوضعية، تشجع على زيادة حركية التلاميذ

من مدرسة إلى أخرى، وربما لمرات متتالية خلال نفس الموسم الدراسي، وهو ما من شأنه التأثير على تحصيلهم الدراسي وعلى ضبط الإحصائيات المتعلقة بهذه المؤسسات.

في نفس السياق، يصعب تتبع مسار التلاميذ الملتحقين بالمدرسة العمومية أو بالجامعات أو المنقطعين عن الدراسة، في غياب رقم وطني للتلميذ، خصوصا في ظل الأفواج الكبيرة للتلاميذ الذين يغادرون سنويا نظام التعليم العتيق، سواء في طور التعليم الابتدائي أو الإعدادي أو الثانوي.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها بأن قاعدة معطيات التعليم العتيق توفر رمزا خاصا بكل ممتدرس، إلا أن استعماله على غرار ما هو معمول به في وزارة التربية الوطنية تعثرها صعوبات إما تقنية مرتبطة بظروف تصميم وتطوير هذه البوابة والوسائل البشرية والمادية المتوفرة لها، مما لا يسمح بتأمين التلاميذ من الولوج إليها، وإما تدبيرية مرتبطة بعمليات تسجيل التلاميذ وضبط حركتهم، والتي تتم وفق كفاءات وشروط خاصة تراعي خصوصيات التعليم العتيق (منها عدم تقييد تسجيل الممتدرسين بالمدارس القريبة بمقر سكنهم) وتوفر المرونة اللازمة مما يجعلها في الغالب مخالفة لما هو معمول به في وزارة التربية الوطنية.

← ضرورة تطوير النظام المعلوماتي الخاص بمنظومة التعليم العتيق

في إطار المجهودات التي تبذلها من أجل تعزيز وتحديث منظومة التعليم العتيق، قامت الوزارة، خلال سنة 2008، بإنشاء قاعدة معطيات تهدف إلى تسهيل عملية تحيين ونسخ لوائح المنح الخاصة بالتلاميذ. كما تم تطوير هذه القاعدة لتشمل، ابتداء من سنة 2010، العديد من عمليات تدبير التعليم العتيق، كتدبير المؤسسات وتدبير شؤون التلاميذ وشؤون العاملين بها، وكذا تدبير الجدول الزمني للدراسة، بالإضافة إلى تدبير الامتحانات.

وبالرغم من كون اعتماد هذه المنصة الرقمية قد ساهم في تعزيز ورش تأهيل مؤسسات التعليم العتيق، إلا أن الزيارات الميدانية، التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات لعينة من المدارس العتيقة أسفرت عن تسجيل بعض الملاحظات من أبرزها ما يلي:

- غياب رمز خاص بمسار تلاميذ وطلبة التعليم العتيق، كما هو معمول به في وزارة التربية الوطنية، وذلك من أجل الرفع من مستوى الخدمات التعليمية وتمكين التلاميذ من الولوج إليها؛
- عدم إلزام مستعملي المنصة من تعبئة جميع البيانات المتعلقة بتلاميذ التعليم العتيق، إذ يمكن الاكتفاء بإدخال المعلومات المتعلقة بالاسم وتاريخ الأزيد فقط وترك باقي الخانات فارغة (كرقم البطاقة الوطنية للأب، وتاريخ الالتحاق بالمدرسة، إلخ). نفس الأمر بالنسبة للبيانات المتعلقة بالأساتذة حيث لا تلزمهم المنصة بملء جميع المعلومات (كالشهادة المحصل عليها، (...)
- لا يسمح رابط التلميذ الموجود لدى المؤسسة التعليمية بالتعرف على مساره الدراسي، وكذا كشف النقط الخاص بكل تلميذ، والنتائج الفردية عند نهاية الأطوار الدراسية؛
- لا تمكن المنصة من استخراج شهادة المغادرة والانقطاع والشهادة المدرسية، على الرغم من أن جميع المعلومات المتعلقة بالتلميذ مخزنة بها؛
- عدم إدراج المعطيات المتعلقة بمسار تكوين الأساتذة، لاسيما التكوين الأساس والمستمر، وعدد ومواضيع الدورات المستفاد منها، من أجل استغلال هذه المعطيات في إعداد برامج التكوين وتدبير توزيع الأساتذة بين المؤسسات.

وقد أوضحت الوزارة بأنها جعلت ملء الخانات المرتبطة ببيانات الممتدرسين والعاملين بالتعليم العتيق غير إجبارية نظرا لتباين إمكانات مدارس التعليم العتيق والظروف التي تشتغل فيها، وكذا قصر الوقت الزمني للدخول المدرسي، وكثرة العمليات المرتبطة به، مما قد يحول دون استفادة بعض المدارس من المنح والمكافآت المخصصة لها نتيجة عدم تمكنها من إدخال كل البيانات. كما أشارت إلى أنها بصدد دراسة وجرد البيانات الضرورية بالبوابة بغرض جعلها إجبارية عند إدخال المعطيات بها أو عند القيام بأي تحيين أو إتمام للعمليات المبرمجة بهذه البوابة. أما بخصوص كشف النقط الفردي لكل تلميذ عند نهاية الأطوار الدراسية واستخراج

الشواهد المدرسية والمغادرة والانقطاع فتدخل، حسب جواب الوزارة، ضمن قائمة العمليات والتعديلات التي تشغل عليها ويتم تطويرها حسب الأولويات ووفق الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بما يلي:

- السهر على ضبط المكونات الأساسية لمنظومة التعليم العتيق، خصوصا من خلال تحسين وتحيين الإحصائيات والمعطيات الميدانية المتعلقة بالمؤسسات التعليمية، والعمل على تصنيفها حسب مردوديتها، وكذا اعتماد رقم وطني خاص بمسار كل تلميذ على غرار ما هو معمول به في قطاع التربية الوطنية والتعليم الأولي؛
- إرساء علاقة ثابتة بين المدارس العتيقة والكتاتيب القرآنية، مبنية على التنسيق والتعاون والتخطيط، باعتبارها الرافد الرئيسي للمتمدرسين والمكون الأساسي لتهيئتهم لولوج نظام التعليم العتيق، والعمل كذلك على تصنيف الكتاتيب القرآنية حسب مردوديتها؛
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتطوير النظام المعلوماتي، بهدف جعله أداة فعالة لدعم استراتيجية الوزارة لتأهيل منظومة التعليم العتيق، وذلك وفق تصور واضح يأخذ بعين الاعتبار البيئة المحيطة بمؤسسات التعليم العتيق والسعي للاستجابة لاحتياجات الفاعلين الأساسيين في هذا المجال، لاسيما الوزارة والمؤسسات التعليمية والتلاميذ وكذا آباء وأولياء أمورهم.

ثالثا. تدبير الشؤون التربوية وإعداد الخريطة المدرسية

◀ الحاجة إلى إعداد الخريطة المدرسية

تعتبر الخريطة المدرسية أداة أساسية لأجراء الإصلاحات والمخططات التربوية وتحقيق الأهداف المرسومة. فهي تمنح نظرة توقعية لتلبية الخدمات التربوية، من خلال تشخيص للواقع ولامتداده المستقبلي، مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الديمغرافية والتربوية والجغرافية والاقتصادية. وفي هذا الإطار، تم تكليف مديرية التعليم العتيق ومحو الأمية بالمساجد، منذ إحداثها سنة 2004، بإعداد الخريطة المدرسية الوطنية لمؤسسات التعليم العتيق. إلا أن المديرية المذكورة لم تشرع بعد في إعداد هذه الخريطة.

وقد أوضحت الوزارة في معرض جوابها بأن العناصر والمحددات المتحركة في إعداد مشروع الخريطة المدرسية للتعليم العتيق تعترضها عدة صعوبات وإكراهات، كما تتحكم فيها بعض الاعتبارات يمكن اجمالها في كون التعليم العتيق هو تعليم اختياري، وبالتالي يصعب ضبط توقعات المستهدفين به، كما أن من خصوصياته إمكانية استقبال المدرسة لمتدرسين من مختلف مناطق المملكة بناء على إرادتهم واختيارهم، إضافة إلى عدم توفر أغلبية مدارس التعليم العتيق على روافد قارة تضمن استقرار بنيتها التربوية، وكذا عدم التنصيص في قانون التعليم العتيق على إذن مسبق من الوزارة قبل الشروع في بناء مؤسسة التعليم العتيق.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة الوطنية للتعليم العتيق كانت قد قررت في اجتماعها بتاريخ 13 مارس 2007، تشكيل "خلية تأهيل مؤسسات التعليم العتيق" تتكون من مسؤولي وأطر مديرية التعليم العتيق وتحت رئاسة مدير التعليم العتيق، يوكل إليها وضع خريطة مدرسية وطنية وخرائط جهوية وإقليمية. غير أن هذه الخلية، لم تقم بإعداد الخريطة المدرسية المذكورة. أما على المستوى الجهوي والإقليمي، فقد عهد إلى مندوبي الشؤون الإسلامية، طبقا لدليل مهامهم ومسؤولياتهم، إعداد مشروع خريطة مدرسية بمنطقة تدبيرهم وتحيينها وتتبع إنجازها، وكذا تخطيط الحاجيات المستقبلية لمؤسسات التعليم العتيق واقتراح مخطط متعدد السنوات لتلبيتها. غير أن مشاريع هذه الخرائط المدرسية الجهوية والإقليمية لم يتم إنجازها بعد. ومن بين النتائج المترتبة عن غياب خرائط مدرسية، منها على سبيل المثال، الشروع في إنشاء مدارس نموذجية للتعليم العتيق، دون معرفة مسبقة للحاجيات والخصائص الخاصة بالمناطق المعنية، ومعرفة فرص استقطاب التلاميذ، بالنظر لخصوصية التعليم العتيق.

أما بخصوص تكليف "خلية تأهيل مؤسسات التعليم العتيق" بوضع خريطة مدرسية وطنية وجوهية وإقليمية، فكان المقصود بذلك، حسب جواب الوزارة، هو خلق تكامل بين المؤسسات وطنياً وجوهياً وإقليمياً بحسب الأطوار والمستويات الدراسية التي يمكن أن تؤهل فيها كل مؤسسة حسب إمكانياتها الذاتية، وذلك بهدف تجميع الأعداد الهزيلة للتلاميذ، وبالتالي الاستثمار الأمثل للموارد والوسائل المتاحة. كما أفادت الوزارة بأنها اضطرت للشروع في بناء مدارس نموذجية تستجيب للمواصفات والمعايير المطلوبة وتحفز مختلف الفاعلين والشركاء بالتعليم العتيق والقائمين على مؤسساته على تأهيل مؤسساتهم أو بناء مؤسسات جديدة على غرار المؤسسات النموذجية، مع العلم أن أغلب المؤسسات القائمة تعاني من ضعف البنية المادية، علماً بأن نسبة الانخراط في عملية التأهيل تبقى ضعيفة.

← ضرورة ملائمة المناهج التربوية والبرامج الدراسية حسب خصائص الفئات العمرية

لا تأخذ المناهج التربوية والبرامج الدراسية المعتمدة بعين الاعتبار تجانس الفئات العمرية للمتمدرسين. فرغم اختلاف التركيبة العمرية للتلاميذ، وما لها من أثر على مستوى التعلم والاستيعاب والتركيز، فإن المناهج التربوية والبرامج الدراسية المعتمدة لا تعرف أي تغيير، وهو ما يؤثر على جودة التعليم وعلى اختيار المقاربة البيداغوجية الملائمة. وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف الفئات العمرية لتلاميذ التعليم العتيق، يخص أيضاً التركيبة العمرية للتلاميذ داخل الفصل الواحد، بحيث تضم بعض الفصول الدراسية، تلاميذ تتراوح أعمارهم بين أقل من 9 سنوات إلى ما فوق 26 سنة، الشيء الذي يصعب معه بسط عملية التدريس في ظل عدم تجانس المتمدرسين.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها بأن مشروع تأهيل التعليم العتيق واجه معطيات واقعية تتسم بعدم تجانس الفئات العمرية للتلاميذ في بعض المؤسسات، الأمر الذي دفع الوزارة إلى التعامل بمرونة مع هذا الإشكال ومعالجته بشكل متدرج لإدماج حفظة القرآن الكريم المنتسبين للكتاتيب القرآنية بالتعليم الابتدائي العتيق، والإسهام في تعميم التمدريس، وصيانة الشباب من التطرف والتشدد، وذلك من خلال اتخاذ عدة تدابير على مستوى البرامج والمناهج الدراسية، وعلى المستوى التنظيمي. وبالموازاة مع هذه التدابير الكفيلة بالتقليص من الفروق التربوية بين المتعلمين وضمان قدر من التجانس بينهم، تبقى، حسب الوزارة، الحالات المتممة بعدم التجانس داخل الفصل الواحد على مستوى السن ببعض المؤسسات حالات استثنائية تتم معالجتها بتدابير تنظيمية وإدارية.

← ضرورة ملائمة وضعية هيئة التدريس لأهداف منظومة التعليم العتيق

بلغ عدد الأطر الإدارية والتربوية العاملة بمؤسسات التعليم العتيق برسم الموسم الدراسي 2020/2019، حوالي 7.150 إطاراً، من بينهم 4.201 أستاذاً وأستاذة و985 إطاراً إدارياً و1.964 مستخدماً. ويشغل حوالي 80% من هؤلاء الأطر بناء على طلبات تكليف يتم تجديدها سنوياً، مقابل الاستفادة من مكافئة جزافية شهرية. وتتضمن هذه الطلبات مقتضيات تتعلق بتحويل العاملين الحرية في التخلي عن المهام المسندة إليهم متى رغبوا في ذلك. ولا يشترط في الأستاذة المكلفين بموجب عقود التكليف التوفر على تجربة ميدانية وبيداغوجية، بحيث تتكفل مديرية التعليم العتيق ومحو الأمية بالمساجد، بتوفير تكوين تخصصي مستمر لهم.

وبالرغم من كون الدورات التكوينية والورشات العلمية التي تنظمها الوزارة قد أسهمت في تطوير الأداء العلمي للأستاذة، إلا أن أثر هذه الجهود يبقى غير مستدام، إذ بعد اكتساب الخبرة المهنية والاستفادة من الدورات التكوينية، ما يلبث أن يغادر بعض الأستاذة بحثاً عن الاستقرار المهني، ثم يلتحق أستاذة جدد لتبدأ مراحل التكوين من جديد، وهو ما ينعكس على مردودية وفعالية نظام التعليم العتيق. في هذا الصدد، بلغ عدد الأستاذة الذين غادروا نظام التعليم العتيق خلال الفترة 2014-2022 حوالي 1.504 أستاذاً.

← ضرورة تحسين المردودية التربوية للمدارس العتيقة

يستلزم تطوير منظومة التعليم العتيق تحسين مردوديتها التربوية، بحيث تعرف نسب النجاح تطورا ببطئاً في كافة الأطوار الدراسية، سواء بالنسبة للتلاميذ الذين انخرطوا في هذا النمط من التعليم منذ المستوى الأول أو الثاني أو الثالث ابتدائي. وفي هذا الإطار، تبين بأنه من أصل 2.521 تلميذاً مسجلاً بالمستوى الأول ابتدائي برسم الموسم الدراسي 2016/2015 تمكن 939 منهم فقط من بلوغ المستوى

السادس خلال الموسم الدراسي 2021/2020 و240 منهم فقط هم من حصلوا على الشهادة الابتدائية برسم نفس الموسم.

ومن بين 1.638 تلميذا مسجلا لأول مرة في المستوى الثاني ابتدائي، برسم الموسم الدراسي 2017/2016، تمكن 619 منهم من بلوغ المستوى السادس في الموسم الدراسي 2021/2020، فيما حصل على الشهادة الابتدائية 220 منهم خلال نفس الموسم. وكذلك من بين 1.115 تلميذا مسجلا لأول مرة في المستوى الثالث برسم الموسم الدراسي 2018/2017، تمكن 531 منهم من بلوغ المستوى السادس في نهاية الموسم الدراسي 2021/2020، فيما حصل على الشهادة الابتدائية 201 منهم برسم نفس الموسم. نفس الأمر ينطبق على الأفواج المسجلة برسم المواسم الدراسية السابقة.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه يمكن إجمال الاعتبارات المؤثرة في المردودية التربوية للتلاميذ المتدرجين بهذا القطاع في تباين قدراتهم في حفظ القرآن الكريم، وهو ما يجعل عددا منهم غير قادرين على مواكبة إيقاع الحفظ لاستكمال عدد الأحزاب المطلوبة (40 حزبا على الأقل) لقبول ملف ترشيحهم لاجتياز امتحان نيل شهادة التعليم الابتدائي العتيق (المادة 25 من نظام الدراسات والامتحانات بمؤسسات التعليم العتيق)، فيما يلتحق بعضهم بالتعليم العمومي قصد استكمال دراستهم، وينقطع بعضهم عن الدراسة لأسباب شخصية أو لظروف اجتماعية.

كما يرجع، حسب جواب الوزارة، عدم تمكن كل التلاميذ المتدرجين الذين وصلوا إلى المستوى السادس ابتدائي من النجاح في امتحانات هذا المستوى الدراسي إلى اعتبار نهاية الطور الابتدائي العتيق محطة أساسية معيارية في تحديد مدى امتلاك خريجي هذا الطور للمواصفات والكفايات اللازمة التي تؤهلهم للاستمرار في هذه المنظومة، ومسايرة الدراسة في أطوارها اللاحقة بالنظر لكونها أطوارا تخصصية.

◀ الحاجة إلى تعميم التنشيط التربوي على المؤسسات التعليمية

يعتبر التنشيط التربوي، آلية مهمة من أجل تحقيق انفتاح تلاميذ وطلبة التعليم العتيق على محيطهم الاجتماعي والثقافي وتنمية قدراتهم الإبداعية وتحسين جودة التعلّمات وتشجيع الكفاءات وتطويرها. وفي هذا الإطار، تنص المادة 14 من الظهير الشريف رقم 1.03.193 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية على خلق الفضاءات التربوية والأنشطة الموازية (أنشطة فنية وثقافية وعلمية ورياضية واجتماعية وبيئية وصحية وتواصلية). كما تنص المذكرة الإطار رقم 205 لسنة 2012 المتعلقة بالأنشطة الموازية على إحداث أندية تربوية بمؤسسات التعليم العتيق. ويتولى إنجاز هذه الأنشطة مختصون في التنشيط التربوي يستفيدون من دورات تكوينية وطنية في مجالات تخصصهم. في هذا الصدد، استفاد تلاميذ وطلبة التعليم العتيق من 29.505 نشاطا تربوي خلال الفترة 2014-2020، بمعدل 4.215 نشاطا في السنة.

غير أن عمليات التنشيط التربوي لا تزال غير معممة بحيث غطت خلال سنة 2021 حوالي 126 مدرسة من بين 294، أي بنسبة 43%. فباستثناء جهة درعة تافيلالت التي تتوفر جميع مدارسها على منشط تربوي، تتراوح نسب المدارس التي تتوفر على منشط تربوي على مستوى الجهات ما بين 19% و67%. في نفس السياق، تتوفر 115 مدرسة من أصل 294 على أندية تربوية، أي حوالي 39%. علاوة على ذلك، لا يتم إخضاع هذه الأنشطة الموازية للمراقبة الكافية، وذلك خلافا لما هو منصوص عليه في المذكرة عدد 143 بتاريخ 16 غشت 2012.

وقد أوضحت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية في معرض جوابها إلى أن عملية التنشيط التربوي واجهت إكراهات حالت دون تحقيق التغطية الشاملة للمؤسسات، والتي تتمثل في عدم توفر الإمكانيات والاعتمادات المالية الكافية لمواكبة التزايد المستمر لعدد مدارس هذا القطاع وصعوبة إيجاد الكفاءات المؤهلة، بالإضافة لعدم استقرار المنشطين التربويين بصفة دائمة في المؤسسات التي يعملون بها.

كما أضافت الوزارة بأنه قد تم تكليف المفتشين التربويين المعتمدين في مختلف جهات المملكة بتتبع عمل المنشطين التربويين، غير أن هذه العملية ركزت أكثر على التتبع والمواكبة والتأطير بالنظر لحدائق تجربة التنشيط التربوي بمؤسسات التعليم العتيق، كما اتسمت بالتفاوت من موسم دراسي لآخر، ولم تشمل جميع المنشطين التربويين، وذلك بسبب قلة عدد المفتشين التربويين المعتمدين بالتعليم العتيق وكثرة المهام الموكولة إليهم (الزيارات الصفية للمدرسين، الندوات التربوية، الدروس التطبيقية، المشاركة في لجان اختبار المستوى، تتبع الدخول المدرسي...).

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالعمل على إعداد خريطة مدرسية وطنية وخرائط جهوية وإقليمية، بشكل يراعي توجهات السياسة التربوية لمنظومة التعليم العتيق والمميزات الخاصة بهذا النمط من التعليم، وذلك من حيث المناهج التربوية والبرامج، والأطوار الدراسية، والفئات العمرية للمتمدرسين.

رابعاً. المراقبة والتأطير التربوي والإداري

تخضع مؤسسات التعليم العتيق لمراقبة إدارية وتربوية، استناداً إلى أحكام الظهير الشريف رقم 1.16.38 الصادر في 17 جمادى الأولى 1437 (26 فبراير 2016) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، وكذا لمقتضيات القانون رقم 13.01 في شأن التعليم العتيق (المادة 16 منه).

← ضرورة تعميم عمليات المراقبة والتأطير التربوي

بلغ عدد المفتشين التربويين، برسم الموسم الدراسي 2021/2020، ما مجموعه 81 مفتشاً، موزعين على جهات المملكة حسب المواد الدراسية. غير أن دراسة توزيع المفتشين التربويين، أظهر غياب المفتشين التربويين في بعض مواد التخصص (مواد العلوم الشرعية واللغة العربية) على مستوى بعض جهات المملكة، كجهتي الشرق وبنو ملال-خنيفرة اللتين عرفتا غياب مفتش تربوي خاص بمواد العلوم الشرعية، وكذا جهة الدار البيضاء-سطات التي لا تتوفر على مفتش تربوي للمواد المقررة في نظام التعليم العمومي.

كما تجدر الإشارة، إلى ارتفاع عدد المفتشين التربويين الذين يغادرون سنوياً نظام التعليم العتيق، بحيث بلغ عددهم 64 مفتشاً تربوياً منذ الموسم الدراسي 2012/2011، من بينهم 53% غادروا لأسباب شخصية، فيما تم إعفاء الباقين بالنظر لضعف كفاءتهم ومردوديتهم.

على صعيد آخر، يقوم المفتشون التربويون بمراقبة وتأطير المواد التي تدخل في تخصصهم على مستوى جميع الأطوار الدراسية (ابتدائي وإعدادي وثانوي)، على عكس ما هو معمول به على مستوى نظام التربية الوطنية، وبغض النظر عن الخصوصيات التربوية التي تميز كل طور.

وقد أشارت الوزارة إلى أن أسباب غياب مفتشين تربويين في إحدى المواد أو الوحدات الدراسية ببعض الجهات يرجع، أحياناً إلى عدم التوفر على هيئة للتأطير والمراقبة التربوية تابعة للوزارة، وكذا غياب الإمكانيات المالية التي تمكن من وضع إطار قانوني لإحداث هذه الهيئة، بالإضافة لارتفاع عدد المفتشين التربويين الذين يغادرون سنوياً نظام التعليم العتيق.

كما أضافت بأنها ستعمل حال توفر الإمكانيات المالية المطلوبة واكمال الشروط التربوية لتأهيل هذا القطاع، على إعادة صياغة أدوار هذه الهيئة وإعادة هيكلتها، وتنويع الصيغ المعتمدة في توزيع المفتشين التربويين حسب الجهات والأقاليم لتشمل عملية التأطير والمراقبة التربوية جميع الوحدات والمواد الدراسية، وكذا تخصيص مفتشين تربويين بكل طور دراسي، بما ينسجم مع الخصوصيات التربوية والمنهجية للأطوار الدراسية.

← ضرورة تعزيز المراقبة الإدارية وتتبع أداء المدارس العتيقة

تخضع مؤسسات التعليم العتيق لمراقبة إدارية، يتم إجراؤها بصفة دورية، من طرف مراقبين يتم تكليفهم من طرف الوزارة بموجب عقود تكليف، مقابل استفادتهم من مكافآت جزافية شهرية وتعويضات تكميلية عند نهاية كل دورة.

وقد بين تحليل المعطيات، المتعلقة بالفترة 2013-2020، بأن عدد المراقبين الإداريين لا يتناسب مع عدد مؤسسات التعليم العتيق، بحيث لم يتجاوز عددهم 40 مراقباً إدارياً مكلفاً بمراقبة 292 مؤسسة على الصعيد الوطني. نفس الأمر بالنسبة لعدد مراقبي الكنائس القرآنية الذي ناهز 300 مراقباً إدارياً مكلفاً بمراقبة 12.943 كتاباً قرآنية.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها بأن الرفع من عدد المفتشين رهين بتوفير اعتمادات مالية إضافية لهذا القطاع، ونفس الشيء بالنسبة لمراقبي الكنائس القرآنية.

كما يتم إنجاز تقارير المراقبة الإدارية للمدارس العتيقة بناء على استمارات نموذجية، تم إعدادها من طرف مديرية التعليم العتيق ومحو الأمية بالمساجد، والتي يتعين على المراقب الإداري تعبئتها. غير أن عدم ملاءمة الاستمارة المذكورة، حسب كل دورة دراسية وحسب طبيعة الأهداف الخاصة والغايات المرجوة، لا يتيح للمدوبيات وللمديرية الاستغلال الأمثل للمعطيات واستنباط الخلاصات. كما أن الطابع المتكرر للبيانات الواردة في التقارير الخاصة بكل مؤسسة يقلل من جدوى تحليل ومقارنة وتقييم الفوارق الممكن تسجيلها بين مختلف المؤسسات والدورات.

وفي نفس الإطار، يحول غياب منهجية مضبوطة لاستغلال التقارير المنجزة، دون إمكانية استخراج المؤشرات المتعلقة بالنتائج والأداء، ورصد النقائص الخاصة أو العامة، وكذا استنتاج الخلاصات، واستخلاص الدروس الضرورية من أجل اتخاذ القرارات الكفيلة بتحسين الوضعية، لاسيما بالنظر للعدد الكبير للتقارير المنجزة (أزيد من ألف تقرير سنوي بالنسبة لمدارس التعليم العتيق و33 ألف تقرير سنوي بالنسبة للكتاتيب القرآنية). لذلك، فإن هذه الوضعية من شأنها أن تقضي إلى تقليل أثر المراقبة الإدارية، لاسيما من حيث تقويم النقائص المرصودة في حينها، وهو ما تبين من خلال الزيارات التفقدية لبعض المؤسسات من طرف مديرية التعليم العتيق والمدوبيات، والتي وقفت على عدة نقائص لم يتم رصدها على مستوى تقارير المراقبة الإدارية.

في هذا الإطار، صرحت الوزارة بأنها ستعمل على تجاوز هذه الإشكالات، مع الإشارة إلى أن المنهجية المتبعة في استغلال التقارير المتوصل بها تعتمد على جرد وتصنيف النقائص المرصودة وتحديد طبيعتها، وكذا التنسيق مع مختلف المصالح المعنية لمعالجتها. كما تتم مراسلة المدوبيات المعنية للتأكد من مدى استمرار النقائص من عدمها، علما بأن كثرة التقارير المتوصل بها مع قلة الموارد البشرية يكون لها أثر على تفعيل كافة الملاحظات الواردة بالتقارير.

في هذا الصدد، يرى المجلس الأعلى للحسابات بأن بلوغ الأهداف المرجوة من المراقبة الإدارية يقتضي تحليل المعطيات الواردة في الاستمارات من أجل تحديد الملاحظات المتكررة واستخلاص الدروس الكفيلة بتحسين أداء المؤسسات المعنية.

← الحاجة إلى تأطير الامتيازات والمساعدات المقدمة لمؤسسات التعليم العتيق باتفاقيات شراكة

تخصص الدولة اعتمادات مالية مهمة لمؤسسات التعليم العتيق، وذلك بهدف تجويد منظومة التعليم العتيق وحث بعض المؤسسات التعليمية الخاصة على الانخراط في هذه المنظومة. وأمام تزايد عدد المؤسسات، العمومية منها والخاصة، وما لذلك من أثر على الميزانية المرصودة لهذا المجال، قامت الوزارة بربط الدعم الممنوح بعدد التلاميذ، بحيث تم تحديد السقف الأدنى لعدد المتدربين المطلوب تسجيلهم في كل مستوى دراسي في 15 تلميذ بالنسبة للمدارس المختلطة و10 تلميذات بالنسبة لمدارس الإناث.

وتقوم الوزارة بدعم هذه المؤسسات، عبر تخصيص مكافآت جزافية شهرية للعاملين بها، تصرف لهم بشكل مباشر في حساباتهم البنكية، وكذا تخصيص منح دراسية شهرية للتلاميذ والطلبة بها، توديعها الوزارة لهم بواسطة مؤدين منتدبين معينين بمقتضى قرار مشترك بين وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ووزارة الاقتصاد والمالية، بالإضافة إلى تقديم بعض التجهيزات لفائدة هذه المؤسسات.

في هذا الصدد، ينص القرار الوزيري عدد 875.06 الصادر في 3 ماي 2006 في شأن تحديد شروط الاستفادة من دعم الدولة للتعليم العتيق، على وجوب ربط الامتيازات والمساعدات الممنوحة لمؤسسات التعليم العتيق ومدد وكيفية الاستفادة منها بدفتر حملات مع هذه الأخيرة (المادة الثالثة). غير أنه لوحظ غياب إطار تعاقدى بين الوزارة والمؤسسات التعليمية يوضح الأهداف والآليات الكفيلة بتأطير استعمال الدعم، لاسيما من خلال الاتفاق على الالتزامات والواجبات المتعلقة بكل طرف، وأداء هذه المؤسسات وضبط معايير تسييرها وجودة تعليمها، مع العمل على إرساء برامج عمل على كافة المستويات للنهوض بمنظومة التعليم العتيق.

كما تقدم الوزارة دعماً سنوياً، من أجل بناء وإصلاح بعض مؤسسات التعليم العتيق الخاصة، حيث تستفيد الجمعيات المشرفة عليها، من مبالغ مالية من أجل القيام بإصلاحات أو بأشغال التوسعة، بناء على مذكرة الوزارة عدد 115 بتاريخ 02 يونيو 2015، دون إبرام إطار تعاقدي من أجل تقديم هذا الدعم، ويتم ذلك بناء على طلب يتقدم به مشرف المؤسسة إلى المديرية. وقد بلغ مجموع الإعانات المقدمة في هذا الإطار ما مجموعه 5,9 مليون درهم خلال الفترة 2014-2020.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنها ارتأت في الوقت الراهن عدم العمل بدفتر التحملات نظراً لعدم تجانس مؤسسات التعليم العتيق وتنوعها، وتباين إمكاناتها ومؤهلاتها وظروفها البنوية والاجتماعية وكذا عدم استقرار بنياتها التربوية، بحيث تعرف تبايناً في أعداد المسجلين بها من موسم دراسي إلى آخر، إضافة إلى أن معرفة عدد المسجلين الحقيقيين بمدارس التعليم العتيق رهين بانتهاء العمليات المرتبطة بالدخول المدرسي التي تمتد إلى نهاية نونبر. مما يصعب معه تدقيق التوقعات المستقبلية والعمل بدفتر التحملات.

وفي هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بما يلي:

- تعزيز المراقبة والتأطير التربوي من خلال العمل على تغطية جميع مؤسسات التعليم العتيق، واعتماد مفتشين تربويين متخصصين حسب الأطوار الدراسية، وكذا الرفع من جودة الزيارات الصفية في إطار برمجة سنوية؛
- تجويد تقارير المراقبة الإدارية والتربوية، واستغلال المعطيات والنتائج الواردة فيها، في إطار منهجية مضبوطة تمكن من استخراج المؤشرات المتعلقة بالنتائج والأداء، ورصد النقائص الخاصة أو العامة، وكذا استخلاص الدروس الضرورية لتأهيل وتجويد المنظومة التربوية للتعليم العتيق؛
- تأطير الدعم والامتيازات والمساعدات الممنوحة لمؤسسات التعليم العتيق وللجمعيات المدبرة لها، من خلال إبرام اتفاقيات شراكة معها، وعلى أساس دفا تر حملات تتضمن أهدافاً واضحة وقابلة للقياس وتحدد الالتزامات والواجبات المتعلقة بكل طرف.

خامساً. تدبير مشاريع بناء وتأهيل المؤسسات التعليمية

تتكلف وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، بإنجاز مشاريع بناء وتأهيل مؤسسات التعليم العتيق، وكذا القيام بعمليات التتبع والصيانة، والمراقبة للحالة المادية للبنىات والمنشآت المدرسية، واتخاذ التدابير الضرورية لمعالجة وضعها.

← ضرورة ملاءمة وتيرة منح رخص إحداث مؤسسات التعليم العتيق مع الأهداف الاستراتيجية لتطوير المنظومة

بلغ عدد الرخص الممنوحة لمدارس التعليم العتيق، خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى 2020، ما مجموعه 225 رخصة تشمل الرخص المتعلقة بالفتح، والرخص المتعلقة بالاستمرار في المزاولة، ورخص الموافقة على البناء، ورخص الموافقة على التوسعة، ورخص الموافقة على فتح الأطوار. وفي هذا الإطار، لوحظ بأن نظام التراخيص المتعلقة بالفتح أو الموافقة على فتح أطوار جديدة أو إبداء الرأي في شأن الموافقة على بناء مؤسسات للتعليم العتيق، من طرف الخواص لا يقيد المؤسسات بمواصفات معينة، من أجل الحصول على هذه الرخص، وإنما يشترط فقط استيفاء طلبها للوثائق المطلوبة في النصوص التنظيمية. وبمجرد حصول المؤسسة على الرخصة، تستفيد من الدعم المخصص لأداء مكافآت العاملين من مدرسين وإداريين ومستخدمين (المكلفين بمهام الحراسة والنظافة)، ومنح الطلبة، إضافة إلى تحمل الوزارة في بعض الأحيان لبعض نفقات تسيير هذه المؤسسات (مصاريف استهلاك الماء والكهرباء ومواد التنظيف).

كما أن منح هذه الرخص يقتضي اعتماد خريطة مدرسية، وكذا مؤشرات وأهداف واضحة (التوزيع الجغرافي للمؤسسات التعليمية، وخصائص عروضها التربوية، والاحتياجات التعليمية الواجب تلبيتها، والتغطية من حيث الأطوار المتوفرة، والمستويات الدراسية المستهدفة، وعدد التلاميذ المرتقب تسجيلهم بالطور المطلوب، والطاقة الاستيعابية غير المستعملة في كل مدرسة، إلخ)، وذلك

لتفادي ارتفاع تكاليف الدعم والإعانات العمومية الممنوحة، دون إسهام فعلي في تطوير وتجويد منظومة التعليم العتيق.

وقد أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى أنه نظرا للاعتبارات والإكراهات التي حالت دون تمكن المديرية من وضع خريطة مدرسية للتعليم العتيق، فإنها توظف بعض المعطيات المرتبطة بهذه الخريطة في إبداء الرأي في طلبات بناء وتهيئة مؤسسات التعليم العتيق أو فتحها وكذا فتح المستويات والأطوار الدراسية المقترحة من طرف هذه المؤسسات، مع العلم بأنها لا تمنح رخص الموافقة على البناء أو التوسعة وإنما تبدي رأيها على التصميم لمراقبة مدى احترام الشروط والمواصفات المنصوص عليها بالقرار الوزيري رقم 876.06 الصادر في 03 ماي 2006 بتحديد معايير التأطير والتجهيز التي تخضع لها مؤسسات التعليم العتيق. كما أضافت بأن منح رخصة الفتح لمؤسسة للتعليم العتيق لا يعني بالضرورة استفادتها من الدعم المخصص لأداء مكافآت العاملين ومنح المتمدرسين وأحيانا لبعض نفقات التسيير، بحيث يبقى هذا الدعم رهينا بتوفر الاعتمادات المالية وتوفر النصاب المطلوب من المتمدرسين.

← ضرورة تحسين المسطرة المتعلقة برخص الموافقة على بناء مؤسسات جديدة

تقوم بعض الجمعيات بتشبيد مبان بهدف إحداث مدارس عتيقة، دون الحصول على الموافقة القبلية للوزارة، بحيث لا يتقدم المعنيون بالأمر بطلب رخصة الفتح سوى بعد الانتهاء من البناء.

كما أن الوزارة لم تقم بإعداد دفتر تحملات يخص بناء مدارس التعليم العتيق، بحيث يقتصر دورها، في حالة تقديم طلب الرخصة، على المصادقة على التصميم المدلى به، والتأكد من مدى احترام توفر ثلاث حجرات في كل طور، والتقيد بنسبة 1,8 متر مربع لكل متمدرس، دون تطبيق جل مقتضيات القرار الوزيري رقم 876.06 الصادر في 03 ماي 2006 بتحديد معايير التأطير والتجهيز التي تخضع لها مؤسسات التعليم العتيق.

في هذا الإطار، أوضحت الوزارة بأن قانون التعليم العتيق لا يشترط الحصول على إذن مسبق من الوزارة لبناء مؤسسة للتعليم العتيق، والرأي الذي تبديه في هذا الشأن غير ملزم للجهة المكلفة بالبناء، وبالتالي ينحصر دورها في منح الترخيص بالفتح الذي يبقى رهينا فقط بتوفير الشروط والمعايير المطلوبة حيث يقتصر دور الوزارة على التأكد من مدى احترام مؤسسات التعليم العتيق للمعايير المادية والتربوية المنصوص عليها بالقرار الخاص بتحديد معايير التأطير والتجهيز التي تخضع لها مؤسسات التعليم العتيق. كما أضافت الوزارة بأنها تعمل على استدراك هذا الأمر من خلال تعديل النص القانوني المؤطر للتعليم العتيق، كما أنها لم تقم بإعداد دفتر تحملات يتعلق ببناء مدارس التعليم العتيق لأن هناك معايير أخرى عامة من اختصاص قطاعات ومصالح أخرى (قوانين التعمير وضوابط البناء وشروط السلامة ورخصة البناء...).

← ضرورة إنجاز الدراسات الأولية والمتعلقة بجدوى مشاريع البناء

في إطار مخططاتها التنفيذية السنوية، قامت الوزارة ببناء 25 مدرسة للتعليم العتيق ما بين سنتي 2008 و2020، وصنفتها بالنموذجية، بطاقة استيعابية وصلت إلى 5.394 مقعدا، وداخليات ضمت 5.372 سريرا. وقد بلغ عدد المتمدرسين بها 2.447 تلميذا برسم الموسم الدراسي 2022/2021، أي أقل من 50% من طاقتها الاستيعابية. كما بلغت تكلفة بنائها حوالي 538 مليون درهم، دون احتساب تكلفة الدراسات والوعاء العقاري والتجهيزات (الإدارية والمدرسية والداخلية). فيما همت هذه التكاليف حوالي 122.132 مترا مربعا للمساحة المغطاة، أي ما يناهز 41% من مساحة الأراضي المعبئة لهذا الغرض.

غير أن اختيار أماكن توطين هذه المدارس النموذجية، لم يعتمد على تشخيص قبلي لحاجيات المناطق المعنية بهذا النوع من التعليم، ومدى قدرتها على استقطاب المتمدرسين، بحيث أن المعيار الأساسي الذي تحكم في قرار بناء معظم المؤسسات المنجزة، هو توفر الوعاء العقاري، لا سيما من خلال مسطرة تحبيس الأراضي من طرف مواطنين لهذا الغرض، كما هو الشأن بالنسبة للمدارس النموذجية المنجزة بتمارة والريصاني وبنسليمان وشفشاون وتاونات والصويرة.

علاوة على ذلك، فإن غياب دراسات الجدوى، من شأنه أن يؤدي إلى إنشاء مدارس في أماكن لا تتوفر على طلب تربوي كاف (من حيث الروافد المكونة لمنظومة التعليم العتيق، لا سيما الكتابيب القرآنية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم في محيط المدرسة)، أو إنشائها في مناطق تتميز بوفرة العرض

التربوي، وهو ما قد يشكل منافسة قوية للمدارس النموذجية. كما تقوم الوزارة بمنح رخص لفتح مؤسسات خاصة في نفس أماكن توطين بعض المدارس النموذجية. هذه الوضعية، ينتج عنها عدم قدرة هذه المؤسسات على الاستغلال الكامل لطاقتها الاستيعابية وتحديد الأطوار والمستويات التي ستدرس بها.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه منذ سنة 2010 أصبح البحث عن العقارات لإيواء المؤسسات النموذجية يسند إلى اللجان الإقليمية لاختيار الأراضي. وأن بعض المؤسسات النموذجية يتم إحداثها في إطار اتفاقيات شراكة لتعزيز التنمية المجالية للأقاليم.

← الحاجة إلى التخطيط لتدبير صيانة وإصلاح مؤسسات التعليم العتيق

تكتسي صيانة مباني مؤسسات التعليم العتيق، أهمية قصوى من أجل المحافظة عليها ووقايتها من التلف لكي تؤدي وظيفتها على الوجه الأكمل، وللتقليل كذلك من التكاليف الناتجة عن الإهمال أو الإرجاء. وتشمل هذه الأعمال الإعداد والتخطيط والتنفيذ لعملية الصيانة، بالإضافة إلى المتابعة والرقابة أثناء وبعد التنفيذ. وقد بلغت تكاليف صيانة مدارس التعليم العتيق، حوالي 9,32 مليون درهم خلال الفترة الممتدة من 2014 إلى 2021. إلا أن الانتقال من المنهج الذي يعتمد على إصلاح العطل عند حدوثه، والذي غالباً ما يؤدي إلى تراكم الأعطال، وارتفاع كلفة إصلاحها، إلى المنهج التوقعي والاستباقي المبني على الصيانة الوقائية والصيانة التصحيحية، يقتضي توفر الوزارة على خطة محكمة لإصلاح وصيانة هذه البنايات.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بما يلي:

- اعتماد دفتر تحملات يتضمن الشروط العامة، وكذا المواصفات والمعايير التقنية والتربوية والمعمارية المطلوب توفرها في البنايات المعدة لاحتضان مؤسسات التعليم العتيق، وربط مسطرة الترخيص بالفتح أو باستمرار المزاولة بمدى احترام هذه المواصفات؛
- القيام بدراسات الجدوى، والدراسات الأولية الضرورية، قبل الشروع في البت في المشاريع المتعلقة بإنشاء مؤسسات جديدة للتعليم العتيق، بما يتيح التشخيص القبلي لحاجيات المناطق المعنية، ومدى قدرة المؤسسات المتوقع إنجازها على استقطاب المتمدرسين، وكذا ضبط تكلفة أشغال بنائها وتجهيزها؛
- إعداد برنامج خاص بتتبع وصيانة البنايات والمنشآت المدرسية، واتخاذ التدابير الضرورية لمعالجة وضعها، بما يسمح ببلوغ الأهداف المرتبطة بتحسين الوضعية الوظيفية لهذه المؤسسات، وضمان سلامة مرتفقيها والعاملين بها، حتى تمر العملية التربوية في ظروف لائقة وأمنة.

القطاعات الإنتاجية

تزرع بلادنا بالعديد من المؤهلات الاقتصادية التي يتعين استغلالها على نحو يمكن من توفير مقومات اقتصاد متنوع وتنافسي قادر على إنتاج قيمة مضافة والرفع من نسب النمو وتوفير مزيد من فرص الشغل.

وتشكل السياحة، على هذا المستوى، دعامة أساسية للاقتصاد الوطني ورافعة من رافعات التنمية المستدامة، لذلك ما فتئت السلطات الحكومية المعنية تولي هذا القطاع الأهمية اللازمة من أجل تحسين أدائه والرفع من مردوبيته والارتقاء بقدرته التنافسية من خلال الاستغلال الأمثل للإمكانات المتوفرة. وعلى غرار مجموعة من القطاعات، تأثرت السياحة بشكل كبير جراء إقرار الحجر الصحي تزامنا مع انتشار جائحة "كوفيد - 19"، وهو ما اقتضى اعتماد خطة من أجل دعم القطاع لتجاوز آثار الجائحة واستعادة نشاطه الطبيعي.

وعلى صعيد آخر، يشكل التجميع الفلاحي إحدى الآليات التي من شأنها الإسهام في تطوير الفلاحة ببلادنا، من خلال الاستفادة من مزايا هذا النموذج القائم على تنظيم الفلاحين (المنتجين) حول فاعلين خواص أو تنظيمات مهنية (المُجمِّعين)، والمتمثلة أساسا في الاستفادة من التقنيات الحديثة والتمويل والولوج إلى الأسواق الداخلية والخارجية.

ولأجل توفير المزيد من مناصب الشغل، أولت الاستراتيجيات الوطنية عناية خاصة للتشغيل الذاتي، حيث تم اعتماد برامج واتخاذ تدابير تتضمن حزمة من التحفيزات والتسهيلات، تمويلية بالأساس، لفائدة الشباب حاملي المشاريع الراغبين في إنشاء مقاولاتهم، ومن بين أهمها "البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات" الذي استهدف إحداث فضاءات مؤقتة لاحتضان الأنشطة المهنية المزاولة من طرف الشباب.

وفي هذا الصدد، تناولت المهمات الرقابية التي أنجزتها المحاكم المالية خلال سنة 2021 والمرتبطة بالقطاعات الإنتاجية الجوانب التالية:

- خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة "كوفيد-19"؛
- التجميع الفلاحي؛
- مشاتل المقاولين الشباب؛
- فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة بشراكة مع الجماعات الترابية بجهة الدار البيضاء-سطات.

خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة كوفيد-19: أهمية مواصلة الجهود لتحقيق أهداف العقد البرنامج 2020-2022

يساهم قطاع السياحة في تنمية الاقتصاد الوطني، حيث قُدِّرت مساهمته بنسبة 7% من الناتج الداخلي الخام سنة 2019، ومكَّن من توفير 565 ألف فرصة عمل مباشرة، ومن تحقيق مداخيل ناهزت 123,8 مليار درهم خلال نفس السنة.

وقد واجه قطاع السياحة، على امتداد العقدين الماضيين، عدة أحداث ظرفية أثرت على أدائه، إلا أن الأزمة الصحية الحالية الناجمة عن فيروس كورونا المستجد كوفيد-19 أدخلت القطاع في وضعية غير مسبوقة بسبب تداعياتها، مما أثر على المنظومة السياحية بأكملها كما هو الحال في جميع أنحاء العالم.

ولمواجهة آثار الجائحة على هذا القطاع، اتخذت السلطات العمومية عدة إجراءات وتدابير، لعل أهمها التوقيع على عقد البرنامج بين الدولة والقطاع الخاص، في 6 غشت 2020، المتعلق بدعم وإنعاش قطاع السياحة الذي يغطي الفترة 2020-2022.

وقد أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة موضوعاتية حول قطاع السياحة في مواجهة الأزمة الصحية الناجمة عن "كوفيد-19"، سعى من خلالها إلى الوقوف على مدى تأثير القطاع بالجائحة ونجاعة الإجراءات المتخذة من طرف مختلف الفاعلين.

أولا. تأثير الأزمة الصحية "كوفيد-19" على قطاع السياحة

← ضرورة تعزيز حكمة وتدبير القطاع السياحي لا سيما فيما يخص التنسيق والرصد واليقظة

قبل جائحة "كوفيد-19"، كانت السلطات العمومية قد اعتمدت استراتيجية التنمية السياحية "رؤية 2020"، والتي ضُمَّت في عقد البرنامج الوطني 2010-2020 الذي حدد مجموعة من الأهداف، من بينها تنويع العرض وتعزيز الاستثمار في المجال السياحي وإحداث هيئات للحكمة، وترسيخ مكانة قطاع السياحة كإحدى ركائز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال إحداث مناصب شغل جديدة والرفع من مداخيل وجِصَّة السياحة في الناتج الداخلي الخام. وقد عرف تنفيذ هذا العقد بعض النقائص.

ولعل أهم هذه النقائص عدم إحداث بعض الهيئات المنصوص عليها في عقد البرنامج الوطني، كالمجلس الوطني للسياحة ووكالات للتنمية السياحية على مستوى الجهات السياحية الثمانية لتخلَّ مَحَلَّ المجالس الجهوية والمجالس الإقليمية للسياحة. وتجدر الإشارة إلى أنه في غياب إحداث هذه الوكالات، تم الاتفاق مع الفاعلين على المستوى الجهوي على إنشاء شركات للتنمية الجهوية للسياحة، كما هو الشأن بالنسبة لشركة التنمية الجهوية للسياحة لسوس-ماسة.

وقد أفادت الوزارة المكلفة بالسياحة في جوابها أن غياب هيكل الحكمة المنصوص عليها في إطار رؤية 2020 لم يمنع قطاع السياحة من إدارة ومتابعة أورش القطاع والمشاريع الترابية، ووضَع إطار تنسيقي مع القطاعين العام والخاص بهدف المواكبة والتنسيق وتقييم تنفيذ الرؤية وتتبع الإنجازات.

وبخصوص نظام القيادة واليقظة الحالي، فإنه لا يستجيب بشكل كافٍ لاحتياجات مختلف المتدخلين في القطاع السياحي على المدى المتوسط والمدى البعيد. ذلك أن مرصد السياحة لم يعد مُفَعَّلًا منذ 2016، علما أن إحداثه جاء ليكون بمثابة أداة لليقظة والرصد والتحليل وآلية تساعد على اتخاذ القرار عن طريق تقديم نظرة شاملة عن النشاط السياحي ومراقبة الاقتصاد السياحي الوطني وتوجيه وتشجيع التنمية السياحية. ويعود انعقاد آخر جمعية عمومية عادية إلى 23 أبريل 2015 وآخر مجلس إدارة للمرصد إلى 28 دجنبر 2015.

وقد أكدت الوزارة بهذا الخصوص، أن جهودا كبيرة تبذل لضمان إعادة تموضع مرصد السياحة وإعادة تأهيله. ولهذا الغرض، عُقد جمع عام في 6 يوليوز 2022 لمواصلة دراسة هذا الموضوع.

وعلى صعيد آخر، اتسم الاستثمار في مجال التنشيط السياحي بمحدوديته رغم كونه أحد الأهداف التي طمحت رؤية 2020 لتطويرها، إذ لا تزال الاستثمارات السياحية تتركز على إنشاء مؤسسات الإيواء على حساب العرض في مجال التنشيط والترفيه. فباستثناء سنتي 2013 و2019 اللتين بلغت فيهما نسبة الاستثمار في مجال التنشيط السياحي 46%، فقد سجل هذا الأخير نسبة محدودة تتراوح بين 3% و21% من الاستثمار الإجمالي خلال الفترة 2011-2019.

وفيما يخص السياحة الداخلية، لم يتم وضع استراتيجية مدمجة خاصة بتطويرها أخذاً بعين الاعتبار البعد الجهوي وطبيعة المنتج السياحي والتواصل والتوزيع والدعم. وقد أبرز تقييم رؤية 2020، الذي قامت به الوزارة المكلفة بالسياحة في أكتوبر 2020، شبه غياب لمنتج سياحي مناسب للسياحة الداخلية وكذا لآليات دعم مخصصة لذلك وشبكة توزيع منظمة، علماً أن الأطراف الموقعة لعقد البرنامج الوطني "رؤية 2020" التزمت باتخاذ إجراءات تهم تشجيع السياحة الداخلية وأخرى تهم المنتج السياحي والتواصل والتوزيع والدعم.

ورغم المؤشرات المشجعة الخاصة بأداء السياحة الداخلية، فإنه لا يعكس الإمكانيات الكبيرة المتاحة في هذا المجال. ويعزى ذلك بالأساس إلى التأخر في وضع منتج سياحي يلائم متطلبات السياح المقيمين وقدرتهم الشرائية، وكذا في وضع آليات لدعمهم كشيكات السياحة وتطبيق أسعار تشجيعية للسياحة الداخلية من طرف شركات النقل والفاعلين السياحيين على مدار السنة.

أما بالنسبة لإقامة السائحين الأجانب بالمغرب، فقد تم تسجيل نسبة محدودة للمؤشر المتعلق بالإقامة (TES) حيث لم يتجاوز 34% في متم سنة 2019، بسبب توجه السائحين خارج مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة وتغير سلوكهم وميولهم أكثر إلى السياحة الإيكولوجية والقروية، وسياحة الاستكشاف في الجبال والصحراء.

في هذا الشأن، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالسياحة بما يلي:

- مراجعة آليات الحكامة والقيادة المعتمدة حالياً بتنسيق مع الفاعلين في القطاع السياحي، وذلك من خلال إحداث هيئات الحكامة على المستويين المركزي والترابي تماشياً مع تنزيل الجهوية المتقدمة واللامركزية الإداري ومراجعة آليات التخطيط والإحصاء؛

- إعادة تأهيل مرصد السياحة من أجل القيام بمهامه في مجال اليقظة والرصد والتحليل.

← تأثير الأزمة الصحية على المؤشرات الرئيسية للقطاع

تعتبر السياحة أحد القطاعات الأكثر تضرراً من تداعيات جائحة "كوفيد-19"، إذ كان لها تأثير بالغ على السياحة بشكل عام والصناعة الفندقية بشكل خاص، بحيث أدت إجراءات تقييد التنقل وإغلاق الحدود إلى تراجع كبير في أداء قطاع السياحة على المستويين الوطني والدولي.

وحسب منظمة السياحة العالمية، فقد سجل القطاع أسوأ نتائج له عبر التاريخ، حيث تراجع عدد المسافرين عبر النقل الجوي التجاري من 1.867 مليون مسافراً في يناير 2019 إلى 606 مليون مسافراً في مارس 2020، أي بانخفاض نسبته 70% خلال هذه الفترة. كما تراجع عدد السياح الوافدين على مستوى العالم من 1,5 مليار سائح دولي وافد في عام 2019 إلى 398 مليون سائح في عام 2020، بانخفاض نسبته 74%.

وعلى المستوى الوطني، تأثرت السياحة بشكل كبير جراء الأزمة الصحية نتيجة إغلاق الحدود وقيود السفر التي فرضتها السلطات العمومية للتخفيف من آثار انتشار الفيروس. حيث انخفض عدد الوافدين إلى المراكز الحدودية بشكل كبير، متراجعا من 12.932.260 وافداً خلال سنة 2019 إلى 2.777.802 سنة 2020 و3.721.702 سنة 2021، أي بنسبة انخفاض بلغت 78% بين 2019

و2020، ونسبة 71% بين 2019 و2021. كما تراجع عدد الوافدين إلى مؤسسات الإيواء السياحي من 9.155.925 وافداً سنة 2019 إلى 2.522.994 سنة 2020 و3.640.394 سنة 2021.

بالإضافة إلى ذلك، كان للأزمة تأثير كبير على نشاط الإيواء السياحي، حيث تم تسجيل ما يقرب من 6.975.620 ليلة مبيت خلال 2020 و9.195.657 ليلة مبيت سنة 2021 في مؤسسات الإيواء السياحي مقارنة بـ 25.243.989 ليلة مبيت مسجلة في 2019، وهو ما يمثل تراجعاً بنسبة 72% من 2019 إلى 2020 و64% من 2019 إلى 2021.

وقد بلغ إجمالي عائدات السياح الوافدين على المغرب 36.450 مليون درهم خلال 2020 و34.310 مليون درهم خلال سنة 2021، بعد أن كانت في حدود 78.747 مليون درهم في سنة 2019، مسجلة بذلك انخفاضاً بلغت نسبته 54% بين سنتي 2019 و2020 و56% بين 2019 و2021.

وكان لهذا الوضع أيضاً تأثيرات كبيرة على السعة المُشغَّلة بالفنادق التي بلغت 146.287 سريراً تهم جميع الفئات نهاية سنة 2021، وهو ما يمثل 53% من السعة المتوفرة.

كما أدت الأزمة الصحية إلى إغلاق مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة، حيث بلغ معدل إغلاق هذه المؤسسات على المستوى الوطني حوالي 37% سنة 2020 و19% سنة 2021 وذلك استناداً إلى الطاقة الإيوائية للحظيرة الفندقية الوطنية.

وفيما يتعلق بالتشغيل، فقد قدرت الوزارة فقدان نحو 300 ألف منصب شغل مباشر في الربع الثاني من سنة 2020 (أي أكثر من 54% من مجموع مناصب الشغل المباشرة في القطاع).

ثانياً. الإجراءات المتخذة لمواجهة آثار الأزمة الصحية

للتخفيف من الآثار السلبية للوباء على القطاع السياحي، تم التوقيع، في 06 غشت 2020، على عقد برنامج بين الدولة والقطاع الخاص لإنعاش قطاع السياحة يغطي الفترة 2020-2022. ويهدف هذا البرنامج، الذي يتضمن 21 إجراء، الحفاظ على مناصب الشغل، وتوفير الدعم الاقتصادي والمالي، وتحفيز وتعزيز الطلب السياحي وكذا تنشيط الاستثمار ووضع بعض التدابير الهيكلية الشاملة في القطاع.

◀ الحرص على الحفاظ على مناصب الشغل

يهدف عقد البرنامج 2020-2022 إلى الحفاظ على فرص الشغل من خلال اتخاذ تدابير ذات طابع اجتماعي لفائدة المستخدمين والمقاولات العاملة في القطاع السياحي، وذلك من أجل مساعدتهم على مواجهة الآثار السلبية التي خلفتها جائحة "كوفيد-19".

• جهود متواصلة للدولة للحفاظ على فرص الشغل

يبرز تحليل وضعية منح التعويضات الجزافية المحددة بتاريخ 30 يونيو 2021 أن عدد الأجراء المستفيدين من هذا التعويض، العاملين في مجال الإيواء السياحي والمطاعم، كان في حدود 82.631 من بين 126.311 من مجموع الأجراء المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى حدود شهر فبراير 2020، أي بمعدل تعويض يقارب 65%. ومن جهة أخرى، بلغ عدد المرشدين السياحيين الذين تقدموا بطلبات من أجل الاستفادة من التعويض الجزافي حوالي 2.330 مرشداً سياحياً من مجموع المرشدين السياحيين، البالغ عددهم 3.254، والذين يتوفرون على شروط الاستفادة من التغطية الاجتماعية وتوصل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بملفاتهم وتمت معالجتها.

وفي السياق ذاته، أبرزت المعطيات المتعلقة بطالبي التعويض الجزافي، التي توصلت بها وزارة السياحة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، أنه إلى متم فبراير 2020، لم يتجاوز العدد الإجمالي للأجراء التابعين للقطاع المصرح بهم لدى الصندوق 126.311 أجيراً، أي بنسبة 23% فقط من مجموع الأجراء العاملين في القطاع السياحي، وهو ما يفيد بأن 77% من الشغيلة العاملة في القطاع (أي ما يقارب 423.700 وظيفة مباشرة) لم يتم التصريح بها لدى الصندوق الوطني للضمان

الاجتماعي، وبالتالي لم تتمكن هذه الفئة من الاستفادة من التعويض، مما يزيد من تفاقم وضعيتها الاقتصادية والاجتماعية.

من جهة أخرى، يشترط في منح التعويض الجزافي المنصوص عليه في عقد البرنامج 2020-2022، احترام المشغلين لهدف الحفاظ على ما لا يقل عن 80% من عدد مناصب الشغل الثابتة المصرح بها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي برسم شهر فبراير 2020. إلا أن هذا الشرط لم تتمكن المقاولات السياحية من احترامه نظرا للصعوبات التي واجهتها خلال هذه الفترة.

وعلى هذا المستوى، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بالسياحة بمواصلة الجهود المبذولة من أجل تفعيل التدابير التي جاء بها عقد البرنامج 2020-2022، المتعلق بإعاش القطاع السياحي لتجاوز تداعيات الأزمة الصحية الناجمة عن "كوفيد-19".

• العمل غير المهيكل في القطاع السياحي: وجوب رفع التحدي المتمثل في الضبط والإدماج التدريجي

يعرف قطاع السياحة تفشي ظاهرة العمل غير المهيكل، دون أن تتوفر الوزارة الوصية على تقييم لوضعية هذه الظاهرة، وكذا مدى تأثيرها على الاقتصاد السياحي وعلى الجانب الاجتماعي للعاملين في القطاع. ويتعلق الأمر ببعض فئات العاملين في الأنشطة المتصلة بالسياحة، كشركات تأجير المعدات وشركات تأجير السيارات وعمال مؤسسات الإيواء غير المصنفة.

وبموجب الإجراء الرابع من عقد البرنامج 2020-2022، يعتبر إدماج العمل غير المهيكل في القطاع السياحي مكونا رئيسيا من مكونات المحور المتعلق بالحفاظ على وظائف القطاع. غير أنه، باستثناء التدابير المتخذة لصالح المرشدين السياحيين من خلال تنظيم مهنتهم وإدماجهم في نظام التأمين الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص، لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة لفئات أخرى من العاملين في الأنشطة المتصلة بالسياحة كشركات تأجير المعدات وشركات تأجير السيارات وعمال مؤسسات الإيواء غير المصنفة. ونتيجة لذلك، لم تستفد هذه الفئة من العاملين في القطاع السياحي من أي تدابير لإدراجها في الجانب المهيكل للقطاع ولم تستفد من التعويض الجزافي عن فقدان الشغل الذي تسببت فيه الأزمة الصحية، على غرار الفئات الأخرى المستفيدة.

وقد أفادت الوزارة أنه في إطار تفعيل تعميم التغطية الصحية، يقوم قطاع السياحة بإدراج العاملين غير الأجراء لوكالات الأسفار، والمطاعم السياحية المصنفة، وكذلك مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة. وبالنسبة للمهن الأخرى، فيتم إدراجها من طرف القطاعات الحكومية المعنية في إطار عمل حكومي منسق.

◀ ضرورة تعزيز الدعم الاقتصادي والمالي لقطاع السياحة

يضم عقد البرنامج 2020-2022 في محوره الاستراتيجي المتعلق بالدعم الاقتصادي والمالي ثلاث آليات، وهي التمويل البنكي لمقاولات القطاع، وديون الزبناء والتدابير الضريبية الخاصة بالقطاع. وقد سجلت في هذا الصدد مجموعة من الملاحظات همت الجوانب التالية:

• صعوبة تسديد أقساط الديون من طرف المقاولات على المدى المتوسط

التزمت الأطراف الموقعة لعقد البرنامج 2020-2022 بتمديد مهلة تسديد ديون قروض "ضمان أكسجين" إلى غاية 31 دجنبر 2021 عوض تاريخ 30 يونيو 2020. وتغطي هذه التمويلات البنكية المصاريف الجارية لسنة 2020. وقد تم اعتماد تاريخ 31 دجنبر 2021 كحد أقصى لاسترجاع المبالغ. كما أنه، في حالة عدم التزام المقاولات بهذا الأجل، فقد تم تحديد مدة استهلاك القروض الاستثنائية لتمويل احتياجات رأس المال العامل في خمس سنوات كحد أقصى.

وعلاوة على تعقد شروط الاستفادة من هذه التمويلات، فإن هذا النوع من التمويل لا يستجيب لمتطلبات قطاع يعاني بشكل كبير من تداعيات الأزمة الصحية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد تم إحداث آلية "ضمان أكسجين" قصد تمكين المقاولات التي عرفت خزينتها تدهورا بسبب انخفاض نشاطها من الحصول على موارد استثنائية للتمويل وتخفيف العبء على

السيولة النقدية للمقاولات في جميع القطاعات بغية تفادي الإيقاف شبه الكلي لنشاطها. غير أنه ومع استمرار الأزمة الصحية وانخفاض النشاط السياحي، أصبح من الصعب على المقاولات تسديد أقساط الديون على المدى المتوسط والبعيد نظرا لكون فائض استغلالها الخام لا يكفي لامتناس النفقات المالية والاستهلاكات، مما قد يعرض مجموعة من المقاولات للإفلاس.

وبالتالي، يوصي المجلس بإعادة هيكلة الديون بعيدة المدى من خلال اتخاذ تدابير ملموسة في مجال ضمان القروض، تفاديا لضياح جزء كبير من النسيج الإنتاجي في هذا القطاع.

• ضرورة تمديد تأجيل سداد القروض البنكية لفائدة المقاولات المتضررة

نص عقد البرنامج 2020-2022 على تأجيل سداد القروض البنكية وتلك المتعلقة بقروض التمويل التأجيري (leasing) إلى غاية 31 مارس 2021 بدون أداء رسوم أو غرامات بالنسبة لمقاولات القطاع السياحي والأجراء العاملين فيه. غير أنه بعد التوقف شبه الكلي للنشاط السياحي، أحدثت لجنة اليقظة الاقتصادية آلية تمكن أصحاب القروض من الاستفادة من تأجيل سداد أقساط القروض من مارس إلى يونيو 2020. وقد مكن هذا الإجراء من تخفيف العبء على السيولة النقدية للمقاولات والأسر في كل القطاعات التي تأثرت كثيرا من تداعيات الأزمة الصحية.

ومن بين الإجراءات التي جاء بها عقد البرنامج تمديد تأجيل سداد القروض البنكية لفائدة المقاولات المتضررة من الأزمة لمدة تسعة أشهر إضافية، أي إلى غاية 31 مارس 2021. إلا أن الإجراء لم يتم احترامه، بحيث يتطلب تفعيله مشاورات مع المجموعة المهنية لبنوك المغرب في إطار لجنة اليقظة الاقتصادية.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أنه في إطار المخطط الاستعجالي الذي تمت المصادقة عليه في يناير 2022، تم تأجيل آجال استحقاق القروض البنكية لمدة قد تصل إلى سنة لفائدة مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة ووكالات الأسفار وشركات النقل السياحي والمطاعم السياحية المصنفة.

• ضرورة توضيح التدابير التي يتعين اتخاذها تجاه ديون الزبناء

منذ توقف النشاط السياحي، ألغيت عدة خدمات سياحية كانت مبرمجة وموؤدى عنها مسبقا. وبهذا الخصوص، تمت المصادقة بتاريخ 13 مايو 2020 على القانون رقم 30.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين. وقد مكن هذا الإجراء القانوني المقاولات من تعويض المبالغ المستخلصة من الزبناء. وقد سجل المجلس على العموم احترام مقتضيات القانون رقم 30.20 من طرف مهنيي القطاع، باستثناء بعض وكالات الأسفار التي لم تحترم التزاماتها بهذا الخصوص.

وقد التزمت الأطراف الموقعة لعقد البرنامج سالف الذكر، على حرص الدولة على احترام مقتضيات هذا القانون والتزام القطاع الخاص بتعهداته للاحتفاظ بعلاقة الثقة مع الزبون. لكن هذا الإجراء لم يكن واضحا بالشكل الكافي ولم يتطرق بشكل مفصل إلى التدابير التي يتعين اتخاذها عند الاقتضاء.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أنه تم فرض عقوبات على الفاعلين السياحيين الذين لم يحترموا مقتضيات القانون رقم 30.20 وذلك حسب الإطار القانوني الجاري به العمل. كما أنه تمت معالجة مختلف الشكايات الواردة على هذه الوزارة حيث تمت تسوية البعض منها وديا في حين اتبعت المسطرة الإدارية الخاصة بالبحث والعقوبات في باقي الشكايات.

وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بإحداث نظام تأمين بالنسبة لعقود السفر والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين لحماية الزبناء ضد التأثيرات السلبية التي تترتب عن الإغلاقات المفاجئة للحدود.

• تدابير ضريبية لفائدة القطاع السياحي لم يتم اتخاذها

التزمت الدولة من خلال عقد البرنامج 2020-2022 بالعمل على وضع اتفاق شامل لمعالجة الديون الجبائية لمهنيي السياحة. لكن لم يتم بعد الشروع في وضع اتفاق شامل لمعالجة الديون الجبائية للمقاولات السياحية، والذي كان من المفروض أن يدخل حيز التنفيذ متم سنة 2021.

ومن خلال تحليل الجبايات الخاصة بالقطاع السياحي، لوحظ تعدد للضرائب سواء المباشرة أو غير المباشرة المفروضة عليه والتأخر في اتخاذ مجموعة من التدابير التي تم الالتزام بتفعيلها سنة 2021، والخاصة بإعادة هيكلة وتطوير النظام الجبائي العام المتعلق بقطاع السياحة، بمشاركة الأطراف المعنية.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أنه بالنسبة للشق الضريبي للمخطط الاستعجالي، يتم العمل على تحمل الضريبة المهنية المستحقة وغير المسددة لمدة سنتين ضريبيتين، بغرض تخفيف الالتزامات الضريبية في ظل هذه الظرفية الخاصة.

← آليات تشجيع الاستثمار في حاجة للتفعيل

نص عقد البرنامج 2020-2022، المشار إليه أعلاه، على إحداث آليتين لتشجيع الاستثمار. ويتعلق الأمر بصندوق الاستثمار في القطاع السياحي الموجه لمواكبة المشاريع السياحية وآلية "إنماء السياحة" الموجهة لدعم التنافسية وتحويل الأطراف، والتي تهتم المقاولات الصغرى والصغيرة جدا التي تزاوّل المهن المقتنة كالإيواء والتوزيع والمطاعم وكذلك المهن والأنشطة الموازية للقطاع السياحي كالتنشيط والرقمنة. غير أنه بالرغم من المجهودات المبذولة في هذا الإطار، لم يتم تفعيل هاتين الآليتين.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أن آلية "إنماء سياحة" قد تم دمجها في برنامج الدعم الشامل لتطوير المقاولات السياحية الصغرى والمتوسطة والمقاولات الصغيرة جدا والذي يتعلق بتحديث المقاولات القائمة ودعم إنشاء مقاولات جديدة خاصة في مجال التنشيط. حيث تم في إطار تفعيل هذا الأخير، إطلاق برنامج تجريبي على مستوى جهة سوس ماسة، وتوقيع اتفاقية شراكة سنة 2021 مع الجهة لرصد غلاف مالي يبلغ 100 مليون درهم موزع بين الجهة والشركة المغربية للهندسة السياحية لفائدة 150 مقولة. كما تم إحداث شركة التنمية الجهوية للسهر على إدارة هذه الآلية.

← تشجيع وتعزيز الطلب على السياحة: إجراءات يتعين استكمالها

التزمت الدولة في عقد البرنامج 2020-2022 سالف الذكر، باتخاذ مجموعة من التدابير المتعلقة بتشجيع وتعزيز الطلب السياحي وخاصة عبر العمل بالجواز الصحي وخلق دينامية للسياحة الداخلية.

● **ضرورة الانخراط في الإطار المرجعي للسلامة الصحية بمؤسسات الإيواء السياحي**
وضعت وزارة السياحة إطارا مرجعيا للسلامة الصحية خاصا بمؤسسات الإيواء السياحي، وكذا منصة للتقييم الذاتي تحت اسم "Welcomesafely.ma" قصد مواكبة مؤسسات الإيواء السياحي المصنفة في عملية ملاءمتها لمعيار السلامة الصحية بهدف حصولها على علامة Welcomesafely. إلا أنه بالرغم من المجهودات التي تم بذلها في هذا الإطار، فإن عدد المؤسسات السياحية المصنفة المسجلة على المنصة لم يتجاوز 709 من أصل 4.370 مؤسسة مستهدفة، أي بنسبة 16% فقط. أما فيما يخص المؤسسات التي حصلت على علامة Welcomesafely بعد تلقي التدريب اللازم، فلم تتعد 245 مؤسسة سياحية وهو ما يمثل نسبة 5,6% من المؤسسات السياحية المتوقعة. وتعزى هذه الوضعية إلى التجاوب غير الكافي لمؤسسات الإيواء مع هذا الإطار المرجعي.

● الشيكات السياحية: آلية لدعم السياحة الداخلية لم يتم تفعيلها

لم يتم تفعيل آلية دعم الطلب السياحي الداخلي المتمثلة في إصدار "شيكات سياحية" من طرف المشغلين لفائدة موظفيهم ومستخدميهم لتمكينهم من دفع النفقات المتعلقة بالخدمات السياحية كليا أو جزئيا، بالرغم من المصادقة على هذا الإجراء في إطار قانون المالية التعديلي لسنة 2020.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أنها تعمل جاهدة من أجل تفعيل هذا الإجراء بحيث تجري مشاورات مع وزارة المالية لضمان تنفيذ هذه الآلية.

← إجراءات هيكلية يجب التسريع في تنزيلها

نص عقد البرنامج، سالف الذكر، على عدة إجراءات هيكلية تهتم على وجه الخصوص الإطار التنظيمي والتقييس، وكذا رقمنة القطاع السياحي.

• الإطار التنظيمي يعرف تعثرا في اعتماده

تم إعداد مجموعة من مشاريع النصوص التنظيمية تخص مجال الإيواء السياحي (الفندقة)، ولكنها تعرف تعثرا في اعتمادها بسبب التأخر الحاصل في دراستها أو الموافقة والمصادقة عليها. حيث أن مشروع المرسوم بتحديد استغلال وتصنيف المؤسسات السياحية وأشكال الإيواء السياحي الأخرى المنصوص عليه في القانون رقم 80.14، ومشروع المرسوم بتحديد معايير تصنيف المؤسسات السياحية، لم يتم اعتمادهما بعد. ويرجع ذلك إلى انتظار صدور المرسوم المتعلق بالمصادقة على ضابط للبناء خاص بمؤسسات الإيواء السياحي.

وقد أفادت الوزارة أنه تم إدراج المرسوم بتحديد كفاءات استغلال وتصنيف المؤسسات السياحية وأشكال الإيواء السياحي الأخرى لدى الأمانة العامة للحكومة بتاريخ 2021/12/20 وذلك من أجل إدراجه في مسطرة المصادقة. إضافة إلى ذلك، تم إعداد مشروع قرار السلطة الحكومية المكلفة بالسياحة بتحديد معايير تصنيف المؤسسات السياحية وسيتم إرساله للأمانة العامة للحكومة قصد إدراجه في مسطرة المصادقة بمجرد الموافقة على المرسوم المشار إليه أعلاه، وكذا المرسوم بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لمعايير البناء الخاصة بمؤسسات الإيواء السياحي المقدم من طرف قطاع التعمير.

وفي السياق ذاته، لم تتم المصادقة على أربعة مشاريع قرارات مشتركة بين الوزارات. ويتعلق الأمر بمشروع القرار المتعلق بتحديد نماذج الوثائق الواجب توفرها للترخيص في الاستغلال وتصنيف استغلال المؤسسات السياحية وأشكال الإيواء السياحي الأخرى، ومشروع القرار المتعلق بدفتر التحملات الخاص بالإيواء عند السكان، ومشروع القرار المتعلق بدفتر التحملات الخاص بالإيواء البديل. كما لم تتم المصادقة على مشروع المرسوم رقم 2.19.541 بتطبيق القانون رقم 05.12 كما تم تغييره بالقانون 67.21 المتعلق بتنظيم مهنة المرشد السياحي وكذا مشروع القرار المشترك بين وزارة السياحة ووزارة الداخلية المتعلق بتحديد شروط وكفاءات إصدار بطائق اعتماد المرشدين السياحيين.

وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أن الإصلاح التنظيمي الذي بدأ العمل به لم يشمل سوى الفاعلين الرئيسيين المنظمين في سلاسل الإنتاج السياحية، حيث لم يستفد من هذه الإصلاحات أصحاب الأنشطة والمهن ذات الصلة بالقطاع السياحي لاسيما مهن التنشيط والترفيه والمطاعم.

• إطار التقييس غير معمم على جل المهن السياحية ويتطلب مزيدا من الانخراط من طرف الوزارة

يعرف القطاع السياحي استعمالا ضعيفا للتقييس، مما يؤثر على ترويج العرض السياحي في غياب ملاءمته للممارسات الدولية الفضلى. فالمعايير المتوفرة حاليا تخص فقط قطاع الإيواء والفندقة المنظم بمعايير التصنيف المنصوص عليها في إطار القانون 61.00 بمثابة النظام الأساسي للمؤسسات السياحية، كما أن جل المهن السياحية الأخرى لا تتوفر على معايير ومقاييس تنظمها. وقد لوحظ غياب معايير توظف مهنا كالمطاعم ووكالات الأسفار والإرشاد السياحي والنقل السياحي والأشكال الأخرى كالسياحة المستدامة والجبلية وسياحة الأعمال، وكذا التنشيط والترفيه والصحة والرفاهية.

وتداركا لهذه الوضعية، أطلقت الوزارة مؤخرا مخططا توقعيا للمعايير التي سيتم اعتمادها في قطاع السياحة للعامين المقبلين.

• ضرورة تطوير رقمنة قطاع السياحة

نص عقد البرنامج 2020-2022 على تعزيز التحول الرقمي لقطاع السياحة وتسريع رقمنة جميع مسارات سلسلة القيمة السياحية. وفي هذا الصدد، تم توقيع شراكة بين الوزارة المكلفة بالسياحة والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية والمنظمة العالمية للسياحة من أجل إنجاز دراسة عن مشاريع إقلاع القطاع السياحي وخاصة عبر تطوير التكنولوجيا الرقمية. كما قام المكتب الوطني المغربي للسياحة، سنة 2021، بمجموعة من الحملات الإعلامية حول الرقمنة وذلك في إطار حملة "نتلاقو فبلادنا" التي أطلقها المكتب. كما تجدر الإشارة إلى أن الشركة المغربية للهندسة السياحية قد أطلقت،

سنة 2019، ورشا حول رقمنة القطاع السياحي، وهو الورش الذي يوجد في مرحلة متقدمة من إنجازه.

أكدت الوزارة أنها عملت على تنفيذ العديد من الإجراءات والمبادرات التي من شأنها تعزيز التحول الرقمي للقطاع، ولاسيما من خلال إطلاق منصة رقمية للدعم والتوعية والمشاركة لفائدة مهنيي قطاع السياحة بالمغرب (أكاديمية السياحة) وخلق منصة معلوماتية تهدف إلى رقمنة نظام جمع ومعالجة مؤشرات السياحة وتوفير أدوات عملية لصنع القرار وإحداث نظام تواصل رقمي للعلامة التجارية "المغرب"، تتمحور حول تعزيز التواجد على شبكة الإنترنت، من خلال مواقع ومنصات على شبكات التواصل الاجتماعي.

وعلى الرغم من أهمية الجهود المبذولة، وفي الوقت الذي أصبحت فيه الرقمنة عاملا أساسيا لجذب المزيد من السياح على المستوى العالمي، فإن هذه الجهود تتسم بمحدوديتها نظرا لغياب استراتيجية موحدة وشاملة لرقمنة القطاع السياحي تتولى قيادتها الوزارة الوصية مع انخراط جميع الفاعلين العموميين والخواص.

وبالتالي، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بالسياحة بوضع استراتيجية للتحول الرقمي لقطاع السياحة بكل مكوناته تتبناها الوزارة بتنسيق مع مختلف الفاعلين داخل المنظومة السياحية، لا سيما الهيئات الموجودة تحت وصايتها ومصالحها اللامركزية والفيدرالية الوطنية للسياحة.

التجميع الفلاحي: نظام واعد بحاجة لاستكمال جميع عوامل نجاحه

اعتمدت وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات نظام التجميع الفلاحي كنموذج لتنظيم وتثمين سلاسل الإنتاج، وكأحد أسس مخطط المغرب الأخضر. وتكمن الغاية من اختيار هذا النموذج في محاولة تجاوز الإكراهات المرتبطة بتجزئ الضيعات الفلاحية وتيسير الولوج لتقنيات الإنتاج الحديثة والتمويل والتسويق. وقد حدد هذا المخطط هدف إنجاز 286 مشروعاً للتجميع الفلاحي تهم 377.365 فلاحاً باستثمار إجمالي يقدر بمبلغ 46.476 مليون درهم بحلول سنة 2020.

وفي هذا الصدد، ركزت المهمة الرقابية التي أنجزها المجلس على الجوانب المتعلقة بالتخطيط والحكامة والشروط المؤطرة للتجميع وكذا حصيلة المنجزات ذات الصلة.

أولاً. فيما يخص التخطيط والحكامة والشروط المؤطرة للتجميع

تحسين المخططات الفلاحية الجهوية دون إجراء تعديلات على عقود البرامج الموقعة مع الجمعيات

يُعد التجميع الفلاحي أحد أهم محاور المخططات الفلاحية الجهوية وكذا عقود البرامج المبرمة مع المنظمات المهنية الممثلة لمختلف سلاسل الإنتاج، غير أنه بالرجوع إلى الالتزامات الواردة فيها، لوحظ غياب التناسق والتكامل فيما بينها بخصوص بعض الأهداف المسطرة.

واستناداً إلى حصيلة الأهداف الرئيسية المنصوص عليها في المخططات الفلاحية الجهوية المُحينة سنة 2015، تبين أن هذه الأهداف لا تتطابق مع الالتزامات المنصوص عليها في إطار عقود البرامج لسلاسل الإنتاج المعنية. فعلى سبيل المثال، بخصوص عقدي البرنامج المتعلقين بسلسلتي الحبوب والزيتون عن الفترة 2009-2020، تم إنجاز 120 و170 مشروعاً على التوالي، في حين تم حصرها في 33 و43 مشروعاً ضمن الأهداف المسطرة في المخططين الفلاحيين الجهويين المرتبطين بهاتين السلسلتين المعتمدين سنة 2015. كما تجدر الإشارة إلى أنه في سنة 2015، تمت مراجعة عدد مشاريع التجميع الفلاحي التي كانت مبرمجة سنة 2009 باعتماد 286 مشروعاً دون إجراء تعديلات على عقود البرامج الموقعة مع الجمعيات المهنية المعنية.

وقد ترتبت عن هذه الوضعية مجموعة من الصعوبات تتعلق، من جهة، بتتبع الالتزامات المنصوص عليها في عقود البرامج المذكورة على المستوى الجهوي، ومن جهة أخرى بالتنسيق مع الجمعيات المهنية.

وأفادت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها أنه تم تحديد ما مجموعه 961 مشروعاً كهدف بالنسبة للمشاريع المنتجة (الدعامة الأولى) دون التمييز بين المشاريع الفردية ومشاريع التجميع. وفي بعض عقود البرامج (كما هو الحال بالنسبة لسلسلتي الزيتون والحبوب) وبعض المخططات الفلاحية الجهوية، تم دمج المشاريع الفردية في مشاريع التجميع في إطار الدعامة الأولى. غير أنه اتضح وجوب التفرقة بين هذين النوعين من المشاريع على مستوى المخططات الجهوية المحينة حيث تم تحديد 286 مشروعاً للتجميع الفلاحي و724 مشروعاً للاستثمارات الفردية.

كما أنه في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2020-2030، ستأخذ عقود البرامج الجديدة بعين الاعتبار الأهداف المسطرة على مستوى المخططات الفلاحية الجهوية المعدة من طرف كل جهة مع إشراك وظيف للتنظيمات البيمهنوية.

آليات وأدوات تتبع وتقييم نظام التجميع بحاجة للتعزيز

تم إسناد مهمة تتبع وتقييم مشاريع التجميع لوكالة التنمية الفلاحية وللمديريات الجهوية للفلاحة. إلا أنه سُجّل غياب آليات واضحة لتتبع مؤشرات الأداء المتعلقة بإنجاز مشاريع التجميع، خاصة

تلك المتعلقة بحجم الإنتاج الخام والمردودية وحجم الإنتاج المحول والمسوق ونسبة المساهمة في المؤشرات العامة.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه خلال السنوات الأولى، لم يكن ممكناً تتبع إنجاز مشاريع التجميع الفلاحي من الناحية الكمية لكونها لم تصل بعد إلى مرحلة النضج، لذا اقتصر مهام التتبع المنجزة من طرف وكالة التنمية الفلاحية والمديريات الجهوية للفلاحة في هذه المرحلة إلى حد كبير على تقييم مؤشرات الجودة.

كما أن تقييم نظام التجميع المعتمد حالياً يظل جزئياً ولا يعتمد على مقارنة شمولية، حيث يقتصر على إجراء استطلاعات ميدانية من طرف وكالة التنمية الفلاحية بتعاون مع المديريات الجهوية للفلاحة لدى المتدخلين، لاسيما المنظمات المهنية والمُجمِّعين والفلاحين المعنيين. ورَكَزَت هذه الاستطلاعات أساساً على المشاريع المتوفرة على شهادة التجميع وهَمَّت فقط 890 فلاحاً، أي بنسبة 2% من مجموع الفلاحين المعنيين بمشاريع التجميع، والذين يقدر عددهم بما مجموعه 56.473 فلاحاً. بالإضافة لذلك، نظمت وكالة التنمية الفلاحية مناظرة وطنية حول التجميع الفلاحي بمراكش سنة 2018 من أجل تعبئة الفاعلين وتقديم ترسانة عملية وإجراءات قابلة للتنفيذ من أجل تسريع وتيرة إرساء مشاريع ناجحة للتجميع الفلاحي والوقوف على الوضعية الراهنة للتجميع الفلاحي وتقييمه. ويلاحظ أن نتائج الاستطلاعات المذكورة وكذا المناظرة الوطنية لم تسمح بتقديم تشخيص وتقييم شاملين لنظام التجميع. وفي نفس السياق، وإلى غاية سنة 2020، لم يتم إنجاز أية دراسة لقياس أثر نموذج التجميع الفلاحي، مما لم يمكن من تحديد مدى مساهمته في تحفيز الفلاحين على الانخراط في التجميع وفي تطوير وتثمين المنتجات الفلاحية.

وحسب المعطيات التي تم التوصل بها من طرف الوزارة، فقد قامت وكالة التنمية الفلاحية برسم سنتي 2020 و2021، بالتنسيق مع المديريات الجهوية للفلاحة، بتقييم وتتبع 40 مشروعاً للتجميع الفلاحي. وقد شمل هذا التقييم مؤشري الأثر المتعلقين بالدخل السنوي المجمع والإنتاجية للفلاح.

← ضرورة تعبئة المنظمات المهنية ومطابقة مشاريع التجميع لشروط المصادقة والاستفادة من الدعم

التزمت المنظمات المهنية، في إطار عقود البرامج المبرمة معها، بإنجاز مشاريع التجميع، وذلك من خلال دعم عملية البحث وتشخيص المشاريع الواعدة بناءً على الخبرة والمعرفة الميدانية للمهنيين. كما التزمت بتعبئة مختلف الفاعلين، لاسيما المجموعات الفلاحية المغربية الكبرى النشيطة في مجال الصناعة الغذائية وكذا جلب المستثمرين الدوليين. غير أن الإنجازات المحرزة في مجال التجميع تفيد عدم كفاية تعبئة الهيئات المهنية في المساهمة في تحقيق الأهداف التي تم تسطيرها، مما أثر سلباً على نجاح هذه التجربة على مستوى بعض السلاسل لاسيما سلسلتي الزيتون والحبوب اللتين عرفتا إنجاز عشرة مشاريع فقط عند متم سنة 2020. وتجدر الإشارة أن المنظمين المهنيين الممثلين لهاتين السلسلتين تعهدتا في إطار عقدي البرنامج المتعلقين بهما بتنفيذ 290 مشروعاً (موزعاً بين 170 لسلسلة الزيتون و120 مشروعاً لسلسلة الحبوب). وتعزى هذه الوضعية إلى الخصوصية الثقافية والسوسولوجية لبعض المناطق، التي تجعل من نجاح اعتماد نمط التجميع يعرف تفاوتاً بين جهات المملكة ويستدعي مجهودات إضافية لتعبئة مختلف الفاعلين، وإلى وجود تباين يهم خصائص سلاسل الإنتاج، لاسيما سلسلتي الحبوب والزيتون اللتين تُعانيان بشكل أكبر من التدخل الكبير للوسطاء وضعف تنظيم نسيج المنتجين وكذا غياب هيكل السوق، مقارنة مع باقي السلاسل الأخرى.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أن عقود البرامج الجديدة التي ستبرم في إطار استراتيجية الجيل الأخضر ستأخذ بعين الاعتبار الأهداف المسطرة على مستوى المخططات الفلاحية الجهوية الجديدة بما في ذلك مشاريع التجميع الفلاحي، وذلك بإشراك وتنسيق وطيد مع مختلف التنظيمات البيمهنية.

كما سُجِّلَ بَطء وتيرة تسوية ملفات مشاريع التجميع وملامتها للنصوص التطبيقية للقانون رقم 04.12 المتعلق بالتجميع الفلاحي الصادر سنة 2015، حيث تمت تسوية 23 مشروعاً للتجميع فقط من أصل 63 مشروعاً مُضمناً في سجل التجميع الوطني إلى متم سنة 2021. أما المشاريع الأربعون (40) المتبقية، فتتكون من ثمانية (8) مشاريع جديدة و32 مشروعاً تحمل شهادات تجميع قديمة. وقد تبين

أن شروط الاستفادة من الدعم تظل معقدة وتحول دون تسريع عملية مطابقة مشاريع التجميع للمقتضيات القانونية سالفة الذكر، كما تبينت صعوبة بعض المساطر المتعلقة بإعداد ملف طلب المصادقة على مشاريع التجميع الفلاحي ولاسيما تلك المتعلقة بالإدلاء بوثيقة إثبات استغلال المساحة أو القطيع المجمع وكذا تقرير تقدير الإنتاجية عند طلب الدعم الجزافي، خاصة بالنسبة لسلاسل الإنتاج الحيواني (الحليب واللحوم الحمراء).

وقد أكدت الوزارة في جوابها أنه قد تم تجاوز هذه الصعوبات التي تم رصدها ميدانيا سنتي 2016 و2017 عبر تبسيط المساطر على مستوى النصوص التطبيقية الجديدة. وقد ساهمت مختلف الإجراءات التبسيطية في تحفيز المجمعين، خاصة منهم الفاعلين في سلاسل الإنتاج الحيواني على ملاءمة مشاريعهم للنصوص التطبيقية الجديدة، وذلك بعد إدراج معدات تربية الماشية في لائحة المعدات التي تستفيد من الدعم بنسب تفضيلية.

← التعاونيات والتجميع غير الرسمي والشراكة مع القطاع الخاص، آليات وإمكانات هامة في مجال التجميع بحاجة إلى المزيد من التعبئة

يتوفر قطاع الفلاحة بالمغرب على بيئة مناسبة لتطوير مشاريع التجميع، حيث أن التعاونيات الفلاحية والتجميع غير الرسمي، بالإضافة إلى مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي تلزم المستفيدين منها بموجب دفاتر التحملات بإنجاز مشاريع للتجميع، تشكل إطارا ملائما يوفر إمكانات هامة من شأنها إعطاء دفعة قوية لهذا النظام.

ففيما يتعلق بالتجميع المرتكز على التعاونيات، تمت ممارسته بشكل غير رسمي، لا سيما على مستوى سلسلة الحليب، منذ عدة سنوات قبل اعتماد مخطط المغرب الأخضر وإصدار القانون رقم 112.12 المتعلق بالتعاونيات. وللإشارة، فمنذ إطلاق مخطط المغرب الأخضر سنة 2008، حظي نموذج تنظيم الفلاحين على شكل تعاونيات بدعم من طرف الدولة في إطار هذا المخطط من خلال مشاريع الفلاحة التضامنية. وفي هذا الإطار، تم إنشاء ما مجموعه 880 تنظيما مهنيا في إطار هذه المشاريع من بينها ما يقارب 300 تعاونية بالإضافة إلى ما يقارب 700 تعاونية تمت مواكبتها في إطار تنمية المنتوجات المجالية.

كما يمكن للتعاونيات أن تأخذ صفة المجمع طبقا للقانون 04.12 المتعلق بالتجميع الفلاحي شريطة التوفر على القدرات التقنية والتدبيرية والمالية اللازمة، لا سيما فيما يخص تامين وتسويق إنتاج المجمعين وتوفير المواكبة التقنية لهم. كما يمكن للتعاونيات أن تكون مجمعة في إطار مشاريع كبرى للتجميع وذلك من أجل تنظيم أفضل للفلاحين المجمعين كما هو الحال بالنسبة لسلاسل الحليب والحبوب والزراعات الزيتية.

إلا أن هذا المجال لا يزال مستغلا بشكل محدود في ميدان التجميع رغم وجود فرص متاحة للنجاح وللعمل بشكل أفضل كما يتضح ذلك من خلال نماذج بعض التعاونيات الناجحة.

وإلى جانب التعاونيات، يوفر التجميع غير الرسمي، لا سيما في قطاعي الحليب والحبوب، إمكانات كبيرة لا يتم استغلالها بشكل كافٍ. ويشغل حاليا ما يناهز 200.000 فلاحا بنظام التجميع دون تأطير ودون الاستفادة من دعم الدولة.

وفي إطار تعبئة العقار الفلاحي المخصص لمشاريع مخطط المغرب الأخضر، ومن ضمنها مشاريع التجميع، أطلقت وكالة التنمية الفلاحية، في 29 مارس 2010، العملية الثالثة لتفويت أراضي الدولة والتي تناهز 21.240 هكتارا. وقد تم اعتماد مبدأ التجميع في تنفيذ هذه المشاريع من خلال الشراكة بين المستثمرين والفلاحين قصد تيسير ولوج المجمعين إلى التقنيات الحديثة وإلى الأسواق المحلية. ومنذ إطلاق هذه العملية، بلغ عدد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تم الالتزام بتنفيذها في إطار التجميع 126 مشروعًا موزعا على مساحة إجمالية تقدر بحوالي 15.600 هكتارا، غير أنه لم يتم إنجاز، إلى حد الآن، سوى 16 وحدة للتمتين.

ويستنتج مما سبق ذكره، أنه بالإضافة إلى الخصوصية الثقافية والسوسولوجية لبعض المناطق كما هو الحال على سبيل المثال بجهة سوس ماسة ومناطق دكالة والغرب، فإن الاستغلال الأمثل

للتعاونيات والتجميع غير الرسمي والشراكة مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى دعم الدولة وإشراك المنظمات المهنية، يمكن أن يساهم في تحفيز الفلاحين على الانخراط في هذا النظام وإرساء مناخ للثقة بين أصحاب مشاريع التجميع والفلاحين المُجمِّعين.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أن عدد مشاريع التجميع المنجزة سيرتفع خلال السنوات المقبلة، وذلك بعد إتمام إنجاز وحدات التثمين المرتقبة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي سيتم حولها إرساء مشاريع التجميع. كما ستمكن مراجعة وتخفيض شروط الأهلية وكذلك مختلف تدابير تبسيط مساطر المصادقة على مشاريع التجميع المنصوص عليها في النصوص التطبيقية الجديدة، هؤلاء الشركاء من تنفيذ التزاماتهم المتعلقة بالتجميع الفلاحي.

وتبعا لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالفلاحة بما يلي:

- العمل على ضبط الأهداف المتعلقة بالتجميع من خلال ضمان التناسق والتكامل بين المخططات الفلاحية الجهوية وعقود البرامج الموقعة مع الجمعيات والتركيز على تحديد أفضل للمشاريع مع مراعاة الإمكانيات المتوفرة والمعيقات التي تواجه كل سلسلة وكذا خصوصيات كل جهة؛
- اعتماد نظام للتتبع والتقييم خاص بالتجميع الفلاحي من خلال وضع مؤشرات أداء لمشاريع التجميع مع تحديد أدوات تتبع هذه المؤشرات والتقييم المنتظم لعملية التجميع في جميع مراحلها ومكوناته.
- ضمان تنفيذ المهنيين لالتزاماتهم التعاقدية عن طريق وضع الشروط المؤطرة للتجميع وتعبئة كبار المتعهدين في عملية التجميع، وكذا مواكبتهم من حيث الهيكلة وطرق الاشتغال بشكل يمكنهم من مواجهة الإكراهات التنظيمية والمالية؛
- تسريع وتعميم مطابقة مشاريع التجميع الفلاحي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- اتخاذ التدابير اللازمة تجاه المتعهدين الذين استفادوا من مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص التي باشرتها وكالة التنمية الفلاحية، والذين لم يفوا بالتزاماتهم التعاقدية في تنفيذ مشاريع التجميع الفلاحي؛

أفادت الوزارة أنه ستم مواكبة شركاء الدولة في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص حول الأراضي التابعة للملك الخاص للدولة الذين التزموا بالتجميع الفلاحي وأنجزوا وحدة التثمين التي سيقام حولها مشروع التجميع من أجل الامتثال لالتزاماتهم.

- تسخير الإمكانيات المتوفرة من تعاونيات ومشاريع التجميع غير الرسمي، من خلال دعمها بغية تشجيعها وحثها على الانخراط في نظام التجميع الفلاحي.

أكدت الوزارة أن جميع السلاسل موضوع نماذج التجميع الفلاحي ستحظى بتعبئة ومواكبة مكثفة من أجل إرساء مشاريع التجميع من الجيل الجديد.

ثانيا. حصيلة المنجزات المتعلقة بنظام التجميع

من خلال تحليل حصيلة المنجزات المتعلقة بنظام التجميع وقياس مدى تنفيذ برنامج الاستثمار المتوقع في إطار كل مشروع والمساحة المتوقعة والإنتاج الحيواني وكذا عدد المُجمِّعين، تم الوقوف على ما يلي.

← ضرورة إرساء مناخ للثقة وتحسين الإنجازات لتحقيق الأهداف المحددة

كما تمت الإشارة إليه سلفا، حددت المخططات الفلاحية الجهوية المحينة سنة 2015 من بين أهدافها إنجاز 286 مشروعا تجميعيا باستثمارات إجمالية قدرها 46.476 مليون درهم، تم تجميع ما يقارب 377.365 فلاحا مجمعا بحلول سنة 2020 بما يشمل مساحة قدرها 807.943 هكتارا من الأراضي الفلاحية وقطيعا يقدر ب 1.583.277 رأسا من الماشية.

وقد قامت مختلف المديریات الجهوية للفلاحة ووكالة التنمية الفلاحية بمجهودات مهمة في إطار التحسيس ومواكبة المجمعين المستهدفين قصد بلورة مشاريعهم. وهو ما مَكَّن من الرفع من عدد المشاريع المصادق عليها من قبل اللجنة التقنية إلى 176 مشروعاً، أي بزيادة فاقت 62% من عدد المشاريع المبرمجة في المخططات الفلاحية الجهوية التي تم تحيينها سنة 2015. كما هَمَّت عملية التجميع مُختلف السلاسل الإنتاجية موضوع عقود البرنامج التي تم توقيعها بين الحكومة والجمعيات البيمهنية، حيث تم تحديد 31 نموذجاً على مستوى النصوص التنظيمية للقانون رقم 04.12 المذكور، تم رفعها إلى 36 نموذجاً سنة 2021 لتشمل 34 سلسلة فلاحية.

غير أنه، وبالرغم من المجهودات المبذولة، ظلت الحصيلة الكاملة للإنجازات دون المستوى المستهدف، حيث لم يتم تنفيذ سوى 63 مشروعاً من بين 286 مشروعاً مبرمجاً، إلى غاية أبريل 2020، أي بنسبة إنجاز لم تتجاوز 22%. وقد مكنت المشاريع المنجزة من تجميع مساحة 182.853 هكتارا و126.238 رأساً من الماشية لصالح 56.473 فلاحاً مجعماً، أي ما يمثل على التوالي 23% و8% و15% من الأهداف المتوقعة.

وترجع أسباب هذه الوضعية أساساً إلى:

- ضعف في التعاون وفي إرساء مناخ الثقة بين المُجمِّعين والفلاحين اللذين يتم تجميعهم في إطار عقد التجميع؛
- نقص على مستوى تنظيم وتأطير المنظمات المهنية؛
- الصعوبات المرتبطة بقطاع التحويل والنتمين، ولاسيما بالنسبة للمجازر التي تشهد تأخراً في تأهيلها؛
- الإكراهات المتعلقة بالتسويق، ولاسيما على مستوى أسواق البيع بالجملة التي لا تزال غير منظمة وغير مؤهلة بشكل كاف.

وبالإضافة إلى ذلك، سُجِّل تباين في الإنجازات بين الجهات وعدم تحقيق الأهداف المتوخاة، إذ أبرز تحليل عينة من المشاريع المقررة في المخططات الفلاحية الجهوية، ما يلي:

- جهات تعرف نجاح نظام التجميع مثل جهتي درعة-تافيلالت وسوس-ماسة، حيث بلغت نسبة إنجاز مشاريع التجميع بهما 100% و69% على التوالي من الأهداف المسطرة؛
- جهات تعرف نسب إنجاز متوسطة، مثل جهة الشرق التي نُفِّذت بها 47% من المشاريع المقررة؛
- جهات حققت معدلات منخفضة من الإنجاز لا تتعدى 24%، كجهات فاس-مكناس وبني ملال-خنيفرة والدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة ومراكش-أسفي وطنجة-تطوان-الحسيمة والعيون-الساقية الحمراء والداخلة-واد الذهب.

وأخذاً بعين الاعتبار عدد المشاريع المنجزة والمساحة الإجمالية وعدد المجمعين المعنيين، يتضح أن التجميع يظلُّ مُركِّزاً على مستوى ثلاث جهات وهي الدار البيضاء-سطات، والرباط-سلا-القنيطرة وسوس-ماسة، بنسبة تزيد عن 54% من مشاريع التجميع المنجزة على الصعيد الوطني و74% من عدد المجمعين المستفيدين و75% من إجمالي المساحة المشمولة بالتجميع.

تعزى هذه الوضعية، حسب الوزارة، إلى تمركز المشاريع الخاصة بالسلاسل الصناعية (السكر والحبوب والزراعات الزيتية والأرز والخضراوات) بجهتي الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة التي تضم عدداً كبيراً من المجمعين وكذلك تمركز المشاريع الخاصة بسلسلة الحوامض ومشاريع تعاونية كوباك في سلاسل الحليب واللحوم الحمراء والبواكر بجهة سوس-ماسة. كما أنه في إطار استراتيجية الجيل الأخضر، ستقدم الدولة مواكبة وثيقة لمشاريع التجميع مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وإمكانات كل جهة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة.

◀ الحاجة إلى تجاوز الإكراهات التي يعرفها نظام التجميع في سلسلتي الحليب واللحوم الحمراء

فيما يخص سلسلة الحليب، تم إنجاز ثمانية مشاريع فقط من أصل 32 مشروعاً متوقعاً (25%) وباستثمار إجمالي لم يتجاوز 5,5 مليار درهم (41%)، كما لم يتم تجميع سوى 14.537 فلاحاً، وهو ما يمثل نسبة 15% من الهدف المُسَطَّر. وذلك بالرغم من أن هذه السلسلة توفر إمكانيات تتناسب مع نظام التجميع ورغم الجهود المبذولة من طرف وزارة الفلاحة، والتي مكنت من رفع عدد المشاريع المصادق عليها من طرف اللجنة التقنية إلى 28 مشروعاً. ويعزى هذا الوضع إلى عدم استقرار سوق الحليب وإلى الإكراهات العامة التي تعرفها هذه السلسلة لا سيما تأثرها بالتقلبات المناخية نتيجة قلة التساقطات خلال سنوات متناوبة كموسمي 2013/2012 و2016/2015، وحضور التسويق غير المنظم، إضافة إلى المشاكل التنظيمية التي عرفتها الفيدرالية البيمهنية المغربية للحليب (FIMALAIT). يُضاف إلى ذلك صعوبة التعاقد بسبب عدم توصل المُجمِّع والمُنْتَجين غالباً إلى اتفاق بخصوص شروط العقد لا سيما فيما يتعلق بالتمويل المسبق للمدخلات وجودة المنتج وسعر البيع، وكذا إلى بعض الشروط المعقدة، خاصة شرط تقديم المستند الذي يبرز المساحة الإجمالية والثروة الحيوانية خلال مرحلة الموافقة على مشروع التجميع.

أما بالنسبة لسلسلة اللحوم الحمراء، فقد تمت برمجة إنجاز 20 مشروعاً في إطار نظام التجميع الفلاحي. غير أنه لم يتم تنفيذ سوى مشروعين فقط (أي بنسبة 10%) من طرف تعاونية فلاحية بجهة سوس-ماسة وشركة خاصة بجهة بني ملال-خنيفرة. ويرجع ضعف هذه المؤشرات، إلى محدودية مشاركة المنظمات البيمهنية في تعبئة المجمعين المحتملين، وهو ما يتجلى من خلال الاستثمار المعبأ من طرفها والذي لم يتجاوز 274 مليون درهم أي بنسبة 12% من الهدف المتوقع، وكذا عدم بلوغ الأهداف الأخرى، حيث بلغ عدد الفلاحين الذين تم تجميعهم 1.049 (2% من الهدف المسطر)، كما لم يتم تجميع سوى 21.737 رأساً من الماشية (نسبة إنجاز لا تتعدى 2%).

ويرجع هذا الوضع إلى الإكراهات التي تعرفها السلسلة، لا سيما تلك المتعلقة بالتنظيم وإعادة الهيكلة وبالتأخير في عصرنة وحدات الذبح وارتفاع أنشطة الذبح والبيع غير المهيكل للحوم الحمراء وكذا تعدد الوسطاء.

وإضافة إلى ذلك، فإن نظام التجميع لم يحقق النجاح المنتظر منه في الجهات ذات الإمكانيات العالية في تربية المواشي، كجهة الدار البيضاء-سطات (18% من الإنتاج الوطني، مساحة خصبة بحوالي 66% من المساحة الإجمالية للجهة، وجود مجموعات نشطة لتسمين الماشية...)، التي لم تعرف إنجاز أي مشروع على مستواها علماً أن المخطط الجهوي الفلاحي لهذه الجهة قد برمج تنفيذ عشرة مشاريع للتجميع.

أفادت الوزارة في جوابها أنه من أجل تشجيع إرساء مشاريع التجميع في السلاسل الحيوانية، تم تجاوز الصعوبات المرتبطة بمساطر المصادقة على هذه المشاريع. إذ ستحفز مختلف التدابير، المجمعين الذين سبق لهم إطلاق مشاريع التجميع في سلسلتي الحليب واللحوم الحمراء في بداية مخطط المغرب الأخضر دون الوصول إلى مرحلة التعاقد، على إعداد مشاريعهم طبقاً للإجراءات التنظيمية الجديدة وذلك في إطار استراتيجية الجيل الأخضر مع إشراك أكبر للتنظيمات البيمهنية المعنية.

◀ الحاجة لضبط قنوات التسويق المتعلقة بنظام التجميع لسلسلة اللحوم البيضاء

توقعت المخططات الجهوية الفلاحية المحينة إنجاز 14 مشروعاً للتجميع، غير أنه بالرغم من الجهود المبذولة، والتي مكنت من رفع عدد المشاريع المصادق عليها من طرف اللجنة التقنية إلى سبعة مشاريع (أي 50% من التوقعات)، فإن النتائج المحققة لم ترق إلى مستوى الأهداف المسطرة. فقد تمكّن مشروعان فقط من الحصول على شهادة التجميع، المتمثلان في مشروع تربية الأرنب سنة 2011 في جهة مراكش-أسفي ومشروع اللحوم البيضاء على مستوى جهة الدار البيضاء - سطات سنة 2017، أي بنسبة 14% من المشاريع المتوقعة ونسبة 2% فقط من الاستثمار الإجمالي المتوقع ومن عدد المجمعين المستهدفين.

وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من تركيز نشاط تربية الدواجن في محور القنيطرة-الجديدة، فإن نظام التجميع لم يحقق النجاح المنتظر في المناطق التي تقع في هذا المحور رغم الإمكانيات المتاحة لها في ميدان التجميع، كما هو الحال بالنسبة لجهة الدار البيضاء-سطات، التي عرفت تنفيذ مشروع واحد فقط من بين 9 مشاريع متوقعة في المخططات الجهوية الفلاحية المحينة.

ويعود عدم نجاح نظام التجميع بسلسلة الدواجن، بشكل رئيسي، إلى انتشار النشاط غير المهيكل والاهتمام المحدود للمهنيين بسبب طبيعة قنوات التسويق التي تنسم بهيمنة المجازر التقليدية (الرياشات)، إضافة إلى سلوك المستهلك الذي مازال يفضل اللجوء إلى هذه الأخيرة.

أشارت الوزارة في جوابها إلى أن تعزيز انخراط الفيدرالية البيمهنية لقطاع الدواجن وكذا تبسيط المساطر المتعلقة بالتجميع سيمكن من تشجيع المجمعين المحتملين الجدد أو الذين سبق لهم إطلاق مشاريعهم في بداية مخطط المغرب الأخضر، على إعداد مشاريع جديدة للتجميع طبقا للإجراءات التنظيمية الجديدة الجاري بها العمل في إطار استراتيجية الجيل الأخضر.

← نتائج نظام التجميع بسلسلة الحبوب بحاجة للتحسين

عرفت سلسلة الحبوب (الحبوب الخريفية) إبرام عقد برنامج سنة 2009 يشمل الفترة 2009-2020 بين الحكومة والفيدرالية الوطنية البيمهنية للحبوب (FIAC) بتكلفة استثمارية قدرها 29 مليار درهم، منها 8 ملايين درهم كمساهمة للدولة.

وبالرجوع إلى المخططات الجهوية الفلاحية المحينة سنة 2015، فقد تقرر إنجاز 27 مشروعا للتجميع، غير أنه لم يتم إنجاز سوى خمسة (5) مشاريع للتجميع بمساحة قدرها 19.552 هكتارا وتجميع 2% فقط من الفلاحين المعنيين، مما يجعل ممارسة نظام التجميع في سلسلة الحبوب جد محدودة. ولا تتناسب هذه الوضعية مع أهمية هذه السلسلة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والأمن الغذائي والإمكانات المتوفرة لتجميع جزء كبير من مساحة الحبوب التي تشغل نسبة 59% من المساحة الصالحة للزراعة وضمن إنتاج كبير من الحبوب على المستوى الوطني.

وفي نفس السياق، لم تتمكن هذه السلسلة من تعبئة سوى 11% من الاستثمار المتوقع وخمسة (5) مجمعين فقط. ويبرر هذا الوضع بالإكراهات والصعوبات الهيكلية التي تعاني منها هذه السلسلة بشكل عام، لاسيما عملية التسويق التي يهيمن عليها الوسطاء، خاصة خلال المواسم الفلاحية الجيدة. تضاف إلى ذلك مشكلة القدرة التنافسية فيما يتعلق باستيراد القمح وتأثيره على أسعار الحبوب في السوق المحلي، وكذا مناخ الثقة المتسم بالحذر بين المجمع والمجمعين، لاسيما في ظل عدم وجود رؤية واضحة لأسعار بيع المحصول، باعتبارها عاملا محددًا لنجاح نظام التجميع.

أفادت الوزارة في جوابها أن القطاع الفلاحي سيواصل الجهود المبذولة والرامية إلى تعزيز التجميع الفلاحي في هذه السلسلة الاستراتيجية التي تتلائم مع هذا النموذج التنظيمي وذلك من خلال إشراك التنظيم البيمهني بشكل أكبر استنادا على الإطار التنظيمي الجديد للتجميع.

← ضرورة تحسين نتائج التجميع بسلسلة الحوامض

عرفت سلسلة الحوامض سنة 2008 توقيع برنامج تعاقد بين الحكومة والفيدرالية المغربية البيمهنية للحوامض (مغرب سيروس)، يغطي الفترة الممتدة بين 2008 و2018، يهدف إلى تأهيل سلسلة الحوامض عبر التحفيز على التجميع. وفي هذا الإطار، تمت برمجة إنجاز 41 مشروعا في إطار المخططات الفلاحية الجهوية المحينة، تمت المصادقة على 27 منها من طرف اللجان التقنية المختصة، إلا أن الإنجازات على أرض الواقع لم تكن في مستوى الأهداف المسطرة، حيث لم يتم إنجاز سوى 14 مشروعا.

ومن جهة أخرى، وبالرغم من كون مناطق إنتاج الحوامض تتركز على المستوى الوطني في أربع جهات: سوس-ماسة (38%)، الغرب-اللوكوس (20%)، تادلة (14%) والحوز (6%)، فإن ما يقارب 63% من المساحة موضوع التجميع (23.914 هكتارا) تتركز على مستوى جهة سوس-

ماسة لوحدها. ويعزى ذلك إلى نجاح النسيج التعاوني وكذا البعد التضامني والسوسيوثقافي لمختلف الفاعلين في هذه الجهة. أما في باقي الجهات، فتعرف هذه العملية تطورا محدودا.

وباستثناء جهة سوس-ماسة، تعزى أوجه القصور في تجميع سلسلة الحوامض إلى ضعف مشاركة المهنيين في هذه العملية، وهو ما يعكسه، بصفة خاصة، العدد المنخفض للمستثمرين والمُجمعين النشيطين، حيث أن أكثر من 40% من المساحات المُجمّعة تابعة لمُجمّعين اثنين. ويُفسّر هذا الضعف أيضا بحجم الاستثمارات المعبأة، التي لا تتجاوز 42% من إجمالي الاستثمارات المتوقعة في إطار المخططات الفلاحية الجهوية.

كما يُعزى عدم الإقبال على نظام التجميع إلى المشاكل التي تواجه هذه السلسلة من حيث سوء تنظيم السوق الداخلي وتعدد الوسطاء والمضاربيين، مما لم يسمح بتطوير مشاريع التجميع وتحقيق الآثار المستهدفة من هذا النظام.

أفادت الوزارة في جوابها أنه من خلال تعزيز انخراط الفيدرالية البيمهنية للحوامض ومع تبسيط مساطر المصادقة ومنح الدعم لمشاريع التجميع، سيتمكن باقي الفاعلين في هذه السلسلة من إرساء مشاريع جديدة وبالتالي تجميع مساحات أكبر للحوامض في مختلف جهات ومناطق الإنتاج. كما أن اعتماد القانون رقم 37.21، المتعلق بسن تدابير خاصة تتعلق بالتسويق المباشر للفواكه والخضروات المنتجة في إطار التجميع الفلاحي دون إلزامية المرور عبر أسواق الجملة، سيحفز الفاعلين في سلسلة الحوامض على الانخراط في نظام التجميع الفلاحي.

◀ الحاجة إلى تشجيع التجميع بسلسلة الزيتون

التزمت الأطراف الموقعة للبرنامج التعاقدية الخاص بسلسلة الزيتون بوضع الشروط الضرورية من أجل تطوير 170 مشروعا للتجميع الإنتاجي في زراعة الزيتون. غير أنه تمت المصادقة فقط على 19 مشروعا للتجميع الفلاحي من أصل 43 مشروعا متوقعا في إطار المخططات الفلاحية الجهوية المحينة، أي ما يعادل 44% من الهدف المسطر، ولم يتم إنجاز سوى 5 منها، أي بنسبة إنجاز لا تتجاوز 12%، بمساحة لم تتعد 14% من المساحة الإجمالية المتوقعة وعدد فلاحين مستفيدين من التجميع في حدود 3% من العدد الإجمالي المستهدف.

وتعكس هذه الوضعية الصعوبات التي يواجهها هذا النموذج التنظيمي الجديد في سلسلة إنتاج الزيتون، الذي يخضع لإكراهات تتعلق أساساً بعدم الانخراط الفعلي للهيئات البيمهنية في تصميم وتحديد مشاريع التجميع وصعوبة تحديد المستثمرين المحتملين لتبني المشاريع وغياب الثقة بين المجمع والمجمعين بسبب عدم احترام الالتزامات التعاقدية.

وتجدر الإشارة أنه على الرغم من صدور النصوص القانونية المتعلقة بالتجميع الفلاحي منذ شتبر 2014، ظلت الصعوبات التي تعيق تنفيذ مشاريع تجميع منتوجات الزيتون مستمرة، حيث لم ينجز سوى مشروعين اثنين خلال الفترة التي تلت إصدار النصوص المذكورة، أي بين 2015 و2020.

وقد أكدت الوزارة في جوابها أن الانخراط الفعلي للفيدرالية البيمهنية للزيتون استنادا على الإطار التنظيمي الجديد للتجميع الفلاحي سيمكن من تحفيز المجمعين المحتملين في هذه السلسلة لإرساء مشاريع تجميع من الجيل الجديد في إطار استراتيجية الجيل الأخضر وذلك من أجل تفعيل التجميع في هذه السلسلة.

◀ ضرورة ترجمة الالتزامات المتعلقة بتجميع سلسلة الأشجار المثمرة على أرض الواقع

تم الالتزام في إطار البرنامج التعاقدية المتعلقة بسلسلة الأشجار المثمرة بتوفير الظروف اللازمة لإنشاء مشاريع التجميع الفلاحي من أجل تنمية هذا القطاع، وبتحسين ظروف تزويد وحدات التثمين عن طريق تطوير مشاريع التجميع والتشجيع على التعاقد بخصوص المعاملات بين المنتجين والمصنعين. وقد تمت برمجة 23 مشروعا للتجميع، غير أنه تم إنجاز ستة مشاريع فقط، أي بنسبة إنجاز وصلت لـ 26%، باستثمارات معبأة في حدود نسبة 24% فقط من الهدف المسطر (243 مليون درهم).

ومن جهة أخرى، وبالرغم من كون المناطق المهمة لإنتاج الأشجار المثمرة على الصعيد الوطني تتموقع في الأطلس المتوسط والريف الغربي ومنطقة ما قبل الريف والسايس والحوز وملوية بما يقارب 56% من المساحة الإجمالية المغروسة، سُجّل تركيز كبير للتجميع على مستوى جهة درعة-تافيلالت التي تتوفر لوحدها على أكثر من 62% من عدد الفلاحين المُجمّعين ومن المساحة موضوع التجميع.

وتعاني عملية التجميع من الإكراهات التي يواجهها القطاع برمته، حيث تشكل وضعية أسواق الجملة في المغرب أولى العقبات التي تواجه دينامية عملية تجميع سلسلة الأشجار المثمرة. وقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أشار في تقريره السنوي برسم سنتي 2019 و2020 إلى المعوقات التي تواجه هذه الأسواق وتحد من أدائها ومن القيام بالدور المنوط بها، والمرتبطة أساسا بالإطار القانوني الذي أصبحت بعض مقتضياته متجاوزة، وكذا بالمنافسة التي تواجهها أسواق الجملة من الأسواق الأخرى غير المهيكلية ومن المسالك الموازية.

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه سيتم الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات المتعلقة بهذه السلسلة خلال التنزيل الفعلي لاستراتيجية الجيل الأخضر من حيث هيكلية وعصرنة قنوات التسويق وذلك عبر تقويم أسواق الجملة وإعادة تأهيل وتحسين الأسواق الأسبوعية وتعزيز قنوات توزيع الخضر والفواكه وتطبيق القانون رقم 37.21.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الوزارة المكلفة بالفلاحة بما يلي:

- اتخاذ التدابير اللازمة للتغلب على الإكراهات التي تعيق نجاح التجميع الفلاحي، خاصة تلك المتعلقة بالتحويل والتسويق (الوسطاء وأسواق الجملة والبحث عن أسواق جديدة محتملة)؛

أفادت الوزارة، بهذا الخصوص، أنه سيتم في إطار الاستراتيجية الجديدة للجيل الأخضر تنظيم وتطوير مسالك التسويق.

- توفير عوامل تعزيز الثقة والتعاون بين المُجمّع والمُجمّعين في إطار عقود التجميع.

أكدت الوزارة أنه من أجل تعزيز مناخ الثقة بين المُجمّع والمُجمّعين، ستقوم الدولة في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2020-2030 بمواكبة وثيقة لمشاريع التجميع وذلك بالأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل منطقة وكل سلسلة.

مشاتل المقاولين الشباب: برنامج طموح لم يحقق كل أهدافه مما يستدعي إعادة بلورته

يشكل تحفيز التشغيل الذاتي وتشجيع إنشاء المقاولات، مع توفير شروط استدامتها وإنتاجها للثروة، أولوية في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة. في هذا الإطار، وسعيًا منها إلى إحداث مزيد من مناصب الشغل، وضعت السلطات العمومية برامج تتضمن مجموعة من التدابير الرامية إلى تشجيع المقاولين الشباب حاملي المشاريع.

ومن بين هذه الإجراءات إحداث "صندوق النهوض بتشغيل الشباب" سنة 1994، والذي يخصص جزء من موارده لتمويل "البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات" الهادف إلى إحداث فضاءات مؤقتة لاحتضان الأنشطة المهنية المزاولة من طرف الشباب، تمكنهم من اكتراء محلات مهنية بأثمنة تفضيلية مع توفير الخدمات والتجهيزات الأساسية والمواكبة والتتبع. وقد حددت أهداف هذا البرنامج ومؤشراته الأساسية في إنشاء 4.000 مقاولة وإحداث 40.000 منصب شغل وتحقيق استثمارات خاصة بقيمة مليار درهم، إلى جانب تقليص معدل فشل المقاولات المنشأة حديثًا.

وقد ركزت المهمة الموضوعاتية المنجزة في هذا الإطار من طرف المجالس الجهوية للحسابات، بشراكة مع المجلس الأعلى للحسابات، على تقييم الحصيلة المالية والتشغيلية للبرنامج المذكور ومراقبة مدى فعالية أجهزة حكامته وتحديد العوائق التي تعترض نجاحه.

أولاً. الحصيلة المالية والتشغيلية لبرنامج مشاتل المقاولات

في إطار البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات، تم استهداف إنجاز 36 مشتلًا في مجموع جهات المملكة، بناء على اتفاقيات شراكة موقعة بين السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة والجماعات الترابية المحتضنة لهذه المشاتل، بالإضافة إلى شركاء آخرين كوكالة إنعاش وتنمية الشمال (بالنسبة للمشاتل المبرمجة ضمن نفوذها الترابي). غير أنه وحتى شهر مايو 2022، لم يتم إنجاز إلا سبعة وعشرين (27) مشتلًا منها، كلفت نفقات فعلية بلغت 281.852.924,83 درهماً، تم تمويلها عبر تحويلات صندوق النهوض بتشغيل الشباب لصالح الشركاء في حدود مبلغ 154,66 مليون درهم، صرف منها ما يناهز 139,28 مليون درهم، وهو ما يمثل حوالي 49% من الكلفة الإجمالية للمشاتل المنجزة. في حين تمت تعبئة المبالغ المتبقية بنسب متفاوتة بين باقي الشركاء، حيث تمت تعبئة 27% منها من طرف الجماعات الترابية المعنية (وهو ما يعادل مبلغ 76.390.873,36 درهماً) و13% من طرف وكالة إنعاش وتنمية أقاليم الشمال (وهو ما يعادل مبلغ 35.349.787,87 درهماً)، فيما تم تمويل 7% من هذه الكلفة من طرف صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية و4% من طرف شركاء آخرين.

الحصيلة التشغيلية للبرنامج: حصيلة محدودة

باستثناء ثلاثة مشاتل وضعت تحت تصرف جهات أخرى لاستغلالها لأغراض عمومية أخرى (مشتل الراشيدية ومشتل الفنديق ومشتل الزمامرة)، فإن تشخيص الوضعية التشغيلية لباقي المشاتل المنجزة أبانت على مجموعة من الصعوبات؛ ذلك أنه من بين المشاتل المنجزة (البالغ عددها 27 مشتلًا)، لم يتم، إلى غاية شهر مايو 2022، تشغيل واستغلال خمسة (05) مشاتل على الرغم من الانتهاء من إنجازها منذ فترات بعيدة، كلفت استثمارات عمومية تقدر بحوالي 34,36 مليون درهم دون تحقيق الأثر الإيجابي المتوخى. وتتوزع هذه المشاتل غير المشغلة بين جهة فاس-مكناس (مشتلان، كلف إنجازهما أكثر من 11,27 مليون درهم) وجهة الدار البيضاء-سطات (مشتل واحد، كلف إنجازهما 7,75 مليون درهم) وجهة درعة-تافيلالت (مشتل واحد، كلف إنجازهما 7,40 مليون درهم) وجهة سوس-ماسة (مشتل واحد، كلف إنجازهما 7,94 مليون درهم).

أما المشاتل الأخرى، والبالغ عددها سبعة عشر (17) مشتلا، والتي كلف إنجاز أشغالها وتجهيزها، إلى غاية متم شهر مايو 2022، غلافًا ماليًا تجاوز 206.489.809,06 درهم، فتبين أنها توجد في وضعية استغلال جزئي فقط، حيث لا يتجاوز معدل تشغيل المحلات المهنية المتواجدة بها نسبة 72% على الرغم من الشروع في استغلال هذه المشاتل منذ أزيد من عشر (10) سنوات.

وبالتالي فإن عدم تحقق الهدف الكمي للبرنامج من جهة أولى، وعدم تشغيل واستغلال مجموعة من المشاتل المنجزة أو تشغيلها جزئياً فقط من جهة ثانية، لم يساعد على المساهمة في بلوغ الأهداف "والمؤشرات" المسطرة في إطار البرنامج في مجال التشغيل ومواكبة وتحفيز الشباب حاملي المشاريع على إنشاء المقاولات، كما لم يحدث الأثر المتوخى بشأن تحفيز الاستثمارات الخاصة وتطوير النسيج الاقتصادي المحلي، وكذا توفير الظروف اللازمة لضمان التقائته وتكامله مع البرامج والتدابير الأخرى المماثلة.

← النتائج والأهداف والمؤشرات المحققة متواضعة

إن تقييم حصيلة هذا البرنامج، أبان عن محدودية أثر الاستثمارات العمومية التي تمت تعبئتها بالنظر إلى تواضع نسب تحقق جميع أهداف ومؤشرات البرنامج، حيث لم تساهم جميع المشاتل المشغلة إلا في إحداث حوالي 2.765 منصب شغل من أصل 40.000 المتوقعة، أي بنسبة إنجاز لا تزيد عن 7%، كما أن مساهمة خمسة (05) مشاتل، تم الإدلاء للمجلس بالمعطيات المتعلقة بها، وهي المتواجدة بمدن تطوان وشفشاون وتازة والجديدة وأسفي، تبقى جد متواضعة، حيث لم يتم إنشاء سوى 87 مقولة من أصل 4.000 مقولة المتوقعة في إطار البرنامج، أي بنسبة إنجاز في حدود 2%، بينما لا تتوفر الجهات المعنية على أي معطيات بشأن المشاتل الأخرى، في حين تعذر قياس مدى تحقق الهدفين الآخرين المتمثلين في تحفيز استثمارات خاصة بمبلغ ملياري (2) درهم وتقليص معدل فشل المقاولات، بسبب عدم توفر الأجهزة المعنية على معطيات حول نسبة تحقق هذين المؤشرين (السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة والجماعات الترابية).

← إنجاز غير مكتمل لأشغال بعض المشاتل

إن أشغال إنجاز بعض المشاتل متوقفة أو عالقة منذ فترات بعيدة، دون أن يتم اتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز أسبابها، والمتمثلة بالأساس في تخلي أصحاب الصفقات عن الأوراش بسبب عدم صرف الجماعات المعنية لمستحققاتهم المالية (كما هو الحال بالنسبة لمشتل المحمدية)، أو لسوء التخطيط وعدم كفاية الاعتمادات المالية لتغطية الأشغال وعدم وفاء الشركاء بالتزاماتهم (كما هو الحال بالنسبة لمشتل المقاولات بمدينة القنيطرة).

وعلى سبيل المثال فإن تنفيذ الأجزاء المنجزة من حصة الأشغال الكبرى لهذين المشتلين كلف استثمارات عمومية إجمالية تقدر بحوالي 24.697.149,64 درهم دون تحقيق الأثر والأهداف المرسومة، منها مبلغ 8.309.479,00 درهم، يمثل مجموع النفقات المؤداة مقابل الأشر المنجزة من أشغال مشتل المقاولات بالمحمدية، ومبلغ 16.387.670,64 درهم كنفقات مؤداة مقابل ما أنجز من الأشغال بمشتل المقاولات "الساكنية" بالقنيطرة.

← الأهداف المحققة في إطار المشاتل المنجزة

لم يتم تحقيق الأهداف المسطرة في إطار البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات، ذلك أن المشاتل المشغلة جزئياً لم تساهم بشكل ملموس في دينامية إنشاء المقاولات وإحداث مناصب الشغل وتطوير النسيج الاقتصادي المحلي. فبيما يخص عدد المقاولات التي تم إنشاؤها بمعظم المشاتل، فإن المعلومات المتوفرة لدى الأطراف المعنية لا تشمل سوى خمسة منها، وهي مشاتل تطوان وتازة والجديدة وأسفي وشفشاون.

في هذا الإطار، يلاحظ أن مجموع المقاولات المحدثة على مستوى المشاتل الخمسة قد ناهز 87 مقولة، أي ما يقارب 18 مقولة كمعدل لكل مشتل منها. ويعد مشتل المقاولات بالجديدة أكثر مشتل إحداثاً للمقاولات، إذ بلغ عدد المقاولات المحدثة 54 مقولة، في المقابل، لم يتم إحداث أي

مقابلة على مستوى مشتل المقاولات بشفشاون منذ إحدائه سنة 2000، وذلك على الرغم من استفادة 29 شابا من محلاته المهنية.

أما فيما يخص مناصب الشغل المحدثة، فقد تبين أن عددها الإجمالي في إطار مجموع المشاتل المشغلة جزئيا وبالبالغ عددها 17 مشتلا، لم يتجاوز 2.765 منصب شغل (بما في ذلك العدد الإجمالي للمستفيدين من إسناد المحلات المهنية البالغ 848 مستفيد).

ويتضح وجود تباين كبير على مستوى عدد مناصب الشغل المحدثة بكل مشتل، إذ يعد مشتل المقاولين الشباب بجرادة، الذي شرع في استغلاله خلال سنة 2005، أقل مشتل إحدائا لمناصب الشغل (25 منصب شغل بمعدل يقل عن منصبين في كل سنة ومنصب واحد فقط عن كل محل تم إنجازه) بالنظر لارتفاع نسبة المحلات غير المشغلة بهذا المشتل والتي ناهزت 89% (إذ لا يتم تشغيل سوى ثلاثة محلات فقط من أصل 28 التي تم إنجازها)، فيما تم إحداث أكبر عدد من مناصب الشغل بمشلت المقاولات بتاوريرت، الذي شرع في استغلاله خلال سنة 2011، بواقع 420 منصب شغل وبمعدل 42 منصبا في كل سنة وأربعة مناصب عن كل محل تم إنجازه.

ولئن أكدت وزارة الصناعة والتجارة أن عدد فرص الشغل التي مكن البرنامج من إحداثها تبقى دون الطموحات، فإنها أرجعت ضعف حصيلة هذا البرنامج إلى ارتباطها بمدى نجاعة تدبير كل المراحل التي تقطعها المشاريع من تقيوت وتثمين جميع المشاتل المنجزة، وإلى دور مختلف الجهات الفاعلة في تنفيذها، خصوصا التزامات الجماعات الترابية التي تأخذ وقتا كثيرا في تفعيلها.

◀ تدبير غير ملائم لغالبية المشاتل من طرف الجماعات

يعد التدبير المباشر لمشاتل المقاولات من طرف الجماعات الترابية النمط الأكثر انتشارا، ذلك أنه باستثناء مشتلي المقاولات بسطات وبالجديدة اللذين يتم تدبيرهما على التوالي من طرف القطاع الخاص وجمعية للمقاولات، فإن باقي المشاتل تدبر من طرف الجماعات الترابية المعنية. إلا أنه تبين أن إسناد هذه المهام والوظائف للجماعات بشأن إحداث وتدبير المشاتل لم يراع المؤهلات البشرية والتقنية الحقيقية لهذه الجماعات الترابية ذات الطابع الحضري في الغالب والتي تتطلبها مثل هذه البرامج، الأمر الذي ساهم في تقادم تعثر إنجاز أو تشغيل معظم المشاتل وتواضع حصيلتها التشغيلية.

◀ إسناد وشغل المحلات المتواجدة بالمشاتل المشغلة بنسب متباينة

تمتد مشاتل المقاولات المنجزة على مساحات إجمالية تتراوح بين 1.280 م² (مشتل المقاولات بالفينديق) و30.000 م² (مشتل المقاولات بميسور). وقد شُيدت بهذه الفضاءات محلات مهنية ذات مساحات مبنية تتراوح بين 1.040 م² و7.200 م². إلا أن المساحة المبنية لا تغطي أحيانا إلا نسبة ضعيفة من المساحة الإجمالية للمشتل، فعلى سبيل المثال، لا تمثل المساحة المبنية بمشتل المقاولات بميسور سوى 9% فقط من المساحة الإجمالية للعقار المحتضن للمشتل.

في ما يتعلق بمكونات المشتل، فهي تضم محلات مهنية يتراوح عددها بين 21 محلا (بمشتل المقاولات بشفشاون) و100 محل (بمشتل المقاولات بتاوريرت) إضافة إلى فضاءات مشتركة أخرى. وقد وصلت النسبة العامة لإسناد المحلات المنجزة بالمشاتل المشغلة نسبة 91% وهي نسبة مرتفعة نسبيا، لاسيما إذا ما تمت مقارنتها مع النسبة العامة لتشغيل هذه المحلات والتي لا تتعدى 72%. وسُجلت أدنى نسبة تشغيل للمحلات المنجزة بمشتل المقاولات بأبي الجعد، حيث إن 10% فقط هي التي يتم استغلالها، في حين لم يتم تخصيص كافة المحلات المنجزة إلا على مستوى مشتل واحد فقط، ويتعلق الأمر بمشتل المقاولات بتاوريرت.

ثانيا. مسار تخطيط وإنجاز مشاريع المقاولات

تبين أن النموذج الذي تم اعتماده لإنجاز المشاتل لم يكن موضوع دراسة مسبقة بالشكل الكافي وأبان عن نواقص خلال عملية التنفيذ والتنزيل، مما أثر سلبا على الإنجاز المادي لهذه المشاريع وعلى مدى تحقيق الأهداف المتوخاة، حيث أن صياغة الاتفاقيات لم تول العناية اللازمة للشروط التشغيلية

للمشآت وللإجراءات المواكبة الكفيلة ببلوغ الغاية الأساسية من البرنامج والمتمثلة في تحفيز إنشاء واحتضان المقاولات الصغرى وإنعاش الشغل.

1. تخطيط مشاريع مشآت المقاولات

أفرز تقييم مسلسل تخطيط مشآت المقاولات مجموعة من الملاحظات يمكن إجمالها فيما يلي:

◀ تخطيط مشآت المقاولات في غياب وثيقة مرجعية رسمية

تم إنجاز مشآت المقاولات في إطار "البرنامج الوطني لمشآت المقاولات" تحت إشراف السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة، علماً أن بعض عملياته المالية والمادية لازالت سارية التنفيذ إلى متم شهر مايو 2022. فعلى مستوى الإنجاز، لم يتم اعتماد وثيقة مرجعية رسمية لتصور هذا البرنامج وتحديد أهدافه وإجراءاته والجدولة الزمنية لتنفيذه، إذ من شأن هذه الوثيقة أن تحدد مراحل تخطيط وتنفيذ وظروف تشغيل مشاريع هذا البرنامج من طرف مختلف الشركاء والمتدخلين، وأن تتيح إنجاز مهمات للتقييم المواكب أو البعدي للتأكد من مدى التقيد بالإجراءات والمساطر المعمول بها في تنفيذ وتدبير هذه المشآت على النحو المقرر سلفاً، وبالتالي التحقق من بلوغ الأهداف المتوخاة.

وهكذا، تم الاكتفاء بتوثيق مشاريع هذا البرنامج لاحقاً في إطار اتفاقيات متعددة الأطراف تهم كل واحدة منها أحد المشآت المزمع إنجازها، وتتضمن بنودها أساساً جزءاً من التزامات الأطراف المتعاقدة من أجل إحداث وتدبير المشتل فقط، دون أن ترقى هذه الاتفاقيات إلى مستوى الوثائق التي تضمن تخطيط مسار تنفيذ وتشغيل مشآت المقاولات.

◀ برمجة مشآت المقاولات دون إنجاز دراسات جدوى

لم يتم القيام بدراسات قبلية للجدوى، سواء منها تلك المتعلقة بالبرنامج الوطني لمشآت المقاولات أو بالمشاريع المترتبة عنه على المستوى الترابي، مما لا ينسجم مع الممارسات الفضلى المعمول بها في مجال التخطيط للبرامج والمشاريع العمومية.

فضلاً عن ذلك، أدى غياب دراسة الجدوى إلى عدم تضمين عدد من الاتفاقيات المبرمة بشأن إنجاز واستغلال بعض المشآت عدة معطيات مهمة، كالأغلفة المالية للمشاريع المبرمجة والتزامات الأطراف والتأكد من تواجد الفئة المستهدفة، وتحديد مكونات المشروع والتأكد من مدى تلاؤم الأنشطة المستهدفة مع حاجيات النسيج الاقتصادي المحلي ومن مدى تلاؤم الخصائص الفنية للمشآت لطبيعة الأنشطة المبرمجة.

وقد بررت وزارة الصناعة والتجارة غياب دراسات الجدوى بكون البرنامج قد ركز على استهداف المراكز القروية المهمشة الصغيرة والمتوسطة وأيضاً بعض المدن المحيطة بالمراكز الحضرية الكبرى، وهي بالخصوص جماعات لا يتواجد بها أي فضاء مهيكّل للاستقبال الصناعي، مما دفع الوزارة إلى الاعتماد على الخبرة التي اكتسبتها في مجال تهيئة البنيات التحتية للاستقبال الصناعي.

◀ غياب تحديد أهداف ومؤشرات وطنية ومحلية للمشآت المبرمجة

على الرغم من المساهمة المالية المهمة التي رصدتها السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة والبالغة أزيد من 160 مليون درهم ك مبلغ يعبأ إلى جانب مساهمات شركاء آخرين من أجل إنجاز مشآت المقاولات، لم يتم إقرار منظومة أهداف ومؤشرات مرتبطة بتنفيذ البرنامج الوطني لمشآت المقاولات من أجل ضمان التحقق عند الاقتضاء من مدى استجابة النتائج المحصل عليها للأهداف المسطرة سلفاً، وذلك عبر وضع أهداف دقيقة مقرونة بمؤشرات قابلة للقياس بعد تنفيذ المشروع، إذ أن هذه الأهداف لم يتم تحديدها إلا بمناسبة وضع خطة عمل الوزارة المعنية لسنة 1998 من خلال استهداف إحداث 4.000 مقاولاً و40.000 منصب شغل وتحفيز للاستثمارات بمبلغ مليار درهم، دون تحديد السقف الزمني لبلوغ هذه الأهداف.

علاوة على أن جل الاتفاقيات الموقعة بخصوص إحداث المشآت لم تول كثير العناية لتحديد هذه الأهداف والمؤشرات، إذ حصرت الغايات من إحداثها في توفير محلات مهنية للمقاولين الشباب فقط، وهو ما يمكن اعتباره إجراءً غير كاف لتحقيق الغاية المتوخاة من كل مشتل، حيث لم تتم الإشارة إلى

أهداف ومؤشرات قابلة للقياس وإلى الأهداف المتوخاة من وراء إنشاء المقاولات وضمن استمرار نشاطها بعد فترة الاحتضان بالمشغل وإحداث فرص الشغل.

◀ أداء غير ناجح لمنظومة الحكامة المعتمدة لتتبع تنفيذ مشاريع البرنامج

إن إطلاق البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات تم دون وضع هيئة حكامة مركزية مكلفة بتتبع تنفيذ هذا البرنامج بصفة شاملة، إذ أن نموذج الحكامة الذي تم اتباعه لاحقا اكتفى بتكوين لجان خاصة بكل مشتل تتألف من الأطراف الشريكة وتختص بتتبع ومعالجة الإشكاليات المرتبطة به على حدة. وقد أتاح الاطلاع على حصيلة عمل هذه اللجان الوقوف على تباين وتيرة اشتغالها وحصيلة عملها واختلاف ممارساتها ومواقفها القانونية من مشتل إلى آخر.

وقد أدى عدم تأسيس لجنة حكامة مرتبطة بالبرنامج في شموليته، يناط بها ضبط العلاقة بين الشركاء والتحكيم بينهم، عند الاقتضاء، وتقنين بعض الإجراءات والمساطر المتبعة، إلى حدوث اختلافات جذرية بين الشركاء فيما يخص بعض المشاتل المنجزة ترتب عنها تغييب المقاربة التنسيقية والتوافقية وتأخير عملية استغلال المشاتل. وتبرز في هذا الشأن حالة مشتل المقاولات "البيستان 3" بمدينة وجدة الذي عرف تباينات في الرؤى بين المجلس الجماعي لوجدة والسلطة الحكومية الشريكة بخصوص دفتر التحملات وملحق الاتفاقية رقم II المصادق عليهما من طرف المجلس الجماعي خلال سنة 2002 واللذين تم رفضهما من طرف السلطة الحكومية المكلفة بتدبير البرنامج، إذ لم يتم التوافق بشأنهما إلا خلال سنة 2010، مما أخرج عملية الشروع في استغلال المحلات المهنية.

◀ إسناد أدوار أساسية للجماعات في إحداث وتدبير المشاتل دون مراعاة لإمكاناتها ومؤهلاتها في المجال

أسندت الأطراف الشريكة للجماعات أدوارا أساسية فيما يخص إنجاز وتشغيل هذه المشاتل، مما يجعل مجهودات ونتائج عمل الجماعات حاسمة في نجاح أو فشل هذه المشاريع. وتتمثل الأدوار الملقاة على عاتق الجماعات إجمالا في تعبئة الوعاء العقاري وتجهيزه وفي القيام بعمليات البناء بصفقتها صاحبة المشروع والمكلفة بصيانة البنايات كما تتولى مهمة تأسيس لجان التأطير والمواكبة قصد تقديم النصح والدعم للمقاولين الشباب.

إن إسناد كافة هذه الأدوار للجماعات المحتضنة لهذه المشاتل ذات الطابع الحضري في الغالب، لم يأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات التقنية والمؤهلات البشرية المتاحة لدى الجماعات المعنية، سواء من حيث قدرة الإشراف على صفقات الدراسات والأشغال ذات الكلفة المرتفعة، أو من حيث مواكبة ودعم المقاولين الشباب المستهدفين بهذه المشاتل، مما أثر سلبا على مدى اضطلاعها بهذه المهام وأدى إلى تعثر مجموعة من الصفقات المبرمة وتوقف الأشغال المتعلقة بها وكذا انعدام خدمات الإرشاد والمواكبة بالمشاتل المنجزة.

◀ إجراءات غير كافية لمواكبة ودعم المقاولين الشباب بالمشاتل

إن النموذج الذي تم اعتماده لاستغلال مشاتل المقاولات واحتضان المقاولين الشباب أبان عن نقائص خلال عملية التنفيذ والتنزيل، وذلك لعدم إحاطته بمختلف الشروط الضرورية الضامنة لنجاحه، حيث لم يتم إقرار إجراءات المواكبة والمصاحبة وكذا آليات الدعم المالي التي من شأنها أن تسهم في بلوغ الغاية الأساسية من المشروع، والمتمثلة في تحفيز إنشاء المقاولات الصغرى واحتضانها مع ما يستلزم ذلك من إرشاد ونصح وتكوين ودعم مالي خلال مراحل الانطلاق في دورة المشروع حتى يتسنى تجاوز المراحل الأولى لكونها غالبا صعبة ومحفوفة بالمخاطر.

وقد نصت الاتفاقيات ذات الصلة على ضرورة تأسيس الجماعات لخلية مكلفة بتقديم النصح والمواكبة، إلا أن هذا البند ظل غير مفعّل نظرا لعدم تأسيس هذه البنايات ولافتقار الجماعات للموارد البشرية وللمؤهلات والكفاءات اللازمة للقيام بهذه المهام.

أما بخصوص الجانب المالي، فلم يتم إقرار أية آلية تمويلية لدعم المقاولات المستهدف إنشاؤها، إذ تبين أن البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات تم اعتماده في إطار القرار الحكومي القاضي بتقديم

قروض للمقاولين الشباب وكذا برنامج الأولويات الاجتماعية، إلا أن عدم السعي نحو ضمان الالتقاء والتكامل بين آليتي الدعم المالي (القروض) وتوفير فضاءات الاحتضان (المشاكل)، وتأخر التنفيذ المادي لمشاكل المقاولات، أفقد هاتين الآليتين الفعالية والانسجام اللازمين لبلوغ الأهداف المتوخاة.

أرجعت وزارة التجارة والصناعة عدم خلق خلايا التتبع والنصح ببعض المشاكل إلى تدني مستوى تثمين هذه المشاكل بشكل لم يسمح بتوفير إيرادات كافية لتوظيف مدير الخلية، وإلى صعوبة فرض الجماعات للتقيد بدفاتر التحملات من طرف المستفيدين من المحلات المهنية، وذلك باحترام فترات الاحتضان المنصوص عليها وكذلك أداء واجبات الكراء.

◀ صياغة الاتفاقيات المتعلقة بالمشاكل بشكل يحد من التدبير الأمثل لها

لا تضمن بنود مختلف الاتفاقيات التي تم توقيعها بين الشركاء لإحداث مشاكل المقاولات انسجاما واتساقا مع متطلبات وأهداف المشروع، مما ترتب عنه الاضطرار إلى إدخال تعديلات في عدة مناسبات لتجاوز النقائص التي حالت دون ضمان التنفيذ والتدبير الأمثل للمشروع.

فعلى سبيل المثال، لم تحدد هذه الاتفاقيات آجال وفاء الشركاء بالتزاماتهم التعاقدية وآجالا لتنفيذ الأشغال المتعلقة بمشاريع المشاكل من أجل ضمان تشغيلها داخل آجال معقولة، واستعاضت عن ذلك بترك حرية التصرف لأطراف الاتفاقية في التقرير بشأن الآجال وفق جدولة زمنية متوافق بشأنها، فيما حددت بعض الاتفاقيات طبيعة الالتزامات الموضوعة على عاتق الشركاء دون تقدير قيمتها المالية.

أما فيما يتعلق بطريقة إسناد المحلات، فقد أشارت معظم الاتفاقيات إلى أن تسليم المحلات للمقاولين يتم عن طريق الكراء بينما تشير أخرى إلى أن استغلالها يتم عن طريق "الاحتلال المؤقت"، في حين تتضمن نفس الاتفاقيات ما يتيح إمكانية تفويت المحلات المهنية بناء على طلبات الاستقادة المقدمة من طرف حاملي المشاريع، علاوة على كون ديباجة هذه الاتفاقيات تشير، ضمن أهدافها، إلى كونها ترمي إلى مساعدة المستفيدين على "اقتناء" المحلات المذكورة.

وقد ساهمت طبيعة التدبير المشترك وما طرحه من إكراهات مرتبطة بصعوبة التنسيق بين الجماعات الترابية والسلطة الحكومية المعنية، في التأخر في معالجة التناقضات سائلة الذكر واستدراك أمور جوهرية أخرى لم ترد بشأنها بنود في الاتفاقيات، من قبيل عدم تنصيبها على ضرورة إنجاز دفتر تحملات ينبثق عنها، سواء أكان اعتماده بكيفية مشتركة من أطراف الاتفاقية أو بمبادرة منفردة للجماعة. وقد كان من بين نتائج هذه التناقضات اضطرار الشركاء إلى إدخال تعديلات على الاتفاقيات الأصلية بغية تداركها، وبالتالي تأخير عمليات الشروع في تشغيل معظم المشاكل المنجزة.

وإن أرجعت وزارة الصناعة والتجارة هذه النقائص إلى كون الاتفاقيات الأولية تمت صياغتها منذ أكثر من 20 سنة مما يفسر عدم إدراج بعض التدابير والبنود بها، فقد أفادت بأن الخبرة المكتسبة انطلاقا من المشاريع السابقة مكنت من تدارك النقائص المسجلة بمناسبة توقيع اتفاقيات حديثة.

2. تقييم تنفيذ أشغال مشاكل المقاولات

إن عدم إحكام وضبط مرحلة تخطيط مشاكل المقاولات كان له أثر بالغ على سلامة ووتيرة عمليات التنفيذ المادي لهذه المشاكل، إذ عانت في الغالب من تعثر أشغال إنجازها. وفي هذا الشأن، اتضح أن النقائص التي شابت هذه المرحلة تمثلت، على الخصوص، فيما يلي:

◀ توطئ بعض المشاكل بشكل حد من جاذبيتها

لم يتم اختيار مواقع مناسبة لتوطئ بعض مشاكل المقاولات، بشكل يضمن نجاح هذه المشاكل ويساعد على تحقيق الأهداف المراد بلوغها.

فعلى سبيل المثال، يتضح أن الموقع الذي اختير كممثل للمقاولات بمدينة آسفي لم يشكل عاملا إيجابيا في تحفيز نجاح المقاولات الناشئة، حيث يتواجد بمنطقة لا تتوفر على ولوجية للمنطقة الصناعية وللمعامل المتواجدة بها وكذا لمقر المكتب الشريف للفوسفات على اعتبار كونهم زبناء مستهدفين من طرف أغلب المقاولات المنشأة، علاوة على وجود ممر سكي يحول دون الولوج إلى الضفة الأخرى

المطلبة على المعامل، وهو ما أثر سلباً على جاذبية المشتل وقدرته على استقطاب الشباب حاملي المشاريع.

وفي نفس الإطار، فإن عدم إسناد المحلات المتواجدة بمشتمل المقاولات بينسليمان (جماعة واد الشراط) يرجع لإحجام المقاولين الشباب عن تقديم طلباتهم في الموضوع لأسباب تعزى بالأساس إلى بعد المشتمل عن المناطق السكنية.

◀ وفاء بعض الشركاء بالتزاماتهم التعاقدية خارج الآجال المعقولة

في ظل عدم التنصيص الدقيق ضمن بنود الاتفاقيات الموقعة على آجال الوفاء بالتزامات الشركاء، فإن بعض الجماعات الترابية لم تعمل على الوفاء بجميع التزاماتها سواء ضمن الاتفاقيات الأصلية أو ملاحقها، لاسيما من حيث التقيد بآجال معقولة للإنجاز وكذا حث الشركاء الآخرين على تنفيذ التزاماتهم بصفة موازية.

وكمثال على ذلك، لم تستطع جماعة تاوريرت توفير قطعة أرضية مجهزة تبلغ مساحتها 15.260 مترا مربعا حيث تكفلت بالأمر لاحقا وكالة إنعاش وتنمية الشمال التي انضمت للاتفاقية الأولى بتاريخ 26 يوليوز 2002، والتي تحملت بموجبه النفقات المتعلقة بإيصال التجهيزات الأساسية للمشتمل في حدود ثلاثة ملايين درهم، أي بعد تأخر الشروع في إنجاز المشروع لأزيد من خمس سنوات.

أما بخصوص مشتمل المقاولات بالمحمدية، فلم يتم توفير التمويل في الآجال المناسبة من لدن السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة، مما أدى إلى صعوبات في التنفيذ المادي للمشتمل وتوقف أشغاله منذ سنة 2004 دون اتخاذ تدابير لإيجاد حلول مناسبة وناجعة، حيث أن أشغال المشتمل ما تزال متوقفة في مرحلة الأشغال الكبرى بعد تخلي صاحب الصفقة عن الورش بسبب عدم صرف الجماعة لمستحقته المالية.

وفي نفس السياق، وبخصوص مشتمل المقاولات بأبي الجعد، لم تتمكن الجماعة من توفير الاعتمادات اللازمة لتجهيز منطقة مشتمل المقاولات بالشبكات الأساسية كما التزمت بذلك بموجب الاتفاقية الأولى لإحداث المشتمل المذكور، وهو ما تكفلت به لاحقا عمالة إقليم خريبكة سنة 2008 (أي بعد أزيد من 4 سنوات من توقيع الاتفاقية الأولى) المتمثل في القيام بأشغال الربط بشبكات التطهير السائل والماء الصالح للشرب والطرق والتي تم تسلمها مؤقتا خلال سنة 2012 بكلفة بلغت 3.356.798,79 درهما، بينما تولت جماعة أبي الجعد خلال سنة 2017 تمويل تزويد منطقة مشتمل المقاولات بالكهرباء. لكن على الرغم من ذلك، ظل المشتمل غير قابل للاستغلال لئتم التوقيع على ملحق اتفاقية بتاريخ 26 أكتوبر 2020، التزمت بموجبه السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة بدفع مبلغ 1.538.300,00 درهما للمديرية الإقليمية للتجهيز والنقل من أجل إتمام أشغال المشتمل.

◀ شروع متأخر في استغلال مشاتل المقاولات نتيجة تعثرات متواترة في تنفيذ أشغالها

يتبين من خلال تقييم المدة الفاصلة بين تاريخ التوقيع على اتفاقيات إحداث المشاتل وتاريخ الشروع في إجراءات إسناد المحلات المنجزة لفائدة المقاولين الشباب، طول الفترة الزمنية الفاصلة بينهما، مما قد يمس براهنية وواقعية المعطيات التي تم على أساسها وضع تصور المشاريع. ويرجع هذا التأخر في الغالب إلى الصعوبات التي عرفتتها صفقات الأشغال المبرمة سواء من طرف الجماعات أو وكالة إنعاش وتنمية الشمال وكذا المديرية الإقليمية للتجهيز والنقل.

وهكذا، تبين أن المدة الفاصلة بين تواريخ التوقيع على الاتفاقيات المتعلقة بإنجاز معظم المشاتل وبين تواريخ الشروع في الاستغلال، تتجاوز العشر (10) سنوات مثلا بالنسبة لمشتمل المقاولات غار البارود بمدينة وجدة ومشتمل المقاولات بسلوان (الناضور) ومشتمل المقاولات بسطات، بينما تتجاوز هذه المدة العشرين (20) سنة كما هو الأمر بالنسبة لمشاتل المقاولات بمدن القنيطرة والمحمدية وأكادير.

ولئن أكدت وزارة الصناعة والتجارة التأخر المسجل في بعض مشاتل المقاولات على مستوى تسلم الأشغال والشروع في عمليات الاستغلال، فإنها فسرتة بعوامل متعددة مثل:

- صعوبة فتح الحساب الخصوصي وطول المدة اللازمة لذلك بسبب تعقيد المسطرة بين الجماعة ووزارتي الداخلية والمالية؛
- عدم تسوية الوضعية العقارية للأراضي المخصصة لاستقبال المشاريع؛
- عدم توفر بعض الشركاء المحليين على الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقات أشغال التهيئة.

◀ توقف أشغال عدد من المشاتل حال دون الشروع في استغلالها

لم يتم استكمال إنجاز أشغال عدد من مشاتل المقاولات، مما عاق عملية الشروع في استغلالها وحول البناءات المنجزة إلى منشآت متهالكة ودون تحقيق الفائدة المرجوة، وذلك على الرغم من المبالغ المالية المهمة التي صرفت من أجل إنجازها، كما هو الشأن بالنسبة للمشاتل المتواجدة بعمالات وأقاليم أكادير إداوتنان والفنيطرة والمحمدية وبنسليمان وخريبكة وتنغير.

ويرجع تعثر الأشغال بعدد من المشاتل إلى النقائص المرتبطة بمرحلة التخطيط أو بقصور في الإشراف والمراقبة أثناء تنفيذ هذه المشاتل أو لتعدد أصحاب المشاريع، مما أدى إلى عدم كفاية الاعتمادات المالية لتغطية الأشغال أو إلى عدم قدرة الشركاء على الوفاء بالتزاماتهم، خاصة فيما يتعلق بتجهيز البقع الأرضية من طرف الجماعات، ونشوب نزاعات بين المقاولات وأصحاب المشاريع (حالة مشتلي المحمدية والدراركة).

كما تم تسلم بعض المشاتل مؤقتا والشروع في تشغيلها رغم عدم قابليتها للاستغلال، مما اضطر المستفيدين إلى إتمام بعض الأشغال الداخلية وتحمل النفقات ذات الصلة، رغم أن استفادتهم من المحلات المهنية يفترض أنها ذات طابع مؤقت، أو أدى إلى عزوف بعضهم الآخر عن تقديم طلبات الاستفادة من هذه المحلات، ويتعلق الأمر بمشاتل المقاولات المتواجدة بجماعات تازة وأبي الجعد والدراركة وابن جرير.

ثالثا. تقييم استغلال وأداء مشاتل المقاولات المنجزة

شابت تشغيل مشاتل المقاولات مجموعة من النقائص لعدم تطابق استغلالها مع الطابع المؤقت لعمليات الاحتضان، مما أثر على أدائها ومدى بلوغ أهداف البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات:

1. استغلال مشاتل المقاولات

خلافًا للمعايير المقررة بمقتضى الاتفاقيات الموقعة ودفاتر التحملات المنظمة لتدبير المشاتل، تبين أن استغلال المشاتل المنجزة عرف عدة نقائص، ترتبط بما يلي:

◀ إسناد محلات في غياب دفاتر تحملات ودون إبرام عقود الكراء

أسندت بعض المحلات المهنية في غياب دفتر التحملات يحدد المعايير المعتمدة لانتقاء المستفيدين والإطار المرجعي لتنظيم علاقتهم بالجماعة ووضع ضوابط استغلالهم للمحلات وإجراءات الإسناد أو الفسخ. ويتعلق الأمر بجميع المحلات المسندة المتواجدة بمشنتل جماعة سطات، وكذا المحلات المسندة بمشنتل جماعة تاوريرت قبل سنة 2009 (47 محلا)، إضافة إلى جزء من المحلات التي تم تخصيصها بمشنتلي طنجة (15 محلا) وشفشاون (09 محلات).

كما أن جميع عقود الكراء المتعلقة بمشنتل المقاولات بتاوريرت لم تبرم إلا بعد مدة تراوحت ما بين 8 أشهر و6 سنوات من إسناد المحلات والشروع في استغلالها، مما فوت على الجماعة مداخيل الكراء المستحقة عن تلك الفترة وأفرز وضعية شغل تلك المحلات بدون سند قانوني. كما أن عددا من عقود الكراء بنفس المشنتل يتم تمديدها بأثر رجعي، إذ تعتمد الجماعة إلى قبول تمديد عقود انقضت في فترات سابقة، وذلك بسبب عدم سلك المستفيدين لإجراءات التمديد المنصوص عليها في عقود الكراء عبر توجيه طلب إلى الجماعة بواسطة البريد المضمون قبل انصرام مدة صلاحية العقد بستة أشهر، وهو ما يجعل المستفيدين منها في وضعية غير قانونية تجاه الجماعة لعدم وجود أية علاقة تعاقدية سليمة تربطهم بها بعد انتهاء مدة صلاحية العقود، مما ينطوي على مخاطر تضر بمصالح الجماعة.

◀ إبرام عقود كراء لا تنسجم وأهداف البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات

اتضح من خلال الاطلاع على مختلف التعديلات التي عرفها دفتر التحملات الخاص بمشاكل المقاولات بابين جريير، أن عقود الكراء لا تحترم مقتضيات وأهداف البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات فيما يتعلق بمدة عقود الكراء، والتي تهدف بالأساس إلى اعتماد مبدأ التناوب على استغلال المحلات المهنية التي يوفرها المشتل خلال مدة زمنية لا تتجاوز 36 شهرا والتي يمكن تمديدتها مرة واحدة من طرف لجنة إسناد هذه المحلات في حالة عدم بلوغ المشروع مرحلة النضج المطلوبة.

في حين أنه، وبعد مضي مدة الاستغلال المنصوص عليها في دفتر التحملات المصادق عليه من قبل المجلس الجماعي خلال دورة يوليوز 2006، والتي حددت في 36 شهرا قابلة للتجديد مرة واحدة، تم تمديد مدة الكراء إلى ثلاث سنوات ثم إلى خمس سنوات قابلة للتجديد بموجب دفتر التحملات المصادق عليه من قبل المجلس الجماعي في دورة أبريل 2014، مما أدى إلى استغلال المستفيدين لهذه المحلات بشكل دائم منذ تاريخ إسنادها.

كما أن مدة كراء محلات مشتل المقاولات بأسفي المنصوص عليها بالعقود ذات الصلة تتجاوز مدة 36 شهرا المحددة في النموذج الخاص بالمشاريع الممولة في إطار البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات، لتصل إلى 60 شهرا قابلة للتجديد دون حد أقصى، وهو ما يتعارض وأهداف البرنامج. وقد ترتب عن هذه التعديلات تجاوز جميع المستفيدين للمدة التعاقدية للكراء، إذ أن جميع مستغلي مشتل ابن جريير قد تجاوزوا مدة 10 سنوات.

◀ تدابير غير كافية خاصة بإدماج مقاربة النوع

لم تتضمن الاتفاقيات الأولية وملاحقها أو دفاتر التحملات المعتمدة لتحديد معايير الاستفادة من محلات مشاتل المقاولات أي تدابير خاصة للعمل بمقاربة النوع لضمان وجود توازن يهم استفادة النساء والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة من المحلات المهنية، مما ترتب عنه ضعف استفادة هاتين الفئتين من هذه المشاتل. ويظهر الاطلاع على وضعية المستفيدين أن عدد المستفيدين من النساء بلغ 35 من أصل 848 مستفيدا، في حين استفاد شخص واحد من ذوي الاحتياجات الخاصة من المحلات المسندة.

◀ الأنشطة الممارسة في المشاتل المشغلة لا تتوافق مع الأنشطة المستهدفة

حددت الاتفاقيات المتعلقة بإحداث مشاتل المقاولين الشباب وكذا دفاتر التحملات المتعلقة بها الأنشطة المستهدفة في مشاريع المقاولات التي تنشط في المجال الصناعي أو المهن المتعلقة بقطاع الصناعة، شريطة أن يتم إنشاء هذه المقاولات قبيل أو أثناء فترة الاحتضان، وألا يتعلق الأمر بتوسيع نشاط أو نقله من مكان آخر إلى المشتل، إضافة إلى وجوب أن تكون الأنشطة المقترحة ذات صبغة حديثة ومبتكرة وأن تساهم في إحداث أكبر عدد من مناصب الشغل.

إلا أن الأنشطة المزاولة على مستوى بعض مشاتل المقاولات (طنجة، شفشاون، تازة، سطات، وجدة البستان 3)، لا تستجيب للشروط المنصوص عليها، إذ تقتصر على أنشطة لا تمت بصلة لما هو صناعي، كما هو الشأن بالنسبة للأنشطة المتعلقة بالإطعام والنجارة واللحامة والنسيج والألبسة، علاوة على كونها تقتصر إلى الطابع الابتكاري ولا تساهم في إحداث مناصب الشغل في غالب الأحيان، مما يؤكد وجود نقص فيما يتعلق باختيار الأنشطة الملائمة للمشاتل، أو في التأكد مسبقا من وجود فئة مستهدفة قبل الشروع في تنفيذ المشاريع.

وقد كان من نتائج موافقة لجان التوزيع على إسناد محلات لممارسة أنشطة بالمشاتل المنجزة غير تلك المرتبطة بالمجال الصناعي، إعاقة تكريس مبدأ تناوب وتعاقب المقاولين على المحلات المهنية وإثارة صعوبات أثناء حلول أجل إخلاء هذه المحلات، على اعتبار أن الأنشطة الممارسة في الواقع داخل هذه المشاتل تركز على بعض عناصر الأصل التجاري التي تساهم جوهريا في نجاح النشاط، والتي يصعب على المستفيدين التخلي عنها.

وتعتبر وزارة الصناعة والتجارة أن تدبير مشاتل المقاولات يتميز بطابع المرونة، إذ أنه وعلى الرغم من إيلاء الأولوية للوحدات الصناعية التي تخلق أكبر عدد ممكن من مناصب الشغل، فإنه يمكن لهذه المشاريع أن تضم أنشطة أخرى مثل الحرف، والتنمية الزراعية عندما يتطلب السياق الاقتصادي للمنطقة ذلك، كما هو الشأن بالنسبة لممثل شفشاون الذي يتكيف نشاطه مع التوجه الاقتصادي للمدينة، وهي السياحة والحرف اليدوية.

◀ تعديل شروط الاستفادة من المشتل بسبب عدم التأكد من تواجد فئة مستهدفة قبل التنفيذ

حددت المادة 2 من القانون رقم 13.94 بشأن استخدام صندوق النهوض بتشغيل الشباب شروط الاستفادة من التمويل بتشغيل الشباب المتروحة أعمارهم ما بين 20 و45 سنة والمتوفرين على شهادة التعليم العالي أو شهادة التكوين المهني أو شهادة تثبت تأهيلهم المهني، وهي نفسها الشروط التي نصت عليها اتفاقيات إحداث مشاتل المقاولات.

إلا أنه لم يتم احترام معيار السن المحدد سلفا بخصوص بعض مشاتل المقاولات، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لممثل المقاولات بجماعة ميسور (غير المشغل منذ إحداثه)، إذ أنه تم اشتراط سن يتراوح بين 20 سنة و40 سنة كمعيار للاستفادة، ليتم تمديده إلى سن 50 سنة كحد أقصى بموجب ملحق للاتفاقية الأصلية، بسبب عدم توصل اللجنة الثلاثية المشرفة على اختيار المستفيدين بأي طلب. وتعزى هذه الوضعية إلى غياب دراسة جدوى متعلقة بالمشروع تتيح التأكد من تواجد فئة مستهدفة قبل الشروع في تنفيذه.

◀ إسناد محلات مهنية لمستفيدين لا يستوفون الشروط المقررة

على الرغم من إقرار مجموعة من المقتضيات بالاتفاقيات المحدثة لمشاتل المقاولات ودفاتر تحملاتها بخصوص الشروط الواجب توفرها في المقولين الشباب للاستفادة من المحلات المهنية، فقد تم إسناد محلات تجارية لعدد منهم رغم عدم استيفائهم للشروط الموضوعية سلفا.

وهكذا، تم الوقوف مثلا، على أن اللجنة الثلاثية المشتركة لممثل البستان 3 بمدينة وجدة قد أسندت محلات ل 17 من حاملي المشاريع لا تتوفر فيهم الشروط سالفة الذكر، إذ أن بعضهم غير عاطل عن العمل (مسيرو شركات..) أو لم يقدموا ما يفيد الموافقة المبدئية لتمويل مشاريعهم من طرف مؤسسات القروض، كما تبين أن أربعة مستفيدين بممثل تاوريرت، تنعدم فيهم بعض الشروط لكونهم مقيمين خارج الإقليم أو لعدم بلوغهم أو تجاوزهم السن القانوني، في حين حصل مستفيد آخر على محلين بنفس المشتل، كما أن أحد المستفيدين بممثل الجديدة لا يحمل الجنسية المغربية، علاوة على أن أحد عشر (11) مستفيدا من مشتل المقاولات بجماعة ابن جرير تتجاوز أعمارهم سن 45 سنة.

◀ تفعيل محدود لآليات الإشراف والمتابعة

عرف تدبير جميع مشاتل المقاولات قصورا في الإشراف والمتابعة اللذين يضمنان استغلالا يتوافق مع الالتزامات التعاقدية وينسجم مع أهداف المشاتل، وذلك من خلال متابعة مرحلية لتدبير المشاتل وصيانتها والتحصير لتوسعتها مع تتبع عمليات المصاحبة وكذا تنزيل إجراءات المواكبة وتقييم النتائج المحققة والوقوف على الإكراهات والمعوقات المطروحة والبحث على الوسائل والحلول الكفيلة بتجاوزها.

وهكذا، لم يتم إحداث خلية التتبع والنصح بمشاتل المقاولات المشغلة رغم التنصيص عليها بالاتفاقيات الأصلية لإحداث مشاتل المقاولات وملاحقتها، في حين أن المشاتل التي تتوفر على هذه الخلية لا توفر العدد الكافي والمؤهل من الموظفين، كذلك الكائنة بمشنتلي تازة وطنجة والتي تتكون من موظف جماعي واحد فقط تقتصر مهمته على تتبع وضعية الباقي استخلاصه، دون أن تشمل خدمات التتبع والنصح.

ولئن أشارت وزارة الصناعة والتجارة إلى أن إجراءات التتبع والمواكبة تدخل ضمن اختصاصات الشركاء المحليين، فإنها أفادت بأنها تعمل على الرغم من ذلك على مساندةهم على تخطي مختلف الصعوبات التي تواجههم من خلال وضع عدة تدابير من شأنها تحسين الوضعية التشغيلية لهذه المشاتل، من بينها:

- إعادة توزيع المحلات غير المستغلة من خلال اللجنة الثلاثية طبقا لاتفاقية الشراكة وملحقاتها؛
- حل الإشكالية المرتبطة بالمحلات الموزعة بشكل مخالف لمضمون الاتفاقيات المبرمة مع الشركاء المحليين؛
- دعوة المستفيدين الذين أدخلوا تعديلات على محلاتهم أو الذين أقاموا مشاريع غير تلك التي منحت لهم من أجلها هذه المحلات أو الذين يستغلون أكثر من محل إلى الملاءمة مع مقتضيات دفتر التحملات؛
- اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية من أجل الشروع في تحصيل واجبات الكراء؛
- تعيين المسؤول عن المشتل وإحداث الخلية المكلفة بتسييره من أجل المساعدة وتقديم الدعم التقني واللوجستيكي لحاملي المشاريع بغرض توفير جميع الشروط الكفيلة بإنجاحها.
- مشاركة مندوبي الوزارة في عملية متابعة هذه المشاريع.

← تسوية الوضعية القانونية لعقارات المشاتل

على الرغم من أن الاتفاقيات المحدثة لمشاتل المقاولات قد نصت على أن ملكية مشاتل المقاولات تؤول إلى الجماعات التي أنجزت هذه المشاتل داخل نفوذها الترابي، فإن عددا من الجماعات لم تقم بتسوية الوضعية العقارية لهذه الأراضي عبر إبرام عقود التقويت مع ملاكها (إدارة أملاك الدولة وشركة العمران) وتحفيظها باسمها وإدراجها ضمن سجل أملاكها، خاصة وأنه تم الاتفاق على تقويت بعض هذه العقارات إلى الجماعات بالمجان قبيل الشروع في تنفيذ هذه المشاتل.

إن عدم مبادرة كل من جماعات طنجة وشفشاون والفينيق ووجدة (مشاتل البستان وغار البارود) وتاوريرت وأسفي والدراركة والعيون، إلى مباشرة إجراءات تسوية الوضعية العقارية، قد يؤثر على موقفها القانوني في مواجهة المستفيدين من المحلات الذين لم يحترموا دفاتر التحملات وبنود عقود الكراء، وكذا في مواجهة المترامين عليها.

من جهة أخرى، يرفض مجموعة من المحاسبين العموميين التكفل بأوامر بالتحصيل الصادرة عن الجماعات بشأن استخلاص واجبات كراء المحلات المسندة (أو شغلها بشكل مؤقت)، معللين ذلك بعدم إدلاء مصالح الأمر بالصرف بما يفيد إدراج هذه البنايات ضمن أملاك الجماعات المعنية (حالة مشتل تازة العليا)، مما أدى إلى تراكم ديون غير محصلة في ذمة مستغلي محلات هذه المشاتل.

← صعوبة استخلاص واجب استغلال المحلات المهنية المسندة

لم تقم الجماعات الترابية المكلفة بتدبير مشاتل المقاولات بفرض واستخلاص مستحقات استغلال المحلات، سواء تعلق الأمر بالوجيبات الكرائية أو بالرسم المفروض على شغل الأملاك العامة. ويرجع هذا الوضع إلى عدم التزام المستفيدين بأداء ديونهم وإلى انتهاء مدة الكراء (أو الشغل) المضمنة بعقودهم وإلى عدم توفر ملفات المستفيدين من جهة، وإلى رفض المحاسبين العموميين التكفل بأوامر التحصيل ذات الصلة بعلة أنها لا تندرج ضمن الديون العمومية بالنظر لطابعها المدني التعاقدية أو بسبب عدم الإدلاء بما يفيد امتلاك الجماعات للعقارات موضوع هذه المداخل من جهة أخرى.

← مواكبة المصالح اللامركزية للسلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة للمشاتل المنجزة

تم الوقوف على وجود تباين في مستوى التزام المصالح اللامركزية للسلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة بشأن مواكبة وتتبع المشاتل التي تدخل في دائرة نفوذها الترابي واختلاف درجة إمامها بإشكاليات تدبير هذه المشاتل.

فمعظم الاستثمارات وردت على المجالس الجهوية للحسابات دون تضمينها المعطيات المطلوبة بحجة عدم توفرها لدى المندوبيات الجهوية والإقليمية لهذه الوزارة، فيما اعتبرت بعض هذه المندوبيات نفسها غير معنية بتدبير المشاتل لكونها قد سلمت للجماعات، وذلك على الرغم من أنها تعتبر عضوا قانونيا (أو رئيسا أحيانا) في لجان إسناد المحلات (اللجنة الثلاثية أو الرباعية) التي لم تعقد اجتماعاتها

بالنسبة لعدد من المشاتل منذ أن أسندت المحلات أول مرة للمستفيدين أو لمدد وصلت أحيانا لأزيد من عشر سنوات (كمشاتل ابن جرير وتازة وطنجة...).

إن عدم اضطلاع بعض المندوبيات بمواكبة عمليات تدبير هذه المشاتل وتأطير أدائها لا ينسجم وأهداف الشراكة التي أسست لمثل هذه المشاريع، ولا ينسجم والاختصاصات المسندة إليها في مجال تحفيز إنشاء المقاولات ودعم إحداث مناصب الشغل، خاصة في ظل ضعف الإمكانيات التي تتوفر عليها الجماعات.

◀ دورات تحسيسية وتكوينية غالبة لفائدة المقاولين الشباب

لم يستفد حاملو المشاريع الذين أسندت لهم محلات بمشاتل المقاولات المنجزة من دورات تكوينية وتحسيسية من أجل تنمية قدراتهم وكفاءاتهم في مجال إنشاء وتسيير المقاولات أو في مجال الأنشطة المزمع ممارستها داخل هذا المشتل، وكذا من مواكبة أو مصاحبة من طرف أي جهة كانت، وذلك بغية تفريرهم من السياق الذي يندرج ضمنه المشروع، وإشراكهم في عملية الإعداد القبلي، والمتمثل في الوقوف على مدى ملاءمة موقع المشروع لحاجيات مقاولاتهم وأنشطتهم.

كما أنه لم يتم وضع هؤلاء المستفيدين في السياق الذي تدرج فيه هذه المشاتل باعتبارها فضاءات مؤقتة لاستقبالهم، مما أثر على استمرارية ونجاح مشاتل المقاولات وحد من تعاقب المستفيدين على المحلات المهنية باعتبارها حاضنة تتولى استقبال ومصاحبة ودعم المقاولات الناشئة.

وإذا كان هذا الوضع يرجع لضعف إمكانيات الجماعة في مجال تحفيز إنشاء المقاولات ودعم التشغيل الذاتي، فإن هذا النقص لم يتم تداركه لاحقا عبر إشراك الهيئات والمؤسسات العمومية التي راكمت تجربة في هذا الشأن مثل المراكز الجهوية للاستثمار والوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات.

2. أداء مشاتل المقاولات المنجزة

أبان تقييم أداء مشاتل المقاولات عن عدم تحقيق أهداف ونتائج البرنامج الوطني، فضلا عن كونه لم يعد يشكل أولوية من أولويات السلطات العمومية ولم يعد من الاستراتيجيات المتعلقة بتحفيز الشباب على التشغيل الذاتي وتسيير إنشاء المقاولات وإحداث مناصب الشغل وتطوير النسيج الاقتصادي المحلي. إذ تظهر نتائج ومخرجات البرنامج أن مؤشرات الأداء التي تم قياسها انطلاقا من المعطيات المتوفرة والمدلى بها للمجالس الجهوية للحسابات أن مساهمة هذه المنشآت تبقى جد متواضعة بالنظر لعدم التزامها بالمعايير والغايات الأساسية التي أسست من أجلها. وقد سُجلت مجموعة من الملاحظات بخصوص أداء مشاتل المقاولات ترتبط أساسا بما يلي:

◀ غياب المؤشرات المالية والمحاسبية للمشاتل المنجزة بسبب عدم إحداث الحسابات الخصوصية

خلافًا لما نصت عليه اتفاقيات إحداث مشاتل المقاولات، فإن الجماعات الترابية التي أسندت إليها مهمة تدبير مشاتل المقاولات لم تقم بفتح حسابات خصوصية بميزانياتها تدرج بها مداخيل الكراء ونفقات تدبير المحلات المنجزة بمشاتل المقاولات، رغم أنها التزمت بموجب نفس الاتفاقيات بأن يتم توظيف هاته المداخيل في صيانة المشروع وكذا في إنجاز مشاريع مماثلة بنفس المسطرة ولتحقيق نفس الغاية. وقد ترتب عن عدم فتح هذه الحسابات تنزيل مداخيل المشاتل التي تم تحصيلها والنفقات التي يتم دفعها في الميزانية الرئيسية، مما حد من توفر معلومات حول مداخيل ونفقات المشاتل المنجزة وحول المؤشرات المالية والمحاسبية المرتبطة بهذه المشاتل.

◀ ارتفاع عدد المحلات غير المشغلة بمشاتل المقاولات

تبقى نسبة المحلات غير المشغلة مرتفعة مقارنة مع عدد المحلات المنجزة بمشاتل المقاولات، وهو ما يؤثر على ضعف وقع هذه المشاريع من حيث إنعاش الأنشطة المستهدفة وتحفيز إنشاء المقاولات وإحداث مناصب الشغل. وقد بلغ عدد المحلات غير المشغلة على مستوى تسعة مشاتل 206 محلا من أصل 422 تم إنجازها، وهو ما يمثل نسبة 49%.

← النتائج المحققة غير متلائمة مع حجم الاستثمارات العمومية المعبأة

يعتبر معيار كلفة إنشاء المقاولات وإحداث مناصب الشغل من بين المؤشرات التي تمكن من قياس نجاعة مشاتل المقاولات، ويتبين من تحليل المعطيات المتوفرة أن هذه الكلفة تبقى جد مرتفعة، مما يؤثر على ضعف نجاعة مشاتل المقاولات بالنظر إلى الوسائل المستعملة والنتائج المحققة.

فاعتبارا لعدد المقاولات المنشأة وعدد مناصب الشغل المحدثة بمجموع المشاتل المشغلة البالغ عددها سبعة عشر، يتبين أن إنشاء مقولة واحدة كلف ما قدره 660.504,36 درهم في حين كلف إحداث منصب شغل واحد 74.679,85 درهم من الاستثمارات العمومية التي تمت تعبئتها.

← عدم رضا المقاولين الشباب على خدمات مشاتل المقاولات

عبرت عينة مكونة من 90 مستفيدا من المحلات المهنية المتواجدة بمشاتل المقاولات بأسفي وابن جرير وتازة، عن عدم رضاهم عن إجراءات المواكبة المقدمة من طرف الأجهزة الساهرة على تدبير هذه المشاتل وذلك خلال جل المراحل التي تمر منها عملية إحداث المقولة وتطورها. بالإضافة إلى عدم استحسان المستفيدين للخدمات التي يقدمها المشتل كما هو الشأن بالنسبة لتهيئة مرافق المشتل ووضعية الخدمات المشتركة داخل المشتل والتتبع الدوري لأنشطة المقاولات المحدثة. ذلك أن نسبة المستجوبين الذين أبانوا عن عدم رضاهم عن إجراءات المواكبة وكذا الخدمات المقدمة تتراوح بين 77% و86%، استنادا إلى نتائج تحليل أجوبتهم المعبر عنها في الاستبيانات ذات الصلة.

← مواصلة تمويل أشغال مشاتل المقاولات في ظل عدم وضوح الرؤية حول مآلها

من خلال الاتفاقيات التي تم إبرامها خلال السنتين الأخيرتين، تم الوقوف على مواصلة تمويل إنهاء أشغال بعض المشاتل التي تعثر إنجازها سواء بواسطة صندوق النهوض بتشغيل الشباب أو بواسطة صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتعلق الأمر باتفاقيتين حول إتمام أشغال مشتلي المقاولات بجماعة أبي الجعد وتغيير أبرمتا تباعا بتاريخي 24 شتنبر 2020 و26 أكتوبر 2020 التزمت بمقتضاهما السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة بدفع مبلغ إضافي قدره 1.538.300,00 درهم بالنسبة للمشتل الأول و2.696.320,00 درهما بالنسبة للمشتل الثاني.

وقد تمت مواصلة تمويل أشغال هذين المشتلين دون توفر الشركاء على دراسة حول مآل المشروعين في ظل عدم تمكن جميع المشاتل المنجزة بالقيام بوظائفها. كما أن توقيع ملاحق الاتفاقيات تم دون تدارك النقائص التي شابت الاتفاقيات الأولية ودون إشراك الهيئات العمومية ذات الاختصاص في مجال تحفيز إنشاء المقاولات وإنعاش الشغل، لتوفير شروط من شأنها ضمان نجاح واستدامة هذه المشاريع مستقبلا.

ولأجل تدبير أكثر نجاعة، خاصة في ظل الإكراهات والصعوبات التي اعترضت مسار إنجاز وتدبير مشاتل المقاولات، فإن وزارة الداخلية ترى أنه من المناسب في هذا الصدد إيلاء العناية لتحقيق الالتقائية والتكامل والتناسق بين فضاءات الاستقبال المؤقت للمقاولات والأنشطة المزولة بها وكذا البرامج الأخرى التي تروم دعم ومواكبة وتمويل حاملي المشاريع وذلك من خلال:

- انخراط جل الشركاء والفاعلين المحليين المعنيين من أجل النهوض بهذه المشاتل لتحقيق الأهداف المتوخاة منها، مع تحديد مسطرة محكمة للاستفادة من البرنامج، بشكل ناجع وفعال؛
- إشراك جل الشركاء والفاعلين الذين يتوفرون على الخبرة في مجال النهوض بالمقاولات وتشجيع المبادرات الفردية كالمراكز الجهوية للاستثمار، تحقيقا لمزيد من الالتقائية والتكامل؛
- الاستفادة من تجربة حاضنات المقاولات والجمعيات العاملة في مجال مواكبة المقاولات مع دراسة إمكانية إشراكهم في هذا الشأن وفق دفتر تحملات مصادق عليه من طرف جميع الشركاء؛
- الاستفادة من تجربة منصات الشباب موضوع المرحلة الثالثة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لاسيما البرنامج 3 المتعلق بـ "تحسين دخل الشباب والإدماج الاقتصادي" والذي يهدف إلى تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي للسكان المستهدفين من البرنامج، وخاصة للشباب، من خلال دعم التشغيل وريادة الأعمال ودعم المشاريع في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، حيث تشكل هذه المنصات مراكز للقاء مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في إدماج الشباب، بما يسمح بتوفير مساحات للاستقبال والاستماع

وتأسيساً على ما سبق، واعتباراً لحاجة الشباب حاملي المشاريع للتمويل الملائم والناجع ولفضاءات استقبال المقاولات الناشئة، ومن أجل تجاوز مختلف المعوقات التي خلصت إليها هذه المهمة، والتي حالت دون تحقيق الغايات المرجوة من برنامج مشاتل المقاولات، فإن المجالس الجهوية للحسابات توصي السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة بما يلي:

- إعادة النظر في البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات بصياغته في إطار مخطط محين وإدراجه ضمن مختلف الاستراتيجيات الحكومية الراهنة المتعلقة بتحفيز إنشاء المقاولات وإنعاش الشغل؛
- السعي نحو ضمان الالتقائية والتكامل والتناسق بين فضاءات الاستقبال المؤقت للمقاولات والأنشطة المزاولة بها من جهة، والبرامج الأخرى التي تروم دعم ومواكبة وتمويل حاملي المشاريع من جهة أخرى.
- كما توصي جميع الشركاء المعنيين بتدبير مشاتل المقاولات (السلطة الحكومية المكلفة بالصناعة والتجارة والجماعات الترابية وسلطة المراقبة الإدارية) بما يلي:
- الاستفادة من تجربة حاضنات المقاولات والجمعيات العاملة في مجال مواكبة المقاولات مع دراسة إمكانية إشراكها في هذا المجال؛
- الاستفادة من منصات الشباب موضوع المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ولاسيما البرنامج الثالث المتعلق بـ "تحسين دخل الشباب والإدماج الاقتصادي"؛
- حصر وتدبير مشاتل المقاولات التي تبين أنها لازالت قادرة على أداء وظيفتها على النحو الذي أحدثت من أجله وفقاً للمبادئ والمعايير المنظمة لفضاءات الاحتضان المؤقت للمقاولات، ولا سيما من خلال:
- البحث عن شراكات مع القطاع الخاص من أجل تحديث تدبير مشاتل المقاولات؛
- إشراك الجهات وكذا المراكز الجهوية للاستثمار ووكالة إنعاش التشغيل والكفاءات والغرف المهنية في تدبير هذه البرامج، اعتباراً لاختصاصها القانوني وتجربتها في مجال إنعاش التشغيل وتحفيز إنشاء المقاولات ومواكبة حاملي المشاريع؛
- إرساء وتفعيل أجهزة حكاما خاصة بتدبير البرنامج الوطني وأداء مشاتل المقاولات، بما يضمن تحسين أداء البرنامج والمشاريع المترتبة عنه؛
- التقيد بالطابع المؤقت لاحتضان المقاولين الشباب واتخاذ الإجراءات اللازمة في حال عدم احترام دقاتر التحملات وعقود الكراء؛
- تدعيم أنشطة مواكبة المقاولين الشباب داخل المشاتل، لاسيما فيما يخص الإرشاد والتأطير والتكوين في الجوانب المالية والتدبيرية والمحاسبية والتقنية؛
- إعادة النظر في طبيعة الأنشطة المستهدفة في مشاتل المقاولات واختيار تلك المتماشية مع مبدأ التناوب في استغلال المحلات، لاسيما تلك المتعلقة بقطاع الخدمات والبحث والابتكار والتكنولوجيا؛
- إعداد دليل مساطر نموذجي حول مختلف الإجراءات الواجب اتباعها في مجال تدبير مشاتل المقاولات؛

- إعادة تخصيص مشاتل المقاولات التي قد يتبين، عقب دراسة وتقييم وضعيتها الراهنة، عدم إمكانية أدائها لوظائفها طبقاً لأهداف البرنامج؛
- دراسة التجارب المقارنة في مجال مشاتل المقاولات قصد استلهاً الممارسات الفضلى في تدعيم نجاعة وأداء المشاتل.
- أما فيما يخص الجماعات الترابية، باعتبارها مالكة للمشاتل ومكلفة بتدبيرها، فإن المجالس الجهوية للحسابات توصيها بما يلي:
- تسوية الوضعية العقارية لمشاتل المقاولات واتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تحصيل الباقي استخلاصه المتراكم في ذمة المستفيدين من مشاتل المقاولات وإخلاء المحلات المهنية التي تم التراخي عليها دون سند قانوني من طرف الأغيار؛
- إحداث حسابات خصوصية أو ميزانيات ملحقة لضبط مداخيل ونفقات مشاتل المقاولات؛
- تفعيل آليات حكامه المشاتل بالانفتاح على الهيئات العمومية والخاصة المعنية بهذا المجال وتوثيق أعمالها وقراراتها.

فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة بشراكة مع الجماعات الترابية بجهة الدار البيضاء-سطات: تحديات متعددة ومقومات مهمة تستدعي استثمارا أفضل

يعتبر تحفيز الاستثمارات وجلبها أولوية بالنسبة لبلادنا، باعتبارها رافعة أساسية لتنمية الاقتصاد الوطني وإحداث فرص الشغل، المباشرة منها وغير المباشرة.

ويشكل إحداث فضاءات ملائمة للاستقبال الصناعي (مناطق صناعية، مجمعات صناعية، مناطق الأنشطة الاقتصادية...) شرطا لازما لجلب الاستثمارات، ومدخلا أساسيا لتطوير البنية التحتية الصناعية ومواكبة الاستثمار الصناعي. لذلك، ما فتئت السلطات الحكومية تولي هذا الجانب أولوية خاصة، من خلال مجموعة من التدابير والإجراءات المتخذة في إطار مخططات استراتيجية قطاعية، ولا سيما المخطط الوطني لتهيئة المناطق الصناعية ومخطط الإقلاع الصناعي والميثاق الوطني للإقلاع الصناعي.

كما تعتبر الجماعات الترابية فاعلا رئيسيا في تحفيز الاستثمار بالنظر للاختصاصات المخولة لها في هذا الإطار. ذلك أن المادة 82 من القانون التنظيمي رقم 111.14 أنطت بالجهات اختصاصا ذاتيا في مجال التنمية الاقتصادية، والذي يشمل بالأساس توطین وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة وجذب الاستثمار. كما خولت المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 الجماعات اختصاصات مشتركة مع الدولة لأجل القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات.

وبالنظر للمؤهلات الاقتصادية التي تتوفر عليها جهة الدار البيضاء-سطات، فقد اتخذت السلطات الحكومية والجماعات الترابية المعنية عدة تدابير من أجل تطوير بنيتها الصناعية التحتية من خلال إحداث عدة فضاءات للاستقبال الصناعي. وفي هذا السياق، أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات مهمة رقابية انصبت بالأساس حول الوضعية الراهنة لهذه الفضاءات وخصائصها والتحديات المرتبطة بإحداثها.

أولاً. فضاءات الاستقبال الصناعي بالجهة: الوضعية الراهنة والخصائص

تعتبر جهة الدار البيضاء - سطات القطب الصناعي الأول ببلادنا، حيث تساهم بحوالي 44% من الناتج المحلي الإجمالي الصناعي للمغرب، أي أكثر من 73 مليار درهم، وتحتضن ما يزيد عن 3.000 وحدة صناعية مهيكلة، وهو ما يعادل حوالي 40% من الوحدات المكونة للنسيج الصناعي ببلادنا، كما تضم الجهة 24% من فضاءات الاستقبال الصناعي على المستوى الوطني.

وتتسم الوضعية الراهنة لهذه الفضاءات بانخراط محدود للجماعات الترابية في تهيئة فضاءات الاستقبال الصناعي وبرمجة وتنفيذ المشاريع ذات الصلة، فضلا عن عدم كفاية التدابير المتخذة من أجل توفير تجهيزات وخدمات ملائمة على مستوى الفضاءات الموجودة، وضعف في التثمين.

1. انخراط الجماعات الترابية في توفير فضاءات الاستقبال الصناعي: تدابير غير كافية

رغم الدور المهم المنوط بها في تشجيع الاستثمار، فإن الجماعات الترابية لجهة الدار البيضاء-سطات لم تتخذ ما يكفي من الإجراءات من أجل توفير فضاءات للاستقبال الصناعي، إن على مستوى التخطيط أو على مستوى تنفيذ بعض المشاريع المقررة ذات الصلة بهذا الميدان.

وتعتبر وزارة الداخلية أن انخراط الجماعات الترابية من عدمه فيما يخص فضاءات الاستقبال الصناعي، يجب تقييمه منذ تحويلها للاختصاص في إطار القوانين التنظيمية لسنة 2015، وأن ضعف التثمين وعدم كفاية التدابير المتخذة من أجل توفير خدمات وتجهيزات ملائمة لا يجب إرجاعه فقط لضعف انخراط الجماعات الترابية.

وفي هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى أن مقتضيات القوانين التي كانت سارية المفعول قبل دخول القوانين التنظيمية حيز التنفيذ (المادة 7 من القانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات والمادة 36 من القانون 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي والمادة 36 من القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم) قد أناطت بالجماعات الترابية دورا رئيسيا في مجال إقامة وتنظيم فضاءات الاستقبال الصناعي. أما بخصوص ضعف التثمين والتجهيزات بالمناطق الصناعية موضوع المهمة الرقابية فهي تتعلق حصرا بالجماعات الترابية متى كانت صاحبة المشاريع، فضلا عن كون التجهيزات المتعلقة بالربط الخارجي للمناطق الصناعية بصفة عامة تعتبر اختصاصا حصريا للجماعات طبقا للمادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

← مساهمة محدودة للجماعات الترابية في تهيئة فضاءات الاستقبال الصناعي

لم تساهم الجماعات الترابية لجهة الدار البيضاء - سطات في تعبئة سوى 7% من إجمالي المساحة المخصصة لفضاءات الاستقبال الصناعي على مستوى الجهة، أي ما يعادل 304,75 هكتار (منها 4,65 هكتار مخصصة لمشاتل المقاولات و1,1 هكتار مخصصة للمقاولين الشباب).

وفي السياق ذاته، لم تتجاوز نسبة الأراضي المخصصة للأنشطة الصناعية التي تمت تهيئتها أو التي هي في طور التهيئة 53% من إجمالي المساحة المخصصة لهذه الأنشطة في إطار تصاميم التهيئة المصادق عليها، علما أن احتساب هذه النسبة قد أخذ بعين الاعتبار الفضاءات المنجزة خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، والتي تمت في غالبيتها في غياب وثائق التعمير. أما إذا تم الاكتفاء بالفضاءات المهيأة أو التي هي في طور التهيئة منذ سنة 2011، حيث نشرت معظم تصاميم التهيئة الجاري بها العمل، فإن النسبة المذكورة لن تتجاوز 18%.

وتظل هذه المساهمة بعيدة عن تلبية حاجيات الجهة في هذا المجال، والتي تم تقديرها من طرف الفاعلين الأساسيين (فدراليات الصناعات، المركز الجهوي للاستثمار، الجماعات والجهة، شركات التدبير المفوض) في مساحة متوسطة تبلغ 80 هكتارًا سنويًا حتى عام 2030.

وفي نفس الصدد، لم تتخذ الجهة، رغم كونها فاعلا رئيسيا في جلب الاستثمار على المستوى الترابي، ما يكفي من الإجراءات من أجل الإسهام في إحداث فضاءات للاستقبال الصناعي، إذ تظل المبادرات المتخذة في هذا الإطار جد محدودة، تتمثل على الخصوص فيما يلي:

- التوقيع، سنة 2020، على اتفاقية شراكة مع وكالة تحدي الألفية من أجل إنجاز منطقة صناعية (PI CityShoes) على عقار مجهز منذ سنة 2008. حيث ما زالت أشغال التجهيز النهائية جارية، إذ لم يتم إلا خلال شهر سبتمبر 2019 توقيع مذكرة تفاهم بين الجهة وشركة العمران، صاحبة التجزئة العقارية، لأجل اقتناء التجزئة ووضعها رهن إشارة شركة التنمية الجهوية المحدثة تفعيلًا لاتفاقية الدعم لإنشاء المجمع الصناعي والموقعة مع وكالة تحدي الألفية؛
- أنشأت جهة الشاوية-وردیغة سابقا، سنة 1994، شركة "FIASET" قصد إنشاء مجمعات صناعية ومناطق صناعية وتجارية ومشاتل للشركات الناشئة. ولم تحقق هذه الشركة أيًا من الأهداف التي أحدثت لأجلها، كما أنها تعاني من وضعية مالية صعبة مما حدا بجهة الدار البيضاء-سطات، التي حلت محل جهة وردیغة - الشاوية، إلى الزيادة في رأسمالها ليصل إلى 27 مليون درهم، علما أن هذه الشركة لا تسجل سوى التكاليف دون أي عوائد مالية. وفي نفس السياق، اقتنتت الشركة، منذ سنة 2000، بقعة أرضية على مساحة 59,7 هكتار، بكلفة إجمالية ناهزت 5,71 مليون درهم، دون أن يتم، بعد مضي أكثر من 22 سنة، إنجاز أي مشروع متعلق بفضاءات الاستقبال الصناعي.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أن الجماعات الترابية، ولئن كانت فاعلا رئيسيا في جلب الاستثمار، فإن ذلك يتم في إطار اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار المكونة أساسا من المركز الجهوي للاستثمار وجميع المصالح الخارجية اللامركزية، والتي تعتبر جهاز الحكامة المعني بالاستثمار عامة وبالمناطق الصناعية خاصة.

مضيفة أن مسألة إدراج تطبيق عمراني للمناطق الصناعية في تصاميم التهيئة لبعض العقارات لا يضيفي عليها صفة المنفعة العامة والتي من شأنها تسهيل توفير هذه العقارات، كما أنه غير مبني على أساس دراسة جدوى دقيقة تبرر اقتناءها وتسوية وضعيتها من طرف الجماعات الترابية.

← تهيئة فضاءات للاستقبال الصناعي في غياب دراسات أولية

تمت تهيئة بعض المناطق الصناعية بالجهة في غياب دراسات الجدوى ووثائق التعمير ودون تقييم احتياجات الفاعلين في القطاع الصناعي، حيث تمت تهيئة هذه المناطق وفق نفس المساطر المعتمدة لتهيئة التجزئات السكنية، دون مراعاة لخصوصيات الأنشطة الصناعية التي ستحتضنها هذه المناطق. وفي هذا الإطار، وإذا كانت المشاريع التي تم تطويرها بشراكة مع وزارة الصناعة والتجارة قد ارتكزت على الدراسات الفنية والمالية اللازمة (المنصة الصناعية للنواصر، ومشروعاً سطات بارك وإكو بارك ببرشيد، والمشاريع الممولة من طرف صندوق المناطق الصناعية المستدامة «FONZID»)، والمناطق الصناعية التجريبية المنجزة بشراكة مع وكالة تحدي الألفية-المغرب، وكذا مشروع تأهيل المنطقة الصناعية بمولاي رشيد وبرشيد)، فإن المناطق الصناعية من الجيل الأول والثاني أنجزت في غياب الدراسات الأولية ووثائق التعمير ودون تسوية للعقار المحتضن لها، بالإضافة لتهيئتها وفق نموذج التجزئات السكنية في ظل غياب إطار قانوني ملائم، كما هو الشأن بالنسبة للمنطقة الصناعية الجديدة ومنطقة الأنشطة الاقتصادية الحي الحسني والمناطق الصناعية لبنسليمان (الشرط الأول والثاني) و سطات وابن أحمد وبرشيد.

← التخطيط لإحداث فضاءات الاستقبال: نقص في التعريف بالسياسات القطاعية وغياب

تملكها على المستوى الترابي

انسجاماً مع الممارسات الفضلى المعمول بها على مستوى بعض الدول الرائدة في هذا المجال (مثل تركيا، وإسبانيا، والمكسيك)، فإن التخطيط الملائم لعمليات إحداث فضاءات الاستقبال يقوم على مرتكزين اثنين متلازمين ومتكاملين، وهما:

- تملك الاستراتيجيات الحكومية الخاصة بتطوير هذه الفضاءات على المستوى الترابي الجهوي والمحلي؛
- التهيئة والتخطيط العمراني الموازي.

غير أن عمليات إحداث فضاءات الاستقبال الصناعي على مستوى جهة الدار البيضاء – سطات تمت دون مراعاة للمرتكزين المذكورين. وهو ما يتجلى من خلال ما يلي:

■ الحاجة إلى التعريف أكثر بالاستراتيجيات الحكومية الخاصة بفضاءات الاستقبال الصناعي

لم يتم اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتعريف بالاستراتيجيات الحكومية المتعلقة بفضاءات الاستقبال الصناعي، إذ تبين، في هذا الإطار، غياب التنسيق بين القطاع الوزاري المعني ومصالحه اللامركزية، فضلاً عن عدم توفر مجموعة من الفاعلين الرئيسيين، لا سيما على المستوى الترابي، على مضامين هذه الاستراتيجيات (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع والمراكز الجهوية للاستثمار والوكالات الحضرية).

وتؤدي هذه الوضعية إلى عدم تملك هذه الاستراتيجيات على المستوى الترابي، وبالتالي إعاقه أعمال مبدأ تنزيل السياسات العمومية وتكريس التقائيتها، في ظل عدم توفر مجموعة من الفاعلين، وخاصة الجماعات الترابية، على معطيات ومعلومات مضبوطة بشأن هذه السياسات، بما يتيح أخذها بعين الاعتبار خلال مراحل التخطيط الترابي.

وقد أوضحت وزارة الصناعة والتجارة أنها وضعت مخططاً لتوفير العقار الصناعي من أجل مواكبة الاستراتيجيات الصناعية للمملكة، ولاسيما ميثاق الإقلاع الصناعي الوطني (PNEI) ومخطط التسريع الصناعي (PAI) اللذان تم في إطارهما تطوير مناطق استقبال صناعية عالية الجودة، تستجيب للمعايير الدولية وتتوفر على مجموعة كاملة وفعالة من الخدمات و هيكل تسيير فعالة.

وفي هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى أهمية تمكين المصالح اللامركزية للوزارة وكذا الفاعلين الرئيسيين من الاستراتيجيات المذكورة، سعياً إلى تملكها على المستوى الترابي.

■ أهمية إدراج مشاريع تطوير فضاءات الاستقبال الصناعي ضمن مخططات وبرامج تنمية الجماعات الترابية

لم تقم 15 جماعة، من أصل 23 جماعة معنية بإقامة مناطق صناعية على ترابها، ببرمجة مشاريع ضمن مخططاتها التنموية من أجل تطوير البنية التحتية الملائمة لاحتضان فضاءات الاستقبال الصناعي، رغم أن وثائق التعمير المتعلقة بها قد خصصت مناطق لمثل هذه المشاريع.

أما بالنسبة للجماعات التي برمجت هذا النوع من المشاريع، فإنها لم تنجز أي منها، باستثناء الانتهاء من مشاريع قديمة تعتبر نفسها طرفاً فيها (مثل مشروع إتمام أشغال المباني الخاصة بالمقاولين الشباب بسطات والتي تعود لسنة 2000 ومشروع تكملة أشغال الشطر الأول من المنطقة الصناعية ببني سليمان والتي تم إنجازها من طرف شركة العمران).

■ ضرورة إنجاز التصميم الجهوي لإعداد التراب وتوطين المناطق الصناعية

لا تتوفر جهة الدار البيضاء - سطات إلى حدود إنجاز هذه المهمة (أبريل 2022) على التصميم الجهوي لإعداد التراب المنصوص عليه في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وهو ما من شأنه أن يؤثر على التخطيط السليم للتنمية الاقتصادية الجهوية، ولا سيما في جوانبها المتعلقة بإحداث وإعادة تهيئة المناطق الصناعية. ذلك أن غياب إطار مسبق يحدد الأولويات المتعلقة بالمشاريع الهيكلية بالجهة انطلاقاً من التصميم الجهوي لإعداد التراب يشكل عائقاً بالنسبة للمستثمر الذي يحتاج إلى رؤية مستقبلية حول الفضاءات المقرر تهيئتها وتجهيزها لاحتضان المناطق الصناعية بالجهة.

2. عمليات التجهيز والتممين: نقائص قد تعيق تحفيز للاستثمار

يشكل توفير التجهيزات الملائمة بفضاءات الاستقبال الصناعي وتقديم الخدمات المناسبة مع ضمان استدامتها، مدخلاً أساسياً لجلب الاستثمار وتحفيزه. غير أن بعض النقائص المسجلة على هذا المستوى قد تعيق تحقيق هذه الأهداف.

◀ الحاجة إلى تحسين تجهيزات فضاءات الاستقبال الصناعي وشبكاتها

تعرف مجموعة من المناطق الصناعية تهالكا على مستوى تجهيزاتها وعلى مستوى شبكات الربط داخل الموقع وخارجه (In-site et Hors-site).

وفي هذا الصدد، فإن غالبية المناطق الصناعية تم ربطها مباشرة بشبكات الصرف الصحي السكني للمدينة في غياب محطات للمعالجة المسبقة لمياه الصرف الصناعي على مستوى كل وحدة صناعية وكل فضاء للاستقبال الصناعي. كما أن هناك بعض المناطق الصناعية التي لم يتم ربطها حتى بشبكة الصرف الصحي السكني، كما هو الحال بالنسبة لمنطقتي أولاد عزوز وبرشيد الصناعيتين، حيث يتم صب النفايات الصناعية السائلة مباشرة في المجال البيئي.

وكنتيجة لذلك، وفي ظل غياب إطار قانوني يوطر عمليات تدبير الأجزاء المشتركة داخل المناطق الصناعية، فإن ضعف الصيانة يؤدي إلى تدهور تجهيزاتها (الطرق، الإنارة، قنوات تصريف مياه الأمطار ومياه الصرف الصحي، التشوير...) ولا يوفر بيئة مناسبة لاشتغال الوحدات الصناعية داخلها، كما قد يعيق تحقيق الأهداف المتوخاة من إحداث المناطق الصناعية.

◀ ضرورة مراعاة شروط المحافظة على البيئة

تم إحداث مجموعة من فضاءات الاستقبال الصناعي، على مساحة تمثل أزيد من 67% من المساحة الإجمالية لهذه الفضاءات بالجهة، قبل دخول القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير البيئي ومراسيمه التطبيقية رقم 2.04.563 ورقم 2.04.564 حيز التطبيق، مما يعني أن إنشائها قد تم في غياب دراسات التأثير البيئي. أما بالنسبة لباقي فضاءات الاستقبال، والتي تغطي حوالي 33% من

المساحة الإجمالية، فإنها تعرف مجموعة من المشاكل ذات الطابع البيئي، وإن شكلت موضوع تقييم للأثر البيئي. وتكمن أهم هذه المشاكل في غياب أو ضعف قدرة محطات معالجة المياه العادمة، ووجود وحدات صناعية تتميز نفاياتها باختلاف وتنوع تركيباتها الكيميائية مما يستحيل معه معالجتها في نفس المحطة وبنفس الوسائل والطرائق، وغياب أجهزة تقوم بمراقبة مدى احترام شروط الحفاظ على البيئة كما تم التنصيص على ذلك ضمن دراسات التأثير البيئي.

ومما يزيد في تفاقم الوضع البيئي على هذا المستوى، وجود أكثر من 3.300 وحدة صناعية غير مهيكلة لم تخضع لأي دراسات للتأثير على البيئة.

وإجمالاً، فإن النشاط الصناعي على مستوى جهة الدار البيضاء - سطات، وفي غياب دراسات للتأثير البيئي في غالبية الحالات، يفرز مجموعة من المشاكل البيئية، المتمثلة أساساً فيما يلي:

- ضعف في عملية ربط الجيلين الأول والثاني من المناطق الصناعية بشبكات الصرف الصحي وعدم توفير أوعية عقارية خاصة بإنشاء محطات المعالجة القبلية داخلها؛
- تواتر الأعطاب المتعلقة بانسداد وتدهور معدات تصريف مياه الصرف الصحي (حسب بيانات شركة التدبير المفوض للماء والكهرباء بمدينة الدار البيضاء ووكالة توزيع الماء والكهرباء بالجديدة)؛
- تسبب نفايات الوحدات الصناعية غير المهيكلة بإقليم مديونة في أضرار متكررة في أغشية ومعدات الترشيح الفائق لمحطة معالجة مياه الصرف الصحي؛
- وجود خطر حقيقي لتلوث البيئة الطبيعية والبيئة البحرية، حيث تستقبل محطات المعالجة الأولية في الجهة الواقعة على الساحل نفايات صناعية غير معالجة يتم قذفها لاحقاً عبر مصب بحري على مسافات تتراوح بين 2 و3,5 كيلومترات في المحيط.

ولعل من أهم الأسباب التي أدت إلى بروز هذه المشاكل البيئية، عدم وجود إطار قانوني يعاقب على تصريف المياه الملوثة للوحدات الصناعية في شبكة الصرف الصحي السكني للمدينة والتي لا تحترم الحدود المنصوص عليها في القرار المشترك رقم 3286.17 الصادر بتاريخ 4 شتنبر 2017. وفي نفس السياق، وجبت الإشارة إلى أن القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء والمرسوم رقم 2.04.553 المتعلق بالانسكابات والتدفقات والتصريفات والرواسب المباشرة أو غير المباشرة في المياه السطحية أو الجوفية لا ينصان على عقوبات محددة لهذا النوع من الممارسات.

← إعادة تهيئة وتأهيل المناطق الصناعية من الجيل الأول والثاني: تأخر في التنفيذ

نظراً للصعوبات التي تعرفها المناطق الصناعية المنجزة من طرف الجماعات الترابية بالجهة، بادرت القطاعات الحكومية المعنية، منذ سنة 2005، إلى اعتماد مخطط الإقلاع الصناعي (2005) والميثاق الوطني للإقلاع الصناعي لسنة (2009)، وذلك بغية تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية، وهي:

- تشجيع الشراكة بين الخواص والجماعات الترابية والغرف المهنية والمؤسسات العمومية؛
- وضع رهن إشارة أصحاب الوحدات الصناعية حزمة من الحلول، تجمع بين توفير الأراضي والمباني الجاهزة وتقديم مجموعة من الخدمات المواكبة؛
- إعادة تأهيل المناطق الصناعية القائمة بهدف تطويرها.

وفي هذا الصدد، سجل، على مستوى الجهة، تقدم ملموس من حيث إحداث جيل جديد (جيل ثالث) من فضاءات الاستقبال الصناعي، والتي تم إنجازها بشراكة مع أطراف أخرى.

في المقابل، فإن المحور المتعلق بإعادة التهيئة أو إعادة تأهيل مناطق الجيل الأول والثاني، التي تم إنشاؤها في إطار المخطط الوطني لتهيئة المناطق الصناعية، عرف تأخراً كبيراً في إنجازها، إذ لم يتم الشروع في انقضاء المناطق الصناعية التي ستم تهيئتها أو إعادة تأهيلها، كالمناطق الصناعية أهد

السوالم والمجمع الصناعي للبرنوصي، إلا خلال سنة 2018 بمناسبة إطلاق برنامج صندوق المناطق الصناعية المستدامة التابع لوكالة تحدي الألفية.

وقد أشارت وزارة الصناعة إلى أنها، وبهدف اختيار مشاريع تهيئة وإعادة تأهيل البنى التحتية للاستقبال الصناعي، عملت على إطلاق دعوات لإبداء الاهتمام (AMI) تركز على تعبئة الجهات الفاعلة المختلفة قصد تطوير العرض العقاري، موضحة أنه قد تم اعتماد هذه الألية من طرف صندوق المناطق الصناعية المستدامة «FONZID» بعد توقيع الميثاق الثاني بين الحكومة المغربية والوكالة الأمريكية "MCC" الذي دخل حيز التنفيذ في 2018.

← تثمين محدود للبقع الصناعية واحتمال كبير للمضاربة

في إطار المخطط الوطني لتهيئة المناطق الصناعية، كانت التركيبة المالية لمشاريع إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي تقوم على تقديم الدعم المالي لعملية اقتناء وتهيئة العقار المحتضن لفضاء الاستقبال وتفويت البقع الصناعية للمستفيدين بثمن التكلفة شريطة تثمينها داخل أجل زمني محدد في أفق استغلالها للأغراض المخصصة لها.

غير أن دفاتر التحملات ذات الصلة تضمنت مقتضيات، خاصة في الشق المتعلق بشروط تفويت البقع، صعبة التنفيذ، لا سيما في ظل غياب إطار قانوني ملائم وجهاز يسهر على تطبيقها. وهكذا، عرفت مجموعة من المناطق الصناعية تأخرا في تثمين البقع، مما نتج عنه عدم احترام آجال إنجاز عقود البيع النهائية، كما هي محددة في دفاتر التحملات. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم تفعيل بنود فسخ الوعد بالبيع نتيجة عدم التثمين، إذ، وعلى سبيل المثال، لم يتم بناء أو استكمال بناء 33 بقعة بالمنطقة الصناعية بالجديدة، حيث ظلت على شكل أراض عارية دون أن تحتضن أي نشاط صناعي.

ويمكن تفسير هذه الوضعية بمجموعة من العوامل، أهمها عدم دقة وشمولية ونجاعة مساطر انتقاء المستثمرين وعدم وجود معايير وشروط واضحة للانتقاء، وكذا عدم التطبيق الصارم لبنود دفاتر التحملات، فضلا عن اعتماد الجماعات المعنية خيار "بيع البقع" كعرض وحيد وحصري متاح للمستثمر ودون العمل على تنويع الخيارات الممكنة (كإمكانية الكراء مع التجديد الضمني للعقد ذي الصلة).

ونتيجة لما سبق، فإن نسبة التثمين الصناعي للبقع ما زالت في حدود متوسطة على مستوى الجهة، إذ لم تتجاوز، في أحسن الحالات، نسبة 54%. ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدي إلى المضاربة في البقع غير المثمنة، مما سيحيد بالجهود المبذولة في هذا الإطار عن أهدافها المسطرة والمتمثلة أساسا في توفير مناخ ملائم للاستثمار والإسهام في التنمية الاقتصادية للجهة.

ثانيا. إحداث فضاءات الاستقبال الصناعي: إكراهات وانعكاسات سلبية تعيق تحقيق الأهداف المسطرة

تواجه عمليات إحداث فضاءات الاستقبال الصناعي مجموعة من الإكراهات، كما أنها تعاني من عدة نقائص، مما يؤثر سلبا على تحقيق الأهداف المرجوة ولا يساهم، على النحو المطلوب، في إنعاش الاستثمار على مستوى الجهة.

1. توفير الأوعية العقارية الملائمة: عائق حقيقي أمام إحداث فضاءات للاستقبال الصناعي

يشكل توفير الأوعية العقارية الملائمة لاحتضان فضاءات الاستقبال الصناعي عائقا حقيقيا أمام الأطراف المعنية، مما أدى إلى اللجوء المتكرر لمسطرة الاستثناء وانتشار مهم للوحدات الصناعية غير المهيكلة.

← صعوبات في تعبئة الأوعية العقارية الملائمة

تم إحداث مجموعة من المناطق الصناعية دون تسوية الأوعية العقارية المقامة عليها، كما هو الشأن بالنسبة لمنطقة الأنشطة الاقتصادية للحي الحسني والمناطق الصناعية لكل من الجديدة وبنسليمان (الشطران الأول والثاني) وسطاط وابن أحمد وبرشيد.

وتجد الجماعات الترابية المعنية صعوبات في تعبئة الأوعية العقارية المنصوص عليها في وثائق التعمير من أجل احتضان فضاءات الاستقبال الصناعي، وذلك نتيجة مجموعة من العوامل، أهمها:

- تراجع مساحة الأوعية العقارية سهلة التعبئة، لا سيما تلك المملوكة للدولة والممكن تخصيصها للأنشطة الصناعية، مقابل تواجد معظمها، حسب تصاميم التهيئة، على أراضٍ للخواص (باستثناء جماعتي أولاد عزوز وأولاد صالح حيث خصص تصميمًا تهيئتهما أراضٍ للتطبيق الصناعي في ملكية الدولة على مساحتي 699,23 هكتارًا و369,32 هكتارًا)، وهو ما يتطلب موارد مالية مهمة لاقتنائها، لا سيما في ظل توجه اجتهاد القضاء الإداري إلى عدم منح صفة المنفعة العامة لعمليات نزع ملكية الأوعية العقارية التابعة للخواص من أجل إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي؛
- عدم وجود جهاز ذي بعد جهوي يتولى مهمة تعبئة الأوعية العقارية ذات التطبيق الصناعي، كما هي محددة في وثائق التعمير؛
- ضعف معدل العائد على الاستثمار (Taux de retour sur l'investissement) في عمليات تطوير وإنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي، وهو ما يؤدي إلى عدم مبادرة ملاك الأراضي ذات التطبيق الصناعي إلى تعبئتها.

وقد أوردت وزارة الداخلية أن المديرية الجهوية والإقليمية لأماكن الدولة تتولى مهمة تعبئة العقارات وذلك تحت وصاية اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار.

وفي هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى أن هذه المديرية لا تُعتبر صاحبة المشروع المتعلق بتعبئة الأراضي من أجل إنشاء مناطق صناعية، إذ يقتصر دورها على الموافقة على البيع لصاحب المشروع، أما تعبئة العقارات فهي منوطة بالجماعات الترابية وخصوصًا الجهة (صاحبة الاختصاص حالياً) وذلك من أجل إنجاز هذه المشاريع في ظل عدم مبادرة الخواص لإنجاز هذه المناطق الصناعية للاستقبال لضعف معدل العائد على الاستثمار المتعلق بها.

← لجوء متكرر لمسطرة الاستثناء من أجل توفير الأوعية العقارية لاحتضان فضاءات للاستقبال الصناعي

نتيجة لندرة فضاءات الاستقبال الصناعي المهيكلة وتنامي ظاهرة المضاربة في أسعار الأراضي ذات التطبيق الصناعي، يلجأ العديد من المستثمرين، في إطار مسطرة الاستثناءات، إلى إنشاء وحداتهم الصناعية على أراضٍ فلاحية. وفي هذا الصدد، فقد تم الترخيص لأكثر من 352 مشروعًا صناعيًا في إطار مسطرة الاستثناءات، والتي غالبيتها تتعلق بتغيير وجهة الأراضي الفلاحية وتحويلها إلى أراضٍ صناعية، وهو ما يُفسَّر ببحث المستثمرين الصناعيين على أراضٍ بأسعار مناسبة لتوطين وحداتهم لمواجهة التكلفة المرتفعة والمضاربة التي تعرفها الأراضي ذات التطبيق الصناعي. كما تعزى هذه الوضعية أيضًا إلى سعي المستثمرين لاقتناء أراضٍ ذات مساحات كبيرة ملائمة للنشاط الصناعي المراد إحداثه والتي لا توفرها العروض المتاحة.

← انتشار مهم للوحدات الصناعية غير المهيكلة

في ظل ندرة العرض الخاص والملائم للمقاولات الصناعية الصغيرة والمتوسطة، تعرف الجهة انتشارًا للوحدات الصناعية غير المهيكلة، أي الوحدات الصناعية، المرخص لها أو غير المرخص لها، التي تنشأ خارج المناطق الصناعية، وهو ما يتعارض ومقاصد الاستراتيجيات القطاعية ذات الصلة والتي من بين أهدافها تجميع الوحدات الصناعية في مجمعات وتكتلات صناعية داخل مناطق صناعية بمواصفات مهنية.

وهكذا تضم الجهة أكثر من 3.300 وحدة صناعية غير مهيكلة تمتد على مساحة إجمالية تقارب 188 هكتارًا، وتشغل ما يزيد عن 23.600 من اليد العاملة. مع العلم أن العديد منها يمارس أنشطة تقتضي اتخاذ تدابير خاصة لتفادي الإضرار بالبيئة (تذويب الحديد والنحاس، الصناعة الكيماوية والشبه كيماوية،...).

وتتمركز هذه الوحدات غير المهيكلة خاصة في الجماعات ذات الطابع القروي الواقعة بمحاذاة المدن الرئيسية للأقاليم المعنية، وكذا في العمالات الواقعة حول مركز مدينة الدار البيضاء (مولاي رشيد وسيدي عثمان وعين الشق والحي الحسني وسيدي البرنوصي....).

2. الإطار القانوني والمؤسسي لتهيئة فضاءات الاستقبال الصناعي: ضرورة اعتماد إطار خاص بهذه العمليات

تتسم عملية إنشاء وتطوير فضاءات الاستقبال الصناعي، بمرحلتها المختلفة من تخطيط وتأهيل وإعادة هيكلة، بغياب إطار قانوني خاص يوطر كل هذه المراحل.

بالإضافة إلى ذلك، لم يتضمن القانون - الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمار أي مقتضيات تتعلق بإنشاء الدولة أو الجماعات الترابية لمناطق صناعية جاهزة للاستخدام. فالمادة الوحيدة (رقم 19) التي تشير لهذه المناطق لا تتعلق إلا ببعض الفضاءات التي تتم تعبئتها من طرف الخواص والتي يمكن للدولة، إذا رأت مبررا لذلك، أن تساهم جزئيا في تكاليف إنشائها.

ورغم التغيرات الجوهرية التي عرفتھا البيئة القانونية واحتياجات المستثمرين، فقد ظل القانون - الإطار سالف الذكر ساري المفعول لما يزيد عن 23 سنة دون أن يخضع لأي إصلاح يتلاءم وهذه التغيرات، إلى أن تم مؤخرا (سنة 2022) إعداد مشروع قانون - إطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق جديد للاستثمار يهدف للرفع من آثار عملية الاستثمار، لاسيما فيما يتعلق بإحداث فرص الشغل القار، وتقليص الفوارق بين الأقاليم والعمالات في جلب الاستثمارات، فضلا عن استهداف القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة العالية، وتحقيق التنمية المستدامة، وكذا تحسين مناخ الأعمال وتسهيل عملية الاستثمار، والرفع من مساهمة الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي.

ومن أهم انعكاسات هذا الغياب الذي استمر لمدة تزيد عن 23 سنة، يمكن الإشارة إلى ما يلي:

← أهمية اعتماد جهاز على المستوى الجهوي، مسؤول عن تعبئة الأوعية العقارية ذات التطبيق الصناعي وإنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي

يعد غياب جهاز على المستوى الجهوي، مسؤول عن تعبئة الأوعية العقارية ذات التطبيق الصناعي، أحد الأسباب الرئيسية التي أدت إلى بروز مجموعة من الإكراهات ذات الصلة بتعبئة الأراضي الصناعية، والتي تكمن أهم تجلياتها في نسبة التعبئة التي لم تتجاوز 17% خلال الفترة 2011 - 2021 و 53% منذ سنة 1980.

← الحاجة لاعتماد إطار قانوني خاص بإنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي وبتحديد مكوناتها

في غياب إطار قانوني خاص، تم الاستناد في إنشاء المناطق الصناعية إلى نصوص قانونية ذات طابع عام (ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم العقارات والقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات)، حيث يتم إخضاع عمليات إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي لنفس المقتضيات المؤطرة لإحداث التجزئات السكنية.

وفي نفس السياق، فإن مكونات هذه المناطق، من حيث الخدمات المقدمة للمستثمرين وطبيعة التجهيزات والبنى التحتية المتواجدة بها، تظل غير مؤطرة بمقتضيات قانونية خاصة، وهو ما يعتبر أحد أهم أسباب ضعف تنمية المناطق الصناعية المحدثة.

وفي هذا الإطار، ولأجل تعزيز الترسانة القانونية ذات الصلة بفضاءات الاستقبال الصناعي، فقد تم إعداد مشروع قانون رقم 102.21 المتعلق بالمناطق الصناعية وذلك بتعاون مع وكالة تحدي الألفية- المغرب وإشراك كل الفاعلين المعنيين، حيث تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الحكومي سنة 2022، وهو في طور المناقشة على مستوى الغرفة الأولى للبرلمان. وينص مشروع القانون سالف الذكر على العناصر الأساسية التالية:

- **مخطط المناطق الصناعية:** وضع مخطط وطني للمناطق الصناعية، باعتباره وثيقة مرجعية، يحدد السياسة العامة والتوجهات الاستراتيجية للدولة في ميدان البنية التحتية الصناعية؛
- **تهيئة وتطوير وتسويق المناطق الصناعية:** وضع نظام عام لتهيئة وتطوير وتسويق المناطق الصناعية يحدد القواعد العامة الواجب مراعاتها في مجال تهيئة وتطوير وتسويق المناطق الصناعية والدراسات الواجب إرفاقها بطلب إنجاز مشروع تهيئة المنطقة الصناعية؛
- **تدبير المناطق الصناعية:** التنصيص على نظام عام لتدبير المناطق الصناعية يحدد القواعد العامة الواجب مراعاتها في مجال تدبير المناطق الصناعية والقواعد المحددة للأجال المتعلقة بتأمين وإنجاز الأشغال في المناطق الصناعية الواجب تضمينه في عقود البيع أو الكراء المبرمة بين المكلّف بالتهيئة والمستثمرين بالإضافة إلى الخدمات اللازمة لأنشطة المستثمرين.

في نفس السياق، أوضحت وزارة الصناعة والتجارة أنها منكبّة على صياغة دفتر تحمّلات بالنسبة للمشاريع التي تكون طرفاً فيها، قصد حلحلة عراقيل عدم تثمين البقع الأرضية، وتدبير الالتزامات بين المسؤول عن تسيير البنية التحتية والمستثمر.

← أهمية اعتماد آلية قانونية من أجل إدارة فضاءات الاستقبال الصناعي

تعرف تجهيزات وشبكات الجيلين الأول والثاني من المناطق الصناعية مستوى متقدماً من التدهور، فضلاً عن ضعف الخدمات المقدمة للمستثمرين، وذلك بسبب غياب إطار قانوني وآليات تنظيمية توطر عمليات تدبير وإدارة الخدمات بهذه الفضاءات بعد توطين الوحدات الصناعية بها.

وأمام هذه الوضع، بادر العديد من المستثمرين داخل هذه الفضاءات، بما فيها تلك التي تم إنجازها من طرف الجماعات الترابية، إلى تأسيس جمعيات تعنى أساساً بالتواصل مع الجماعات المعنية قصد حثها لإعادة هيكلة تجهيزات المنطقة الصناعية، غير أن هذه المبادرات لم تفض إلى النتائج المرجوة، نظراً لمحدودية الموارد المالية لهذه الجماعات.

وفي المقابل، فقد اعتمد الجيل الثالث من فضاءات الاستقبال الصناعي، بما في ذلك تلك التي تم تطويرها في إطار تشاركي، مثل المجمععات الصناعية المعدة للكراء، أو التي أنشأتها شركة "ميدزد" (MEDZ)، نموذجاً مبتكراً يقوم على إنشاء شركة تدبير مسؤولة عن تطوير وتسويق وتشغيل وصيانة هذه الفضاءات، مستوحى من نظام الملكية المشتركة المشار إليها في المادة 45 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات بالنسبة للبقع غير المبنية، والقانون رقم 18.00 المعدل والمتمم بواسطة القانون رقم 106.12 بالنسبة للمباني المشيدة. ورغم مزايا هذا النموذج التديري في الحفاظ على التجهيزات واستدامتها، فإنه يؤدي، حسب أصحاب الوحدات الصناعية المعنية، إلى تحميلهم أعباء مالية إضافية، بالنظر إلى كونهم يساهمون، من جهة، في أداء تكاليف تدبير المنطقة الصناعية، ويؤدون، من جهة، الرسوم المحلية ذات الصلة، ولا سيما رسم الخدمات الجماعية.

← الحاجة إلى اعتماد آليات مبتكرة من أجل تمويل التجهيزات وشبكات ربط فضاءات الاستقبال الصناعي

سن المشرع عدة آليات لتمويل البنية التحتية وشبكات الربط، تتمثل في ضرائب التأسيس الأولى، وخاصة المساهمة في إنجاز الطرق العامة الجماعية المفروضة على ملاك الأراضي المجاورة لها والمنصوص عليها في المواد من 37 إلى 39 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير. فضلاً عن آليات أخرى، كالرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية المنصوص عليها في القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

غير أن الجماعات المعنية لا تتخذ ما يكفي من الإجراءات من أجل تعبئة هذه الموارد، حتى يتسنى لها الاضطلاع، على النحو المطلوب، بأدوارها في تمويل البنية التحتية والتجهيزات الكبرى وشبكات

الربط لهذه الفضاءات، وعلى وجه الخصوص، تلك الناتجة عن فتح مناطق حضرية جديدة ذات تطبيق صناعي.

وإزاء هذه الوضعية، تعرف عمليات إحداث فضاءات الاستقبال الصناعي وتجهيزها إكراهات تمويلية، تفضي بالنتيجة إلى اختيار حلول مؤقتة لربطها بالتجهيزات والشبكات أو إنجاز تجهيزات ذات قدرة محدودة تتناسب مع الموارد المالية المتوفرة للتهيئة (كمثال على ذلك المناطق الصناعية لأولاد عزوز وسطا و برشيد وسيدي المكي والجديدة أو حتى بعض العمليات التي قام بها الخواص كعملية "سابينو").

ثالثا. المجمعات الصناعية المعدة للكراء: نموذج يحتذى به رغم بعض النقائص المرتبطة بمدى وفاء الجماعات المعنية بالتزاماتها

يرتكز هذا النموذج على إنشاء مجمع صناعي للكراء (PIL) في إطار شراكة تجمع بين الوزارة الوصية والجماعة المعنية وأطراف أخرى. ويعتبر المجمع الصناعي بيبوسكورة أول فضاء شرع في إنشائه في هذا الإطار، سنة 2003، على مساحة 28 هكتارا. ويضم هذا النوع من الفضاءات، حاليا، أربعة مجمعات صناعية على مساحة إجمالية قدرها 141 هكتار، تنشط بها 500 شركة وتوفر أكثر من 25.000 فرصة عمل مباشرة.

وقد مكن هذا النموذج من المجمعات من تجاوز مجموعة من المعوقات سالفة الذكر، ولا سيما غياب إطار قانوني خاص بفضاءات الاستقبال الصناعي، من خلال تبني تدبير محكم لعملية التخطيط والتهيئة والانتقاء ومواكبة عمل المجمع، وهو ما يمكن استجلاؤه من خلال العناصر التالية:

◀ هندسة مالية وتقنية مبتكرة

يتميز هذا النموذج من فضاءات الاستقبال الصناعي بهندسة مالية وتقنية مبتكرة، حيث، وبعد الموافقة على الوعاء العقاري المحتضن للفضاء بناء على دراسة جدوى، تشرع الجماعة المعنية في مسطرة اقتناء العقار، ووضعه، بموجب عقد إيجار، تحت تصرف شركة تدبير يتم إنشاؤها لتطوير وتسويق وإدارة المجمع، التي تتخذ شكل شركة مجهولة الاسم مع مجلس للإدارة ومجلس للمراقبة. ويتكون رأسمالها من مساهمات الجهات المانحة الشريكة للغرفة، وتتكون مساهمة الجماعة في رأسمال الشركة من الهامش الإضافي المحقق على سعر بيع العقار إلى الغرفة.

أما على المستوى المالي، فإن البقع أو المباني الجاهزة التي تمت تهيئتها في إطار هذه المجمعات يتم كراؤها بأسعار تحفيزية لا تتجاوز، للمتر المربع الواحد شهريا، 5 أو 6 دراهم بالنسبة للبقع و30 أو 40 دراهم للمباني الجاهزة. وتحدد مدة عقد الكراء في 9 سنوات قابلة للتجديد ضمنا، دون إمكانية تمديده ليصبح عقد إيجار انتفاعي، مما يسمح للمستثمر الصناعي من تخصيص سيولاته النقدية لتطوير تجهيزات ومعدات وحدته الصناعية، كما أن هذه الهندسة تمكن من تحييد المخاطر المتعلقة بالمضاربة.

◀ آلية تسمح بالتوازن المالي لتدبير المجمع وبضمان استدامة التجهيزات

تسمح الهندسة المالية لهذا النموذج بتحقيق التوازن المالي لتدبير المجمع الصناعي خلال مدة قصيرة (بين 2 و4 سنوات). إذ يعتمد هذا النموذج على اقتراح عروض مخصصة حصرياً للكراء، سواء بالنسبة للبقع أو المصانع الجاهزة للاستخدام أو المباني المخصصة للخدمات المصاحبة وكذا البقع المتواجدة على الطريق الرئيسي التي يتم تخصيصها لأنشطة قاعات العروض أو محطات الخدمة.

بالإضافة إلى ذلك، ولأجل المحافظة على التجهيزات والخدمات المصاحبة وضمان استدامتها، تسهر شركة تدبير المجمع على اقتطاع المساهمات اللازمة لذلك من الوحدات الصناعية الموجودة بالمجمع.

◀ نسب تثمين مرتفعة وضبط أفضل لعمليات انتقاء المستثمرين

إذا كانت محدودية نسب التثمين تعتبر واحدا من أهم الإكراهات التي تعرفها المناطق الصناعية المنجزة من طرف الجماعات الترابية، فإن نسبة تثمين المجمعات الصناعية المنجزة في إطار تشاركي

تقارب 100% (نسبة 100% بكل من المجمع الصناعي بوسكورة وأولاد صالح و70% بالنسبة لمجمع سطات). وتعزى هذه النسبة المرتفعة إلى إيلاء عناية خاصة لشروط الترويج لهذه المجمعات داخل المغرب وخارجه وللبنود المتعلقة بانتقاء المستثمرين وبتثمين البقع والبنىات.

ويمكن لهذا النموذج أن يحقق نتائج أفضل إذا ما تم تجاوز بعض النقائص المرتبطة أساسا بعدم وفاء الجماعات الترابية بالتزاماتها وواجباتها في هذا المجال، والتي يمكن استعراضها على النحو الموالي:

- باستثناء المجمعات الصناعية الأربع المنجزة على مستوى الجهة بمبادرة من السلطة الإقليمية المعنية بشراكة فاعلين آخرين، ورغم المزايا التي ينطوي عليها هذا النموذج، لم تقم الجماعات الترابية بالجهة ببرمجة أي مشاريع تتعلق بإنشاء أو تهيئة مجمعات صناعية للكراء في إطار برامجها ومخططاتها التنموية؛
- سعي بعض الجماعات الترابية إلى تحقيق مكاسب مالية إضافية عند بيعها للعقار المخصص لإنشاء المجمع الصناعي، مما قد يؤثر على التوازن المالي للمشروع؛
- عدم قيام بعض الجماعات بربط المجمعات الصناعية التي تم إنشاؤها بشبكة الصرف الصحي على الرغم من توفر المجمع والوحدات الصناعية على محطات معالجة أولية (حالة مجمع سيدي المكي ببرشيد)؛
- عدم مبادرة الجماعات الترابية المعنية بالمساهمة في رأسمال شركات تدبير المجمعات الصناعية إلى الاضطلاع بدورها كفاعل أساسي في أجهزة الحكامة والجموع العامة.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أن تقرير النموذج التنموي الجديد تضمن، فيما يخص مناطق الأنشطة الاقتصادية عموما والصناعية خاصة، توصيات مهمة تمثل عصاره تجربة المجهودات المبذولة من طرف بلادنا في هذا المجال والمتمثلة فيما يلي:

- إسناد التصميم الأولي لهذه المناطق إلى فاعل جهوي قادر على هيكلة المشروع في تنسيق مع الفاعلين المعنيين المتعددين (السلطات العمومية، المقاولات، المنعشين العقاريين، المستثمرين والجمعيات)، وتحديد وعاء عقاري ملائم يستجيب للحاجيات وضمان ربط منطقة الأنشطة وإنجاز التجهيزات خارج الموقع؛
- قيام الجهات بتطوير مناطق صناعية يتم إدماجها في مشروع حقيقي للمجال الترابي ومرتبطة ارتباطا كاملا بالنسيج الحضري القائم وبأنماط النقل وتستجيب لحاجيات وطلب المقاولات؛
- إمكانية ارتكاز الإنجاز والتنفيذ الفعلي على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ليتم إسنادهما إلى متعاملين خواص يتم انتقاؤهم وفق مسطرة مفتوحة لطلب المشاريع وعلى أساس دفتر تحملات يفرض جودة عالية للخدمات داخل المناطق المعني؛
- تطوير مناطق للأنشطة الاقتصادية بجودة عالية وبأسعار تنافسية في متناول جميع المقاولات. وهو ما يستدعي العمل على التخطيط في إطار شراكة وثيقة مع الجهات لبلورة عرض للبنىات التحتية للاستقبال قادرة على الاستجابة للطلب، وتوفير شروط إقلاع أنشطة جديدة.

وتأسيسا على ما سبق، فإن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء – سطات يوصي بما يلي:

- وضع برنامج لإعادة تهيئة فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة من طرف الجماعات الترابية بالاعتماد على الإطار المرجعي لصندوق المناطق الصناعية المستدامة التابع لوكالة تحدي الألفية المغرب؛
- تجميع الموارد المالية للجهة والجماعات المعنية لتسريع عملية إنشاء جيل جديد من فضاءات الاستقبال الصناعي باستلهم نموذج المركبات الصناعية المعدة للكراء المنجزة في إطار تشاركي؛
- التعريف على مستوى الجهة بمختلف استراتيجيات وزارة الصناعة والتجارة بشكل عام وتلك المتعلقة بتحفيز إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي على وجه الخصوص؛

- ترجمة الاستراتيجيات المختلفة المتعلقة بتحفيز إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي إلى مشاريع ملموسة ضمن مخططات وبرامج تنمية الجهة والجماعات؛
- التسريع بإخراج التصميم الجهوي لإعداد التراب ومخططات التوجيه إلى حيز الوجود مع ضمان توزيع متوازن للتنسيق الصناعي في إطار رؤية شاملة ومتناغمة ومتوازنة لتراب الجهة؛
- تحسين معدل تحويل المساحات المخصصة للتنسيق الصناعي إلى فضاءات للاستقبال الصناعي وترشيد عمليات اللجوء إلى مسطرة الاستثناءات؛
- الحيلولة دون إنشاء وحدات صناعية جديدة غير مهيكلة ووضع استراتيجية جهوية للتسوية التدريجية والشاملة لوضعية تلك القائمة؛
- اعتماد إطار قانوني وآليات تنظيمية خاصة بإنشاء وتدبير فضاءات الاستقبال الصناعي؛
- تكليف جهاز على المستوى الجهوي بإنشاء وتطوير وتدبير وإدارة المجمعات الصناعية للكراء؛
- إعادة تأهيل المناطق الصناعية القديمة في تناسق مع القوانين المتعلقة بخفض التأثيرات البيئية.

قطاع الثقافة

تتوفر بلادنا على مؤهلات قادرة على جعل الثقافة رافعة أساسية لتحقيق التنمية الشاملة، حيث تزخر بتراث ثقافي مادي وغير مادي متنوع ومتعدد الروافد، وهو ما يشكل ثروة حقيقية ويعكس غنى رصيدها التاريخي والثقافي.

وقد كان هذا الموروث الثقافي موضوع مجموعة من المبادرات الرامية إلى ضبطه وحمايته وتثمينه كي يشكل أحد مرتكزات التنمية. وفي هذا السياق، تبرز الجوانب المتعلقة بحماية المواقع والمباني التاريخية كأحدى أهم المحاور التي تنصب حولها الاستراتيجيات والبرامج المعتمدة في إطار تطوير الثقافة ببلادنا.

كما يكتسي الولوج إلى الثقافة ودعم الإبداع أهمية خاصة في إطار الارتقاء بالعمل الثقافي، بالنظر للدور الكبير لهذه الجوانب في تعزيز الهوية الوطنية والمساهمة في التنمية البشرية، والنهوض بالتراث الفني والإبداعي والتعريف به، وتثمين الرأسمال اللامادي لبلادنا.

وفي هذا الصدد، ركزت المهمات الرقابية التي أنجزها المجلس خلال سنة 2021 على الجانبين التاليين:

- العمل الثقافي: الولوج إلى الثقافة ودعم الإبداع؛
- تدبير المباني والمواقع التاريخية.

العمل الثقافي:

أهمية إعداد استراتيجية مندمجة للعمل الثقافي من أجل ضمان الولوج للثقافة ودعم الإبداع

يتوفر المغرب على مؤهلات قادرة على جعل العمل الثقافي رافعة أساسية من رافعات التنمية الشاملة، ويشكل التراث الثقافي المادي واللامادي أحد أهم مكوناته. لذلك، ارتكز المخطط التنفيذي للبرنامج الحكومي في قطاع الثقافة للفترة 2017-2021، على عدة محاور من أهمها: (1) إعداد استراتيجية ثقافية وطنية، (2) والحفاظ على التراث الثقافي وتثمينه، (3) وإعمال سياسة القرب الثقافي، (4) وإرساء أسس الصناعة الثقافية.

في هذا الإطار، يقوم عدة متدخلين، كالقطاعات الوزارية والجماعات الترابية وبعض المؤسسات العمومية، برصد وسائل مهمة للعمل الثقافي. فخلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2020، بلغت الاعتمادات المخصصة من الميزانية العامة لقطاع الثقافة حوالي 4,75 مليار درهم، من بينها 2,68 مليار درهم همت مجال الاستثمار (56%). كما بلغت مبالغ الدعم المخصص للمشاريع الفنية والثقافية ما مجموعه 245,80 مليون درهم، تم رصدتها من "الصندوق الوطني للعمل الثقافي"، خلال نفس الفترة.

في نفس السياق، تسعى وزارة الشباب والثقافة والتواصل إلى تطوير المهن الثقافية من خلال الإشراف على تسيير المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، والذي تراوحت الاعتمادات السنوية المخصصة له ما بين 2,24 و 2,72 مليون درهم، والمعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما الذي يعتبر مرفقا للدولة مسيرا بصورة مستقلة بواسطة ميزانية تتراوح ما بين 13,26 و 14,56 مليون درهم.

واستحضارا لأهمية العمل الثقافي في تحقيق التنمية الشاملة، ومن أجل تحسين الجهود المبذولة للارتقاء بالعمل الثقافي، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة رقابية همت الجوانب المتعلقة بتدبير البنات الأساسية الثقافية ودعم المشاريع الفنية والثقافية، بالإضافة إلى مراقبة تسيير المعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما والمعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي.

تتمثل أهم الملاحظات المنبثقة عن هذه المهمة الرقابية وأبرز التوصيات الصادرة عن المجلس فيما يلي.

أولا. الإطار الاستراتيجي لقطاع الثقافة: خارطة طريق للنهوض بالعمل الثقافي

تتطلب تنمية القطاع الثقافي وجود برامج عمل منبثقة عن استراتيجية مندمجة تأخذ بعين الاعتبار، عند بلورتها وتنزيلها، احتياجات المواطنين ومختلف المتدخلين في القطاع الثقافي على الصعيدين الوطني والجهوي، لاسيما القطاعات الوزارية (الثقافة والتعليم والسياحة والصناعة التقليدية والشؤون الإسلامية، إلخ)، والجماعات الترابية والمجتمع المدني وكذا المؤسسات العمومية المعنية.

وفي هذا الإطار، أنيطت بالوزارة المكلفة بالثقافة مهمة إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة المتعلقة بالتراث والتنمية الثقافية والفنية، كما تنص على ذلك المادة الأولى من المرسوم رقم 2-06-328 الصادر في 10 نوفمبر 2006 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة. وتتولى الوزارة لهذه الغاية توحيد التوجهات وتنسيق الأعمال الهادفة إلى تقوية النسيج الثقافي الوطني واستخدام الوسائل الكفيلة بضمان ازدهاره.

الحاجة إلى اعتماد استراتيجية وطنية لضمان التقائية وتكامل مكونات القطاع الثقافي

حدد المخطط التنفيذي للبرنامج الحكومي في قطاع الثقافة، المعتمد سنة 2017، أجل سنتين كحد أقصى لإعداد استراتيجية وطنية للثقافة، إلا أن هذا الهدف لم يتم تحقيقه بعد.

وقد اقتصر برنامج العمل الخماسي للوزارة على مجموعة من المشاريع المنتقاة من برامج تنمية الجهات والاتفاقيات متعددة الأطراف، في غياب أي تنسيق أو تشاور بين مختلف الفاعلين، ودون تحديد واضح لأهدافهم والتزاماتهم، ناهيك عن عدم تسطير جدولة زمنية لتنفيذ المشاريع المتفق عليها. وفي نفس السياق، لم تقم الوزارة بإبرام عقود "الأهداف - الوسائل" مع مصالحها الخارجية، كما هو منصوص عليه في المادة الثالثة من القرار رقم 16-1701 الصادر في 10 يونيو 2016 بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح اللامركزية لوزارة الثقافة.

وبالرغم من وعي الوزارة بدور الجماعات الترابية في دعم اللامركزية وتوسيع شبكة المؤسسات الثقافية، لاسيما من خلال مبادرات هذه الأخيرة الهادفة إلى المحافظة على المصادر المتنوعة والغنية للثقافة المغربية، وتوفير البنيات التحتية الثقافية، وتشجيع الطاقات الخلاقة للإسهام في تنمية وتطوير كل أشكال الابتكار والإبداع الثقافي والفني، فإن غياب استراتيجية ثقافية وطنية مندمجة فوت على الفاعلين الثقافيين فرصة اعتماد مبادئ توجيهية عامة وآليات للتقارب والتنسيق. وفي هذا الصدد، تبين من خلال استقراء برامج التنمية الجهوية بأن بعض الجهات تولى للعمل الثقافي أولوية استراتيجية تتكامل مع أهداف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، كما هو الشأن بالنسبة لجهتي الرباط-سلا-القنيطرة والدار البيضاء-سطات، فيما تقتصر جهات أخرى على برمجة بعض المشاريع والتدخلات في مجالات ثقافية متفرقة دون إدراجها ضمن رؤية مندمجة (إنجاز بعض البنى التحتية الثقافية ودعم بعض التظاهرات الثقافية).

وفي ظل غياب استراتيجية وطنية وعدم تحديد آليات التنسيق بين المتدخلين، يبقى العمل الثقافي موسوما بتداخل الاختصاصات وازدواجية التدخلات. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة المكلفة بالثقافة قد أبرمت في فبراير 2021 صفقة للدراسات، بمبلغ 4,16 مليون درهم، تتعلق بإعداد استراتيجية للقطاع الثقافي والإبداعي.

في هذا الإطار، أفادت الوزارة المكلفة بالثقافة أنها اشتغلت بشكل منهجي على بلورة العناصر البارزة وإعداد مقترحات ووثائق ودلائل لرؤية وطنية للمغرب الثقافي. كما أن الوصول إلى التقائية وتكامل التدابير المعتمدة في القطاع الثقافي من طرف مختلف القطاعات الوزارية ومختلف الهيئات العمومية سيتم، حسب الوزارة، من خلال إحداث المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، كمؤسسة مرجعية واستشارية منوط بها اقتراح استراتيجية وطنية في هذا المجال، تساهم في جعل الثقافة رافعة حقيقية للتنمية وعنصرًا فعالًا في مشروع الحدثة والتقدم.

← ضرورة إيجاد أساليب مبتكرة لتمويل القطاع الثقافي

يعتبر القطاع الثقافي مجالًا خصبا لخلق القيمة والثروة ورافعة لتنمية الاقتصاد الاجتماعي وإحداث فرص الشغل وتعزيز التنمية البشرية. في هذا الصدد، تمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة لجذب المستثمرين الخواص للاستثمار في البنى التحتية الثقافية وإدارتها، وبالتالي تخفيف العبء عن ميزانية الدولة وتحسين الظروف التقنية والاقتصادية والمالية لتسيير هذه المنشآت. ومع ذلك، فقد لوحظ بأن هذا النوع من الشراكة لا يزال محدودًا، وهو ما يقتضي دراسة سبل اعتماد أساليب مبتكرة من طرف الوزارة لتمويل وإدارة العمل الثقافي تأخذ بعين الاعتبار خصائص هذا القطاع ونجاعة وفعالية الدعم العمومي الممنوح لهذه الغاية.

وفي هذا الصدد، أوضحت الوزارة أن المؤسسات الثقافية التابعة للقطاع تعرف مجموعة من الإكراهات والنقائص المتعلقة بمحدودية الموارد البشرية العاملة بهذه الفضاءات والاعتمادات المالية المخصصة لتسييرها والتي تؤثر سلبًا على ممارستها للمهام المنوطة بها للنهوض بالأعمال والإبداعات الفنية والأدبية في ميادين المسرح والكتاب والفنون التشكيلية، والقراءة العمومية وتنشيط الفضاءات الثقافية. كما أن الواقع لم يفرز بعد شركاء خواص يتوفرون على الشروط اللازمة لإنجاح هذا النوع من الشراكة، وخاصة فيما يتعلق بقدرتهم على توفير الموارد المالية خارج الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة والموارد البشرية المختصة في ميدان الوساطة الثقافية.

◀ الحاجة لاعتماد برنامج للتعافي لمرحلة ما بعد كوفيد 19

تميزت سنة 2020 بتوقف العديد من الأنشطة الثقافية والفنية، بسبب الأزمة الصحية التي أدت إلى إغلاق المرافق الثقافية أمام الجمهور. ولمواجهة آثار هذه الوضعية، اتخذت الوزارة مجموعة من الإجراءات، من بينها تنظيم بعض التظاهرات الثقافية عبر الإنترنت.

غير أن الوزارة لم تتمكن من تقييم أثر الأزمة الصحية على القطاع، وذلك من خلال تقدير الخسائر التي تعرضت لها مختلف مكوناته وانعكاساتها على سوق الشغل، بهدف تحديد المجالات الثقافية ذات الأولوية والأهداف المتوقعة وإعداد الخطط والمبادرات الملائمة للرفع من أدائها، فضلا عن اقتراح مصادر تمويل مبتكرة. وتجدر الإشارة إلى أن منظمة اليونسكو قد حثت الحكومات على إدماج العمل الثقافي ضمن البرامج الوطنية للإنعاش الاقتصادي والاجتماعي لما بعد جائحة كوفيد 19.

وقد أبرزت الوزارة أنها قامت، بالموازاة مع التحسن التدريجي للوضعية الوبائية بالبلاد، بطرح برنامج لدعم المشاريع الثقافية والفنية خلال سنة 2021 مكن من تخفيف آثار هذه الوضعية، استفادت منه مجموعة مهمة من الفاعلين الثقافيين والفنيين. كما أفادت أنها استأنفت برامج الدعم أخذا بعين الاعتبار تقوية النسيج الثقافي والفني للرفع من مقاومته للآزمات.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- إعداد استراتيجية ثقافية مندمجة تحدد الرؤية والأهداف والتوجهات الكبرى للعمل الثقافي على المستوى الوطني، وكذا المجالات الاستراتيجية ذات الأولوية؛
- السهر على وضع آليات محكمة، لضمان التقائية وتنسيق مختلف تدخلات الفاعلين الرئيسيين في العمل الثقافي والاستعمال المشترك للموارد المالية والبشرية.

ثانيا. التراث الثقافي اللامادي: رأسمال لا محيد عنه للتنمية الثقافية على المستوى الترابي

في سنة 2006، صادق المغرب على اتفاقية اليونسكو لحماية التراث الثقافي اللامادي، ومنذ ذلك الحين تم إدراج 11 عنصراً في القائمة التمثيلية للتراث الثقافي اللامادي للبشرية، بالإضافة إلى عنصر واحد في قائمة التراث الثقافي اللامادي الذي يحتاج إلى صون عاجل.

◀ الحاجة إلى بلورة إطار قانوني يحدد التراث الثقافي اللامادي وطرق حمايته

تنص اتفاقية اليونسكو سالف الذكر، على أنه من بين تدابير صون وتنمية وتعزيز التراث الثقافي اللامادي في كل دولة، اعتماد تدابير قانونية وتقنية وإدارية ومالية تهدف إلى ضمان الولوج إلى التراث الثقافي اللامادي. في هذا الصدد، تم تسجيل تأخر ملحوظ في دمج الجوانب المتعلقة بالتراث الثقافي اللامادي في الإطار القانوني الوطني المؤطر للتراث الثقافي، بالنظر إلى كون القانون رقم 22.80 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات لا يشمل الجوانب المتعلقة بالتراث الثقافي اللامادي. كما أن مسطرة تحديد التراث الثقافي اللامادي، والهيئات المنوط بها تقييده وترتيبه وصونه لم يتم التنصيب عليها بعد.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة سبق أن أعدت، سنة 2013، ثلاثة مشاريع قوانين همت جمع التراث الثقافي بكل مكوناته، بما فيه اللامادي، وذلك في إطار برنامج للتعاون المشترك بين الحكومة والأمم المتحدة تحت عنوان "التراث الثقافي والصناعات الإبداعية كقاطرة للتنمية المستدامة 2008-2012". كما قامت بعد ذلك بإعداد مشروع قانون يتعلق بالحماية والمحافظة وتثمين التراث الثقافي المادي واللامادي، والذي لا يزال قيد الدراسة من طرف الوزارة. وفي نفس السياق، لم يتم بعد إصدار مشروع القانون المتعلق بالميثاق الوطني للتراث، مع العلم بأن النموذج التنموي الجديد أوصى "بوضع ميثاق وطني للتراث المادي واللامادي، من أجل حماية الذاكرة والموروث وتثمينهما".

وقد أوضحت الوزارة أنه، وعيا منها بمحدودية الإطار القانوني الحالي لتدبير التراث الثقافي بصفة عامة والتراث الثقافي اللامادي بصفة خاصة، يخضع قانون التراث الثقافي إلى إعادة النظر في أفق تضمينه اهتماما خاصا بالتراث الثقافي اللامادي وكذا الكنوز البشرية الحية حيث سيمكن من وضع الإطار القانوني الأمثل للتراث الثقافي.

◀ جرد عناصر التراث الثقافي اللامادي

يتم جرد التراث الثقافي اللامادي عن طريق البعثات الميدانية السنوية التي تشمل كلا من التراث الثقافي المادي واللامادي، بالإضافة إلى معالجة الرصيد الوثائقي الذي تتوفر عليه مديرية التراث الثقافي وكذا من خلال الدراسات التوثيقية والأنثروبولوجية المنجزة بتعاون مع أكاديميين وباحثين مختصين في التراث غير المادي الوطني.

فمنذ التصديق على اتفاقية اليونسكو وإلى حدود شهر أكتوبر 2022، تمكنت الوزارة من جرد 204 عنصراً من التراث الثقافي اللامادي. كما تم خلال سنة 2021 إطلاق دراسة شملت 42 مهمة جرد موضوعاتي للتراث الثقافي اللامادي.

إلا أن الوزارة لا تتوفر على برنامج عمل متعدد السنوات لجرد وصون هذا التراث، لاسيما من خلال تشجيع وتثمين البحوث والدراسات العلمية في هذا المجال، وتحديد المناطق الجغرافية والموضوعات المستهدفة، وكذا الجدولة الزمنية للقيام بالجرد الشامل ورقمنة هذا الموروث الثقافي، علاوة على تعبئة الموارد المالية والبشرية اللازمة لذلك.

كما لم يتم تحيين المنصة الرقمية المتعلقة بجرد وتوثيق التراث الثقافي التي تم إنشاؤها سنة 2010، علماً بأن هذه الأخيرة لا تتيح للعموم إمكانية اقتراح إدماج عناصر من التراث الثقافي اللامادي لقوائم الجرد. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة قد شرعت في تطوير نظام معلوماتي جغرافي جديد للتدبير الرقمي للتراث الثقافي المادي واللامادي.

وفي هذا الصدد، أوضحت الوزارة بأنه في ظل وضع يتميز بالأساس بضعف الموارد البشرية على الصعيد المركزي (4 أطر) والشبه منعدمة على الصعيد الجهوي (6 أطر)، والغياب الكلي للإمكانات اللوجستكية مثل السيارات الميدانية، فإن ذلك يحول دون تمكن الإدارة من وضع برنامج توقعي متعدد السنوات بمعايير ومؤشرات موضوعية قابلة للإنجاز. ويتم الاقتصار، بين الفينة والأخرى، على تنظيم بعثات ميدانية من طرف الإدارة المركزية، التي من المفترض أن يقتصر دورها على جمع وتصنيف المعطيات، والتركيز بالأساس على معالجة الرصيد الوثائقي الذي تتوفر عليه مديرية التراث الثقافي.

◀ إعداد نظام للكنوز البشرية الحية

حسب المبادئ التوجيهية لليونسكو، يقصد بالكنوز البشرية الحية الأشخاص المعترف لهم بامتلاكهم مستوى عال جداً للمعارف والخبرات والمهارات والكفاءات اللازمة للحفاظ على عناصر محددة من التراث الثقافي اللامادي أو إنشائها أو إنتاجها، يتم اختيارهم من طرف مجموعاتهم أو الدولة كاعتراف بتقاليدهم الثقافية الحية وابتكاراتهم داخل طوائفهم أو المجموعات الموجودة في مجالهم الترابي. ولهذه الغاية، أوصت اليونسكو في سنة 1993 بأن تعتمد الدول الأعضاء أنظمة وطنية للكنوز البشرية الحية.

في هذا الإطار، خلصت الدراسة التي أنجزتها السلطات الحكومية المعنية سنة 2010 إلى ضرورة تفعيل ثلاث آليات من أجل إعداد هذا النظام، وهي: (1) آلية قانونية تتمثل وظيفتها في تقنين عمل النظام، (2) وآلية مؤسسية تحدد الجهات المسؤولة عن تطبيقه، (3) وآلية مالية تحدد مختلف السيناريوهات المتعلقة بكيفية تمويل الحقوق الاجتماعية لهذه الكنوز البشرية الحية. غير أن هذه الآليات لم يتم تفعيلها بعد.

وقد أفادت الوزارة، في هذا الإطار، بأن قانون التراث الثقافي الذي يوجد في طور المراجعة يولي اهتماماً خاصاً بالتراث الثقافي اللامادي وكذا الكنوز البشرية الحية، حيث سيمثل الإطار القانوني المناسب لبرنامج قطاع الثقافة في الميدان. كما أضافت بأنها أعدت قائمة مظاهر الكنوز البشرية الحية ابتداء من 2011. وفي انتظار المصادقة على القانون المذكور، يتم الاقتصار حالياً على اقتراح بعض الكنوز البشرية الحية.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- استكمال الإطار القانوني المتعلق بتحديد وحماية وتثمين التراث الثقافي، لاسيما من خلال إدراج الجوانب المتعلقة بصون وتثمين وتعزيز الموروث الثقافي اللامادي؛

- العمل على إعداد نظام الكنوز الحية، من أجل التعرف على حاملي التراث الثقافي اللامادي وضمان انتقاله إلى الأجيال القادمة؛
- العمل على إعداد برامج متعددة السنوات لجرد التراث الثقافي اللامادي، من خلال تحديد الموضوعات والمناطق المستهدفة والسعي لتعبئة الموارد البشرية والمالية الكفيلة بضمان فعالية عمليات الجرد المبرمجة.

ثالثاً. إنجاز بنيات تحتية ثقافية للقرب: أولوية تهدف إلى الإنصاف الثقافي على المستوى المحلي
تعتبر سياسة القرب الثقافي أحد المحاور الرئيسية للبرنامج التنفيذي للوزارة المكلفة بالثقافة (2017-2021)، والتي تهدف إلى تشجيع المواطنين على المشاركة في الحياة الثقافية من خلال ضمان التوزيع العادل للبنية التحتية الثقافية. وتضم هذه الأخيرة مراكز ثقافية ومعاهد الموسيقى والفنون الكوريغرافية، ومكتبات وسائطية ونقاطاً للقراءة. وفي هذا السياق، أبرمت الوزارة اتفاقيات شراكة مع العديد من المتدخلين من أجل المساهمة في إنجاز هذه المشاريع.

← ضرورة تحديد الحاجيات من خلال دراسة جدوى المشاريع

تعتبر مرحلة دراسة جدوى المشاريع وتحديد الحاجيات مرحلة أساسية في عمليات التخطيط لإنجاز البنيات التحتية الثقافية، وذلك من أجل التشخيص الدقيق لواقع الحال وتحديد نوع وطبيعة التجهيزات الملائمة للسكان وفق المعايير الجاري بها العمل.

غير أن إنجاز البنيات التحتية الثقافية، لا يتم وفق مقاربة تقوم على تشخيص الحاجيات، بحيث لا يتم في غالب الأحيان القيام بالدراسات اللازمة قبل إطلاق المشاريع أو إبرام اتفاقيات الشراكة. وتترتب عن هذه الوضعية صعوبات في تحديد المناطق التي تقتدر إلى البنيات التحتية الثقافية وكذا الخصائص السوسيو اقتصادية للسكان المستهدفة، قصد اختيار نوع التجهيزات المناسبة لها، وبالتالي برمجة الموارد المالية والبشرية اللازمة لإنجاز واستغلال البنية التحتية المبرمجة طبقاً للأهداف المسطرة. من أجل ذلك، وضعت الوزارة، خلال سنة 2021، خارطة البنيات التحتية الثقافية، كخطوة أولى لتحديد الحاجيات المتعلقة بمشاريع البنيات التحتية الثقافية.

وقد أبرزت الوزارة في جوابها أن وضع خريطة للبنيات التحتية الثقافية يهدف إلى تحسين ممارسات قطاع الثقافة في ميدان تحديد الحاجيات والتي ستستغل للتحديد الدقيق لجدوى التجهيزات الثقافية المزمع إحداثها أو تأهيلها حسب طلبات وقدرات شركاء القطاع قبل تحديد التزاماتهم. كما أن قطاع الثقافة سيتمكن عبر هذه المقاربة، من استباق حاجيات البنيات التحتية الثقافية المحتملة أخذاً بعين الاعتبار ضرورات اللاتمرکز والعدالة المجالية. ويتعلق الأمر، حسب الوزارة، بخطوة أولى في اتجاه معالجة متكاملة تهدف إلى نجاعة ودقة اختيارات الاتفاقيات المستقبلية مع الشركاء التربيين.

← الحاجة لوضع نظام لتتبع تقدم مشاريع البنيات التحتية الثقافية

تشرف المديريات الجهوية والإقليمية التابعة للوزارة المكلفة بالثقافة على مشاريع بناء البنية التحتية الثقافية للقرب، بحيث تم تعيين المدراء الجهويين والإقليميين أمرين بالصرف مساعدين. كما أحدثت الوزارة على المستوى المركزي "وحدة تدبير المشاريع" عهد إليها تتبّع المشاريع الثقافية بالتنسيق مع المديريات المذكورة. غير أن فعالية هذه الآليات تتطلب تجاوز الصعوبات المتعلقة بتوحيد البيانات الخاصة بتقدم تنفيذ هذه المشاريع وتجميعها في قواعد بيانات تتيح تتبعها واستخراج لوحات القيادة.

في هذا الإطار، قامت الوزارة خلال سنة 2015، بتطوير تطبيق معلوماتي للتتبع النقوي والمالي للمشاريع (e-Project) حيث أحدثت 55 حساب مستخدم، غير أنها اقتصرت على تكوين الموظفين المعنيين على مستوى المديريات على استخدامه، دون تفعيل العمل به.

أوضحت الوزارة أنها بصدد إنجاز نظام معلوماتي مندمج لتدبير عمل قطاع الثقافة يضم عدة برامج معلوماتية (مداخل الصندوق الوطني للعمل الثقافي، تدبير عمليات دعم العمل الثقافي، منح بطاقة الفنان، الجوائز الأدبية والفنية، تتبّع المشاريع الثقافية...)، والذي، حسب الوزارة، سيمكن من توحيد البيانات الخاصة بتقدم تنفيذ المشاريع على مستوى جميع برامج القطاع وتجميعها في قواعد بيانات تتيح تتبعها واستخراج لوحات القيادة.

← ضرورة تحسين تدبير الالتزامات التعاقدية موضوع اتفاقيات الشراكة

أظهر فحص وضعية تنفيذ اتفاقيات الشراكة المتعلقة بإنجاز البنى التحتية الثقافية للقرب، التي تم إبرامها مع الجماعات الترابية للفترة 2015-2021، محدودية الإنجازات مقارنة بالالتزامات التعاقدية. وفي هذا الصدد، بلغ عدد مشاريع البنى التحتية الثقافية التي لم يتم تنفيذها 35 مشروعاً (يشمل مراكز ثقافية ومسارح ومعاهد الموسيقى وشبكات القراءة العمومية)، بكلفة تقديرية ناهزت 264 مليون درهم، وهو ما يعادل 35% من العدد الإجمالي للمشاريع المضمنة في الاتفاقيات.

ويستشف من خلال دراسة الأسباب الكامنة وراء عدم تنفيذ أو إتمام اتفاقيات الشراكة مع الجماعات الترابية، أنها مرتبطة بأربعة عوامل أساسية: (1) التأخر في تعبئة الموارد المالية اللازمة لإنجاز المشاريع، (2) اعتبار اتفاقيات لاجية لعدم تضمينها اسم الطرف الموقع، (3) بروز صعوبات اعترضت الجماعة المعنية في تعبئة الوعاء العقاري لإنجاز المشروع، بالإضافة إلى (4) المنازعات الناشئة مع المقاولات المكلفة بالأشغال.

وفي حالة عدم تنفيذ اتفاقيات الشراكة مع الجماعات الترابية، تبقى الموارد المعبأة من طرف هذه الأخيرة غير مستغلة في انتظار اتضاح الرؤية حول مآل تلك الاتفاقيات، وهو ما من شأنه أن يؤثر على التزامات هذه الجماعات بخصوص برمجة المشاريع.

في هذا الإطار، عزت الوزارة التأخير الحاصل في إنجاز البنى التحتية الثقافية للقرب، مقارنة مع الالتزامات التعاقدية مع الشركاء، إلى ضعف الالتزامات المتعلقة بالمشاريع المبرمج إنجازها بالشراكة مع الجماعات الترابية، وكذا الصعوبات المسجلة على مستوى تعبئة الوعاء العقاري وقدرة التمويل لإحداث التجهيزات الثقافية. كما أن الجائحة أثرت بشكل كبير على مستوى إنجاز اتفاقيات الشراكة بفعل قيود الميزانية خلال سنة 2020 وتمديد آجال الإنجاز بسبب توقف الأشغال.

← وجوب تشغيل البنى التحتية الثقافية بعد إنجازها

من خلال فحص خارطة البنى التحتية الثقافية التي أعدتها وزارة الثقافة سنة 2021، تبين أن بعض المراكز الثقافية، التي تم إنجازها سواء في إطار الشراكة مع قطاعات وزارية أخرى أو مع جماعات ترابية، لاتزال غير مستغلة، علماً أن المبالغ المعبأة من طرف وزارة الثقافة لإنجاز هذه المشاريع قدرت بحوالي 52 مليون درهم.

وتبرز هذه الوضعية الصعوبات التي تواجه الوزارة، فيما يخص استغلال بعض المراكز الثقافية بعد الانتهاء من إنجازها، وذلك بسبب غياب رؤية مندمجة تأخذ بعين الاعتبار، على وجه الخصوص، القدرة على تعبئة الموارد البشرية اللازمة لاستغلالها.

وقد أفادت الوزارة بأن عدم استغلال بعض المراكز الثقافية المنجزة يهم الفضاءات التي تم إنجازها بشراكة مع بعض الجماعات الترابية التي لم تتمكن من تعبئة الموارد البشرية اللازمة ضمن التزاماتها التعاقدية، مضيفة أن القطاع يشكو بدوره من محدودية موارده البشرية.

← التوزيع الإقليمي للمعاهد الموسيقية ومعاهد الفنون الكورغرافية وشبكة القراءة العمومية

تقع مسؤولية إنشاء وإدارة المؤسسات الثقافية للتأهيل والتعليم الفني والثقافي على عاتق الوزارة المكلفة بالثقافة، طبقاً للمادة الأولى من المرسوم رقم 2.06.328 الصادر في 18 من شوال 1427 (10 نوفمبر 2006) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة.

وفي هذا الإطار، تشرف الوزارة على 34 معهداً عمومياً للموسيقى والفنون الكورغرافية، من بينها معهد موسيقي وطني وثمانية معاهد جهوية و25 معهداً محلياً. غير أن ثلاث جهات في المملكة لا تتوفر على أي معهد، وهي جهات درعة-تافيلالت وكلميم-واد نون والداخلة-واد الذهب.

وفي نفس السياق، وضعت الوزارة برنامجاً وطنياً يهم إنشاء شبكة للقراءة العمومية، والذي مكن من إحداث 331 مكتبة، 75% منها بشراكة مع الجماعات الترابية، و9% بشراكة مع الجمعيات، و5% بشراكة مع المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، فيما تم إنجاز 11% منها مباشرة من

طرف وزارة الثقافة دون إبرام اتفاقية شراكة. وقد ساهمت هذه الشبكة في تحقيق معدل تغطية يناهز 0,46 مكتبة لكل 50 ألف نسمة خلال 2021. غير أن هذا المعدل يبقى منخفضا مقارنة مع الهدف المتوخى في مشروع نجاعة الأداء المتعلق بالوزارة (0,52 خلال نفس السنة)، فضلا عن المعايير الدولية لليونسكو التي توصي بضرورة توفير مكتبة عمومية لكل تجمع عمراني يضم أكثر من 5000 شخص.

في هذا الصدد، أوضحت الوزارة أنه، وعيا منها بأهمية ضمان التوزيع المجالي العادل للبنية التحتية الثقافية، ورغم الإكراهات والصعوبات المتمثلة في ضعف الميزانية السنوية التي ترصد لقطاع الثقافة فإنها حريصة على تمكين جميع الفئات العمرية من الولوج إلى مختلف الخدمات التي تقدمها في المجال الفني والثقافي. وفي هذا السياق، سنتفتح الوزارة مع معهدين موسيقيين خلال السنة الدراسية 2023/2022 المعهد الجهوي للموسيقى والفن الكوريغرافي بالراشيدية والمعهد الجهوي للموسيقى والفن الكوريغرافي بالداخلية. وستعمل خلال السنة الدراسية المقبلة على افتتاح المعهد الجهوي للموسيقى والفن الكوريغرافي بكلميم، بمجرد توفر الظروف المناسبة لافتتاحه.

وفي هذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- السهر على إنجاز الدراسات القبلية لتحديد دقيق للحاجيات المتعلقة بالبنى التحتية الثقافية للقرب، أخذا بعين الاعتبار الوضعية القائمة والمعطيات السوسيو-اقتصادية وكذا مناطق الخصائص، لضمان تغطية ترايبية عادلة واستغلال أمثل للمنشآت المنجزة؛
- اتخاذ التدابير اللازمة، بتنسيق مع الجهات المعنية، لتشغيل البنيات التحتية الثقافية المنجزة، ومدتها بالموارد المالية والبشرية اللازمة لتسييرها.

رابعاً. دعم العمل الثقافي: نظام في خدمة الابتكار والنهوض بالصناعات الثقافية والإبداعية

يعتبر إرساء أسس صناعات إبداعية وثقافية أحد المحاور الرئيسية للمخطط التنفيذي للبرنامج الحكومي في قطاع الثقافة 2017-2021. وفي هذا الإطار، قامت الوزارة بوضع برنامج لدعم المشاريع الفنية والثقافية، يهدف من جهة، إلى إبراز دور وإسهامات الثقافة في تنمية وخلق الثروات وتحقيق التنمية المستدامة، ومن جهة أخرى إلى الزيادة في رقم المعاملات التجارية الناجمة عن السلع والخدمات الثقافية، لاسيما في مجالات المسرح والموسيقى والفنون الكوريغرافية والكتاب والفنون التشكيلية والمهرجانات والتظاهرات الفنية والثقافية، بالإضافة إلى دعم الجمعيات والنقابات الفنية والثقافية. وقد تم تخصيص غلاف مالي يزيد على 245 مليون درهم كإعانات استفاد منها، خلال الفترة 2016-2021²¹، أكثر من 6.400 مشروع في مختلف المجالات المذكورة.

◀ الحاجة لتقييم أثر برنامج الدعم على تطوير الصناعات الإبداعية والثقافية

أظهر فحص نتائج الدعم الممنوح للمشاريع الثقافية بأن استراتيجية الدعم تركز في الغالب على الوسائل بدلا من النتائج، وعلى هاجس استهلاك الإعانات الممنوحة وتحقيق أهداف كمية دون التركيز على الأهداف المتعلقة بإقامة صناعات ثقافية وإبداعية. فعلى سبيل المثال، خلال دورة 2019، وزعت لجنة الدعم الغلاف المالي المخصص لمجال المسرح بشكل شبه متساو بين 13 مشروعا، بحيث تم دعم 8 مشاريع بقيمة 300.000 درهم، و4 مشاريع بقيمة 340.000 درهما، ومشروع واحد بقيمة 370.000 درهما. كما قررت اللجنة، خلال نفس السنة (مايو 2019)، رفع مبلغ الدعم بنسبة 45% لكل مشروع بهدف استهلاك الاعتمادات المتبقية.

وعلاوة على ذلك، لوحظ غياب إطار رسمي لتقييم أثر الإعانات الممنوحة على ازدهار الصناعات الإبداعية والثقافية ببلادنا، مع العلم بأن الوزارة لا تتوفر على بيانات إحصائية موضوعية لإجراء عمليات التقييم.

وقد أوضحت الوزارة أن الدراسات المنجزة في إطار تقييم أثر برنامج الدعم على تطوير الصناعات الإبداعية والثقافية عبر اتساع الأنشطة وتأهيل مهنية المتدخلين الثقافييين والفنيين، تمكن القطاع من التيقن بأن الإعانات

21 تجدر الإشارة إلى أن الوزارة لم تعلن عن طلبات العروض المتعلقة بدعم المشاريع الفنية والثقافية سنة 2021.

المالية الممنوحة شجعت على ظهور فاعلين جدد، وكذا تقوية دينامية الفاعلين الحاليين، على غرار دور النشر الجديدة وإحداث المكتبات علاوة على تقوية المبدعين في الميدان الفني. إلا أن دراسة دقيقة معمقة ومفصلة لتقييم الأثر تبقى، حسب الوزارة، لازمة لاحتساب مساهمة الدعم في إحداث الصناعات الإبداعية والثقافية. لذلك، فمن المزمع القيام بالدراسات المعمقة لتقييم الأثر بشراكة مع فيدرالية الصناعات الإبداعية والثقافية التي تضم المهنيين الأكثر تنظيماً بالقطاع.

◀ وضع نظام معلوماتي مندمج لتتبع دعم المشاريع الفنية والثقافية

تقوم الوزارة بإعداد دراسة حول إنجاز نظام معلومات خاص بتدبير ومراقبة دعم الأنشطة الفنية والثقافية. لذلك، فإن غياب هذا النظام المعلوماتي يحول دون حصول لجان الدعم على المعلومات المتعلقة بالاستفادة وطرق استعمال الدعم الممنوح من طرف مختلف مصالح الوزارة، والتصدي، عند الاقتضاء، لبعض الممارسات، كذلك المتعلقة بالمشاريع التي حصلت على دعم تراكمي، فضلاً عن تحديد المؤشرات الكمية والنوعية للمشاريع المنفذة.

في هذا الصدد، أفادت الوزارة أنه في إطار إعداد الدراسة المتعلقة بإنجاز نظام معلومات خاص بتدبير ومراقبة دعم الأنشطة الفنية والثقافية، تم إنجاز المرحلة الأولى من النظام المذكور بإنشاء منصة إلكترونية مكنت القطاع من تلقي ملفات المشاريع الفنية والثقافية المرشحة للاستفادة من الإعانات المالية عن بعد برسم سنة 2022، كما أبرزت أنه سيتم قريباً الانتهاء من إنجاز المرحلة الثانية المتعلقة بنظام تتبع إنجاز المشاريع من طرف المستفيدين.

◀ تسريع وتيرة الإجراءات المتعلقة بإرجاع المبالغ الممنوحة للمستفيدين الذين لم يفوا بالتزاماتهم

من خلال فحص الوضعية المتعلقة باستعمال الدعم العمومي للمشاريع الثقافية والفنية، تبين بأن عملية استرجاع المبالغ غير المستعملة أو غير المستحقة تعثرها بعض النقائص. ففي هذا الصدد، بلغ عدد المشاريع الفنية والثقافية المستفيدة من الدعم التي لم يتم تنفيذها خلال الفترة 2016-2019، ما مجموعه 170 مشروعاً. وتتوزع هذه المشاريع ما بين 124 مشروعاً في مجال الكتاب و31 مشروعاً في مجال الفنون و14 مشروعاً لدعم الجمعيات والنقابات الثقافية والفنية والتظاهرات والمهرجانات الثقافية والفنية. كما أن المبالغ الممنوحة من طرف الوزارة، كدفعات أولى، للمستفيدين الذين لم يحترموا التزاماتهم التعاقدية قدرت بحوالي 3,42 مليون درهم.

غير أن مجموع مبالغ الدعم التي تم استرجاعها بلغت، إلى غاية منم سنة 2021، ما مجموعه 236 ألف درهم، أي ما يعادل 7% من مجموع المبالغ غير المستحقة الواجب إرجاعها إلى خزينة الدولة، علماً بأن 90% من المبالغ المسترجعة، تم استخلاصها خلال سنة 2021.

أشارت الوزارة أن استرجاع المبالغ الممنوحة للمستفيدين الذين لم يفوا بالتزاماتهم، قد تعثر طويلاً، وذلك بسبب غياب الإسناد القانوني لهذا النوع من المداخل الخاصة بالصندوق الوطني للعمل الثقافي عند إحداثه، ولم يتم استدراك الأمر إلا بعد إدراجه ضمن "المداخل المختلفة" برسم قانون المالية لسنة 2018 وهو ما يفسر بأن التحصيل لم يتم إنهاؤه إلا سنة 2021.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- السهر على وضع استراتيجية للدعم تركز على النتائج عوض الوسائل وعلى تقييم أثر دعم المشاريع الفنية والثقافية على تطور الصناعة الإبداعية والثقافية، وذلك استناداً إلى مؤشرات كمية ونوعية، واضحة وقابلة للقياس؛
- وضع نظام معلومات مندمج من أجل تتبع وتوجيه الدعم العمومي الممنوح للمشاريع الفنية والثقافية، وتعزيز آليات التنسيق بين مختلف الهيئات المكلفة بتقديم الدعم؛
- وضع آلية قارة لضمان احترام الالتزامات التعاقدية من طرف المستفيدين من الدعم وتفعيل مسطرة استرجاع مبالغ الدعم غير المستحقة أو تلك التي لم يحترم المستفيدون منها التزاماتهم التعاقدية.

خامسا. مراكز التكوين المهني والفني: رافعة للرقى بالعمل الثقافي والإبداعي

تتوفر وزارة الشباب والثقافة والتواصل، على مجموعة من مؤسسات التعليم العالي للتكوين في المهن الثقافية والإبداعية، من بينها المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، والمعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما.

ويعتبر المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي مؤسسة تعليمية تابعة لقطاع الثقافة، أنيطت بها مهمة التكوين المهني والبحث والخبرة في مجال فن الدراما والمسرح، وكذا التكوين في الوساطة والتنشيط الثقافي من خلال تأطير المهرجانات وتدبير المراكز الثقافية. وقد قام المعهد، خلال الفترة 1990-2020، بتكوين 472 خريجا. وللقيام بمهامه، يستفيد المعهد من اعتمادات سنوية، تراوحت ما بين 2,24 و2,72 مليون درهم خلال الفترة 2017-2021، يتم تقييدها ضمن أحد بنود الميزانية العامة للوزارة المكلفة بالثقافة.

أما المعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما، فهو مؤسسة تعليمية تم إحداثها سنة 2013 على شكل مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة تابع لقطاع الاتصال، ويضطلع بمهمة التكوين والبحث وتقديم الخدمات في مجالات السمع والبصر والسينما. وقد بلغ عدد خريجي المعهد، منذ إحداثه، 278 خريجا على مستوى سلكي الإجازة والماستر. كما تراوحت مداخيل المعهد، خلال الفترة 2017-2019، ما بين 13,26 و14,56 مليون درهم، فيما سجلت انخفاضا ملحوظا سنة 2020 بحيث ناهزت 7,28 مليون درهم. أما بالنسبة لنفقات المعهد، فقد انتقلت من 8,6 مليون درهم سنة 2016 إلى 2,6 مليون درهم سنة 2020.

← ضرورة استكمال المسار التكويني لإحداث المعهدين

تشمل مهام المعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما، حسب المرسوم رقم 2.12.109 المتعلق بإحداثه وتنظيمه، ثلاث مكونات: التكوين والبحث وتقديم الخدمات في المهن السمعية البصرية والسينما والبياديين المرتبطة بها، لاسيما مهن الصورة والصوت والمونتاج وما بعد الإنتاج، والمهن المصاحبة للإخراج وللإنتاج، والكتابة.

أما فيما يخص المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، فيضطلع بالمهام المتعلقة بالتكوين الأساسي والمستمر والبحث العلمي والفني والتقني بالإضافة إلى الخبرة. وينظم التكوين بهذا المعهد في سلك أساسي وفي أسلاك الإجازة والماستر والدكتوراه، وفق ما هو منصوص عليه في المادتين 3 و4 من المرسوم رقم 2.10.624 الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 2011 المتعلق بإعادة تنظيمه.

وفي هذا الإطار، فقد سجل المجلس أن المهام المنفذة فعليا من قبل المؤسستين تبقى جزئية. ففي هذا الصدد، يقتصر المعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما في تكوينه على سلكين فقط للتكوين، ويتعلق الأمر بسلك الإجازة في الدراسات الأساسية، وبسلك الماستر المتخصص (الذي عرف تخرج دفعة واحدة). وعليه، فإن المعهد المذكور، لا يضطلع بباقي المهام المنوطة به والمنصوص عليها في مرسوم إحداثه، والمتعلقة على وجه الخصوص، بالتكوين المستمر وتحضير وتسليم دبلوم مهندس الدولة والإجازة المهنية والدكتوراه والقيام ببرامج البحوث.

وفي نفس السياق، يقتصر التكوين الذي يتم تقديمه فعليا من طرف المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، على سلك واحد للإجازة المهنية، علما أنه لم يتم اعتماده بعد. في حين أن باقي الأسلاك، ولا سيما الماستر والماستر المتخصص والدكتوراه، لا تزال في مرحلة الدراسة، في انتظار المصادقة على دفاتر الضوابط البيداغوجية.

في هذا الإطار، أوضحت الوزارة بأن مختلف الإدارات المتعاقبة على تسيير المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي حاولت، منذ سنة 2011، الانخراط في الإصلاح الجامعي، لكن ذلك لم يتم لكون رؤية القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، تنص على أن التكوين في سلك الإجازة يستغرق ثلاث سنوات، فيما التجربة أبانت أن التكوين في المعهد يتطلب أربع سنوات لوجود جانب مهني فني يتطلب الزمن الدراسي الكافي لتحقيق أهداف التكوين.

◀ وضع نظام لتتبع وتقييم نجاعة الأداء

تنص المادة 77 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، على أن نظام التعليم العالي يخضع في مجمله لتقييم منتظم ينصب على مردوديته الداخلية والخارجية، ويشمل جميع الجوانب البيداغوجية والإدارية والبحث. كما نصت المادة 78 من نفس القانون على أن مؤسسات التعليم العالي العام والخاص ملزمة بوضع نظام للتقييم الذاتي.

إلا أن المعهدين المذكورين لا يتوفران على نظام للتتبع والتقييم. فعلى مستوى المعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما، لم يتم إجراء أي تقييم لأسلاك الإجازة والماستر بمختلف تخصصاتها، وهو ما يتعارض مع مقتضيات دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية، والذي ينص على إنجاز نوعين من التقييم: تقييم سنوي وتقييم ذاتي. ويعزى هذا الأمر إلى غياب النظام سالف الذكر.

بالإضافة إلى ذلك، تبين من خلال فحص أدوات المساعدة في اتخاذ القرار على مستوى المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، غياب نظام يمكن من تعزيز تدبير مسار التكوين وتقييم جودته. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المعهد لا يتوفر على الأدوات والآليات اللازمة لوضع نظام فعال للتتبع والتقييم، لاسيما دليل للمساطر ودليل لضمان الجودة، وخريطة العمليات، وتوصيف الوظائف، ونظام المراقبة الداخلية وكذلك المؤشرات الكمية والنوعية لتتبع الأنشطة ونجاعة الأداء.

◀ الحاجة لمواكبة الإدماج المهني للخريجين

تنص المادة 25 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، على أن مؤسسات التعليم العالي التابعة للقطاعات الوزارية تتكلف بإعداد الشباب لإدماجهم في الحياة العملية.

غير أن المعهدين المذكورين لم يقوموا بوضع برامج عمل لمواكبة وتتبع إدماج الخريجين في الحياة المهنية، وذلك عن طريق إرساء آليات للتوجيه وتتبع إدماجهم وتطور مسارهم المهني، علما بأن إرساء مثل هذه الآلية من شأنه أن يمكن هاتين المؤسستين من جمع المعطيات الإحصائية اللازمة لإنشاء قاعدة معلومات حول الخريجين، والتي ستساعد في العمل على ملاءمة التكوينات المتاحة مع متطلبات سوق الشغل (كمعدل الإدماج والوضعية المهنية وأنواع الأنشطة وشبكة الأجور...).

وتجدر الإشارة، إلى أن المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي قام بوضع خلية للتوجيه والإدماج المهني لخريجيه، إلا أن هاته الخلية لازالت غير مفعلة.

◀ تعزيز هيئة التدريس

تضم هيئة التدريس بالمعهد العالي لمهن السمع والبصر والسينما تسعة أساتذة مرسمين، بما في ذلك المدير. ولمواجهة محدودية هذا العدد، يلجأ المعهد إلى خدمات الأساتذة الزائرين، الذين يتم اختيارهم من بين أساتذة معاهد التكوين الأخرى، أو من بين المهنيين العاملين في المجال السمع والبصر والسينما. ومع ذلك، عرف عدد الأساتذة الزائرين انخفاضا ملحوظا، بحيث تراجع من 40 أستاذا برسم الموسم الدراسي 2015-2016، إلى تسعة أساتذة زائرين برسم الموسم الدراسي 2021-2020. ومن شأن هذا الانخفاض أن يؤثر سلبا على جودة التكوين، خصوصا أن عدد الأساتذة المرسمين بقي ثابتا منذ الموسم الدراسي 2016-2017.

أما على مستوى المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، فقد تبين أن مؤهلات تكوين الأساتذة المرسمين ليست جميعها متلائمة مع متطلبات نظام "إجازة- ماستر- دكتوراه". وفي هذا السياق، فقد نصت المادة 2 من المرسوم رقم 2.96.804 في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين بمؤسسات تكوين الأطر العليا، على أن هيئة الأساتذة الباحثين بهذه الفئة من المؤسسات تشمل الأطر التالية: أستاذ التعليم العالي، أستاذ مؤهل وأستاذ التعليم العالي مساعد، إلا أنه، لوحظ بأن 54% من الأساتذة المرسمين في المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي غير حاصلين على شهادة الدكتوراه ولا ينتمون إلى إحدى الفئات الواردة بالنصوص التنظيمية الجاري بها العمل. وهو الأمر الذي يحد من إمكانية اعتماد شعب ومسالك التكوين، ودمجها في نظام "الإجازة-الماستر-الدكتوراه".

- وضع هياكل الحكامة المتعلقة بالتكوين الواردة في التشريعات المعمول بها والأنظمة الداخلية، مع السهر على ضمان حسن تسييرها.

تدبير المباني والمواقع التاريخية: الحاجة لوضع استراتيجية مندمجة لتثمين التراث الثقافي

يخضع تدبير الموروث الثقافي للقانون رقم 22.80 الصادر بتاريخ 25 دجنبر 1980 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات، كما تم تغييره وتتميمه.

وتتاط بالوزارة المكلفة بالثقافة مهمة السهر على حماية التراث المعماري والأثري والإثنوغرافي والمتحفي ومختلف الثروات الفنية الوطنية والحفاظ عليها وترميمها وتعدادها والتعريف بها. ولهذه الغاية، تتولى مديرية التراث الثقافي برمجة الأبحاث الأثرية وتنظيم ومراقبة أوراش الحفريات وتجميع وصيانة التراث المتحفي وحمايته وإعداد الوثائق اللازمة للقيام بجدد هذا التراث والقيام بأعمال التنشيط المتعلقة به.

وقد بلغت الموارد المخصصة، من الميزانية العامة للدولة، لتدبير المباني والمواقع التاريخية حوالي 35,24 مليون درهم (دون احتساب نفقات الموظفين)، وهو ما يشكل نسبة 0,31% من الميزانية المخصصة للوزارة المكلفة بالثقافة خلال الفترة من 2016 إلى 2021. كما بلغت النفقات المرصودة من قبل "الصندوق الوطني للعمل الثقافي" لصيانة هذه المواقع والمباني التاريخية، حوالي 10,40 مليون درهم سنويا، بحيث بلغت النفقات الإجمالية المنجزة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 حوالي 52 مليون درهم. بينما بلغ متوسط الموارد المتأتية من استغلال هذه المواقع والمباني حوالي 56,23 مليون درهم في السنة، أي ما يعادل مداخيل إجمالية لفائدة الصندوق سالف الذكر قدرها 281,15 مليون درهم خلال نفس الفترة. وتجدر الإشارة، إلى أن هذه المداخيل قد سجلت ارتفاعا ملحوظا على إثر مراجعة تعريف زيارة المعالم التاريخية خلال سنة 2018، إذ انتقلت من 15,84 مليون درهم في سنة 2017 إلى 163,56 مليون درهم في سنة 2019.

وقد تمحورت مهمة مراقبة تدبير المباني والمواقع التاريخية حول تحديد هذا التراث الثقافي وحمايته والمحافظة عليه والإجراءات المتخذة من أجل تثمينه الاقتصادي والسياحي.

1. الحاجة لتحسين النصوص التشريعية المتعلقة بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتثمينه

يحظى التراث الثقافي الوطني بالحماية وفقا لمقتضيات القانون رقم 22.80 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات والقانون رقم 19.05 الصادر بتاريخ 15 يونيو 2006 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22.80 سالف الذكر. وقد أعدت الوزارة المكلفة بالثقافة مشروع قانون يتعلق بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتثمينه. إلا أن هذا المشروع لا يزال قيد الدراسة منذ إعداده سنة 2018.

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مذكرة تقديم هذا المشروع تنص على أن "مسألة مصير الإرث الوطني الثقافي تطرح بالحاح شديد أمام عدم مواكبة النصوص التشريعية للتطورات الراهنة وانحصارها في البعد "المعماري" للتراث بينما تمتد القواعد المعيارية الحالية، المعترف بها عالميا، لتشمل الجوانب غير المادية للتراث وكذا المرتبطة بالجماعات وحاملي المداير والمهارات والجوانب المرتبطة بالمناظر الطبيعية الثقافية". لذلك، فإن تحسين النصوص التشريعية سيساهم، من جهة، في تعزيز وملاءمة الإطار القانوني الوطني المتعلق بحماية وتثمين التراث الثقافي الوطني مع المعايير الدولية، بتوافق مع الالتزامات الدولية المصادق عليها من قبل المغرب، ومن جهة أخرى، في إدماج المفاهيم الجديدة المعترف بها دوليا فيما يتعلق بالتراث الثقافي، وخاصة إحداث "مجموعات

²² التقارير حول الحسابات الخصوصية للخزينة المصاحبة لمشروع قانون المالية برسم السنوات من 2016 إلى 2020.

التاريخية والتقليدية" و"المناظر الطبيعية الثقافية"، والتراث الثقافي المغمور بالمياه والتراث الثقافي غير المادي، إلخ.

وقد أوضحت الوزارة المكلفة بالثقافة أنها عملت منذ سنة 2013 على تحيين وتعزيز الترسانة القانونية التي تعمل على صيانة التراث بالمغرب من خلال إعداد مشروع قانون، الأول يتعلق بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتثمينه كمشروع مكمل ومعدل للقانونين رقم 22.80 و19.05، والذي جاء كآلية لتحسين وتوسيع نطاق مفهوم التراث ليشمل الجانب اللامادي المرتبط بالمدارك والمعارف والمهارات والجماعات الحاملة لها، والتراث المغمور بالمياه بالإضافة إلى التراث المنقول وغير المنقول كالمناظر الطبيعية الثقافية والمجموعات التاريخية، والذي تتم حاليا دراسته على مستوى الأمانة العامة للحكومة، كما يتم عقد عدد من اللقاءات مع المصالح المعنية لمواءمته مع القوانين الوطنية الأخرى (البيئة، التعمير، المياه والغابات...). أما مشروع القانون الثاني رقم 42.15 فيوافق بموجبه المغرب على اتفاقية المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص (يونيدروا) بشأن الممتلكات الثقافية المسروقة أو المصدرة بطرق غير مشروعة، المعتمدة من قبل المؤتمر الدبلوماسي المنعقد بروما من 7 إلى 24 يونيو 1995 والتي انضم إليها المغرب بشكل رسمي في غشت 2022.

2. جرد المباني والمواقع التاريخية وحمايتها

نص الفصل 32-2 من القانون رقم 22.80 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات، على أن "السلطة الحكومية المختصة تقوم بإعداد جرد عام للمنقولات المقيمة والمرتبطة بتصنف حسب كل عمالة وإقليم، ويتم تحيين هذا الجرد سنويا". غير أن السجل الوطني للتراث الثقافي الممسوك من طرف الوزارة المعنية يجب استكمالته وتحيينه، وكذا تضمينه جميع المعطيات والمعلومات التي تسمح بوصف تفصيلي للتراث المادي (مدرج / مصنف / وطني / عالمي / تاريخ الإدراج، إلخ). كما أن إعداد خريطة أثرية وطنية من شأنه أن يوفر للفاعلين في القطاع آلية للتدبير والتهيئة، تقدم جردًا معلوماتيا يجمع وينظم، بصفة دورية ومحيطة، البيانات الأثرية الموجودة على صعيد التراب الوطني.

في نفس السياق، لا تتوفر الوزارة المكلفة بالثقافة على برنامج عمل توقعي لتقييد وترتيب المواقع وفق أهداف ومواعيد محددة للإنجاز، وعلى أساس معايير تسمح بتحديد الأولويات. علما بأن هذا البرنامج التوقعي سيسمح بتحديد الشروط المطلوبة والوسائل التي يجب تعبئتها والتدابير التواصلية التي ينبغي القيام بها لإجراء هذه العمليات. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه لا يتم إخبار مالكي العقارات، موضوع التقييد أو الترتيب كمباني تاريخية، بالطلبات المقدمة في هذا الشأن، كما أن حق التعرض على مسطرة تقييد أو ترتيب تلك العقارات كمبان تاريخية، غير منصوص عليه في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

في هذا الإطار، أشارت الوزارة أن القطاع المعني قام مؤخرا بإحداث نظام معلوماتي لجرد وتدبير التراث الوطني (قيد الإنشاء)، سيسمح بالتوفر على جميع المعطيات والمعلومات التي تتيح توصيفا تفصيليا لكل ممتلك وعنصر ثقافي وطني، وسيضم جميع الأرشيف الذي تتوفر عليه مديرية التراث الثقافي بما فيه ذلك الأرشيف المكتوب، والوثائق ذات القيمة التراثية، وتقارير بعثات الجرد وبرامج البحث والتعاون والتنقيب والتحري.

غير أن التحدي الكبير للجرد يبقى مرتبطا، حسب الوزارة، بنقص الموارد البشرية المتخصصة والموارد اللوجستية المرصودة والمستخدمة لهذه العملية مثل السيارات الميدانية، وذلك على الرغم من إحداث وحدات إدارية جهوية ابتداء من سنة 2006، حيث يحد نقص العنصر البشري المتخصص بشكل كبير من نجاعتها ومردوديتها. أما بالنسبة لعدم إخبار مالكي العقارات موضوع التقييد أو الترتيب، فيرجع في بعض الأحيان، حسب الوزارة، لاعتبار التقييد إجراء استباقيا ووقائيا، ووسيلة عملية لإنقاذ وحماية الممتلكات الثقافية المعرضة للاندثار.

3. تعزيز تدابير التتبع والمحافظة على المباني والمواقع التاريخية

تم ترميم وإعادة تأهيل العديد من المواقع والمعالم التاريخية في إطار اتفاقيات متعددة الأطراف، بغلاف مالي قدره 728 مليون درهم، يغطي الفترة 2011-2021. وقد تجاوزت مساهمة الوزارة

المكلفة بالثقافة في هذه الاتفاقيات أزيد من 618 مليون درهم (85%). غير أن الإجراءات المتخذة من أجل المحافظة على التراث الثقافي تثير الملاحظات التالية:

◀ ضرورة تعميم مخطط تدبير وصون الأحياء والمدن العتيقة

تعتبر مخططات تدبير التراث التاريخي بمثابة إطار عمل استراتيجي ميداني، يقترح على المدى القصير والمتوسط والبعيد، برنامج عمل متعدد السنوات لحماية الممتلكات وترميمها وتأمينها. إلا أن هذه المخططات لا يتم إعدادها إلا عندما يتم تصنيف التراث الثقافي على أنه تراث عالمي. كما لا تتوفر الوزارة على مخططات لصون التراث الثقافي المادي، تشمل على الوثائق القانونية والإدارية والمالية لهذه الممتلكات، وتحدد مناطق حمايتها ونظام تتبعها وتقييمها، وكذا سبل تعميمها على جميع المواقع والمعالم التاريخية.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مديرية التراث الثقافي تعمل على وضع وتعميم مخطط تدبير مرجعي مستوحى من مخطط تدبير تراث مدينة الرباط، والذي يعتبر وثيقة مرجعية في هذا الشأن حسب لجنة التراث العالمي.

وقد أوضحت الوزارة أنه يتم العمل بمخططات التدبير بالمواقع والمدن المصنفة تراثا عالميا كمراكش والرباط ووليلي وقصر آيت بن حدو، ويتم تحضير المخططات الخاصة بمدن الصويرة وتطوان وفاس ومكناس. كما تم إدراج مخططات التدبير في مشروع القانون الجديد المتعلق بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتأمينه ليشمل حتى المعالم غير المدرجة في لوائح اليونسكو، خاصة "المجموعات التاريخية والتقليدية" و"المناظر الطبيعية" المرتبة وطنيا.

◀ المحافظة على الموروث الثقافي الصناعي وإعادة تأهيله

يشمل التراث الصناعي بقايا المستوطنات البشرية والمناظر الطبيعية والحضارية ذات القيمة التاريخية أو الاجتماعية أو المعمارية أو العلمية، التي تم إنجازها لتلبية الاحتياجات الصناعية. ويتكون هذا التراث الصناعي من المنشآت والآلات والأوراش والمصانع والمطاحن والمناجم ومواقع المعالجة والتكرير، بالإضافة إلى المستودعات والمخازن. غير أن هذا التراث غير محدد ولا تتم دراسته بشكل كاف، وهو ما قد يعرضه للضياع.

ويمكن، على سبيل المثال، ذكر أطلال مصانع السكر وشبكات الري التي كانت تستخدم لإنتاج الطاقة المائية للمصانع والتي يعود إنشاء البعض منها إلى القرن الخامس عشر، وكذلك مناجم الفحم والمدن العمالية المجاورة لها بمنطقة جرادة. كما تشكل المدن الصناعية والمصانع وجميع وحدات الإنتاج على مستوى مدينة الدار البيضاء، والتي تم أخذها في الاعتبار ضمن مخططات توسعة المدينة في سنتي 1918 و1946، مصدرا غنيا للتعريف بالتاريخ الصناعي للبلاد.

وقد أشارت الوزارة بأنها ساهمت، على سبيل المثال، منذ 2018 في تمويل وتتبّع أشغال إنجاز مشروع إعادة تأهيل المنجم الصغير وإحداث معهد لإحياء التراث المنجمي بمدينة جرادة، بالإضافة إلى إصلاح وتأهيل التجهيزات والمباني الصناعية الموروثة عن فترة اشتغال هذا المنجم، وذلك من أجل دمجها في المسار السياحي للموقع. كما تم تقييد آثار معامل ومعاصر السكر بإقليم شيشاوة، وهناك ملفات قيد الإعداد تخص معامل ومعاصر السكر بأكرض بإقليم الصويرة ومعامل بإقليم تارودانت.

◀ الحاجة لاعتماد ميثاق ومخطط وطني استعجالي للحفاظ على المباني والمواقع التاريخية المعرضة للخطر

يعد تحديد أهلية وألوية ترميم أو إعادة تأهيل المواقع والمعالم التراثية رهينا بإنجاز خارطة المخاطر بناء على معايير محددة مسبقا. غير أن توقع وتخطيط هذه العمليات يقتضي اعتماد مخطط للحفاظ على التراث الثقافي. في هذا الصدد، اقترحت المبادئ التوجيهية الاستراتيجية لتدبير وتنمية التراث الثقافي المغربي المنجزة سنة 2013، وضع ميثاق وطني لترميم وإعادة تأهيل التراث المبني بالإضافة إلى مخطط وطني استعجالي للحفاظ على التراث الثقافي المعرض للخطر. ويهدف هذا المخطط إلى:

- اعتماد تعريف للمخاطر المتعلقة بالتراث المادي؛

- جرد المواقع والمباني التاريخية وعناصر التراث الثقافي اللامادي المعرضة للخطر أو تلك التي تحتاج إلى صون عاجل؛
 - تحديد الكلفة التقديرية للموارد البشرية والمالية اللازمة للحفاظ على التراث وإعادة تأهيله؛
 - تعزيز قدرات التدخل في عمليات تفتيش المباني التاريخية والمواقع من أجل تنفيذ إجراءات وقائية؛
 - إجراء التشخيصات والدراسات القبلية لأي إجراء للحفاظ والتأمين؛
 - وضع خطة عمل وجدول زمني لمواجهة تهديدات تدمير واختفاء الممتلكات الثقافية.
- غير أن إعداد ميثاق وطني لترميم وإعادة تأهيل المباني التراثية وكذا مخطط وطني استعجالي لم يتم بعد، وذلك في انتظار إحداث نظام معلومات جغرافي لتدبير التراث الثقافي.

وفي هذا الصدد، أشارت الوزارة إلى أن نظام المعلومات الجغرافية لتدبير التراث الثقافي، سيُمكن من استخراج المعطيات المتعلقة بحالة حفظ المباني التاريخية والمواقع التي على أساسها سيتم إعداد المخطط الاستعجالي لترميم وتأهيل التراث المعماري.

◀ إعداد دلائل معمارية مرجعية وطنية وضابط البناء العام المتعلق بأشغال ترميم وإعادة تأهيل المنشآت والمباني التاريخية

تواجه بعض المنشآت والمباني التاريخية مشاكل تقنية أثناء تنفيذ أعمال ترميمها أو إعادة تأهيلها، وهو ما قد يؤدي إلى أضرار يصعب إصلاحها. وبالرغم من ذلك، لا تتوفر الوزارة المكلفة بالثقافة على إطار وطني مرجعي في المجال المعماري يعرف ويميز بين أشغال الترميم وأشغال إعادة التأهيل، لتوجيه المقاولات المعنية لتبني المقاربات الملائمة في إنجاز الأشغال وتقليص هوامش التأويل لديها.

وقد قامت وزارة الداخلية بإعداد مشروع دليل مرجعي معماري وضابط بناء خاص بالمدن العتيقة لتوحيد مفاهيم وإجراءات التدخل. غير أن هذه الوثائق لا تزال في طور الإعداد، وتبقى غير شاملة بالنظر إلى تعدد الحالات التي تميز المباني التاريخية الخاضعة للترميم أو إعادة التأهيل.

كما تعتبر الدلائل المعمارية من بين الآليات الكفيلة بتوفير إرشادات حول تقنيات الصيانة والمحافظة على الطابع الاستثنائي للمباني التاريخية، وتحديد المواد الأكثر ملاءمة لكل صنف من المنشآت، فضلا عن دورها في الحفاظ على تقاليد البناء المنقولة من طرف الحرفيين، والتي تُبنت نجاعتها واستدامتها. في هذا الصدد، لوحظ غياب خطة واضحة لتطوير هذه الأدوات واقتراح قواعد للتدبير الأمثل للمواقع والمعالم التاريخية وتجنب اندثار القيم الثقافية المتعلقة بها.

وقد أوضحت الوزارة أنها انخرطت منذ سنة 2020 في بلورة دلائل ومراجع وإطار مرجعي في مجال التراث المعماري، من خلال مشروعين: الأول يتعلق بتنظيم المدن العتيقة مع وزارة الداخلية، والثاني حول توحيد معايير وإجراءات ترميم التراث المعماري مع وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة. كما أشارت الوزارة إلى أن مختلف مصالح القطاع المكلفة بتدبير التراث تقوم بتوثيق عمليات التدخل والترميم بالمباني التاريخية والمواقع الوطنية في أفق وضع خطة قطاعية مرجعية في مجال ترميم وإعادة تأهيل هذا التراث الوطني.

◀ ضرورة تصنيف المقاولات العاملة في مجال الترميم وإعادة التأهيل

تتطلب عمليات ترميم وإعادة تأهيل المآثر التاريخية مهارات متخصصة ومعرفة خاصة بكل صنف من المواقع أو المباني التاريخية. كما تتطلب التنسيق الفعال مع مكاتب الدراسات المعتمدة ومعاهد التكوين المتخصصة في علم الآثار والهندسة المعمارية، وكذا المتخصصين في العلوم الإنسانية كالمؤرخين وعلماء الأنثروبولوجيا وعلماء الاجتماع.

غير أن المقاولات المسؤولة عن أعمال الترميم أو إعادة التأهيل تفتقر، في كثير من الأحيان، إلى مستخدمين مؤهلين ومتخصصين في هذه الأشغال. كما لم يتم بعد إصدار دليل للشركات المتخصصة في أشغال الترميم وإعادة التأهيل.

وقد أوضحت الوزارة بأنها شرعت، بالتنسيق مع وزارة التجهيز، ومنذ سنة 2019، في إعداد مشروع نظام تكييف وتصنيف المقاولات العاملة في قطاع ترميم وإعادة تأهيل المباني التاريخية، وقد بلغ هذا المشروع مراحل متقدمة.

◀ الحاجة لتعميم دراسات تأثير المشاريع الاستثمارية المزمع إنجازها في محيط المواقع والمباني التاريخية

تشكل دراسة تأثير المشاريع أداة وقائية تدخل في إطار سياسة الحفاظ على المواقع والمباني والمعالم التاريخية. غير أن إنجاز هذه الدراسات لا يتم بصفة منهجية، بحيث اقتصر على أربعة مشاريع (باحة بيع السمك بميناء مدينة الصويرة، وموقف السيارات في محيط المدينة العتيقة بمراكش، ومشروع برج محمد السادس، ومحطة الرباط المدينة)، بالإضافة لدراسة التأثير المتعلقة بواحة فجيح التي تم القيام بها في إطار إجراءات تصنيف هذا الموقع ضمن التراث العالمي.

وتجدر الإشارة إلى أن الطابع غير الإلزامي لدراسات التأثير، فضلا عن غياب لجنة وطنية ولجن إقليمية تابعة للوزارة المكلفة بالثقافة تناط بها مهمة إبداء رأيها من أجل قبول أو رفض المشاريع المعنية، بناء على تقييم تأثيرها على المواقع والبنى التاريخية، من شأنه أن يحول دون إمكانية الرصد القبلي للمخاطر والوقاية منها، وعند الاقتضاء إصلاح الأضرار الناجمة عن بعض المشاريع المنجزة.

في هذا الإطار، أوضحت الوزارة أن النصوص التشريعية الحالية الخاصة بحماية التراث الوطني لا تنص على إلزامية إنجاز دراسات التأثير على التراث، الأمر الذي تم تداركه على مستوى مشروع القانون الجديد المتعلق بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتثمينه، حيث تم اشتراط القيام بدراسات أثر مسبقة لإنجاز مشاريع وأشغال بمدار مناطق الحماية الخاصة بالمعالم والمواقع الوطنية من أجل تحديد أثرها على المجال الثقافي والطبيعي لهذه المعالم.

◀ إحداث شرطة التراث ولجان المراقبة التابعة للأقاليم والعمالات

يتمثل دور شرطة التراث في إثبات المخالفات المتعلقة بالتراث الثقافي. إلا أنه لم يتم بعد إعمال المقتضى المتعلق بإحداثها المنصوص عليه في القانون رقم 22.80 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات. وفي نفس السياق، لم يتم بعد تشكيل لجان مراقبة التراث الثقافي التابعة للأقاليم والعمالات الواردة في الفصل 51-1 من القانون رقم 22.80 سالف الذكر، وذلك بسبب غياب النص التنظيمي الذي يحدد تأليفها.

وقد أشارت الوزارة إلى أن تأخر استصدار النص التنظيمي المتعلق بإحداث شرطة التراث كما ينص على ذلك القانون رقم 22.80 سالف الذكر، يرجع بالأساس إلى انخراطها منذ سنة 2013 في مراجعة هذا القانون الذي بلغ مراحل متقدمة في إعداده.

◀ تتبع مشاريع ترميم المواقع والمباني التاريخية المضمنة في الاتفاقيات متعددة الأطراف

ساهمت الوزارة المكلفة بالثقافة بمبلغ 618 مليون درهم لتمويل مشاريع ترميم المواقع والمباني التاريخية الواردة في اتفاقيات متعددة الأطراف تتعلق بالتنميين والتطوير العمراني لبعض المدن. غير أن هذه المساهمات المالية لم يتم تحديدها في ضوء دراسات قبلية، ولم يتم إشراك الوزارة بشكل كاف في اختيار المواقع والتدخلات المبرمجة قبل الشروع في عمليات الترميم. كما لا تتوفر الوزارة، بصفقتها صاحبة المشاريع وعضوا في اللجنة المركزية لتتبع وتقييم الاتفاقيات المذكورة، على المحاضر والتقارير نصف السنوية التي يعدها أصحاب المشاريع المنتدبين، (كوكالة التنمية ورد الاعتبار لمدينة فاس ووكالة إنعاش وتنمية عمالات وأقاليم الشمال ومجموعة العمران وشركات التنمية المحلية).

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- العمل على تحسين الحماية القانونية للمواقع والمباني التاريخية، من خلال اعتماد خطط عمل تهدف إلى تحديد المعايير واختيار المواقع المراد تحديدها وتصنيفها وتميئها، وتسريع استكمال الإطار القانوني الخاص بها؛
- تكثيف العمليات المتعلقة بالجرد العام والشامل للتراث الثقافي، والسهر على تحيينه سنويا، مع إدراج كل البيانات المجمعة في الخريطة الأثرية الوطنية؛
- وضع دلائل للحفاظ على التراث الثقافي المادي وترميمه، تتضمن مؤشرات حول تقنيات الصيانة والحفظ، وكذا المواد الأكثر ملاءمة لكل نوع من الهياكل والحفاظ على تقاليد البناء المتناقلة من قبل الحرفيين في هذا المجال؛
- العمل على اعتماد نص تنظيمي يلزم بإجراء دراسات تأثير المشاريع والأنشطة الاستثمارية المزمع إنجازها في محيط المواقع والمباني التاريخية على هذه الأخيرة؛
- تفعيل دور هيئات المراقبة والحكمة الواردة في النصوص التشريعية ذات الصلة، ولاسيما شرطة التراث ولجان المراقبة التابعة للأقاليم والعمالات.

4. التثمين الاقتصادي والسياحي للتراث التاريخي

يرتبط تثمين المواقع والمباني التاريخية بقدرتها على المساهمة في التنمية المستدامة، من خلال جذب السياح والترويج للمناطق المعنية، في احترام تام للخصائص الهندسية والجمالية والتاريخية للموقع. وقد أظهر تحليل عدد الزوار وحجم المداخل المتأتية من الأنشطة المرتبطة بتثمين التراث التاريخي، أن العديد من المواقع والمباني التاريخية لا تزال غير معروفة خصوصا على المستوى الداخلي، بحيث لم يتجاوز عدد الزوار المغاربة لهاته المواقع 385 ألف زائر خلال سنة 2019 مقابل 2,3 مليون سائح أجنبي.

كما يقتصر استغلال المواقع والمعالم الأثرية على واجبات الزيارة (99% من المداخل)، وفي حالات محدودة على تأجير الفضاءات لإقامة التظاهرات الثقافية أو السينمائية. وفي هذا السياق، لوحظ نقص التجهيزات الخاصة باستقبال الزوار وغياب فضاءات للأنشطة الاقتصادية والخدمات في محيط معظم المواقع والمعالم التاريخية (مناطق الاستراحة، فضاءات تربوية واستكشافية لفائدة الأطفال والشباب، ورشات التنشيط الثقافي، مطاعم، بيع الأعمال الفنية والهدايا التذكارية...). وتؤثر هذه الوضعية إلى نقص في التنسيق والتعاون بين مختلف الفاعلين في القطاع، من أجل التعريف والنهوض والتثمين الاقتصادي لهذا التراث الوطني.

وقد أوضحت الوزارة بأن الترويج للتراث والثقافة المغربية يستدعي خطة وطنية متكاملة في تنزيلها على أرض الواقع مع قطاعات وزارية أخرى (السياحة، الصناعة التقليدية...) وهو ما يشغل عليه القطاع حاليا.

◀ الحاجة لتعميم التجربة الرائدة لمراكز التعريف بالتراث

شرعت الوزارة المكلفة بالثقافة، منذ سنة 2011، في إحداث مراكز للتعريف بالتراث في بعض المواقع والمعالم التاريخية، وذلك من أجل تعزيز وعي الزوار به وتقديره والمساهمة في المحافظة عليه. إلا أن عدد المواقع والمآثر التاريخية التي تتوفر على مركز للتعريف بالتراث لا تتجاوز تسعة، فيما باقي المواقع لا تتوفر على أي مركز للتعريف بها أو خلية لمواكبة الزوار وترويج المعلومات التراثية والثقافية الخاصة بها، بما في ذلك المآثر المصنفة على أنها تراث عالمي.

كما أن الأنشطة الثقافية والعلمية والتعليمية المنظمة من طرف مراكز التعريف بالتراث، لا تعكس الطاقات السياحية والثقافية للمواقع المعنية، بحيث قامت أربعة مراكز فقط، خلال سنتي 2019 و2020، بتنظيم تظاهرات ثقافية لصالح الزوار والجمعيات والتلاميذ وبعض المؤسسات التعليمية (المواقع الأثرية للقصر الصغير وليكسوس ووليلي ومركز الأطلس المتوسط بأزرو).

وقد أوضحت الوزارة بأنها تحرص على تعميم إنشاء مراكز التعريف بالتراث بجميع أنحاء التراب الوطني، وذلك حسب الإمكانيات المالية المرصودة سنويا لإنجاز الدراسات والأشغال اللازمة لها، وقد قامت منذ سنة 2019 بإطلاق العديد من مشاريع البناء والتهيئة لعدد من مراكز التعريف بالتراث.

◀ ضرورة تعزيز التنسيق والتعاون مع الفاعلين في المجال السياحي

تنظم الوزارة المكلفة بالثقافة تظاهرة سنوية من 18 أبريل إلى 18 مايو، تحت اسم "شهر التراث"، والذي يتزامن مع اليوم العالمي للمآثر التاريخية والمواقع واليوم العالمي للمتاحف. ويهدف هذا الحدث إلى النهوض بالتراث الوطني، من خلال القيام بأنشطة ثقافية مكثفة لفائدة جمهور واسع (معارض وملتقيات وجولات مصحوبة بمرشدين وعروض وورشات عمل).

إلا أنه، وباستثناء "شهر التراث" وكذا بعض التظاهرات العرضية، كالأيوم الدراسي الذي تم تنظيمه في 30 أكتوبر 2019 حول موضوع النهوض بالمواقع الأثرية وإدماجها في الدوائر السياحية بمنطقة طنجة-تطوان، والنشاط الثقافي المنظم على مستوى موقع أغمات، فقد لوحظ ضعف آليات التنسيق بين الوزارتين المكلفتين بقطاعي الثقافة والسياحة والجماعات الترابية وباقي الفاعلين على المستوى الوطني والمحلي، من أجل جعل المواقع والمآثر التاريخية رافعة للنهوض بالسياحة الثقافية.

◀ الترويج الإعلامي للمواقع والمآثر التاريخية

تقوم الوزارة المكلفة بالثقافة بمنح التراخيص من أجل تصوير الأفلام الوثائقية والربورطاجات التلفزية المتعلقة بالمواقع والمآثر التاريخية. كما أنشأت بعض المواقع الإلكترونية المخصصة للتراث الثقافي، من بينها:

- بوابة عن التراث الثقافي المغربي موجهة للعموم؛
 - منصة وثائقية توفر بيانات عن جرد التراث الثقافي بالمغرب؛
 - نظام معلومات جغرافي، غير متاح للعموم، يسمح بالاطلاع على الوثائق المتعلقة بالتراث الثقافي المغربي المتوفر في قاعدة البيانات.
- في نفس السياق، تقوم الوزارة بتنظيم المباني والمآثر التاريخية باستعمال مختلف الوسائط التعليمية كالنشرات والكتيبات والملفات والقوائم المصورة متعددة اللغات والإصدارات والندوات العلمية ومقاطع الفيديو ومعارض الصور وخرائط للموقع بالإضافة للوحات التثوير والإرشاد.
- إلا أن تحسين أثر هذه الوسائط يقتضي إدراجها ضمن منهجية مندمجة ومتكاملة تأخذ بعين الاعتبار الرسائل المراد توجيهها وأهداف التواصل والفئة المستهدفة وكذا وسائط التواصل الأكثر ملاءمة وتراعي التمويل اللازم لذلك.

وقد أشارت الوزارة إلى أن نقص الموارد البشرية المختصة في التنشيط والوساطة الثقافية يعد من العقبات الرئيسية التي تحول دون تنفيذ استراتيجية القطاع في مجال التواصل والترويج الإعلامي للتراث الثقافي الوطني.

في هذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالثقافة بما يلي:

- السهر على بلورة استراتيجية مندمجة، من أجل التثمين العلمي والثقافي والاقتصادي والسياحي للتراث الثقافي والترويج الإعلامي للمواقع والمآثر التاريخية؛
- العمل بصفة تدريجية على تعميم تجربة مراكز التعريف بالتراث الوطني.

القطاعات الإدارية

يشكل تدبير المباني المخصصة لمختلف أجهزة الدولة، موضوعا ذا أهمية لكونه يرتبط في الغالب بالفضاءات التي تقدم فيها الخدمات العمومية للمرتفقين وتمارس فيها الموارد البشرية لهذه الأجهزة المهام المنوطة بها.

وعلاقة بهذه المباني الإدارية، فقد أضحت تجهيزها بأنظمة لمراقبة الولوج إليها أمرا ضروريا من أجل تنظيم حركة الأشخاص داخلها وضمان حمايتهم والمحافظة على الممتلكات، فضلا عن ضبط عمليتي الدخول إلى مكان العمل والخروج منه واحتساب مدة العمل.

وعلى صعيد آخر، تعتبر السلامة الطرقية هاجسا رئيسيا للسلطات العمومية المختصة، حيث اعتمدت في هذا الإطار مجموعة من التدابير الرامية إلى الحد من حوادث السير والتي تخلف سنويا آلاف القتلى والجرحى، فضلا عن تكلفتها الاقتصادية والاجتماعية المرتفعة والتي تقدر بحوالي 20 مليار درهم سنويا.

وفي هذا الصدد، أنجز المجلس الأعلى للحسابات ثلاث مهمات رقابية تمحورت حول المواضيع التالية:

- المباني الإدارية؛
- نظام مراقبة الولوج في الإدارات العمومية؛
- نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات.

المباني الإدارية: أهمية وضع استراتيجية لتدبير العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية وآليات لترشيد الاقتناء والتخصيص

تتولى وزارة الاقتصاد والمالية، من خلال مديرية أملاك الدولة تدبير ملك الدولة الخاص ومن ضمنه العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية. وتشمل هذه الأملاك العقارية، على وجه الخصوص، أراضي عارية مخصصة لتشييد المباني الإدارية ومباني إدارية مخصصة للمرافق العامة ومسكن إدارية.

وتضع مديرية أملاك الدولة رهن إشارة القطاعات الوزارية عقارات الدولة اللازمة لقيامها بمهامها عن طريق تخصيص الأراضي والمباني الإدارية. وتتولى هذه القطاعات تدبير العقارات المخصصة لها وفقاً لمواردها والمعايير التي تراها مناسبة من حيث البناء والتهيئة والاستغلال والصيانة والتجهيز والحراسة.

وقد بلغت المساحة الإجمالية للمباني الإدارية والعقارات التابعة للملك الخاص للدولة، حسب إحصائيات مديرية أملاك الدولة في سنة 2020، ما مجموعه 90.186 هكتارا ووصل عددها إلى 12.454 وحدة عقارية. بينما بلغ عدد العقارات المكتزاة من لدن الدولة لفائدة القطاعات الوزارية المخصصة للاستخدام الإداري حوالي 100 مبنى بين سنتي 2017 و2019.

وبلغت النفقات العقارية، برسم سنة 2020، حوالي 5.968 مليون درهم، منها 5.367 مليون درهم كنفقات استثمار، و601 مليون درهم كنفقات تسيير منها 234 مليون درهم كنفقات خاصة بالأكرية الإدارية.

أولاً. بشأن أهمية وضع استراتيجية خاصة بعقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية

يقصد بوضع "استراتيجية بشأن العقارات المستغلة من قبل القطاعات الوزارية" تسطير أهداف محددة تدرج ضمن سياسة عقارية للدولة بغية ترشيد كلفة الوظيفة العقارية للدولة من خلال وضع معايير لاستغلال عقلاني للمساحات، وتأمين المباني الإدارية. ويستوجب ذلك وضع إطار مناسب لاقتنائها وتقويتها واستئجارها، ووضع معايير بشأن توفير البنيات المناسبة لمرتفقي الإدارة العمومية والموظفين على حد سواء، وإحداث أجهزة وهيئات من أجل ضمان القيادة والحكمة الجيدة لهذه العقارات وإصدار الآراء والتوصيات المناسبة لتطورها.

◀ الحاجة إلى وضع سياسة رسمية بشأن المباني الإدارية

في إطار تدبير الأصول العقارية المخصصة للقطاعات الوزارية، تم تزويد هذه الأخيرة بتوجيهات تهدف، في مجملها، إلى ترشيد تدبير المباني الإدارية ومختلف التخصيصات والاقتناءات والتقويتات العقارية للدولة بواسطة دوريات ورسائل إلى القطاعات الوزارية صادرة عن رئيس الحكومة والوزير المكلف بالاقتصاد والمالية.

بيد أن هذه التوجيهات لا تدرج في إطار سياسة رسمية واضحة ومتناسقة ومشاركة بين الوزارات والمؤسسات المستفيدة من التخصيصات العقارية للدولة. وبالتالي، يمارس تدبير المباني الإدارية للدولة المخصصة للقطاعات الوزارية في غياب إطار مرجعي قائم على أساس معايير لاستعمال المساحات العقارية المخصصة للإدارات العمومية ومعايير واضحة لتخصيصها واقتناءها وتقويتها وكذا استئجارها.

في تعقيبها، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية على أن مسألة وضع سياسة رسمية بشأن المباني الإدارية، لا تتعلق فقط بمديرية أملاك الدولة وإنما تهم العديد من المتدخلين في هذا المجال، بما فيهم القطاعات الحكومية المكلفة بالتعمير والإسكان والداخلية والأحباس والجماعات الترابية...، وذلك باعتبارها مسألة وطنية تقتضي

مقاربة تشاركية تضمن مساهمة جميع الفاعلين لبلورة سياسة متكاملة وفق رؤية شمولية قائمة على تظافر الجهود وتناسقها وتراعي كافة الشروط الكفيلة بإنجاحها.

← الحاجة إلى وضع معايير لنظام تدبير المباني الإدارية

في هذا الصدد، وبالرغم من أهميتها في تدبير المباني الإدارية لضمان التدبير الرشيد للمباني الإدارية للدولة المخصصة للقطاعات الوزارية، فقد لوحظ غياب معايير مشتركة رسمية في هذا المجال.

← غياب معايير لاستغلال المساحات

تعد المساحة المخصصة عنصراً يجب أخذه بعين الاعتبار من أجل تحسين أداء تدبير المباني الإدارية للدولة. وتساهم معيرة المساحات المستغلة في توفير ظروف عمل ملائمة للموظفين العموميين وتجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين وكذا في تحقيق الاقتصاد والنجاعة من خلال الاستخدام الأمثل لهذه المباني، سواء كانت عقارات في ملكية الدولة أو مكتراة.

بيد أنه لوحظ أن المتدخلين في تدبير العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية (مديرية أملاك الدولة والقطاعات الوزارية) لم يضعوا معايير لاستغلال المساحات في المباني الإدارية ولا قواعد تساعد على تعبئة وتخصيص هذه المباني وفق الاحتياجات الحقيقية للإدارات، بحيث يتم التخصيص على أساس الاحتياجات المعبر عنها من لدن القطاعات الوزارية في ظل غياب إطار معياري.

وهكذا وفي ظل غياب هذه المعايير، يختلف استغلال المباني الإدارية من إدارة إلى أخرى، مما يحول دون وضع أسس لتدبير عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية قائم على أساس تحديد المساحات المناسبة، بناء على طبيعة النشاط أو المرفق الإداري وإعادة تخصيص المساحات الشاغرة والتدبير النشط للمباني الإدارية وضبط مسؤوليات مستغلي هذه المباني.

كما أن الحاجة إلى وضع معايير استخدام فضاءات العمل في المباني الإدارية للدولة تدعمها الممارسات الفضلى المعترف بها دولياً في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، ففرنسا تعتمد مساحة 12 متراً مربعاً كمساحة صافية قابلة للاستغلال لكل موظف؛ وفي بلجيكا تطبق مساحة 13,5 متراً مربعاً لكل موظف كمعيار لاستغلال المباني الإدارية.

← غياب معايير للتخصيص والاقتناء

بصفتها مالگاً للعقارات المخصصة للإدارات الوزارية، فإن الدولة مكلفة بتدبير أصولها العقارية بنجاعة تؤمن الحفاظ على قيمة ممتلكاتها وتضمن ظروف عمل أفضل للموظفين وتحسين جودة خدمات المرفق العام. وتستلزم هذه الأهداف وضع معايير التخصيص والاقتناء.

غير أنه لوحظ أن تدبير المباني الإدارية للدولة لا يعتمد على معايير لضمان تخصيص العقارات واقتنائها وفقاً للحاجة الحقيقية للقطاعات الوزارية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة ونطاق مشاريع المرفق العام ومجال النشاط المعني.

في هذا الإطار أكدت وزارة الاقتصاد والمالية بأن الدور الذي تضطلع به مديريةية أملاك الدولة، بموجب منشور رئيس الحكومة رقم 2021/02 بتاريخ 12 فبراير 2021، الذي يخول لها، من خلال مشاركتها في اللجنة الإدارية لاختيار الأراضي، أن تتدلي برأيها بناء على اعتبارات تتعلق على وجه الخصوص بمساحة الأرض موضوع الاختيار واستعمالها ومدى انسجامها مع طبيعة المشروع المزمع إنجازه واحترام التخصيص المعماري للعقار المعني.

أما فيما يتعلق بالتنسيق الأولي لتحديد احتياجات القطاعات الوزارية للأراضي، أشار الجواب إلى عمل اللجان المسؤولة عن دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية وإعداد تصميم تهيئة المدن والتي تشارك فيها مديريةية أملاك الدولة.

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- وضع سياسة متعلقة بعقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية، ولا سيما المباني الإدارية، تهدف إلى تحسين الأداء وتحقيق الانسجام ووضع آليات القيادة والتنسيق بين الفاعلين المعنيين؛

- تأكيد دور مديرية أملاك الدولة كممثل للدولة المالكة والاضطلاع بمسؤولية اقتراح الاستراتيجية الخاصة بالمباني الإدارية والعقارات التي تستخدمها القطاعات الوزارية بالتنسيق مع الأطراف ذات الصلة، مع السهر على إرساء هوية بصرية تميز الإدارة المغربية.

أكدت الوزارة أن هذه التوصيات تبقى ذات طبيعة شمولية لكونها تهم السياسة العقارية للدولة التي تتم مراجعتها حالياً.

كما أشارت إلى إنجاز بعض الخطوات الإصلاحية التي تندرج في هذا الإطار والتي من أهمها منشور رئيس الحكومة رقم 2021/02 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2021 بشأن الاقتناءات والتخصيصات العقارية التي تهم الملك الخاص للدولة.

ثانياً. بشأن نظام معلومات محين ومخصص لضبط وتتبع عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية

على الرغم من كونها تشكل المصدر الأساسي للمعلومات بشأن ملك الدولة الخاص بصفة عامة، لا تحتوي منظومة المعلومات الخاصة بمديرية أملاك الدولة (AMLACS) على معلومات شاملة وموثوقة بشكل كافٍ ومدققة بشأن تدبير التخصيصات العقارية المستغلة من لدن القطاعات الوزارية. ويتعلق الأمر بشكل أساسي بالمعلومات المتعلقة بالمباني الإدارية المخصصة وغير المستغلة، والأراضي المخصصة العارية، والاستثمارات التي تم تنفيذها على الأراضي المخصصة والمساحات المستغلة وغير المستغلة والمباني المستغلة على سبيل الكراء وكذلك المعلومات المتعلقة بإصلاح وصيانة وحراسة هذه المباني.

← الحرص على التحيين المستمر لقاعدة المعطيات بشأن عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية

من خلال المقارنة بين البيانات المتعلقة بعقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية التي تتضمنها منظومة المعلومات (AMLACS) والبيانات التي صرحت بها الوزارات للمجلس بشأن العقارات التي كانت تستغلها، إلى حدود سنة 2021، تبين أن المعطيات غير متطابقة مما يؤشر على أن اللائحة التفصيلية للعقارات والمباني المخصصة للقطاعات الوزارية المتوفرة لدى مديرية أملاك الدولة والمدلى بها للمجلس ليست شاملة وغير محينة.

ونتيجة لذلك، كشفت هذه المقارنة عن حالات اختلاف كبيرة بين البيانات المستخرجة من منظومة (AMLACS) وتلك الواردة مباشرة من القطاعات الوزارية، سواء من حيث عدد الوحدات العقارية أو المساحة الإجمالية. وفيما يلي بعض الأمثلة بشأن هذه الاختلافات:

- بالنسبة لقطاع التربية الوطنية، تبين من خلال المعطيات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية يبلغ 5.367 وحدة بمساحة قدرها 5.790,9 هكتاراً، في حين أظهرت المعطيات المقدمة من طرف الوزارة أن عدد هذه الوحدات هو 1.018 وحدة فقط وبمساحة لا تتعدى 1.156,69 هكتاراً؛
- بالنسبة لقطاع الصحة، أظهرت المعطيات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية بلغ 1.070 وحدة بمساحة قدرها 897 هكتاراً، في حين تشير البيانات المقدمة من طرف الوزارة أن عدد هذه الوحدات هو 3.382 وحدة بمساحة تصل إلى 1.233,99 هكتاراً؛
- بالنسبة لقطاع الفلاحة، تبين من خلال المعطيات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية هو 705 وحدة بمساحة قدرها 9.631,3 هكتاراً، في حين أظهرت المعطيات المقدمة من طرف الوزارة أن عدد هذه الوحدات لا يتجاوز 326 وحدة والمساحة لا تتعدى 1.043,84 هكتاراً؛

- بالنسبة لقطاع العدل، تشير المعطيات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية هو 514 وحدة بمساحة قدرها 3.983,3 هكتارا، في حين أن البيانات المقدمة من طرف الوزارة تظهر أن عدد هذه الوحدات هو 619 وحدة وبمساحة لا تتجاوز 241,65 هكتارا؛

- بالنسبة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، تبين من خلال المعطيات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية لا يتعدى 15 وحدة بمساحة قدرها 130,6 هكتارا، في حين أظهرت المعطيات المقدمة من طرف الإدارة المعنية أن عدد الوحدات يصل إلى 123 وحدة بمساحة قدرها 3.659,3 هكتارا؛

- بالنسبة لقطاع التعليم العالي، أظهرت البيانات المستخرجة من منظومة (AMLACS) أن عدد وحداتها العقارية هو 68 وحدة بمساحة قدرها 375,6 هكتارا، في حين بينت المعطيات المقدمة من طرف الوزارة أن عدد الوحدات هو 130 وحدة وبمساحة بلغت 693,03 هكتارا.

ويمكن تفسير هذه الاختلافات بعدم تحيين منظومة (AMLACS) وعدم مدها بالمعلومات المتعلقة بالتغييرات الكلية أو الجزئية التي طرأت على مستوى العقارات المخصصة، كالتعديلات في المساحات أو التوسيع أو إعادة التهيئة أو تعليية البنايات أو إنهاء التخصيص أو تسوية التحويلات المؤقتة للتخصيصات.

وفي هذا الصدد، لا تقوم القطاعات الوزارية المعنية بتحيين البيانات المتعلقة بالعقارات المخصصة لها بشكل تلقائي فور حدوث التغييرات المكتملة أو المعدلة لوضعية هذه العقارات، ولا توفي مديرية أملاك الدولة بشكل منتظم بهذه المعلومات من أجل تحديث منظومة المعلومات الخاصة بتدبير الملك الخاص للدولة بشكل عام والتخصيصات بشكل خاص.

جوابا عن هذه الملاحظة، أشارت الوزارة أنه فيما يتعلق بالاختلافات التي أشار إليها التقرير بين البيانات المستخلصة من نظام AMLACS وتلك المقدمة من القطاعات الوزارية إلى أن المعطيات المستخرجة من نظام AMLACS تم الإشارة فيها إلى المراجع العقارية لكل عقار على حدة. وأكدت أن إجراء مقارنة بين المعطيات الصادرة عن مديرية أملاك الدولة وتلك الصادرة عن القطاعات الوزارية المعنية يستدعي ضرورة توفر اللوائح المتوصل بها من طرف المجلس على معلومات عن مراجع العقارات بما فيها أرقام الرسوم العقارية والتصاميم الخرائطية للعقارات المعنية مما يسهل عملية تحديد هذه العقارات على مستوى سجلات المحافظة العقارية وسيتمكن من عرضها في صور الأقمار الصناعية.

ويعد نظام AMLACS حاليًا المصدر الرئيسي للمعلومات المتعلقة بأملاك الدولة، ليس فقط بالنسبة لهذه المديرية ولكن أيضًا لجميع الإدارات العمومية المستفيدة من التخصيص والتي تطلب المعطيات بانتظام من هذه المديرية قصد تحديث قواعد البيانات المتعلقة بها.

فعلى سبيل المثال، لوحظ أن عدد الوحدات العقارية الصادر عن إحدى الوزارات، والذي يبلغ 1.018 وحدة عقارية، أقل بكثير من العدد الذي سبق أن توصلت به مديرية أملاك الدولة من قبل هذه الوزارة خلال سنة 2014 بمناسبة إطلاق ورش إحصاء العقارات المخصصة آنذاك. فقد كان العدد المعلن عنه في البداية 23.620 وحدة قبل أن يتم تخفيضه إلى 6.106 وحدة، بما فيها المدارس ومراكز التكوين والمباني الإدارية، وذلك بعد إزالة المباني التي لا تدرج ضمن أملاك الدولة بتشاور مع مصالح هذه المديرية.

وإذ يأخذ المجلس بعين الاعتبار كون نظام AMLACS يعد حاليًا المصدر الرئيسي المتاح للمعلومات المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة بشكل عام وضمنها العقارات المخصصة للإدارات العمومية، فإنه يسجل أن هذا النظام يعوزه التحيين المستمر مما يحول دون إعطاء صورة صادقة بشأن المباني الإدارية والعقارات المستغلة فعليًا من لدن الإدارات العمومية.

ويؤكد المجلس أن المنهجية التي تم استخدامها لجمع البيانات من الإدارات المعنية هي نفسها التي اعتمدها مديرية أملاك الدولة، سنة 2014، بمناسبة إطلاق ورشها المتعلق بإحصاء العقارات المخصصة للإدارات العمومية المشار إليه في جوابها، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بمراجع

العقارات من أرقام الرسوم العقارية وأرقام محاضر التخصيص وتواريخها ومساحات العقارات الإجمالية وتلك المستغلة وغير المستغلة، إلى غير ذلك.

◀ الحاجة إلى إحصاء المباني الإدارية الشاغرة أو غير المستغلة

لا تحتوي قاعدة بيانات (AMLACS) على معلومات محينة بشأن المباني الإدارية غير المستغلة أو الشاغرة المخصصة للقطاعات الوزارية، مما لا يسمح لمديرية أملاك الدولة بمعرفة المخزون الحقيقي للأصول العقارية المتاحة لإعادة تخصيصها أو إعادة استخدامها، الأمر الذي يشكل عائقاً أمام التدبير الأمثل للممتلكات العقارية للدولة.

وفي هذا الإطار، يسجل المجلس أن الإدارات العمومية المستفيدة من التخصيصات العقارية لا تمد مديرية أملاك الدولة بالمعلومات الكافية بشأن وضعية هذه التخصيصات، ولا سيما المعلومات المتعلقة بالمباني الشاغرة أو المستغلة جزئياً، ولتجاوز هذا النقص على مستوى المعلومات أطلقت المديرية المذكورة، خلال سنة 2014، عملية لتجميع المعطيات حول العقارات المخصصة للإدارات العمومية، من خلال منشور لرئيس الحكومة تحت عدد 2014/01، إلا أن أغلب هذه الإدارات لم تتجاوب مع هذه العملية فيما صرحت أخرى بمعلومات غير كاملة.

في معرض جوابها، أكدت الوزارة ما جاء في ملاحظة المجلس وركزت على أن عدم تعاون الإدارات العمومية في إحصاء العقارات المخصصة لها، كانت أحد الأسباب الرئيسية وراء استصدار منشور رئيس الحكومة رقم 2021/02 بتاريخ 12 فبراير 2021 والذي سيخول لمديرية أملاك الدولة، ليس فقط إحصاء هذه العقارات، وإنما أيضاً إمكانية استعادتها في حال عدم استعمالها.

ولهذه الغاية، أطلقت المديرية المعنية مشروعاً مع مديرياتها الجهوية يهدف إلى تحديد العقارات المخصصة غير المستخدمة (كلياً أو جزئياً) من أجل إبلاغ الإدارات المعنية واستعادة هذه العقارات.

◀ ضرورة تجميع المعلومات عن الوضعية التي توجد عليها المباني الإدارية

تفتقر منظومة (AMLACS) إلى معلومات محينة بشأن الوضعية التي توجد عليها التخصيصات العقارية. كما أن الإدارات العمومية المستفيدة من هذه التخصيصات لا يلزمها محضر التخصيص بضرورة التصريح بحالة المباني الإدارية لدى مديرية أملاك الدولة التي لا تتوصل بالبيانات الكاملة والدقيقة وفي الوقت المناسب حول وضعية المباني الإدارية، ولا سيما البيانات المتعلقة بإصلاحها وبصيانتها وحراستها وديمومتها.

وبشكل غياب المعلومات المتعلقة بالمباني الإدارية للدولة المخصصة للقطاعات الحكومية إكراها يعيق إرساء تخطيط على مستوى برمجة أعمال الصيانة والتمويل المتعلق بها.

في جوابها أكدت الوزارة ما جاء في ملاحظة المجلس مشيرة إلى أنها أطلقت خلال سنة 2014 عملية إحصائية واسعة النطاق بهدف تجميع معطيات شاملة ومحينة بشأن المباني والأراضي المخصصة للإدارات العمومية واستعمالها غير أنه جوبهت بعدم تعاون الإدارات العمومية في عملية جرد الأصول المخصصة لها، حيث أن أغلبها لم يزود هذه المديرية بالمعطيات التي طلبت منها آنذاك حول العقارات المخصصة لها باستثناء ثمان إدارات عمومية.

◀ إحصاء غير شامل للعقارات المكتراة من لدن الإدارات العمومية

لا تتوفر مديريةية أملاك الدولة على معلومات مضبوطة بشأن العقارات التي تستأجرها الدولة لفائدة الإدارات العمومية نظراً لغياب جرد شامل لها. كما أن المعنيين بالأمر لم يسبق أن أخضعوا تدبير هذه العملية لأي مراقبة أو تقييم بهدف تجويده.

ويرجع سبب ذلك إلى كون مهمة تتبع العقارات التي تستغلها القطاعات الوزارية على سبيل الكراء لا تدخل ضمن مهام مديريةية أملاك الدولة التي يقتصر دورها، في هذا المجال، على تحديد سعر الإيجار من خلال عضويتها في لجنة الخبرة العقارية. وبصفة عامة، يبقى هذا التتبع من مسؤولية كل قطاع وزاري (تجديد عقد الكراء، مراجعة أسعار الكراء، تهيئة البنايات المستغلة على سبيل الكراء وصيانتها وإصلاحها وحراستها).

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس وزارة الاقتصاد والمالية بوضع نظام معلومات مندمج ومخصص لتدبير عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية يتيح حصر هذه العقارات وضبط استعمالها وتدبيرها.

في إطار تعقيبه على توصية المجلس، أشارت الوزارة إلى مجهوداتها المتواصلة الرامية إلى تعزيز منظومة الرقابة الداخلية، من خلال إطلاقها لمجموعة من الأوراش ذات الأولوية الكبرى ضمن مخططها الاستراتيجي والتي من أهمها النظام المعلوماتي AMLACS الذي تم اعتماده منذ بداية سنة 2020 كبديل عن النظام السابق SIDOM، ونظام المعلومات الجغرافي لأملاك الدولة SIG، وورش تحسين موثوقية البيانات المدرجة بنظام AMLACS وورش التحفيز العقاري. ومشروع القانون المتعلق بالملك الخاص للدولة.

ثالثاً. تأطير عمليات تخصيص واقتناء وتفويت وكراء العقارات المستغلة من لدن القطاعات الوزارية

تتكون العقارات التي تستغلها وتدبرها القطاعات الوزارية من تخصيصات عقارية واحتلالات. وإلى حدود 31 دجنبر 2020، بلغت التخصيصات ما مجموعه 9.381 وحدة عقارية (75,3%) بمساحة إجمالية قدرها 29.495 هكتارا (32%) في حين تقدر الاحتلالات بما يناهز 3.073 وحدة (24,7%) وبمساحة تقدر ب 60.691 هكتارا (67,3%).

← الحاجة إلى تسوية وضعية الاحتلالات

وفقاً للإجراءات المعمول بها لدى مديرية أملاك الدولة، يتم التمييز بين نوعين من الاحتلال بشأن العقارات التي تستغلها القطاعات الوزارية:

- تخصيصات عقارية (أراضي و/ أو مباني) ولكنها مستغلة من لدن إدارات غير تلك المخصصة لها أو محتلة من لدن الأغيار (احتلالات على المخصصات)؛
- الأراضي و/ أو المباني المستغلة من لدن الإدارات العمومية بدون اللجوء إلى مساطر التخصيص العقاري التي تشرف عليها مديرية أملاك الدولة.

وفي سنة 2020، بلغت المساحات العقارية التي طالتها الاحتلالات بنوعيتها من لدن الإدارات العمومية، ما مجموعه 60.691 هكتارا موزعة على 3.073 وحدة عقارية وهو ما يمثل 67% من إجمالي المساحة المستغلة من لدن الإدارات (90.186 هكتارا).

وتمثل هذه الاحتلالات قسماً كبيراً من المساحة الإجمالية وعدد الوحدات العقارية التي تستغلها الإدارات العمومية الأمر الذي يتطلب مجهوداً من أجل تسويتها.

← تتبع غير كاف للاستغلال الفعلي للتخصيصات

تستخدم العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية بشكل أساسي لتلبية الاحتياجات المتعلقة بتدبير المرافق العامة التي تقدمها الدولة، ولاسيما المباني الإدارية والمؤسسات التعليمية والتجهيزات الصحية والمحاكم والمؤسسات السجنية وغيرها.

غير أن تحليل قاعدة البيانات المتعلقة بمديرية أملاك الدولة (AMLACS) أظهر أنها تتضمن فقط معلومات بشأن الاستغلال في حدود 38% فقط من المساحة الإجمالية للتخصيصات، ولا تتوفر على بيانات الاستخدام المتعلقة بمساحة مخصصة تصل إلى 55.786,41 هكتارا، وهو ما يعادل 62% من المساحة الإجمالية التابعة للقطاعات الوزارية.

ولا تسمح المساطر المعمول بها حالياً لأجل مراقبة وتتبع الاستخدام الفعلي للمباني الإدارية المخصصة للإدارات العمومية (وضع قوائم لجرد التخصيصات العقارية ونسبة استغلالها وطبيعة النشاط...) بتوفير معلومات موثوقة ومحينة بشأن الاستخدام الفعلي للتخصيصات.

في معرض جوابها، أكدت الوزارة أنه في إطار تتبع العقارات المخصصة، بادرت إلى إنهاء وإعادة التخصيص في العديد من الحالات التي كانت تستوجب موافقة الإدارات المعنية. وقد أصبح بإمكانها استعادة العقارات المخصصة غير المستعملة وفق الشروط والشكليات التي حددها منشور رئيس الحكومة رقم 2021/02 الصادر بتاريخ 12 فبراير 2021.

◀ الحاجة إلى التأطير في مجال تحديد الاحتياجات العقارية

باستثناء شرط توفر الاعتمادات في الميزانية، فالقطاعات الوزارية غير ملزمة بأن تحدد في طلباتها المتعلقة بالاقتناء أو التخصيص احتياجاتها العقارية بشكل موثق من حيث الكم والكيف كالمساحة ونوع النشاط والفئة المستهدفة.

كما تلجأ القطاعات الوزارية إلى عملية كراء العقارات لاستخدامها كميان إدارية أو مرافق عمومية دون أن تكون ملزمة بتحديد احتياجاتها العقارية. وتعتمد أغلب الوزارات إلى تنفيذ الاعتمادات المدرجة في ميزانياتها القطاعية المخصصة لهذا النوع من النفقات العقارية دون إلزامها، مسطريا، بتقديم جرد احتياجات المصالح الإدارية التي سيتم إيواؤها في المباني المستأجرة وطبيعة النشاط وعدد الموظفين. بالإضافة إلى ذلك، تتحمل بعض القطاعات الوزارية نفقات مهمة من حيث التجهيز والإصلاح والتجديد لجعل هذه المباني المكثرة صالحة للاستعمال كميان إدارية.

وغالبًا ما يتم تحديد الاحتياجات العقارية للقطاعات الوزارية (اقتناء أو كراء) بمنأى عن أي تنسيق أو تشاور مع مديرية أملاك الدولة، التي ينبغي أن تضطلع بمهمة البت في الطريقة المناسبة لتلبية الاحتياجات العقارية للإدارات العمومية اعتبارًا للدور المنوط بها كممثل للدولة المالكة.

◀ الحاجة إلى القيام بدراسة الخيارات المتاحة لتلبية الاحتياجات العقارية للإدارات العمومية

لوحظ أن القطاعات الوزارية في مسار بحثها عن مباني إدارية لا تلجأ إلى دراسة الاختيارات العقارية الملائمة على مستوى الكلفة والأداء لتبرير الاختيار بين الكراء أو الاقتناء أو البناء. كما أن اللجوء إلى الكراء يتم، أحياناً، في حالات الاستعجال لتلبية احتياجات طارئة ناشئة بعد إحداث بنيات إدارية جديدة أو بسبب إكراهات مرتبطة بالميزانية.

كذلك، فإن القرارات التي تتخذها القطاعات الوزارية بشأن اللجوء إلى خيار كراء مقراتها الإدارية لا تكون مدعومة بمبررات الاختيار وكذا عملية تحكيم موثقة بين تكلفة العملية وعائداتها بناء على دراسات ملائمة.

◀ ضرورة تأطير عمليات تفويت المباني الإدارية للدولة

قد تلجأ الدولة في إطار تدبيرها النشط لممتلكاتها العقارية إلى تفويت العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية من أراضي أو مبان إدارية أو مساكن وظيفية.

في هذا الإطار، أطلقت مديرية أملاك الدولة عملية لتفويت مساكن الدولة رغبة منها في عقلنة نفقات التسيير وتكاليف الصيانة ذات الصلة. وهكذا فوتت الدولة بين سنتي 2015 و2020، ما يناهز 448 وحدة سكنية بقيمة إجمالية بلغت 164,8 مليون درهم. غير أن تنفيذ هذه العملية واجه عدة صعوبات بسبب غياب جرد شامل للمساكن الوظيفية الضرورية للسير العادي لعمل الإدارة وعدم التوفر على إحصاء للمساكن التي يشغلها متقاعدون أو الذين غادروا وظائفهم لأسباب أخرى، أو المستغلة من طرف أسرهم بعد وفاتهم.

في تعقيبها ذكرت الوزارة بالتدابير التي تم القيام بها فيما يتعلق بتفويت المساكن الإدارية، من خلال التذكير بالمنشور رقم 2020/11 الصادر عن رئيس الحكومة بتاريخ 24 يوليو 2020 بشأن تنزيل المقترضات المتعلقة ببيع المساكن الإدارية وذلك من خلال دعوة القطاعات الوزارية التي لم تقم بعد بحصر لائحة المساكن الوظيفية غير القابلة للتفويت إلى موافاة مديرية أملاك الدولة بقائمة هذه المساكن مع الإشارة إلى إمكانية تحيين هذه اللوائح.

وأشارت إلى أنه تم تعميم رسالة دورية إلى كافة مندوبيات أملاك الدولة بتاريخ 13 يوليو 2020 لحثها على معالجة هذا الملف بالتنسيق مع المصالح الجهوية التابعة لمختلف القطاعات الوزارية، إلا أن تفاعل هذه الأخيرة ظل محدوداً إلى يومه.

◀ الحاجة إلى ترشيد النفقات العقارية للدولة

خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2020، بلغت النفقات العقارية المدرجة في الميزانية العامة للدولة (نفقات الاستثمار ونفقات التسيير ونفقات الكراء) أكثر من 38 مليار درهم، أي بمتوسط سنوي قدره 7,5 مليار درهم.

وتشكل نفقات الاستثمار العقارية ما يقرب من 90% من إجمالي النفقات العقارية المدرجة في الميزانية العامة للدولة، إذ بلغت ما قدره 34,5 مليار درهم بمتوسط سنوي يقارب 6,9 مليار درهم، خلال نفس الفترة.

كما لوحظ أن النفقات العقارية للدولة تظل موزعة بين الميزانيات القطاعية التابعة للميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة وميزانيات مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة، مما لا يتيح تقديم بيانات شاملة ووجيهة بشأن هذه النفقات.

وبالتالي فإن التشتت الحاصل في تدبير الميزانية العقارية للدولة يحول دون بلورة رؤية شمولية بشأن النفقات المتعلقة بها في أفق اعتماد برنامج موحد متعدد السنوات للاستثمارات العقارية (لا سيما عمليات الاقتناء والبناء)، وتحقيق اقتصاد مندمج على مستوى عمليات البناء عن طريق تشييد مجمعات إدارية مندمجة والقيام بعمليات اقتناء مجمعة للخدمات التي تهدف إلى الحفاظ على المباني الإدارية للدولة في حالة جيدة من خلال صيانتها ونظافتها وتأمين الحراسة اللازمة لها.

على ضوء ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- تحديد الاحتياجات العقارية للإدارات العمومية في مجال المباني الإدارية من خلال وضع آليات تروم ترشيد الاختيارات المتاحة من تخصيص، أو اقتناء أو بناء أو كراء، الخ؛
- تأطير أفضل لعمليات تفويت عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية، ولاسيما المباني الإدارية والمساكن الوظيفية بالسهر على تحقيق الاقتصاد والنجاعة والفعالية؛
- وضع رؤية شمولية للنفقات العقارية في أفق وضع برمجة مندمجة ومتعددة السنوات للاستثمارات العقارية ونفقات التسيير المتعلقة بها.

أنظمة مراقبة الولوج في الإدارات العمومية: الحاجة إلى استكمال الإطار القانوني والاستراتيجي من أجل استغلال أمثل

يُمكن نظام مراقبة الولوج من تنظيم حركة الأشخاص داخل المباني والمرافق. وتُتيح هذه الآلية ضبط عمليتي الدخول إلى مكان العمل والخروج منه واحتساب مدة العمل وضمان حماية الأشخاص والممتلكات.

وقد تم اعتماد هذا النظام في الإدارات العمومية إثر صدور منشور رئيس الحكومة رقم 2012/26 بتاريخ 15 نونبر 2012 بشأن التغيب غير المشروع عن العمل. ونظرا لعدم تحقيق كل النتائج المرجوة من التدابير المتعلقة بالتصدي للتغيب غير المشروع الواردة في منشور سابق (رقم 2005/8 بتاريخ 11 مايو 2005)، فقد أقر منشور سنة 2012 إجراءات جديدة من بينها تزويد الإدارات بالوسائل التكنولوجية الحديثة لضبط الحضور، وذلك لما تُوفره هذه الوسائل من ميزات تتمثل أساسا في نجاعتها في التصدي لظاهرة التغيب غير المشروع من خلال توفير بيانات حديثة وإعداد تقارير حول التغيب في حينه واتباع المساطر الإدارية عند الاقتضاء.

وفي هذا الإطار، يعتبر تدبير الموارد البشرية واحترام مواقيت العمل من العناصر الأساسية لتحسين كفاءة الإدارة وتجويد تدبير النفقات العمومية، خاصة وأن أجور موظفي الدولة تُشكل أهم نفقة في الميزانية العامة حيث بلغت ما يناهز 140,46 مليار درهم سنة 2021، وأن عدد الموظفين وصل إلى ما مجموعه 570.769 موظفا مدنيا خلال نفس السنة.

وقد شملت مهمة المراقبة 21 قطاعا وزاريا يتوفر على أنظمة مراقبة الولوج قدرت كلفة إنجازها بأكثر من 45 مليون درهم²³، وانصبت أساسا حول تقييم الجوانب المتعلقة بتثبيت واستخدام هذه الأنظمة ودورها في تحسين تدبير الموارد البشرية في سياق يتميز بتغيرات عميقة لمفهوم أوقات العمل والحضور، لا سيما مع بروز آليات جديدة للعمل عن بعد.

أولا. فيما يخص الحكامة والإطار القانوني

يعتمد نجاح وفعالية أنظمة مراقبة الولوج، خاصة في شقها المرتبط بضبط الحضور، على إرساء إطار قانوني واستراتيجي وحكامة فعالة.

◀ إدراج تدبير الزمن الإداري في الخطط الاستراتيجية للإصلاح الإداري

لم يحظ تدبير الزمن الإداري بالأهمية المطلوبة في الخطط الاستراتيجية المتعلقة بالإصلاح الإداري قبل 2018. فقد باشرت السلطات الحكومية المعنية، منذ تسعينيات القرن الماضي، مجموعة من التدابير الرامية إلى إصلاح الإدارة، وذلك من خلال خطط استراتيجية كبرى تجسدت، على الخصوص، في ميثاق الإدارة الجيدة سنة 1998، وبرنامج دعم إصلاح الإدارة العمومية لسنة 2003. وعلى الرغم من أن الخطط المذكورة تناولت الجانب المتعلق بتدبير الموارد البشرية في الإدارة العمومية، فإنها لم تدمج تدبير الزمن الإداري وأنظمة مراقبة الولوج كآليات لضبط مدة عمل الموظفين²⁴.

ورغم الإجراءات النوعية التي أتى بها منشور رئيس الحكومة المذكور أعلاه، والذي أكد على تثبيت أنظمة مراقبة الولوج وعلى ضرورة تدبير الحضور، فلم يتم تضمين اعتماد هذه الأنظمة في إطار استراتيجي إلا بعد مرور خمس سنوات من خلال الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة (2018-2021). ولم يسمح هذا التأخير للإدارات العمومية بتبني رؤية استراتيجية مشتركة ومتكاملة، قادرة على توحيد المقاربة فيما يخص أنظمة مراقبة الولوج واعتمادها في إطار تدبير متكامل للموارد البشرية.

²³ اعتمدت بعض الإدارات هذا النظام قبل صدور منشور رئيس الحكومة لأسباب تتعلق بشكل أساسي بضمان الأمن والسلامة.
²⁴ تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بتقييم نظام الإدارة العمومية - دجنبر 2017.

← تأخر ملحوظ في تنفيذ مشروع إنشاء نظام آلي مشترك لتدبير الموارد البشرية وتدبير الزمن الإداري

حددت الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة (2018-2021) ثلاثة أهداف رئيسية، تتمثل في توفير وتوسيع وتنويع عرض الخدمات العمومية وإعادة هيكلة بنيات الإدارات العمومية وتمكين الإدارة من الآليات والوسائل التشريعية والتنظيمية والتدبيرية الضرورية للنهوض بالمرفق العام والخدمات العمومية. وتضم هذه الخطة 24 مشروعاً، من بينها المشروع المتعلق بإنشاء نظام معلوماتي مشترك لتدبير الموارد البشرية في الإدارات العمومية والمشروع المتعلق بتدبير الزمن الإداري بالإدارة العمومية.

ويتعلق المشروع الأول بإنشاء نظام آلي مشترك لتدبير الموارد البشرية في إطار توحيد الوسائل. وقد تمت برمجة هذا المشروع على أساس الانتهاء من تنفيذه منتم سنة 2021، غير أن عملية إنجازها عرفت تأخراً ملحوظاً، حيث لم يشرع في تنفيذه إلا بتاريخ 28 فبراير 2021. وقد كان هذا المشروع موضوع اتفاقية بتاريخ 16 أكتوبر 2017 تمت مراجعتها بتاريخ 21 فبراير 2021 لدمج قطاعات أخرى. وتبعاً لذلك، تم تمديد أجل تنفيذ المشروع حتى نهاية سنة 2023، أي بإضافة سنتين عن التاريخ المتوقع.

وفضلاً عن التأخر الملحوظ في تنفيذ هذا المشروع، فقد تم إطلاقه دون دراسة جدوى تقنية مسبقة لربط النظام المستقبلي بمختلف التطبيقات المرتبطة بنظام مراقبة الولوج المثبتة داخل القطاعات الحكومية، مع تسجيل عدم انخراط مجموعة من القطاعات في المشروع، حيث حظي بالتزام 17 قطاعاً فقط من أصل 35 قطاعاً. ولئن كانت وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة أوضحت أن ربط النظام المعلوماتي المشترك لتدبير الموارد البشرية (SIRH) بأنظمة مراقبة الولوج الموجودة بمختلف الإدارات العمومية أمر ممكن، حسب مكتب الدراسات المكلف، وأن خاصية الربط مدرجة في دفتر المواصفات التقنية المتعلقة بالصفحة رقم 07/2019/MRAFP ذات الصلة، فإن عملية الربط قد تعترضها صعوبات تقنية خاصة في ظل تباين أنظمة مراقبة الولوج المعتمدة من طرف مختلف القطاعات الوزارية.

أما على مستوى المشروع الثاني المتعلق بتدبير الزمن الإداري والذي وضع رؤية عامة تروم تطوير حلول قانونية وإدارية ورقمية وأخلاقية بهدف تحسين تدبير وإدارة الزمن الإداري، فقد تبين تأخر ملحوظ في تنفيذ مختلف إجراءاته الستة (06). ذلك أنه، ومع نهاية مدة التنفيذ المحددة في متم سنة 2021، بلغ إنجاز إجراءات اثنين نسبة 100%، ويتعلق الأمر بإنجاز تقارير سنوية تقييمية لعمليات مواجهة التغيب غير المشروع عن العمل وإنجاز مراجع الدراسة المتعلقة بتدبير الزمن في الإدارة العمومية. فيما بلغ إنجاز إجراء واحد نسبة 50% والذي يهم إطلاق طلب العروض المتعلقة بتدبير الزمن في الإدارة العمومية. بينما لم تتم مباشرة إنجاز الإجراءات الثلاثة الأخرى والمتعلقة بمتابعة تنفيذ الدراسة وإعداد تصور حول الحلول الملائمة لمواجهة التغيب عن العمل، وإعداد مشروع قانون يتعلق بالتوقف غير المشروع عن العمل داخل الإدارة العمومية والجماعات الترابية.

ومن بين الإجراءات المنجزة كلياً في هذا الإطار، إعداد التقرير التركيبي 2012-2017 من طرف الوزارة سنة 2019، والذي تضمن تقييماً شاملاً لمنظومة محاربة التغيب عن العمل بشقيه المشروع وغير المشروع، بما في ذلك حصيلة تطبيق منشور رئيس الحكومة رقم 2012/26 بتاريخ 15 نونبر 2012 حول التغيب غير المشروع عن العمل خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2012 و2017، علماً أن هذا التقرير، الذي تم توجيهه إلى السيد رئيس الحكومة بموجب الرسالة رقم 800 بتاريخ 02 أبريل 2020، اقترح حلولاً قانونية وتدابيرية ورقمية وتخليقية في مواجهة ظاهرة التغيب بالوظيفة العمومية.

← ضرورة تعزيز اختصاصات اللجنة ما بين الوزارية وخلايا تتبع وتقييم التدابير المنصوص عليها في منشور 2012

نصَّ المنشور الصادر عن رئيس الحكومة سنة 2012 على إنشاء لجنة ما بين وزارية لدى الوزارة المكلفة بإصلاح الإدارة، تتألف من ممثلين عن وزارة الاقتصاد والمالية (الخزينة العامة ومديرية الميزانية) وممثلين عن القطاعات الوزارية. وفي هذا الإطار، فقد تبين أن هذه الأخيرة لا تتوفر على السلطة الكافية التي تُمكنها من الحصول على المعلومات المتعلقة بالتغيب غير المشروع عن العمل من القطاعات الوزارية المعنية بطريقة منتظمة ومضبوطة وعلى المعطيات المتعلقة بتنفيذ إجراءات المنشور السالف ذكره بما فيها اللجوء لأنظمة مراقبة الولوج.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أوكل منشور رئيس الحكومة للجنة مهام تتبع وتقييم تفعيل الإجراءات والتدابير موضوع المنشور ورصد العوائق والإشكالات المطروحة واقتراح الحلول الناجعة لها. وكلفها بالدعوة، عند الاقتضاء، إلى القيام بعمليات تدقيق بواسطة المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية، كما مكنها من اللجوء إلى مكاتب التدقيق الخارجية إن اقتضى الأمر ذلك. وقد لوحظ أن اللجنة لم تتمكن من القيام بهذه الأدوار.

وتعزي الوزارة هذه الوضعية إلى كون دور اللجنة دورا استشاريا بالأساس، حيث لم تخولها المقدرات الجارية بها العمل أية صلاحيات تتعلق بالرقابة والتدقيق أو الاستعانة مباشرة بهيئات مختصة للقيام بهذا الدور، حتى في حالة وقوفها على نقائص تدبيرية أو حالات عدم تطبيق القانون في مواجهة التغيب غير المشروع عن العمل من طرف الرؤساء التسلسليين ومن طرف مصالح تدبير الموارد البشرية. إضافة إلى ذلك، وحسب الوزارة المعنية، فإن طلبات اللجنة الموجهة إلى بعض المفتشيات العامة من أجل التدقيق في حالات معينة للتغيب عن العمل لم تسفر عن نتائج ملموسة.

وفي نفس الإطار، فإن الخلية المحدثة على المستوى المركزي للقطاعات الوزارية لتفعيل التدابير والإجراءات الوقائية والتنسيق مع المصالح الحكومية مكنت من تحسين عملية تتبع حالات التغيب غير المشروع عن العمل، خصوصا طويلا الأمد، ومن تحسين مستوى التنسيق مع الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة والخزينة العامة للمملكة. ورغم تسجيل هذه الجوانب الإيجابية فقد رصدت بعض النقائص، إذ تبين أن 43% من القطاعات التي شملتها المهمة الرقابية للمجلس لم تحدث هذه الخلية، حيث تتولى، في الغالب، الوحدة الإدارية المكلفة بتدبير الموارد البشرية تنفيذ المهام المنوطة بها. وعلاوة على ذلك، فقد تم، في بعض الحالات، تحديد أعضاء الخلية دون تكليفها رسميا، كما أن بعض الخلايا لا تقوم بإنجاز محاضر حول اجتماعاتها، وتكتفي، وبشكل عام، بإعداد الشهادات الجماعية والتقارير السنوية الموجهة للخزينة العامة للمملكة ولوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، في حين لا تقوم بتفعيل وتتبع الإجراءات الوقائية المنصوص عليها في المنشور الصادر سنة 2012، بما في ذلك تلك المتعلقة بتدبير أنظمة مراقبة الولوج.

← ضرورة إحداث وحدة للقيادة وتحديد المسؤوليات المرتبطة بعمل أنظمة مراقبة الولوج

لا تتوفر القطاعات الوزارية، باستثناء قطاع واحد، على لجنة للقيادة مكلفة بإدارة نظام مراقبة الولوج تضم جميع المديرين المركزيين وتُعنى بتحديد وتوحيد أساليب تدبير نظام مراقبة الولوج وضمان برمجته وتتبعه.

كما تبين، على مستوى التدبير اليومي، أن هذه العملية تُسند إلى المصالح المكلفة بالموارد البشرية، أو وحدة مسؤولة عن نظم المعلومات داخل هذه المصالح، أو الوحدة المكلفة بنظم المعلومات أو تلك المكلفة بالأمن والاستقبال. وبصرف النظر عن الوحدة التي تُشرف على هذه العملية، فقد تبين وجود صعوبات تهم التنسيق بين المتدخلين فيما يتعلق بتوزيع المهام وتحديث البيانات وبرمجة الأنظمة، وهو ما يؤدي إلى نواقص في عملية تتبع مراقبة الولوج وعدم كفاية استغلال البيانات المستخرجة.

أما على مستوى توفير الموارد البشرية، فقد سجّل تكليف موظف واحد في الغالب بمهمة تدبير النظام، حيث لوحظ أن مختلف القطاعات الوزارية تعاني من نقص في الموارد البشرية القادرة على القيام

بهذه العملية سواء بسبب افتقارها للمهارات التقنية التي تُمكنها من ذلك أو لصعوبة الاحتفاظ بالموظفين المؤهلين.

وعلى مستوى تحديد المسؤولية المرتبطة بتدبير التغيب غير المشروع عن العمل، فبالرغم من تأكيد منشور رئيس الحكومة على الدور المحوري للرئيس المباشر في هذا الجانب، فإن تدبير الموارد البشرية عموماً، بما فيها حالات التغيب والإجراءات ذات الصلة، يتميز بوجود تمركز كبير في معظم القطاعات، باستثناء ستة منها قامت بتفويض بعض القرارات إلى مصالحها اللامركزية خصوصاً فيما يتعلق بتوجيه الإنذارات علماً أن باقي الإجراءات تتم على المستوى المركزي.

← ضرورة وضع إطار قانوني متعلق بأنظمة مراقبة الولوج

لم يتم وضع إطار قانوني خاص لمُصاحب لاعتماد أنظمة مراقبة الولوج واستخدامها على مستوى الإدارة، حيث إن النصوص القانونية الحالية المتعلقة بالتغيب غير المشروع عن العمل لا تتلاءم مع استخدام هذه الوسائل التكنولوجية لرصد حالات التغيب غير المشروع وشروطه، مما يطرح إشكالية الحجية القانونية للبيانات المستخرجة من الأنظمة المعدة لهذا الغرض، خاصة في حال اتخاذ إجراءات عقابية.

ويظل منشور 2012 بشأن التغيب غير كافٍ لإنجاح استعمال هذا النظام والحد من التغيب غير المشروع، خصوصاً وأن ذلك يستلزم احترام مجموعة من القواعد القانونية التي تهم، أساساً، إلزامية استعمال النظام من طرف الموظف واستعمال المعطيات ذات الطابع الشخصي، وظروف حفظ البيانات بما يضمن عدم تغييرها وضمان حجيتها، واحترام المساطر القانونية والإدارية المتعلقة بإثبات الغياب غير المشروع والقيام باقتطاعات من الأجر أو توجيه عقوبات أخرى.

بناءً على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وبتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية، بما يلي:

- وضع إطار حكامه مناسب يُمكن من التدبير الفعال لأنظمة مراقبة الولوج داخل الإدارة العمومية بما فيها إحداث وحدة للقيادة تضم مختلف المسؤولين على مستوى كل قطاع وزاري يتمثل دورها في الارتقاء بتدبير نظام مراقبة الولوج إلى المستوى الاستراتيجي وتوحيد الرؤى وتحديد الأهداف وتتبع إنجازها.
- وضع إطار قانوني يحدد أهداف وشروط وإجراءات استخدام أنظمة مراقبة الولوج، لا سيما فيما يتعلق بتدبير الموارد البشرية والولوج وحماية الممتلكات العامة.

ثانياً. فيما يخص تجهيز الإدارات العمومية بأنظمة مراقبة الولوج وتدبيرها

1. تجهيز الإدارات العمومية بأنظمة مراقبة الولوج

← ضرورة تسريع تعميم أنظمة مراقبة الولوج على مختلف الإدارات العمومية

قامت 10 قطاعات وزارية من أصل 21 باقتناء نظام مراقبة الولوج قبل إصدار منشور سنة 2012 المذكور أعلاه وقامت بتجديده لتلبية متطلباتها؛ فيما سجلت أربع قطاعات وزارية أخرى تأخرًا في ذلك، تراوح ما بين سنتين وخمس سنوات عن إصدار منشور رئيس الحكومة. وفي المقابل، فإن ثلاثة قطاعات وزارية غير مجهزة بأنظمة مراقبة الولوج.

وفما يتعلق بالتجهيزات والحلول المعلوماتية المعتمدة، فهي تتسم بتنوع كبير بين القطاعات الوزارية من حيث النوع والبرمجة والسعة وإمكانيات التطوير المستقبلي للخصائص المتاحة. ويعكس هذا التنوع غياب رؤية موحدة بين مختلف القطاعات الوزارية فيما يتعلق بتدبير الحضور ووقت العمل، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى بروز صعوبات عند ربط أنظمة مراقبة الولوج بنظام المعلومات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية الذي يوجد قيد الإنجاز بالنظر لغياب دراسة الجدوى.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أنظمة مراقبة الولوج غالباً ما تعتمد على المستوى المركزي للوزارات دون تعميمها على المصالح اللامركزية، حيث يبقى توزيع أنظمة مراقبة الولوج على هذا المستوى محدوداً للغاية. ذلك أن هذه الأنظمة تشمل 92% من الموظفين على المستوى المركزي مقابل 3% فقط على المستوى اللامركز، حيث تستخدم وسائل أخرى كأوراق مراقبة الحضور والمراقبة التسلسلية. ومن بين العوامل التي يمكن أن تفسر هذه التفاوتات، عدم تخصيص الموارد المالية الكافية على الرغم من أن منشور رئيس الحكومة لسنة 2012 نصّ على ضرورة توفيرها، والتوزيع الترابي للإدارات اللامركزية وتعددتها وقلة عدد الموظفين بها، وطبيعة التوقيت الإداري لبعض الوظائف، والتصاميم المعمارية للمنشآت التي تُعيق أحياناً تجهيز المباني بأنظمة مراقبة الولوج.

وتعتبر وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة أن التأخر الملحوظ في تعميم أنظمة المراقبة الإلكترونية لمراقبة الولوج في الإدارات العمومية وخضوع نسبة جد محدودة من الموظفين لمراقبتها، ولاسيما على مستوى المصالح الخارجية، يشكل إحدى أهم الإكراهات التي تواجه تنفيذ مشروع الدراسة الميدانية المتعلقة بتدبير الزمن الإداري، فضلاً عن صعوبات استغلال مخرجات هذه الأنظمة وربطها بالنظام المعلوماتي لتدبير الموارد البشرية بالإدارات العمومية.

← ضرورة القيام بدراسة قبلية لاعتماد أنظمة مراقبة الولوج والحرص على صيانتها

لم يخضع تجهيز الإدارات بأنظمة مراقبة الولوج لدراسة جدوى قبلية من قبل القطاعات الوزارية المعنية، باستثناء 3 من أصل 21 قطاعاً. وتهدف هذه الدراسة إلى توفير المعطيات المتعلقة بالحضور ونوع التقنية الملائمة وأمن المباني الإدارية وتحديد الحاجيات والمتطلبات الأساسية اللازمة لتنفيذ المشروع.

وكان لغياب هذه الدراسات انعكاسات سلبية من حيث استخدام واستغلال أنظمة مراقبة الولوج ومدى تلبيتها لحاجيات الإدارة. وقد تبين وجود أنظمة مراقبة وولوج غير مشغلة أو معطلة على مستوى خمسة قطاعات حكومية. وترجع أسباب عدم استغلالها إلى عدم ملائمتها أو وجود أعطاب تقنية أو نقص في الموارد البشرية أو عدم انخراط الموظفين في استعمال نظام مراقبة الولوج في بعض الأحيان.

من جهة أخرى، فإن 13 قطاعاً وزارياً، من بين 21، لم تبرم عقوداً تتعلق بخدمات الصيانة بعد انتهاء فترة الضمان (أكثر من 60% من القطاعات). ونتيجة لذلك، فقد لوحظ أن بعض الأنظمة معطلة بسبب عدم صيانتها. ويعزى غياب عقود الصيانة إلى عدم كفاية اعتمادات الميزانية المخصصة لذلك، لكون تكاليف هذه العمليات تكون أحياناً مرتفعة ولأن تحديث الحلول المعلوماتية وتطويرها يتطلب استثمارات إضافية لا تتمكن القطاعات الوزارية من توفيرها دائماً.

← ضرورة إشراك الموظفين في المشاريع المتعلقة باعتماد أنظمة الولوج

قامت القطاعات الوزارية بإصدار مذكرات داخلية تُذكر بمقتضيات منشور رئيس الحكومة بالتزامن مع تجهيز مقرات العمل بأنظمة مراقبة الولوج وبداية استغلالها، إلا أن ذلك لم تُواكبه، بالقدر الكافي، حملات تواصلية وتوعوية تهدف لإشراك الموظفين في هذا المشروع وشرح أهمية اعتماد هذا النظام.

ذلك أن وضع أنظمة لمراقبة الولوج للإدارات العمومية لا يُمكن أن يحقق أهدافه المرجوة دون إشراك فعلي للموظفين، باعتبارهم المعنيين الرئيسيين بذلك، في الإجراءات المتخذة في هذا الإطار وتحسيسهم بأهداف ومزايا هذه الأنظمة، والتي لا تتمثل فقط في تدبير عمليات الحضور بل تتجاوزها إلى جوانب أخرى ذات أهمية بالغة تشمل، على الخصوص، الرفع من أداء الإدارة وتخليق المرفق العمومي وتدبيراً أمثل للموارد البشرية والحفاظ على الأمن وحماية الأشخاص والممتلكات.

وفي هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وبتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية، بما يلي:

- إجراء تقييم للتجارب المختلفة التي اعتمدت أنظمة مراقبة الولوج بهدف تشخيص وضعيتها الحالية واقتراح التغييرات التي يجب مباشرتها، مع ضرورة تعميم استعمال هذه الأنظمة وضمان صيانتها؛
- العمل على إشراك وتوعية جميع الأطراف المعنية بأنظمة مراقبة الولوج وضمان التواصل الدائم معها فيما يتعلق بفائدة هذه الآلية في تحسين تدبير الموارد البشرية.

2. استغلال وفعالية أنظمة مراقبة الولوج

← ضرورة تحيين البيانات والوضعية الإدارية للموظفين

لا تقوم غالبية القطاعات بعمليات دورية ومنتظمة لمراجعة البيانات ولإعادة البرمجة للتأكد من أن عملها يتم وفق الشروط المحددة مسبقاً. حيث إن 85% من القطاعات لم تقم بتحديث البيانات المتعلقة بالموظفين حتى يتسنى أخذ التغييرات التي تطرأ على وضعيتهم الإدارية بعين الاعتبار وإدراج حالات الغياب المرخصة وغير المرخصة. ويعكس هذا الوضع صعوبات في التنسيق بين المصالح المكلفة بتدبير نظام مراقبة الولوج، وعدم اتخاذ كافة التدابير اللازمة من أجل استفادة مثلى من كافة المزايا التي يوفرها. وتجدر الإشارة إلى أن تحديث البيانات يُحسِّن فعالية النظام ويضمن الاستخدام الأفضل للمخرجات والتفاعل المرن مع نظام معلومات الموارد البشرية.

وتتيح 50% من أنظمة مراقبة الولوج فقط إمكانية القيام بمختلف الإجراءات المتعلقة بالتغيب بالنسبة للموظفين بطريقة إلكترونية. وتسري الملاحظة ذاتها على ميزة الاطلاع عن بعد على البيانات المتعلقة بالحضور من طرف الموظف، واطلاع الرؤساء التسلسليين على وضعيته واتخاذ إجراءات سريعة إذا تطلب الأمر ذلك.

إن عدم تحديث المعطيات بشكل آلي ودوري يحد من فعالية نظام مراقبة الولوج وصدقية المعطيات التي يوفرها. كما أن غياب تفاعل هذا النظام مع باقي الأنظمة المعلوماتية المعتمدة في الإدارة، وخصوصاً نظام المعلومات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية، لا يُمكن من تبادل البيانات وتحيين تلك المتعلقة بالموظفين وتحسين تدبير الموارد البشرية وتتبع أدائها ومسارها المهنيين.

← الحاجة لاستغلال وضعيات الحضور المستخرجة من الأنظمة

تُتيح أنظمة الولوج إمكانية الحصول على وضعيات الحضور الخاصة بكل موظف أو بنية إدارية والتي يتم استخراجها من قبل المسؤولين عن تدبير نظام الولوج وإرسالها بشكل دوري إلى المسؤولين المباشرين والرؤساء التسلسليين ومسؤولي الموارد البشرية في كل قطاع. وقد تمّ تبني هذه الممارسة من قبل معظم القطاعات الوزارية في بداية استغلال هذه التقنية، إلا أن 17 قطاعاً من أصل 21 تخلّوا عنها تدريجياً. وقد نتج عن ذلك عدم استغلال أو استغلال غير كافٍ للبيانات المستخرجة.

وعلى الرغم من الأهمية القصوى للمعطيات التي توفرها أنظمة مراقبة الولوج في تحسين تدبير الموارد البشرية، لم يتم أي قطاع بإجراء تقييم دوري للبيانات المتوفرة. بالإضافة إلى ذلك، لم تتمكن معظم القطاعات الوزارية (21/18) من توفير بيانات إحصائية مجمعة وموثوقة عن المدة التي قضاها الموظفون بمقرات عملهم، مع الأخذ في الاعتبار التأخير والغياب المبرر وغير المشروع.

ونتيجة لذلك، فإن غياب المعالجة الدورية لبيانات الحضور التي توفرها أنظمة مراقبة الولوج من طرف القطاعات المعنية وبلورتها في إطار بيانات قابلة للاستغلال وتقارير شاملة، يؤدي إلى عدم الاستفادة من مخرجات هذه الأنظمة لتتبع الحضور ومراقبة مدى انتشار ظاهرة التغيب غير المشروع عن العمل على مستوى كل قطاع، وبالتالي على مستوى جميع القطاعات.

◀ الحاجة لتجاوز الصعوبات المتعلقة بإعداد التقارير السنوية والشهادات الجماعية

لا يَحترم إصدار التقارير السنوية حول عمليات تنفيذ التدابير والإجراءات الواردة في منشور رئيس الحكومة لسنة 2012 ونتائجها الأجل المنصوص عليها في هذا المنشور. فعلى سبيل المثال، وفي إطار إعداد التقرير السنوي لسنة 2019 حول حصيلته تنفيذ التدابير والإجراءات المذكورة، لم تتجاوز نسبة القطاعات التي أرسلت تقاريرها 32% من مجموع القطاعات المعنية، من بينها خمس قطاعات فقط قامت بإرسال تقاريرها داخل الأجل المحددة، أي قبل مَتم شهر يونيو من السنة الموالية.

في نفس السياق، يشير التقرير الموجز لسنة 2017 حول التغيب غير المشروع أن 10% من القطاعات المعنية فقط، قد أرسلت الشهادات الجماعية للوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي والإصلاح الإداري في الوقت المحدد.

وبالرغم من الجهود المبذولة من طرف مختلف القطاعات الوزارية، فهي تواجه عدة صعوبات من أجل توفير قوائم الحضور، في ظل غياب نظام ولوج مُوحد ومُعَمَّم.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وبتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية، بما يلي:

- استخدام العمل على استغلال المعطيات التي توفرها أنظمة مراقبة الولوج، مع السهر على تفاعلها مع نظام متكامل لتدبير الموارد البشرية أخذًا بعين الاعتبار الممارسات الفضلى التي اعتمدها بعض الإدارات العمومية في هذا الإطار؛
- تنظيم الإجراءات المرتبطة بتدبير أنظمة الولوج ووقت العمل في الإدارات والتغيب غير المشروع عن العمل مع توضيح الأدوار والمسؤوليات المنوطة بالمسؤولين خاصة الرؤساء المباشرين، فيما يهم تنفيذ هذه الإجراءات.

3. تأمين أنظمة الولوج وحماية المعطيات الشخصية

◀ ضرورة تحسين تدبير الولوج للمباني الإدارية

عززت أنظمة مراقبة الولوج أمن المباني بإتاحتها إمكانية التتبع وتدبير ولوج المرتفقين. إلا أن تدبير هذا الولوج من خلال تطبيقات معلوماتية مخصصة لذلك ليست ممارسة معممة، حيث تم رصدها في ثلاث قطاعات فقط. إضافة لذلك، يتوفر قطاعان فقط على مسطرة مكتوبة تتعلق بتدبير الزيارة وشروط الاستقبال والتنقل داخل المباني الإدارية.

أما بالنسبة لتدبير ولوج الموظفين، فيعتمد الأداء السليم للأنظمة على توفير بطائق ولوج وظيفية واعتماد مساطر مكتوبة حول كيفية تدبيرها وبرمجتها.

◀ ضرورة احترام التوجيهات الوطنية الخاصة بأمن نظم المعلومات في اللجوء لأنظمة الولوج

يجب أن يخضع نظام مراقبة الولوج للتوجيهات الوطنية الخاصة بأمن نظم المعلومات بما يسمح بحمايته والزيادة من فعاليته. حيث تبين عدم دمج نظام مراقبة الولوج في إطار التصميم المديرى لأنظمة المعلومات المعتمد في القطاعات الحكومية بالرغم من كونه نظاما معلوماتيا يقوم بتدبير قاعدة بيانات مهمة قد تشكل مصدر مخاطر.

بالإضافة إلى ذلك، لم يقدم أي قطاع وزاري خريطة المخاطر المرتبطة باستغلال الأنظمة والتي من شأنها أن تمكن من تحديد العيوب ذات الصلة ووضع التدابير الملائمة للتعامل معها. كما تبين أن تدبير الأنظمة المعلوماتية يتم في غياب ميثاق رسمي وموقع من طرف جميع الموظفين حيث قامت ستة قطاعات فقط بذلك. والأمر ذاته بالنسبة لمخطط استمرارية الاستغلال والذي سجل اعتماده على مستوى ثلاثة قطاعات.

◀ الحاجة لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي في إطار تدبير أنظمة مراقبة الولوج

لم تقم القطاعات الحكومية المعنية بتقديم طلب للحصول على التصريح المسبق من اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي المتعلقة باستعمال أنظمة الولوج في معالجة بيانات ذات طابع شخصي. ومن بين الأسباب التي تفسر عدم التقدم بطلب إذن أو تقديم تصريح مسبقين، النقص المسجل في ضبط الجوانب المتعلقة بالإطار القانوني المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، وتطبيقها فيما يتعلق بأنظمة مراقبة الولوج على وجه الخصوص.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وبتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية، بما يلي:

- دمج أنظمة مراقبة الولوج في التصميم المديرى لنظم المعلومات واحترام التوجيهات الوطنية الخاصة بأمن نظم المعلومات فيما يتعلق بأمن أنظمة مراقبة الولوج؛
- التقيد بمتطلبات حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي والقواعد المرتبطة بها، والسهر على تكوين وتدريب الموظفين في هذا المجال وتعيين مسؤولين عن معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات الثابتة: أهمية تحسين الأداء والمردودية

تسبب حوادث السير سنوياً بالمغرب ما يقرب من 3.500 حالة وفاة و12.000 إصابة خطيرة، أي بمعدل عشر حالات وفاة و33 إصابة خطيرة يومياً. وللد من هذه الوضعية، اتخذت عدة إجراءات من بينها اعتماد نظام لمراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، من خلال وضع أجهزة تكنولوجية مخصصة لضبط ومراقبة وإثبات المخالفات، كما تنص على ذلك المادة 197 من مدونة السير على الطرق.

ويتكون الأسطول الوطني للرادارات الثابتة، (إلى غاية شهر مارس 2022)، من 113 رادارا مشغلا و552 رادارا من الجيل الجديد في طور التركيب، تم اقتناؤها خلال سنة 2018، بمبلغ إجمالي قدره 276 مليون درهم، بالإضافة إلى مصاريف صيانتها بمبلغ 11,5 مليون درهم. ويسهر على عمليات رصد ومعالجة المخالفات عدة متدخلين، وهم الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية ووزارة النقل واللوجستيك ووزارة العدل والنيابة العامة والمحاكم الابتدائية والخزينة العامة للمملكة وبريد المغرب. ومن أجل تسهيل عملية تبادل المعلومات، يستغل هؤلاء المتدخلون أنظمة معلوماتية لمعالجة رسائل المخالفات وتبليغها للمعنيين بالأمر، وتحصيل الغرامات التصالحية والجزافية وتدبير الشكايات والإبلاغ عن المخالفين، وعند الاقتضاء إحالة المحاضر على المحاكم المختصة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام الآلي قد مكن من معالجة أكثر من 17,1 مليون رسالة مخالفة نتج عنها 8,5 مليون محضر، خلال الفترة 2015-2021، منها 1,07 مليون رسالة تمت تسويتها في المرحلة الودية (أي بنسبة 12,5% من المحاضر التي تمت معالجتها)، و1,63 مليون مخالفة في طور التحرير، فيما تمت إحالة 5,8 مليون محضر مخالفة على القضاء.

أولاً. الإطار العام لنظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة

أدرج المغرب السلامة الطرقية ضمن أولوياته الوطنية، من خلال تبني استراتيجية وطنية للسلامة الطرقية تروم الحد من المنحى التصاعدي لحوادث السير، بالإضافة لإحداث لجنة مشتركة بين الوزارات ولجنة دائمة ولجان جهوية للسلامة الطرقية، فضلا عن اعتماد القانون رقم 52.05 الخاص بمدونة السير على الطرق، والذي دخل حيز التنفيذ في فاتح أكتوبر 2010. وتعتبر المعاينة والمعالجة الآلية للمخالفات من بين أهم وسائل السلامة الطرقية التي نصت عليها المدونة والاستراتيجية الوطنية. في هذا الإطار، تم تسجيل الملاحظات التالية:

← الحاجة لتحسين الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية وفق أهداف الخطة العالمية للسلامة الطرقية (2021-2030)

اعتمدت الحكومة استراتيجية وطنية للسلامة الطرقية، تغطي الفترة 2017-2026، تهدف إلى تنمية سلوكيات مسؤولة وطرق أكثر أمانا. وقد حددت هذه الاستراتيجية هدفا كميا يتجلى في تقليص عدد القتلى ضحايا حوادث السير إلى 50% في أفق 2026، أي إلى أقل من 1.900 قتيل على الطرق في سنة 2026 مع عدم تجاوز 3.000 قتيل في سنة 2020. ولتنفيذ هذه الاستراتيجية، تم وضع خطط عمل تقوم على خمسة مرتكزات، وهي: تدبير السلامة الطرقية، وطرق أكثر أمانا، ومركبات أكثر أمانا، وسلوك أكثر أمانا من مستعملي الطريق، واستجابة أكثر تفاعلية لما بعد الحادثة. كما تم تحديد مؤشرات بينية، مثل إنشاء الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، واعتماد خطة جهوية للسلامة الطرقية، ومؤشرات متعلقة بالتغييرات في سلوك مستعملي الطريق.

ورغم أن السنة المرجعية لإعداد الاستراتيجية الوطنية هي 2015، لم يتم الشروع في تنفيذها سوى في سنة 2017، وهو ما يعني عدم تزامن تنزيلها مع الأجندة المنصوص عليها في خطتي العمل

العالميتين للسلامة الطرقية، عن العقدين 2011-2020²⁵ ثم 2021-2030²⁶. وتقتضي هذه الوضعية تحيين هذه الاستراتيجية من أجل إدراج الإجراءات المتعلقة بتشجيع النقل متعدد الأنماط والتهيئة العمرانية واللجوء إلى سياسات تفرض تخفيض السرعة، كنقطة انطلاق لاعتماد نهج السلامة الطرقية، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في الخطة الثانية 2021-2030.

وفي نفس السياق، لوحظ غياب عقد - برنامج بين الدولة والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية يحدد التزامات الطرفين والوسائل البشرية والمالية اللازمة لتنفيذ أهداف هذه الاستراتيجية في إطار اختصاصات هذه الأخيرة.

في هذا الإطار، أشارت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية أنها برمجت دراسة تقييمية للمخطط الخماسي الأول (2017-2021)، تستهدف تبيين المكتسبات التي تم تحقيقها خلال المرحلة الأولى وكذلك الوقوف على الإكراهات التي واجهتها من أجل تجاوزها في المرحلة الثانية. كما أضافت الوكالة بأن هذه الدراسة تشكل فرصة لتحيين وملاءمة الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية مع أهداف الخطة العالمية للسلامة الطرقية 2030-2021.

← ضرورة الرفع من أداء اللجن المسؤولة عن السلامة الطرقية

نص المرسوم رقم 2.04.266 الصادر في 25 يوليو 2006 بإحداث اللجنة المشتركة بين الوزارات واللجنة الدائمة واللجن الجهوية للسلامة الطرقية، على مقتضيات التنظيمية والاختصاصات المخولة لهذه اللجن.

وفي هذا الإطار، تم تكليف اللجنة المشتركة، التي يرأسها رئيس الحكومة، بالمصادقة على الاستراتيجية الوطنية المندمجة في مجال السلامة الطرقية التي تقترحها اللجنة الدائمة، تحت رئاسة الوزير المكلف بالنقل، وبتنسيق تطبيق استعمال الوسائل الموضوعة لهذا الغرض رهن إشارة القطاعات الوزارية المعنية. كما عهد للجن الجهوية، التي يرأسها والي الجهة، بإعداد وتنفيذ مخطط جهوي لتطبيق الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية والسهر على تنفيذها، وكذا إعداد تقرير للتقييم كل ثلاثة أشهر يتعلق بعملها وتوجيهه إلى اللجنة الدائمة. غير أن فعالية هاته اللجن تقتضي الانتظام في عقد اجتماعاتها.

في هذا الصدد، لم يتجاوز عدد الاجتماعات التي عقدتها اللجنة المشتركة، خلال الفترة 2015-2021، أربعة اجتماعات، في حين كان عليها عقد أربعة عشر اجتماعاً على الأقل، أي بمعدل اجتماعين في السنة، وفق ما هو منصوص عليه في المادة 5 من المرسوم رقم 2.04.266 سالف الذكر.

كما تميزت كل من اللجنة الدائمة واللجن الجهوية للسلامة الطرقية بقلة نشاطها. وقد انعكست هذه الوضعية على مستوى التنسيق والتشاور بين مختلف المتدخلين في عمليات تركيب وتشغيل الرادارات الثابتة، وتحديد المحاور الطرقية ذات الأولوية واختيار المواقع الملائمة لتركيبها، ووضع خطط جهوية للسلامة الطرقية، وتقديم اقتراحات لتحسين تدبير نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة، وكذا إعداد تقارير تقييم في الموضوع.

وقد أفادت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية في معرض جوابها أنها ستقوم بتقديم مشروع مرسوم تعديلي يأخذ بعين الاعتبار التحولات الهيكلية والمؤسسية ويتجاوز مختلف الإكراهات بما في ذلك تلك المشار إليها في ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات. أما بخصوص التنسيق والتشاور بين المتدخلين في مجال السلامة الطرقية، أضافت الوكالة بأنها قامت بإعداد المخطط الوطني للمراقبة 2022-2024 في إطار مقارنة تشاركية مع مختلف المتدخلين المعنيين، والذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الإداري للوكالة في دورته

²⁵ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في مارس 2010، الخطة العالمية للسلامة الطرقية برسم الفترة 2011-2020. وكان الهدف المنشود من هذه الخطة هو تقليص الوفيات والإصابات الناجمة عن حوادث المرور في جميع أنحاء العالم بحلول 2020، وذلك من أجل إنقاذ خمسة ملايين شخص وتفايدي 50 مليون إصابة خطيرة، واقتصاد 5000 مليار دولار أمريكي.

²⁶ أعلن القرار رقم 74/299 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة "عقد العمل من أجل السلامة على الطرق 2021-2030" بهدف خفض عدد الوفيات والإصابات الناجمة عن حوادث المرور على الأقل ب 50% خلال الفترة المذكورة.

الخامسة. وفي هذا الإطار، وبغية إنجاح تنزيل هذا المخطط، تم إحداث لجنة مركزية ولجان جهوية للتنسيق والتقييم أنشطة المراقبة الطرقية.

من جهتها أشارت وزارة العدل إلى أن الاجتماع الوحيد الذي تتم الدعوة إليه كل سنة، يتم خلاله التطرق بإسهاب لكل ما يتعلق بالسلامة الطرقية بما في ذلك الرادار الثابت. أما بالنسبة للجنة الجهوية للسلامة الطرقية، فلم يتم تفعيلها سوى في شهر يونيو 2022.

◀ الحاجة لدمج الأنظمة المعلوماتية المتعلقة بمعالجة المخالفات الملتقطة

تتم معالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة من خلال أنظمة معلوماتية خاصة بكل متدخل على حدة. في هذا الصدد، تتم، في مرحلة أولى، معالجة رسائل المخالفات الملتقطة على مستوى نظام يديره المركز الوطني لمعالجة المخالفات التابع للوكالة الوطنية للسلامة الطرقية. بعد ذلك، يتم توجيه محاضر المخالفات، التي لم يتم تحصيل الغرامات التصالحية والجزافية المتعلقة بها، إلى وزارة العدل التي تعالجها عبر نظام معلوماتي خاص بها. أما العمليات المتعلقة بالتبليغ والأداء، فتتم معالجتها بشكل منفصل على مستوى أنظمة خاصة ببريد المغرب والخزينة العامة للمملكة وإدارة الجمارك.

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن عدم اندماج هذه الأنظمة المعلوماتية، غالبا ما يؤدي إلى التأخر في معالجة ملفات المخالفات، وكذا رصد اختلافات في البيانات المتعلقة بها، علاوة على عدم قدرتها على معالجة الكم الهائل من المحاضر والغرامات المثارة داخل آجال معقولة.

وقد أفادت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية في جوابها إلى أن توحيد مختلف الأنظمة في نظام موحد يطرح مجموعة من العراقيل خاصة فيما يتعلق بالمسؤولية عن النظام، واختلاف مهمات ووظائف كل جهة، وكذا كون عمليات التسيير تختلف من جهة لأخرى.

كما أشارت وزارة العدل في جوابها بأن نظام المعالجة الإلكترونية لمحاضر المخالفات والجنح المرصودة عبر الرادار الثابت، الخاص بهذه الوزارة والمفعل بجميع المحاكم الابتدائية، يمكن من تدبير التبادل مع الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية بشكل آلي وأني وتلقائي، كما يتم السهر على استمرارية وفعالية هذا التبادل وذلك من خلال برنامج إلكتروني خاص بهذه العملية. علاوة على ذلك، وحتى يتم التأكد من شمولية المعطيات المتبادلة بين مختلف الأنظمة، فإنه ستنتم مقارنة مختلف الحالات المتعلقة بالمعطيات المتبادلة بين جميع المتدخلين بصفة دورية خلال أشغال اللجنة المركزية لتتبع إجراءات المراقبة وتطبيق العقوبات.

◀ ضرورة تحديد حصة الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من مداخيل الغرامات التصالحية والجزافية

تنص المادة 9 من القانون رقم 103.14 المحدث للوكالة الوطنية للسلامة الطرقية على تخصيصها بحصة من مداخيل الغرامات التصالحية والجزافية المتعلقة بمخالفات القانون رقم 52.05 كما تم تغييره وتتميمه المتعلق بمدونة السير على الطرق التي تتم معابنتها بطريقة آلية. إلا أنه لم يتم تحديد النسبة المئوية لحصة الوكالة من هذه الغرامات، مما لا يمكنها من الموارد المالية اللازمة للشروع في وضع خطط عملها لتحقيق أهدافها في مجال السلامة الطرقية.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل إنشاء الوكالة الوطنية، كانت توزع مداخيل غرامات مخالفات قانون السير على الطرق وفقاً لنسب منصوص عليها في المواد 15 و22 و23 من قانون المالية لسنة 2011، كما يلي:

- 50% من عائدات الغرامات التصالحية والجزافية لفائدة مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة "مديرية النقل عبر الطرق والسلامة الطرقية"، والذي تم حذفه بموجب قانون المالية برسم سنة 2020، وذلك على إثر إحداث الوكالة الوطنية سألفة الذكر؛
- 28% من حصيلة الغرامات والإدانات المالية المتعلقة بالمخالفات المرورية الصادرة عن المحاكم، لصالح "الصندوق الخاص لدعم المحاكم"؛
- 12% من حصيلة الغرامات والجزاءات المالية المتعلقة بالمخالفات المرورية الصادرة عن المحاكم، لصالح "الصندوق الخاص لدعم المؤسسات السجنية".

وقد أوضحت الوكالة بشأن هذه النقطة أنها عقدت عدة اجتماعات مع وزارة المالية والأمانة العامة للحكومة لتحديد الحصة الخاصة بالوكالة وضمان تحصيلها. كما تمت مراسلة وزارة الاقتصاد والمالية من أجل إيجاد حل لهذه الوضعية. بالإضافة إلى ذلك، فإن المخطط التشريعي للوكالة الوطنية للسلامة الطرقية نص على تعديل القانون رقم 103.14 لتحديد الحصة المذكورة.

وفي هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

وزارة النقل واللوجستيك

- تحيين الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية، تماشياً مع الخطة العالمية للسلامة الطرقية (2021-2030)، وذلك بإدراج الأهداف المتعلقة بالنقل متعدد الأنماط، وتهينة المجال الترابي، وسياسات خفض السرعة؛
- العمل على إبرام عقد - برنامج بين الدولة والوكالة الوطنية للسلامة يروم تحديد التزامات الطرفين من أجل تنفيذ هذه الاستراتيجية وتوفير الموارد اللازمة لذلك، في إطار الاختصاصات الموكولة لهذه الأخيرة؛
- العمل على تفعيل دور اللجن المسؤولة عن السلامة الطرقية على المستوى الوطني والجهوي، ولاسيما اللجنة المشتركة بين الوزارات واللجنة الدائمة واللجن الجهوية للسلامة الطرقية، والحرص على ضمان انتظام اجتماعاتها وتتبع قراراتها؛

الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية

- تأهيل نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، بالتنسيق مع الشركاء المعنيين، وذلك لضمان اندماج وتكامل مكوناته ونجاعة مخرجاته، سواء في المرحلة الرضائية أو المرحلة القضائية؛

وزارة الاقتصاد والمالية

- السعي لتحديد حصة الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من مداخيل الغرامات التصالحية والجزافية لتمكينها من تنفيذ أهدافها في مجال السلامة الطرقية، وفق ما ينص عليه القانون رقم 103.14 المحدث لها.

ثانياً. اقتناء وتركيب وصيانة الرادارات الثابتة

شرعت الوزارة المكلفة بالنقل واللوجستيك باقتناء وتركيب الرادارات الثابتة سنة 2007، من خلال اقتناء 150 راداراً. غير أن التأخر في دخول قانون مدونة السير على الطرق حيز التنفيذ، إلى غاية سنة 2010، أدى إلى قصور في استغلال هذا العتاد، حيث لم يتم الشروع في استغلال مائة رادار إلا ابتداء من سنة 2014.

وفي سنة 2018، تم الشروع في توسعة حظيرة الرادارات الثابتة، بعد اقتناء 552 راداراً من الجيل الجديد، بمبلغ إجمالي قدره 276 مليون درهم، لتغطية جميع جهات المملكة. وفي هذا الصدد، تمت إثارة عدة ملاحظات، من أبرزها ما يلي.

← ضرورة تسريع عمليات تركيب الرادارات من الجيل الجديد

تمر عملية تركيب الرادارات بعدة مراحل أهمها القيام بأشغال التثبيت والربط بشبكة الكهرباء، وإجراء الاختبارات التقنية لتشغيلها، ثم تسلم المعدات من طرف اللجنة المعنية من طرف الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية. إلا أنه، وبعد انصرام ثلاث سنوات من تاريخ المصادقة على الصفقات المخصصة لاقتناء هذه الرادارات في دجنبر 2018، لم يتجاوز معدل تركيبها 12% من مجموع العتاد (أي 66 راداراً من أصل 552 تم اقتنائها إلى حدود نهاية فبراير 2022)، مقابل 29% من الرادارات في طور التركيب و59% لم يتم تركيبها بعد.

وقد أرجعت الوكالة في معرض جوابها السبب في التأخر المسجل في أشغال تركيب الرادارات أساسا إلى فترة الحجر الصحي التي أدت إلى نقص حاد في وتيرة تثبيت الرادارات، علاوة على التأخير الكبير في الحصول على التراخيص اللازمة لتثبيت الرادارات وربطها بالشبكة الكهربائية بسبب تعدد المتدخلين والإكراهات الإدارية المرتبطة بكل متدخل. كما أفادت بأنه إلى متم شهر يوليوز 2022، تم تشغيل 134 جهازا أي 24%، وتثبيت 136 جهازا أي 25% في انتظار ربط هذه الأجهزة بالكهرباء، والباقي في طور الإنجاز.

◀ الحاجة لإنجاز دراسات تهم سلوك مستعملي الطرق

تقوم الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية والوزارة المكلفة بالنقل بتقييم مخاطر الحوادث المتعلقة بالسرعة بناءً على خلاصات سنوية لحوادث المرور، تلخص المعطيات الخاصة بالحوادث ذات الضرر الجسماني التي سجلتها مصالح المديرية العامة للأمن الوطني والدرك الملكي. إلا أنه، وفي غياب دراسات لسلوك مستعملي الطرق والأسباب والعواقب المترتبة عن تجاوز السرعة القصوى، تبقى هذه الخلاصات غير كافية لتحديد المقاطع الطرقية الأكثر خطورة.

كما أن هذه الخلاصات السنوية تقتصر في غالب الأحيان على المعلومات الواردة في محاضر حوادث المرور ذات الضرر الجسماني، والتي غالبا ما لا تتضمن توصيفا دقيقا للحادثة، خصوصا السرعة ونقطة وقوع الحادثة داخل التجمعات السكنية، عوض الاقتصار على اسم الشارع أو الحي. بالإضافة لذلك، فإن هذه الخلاصات لا تتضمن المعلومات المتعلقة بالحوادث المادية وتلك المرتبطة بالتعب وتأثير الكحول وعدم احترام إجبارية استعمال حزام السلامة (عدد الحوادث ودرجة خطورتها والأضرار المالية الناتجة عنها).

وقد أفادت الوكالة إلى أنها ستعمل على إنجاز الدراسات اللازمة لقياس المؤشرات السلوكية لدى مستعملي الطريق لاسيما تلك المتعلقة بالسرعة، وذلك بشكل دوري ووفق التجارب الرائدة في هذا المجال، مضيئة بأنها واعية بأهمية التوفر على معطيات وبيانات موثوقة لحوادث السير الجسمانية. كما قامت الوكالة في إطار برنامج عملها بإدراج مشروع تطوير وتأهيل نظام تجميع البيانات المتعلقة بحوادث السير الجسمانية وذلك بالتنسيق مع مختلف المتدخلين ولا سيما هيئات المراقبة الطرقية.

في نفس السياق، أشارت وزارة العدل إلى أن التنظيم الهيكلي الجديد للوزارة يتضمن خلق مرصد وطني للإجرام سيكون من بين مهامه دراسة كل السلوكات الإجرامية بما فيها السلوكات الإجرامية على الطرق والتي تشكل مخالفة للقانون، ومن شأن إحداث هذا المرصد أن يمكن من تحديد مسببات هذه السلوكات وسبل الحد منها ومكافحتها.

◀ وجوب تحديد مواقع تركيب الرادارات قبل الإعلان عن طلبات العروض

يقتضي الاستغلال الأمثل لحظيرة الرادارات احترام الخطط التشغيلية ومعايير التركيب وأولويات الاستخدام المحددة في دراسات الجدوى التقنية حسب نوع المعدات، وذلك في أفق تحقيق الأهداف المسطرة في الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية.

غير أن الصفقات المبرمة في سنة 2018، اقتصر على تحديد مواقع التركيب خارج التجمعات السكنية (الرادارات من نوع I-أ، باستثناء الطرق السيارة)، في ما ترك قرار تحديد مواقع تركيب الرادارات داخل المناطق السكنية لمرحلة تنفيذ الصفقة (الرادارات من نوع I-ب). وقد واجه إنجاز هذه الصفقات عدة إكراهات إدارية وتقنية ومالية، تتعلق على وجه الخصوص بصعوبة الحصول على الرخص الإدارية وربط الرادارات بالكهرباء والأنترنيت.

وفي هذا الصدد، قامت مديرية النقل عبر الطرق والسلامة الطرقية، بتاريخ 6 مايو 2019، بمراسلة المديرية الجهوية للوزارة المكلفة بالنقل لاقتراح المواقع المناسبة لتركيب الرادارات على مستوى المقاطع الطرقية الأكثر عرضة للحوادث. كما قامت بمراسلة عمال الأقاليم والعمالات، بتاريخ 7 أبريل 2021، لتعيين مواقع جديدة بعد تعذر تركيبها في المواقع المحددة سابقا. علاوة على ذلك، تم تسجيل توقعات متكررة للأشغال، بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بالزيادة في حجم الأشغال (زيادة أشغال حفر الخنادق وتوريد الأسلاك الكهربائية).

وقد أرجعت الوكالة الأسباب الرئيسية لعدم تحديد أماكن تثبيت الرادارات داخل المجال الحضري في عدم توفر قاعدة بيانات حوادث السير على المعلومات المتعلقة بالمواقع الجغرافية للحوادث في المناطق الحضرية بشكل دقيق. كما أن المعطيات التي ستعتمدها أي دراسة قبلية يمكن أن تتغير بين تاريخ إنجاز الدراسة ومرحلة التنفيذ (كتوسيع الطرق، وتهيئة مرافق جديدة للسلامة الطرقية، وتثبيت أو إزالة إشارات المرور الضوئية، وتهيئة مواقف السيارات، إلخ).

كما أشارت الوكالة إلى أنه قد تم توزيع الرادارات على المدن بحسب نسبة حوادث السير والوفيات المسجلة بها وبعد هذه المرحلة تم تحديد أماكن تثبيت الرادارات بمقاربة تشاركية مع جميع الجهات الفاعلة المعنية، ولا سيما الأمن الوطني والجماعات الترابية والسلطات المحلية والمصالح الخارجية لوزارة التجهيز والنقل.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية بما يلي:

- تحسين مسطرة تحديد الحاجيات والتخطيط لاقتناء الرادارات الثابتة، من خلال إجراء دراسات قبلية تعنى بسلوك مستعملي الطرق وتحديد مواقع تركيب الرادارات قبل الإعلان عن طلبات العروض المتعلقة باقتنائها وتركيبها؛
- تسريع عملية تركيب وتشغيل الرادارات المقتناة، من خلال السعي لتجاوز المعوقات الإدارية والتقنية بالتنسيق مع الأطراف المعنية (خصوصاً الحصول على الرخص الإدارية الضرورية وربط الرادارات بشبكات الكهرباء والإنترنت).

ثالثاً. تحسين نجاعة نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة

تشكل نجاعة وفعالية نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة وسيلة أساسية لتغيير سلوك السائقين. غير أن فعالية هذا النظام تبقى محدودة، بالنظر إلى ارتفاع حجم المخالفات التي يتم إلغاؤها بعد معابنتها، بحيث تم تقدير مبالغ الغرامات المحتملة المقابلة لها بما يزيد على 3.881 مليون درهم، خلال الفترة 2015-2021، أي ما يعادل 554 مليون درهم في السنة. وتعود أسباب هذه الوضعية إلى وجود مشاكل تقنية أو متعلقة بالتبليغ أو بتقادم المخالفات، سواء في مرحلة معالجتها على مستوى الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية أو بعد إحالتها على المحاكم المختصة.

1. معالجة المخالفات على مستوى الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية

في حالة تجاوز السائق السرعة المسموح بها، يلتقط رادار المراقبة صورة رقمية للوحة تسجيل المركبة والسرعة التي كانت تسير بها وتاريخ ومكان المخالفة، ليقوم في مرحلة بعدية بإرسالها إلى المركز الوطني للمعالجة التابع للوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، التي تقوم بمعالجة المعطيات المرتبطة بالمخالفة وإشعار المخالف بها قصد تحصيل الغرامات المخصصة لها.

← ضرورة العمل على تقليص نسبة إلغاء المخالفات

خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2021، بلغ عدد المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، أزيد من 17 مليون مخالفة. وقد أدت معالجة هذه المخالفات إلى قبول 8,52 مليون مخالفة وإلغاء 6,69 مليون منها، وهو ما يعادل نسبة إلغاء تجاوزت 39%. ويعزى هذا الوضع بشكل أساسي إلى الأسباب التالية:

• ضعف جودة الصور الرقمية الملتقطة

تشكل نسبة المخالفات الملغاة بسبب ضعف جودة الصور الملتقطة حوالي 64% من إجمالي المخالفات الملغاة، أي ما يزيد عن 4,27 مليون مخالفة. ويمكن تفسير هذه الوضعية بالحالة المتردية لكاميرات الرادارات ولعدم مطابقة صفائح التسجيل لمعايير التصنيع (صور داكنة أو ساطعة أو غير واضحة، بالإضافة لتعذر قراءة صفائح المركبة).

• عدم قدرة الرادار على تحديد المركبة المخالفة

لا تمكن كاميرات الرادارات الثابتة من الجيل القديم من تحديد المركبة المخالفة التي توجد في بعض الوضعيات المرورية (مثل مركبتين متوازيتين أو مركبتين متتابعيتين تفصلهما مسافة قصيرة)

ويتسبب هذا القصور التقني في إلغاء عدد كبير من المخالفات سنويًا، حيث شكلت حوالي 26% من إجمالي المخالفات الملغاة خلال الفترة سالفة الذكر.

● إلغاء المخالفات المرتكبة من قبل الدراجات النارية غير المسجلة

على الرغم من إلزامية تسجيل الدراجات النارية بعجلتين، التي تم سنها منذ سنة 2015، فإن العديد من السائقين لا يمتثلون لهذا الإجراء، وهو ما يؤدي إلى إلغاء عدد كبير من المخالفات المرتكبة من طرف هذه المركبات، والتي بلغ مجموعها أزيد من 306.000 مخالفة خلال نفس الفترة.

في هذا الصدد، أوضحت الوكالة في ما يتعلق بحالات الإلغاء المتعلقة بالدراجات النارية التي تقل سعة محركها عن 50 سم مكعب، فإن القانون رقم 52.05 المتعلق بمدونة السير ينص على ضرورة ترقيم الدراجات النارية تحت 50 سم مكعب. كما يعتبر عدم ترقيم هذا النوع من الدراجات جنحة يعاقب عليها بغرامة من 2000 درهم إلى 12000 درهم مع حجز الدراجة النارية إلى غاية رفع المخالفة (المادة 161).

◀ الحاجة لتحسين إجراءات التعرف على أرقام تسجيل المركبات المخالفة

يعتمد الأعوان التابعون للمركز الوطني لمعالجة المخالفات في تحديد هوية مالكي المركبات المخالفة على قاعدة معطيات البطاقات الرمادية للمركبات المسجلة في المغرب. غير أن تحليل رسائل المخالفات المسجلة خلال الفترة 2015-2021، بين وجود أزيد من مليوني مركبة في حالة انتظار التعرف عليها.

وتشكل المخالفات التي التقطتها الرادارات الثابتة، خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2019، المرتكبة من طرف المركبات المسجلة بالخارج، ما يناهز مليون و184 ألف مخالفة، من بينها 25.361 مخالفة من شأنها أن تشكل جنحة و102.294 مخالفة من الدرجة الأولى. إلا أن تحرير محاضر هذه المخالفات يتم دون إشعار المخالفين المعنيين، بسبب صعوبة تحديد هوية مالكي هذه المركبات.

في نفس السياق، لا تتوفر الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية على منصة مشتركة مع الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك من أجل مدها بالمعطيات اللازمة لتحديد مستعملي سيارات الدولة المرتكبة للمخالفات. وقد بلغ، خلال الفترة 2015-2021، عدد المخالفات الملتقطة لهذه السيارات حوالي 305.895 مخالفة، ما يزيد عن 64% منها لم يتم التعرف على مرتكبيها (حوالي 196.777 مخالفة). كما تجدر الإشارة إلى أن ما يزيد عن 2.646 مخالفة من شأنها أن تصنف كجنحة و20.086 مخالفة من الدرجة الأولى. مع العلم بأن الوكالة الوطنية تقوم بتبليغ محاضر المخالفات الملتقطة إلى الإدارات المعنية، دون أن تقوم هذه الأخيرة بالتبليغ بشكل منتظم عن الموظفين المخالفين.

أوردت الوكالة في جوابها أنها قامت بالتعاون مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بإنشاء منصة لتبادل البيانات المتعلقة بالقبول المؤقت للسيارات المسجلة بالخارج ومحاضر المخالفات التي تم تسجيلها في حقها. وذلك بهدف إشعار المخالفين عند المعابر الحدودية مع دعوتهم لأداء مبالغ الغرامات المسجلة في حقهم وديًا قبل مغادرة التراب الوطني. كما قامت الوكالة والشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، بإعداد دراسة لإنشاء منصة للتبادل الإلكتروني يسمح بتلقي المعلومات الخاصة بأسطول مركبات الدولة يوميًا من أجل تقليل التأخير في تحرير المخالفات.

◀ ضرورة تحسين مستوى تبليغ الإشعار بالمخالفات

خلال الفترة 2015-2021، لم يتجاوز معدل تبليغ الإشعار بالمخالفات إلى المعنيين بالأمر نسبة 56%، أي ما يعادل 4,56 مليون مخالفة من الدرجة الأولى والثانية والثالثة من إجمالي 8,15 مليون مخالفة. وترجع أسباب هذه الوضعية إلى المشاكل المتعلقة بتحديد عناوين المخالفين وعدم تغطية بعض المناطق بالخدمات البريدية.

وفي نفس السياق، فإن الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية لا تتوفر على المعطيات المتعلقة بمال 178 ألف إشعار تم إرساله إلى بريد المغرب خلال الفترة 2017-2021. وقد سجل، في هذا الصدد، أن المراقبة التي يجريها المركز الوطني لمعالجة المخالفات تقتصر على التأكد من تطابق محاضر المخالفات المرسله إلى بريد المغرب مع المبالغ المضمنة في الفواتير أثناء إعداد الكشوفات الشهرية.

وقد أرجعت الوكالة سبب عدم تسليم إشعارات المخالفات بشكل أساسي إلى عدم ضبط العناوين بالإضافة إلى تقصير بعض المواطنين في أخذ رسائلهم من مكاتب البريد. أما فيما يخص الإشعارات التي لم يتم التوصل بمصيرها، فقد تمت مقارنة المعطيات مع مصالح البريد والتي أظهرت أن الفارق الملحوظ يرجع إلى مشكلة تقنية في تبادل المعطيات وسيتم تجاوزها.

2. تحريك الدعوى العمومية وتنفيذ الأحكام

في حالة تعذر التعرف على عنوان مالك المركبة أو في حالة رفضه تلقي التبليغ بالمخالفة أو في حالة عدم أداء الغرامة التصالحية والجزافية، توجه الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، طبقاً للمادة 203 من مدونة السير على الطرق، محاضر المخالفات إلى وزارة العدل. التي تقوم بإحالتها على وكلاء الملك لدى المحاكم المختصة قصد تحريك الدعوى العمومية. وقد بلغ عدد محاضر المخالفات الموجهة إلى النيابة العامة 5,4 مليون محضر خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2021.

← الحاجة إلى مراجعة الأجل القانونية لتحصيل الغرامة التصالحية والجزافية

يتم تحصيل الغرامة التصالحية والجزافية، ما عدا في حالة المنازعة، داخل أجل مدته ثلاثون (30) يوماً كاملة، يبتدأ من اليوم الموالي ليوم تبليغ الإشعار بالمخالفة، وذلك طبقاً لمقتضيات المادتين 222²⁷ و230 من القانون رقم 52.05 سالف الذكر. ويستفيد المخالف الذي يؤدي هذه الغرامة في غضون 24 ساعة أو 15 يوماً من تاريخ تبليغ الإشعار من تخفيض في مبلغها.

ورغم هذه التسهيلات الممنوحة لتشجيع المخالفين على أداء ما بذمتهم، يظل مستوى أداء الغرامات في المرحلة التصالحية منخفضاً، بحيث لم تتجاوز هذه النسبة 12,5% خلال الفترة 2015-2021، حيث تم استخلاص ما يناهز 1,04 مليون غرامة تصالحية وجزافية من أصل 8,15 مليون مخالفة. لذلك، فإن أجل ثلاثين يوماً يبقى غير كاف، من جهة، للسماح للمخالفين بأداء الغرامة التصالحية والجزافية داخل أجل معقول، ومن جهة أخرى، لتمكين الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من تتبع أنجع لمآل محاضر المخالفات التي لم يتم تبليغها من طرف بريد المغرب، وكذلك الغرامات غير المستخلصة من طرف الخزينة العامة للمملكة.

في هذا الصدد، أفادت وزارة العدل أنه سبق أن اقترحت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية الرفع من هذا الأجل إلى 90 يوماً غير أن الوزارة ترى أن أي رفع للأجل المذكور لا ينبغي أن يتعدى 60 يوماً فقط.

← ضرورة إيلاء العناية اللازمة لعملية إحالة محاضر المخالفات على القضاء لتفادي حفظها

تنص المادة 5 من قانون المسطرة الجنائية على أن الدعوى العمومية تتقدم بمرور سنة ميلادية كاملة تبتدأ من يوم ارتكاب المخالفة، وبالتالي، فإن إحالة ملفات المخالفات على المحاكم المختصة يقتضي الأخذ بعين الاعتبار أجل تقادمها.

في هذا الصدد، فإن النيابة العامة لدى المحاكم المختصة تتلقى، في كثير من الحالات، محاضر مخالفات طالها التقادم أو اقترب أجل تقادمها، وهو ما يؤدي إلى حفظها، بحيث بلغت نسبة حفظ الملفات أزيد من 62%، أي ما يعادل 3,4 مليون محضر مخالفة تم حفظه من أصل 5,47 مليون محضر تمت إحالته على النيابة العامة خلال الفترة 2015-2021. هذه الوضعية، تقتضي إيلاء المزيد من العناية للرفع من فعالية ونجاعة نظام معالجة المخالفات قبل إحالتها على المحاكم المختصة، بما يتيح تعزيز الرقابة والمساواة أمام العقوبة، وبالتالي تغيير سلوك مستعملي الطرق.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية إحالة محاضر المخالفات على المحاكم لم يتم الشروع فيها سوى في سنة 2015 بالنسبة للجنح و2016 بالنسبة للمخالفات من الدرجات الأولى والثانية والثالثة، وذلك، بالرغم من دخول القانون رقم 52.05، سالف الذكر، حيز التنفيذ في فاتح أكتوبر 2010. كما أن

²⁷ المادة 222 من قانون مدونة السير على الطرق كما تم تغييره وتعديله بالمادة الأولى من القانون رقم 116.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.106 بتاريخ 13 شوال 1437 (18 يوليو 2016).

معالجة محاضر المخالفات على مستوى وزارة العدل لم تنطلق سوى في سنة 2018 (سنة تعميم نظام معالجة المخالفات والجنح بجميع المحاكم الابتدائية)، وهو ما نتج عنه تراكم الملفات التي كان على المحاكم البت فيها.

وقد أشارت وزارة العدل في هذا الصدد، إلى أن النيابة العامة بمحاكم المملكة تسهر على تفعيل المواد من 375 إلى 382 من قانون المسطرة الجنائية، والتي تنص على إمكانية اقتراحها على المخالف أداء غرامة جزافية لا تتجاوز نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة قانوناً، وهذا الاقتراح يصبح سندا قابلاً للتنفيذ في حالة قبول المخالف به أو عدم تعرضه، وهو ما يمكن من أجل إضافي لأداء مبلغ الغرامة رضائياً، وكذلك ترشيد الجهود البشرية والمادية المرتبطة بتحريك الدعوى العمومية.

← ضرورة تعزيز الموارد البشرية واللوجستية للمحاكم لمواكبة ارتفاع عدد المحاضر المحالة عليها

تتمركز ملفات المخالفات بشكل كبير على مستوى المحاكم الابتدائية للدار البيضاء والرباط ومراكش وطنجة وتمارة وسلا (حوالي 68% من مجموع المخالفات المحالة على القضاء)، وذلك اعتباراً لأهمية الشبكة الطرقية وحركة السير داخل النطاق الترابي لهذه المحاكم. فعلى سبيل المثال، تلقت المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء لوحدها أزيد من 1,8 مليون محاضر مخالفة من مجموع 5,4 مليون محضراً، أي ما يعادل 33% من إجمالي المحاضر المحالة على المحاكم خلال الفترة 2015-2021.

كما أن الاستمرار في توسيع حظيرة الرادارات الثابتة على المستوى الوطني سيؤدي حتماً إلى إنتاج كم هائل من المحاضر، وبالتالي زيادة حجم الأشغال الملقاة على عاتق قضاة النيابة العامة وقضاة الحكم وأطر كتابة النيابة العامة وكتابة الضبط من أجل إحالة ملفات المخالفات والبت فيها وتبليغ وتنفيذ الأحكام الصادرة في شأنها. لذلك، فإن هذا الارتفاع، يستدعي مواكبته بالموارد البشرية واللوجستية اللازمة لمعالجة هذه الملفات داخل آجال معقولة.

← الحاجة لتجاوز إشكالية غياب الهوية الكاملة للمخالف في الملفات المتعلقة بالجنح

ي طرح تدبير المخالفات المتعلقة بتجاوز السرعة القصوى المسموح بها بما يعادل 50 كيلومتر في الساعة أو أكثر، والتي من شأنها أن تشكل جنحاً، العديد من الإشكالات المرتبطة بعدم تضمين المحاضر الإلكترونية للهوية الكاملة للمخالفين أو صفتهم بما يسمح باحترام قواعد الاختصاص الاستثنائية أو الخاصة بمحاكمة الأحداث أو الأشخاص الذين يتجاوز سنهم 60 سنة، وبالتالي يتعذر تطبيق الإكراه البدني في حقهم. وبما أن أغلبية الملفات يتم البت فيها غيابياً، فإن الهوية تكتسي أهمية قصوى من أجل تحديد الاختصاص النوعي وكذلك تنفيذ الأحكام. غير أن النيابة العامة غالباً ما تواجه عدة صعوبات للإدلاء بالهوية الكاملة للمعنيين بالأمر وهو ما يؤدي إلى تأخر البت في هذه الملفات.

كما أن اعتماد نظام المراقبة والمعالجة على معطيات البطاقة الرمادية لتحديد هوية المخالفين، تجعل من مالك المركبة هو المخالف بصفة تلقائية، وهو ما يطرح الكثير من المشاكل بالنسبة للمركبات المملوكة للأشخاص المعنوية من القطاعين العام والخاص أو في حالة تأجيرها أو تغيير ملكيتها. ومن بين مقترحات وزارة العدل لتجاوز المنازعات الناشئة عن هذه الإشكالية، تطوير عملية التقاط صورة المخالفة لتشمل أيضاً التقاط صور السائق.

وفي هذا الإطار، أوضحت وزارة العدل في جوابها أن تطوير عملية التقاط صورة المخالفة لتشمل أيضاً التقاط صورة السائق من شأنه أن يحد من ارتفاع عدد المنازعات التي نشهدها في الوقت الراهن، خاصة وأن مقتضيات القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي يتيح هذه الإمكانية، من أجل تفادي المنازعة وتطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة.

← دراسة إمكانية مراجعة إجبارية التصريح بالنسبة للأشخاص المعنويين

تشكل المخالفات التي تخص الأشخاص المعنويين 29% من مجموع المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة (حوالي 345.000 مخالفة سنوياً)، 80% منها من الدرجة الثالثة والتي لا تستوجب خصم النقط. في هذا الصدد، اقترحت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية وكذلك وزارة العدل إعفاء الأشخاص المعنويين من إجبارية التصريح بالنسبة للمخالفات من الدرجة الثالثة، مع إتاحة إمكانية

الأداء المباشر. لذلك، فإن من شأن اعتماد هذا المقترح السماح بإرسال الإشعار مباشرة إلى الشخص المعنوي وإعفائه من التصريح بالسائق، وبالتالي تخفيف الأعباء الملقاة على عاتق المحاكم.

← العمل على تحسين تبليغ وتنفيذ الأحكام القضائية

منذ دخول القانون المتعلق بمدونة السير على الطرق حيز التنفيذ في سنة 2010، وإلى غاية سنة 2021، بلغ عدد الأحكام الصادرة بشأن مخالفات السرعة الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، ما يناهز 1.534.151 حكماً، منها 1.503.636 حكماً بالإدانة. إلا أن تبليغ هذه الأحكام وتنفيذها يواجه عدة معيقات. في هذا الصدد، لم تتجاوز نسبة تبليغ الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية 8% (أي ما يعادل 119.857 حكماً)، مع الإشارة إلى أن معدل التبليغ برسم سنة 2021 لم يتجاوز 2% (بحيث تم تبليغ 3.572 حكماً من بين 181.289 حكم إدانة).

كما بلغت نسبة تنفيذ الأحكام التي تم تبليغها خلال نفس الفترة حوالي 61% (أي 73.419 حكماً). غير أن معدل الاستخلاص لم يتجاوز، من حيث القيمة، 5% من إجمالي مبالغ الأحكام التي تم تبليغها، أي ما يعادل 31 مليون درهم من إجمالي 664 مليون درهم من الغرامات الصادرة عن الأحكام.

وتجدر الإشارة إلى أن معيقات تبليغ الأحكام ترتبط أساساً بصعوبة تحديد عناوين المخالفين، بحيث تواجه كتابات الضبط لدى المحاكم نفس المشاكل التي واجهت الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية خلال المرحلة التصالحية، وهو ما يقتضي تكثيف جهود التنسيق بين وزارة العدل والوكالة وتبادل المعلومات والعناوين المتاحة منذ المرحلة التصالحية.

ورغبة في إعطاء دينامية أكثر لعملية تبليغ وتحصيل الغرامات والإدانات النقدية، فقد أشارت وزارة العدل إلى أنها اتخذت مجموعة من التدابير التي تروم تحقيق النجاعة والفعالية في عملية التحصيل، منها إحداث وحدات خاصة بالتبليغ والتحصيل على صعيد محاكم المملكة، وتعزيزها بموظفين قارين ومؤهلين للقيام بمهام التبليغ والتحصيل وكذا بالموارد اللوجستية.

وقد أفادت وزارة العدل أنها منكبّة على دراسة إمكانية اللوج إلى بيانات المواطنين المخزنة بقاعدة بيانات التعريف الوطنية خاصة تلك المتعلقة بالعناوين بالتعاون مع الإدارة العامة للأمن الوطني، وقد سبق عقد اجتماعات تنسيقية بين مسؤولي الوزارة والمديرية العامة المذكورة في سبيل تيسير هذه الرؤية.

وعليه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة العدل ووزارة النقل واللوجستيك والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية بما يلي:

- تدارس جدوى مراجعة الأجال القانونية لاستخلاص الغرامة التصالحية والجزافية المحددة في ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ الإشعار بالمخالفة، بما يتيح للوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من تحصيل الغرامات التصالحية والجزافية داخل آجال معقولة؛
- العمل على تحسين أداء ومردودية نظام المراقبة والمعالجة الآلي للمخالفات، ولا سيما من خلال الجوانب التالية:
- تأهيل الرادارات المستعملة بهدف تقليص نسبة إلغاء المخالفات، المرتبط بالمشاكل التقنية أو بجودة المعدات المركبة؛
- الاستغلال المندمج للمعلومات التي يوفرها نظام تسجيل البطائق الرمادية و رخص السياقة، من أجل الرفع من فعالية ونجاعة تحديد هوية مالكي المركبات موضوع المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة؛
- إنشاء آلية للتنسيق مع إدارة الجمارك للتعرف على هوية مالكي المركبات المسجلة بالخارج وتبليغ المعنيين بالأمر بالإشعار بالمخالفة؛

- حدث الأجهزة العمومية على التصريح المنتظم بالأعوان والموظفين المعنيين بالمخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة لسيارات الدولة، وتسهيل عمليات إشعارهم بمحاضر المخالفات؛
- اللجوء إلى وسائل بديلة، مثل الرسائل النصية والإلكترونية، لتحسين معدل تبليغ الإشعار بالمخالفات وتجاوز الإكراهات المرتبطة بعناوين المخالفين؛
- إنشاء آلية يقظة وتتبع، بالتنسيق بين الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية ووزارة العدل، تهدف إلى ضبط آجال التقادم وعملية إحالة محاضر المخالفات على المحاكم المختصة.

الحكامة الترايية والتنمية المبالية

تندرج التنمية المجالية ضمن الأولويات الكبرى لبلادنا، في إطار السعي إلى التقليل من الفوارق بين الجهات وإرساء عدالة مجالية بينها كركيزة أساسية لتفعيل النموذج التنموي الجديد. وتضطلع الجماعات الترابية ومجموعة من الفاعلين والمتدخلين على المستوى الترابي بدور هام في تحقيق هذه الأهداف.

لقد أناطت القوانين التنظيمية لسنة 2015 مجموعة من الاختصاصات الواسعة والمتنوعة للجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، جعلت منها شريكا حقيقيا للدولة في تنزيل مختلف الاستراتيجيات القطاعية والبرامج الوطنية على المستوى الترابي. فالجماعات الترابية، وفي مقدمتها الجهات، أسندت لها اختصاصات تتعلق بالتنمية الاقتصادية وتحفيز الاستثمار، بما في ذلك إحداث فضاءات للاستقبال الصناعي، واختصاصات أخرى ذات طابع اجتماعي فضلا عن دورها الرئيسي في تدبير خدمات القرب ذات الصلة المباشرة بالمعيش اليومي للمواطن، ومن بينها التزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير السائل وتدبير النفايات وفك العزلة، خاصة في الوسط القروي. كما تساهم الجماعات الترابية بشكل كبير في أجراة مجموعة من البرامج ذات الطبيعة الاستراتيجية، ومن ضمنها تلك المتعلقة بالتنقلات الحضرية.

وخلال فترة الجائحة، سعت هذه الجماعات الترابية، بتنسيق مع مصالح العمالات والأقاليم، إلى اتخاذ التدابير اللازمة من أجل الحد من تداعيات هذه الأزمة على التدبير اليومي للمرافق العمومية المحلية وضمان استمرار الخدمات المقدمة من طرفها.

وإلى جانب الجماعات الترابية، يضطلع فاعلون آخرون بأدوار مهمة في مجال التهيئة المجالية والتعمير. وفي هذا الصدد، تعد الوكالات الحضرية فاعلا رئيسيا في التخطيط العمراني والتدبير الحضري من أجل مواجهة التحديات الديموغرافية والعمرانية والتوسعات المجالية.

وفي نفس الإطار، تتولى وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق مهام خاصة تروم الإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمدينتي الرباط وسلا، وفق رؤية منسجمة تتلاءم ومؤهلات المجال المعني بالتهيئة.

وعلى هذا الأساس، وبالنظر إلى الأهمية التي يكتسبها تدعيم آليات الحكامة الترابية والتنمية المجالية، أنجز المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات مجموعة من المهمات الرقابية التي انصبت حول الجوانب التالية:

- تأثير الأزمة الصحية "كوفيد-19" على تدبير الجماعات الترابية؛
- تدبير الجهات: التخطيط الاستراتيجي وتدبير النفقات؛
- بعض أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي؛
- الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية؛
- الوكالات الحضرية؛
- حكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق.

تأثير الأزمة الصحية "كوفيد 19" على تدبير الجماعات الترابية: أهمية تطوير آليات الاشتغال من أجل ضمان استمرارية الخدمات

أدى انتشار جائحة كوفيد 19 إلى انعكاسات متعددة على المستويات الصحية والاجتماعية والاقتصادية بأغلب دول العالم، مما حدا بها إلى اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات الاحترازية بهدف وقف انتشار هذه الجائحة، مع مراعاة ضمان استمرار الدورة الاقتصادية وتقديم الخدمات العمومية الأساسية قدر الإمكان. وقد كان لهذه الإجراءات، التي تتجلى أساسا في إعلان حالة الطوارئ الصحية والحجر الصحي ووقف عدد من الأنشطة الاقتصادية، تداعيات بالغة الأهمية.

وفي بلادنا، عملت السلطات العمومية منذ بداية الجائحة، على وضع خطط وآليات من أجل حكمة فعالة لتدبير هذه الأزمة وآثارها المتعددة. وفي هذا الإطار، قامت بتعبئة شاملة لمواجهة الآثار الصحية والاقتصادية والاجتماعية، ووضع أجهزة حكمة خاصة بتدبير الأزمة، إضافة إلى ملاءمة الترسانة القانونية والتنظيمية بما يتماشى مع الظرفية التي فرضتها طبيعة الجائحة.

وقد انكبت المحاكم المالية، من خلال إنجاز مهمة موضوعاتية بتنسيق بين المجالس الجهوية للحسابات، على تقييم أثر هذه الجائحة على الجماعات الترابية، حيث شملت المهمة الجهات الاثنى عشرة للمملكة و69 عمالة وإقليم و205 جماعة. وقد حددت هذه المهمة كأهداف رئيسية لها تقييم تأثير الجائحة على مختلف أوجه تدبير هذه الأجهزة، بما في ذلك ماليتها، وكذا تقييم الجهود المبذولة من طرفها في هذا السياق، خاصة وأن الجماعات الترابية مدعوة إلى تعزيز حضورها وتدخلاتها بشكل يستجيب لانتظارات الساكنة.

أولا. على مستوى آثار الجائحة على الجماعات الترابية

1. تدبير المرافق العمومية المحلية من قبل الجماعات

يعد تدبير المرافق العمومية المحلية اختصاصا ذاتيا للجماعات، تقوم من خلاله بتقديم خدمات القرب لفائدة المواطنين. غير أن فترة الطوارئ الصحية، عرفت تدخل السلطات الحكومية المختصة والسلطة المحلية في التدبير اليومي لهذه المرافق، في حين بقي دور الجماعات محدودا خلال هذه الفترة. وفي هذا الإطار، تم العمل على إصدار مجموعة من القرارات والدوريات والبلاغات سواء على المستوى المركزي أو على مستوى الولايات والعمالات تقضي بتأطير ومواكبة تدبير المرافق خلال هذه الفترة، سواء من حيث استمرارية العمل أو إغلاق البعض منها وكيفية استئنافها وكذلك كيفية تدبير التداعيات المالية السلبية المترتبة عن إعلان حالة الطوارئ الصحية على مستغلي المرافق، وذلك طبقا لما تمليه دورينا وزير الداخلية عدد 11252 بتاريخ 6 غشت 2020 و1098 بتاريخ 26 يناير 2021.

وقد عرفت المداخل المالية المتأتية من المرافق المحلية المشار لها في الرسم البياني أسفله تأثرا واضحا بظروف الجائحة، إذ سجلت ميزانيات عينة الجماعات²⁸ انخفاضا بحوالي 119 مليون درهم، حيث شكلت المداخل المفوتة عن استغلال الأسواق الأسبوعية لوحدها نسبة 50% من مجموع المداخل المزمع تحصيلها. وعموما، فإن الأسواق بمختلف أنواعها استأثرت بالنصيب الأكبر بما يناهز 74 مليون درهم، أي بنسبة 62% من مجموع المداخل المفوتة. وتتمثل باقي المرافق الأكثر تأثرا بالجائحة في المجازر (12%) والمحطات الطرقية (11%) والمرائب (8%) والمساح (4%).

وتتعلق هذه المداخل المفوتة أساسا إما بفقدان مباشر للموارد المتأتية من هذه المرافق في حالة التدبير المباشر، أو واجبات مالية لم يتم أدائها بعد، أو إعفاءات/تخفيضات للمبالغ الواجب أدائها تم

²⁸ لم تتمكن جميع الجماعات من تقدير المداخل المفوتة عليها بسبب تداعيات الجائحة.

تقديمها/أو يتم التداول بشأنها لفائدة المهنيين أو مستغلي المرافق العمومية الجماعية طبقا لما تنص عليه دورينا وزير الداخلية المشار إليهما أعلاه.

وبخصوص مرفق النقل الحضري وشبه الحضري عبر الحافلات، فقد عرفت الشركات المفوض لها تأثرا ماليا ملموسا بسبب الإجراءات الاحترازية المتخذة على الصعيد الوطني. وبهدف مواكبة هذه الأخيرة لضمان استمرارية حسن سير المرفق، تمت صياغة بروتوكولات اتفاقيات، بين المديرية العامة للجماعات الترابية والجماعات المفوضة والشركات المفوض إليها، قصد التخفيف من حدة التأثير المالي المترتب عن الأزمة الوبائية. وفي هذا الإطار، نصت البنود الموافقة على تحويل دعم مالي من المديرية إلى المفوض صاحب الاختصاص، الذي بدوره سيعمل على تحويله للشركات المفوض لها. وقد بلغت القيمة الاجمالية للدعم المرصود ما مجموعه 298 مليون درهم.

2. منح الرخص من قبل الجماعات

شهد عدد الرخص المطلوبة بمختلف أصنافها (رخص البناء والتجزئة والتقسيم وإحداث مجموعات سكنية ورخص السكن وشهادات المطابقة) انخفاضا من 96.049 رخصة خلال سنة 2019 إلى 78.669 خلال سنة 2020، أي بتراجع قدره 18 %، ليسجل خلال نهاية أكتوبر 2021 ما مجموعه 76.947 رخصة، أي بتراجع نسبته 2 %.

كما أن عدد الطلبات المقدمة للحصول على رخص التقسيم عرف تراجعا ملحوظا، بنسبة 53 %، بين سنة 2019 (464) وسنة 2020 (217)، ليرتفع بعد ذلك، في حدود أكتوبر 2021، إلى 384 رخصة، أي بنسبة 77 %؛ في حين شهدت الأصناف الأخرى انخفاضا بمعدل 21 % بين سنتي 2019 و2020، لتعود بعد ذلك للارتفاع بين سنتي 2020 و2021، كما هو الشأن بالنسبة لرخص التجزئة بنسبة 31 % ورخص إحداث مجموعات سكنية بنسبة 48 % ورخص البناء بنسبة 0,2 %.

وفضلا عن ذلك، فقد عرف مؤشر منح الرخص الإجمالي²⁹ استقرارا بين السنوات الثلاث (94 % خلال سنة 2019 مقابل 95 % خلال سنة 2020 و 91 % خلال سنة 2021)، مما يدل على استمرار المصالح الجماعية في الاستجابة لطلبات الترخيص المقدمة بنفس الوتيرة، وكذا مساهمة تفعيل المنصة الرقمية "رخص" في الحد من الآثار التي أملتتها ظروف الاشتغال في ظل الجائحة. وفي هذا الإطار، تشير دورية السيد وزير الداخلية رقم D7175 بتاريخ 26 أكتوبر 2021 إلى انخراط 1.135 جماعة بالشبكات الرقمية لرخص التعمير.

3. أثر الجائحة على تنفيذ الطلبات العمومية والعقود والاتفاقيات

تم تقييم أثر الجائحة على تنفيذ الصفقات والعقود والاتفاقيات من خلال الوقوف على تطور الصفقات العمومية المنجزة خلال الفترة 2019-2021، وتحديد حجم الصفقات العمومية التي تم بشأنها اتخاذ قرارات التوقف أو التعديل أو الفسخ بسبب الجائحة وتقييم مدى تأثير ذلك على تأخر الجماعات الترابية في أداء التزاماتها المالية.

فيما يخص تطور وضعية الطلبات العمومية المنجزة خلال الفترة المذكورة، عرفت أعدادها تراجعا على مستوى مختلف الجماعات الترابية بنسبة 25 % ما بين سنتي 2019 و2020 وبنسبة 45 % ما بين سنتي 2019 و2021.

كما عرفت مبالغ هذه الطلبات العمومية منحي تراجعا خلال نفس الفترة، حيث انخفضت من مبلغ قدره 4.759 مليون درهم سنة 2019 إلى مبلغ 4.317 مليون درهم سنة 2020 لتصل إلى 2.550 مليون درهم سنة 2021. وبهذا شكلت نسب التراجع 10 % ما بين سنتي 2019 و2020 و 45 % ما بين سنتي 2019 و2021.

²⁹ مؤشر منح الرخص الإجمالي يساوي عدد الرخص الممنوحة / عدد الرخص المطلوبة

وفيما يتعلق بمآل الالتزامات السارية بعد تفشي الجائحة، فقد بلغ عدد التزامات الجماعات التي تم اتخاذ قرار بشأنها 747 وذلك من أصل 846 كعدد إجمالي للالتزامات. وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة لكل المستويات الترايية، شكل قرار التوقف أهم القرارات التي تم اتخاذها، حيث مثلت الالتزامات المعنية به نسبة 80% من مجموع الالتزامات التي تم اتخاذ قرار بشأنها.

وخلال سنتي 2020 و2021، قامت الجماعات الترايية ببرمجة ما يقارب 6.095 صفقة عمومية موزعة بين 3.498 صفقة بالنسبة للجماعات و1.874 صفقة بالنسبة للعمالات والأقاليم و723 صفقات بالنسبة للجهات، 56% منها تمت برمجتها سنة 2020، فيما تمت برمجة الباقي سنة 2021. وقد تخلت الجماعات الترايية عن الالتزام بما نسبته 33% من هذه الصفقات. ويعزى سبب عدم الالتزام بالنسبة ل35% منها إلى الظروف التي أملاها تفشي الجائحة.

4. أثر الجائحة على الموارد البشرية

طالت آثار الجائحة كذلك تدبير الموارد البشرية بالنسبة للجماعات الترايية خاصة فيما يتعلق بالتوظيف في مناصب المسؤولية وتنظيم الدورات التكوينية وترقيات الموظفين، وذلك خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2019 و2021.

فقد عرفت المناصب المالية المتعلقة بمناصب المسؤولية، بخصوص جميع المستويات الترايية، تراجعاً، حيث انخفضت من 1.252 منصب سنة 2019 إلى 1.068 منصب سنة 2020 ثم إلى 785 منصب فقط سنة 2021. كما أن أعداد المناصب المؤجلة عرف منحى تصاعدياً، بسبب تداعيات الجائحة، إذ انتقلت من 504 منصب مؤجل سنة 2019 إلى 589 سنة 2020. وشكلت نسبة مناصب المسؤولية الملغاة أو المؤجلة بالنسبة للعيينة ككل³⁰، بسبب ما فرضته الجائحة من تدابير احترازية ووقائية، 22% من مجموع المناصب المؤجلة أو الملغاة خلال الفترة 2020-2021 موزعة بنسبة 23% بالنسبة لسنة 2020 و21% بالنسبة لسنة 2021.

أما فيما يخص دورات التكوين المستمر، ألغت الجماعات الترايية 381 دورة من أصل 1.214 دورة مبرمجة، أي بنسبة إلغاء وصلت إلى 30% سنة 2020. ويرجع السبب بالنسبة لغالبيتها (95% من هذه الدورات الملغاة) إلى ما خلفته ظروف الجائحة خلال تلك السنة، وما استلزمته آنذاك من احترام لشروط الوقاية والسلامة ضماناً للحد من انتشار الوباء.

5. الشكايات والمنازعات القضائية ذات الصلة بالجائحة

أفادت الجماعات الترايية أنها توصلت بما يناهز 6.450 شكاية يرتبط موضوعها بالجائحة، بلغت تلك المودعة من طرف المواطنين ما مجموعه 5.475 شكاية، أي نسبة 85%. كما شكلت تلك الواردة على الجماعات، باعتبارها أقرب وحدة ترايية من الساكنة المحلية، النصيب الأكبر بنسبة 95%. وقد تنوعت مواضيعها أساساً بين مطالب المواطنين من أجل اتخاذ التدابير الوقائية والصحية واللوجستية اللازمة (توفير التعقيم، حل مشاكل التنقل، توفير سيارات الإسعاف...)، وأخرى من قبل الملزمين والمستغلين تتعلق بمطالب التخفيض أو الإعفاء من واجبات الكراء ومستحقات شغل الملك العام نتيجة إغلاق المحلات التجارية والمهنية وتوقف الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى مطالب إيقاف الأنشطة التجارية المخالفة للتدابير الوقائية.

أما فيما يخص المآل المخصص لها، فقد أشارت الجماعات الترايية من خلال الأجوبة المضمنة بالاستمارات إلى أنه تمت الاستجابة ودراسة المطالب لما مجموعه 4.646 شكاية، أي ما يشكل نسبة 72% من مجموع الشكايات الواردة، وهو ما يمكن اعتباره نسبة جيدة تؤثر على انخراط وحرص هذه الأخيرة على دراسة ومعالجة والاستجابة خلال فترة الجائحة.

³⁰ تتشكل العينة من 286 جماعة ترايية، تضم الجهات الاثنى عشرة و69 عمالة وإقليم و205 جماعة.

ومن جانب آخر، نشأت 22 منازعة قضائية لها ارتباط مباشر بتداعيات الجائحة. وتتعلق بنسبة 50% بطلبات مستغلي المرافق الجماعية من أجل الحصول على تعويضات مالية، ونسبة 18% لكل من مطالب إلغاء قرارات فسخ عقود تدبير المرافق الجماعية أو وقف تنفيذها ومنازعات ناشئة بفعل التقاعس عن أداء واجبات استغلال هذه المرافق، ثم نسبة 5% لكل من مطالب إلغاء قرارات إغلاق بعض المحلات بسبب عدم احترام الشروط الوقائية، ومطالب شركات بفسخ الصفقات بالتراضي مع إرجاع الضمان المؤقت والمطالبة بمستحقات عن خدماتها المنجزة.

تأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات بما يلي:

- تعميم تشغيل المنصة الرقمية لرخص التعمير وتمكين وحث الجماعات على الانخراط في رقمنة باقي المساطر والإجراءات بما يكفل استمرار الأنشطة في حال وجود معيقات أو أزمات؛
- تدارس إمكانية تفعيل مقتضيات دوريتي وزير الداخلية للطلبات المقدمة من طرف المهنيين ومستغلي المرافق الجماعية وتفادي اللجوء إلى القضاء كحل أولي لتسوية النزاعات الناشئة عن الجائحة؛
- الحرص على مسك وضعية دورية بمدخيل المرافق الجماعية لتقييم مدى تطورها واستباق الاكراهات الطارئة.

ثانيا. على مستوى الوضعية المالية والميزانية للجماعات الترابية

1. تعديلات ميزانيات الجماعات الترابية

طرأت على ميزانيات الجماعات الترابية لسنتي 2020 و 2021 تعديلات مهمة بسبب الجائحة، والتي تم القيام بها وفق آليتين اثنتين هما: تحويل الاعتمادات بين بنود الميزانية وفتح اعتمادات جديدة غير مبرمجة بناء على موارد متوفرة، وذلك للاستجابة للحاجيات الملحة لظرفية الجائحة. وإذ ظل اللجوء إلى الآلية الثانية استثنائيا، فقد قامت الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها بعدة تحويلات للاعتمادات ذات الصلة بالجائحة، مع تسجيل اختلاف حجمها وطبيعتها باختلاف المستويات المذكورة.

فبخصوص التحويلات المرتبطة بالجائحة، فقد تواترت بشكل أكبر خلال سنة 2020 مقارنة مع سنة 2021 التي كان إعداد ميزانيتها قد أخذ بعين الاعتبار الحاجيات الأساسية التي فرضت نفسها، وذلك انطلاقا من تجربة تدبير الأزمة خلال الفصول الثلاثة الأخيرة من سنة 2020. وقد سجل انخراط مهم للجماعات الترابية في عملية ملاءمة ميزانياتها لمتطلبات تدبير الجائحة، خاصة مع الترخيص من قبل وزارة الداخلية لرؤساء مجالسها القيام بهذه التحويلات دون الحاجة إلى مصادقة المجالس التداولية والتي تعذر انعقادها آنذاك. ويظهر هذا الانخراط انطلاقا من عدد الجماعات الترابية المعنية، وكذلك أهمية حصة التحويلات المتعلقة بالجائحة من مجموع تحويلات الاعتمادات المنجزة، كما هو موضح فيما يلي:

- فيما يخص نسب الأجهزة التي قامت بتحويل للاعتمادات على الأقل داخل جزء التسيير، فبلغت 75% على مستوى الجهات و68% على مستوى العمالات والأقاليم و60% على مستوى الجماعات. فيما بلغت هذه النسب على التوالي 50% و26% و13% فيما يخص جزء التجهيز؛
- أما بخصوص حصة التحويلات ذات الصلة بالجائحة داخل جزء التسيير، فبلغت نسبتها 28% على مستوى الجهات و66% على مستوى العمالات والأقاليم و33% على مستوى الجماعات. فيما بلغت هذه النسب، فيما يخص جزء التجهيز، 13% على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم و3% على مستوى الجماعات.

أما بخصوص طبيعة بنود الميزانية المعنية بشكل أكبر بهذه التحويلات، فقد تم التمييز بين تلك التي تمثل جذعا مشتركا بين المستويات الترايية الثلاثة، والأخرى التي تخص مستويات بعينها، وذلك بالنظر إلى طبيعة كل واحد منها. فمن جهة، يتعلق الأمر بالبنود الخاصة باقتناء مواد الوقاية والتطهير وتلك المتعلقة باقتناء مواد غذائية لفائدة الفئات المعوزة، إضافة إلى البند الخاص "بتحويلات لفائدة الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا -كوفيد 19-".

ومن جهة ثانية، فقد تركزت تحويلات الجماعات على البنود الخاصة باقتناء العتاد لفائدة مكاتب الصحة وكذا مصاريف نقل الموتى وأداء أجور الأعوان العرضيين. وبالنسبة للعمالات والأقاليم، كانت تحويلات الاعتمادات الخاصة بالتصدي للجائحة تهم بشكل أكبر البنود المتعلقة بدعم الفئات المعوزة بمواد غذائية وتلك الخاصة بمصاريف استقبال وإطعام الأطر الصحية والعاملين في مواجهة الجائحة بصفة عامة، إضافة إلى البند الخاص باقتناء آليات ومركبات على مستوى جزء التجهيز. أما بالنسبة للجهات، فقد كان البند الخاص بتقديم مواد غذائية لفائدة الفئات المعوزة الأكثر استفادة من تحويلات الاعتمادات مع قيام ثمان جهات بذلك، إضافة إلى تسجيل بعض المبادرات الاستثنائية على مستوى جزء التجهيز وبمبالغ مهمة كتلك المسجلة على مستوى جهة طنجة - تطوان - الحسيمة التي قامت بتحويل اعتماد قدره 50 مليون درهم قصد المساهمة في تمويل تجهيز المستشفيات الإقليمية على صعيد الجهة بمختبرات للكشف عن الفيروس.

2. تطور الأقسام الكبرى لميزانيات الجماعات الترايية

بالنسبة للأقسام الكبرى للميزانيات الرئيسية وكذا الميزانيات الملحقة، فقد كان التأثير عاما وموحدا على مختلف المستويات الترايية سواء بالنسبة للمداخيل أو النفقات. وهكذا، فإن كل أجهزة العينات المختارة على مستوى كل جهة شهدت نفس المنحى التراجعي، إلا في حالات قليلة تخص فقط مجالس الجهات³¹ والتي سجل بها ارتفاع طفيف لمداخيلها، والذي مرده الأساسي ارتفاع الفوائض المالية على مستوى الجزء الثاني من الميزانية.

ومع هذا المعطى، اختلفت درجة انخفاض المداخيل بالمقارنة مع درجتها بالنسبة للنفقات بحسب المستويات الترايية، إذ تبقى الجماعات الأكثر تأثرا بفعل انخفاض الفائض الإجمالي لميزانياتها الرئيسية بنسبة 14% مقابل استقرار هذا الفائض لدى العمالات والأقاليم وانخفاضه بنسبة طفيفة بلغت 3% لدى الجهات. أما بخصوص الحسابات الخصوصية، فقد شهدت هي أيضا تراجعا على مستوى مداخيلها ونفقاتها لكن فقط بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم فيما ارتفعت لدى الجهات.

وفيما يخص أجزاء الميزانية الرئيسية، فقد تراجعت مداخيل ونفقات التسيير وكذا التجهيز بالإضافة إلى تراجع الادخار الخام، بدرجات متفاوتة بين المستويات الترايية يظهر معه تراجع أكبر لدى الجماعات كما هو مبين فيما يلي:

- فيما يخص مداخيل التسيير فقد تراجعت بنسب 12% على مستوى الجهات و8% على مستوى العمالات والأقاليم و11% على مستوى الجماعات. فيما بلغت هذه النسب على التوالي 2% و8% و10% فيما يخص مداخيل التجهيز؛
- وبخصوص نفقات التسيير الحقيقية فقد انخفضت بنسب 9% على مستوى الجهات و7% على مستوى العمالات والأقاليم و6% على مستوى الجماعات. وقد بلغت هذه النسب تباعا 8% و21% و4% فيما يخص نفقات التجهيز؛
- أما الادخار الخام³²، فسجل أعلى مستويات الانخفاض على مستوى الجماعات بنسبة 37%، فيما بلغت هذه النسبة 13% على مستوى الجهات و14% على مستوى العمالات والأقاليم.

³¹ جهات الدار البيضاء - سطات ومراكش - أسفي ودرعة - تافيلالت وسوس - ماسة وكلميم وادنون.
³² فائض الجزء الأول من الميزانية المحول إلى الجزء الثاني منها.

مكن هذا المستوى من التحليل أيضا من الوقوف على تطور بعض المؤشرات المالية الأخرى، مثل معدل الادخار الخام³³ الذي تبين عدم تراجع له لدى الجهات والعمالات والأقاليم مع استقراره في مستويات مرتفعة خاصة بالنسبة للجهات، في مقابل تدنيه لدى الجماعات، خاصة تلك الكبرى مثل الرباط والدار البيضاء وطنجة والتي انخفض بها إلى أقل من 10%. وبالنسبة لمؤشر الاستقلال المالي³⁴، فقد تراجع بالنسبة لعينة الجماعات، وهو المستوى الترايبي الأكثر استقلالية، بفعل انخفاض مداخلها الضريبية الذاتية ومداخل أملاكها في مقابل استقراره بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم في مستويات منخفضة.

3. تطور أصناف المداخل والنفقات

يتم التمييز بين أصناف المداخل والنفقات على مستوى كل جزء من الميزانية. وتشارك المستويات الترابية في نفس الأصناف مع تخصيص صنفين إضافيين للجهات يتعلقان بمخصصات التسيير والتجهيز المحولة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع.

ففيما يتعلق بتطور أهم الأصناف داخل بنية مداخل التسيير، سجل التراجع الأهم بالنسبة للجماعات، بنسب 17% و 15% تواليا، لكل من الرسوم المحلية ومداخل الأملاك مع استقرار حصيلة الضرائب والرسوم المحولة من طرف الدولة والتي تتعلق حصريا في هذا المستوى بحصة الجماعات من منتج الضريبة على القيمة المضافة. أما بالنسبة للعمالات والأقاليم، فقد انعكس الانخفاض الطفيف لحصيلتها من الضرائب والرسوم المحولة من طرف الدولة، والذي يمثل أهم مداخل التسيير بها، على الانخفاض الإجمالي لمداخل هذا الجزء والذي ناهز نسبة 8%. وبالنسبة للجهات، كان الانخفاض الأهم متعلقا بحصيلتها من الضرائب والرسوم المحولة من طرف الدولة³⁵ الذي بلغت نسبته 16%، مع استقرار للإمدادات والمساعدات والمساهمات الممنوحة لها.

وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه على إثر تراجع الموارد الضريبية للدولة في سياق الجائحة، وبموجب قانون المالية المعدل للسنة المالية 2020، تم خفض سقف تحملات الحسابين الخصوصيين "حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة" و"الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات" على التوالي بنسبتي 23% و 10%، مضيفا أنه، وبالرغم من الظرفية الصعبة، تمت المحافظة خلال سنة 2020 على نفس حصص الضرائب المرصودة لفائدة الجماعات الترابية، وعلى نفس مبلغ مساهمة الميزانية العامة المقدمة للجهات.

كما أشارت الوزارة ذاتها إلى توقع قانون المالية لسنة 2021 زيادة في سقف تحملات الحسابين المذكورين على التوالي بنسبتي 19% و 16%، مبرزة أن سنة 2021 تصادف بلوغ سقف 10 مليار درهم كمورد محولة مبرمجة لفائدة الجهات.

وبخصوص نفقات التسيير الحقيقية، حافظت مختلف المستويات الترابية على استقرار نفقات الموظفين، مع خفضها لنفقات المنتخبين بنسبة تراوح 33%، غير أن أهمية هذه النسبة لا تنعكس على إجمالي نفقات التسيير نظرا لضعف المبالغ المتعلقة بها. وتظل النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة عن اتفاقيات أو عقود والنفقات المخصصة للإعانات والمساعدات الأكثر تراجعاً بالنسبة لمختلف المستويات الترابية، مع تراجع مهم أيضا بالنسبة لنفقات تنفيذ الأحكام القضائية لدى الجماعات (20%-). وتجدر الإشارة إلى أن دوريات السيد وزير الداخلية الخاصة بالتدبير الأمثل للنفقات قد وضعت إطارا موحداً لمبادئ التعامل مع مختلف أصناف النفقات، حيث تعكس التطورات المسجلة المذكورة تطبيقاً صارماً لمضامينها وعلى مختلف المستويات.

أما بالنسبة لمداخل التجهيز، فيبقى الانخفاض الحاد لمداخل الاقتراضات أهم ما تم تسجيله بشكل موحد بين المستويات الترابية كلها (انخفاض بنسب 77% و 67% و 38% للجماعات والعمالات والأقاليم والجهات تواليا)، بالموازاة مع تراجع مهم لمداخل الجماعات الخاصة بمخصصات التجهيز

³³ نسبة الادخار الخام إلى مداخل التسيير.

³⁴ نسبة المداخل الذاتية إلى نفقات التسيير الحقيقية.

³⁵ الحصص من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والرسم على عقود التأمين.

من منتج الضريبة على القيمة المضافة (40%-)، وكذلك انخفاض لإمدادات التجهيز بالنسبة للجهات (45%-). فيما يخص الفوائض المالية التي تعتبر أهم مدخول على هذا الصعيد، فقد استقرت نسبياً مع ارتفاع مكوناتها الخاص بفوائض السنوات السابقة في مقابل تدني الفائض المحول من الجزء الأول.

وفي هذا الإطار، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى انخفاض حجم القروض الممنوحة للجماعات الترابية من طرف صندوق التجهيز الجماعي خلال سنتي 2020 و2021، بحيث بلغ على التوالي 3.646 مليون درهم و3.038 مليون درهم مقابل 4.305 مليون درهم سنة 2019. كما انخفضت سحبات القروض من 4.189 مليون درهم سنة 2019 إلى 3.510 مليون درهم سنة 2020 بسبب تداعيات الجائحة على وتيرة إنجاز استثمارات الجماعات الترابية.

وبالنسبة لنفقات هذا الجزء، فقد شهدت كل مستويات الجماعات الترابية نفس المنحى بانخفاض مهم لكل من نفقات الأشغال (انخفاض بنسب 17% و33% و22% للجماعات والعمالات والأقاليم والجهات توالياً) ونفقات الإمدادات والمساهمات الممنوحة (انخفاض بنسب 8% و59% و8% للجماعات والعمالات والأقاليم والجهات توالياً) مع استقرار لنفقات استهلاك رأسمال الدين المقترض، موازاة مع استقرار نفقة فوائض الديون المدرجة بالجزء الأول للميزانية.

وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه، حسب النشرة الإحصائية التي تصدرها الخزينة العامة للمملكة، انخفضت موارد الجماعات الترابية إجمالاً بنسبة 12,6% نهاية شهر دجنبر 2020، مقارنة مع نفس الفترة من سنة 2019، وذلك نتيجة تراجع الموارد المالية المحولة بنسبة 12,7% والموارد الذاتية بما قدره 12,6% في حين أن النفقات العادية تراجعت فقط بنسبة 5,6% ونفقات الاستثمار بما نسبته 12,8%.

4. مداخيل ونفقات الجماعات الترابية الأكثر تأثراً بتداعيات الجائحة

سجلت، بالنسبة للمستويات الترابية الثلاث، علاقة ترابطية بين تطور هذه المداخيل وظروف جائحة كوفيد-19.

فبالنسبة للجماعات، سجل تأثير قوي للجائحة على المداخيل ذات المردود المنخفض مثل مداخيل الرسم على محال بيع المشروبات والرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، التي فاقت بها نسب الانخفاض 50% بفعل تراجع أرقام معاملات محال بيع المشروبات والانخفاض المهم لأعداد ليالي المبيت بالمؤسسات السياحية. كذلك هو الشأن بالنسبة لمداخيل استغلال الأملاك الجماعية العامة، حيث قامت عدد من الجماعات بتطبيق إعفاءات جزئية بخصوصها لفائدة الملزمين بها بالنظر إلى توقفهم عن استغلالها لفترة طويلة من سنة 2020. بالموازاة مع ذلك، لوحظ تأثير أقل حدة، حيث لم تتجاوز نسبة الانخفاض 15% على الأكثر، على المداخيل ذات المردودية الأكبر، كالرسوم الثلاثة المدبرة من طرف الدولة والتي انخفضت أساساً بفعل تراجع إصدار الأوامر بالمداخيل من طرف الأمرين بالصرف وبفعل تراجع التحصيل من قبل المحاسبين العموميين.

ومع عدم تسجيل تأثر ملحوظ لأي من مداخيل العمالات والأقاليم، باستثناء حصتها من منتج الضريبة على القيمة المضافة المشار إليها سلفاً، فقد عرفت مداخيل الجهات من الضرائب والرسوم المحولة من الدولة لفائدتها تراجعاً مهماً. فبالإضافة إلى تراجع مجموع منتوجات هذه الضرائب والرسوم من مصدرها لدى الدولة، وذلك بنسبة 5%، كانت الجهات من أبرز المساهمين في الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا المستجد بمبلغ 1,5 مليار درهم، مثل ثلثها مجموع الاقتطاعات التي أجريت على الحصص الخاصة بهذه الجهات، بينما تم رصد الثلثين الآخرين انطلاقاً من صندوق التضامن بين الجهات. وبذلك، تكون هذه الحصص الخاصة بالضرائب والرسوم الثلاثة قد تراجعت لدى مختلف الجهات بنسب من 15% إلى 22%.

وقد كانت لهذه التطورات على مستوى المداخيل، تداعيات على تنفيذ النفقات التي يمكن التمييز فيها بين نفقات ذات طابع اجتماعي ارتفعت، خاصة على مستوى الجهات، دون أن تشكل ثقلاً على ميزانيات هذه الأجهزة مع تقلص النفقات الأخرى وفق ثلاث تجليات مختلفة.

فبخصوص نفقات الدعم الاجتماعي، سجل بالنسبة لكل المستويات الترابية منحيان اثنان في تطورها، إذ عرفت تقلصا لها فيما يخص مبالغ دعم الجمعيات غطى عليه ارتفاع مهم، لمبالغ الدعم المباشر للفئات المعوزة، والتي تخص مصاريف اقتناء المؤونات الغذائية بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، انتقلت هذه النفقات بالنسبة لكل الجهات بين سنتي 2019 و2020 من 201 إلى 383 مليون درهم، أي بارتفاع نسبته 90%.

أما فيما يخص النفقات التي سجلت انخفاضا، فيتعلق الأمر أولا بنفقات تراجعت بشكل حتمي أملتة ظروف الجائحة، كنفقات التنقل واقتناء المحروقات ومصاريف استهلاك الماء والكهرباء بالبنائيات الإدارية وتنظيم اللقاءات والندوات، بنسب وصلت بخصوص بعضها إلى 80% ومن دون أن يمكن ذلك هذه الجماعات الترابية من تحقيق هوامش اقتصاد ذات أهمية.

ويخص التجلي الثاني الانخفاض المحقق في نفقات دعم الجمعيات، بالنظر إلى التوجيهات الإرشادية التي بادرت إليها وزارة الداخلية كتلك الخاصة بتقليص دعم الجمعيات، والتي تم الاقتصار بشأنها على عدد محدود (من 11.194 إلى 2.684 جمعية بالنسبة لعينة الدراسة بين سنتي 2019 و2020). بالإضافة إلى ذلك، تم تقليص مبالغ المخصصات المرصودة للمقاطعات، والتي تراجعت بالنسبة للجماعات الستة المعنية بها من 699 إلى 557 مليون درهم، أي بتراجع نسبته 20%، وهو ما ساهم بما قدره 27% من الانخفاض الإجمالي لنفقات التسيير الحقيقية. ويمكن إضافة كذلك نفقات الموظفين التي حافظت على استقرارها نتيجة القرار المتخذ بشأن وقف الترقيات ومباريات التوظيف.

ويظهر التجلي الثالث لانخفاض نفقات الجماعات الترابية، وخاصة منها الجماعات، في تعذر تسديدها لنفقات الإنارة العمومية واستهلاك المياه بالفضاءات التابعة لها، وكذلك مستحقات شركات التدبير المفوض، وبذلك تم ترحيل هذه التحملات إلى السنوات الموالية. والجدير بالإشارة أنه رغم نسب الانخفاض غير المرتفعة الخاصة بأداءات هذه النفقات الثلاثة، والتي ناهزت على التوالي 24% و12% و13%، إلا أن أهمية مبالغها جعلها تساهم في مجموعها بنسبة 52% من الانخفاض الإجمالي لنفقات التسيير الحقيقية.

وتبعا لما سبق، يظهر التأثير الحقيقي للجائحة على مالية الجماعات الترابية، وخاصة الجماعات التي كانت الأكثر تأثرا، والذي تراوح من انخفاض لمداخيلها المختلفة ليصل إلى عدم تمكنها من تسديد نفقات ضرورية تهم المرافق الحيوية للمواطنين.

وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه خلال سنتي 2020 و2021، صدر، تباعا، القانون رقم 07.20 القاضي بتغيير وتنظيم القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية والقانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية، وهو ما من شأنه أن يساهم في الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية وتحفيز الاستثمارات المحلية.

كما أشارت الوزارة نفسها أن مبلغ الباقي استخلاصه المستحق للجماعات الترابية يصل إلى 43 مليار درهم، حسب معطيات وزارة الداخلية، وهو ما ينبغي معه إيلاء الجماعات الترابية أهمية بالغة لاستخلاص مواردها الذاتية.

ثالثا. على مستوى مجهودات الجماعات الترابية للتصدي لتداعيات الجائحة

1. المساهمات المالية لفائدة الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد-19"

ساهمت الجماعات الترابية خلال سنة 2020، بمختلف مستوياتها، في الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا وذلك من خلال المساهمة من الميزانية الخاصة، والتنازل عن تعويضات المنتخبين عن المهام الانتدابية ومساهمات الموظفين والأعوان. وإجمالا، فقد بلغت الموارد التي تم ضخها بخصوص العينة المعتمدة³⁶، بحسب ما ورد بالاستثمارات، حوالي 528 مليون درهم، بلغت فيها

³⁶ 286 جماعة ترابية، تضم الجهات الاثنتي عشرة و69 عمالة وإقليم و205 جماعة.

المساهمة عن طريق الميزانية الخاصة ما يناهز 494 مليون درهم بنسبة 94%، متبوعة بمساهمة الموظفين والأعوان بنسبة 5%، فيما تم التنازل عن تعويضات المنتخبين بنسبة 2%.

وعلاقة بالمساهمة باعتماد الميزانية الخاصة، فقد تقرر استنادا إلى بلاغ جمعية جهات المغرب بتاريخ 16 مارس 2020 الاتفاق على المساهمة في الصندوق بتخصيص 1,5 مليار درهم منها: 1 مليار درهم من الصندوق الخاص بالتضامن بين الجهات و500 مليون درهم كمساهمة من الميزانيات الخاصة، وقد تم اقتطاع هذه الأخيرة مباشرة من مخصصات الجهات السنوية من الصندوق الخاص بحصص الضرائب المرصدة للجهات.

أما بالنسبة لعينة الجماعات والعمالات والأقاليم، فقد تمت المبادرة من خلال برمجة اعتمادات تتعلق إما بالفائض السنوي المحقق خلال سنة 2019 أو جزء منه أو بتحويلات مالية مباشرة لفائدة الصندوق.

2. المساعدات المقدمة للفئات الهشة والمتضررة والمجتمع المدني

تنوعت تدخلات عينة الجماعات الترابية أساسا بين تقديم إعانات بشكل مباشر لفائدة الفئات الهشة المتضررة، أو بشكل غير مباشر للمجتمع المدني، من خلال تحويل المبالغ لفائدة الجمعيات، مخصصة لتقديم الدعم. وقد لوحظ في هذا الصدد تباين على مستوى صيغة تقديم الدعم بين الجماعات الترابية المشكلة لعينة الدراسة.

ففيما يخص الدعم المقدم لفائدة الفئات المتضررة، فقد تمثل أساسا في دعم عيني عبارة عن مساعدات غذائية استفاد منها حوالي 1.129.028 من المحتاجين بمبلغ إجمالي يزيد من 301 مليون درهم، أي بمعدل 265 درهم للفة الواحدة. وقد تمت عملية حصر لوائح المستفيدين وتوزيع المساعدات الغذائية بإشراف من السلطات المحلية.

أما فيما يخص المساعدات المقدمة للجمعيات علاقة بالجائحة، فقد تم تقديم دعم مالي لفائدة 123 جمعية بقيمة مالية فاقت 100 مليون درهم، كان الهدف منها مواجهة الانعكاسات الاجتماعية (اقتناء وتوزيع المساعدات الغذائية، منح قروض بدون فائدة...) والصحية (تعزيز المستشفيات والمراكز الصحية بالموارد البشرية واللوجستية وبالتجهيزات التقنية والطبية اللازمة، القيام بحملات تحسيسية والسهر على عمليات التعقيم والتطهير، اقتناء الأدوية ومستلزمات الوقاية الصحية...). بالإضافة إلى تدخلات أخرى كالمساهمة في مصاريف الإطعام للعاملين في مواجهة الجائحة والمصابين بكوفيد-19.

وبالنسبة لبعض الجماعات الترابية، فلم يتم وضع معايير موضوعية، دقيقة وواضحة حول كيفية اختيار الجمعيات التي تم دعمها. كما أن نشاط بعض الجمعيات، والتي يفترض مراكمتها لتجربة في مجال العمل الاجتماعي والإنساني قصد ضمان نجاحها في تدبير المهمة الموكولة إليها، لا ينسجم وموضوع الدعم.

3. مجهودات التعاون والتنسيق

في إطار التصدي لتداعيات جائحة كوفيد 19، بادرت الجماعات الترابية إلى القيام بمجموعة من التدخلات من أجل تحقيق التنسيق والتعاون مع مختلف الشركاء الفاعلين على المستوى الوطني والترابي ضمانا لاستمرارية عملها في ظل الظروف الصحية. إلا أنه سجل ضعف دور الجماعات الترابية، خاصة فيما يتعلق بحجم القرارات والمقررات المتخذة من أجل تدبير الجائحة مقارنة مع متطلبات الوضعية الصحية والاجتماعية، وكذلك فيما يخص عقد اجتماعات تنسيقية من أجل مناقشة الوضعية الوبائية وتحديد الأهداف المناسبة لمواجهتها.

فقد تبين من خلال العينة التي تمت دراستها أن نسبة المقررات المتعلقة بالجائحة لم تتعد 6% من مجموع المقررات المتخذة من طرف مجالس الجماعات الترابية. كما هو الحال بالنسبة للقرارات المتخذة في شأن مواجهة الجائحة والتي لم تتعد نسبة 5% من مجموع القرارات خلال الفترة 2020 - 2021.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أنه، وفي إطار مجهودات التنسيق والتعاون، تم إحداث لجان جهوية لليقظة الاقتصادية تحت قيادة السادة الولاة وبنخراط من رؤساء مجالس الجماعات الترابية بهدف ضمان الإدارة الاستباقية للأزمة المرتبطة بجائحة كورونا بطرق فعالة، مع مراعاة الخصوصيات والأولويات الجهوية. وقد تضمنت التقارير الدورية لهذه اللجان الجهوية مجموعة من المقترحات الكبرى لمواجهة تداعيات الجائحة، شملت 5 أقسام محورية هي: ديناميكيات الأعمال ودعم ريادة الأعمال، الاستثمار والتشغيل، التنظيم والتطوير، الجانب الاجتماعي والضرائب والتسوية.

وفي نفس السياق، تضيف الوزارة، أنه تم تعميم دورية وزارية لمواكبة ودعم المقاولات المتوسطة والصغرى من طرف الجماعات الترابية لتحقيق الإقلاع الاقتصادي. كما شاركت الجماعات الترابية ممثلة بالمجالس الجهوية وجمعية الجهات في مجموعة من الورشات تهم مراجعة القانون التنظيمي للجهات، في شقة المرتبط بالاختصاصات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وذلك للانخراط في المجهودات الرامية لتحقيق الإقلاع الاقتصادي ما بعد الجائحة.

4. مجهودات حفظ الصحة المبذولة من قبل الجماعات

تعاني الجماعات التي تتوفر على وحدات لحفظ الصحة من محدودية الموارد البشرية الطبية بالنظر إلى طبيعة المهام المنوطة بها، بالإضافة إلى تراجع نسبة تطورها خلال الجائحة بالمقارنة مع وضعية ما قبل الجائحة، خاصة فيما يتعلق بالأطباء والممرضين، حيث يشكل هذا النقص تحدياً بالنسبة للجماعات المعنية يحول دون اضطلاعها بالمهام المنوطة بها في توفير شروط الصحة والسلامة للسكان المحلية.

وخلافاً لوضعية الممرضين والأطباء، فقد سجل ارتفاع، بنسبة 33%، في عدد الإداريين والأعوان خلال سنة 2020، بالمقارنة مع سنة 2019. وقد تم تعزيز الوحدات بهذه الأصناف من الموارد البشرية في إطار التأقلم مع التدابير التي ينبغي القيام بها للإسهام في مواجهة تداعيات الجائحة. إلا أن ممارسة اختصاصات وحدات حفظ الصحة والمتمثلة على العموم في الوقاية وحفظ الصحة العامة وحماية البيئة لا تقتصر فقط على وجود الإداريين والأعوان، وإنما يتطلب الأمر وجود العدد الكافي من الممرضين والأطباء من أجل ملاءمة هذه الموارد مع طبيعة المهام المنتظرة منهم.

وقد سجلت الآليات والمركبات الموضوعة رهن إشارة وحدات حفظ الصحة تطورا ما بين سنتي 2019 و2020 وذلك في إطار تعزيز الوحدات بالوسائل والمعدات والآليات اللازمة لمواجهة الجائحة حيث ارتفعت بنسبة 41% خلال الفترة المذكورة. ورغم هذا الارتفاع، فإن الجماعات لم تتمكن من توفير العدد الكافي من سيارات الإسعاف وسيارات نقل الموتى مما أفضى إلى صعوبة في تلبية جميع طلبات الساكنة.

وبالإضافة إلى تدخلاتها الاعتيادية مثل محاربة القوارض والبعوض وجمع الحيوانات الضالة، فقد قامت وحدات حفظ الصحة التابعة للجماعات بمجموعة من التدخلات خلال فترة الجائحة مثل عمليات التطهير والتعقيم، والمراقبة الصحية، وتدبير الوفيات، ونقل المصابين بالفيروس للمستوصفات، والمساهمة في تنظيم عمليات التلقيح. غير أن هذه التدخلات لم تتسم بالتوازن بين مختلف أصنافها، إذ أن معظم الجهود وجهت لعمليات التطهير والتعقيم، علماً أن التدخلات الأخرى تعتبر أيضاً مهمة من أجل الحد من تداعيات الجائحة.

5. الطلبات العمومية والعقود المبرمة بهدف التصدي لتداعيات الجائحة

خلال سنتي 2020 و2021، أبرمت الجماعات الترابية مجتمعة ما مجموعه 1.561 طلبية عمومية وعقد بمبلغ إجمالي قدره 694 مليون درهم، تتعلق مباشرة بتدبير الجائحة، أي ما يشكل نسبة 11% من مجموع عدد الطلبات العمومية والعقود المبرمة بصفة عامة ونسبة 6% من مجموع مبالغ هذه الأخيرة. وتتباين هذه الأخيرة، حسب صنف الجماعات الترابية، بحيث ناهزت هذه المبالغ على التوالي 285 مليون درهم و182 مليون درهم و226 مليون درهم، بالنسبة للجهات وعينة العمالات/الأقاليم وعينة الجماعات. وتتنوع مواضيعها بين تدخلات اجتماعية (294 مليون درهم) وصحية/وقائية (203 مليون درهم) ولوجيستية (90 مليون درهم).

وفيما يخص توزيع عدد الطلبات العمومية والعقود المبرمة قصد التصدي للجائحة، فالجماعات الترابية، موضوع العينة، قامت باعتماد مسطرة سندات طلب بشكل أكبر من أجل مواجهة الجائحة، باعتبارها وسيلة مرنة تضمن تلبية الحاجيات المقررة دون التقيد بشكليات مساطر ابرام الصفقات العمومية المنصوص عليها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل. وفي هذا الإطار، تم إصدار ما مجموعه 1.104 سند طلب (بنسبة 71% من العدد الإجمالي) مقابل 377 صفقة عمومية و80 عقداً.

أما فيما يخص درجة إعمال مبدأ المنافسة، فقد سجل بالنسبة للصفقات العمومية ذات الصلة بالجائحة، أن الجماعات الترابية قامت بتفعيل المسطرة التفاوضية طبقاً لما نصت عليه دورية وزير الداخلية عدد 1248، بحيث بلغ عددها 312 صفقة تفاوضية، أي ما يشكل نسبة 83% من عدد الصفقات العمومية ذات الصلة بتدبير الجائحة. كما أن 76% من الصفقات التفاوضية المبرمة من طرف عينة الجماعات الترابية كان لها صلة مباشرة بالتصدي للجائحة.

وقد تم، في بعض الحالات، الاعتماد على أسلوب التفاوض المباشر مع مقولة واحدة منذ الوهلة الأولى، ومن دون اللجوء إلى أسلوب التفاوض مع مقاولات مختلفة بهدف التمكن من اختيار العرض المناسب حسب معايير الثمن وظروف وأجال التسليم.

إلى جانب ذلك، لم تكن تتوفر، عند ظهور الجائحة، غالبية الجماعات الترابية على لائحة للموردين والمقاولات الذين يتم التعامل معهم في مثل هذه الحالات الطارئة. ويتجلى دور هذه اللائحة في الطبيعة الفجائية والمباغنة لمثل هذه الأزمات التي يتعين فيها على الجماعات الترابية إبرام طلبات عمومية وفق آليات تمكن من اقتناء التوريدات اللازمة أو القيام بأشغال وخدمات معينة بأقل تكلفة مع الحرص على ضمان مبادئ الشفافية والمساواة بين المتنافسين.

6. الاتفاقيات المبرمة قصد التصدي للجائحة

خلال سنتي 2020 و2021، صادقت الجماعات الترابية، على اتفاقيات شراكة مع مختلف القطاعات المعنية بغرض التخفيف من حدة الآثار الفورية أو المستقبلية للجائحة سواء على المستوى الصحي أو الاجتماعي أو الاقتصادي. وقد بلغ عدد اتفاقيات الشراكة المصادق عليها من طرف مجالس العينة، ما مجموعه 69 اتفاقية، التزمت فيها بتعبئة غلاف مالي بحوالي 257 مليون درهم.

وقد استأثرت الجهات لوحدها بالنصيب الأكبر من إجمالي الالتزامات المالية، بما مجموعه 157 مليون درهم، أي ما يشكل نسبة 61%، متبوعة بعينة مجالس العمالات والأقاليم³⁷ بحوالي 60 مليون درهم (أي بنسبة 23%)، في حين لم تتجاوز عينة الجماعات³⁸ مبلغ 40 مليون درهم أي ما يشكل نسبة 15%.

أما بالنسبة لمواضيع هذه الاتفاقيات، فقد شكلت الالتزامات المالية الموجهة لدعم القطاع الصحي ما مجموعه 208 مليون درهم، أي ما يشكل نسبة 81%. ويتعلق الأمر أساساً بمختلف التدخلات الرامية إلى تجويد العرض الصحي من خلال تمويل أشغال إنشاء، تهيئة وصيانة وتجهيز وتعزيز المستشفيات ومكاتب حفظ الصحة ومعهد باستور بالتجهيزات التقنية والعلمية والطبية الضرورية لمواجهة الانعكاسات الصحية للجائحة والعمل على تهيئة وتدبير مراكز الاستقبال والعزل للتكفل بمرضى كوفيد-19 مع توفير مختلف المستلزمات والتجهيزات الطبية وشبه الطبية والتعقيم، بالإضافة إلى تقديم الدعم اللوجستيكي للجماعات ومصالح الوقاية المدنية ومصالح وزارة الصحة من خلال مدها بسيارات الإسعاف. بالموازاة مع ذلك، تمت المصادقة من طرف مجلس جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، بشراكة مع جامعة عبد المالك السعدي، على اتفاقية لدعم البحث العلمي في مجال محاربة الأوبئة، وذلك عبر المساهمة في إنشاء وتجهيز مختبر الأوبئة الجزيئي بكلية الطب والصيدلة بطنجة.

³⁷ 69 عمالة وإقليمياً.

³⁸ 205 جماعة.

أما فيما يخص باقي الاتفاقيات، فقد بلغت الالتزامات المالية ذات الصلة ما مجموعه 49 مليون درهم، أي ما يشكل نسبة 19%، ويتعلق الأمر أساسا بإبرام اتفاقيات الغرض منها اتخاذ التدابير اللازمة الفورية أو المستقبلية لتأهيل وتمكين ومواكبة المتضررين من الجائحة (نساء، صناع تقليديون، مقاولون، تعاونيات...) مع البحث عن سبل إنعاش وضمّان إقلاع القطاع الاقتصادي والسياحي. كما تمت أيضا المبادرة إلى دعم قطاع التعليم، خاصة فيما يتعلق بتجويد عملية الدراسة عن بعد.

وبالرغم من هذه الجهود، فقد سجل انخراط متباين في إبرام اتفاقيات لمواجهة تداعيات الجائحة، بحيث قامت فقط 58% من الجهات، و26% من العمالات/الأقاليم موضوع العينة و3% من عينة الجماعات بتدارس إمكانية عقد اتفاقيات خاصة أو المشاركة في اتفاقيات إطار بهدف البحث عن سبل التعاون الكفيلة بالمساهمة في التخفيف من حدة الآثار الفورية أو المستقبلية للجائحة سواء على المستوى الصحي أو الاجتماعي أو الاقتصادي.

وعلاقة بهذه الجوانب، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أنه تم التوقيع، متم سنة 2021، على أربعة عقود- برامج بين الدولة وجهات فاس - مكناس والداخلة - وادي الذهب وبنو ملال - خنيفرة وكلميم - وادنون، بتكلفة إجمالية تناهز 23,57 مليار درهم من أجل تمويل 197 مشروعا/برنامجا.

وفي السياق ذاته، أوضحت الوزارة أن خارطة الطريق لتنزيل الإطار التوجيهي لتفعيل ممارسة الجهات لاختصاصاتها تنص على تنفيذ برنامج عمل استعجالي مرتبط بالإقلاع الاقتصادي والتشغيل، وذلك عبر اعتماد آليات تنظيمية، ولاسيما، التوقيع بتاريخ 10 يونيو 2021 على دورية مشتركة بين وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالصناعة حول تفعيل الأمثل لممارسة اختصاصات الجهات في مجال دعم المقاولات.

تأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات الجماعات الترابية بما يلي:

- إدماج البعد المتعلق بإدارة المخاطر ضمن أولويات الجماعات الترابية واعتماد وتفعيل برامج للتكوين ولتقوية القدرات في مجال مواجهة الأزمات الصحية، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للمخاطر المرتبطة بالفيضانات، والزلازل وانتشار الجراد؛
- العمل على تقوية مبادرات الشراكة والتنسيق بهدف التخفيف من حدة الآثار المستقبلية للجائحة سواء على المستوى الصحي أو الاجتماعي أو الاقتصادي؛
- التنفيذ السريع لتدخلات الجماعات الترابية خلال فترات الأزمات من خلال وضع مخطط استباقي لتدبير الطلبات العمومية والعقود، مع الحرص، قدر الإمكان، على أعمال مبدأ المنافسة وتفادي أي تجاوزات على هذا المستوى؛
- تأهيل المكاتب الجماعية لحفظ الصحة بناء على إنجاز تشخيص عميق لهذه الوحدات.

ارتباطا بالتوصية الأخيرة، فقد أوضحت وزارة الداخلية أنها تقوم بمواكبة دائمة وتقديم الدعم اللازم للجماعات في مجال الوقاية وحفظ الصحة لتجاوز الصعوبات التي يعاني منها، والمتمثلة أساسا في ضعف التغطية الترابية (18%) والنقص الحاد في الموارد البشرية (312 إطارا صحيا على المستوى الوطني) وضعف التجهيزات والوسائل اللوجستية. ولهذه الغاية، تضيف الوزارة أنها أطلقت برنامجا مهيكلين:

- برنامج تأهيل المكاتب الجماعية لحفظ الصحة، الذي انطلق بشكل فعلي سنة 2009 ويشمل حاليا 12 مدينة، بكلفة إجمالية قدرها 158 مليون درهم؛
- برنامج إحداث مجموعات الجماعات الترابية من أجل بناء وتجهيز مكاتب جماعية لحفظ الصحة 2019-2024 بكلفة إجمالية تصل إلى 536 مليون درهم، والذي يهدف إلى رفع التغطية الترابية من هذه المرافق إلى أزيد من 64% بحلول سنة 2024 من خلال إحداث 67 مكتبا لحفظ الصحة في إطار مجموعات الجماعات الترابية لفائدة 696 جماعة.

وبالموازاة مع ذلك، أوضحت الوزارة أنها تولي عناية خاصة للأطر العاملة بمكاتب حفظ الصحة من خلال سعيها إلى ملاءمة وضعيتهم الإدارية والمالية مع نظرائهم بالقطاعات الأخرى، وكذا دعم قدراتهم المهنية وتقديم المواكبة القانونية والدعم التقني لهذه الأطر من خلال جلب الخبرة المحلية والدولية بهذا المجال، حيث إنها بصدد إعداد اتفاقية مع وزارة الصحة والحماية الاجتماعية لإعادة تأهيل موظفين جماعيين بالمعاهد العليا

لمهن التمريض وتقنيات الصحة. فضلا عن ذلك، تقدم الوزارة أيضا دعما ماليا قصد اقتناء المواد والتجهيزات والآليات اللازمة لحسن سير هاته المرافق.

تدبير الجهات:

الحاجة إلى تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي وتنويع مصادر التمويل

أولت التشريعات ذات الصلة باللامركزية، وخاصة القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مكانة محورية للجهة في التخطيط الترابي، وذلك باعتبارها رافعة للتنمية الجهوية المندمجة والمستدامة وإطارا للانتقائية الخطط القطاعية وبرامج التنمية الترابية. كما خولت لها مجموعة من الاختصاصات المتنوعة التي تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقليص الفوارق المجالية وتنمية القدرات وتعزيز تحقيق أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الجهوي.

وقد صادقت مجالس جهات المملكة خلال الفترة 2017-2019 على 11 برنامجا للتنمية الجهوية، بكلفة إجمالية بلغت حوالي 377 مليار درهم. كما أبرمت، خلال الفترة 2016-2020، أكثر من 2.500 اتفاقية تعاون وشراكة بلغت مساهمتها فيها ما يناهز 15 مليار درهم، و7.782 طلبية بلغ مجموع قيمتها حوالي 24 مليار درهم، موزعة على 3.453 صفقة بقيمة تتجاوز 21 مليار درهم و1.809 عقد بقيمة تناهز (2) ملياري درهم و2.520 سند طلب بقيمة تتجاوز 152 مليون درهم.

وارتباطا بتدبير الجهات، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات مهمات رقابية انصبت أساسا حول وضعياتها المالية والتخطيط الاستراتيجي والحكمة المؤسساتية وكذا تدبير الطلبات العمومية والدعم الممنوح للجمعيات.

أولا. على مستوى التحليل المالي

أ. مؤشرات عامة

تطور متسارع للنفقات مقارنة مع المداخل

عرفت ميزانيات الجهات نموا ملحوظا خلال الفترة 2016-2019، سواء من حيث المبلغ الإجمالي السنوي للمداخل المحققة³⁹ أو النفقات الحقيقية⁴⁰ المنفذة. وهكذا، حقق المجموع السنوي العام لمداخل الجهات تطورا مهما، بحيث انتقل من 5.264,58 مليون درهم سنة 2016 إلى 11.246,53 مليون درهم سنة 2019، بنسبة نمو ناهزت 114%. ويرجع هذا النمو أساسا إلى الرفع التدريجي لحصة الجهات من منتج الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 2% إلى 5% بزيادة نقطة سنويا. بالمقابل، شهدت سنة 2020 ترجعا للمداخل المذكورة، وذلك بنسبة 21% لتستقر في 8.868,60 مليون درهم. ويعزى هذا التراجع بالأساس إلى تداعيات جائحة كوفيد-19 على الاقتصاد الوطني، وبالتالي على حصة الجهات من الضرائب وإمدادات الدولة التي تأثرت بفعل الانكماش الاقتصادي المسجل خلال السنة المذكورة.

ومن جهة أخرى، ارتفع إجمالي نفقات الجهات خلال الفترة 2016-2019 بوتيرة فاقت تلك المسجلة على مستوى المداخل، ذلك أنها انتقلت من 2.847,50 مليون درهم سنة 2016 إلى 9.517,19 مليون درهم سنة 2019، أي بنسبة نمو إجمالية قاربت 235%، وبمعدل نمو سنوي بلغ 59%. بالمقابل، تراجعت النفقات المذكورة بنسبة 9% خلال سنة 2020، وذلك نتيجة اعتماد مقاربة لترشيدها والتي تم نهجها من طرف الجهات على إثر جائحة كوفيد-19. وبالرغم من أن قيمة النفقات المنجزة ظلت أقل من قيمة المداخل المحققة، فإن الوتيرة السريعة لتطور النفقات، وكذا إمكانية استمرار تحقيق نسب تطور سلبية بالنسبة للمداخل، قد يؤثران مستقبلا على التوازنات المالية للجهات. وهو الأمر الذي تزكيه نسبة النفقات الحقيقية من المداخل المحققة البالغة 98% سنة 2020 مما يستلزم اعتماد خطة لتنمية مداخل الجهات بشكل يوازي زيادة نفقاتها.

39 المداخل المحققة = مجموع مداخل التسيير والتجهيز - (تحويل الجزء الثاني من الميزانية + دفعات الفائض للجزء الثاني من الميزانية)

40 النفقات الحقيقية = مجموع نفقات التسيير والتجهيز - (فائض الجزء الأول من الميزانية + تغطية اعتمادات التسيير المنقولة)

وفي هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية إلى أنه، وفي ظل الانخفاض المهم الذي عرفته المداخل الجبائية للدولة والجماعات الترابية نتيجة التراجع الملحوظ الذي سجلته المؤشرات الاقتصادية على المستوى الوطني بفعل جائحة كوفيد-19، فقد عملت مصالحها على سن واتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات التنظيمية، في إطار المواكبة، لدعم ترشيد نفقات الجهات أمام تراجع المداخل، والتي شكلت تحدياً من أجل الحفاظ على التوازنات المالية.

← تحسن مستمر للاذخار الخام⁴¹

عرفت ميزانيات تسيير الجهات، خلال الفترة 2016-2020، تحسناً في مؤشرات المالية، أدى إلى تسجيل ادخار خام، انتقل من 3.631,97 مليون درهم سنة 2016 إلى 5.904,67 مليون درهم سنة 2020، بنسبة نمو بلغت 63% خلال الفترة المذكورة. ويرجع تحقيق هذا التوازن المالي أساساً إلى كون مداخل التسيير حققت نسبة نمو أسرع من تلك المحققة بالنسبة لنفقات التسيير الحقيقية⁴².

← تطور إيجابي للفائض الحقيقي الخام

بلغت نسبة نمو الفائض الخام لميزانيات الجهات 122% خلال الفترة 2016-2020. ويرجع ذلك أساساً إلى منحى التطور المتناسب لمداخل ونفقات التجهيز المسجل في الفترة المذكورة ولقد عرف حجم ميزانيات التجهيز ذروته خلال سنة 2019 بتحقيق إجمالي مداخل في حدود 19.353,79 مليون درهم ليتراجع بنسبة 4% خلال سنة 2020 مقارنة مع السنة المذكورة. أما بالنسبة لنفقات التجهيز، فقد استمرت في الارتفاع لتبلغ قيمتها القصوى كذلك خلال سنة 2019، حيث بلغ إجمالي نفقات التجهيز 8.148,61 مليون درهم، لتتراجع بعد ذلك بنسبة 11% خلال سنة 2020. ويرجع هذا التطور في ميزانية التجهيز إلى التطبيق التدريجي لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14، المشار إليه أعلاه، لاسيما تلك المتعلقة بالاختصاصات الجديدة الموكولة إلى الجهات المرتبطة باتفاقيات التعاون والشراكة مع مختلف الجهات العمومية المعنية، وما يقتضيه ذلك، من رفع لمداخل التجهيز ورصد لاعتمادات إضافية مهمة من أجل إبرام الاتفاقيات المشار إليها.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أن اتفاقيات الشراكة مع مختلف الفاعلين على المستوى الوطني والترابي ساهمت في خلق دينامية تروم تظافر الجهود المالي من أجل تنفيذ مشاريع ذات بعد جهوي، مما مكن الجهات من تدبير جيد لميزانيات التجهيز وتحقيق فائض خام، إضافة لتوزيع أمثل لنفقات التجهيز بخصوص توطيق المشاريع على المستوى الجهوي. كما أكدت أنه ارتباطاً بالتدابير والإجراءات التنظيمية المتخذة لدعم ترشيد نفقات الجهات بما فيها نفقات التجهيز، فقد تم إعطاء الأولوية آنذاك لاستكمال المشاريع التي هي في طور الإنجاز.

ب. مؤشرات تنفيذ ميزانيات التسيير

← ضعف نسبة الموارد الذاتية من مداخل تسيير الجهات

سجلت المداخل الضريبية والإمدادات المحولة من طرف الدولة للجهات نسبة تطور بلغت 85% خلال الفترة 2016-2020. وبلغ الحد الأقصى لهذا التطور نسبة 30% خلال سنة 2018 ليتراجع فيما بعد بنسبة 17% خلال سنة 2020 نتيجة التداخيات السلبية لجائحة كوفيد-19 على المداخل الضريبية للدولة، وبالتالي على حصة الجهات من هذه الأخيرة. وتمثل الضرائب والإمدادات المحولة من طرف الدولة لفائدة الجهات النصيب الأكبر من مجموع مداخل الجزء الأول من الميزانية، وهو ما يعكس ارتهاؤها الكبير بالتحويلات الضريبية للدولة.

بالمقابل، عرفت وتيرة نمو المداخل الذاتية للجهات تراجعاً ناهزت نسبته 7% خلال الفترة سالف الذكر. من جانبها، ظلت حصة الجهات من المداخل المدبرة لفائدتها ضعيفة، إذ أن نسبتها من مجموع مداخلها لم تتجاوز 4% كحد أقصى خلال سنة 2016، لتستقر عند 2% كحد أدنى سنة 2020.

⁴¹ فائض الجزء الأول من الميزانية المدفوع للجزء الثاني منها.
⁴² دون احتساب فائض الجزء الأول من الميزانية

والملاحظ، أن بعض الجهات لا تمتلك رؤية من أجل تدبير نشط للمداخل بهدف تنميتها من خلال العمل، قدر الإمكان، على دراسة سبل توسيع قاعدة المداخل الذاتية وتقوية عائدات استثماراتها في شركات التنمية المساهمة فيها.

وفي هذا الإطار، أوضحت وزارة الداخلية أنها تواكب الجهات فيما يخص تدبير الموارد، خاصة الذاتية منها، بما في ذلك تحسيسها بأهمية تحيين قوائم الملزمين بشكل دائم مع الحرص على اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بتحصيل مواردها الجبائية.

◀ حصة نفقات الإدارة العامة والدعم تمثل النسبة الأكبر في نفقات التسيير

سجلت نفقات الإدارة العامة زيادة ملحوظة خلال الفترة 2016-2020 بلغت نسبتها 184%. أما فيما يتعلق بحصة الدفعات المحولة من قبل الجهات إلى الهيئات الخارجية، فقد سجلت نسبتها من مجموع نفقات التسيير أعلى مستوى لها خلال سنة 2019، حيث بلغت 42%، لتتراجع في السنة الموالية إلى 18%. وتتكون هاته الدفعات أساسا من تحويلات الجهات لفائدة جماعات ترابية أخرى والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع والدفعات المقدمة في إطار اتفاقيات الشراكة المبرمة. وبالنسبة للنفقات المرتبطة بالمجال الاجتماعي، والمكونة أساسا من دعم الجمعيات وتقديم المساعدات ذات الطابع الاجتماعي، فقد عرفت حصتها من إجمالي نفقات التسيير الحقيقية تراجعاً من 28% سنة 2016 إلى 15% سنة 2020. علما أنها عرفت نموا طفيفا خلال سنة 2020، نتيجة تقديم الجهات لمساعدات تضامنية لفائدة المتضررين من جائحة كوفيد-19، من خلال مساهماتها في صندوق تدبير الجائحة وتقديمها مساعدات عينية مباشرة.

وقد أشارت وزارة الداخلية إلى أن الحصة المهمة من نفقات التسيير تخصص لتسيير الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تضطلع بدور هام في تنفيذ المشاريع على المستوى الجهوي، موضحة أن تراجع النفقات المرتبطة بالمجال الاجتماعي يعزى إلى حصر مجال التعاون بين الجهات والمجتمع المدني في الجمعيات ذات المنفعة العامة في إطار اتفاقيات الشراكة فقط، فضلا عن تأخير هذا المجال من خلال الدورية عدد D2185 بتاريخ 5 أبريل 2018.

ج. مؤشرات تنفيذ ميزانيات التجهيز

◀ نمو في القدرة على التجهيز

عرفت القدرة الإجمالية للجهات على التجهيز، نسبة زيادة مهمة بلغت 150% خلال الفترة 2016-2020. وذلك بالرغم من تراجعها خلال سنة 2020 بنسبة 6% مقارنة مع سنة 2019 نتيجة تداعيات جائحة كوفيد-19 على مداخل الجهات ككل. وقد سجلت قدرة الجهات على التمويل الذاتي نسبة زيادة بلغت 50% خلال الفترة 2016-2020، حيث انتقلت من 3.546,87 مليون درهم سنة 2016 إلى 5.316,38 مليون درهم سنة 2020، وذلك نتيجة تحقيق الجهات المعنية ادخارا خاما مهما. وبالرغم من هذا التطور الإيجابي، تراجعت مساهمة القدرة على التمويل الذاتي في قدرة الجهات على التجهيز وفق منحنى تنازلي. أما فيما يتعلق بالمداخل الخارجية، والتي تتكون أساسا من إمدادات الدولة ومتحصل القروض، فقد عرفت تراجعا ملحوظا خلال سنة 2020، حيث بلغت 1.473,54 مليون درهم مقارنة مع 3.007,45 مليون درهم سنة 2019، مسجلة بذلك نسبة تغيير سلبي ناهزت ناقص 51%. وتبقى الفوائض المالية السابقة المكون الرئيسي لقدرة الجهات على التجهيز، إذ أن نسبتها بلغت 62% خلال سنة 2020.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أن ترشيد النفقات بشكل يتناسب مع نسبة تحقيق المداخل، أسهم في تحقيق الجهات لادخار عام، وهو ما يفسر إلى حد ما نمو القدرة على التجهيز، مضيفاً أن قدرة الجهات على التمويل الذاتي للمشاريع من أجل تحقيق التنمية الجهوية تظل نسبيا محدودة أمام ارتفاع حاجيات الساكنة. ولتجاوز هذا الوضع، أشارت الوزارة أن تنزيل برامج وطنية ذات بعد جهوي ساهم، من خلال إشراك الجهات بهدف تقليص الفوارق المجالية على المستوى الوطني، في تحديد وفتح مصادر تمويل مهمة من خلال توحيد وتحقيق الانسجام والاتقائية المرجوة بين السياسة الوطنية والسياسة الترابية للتنمية.

← حصة النفقات المرتبطة بمجالات الدعم تمثل النسبة الأكبر في نفقات التجهيز

شكلت نفقات الجهات المرتبطة بمجالات الدعم حصة مهمة من إجمالي نفقات التجهيز الحقيقية خلال الفترة 2016-2020، إذ تراوحت نسبتها ما بين 69% كحد أقصى سنة 2016 و50% كحد أدنى سنة 2018. وقد حققت نفقات الدعم المقدمة من قبل الجهات خلال الفترة 2016-2018 نمواً بنسبة 186%. وتتكون هذه النفقات بالأساس من الدفعات المحولة من طرفها إلى الهيئات والمؤسسات الأخرى في إطار اتفاقيات التعاون والشراكة، والتي انتقلت من 1.270,83 مليون درهم سنة 2016 إلى 2.355,60 مليون درهم سنة 2020، محققة بذلك نسبة نمو فاقت 85%. كذلك، ارتفعت التحويلات لفائدة الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، لأجل إنجاز المشاريع المبرمجة، من 27 مليون درهم سنة 2017، باعتبارها سنة التأسيس الفعلي للوكالات المذكورة، إلى 1.825,00 مليون درهم سنة 2020. مما يؤشر على تنامي دور الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع في تنزيل برامج التنمية الجهوية وتفعيل اختصاصات الجهات خلال الأربع سنوات المعنية.

وبالرغم من نسبة النمو المهم المسجلة خلال الفترة 2016-2020 فيما يتعلق بنفقات الإدارة العامة والتي بلغت 237%، فإن حصة النفقات المذكورة من مجموع نفقات التجهيز عرفت تراجعاً ملحوظاً، إذ أن نسبتها منها تراجعت من 42% سنة 2016 إلى 25% سنة 2020. أما بالنسبة للنفقات المرتبطة بمجال الشؤون الاقتصادية، فإن حصتها من إجمالي نفقات استثمار الجهات، لم تتعد، في أحسن الحالات، 10% المسجلة سنة 2020. ويبقى مجال الشؤون الاجتماعية الأقل استفادة من نفقات التجهيز، بحيث لم تتجاوز نسبتته من إجمالي نفقات التجهيز 3% كحد أقصى خلال سنة 2016. يليه في ذلك مجال الشؤون التقنية الذي عرف أعلى مستوياته خلال سنة 2018 بنسبة 8%.

تأسيساً على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية بالعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر فتح الباب للمؤسسات المالية وإحداث حلول تمويلية بديلة موجهة لفائدتها، واللجوء، كلما توفرت شروط ذلك، إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما توصي المجالس الجهوية للحسابات الجهات بمراعاة توازن مقبول بين قدرة الجهات في التجهيز وحصصها في تمويل برامج تنميتها الجهوية عند التخطيط والبرمجة للمشاريع التنموية.

ثانياً. على مستوى التخطيط الاستراتيجي للتنمية الجهوية

أ. منهجية الإعداد والتشخيص

← إعداد برامج التنمية الجهوية في غياب تصاميم جهوية لإعداد التراب

تم وضع برامج التنمية الجهوية من قبل جميع الجهات في غياب توفرها على تصاميم جهوية لإعداد التراب، علماً أن المرسوم رقم 2.16.299 المتعلق بمسطرة إعداد برنامج التنمية صدر بتاريخ سابق (29 يونيو 2016) لتاريخ إصدار المرسوم رقم 2.17.583 المتعلق بمسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب (28 شتنبر 2017)، بل إن المرسوم الأخير تم إصداره بعد مصادقة مجالس معظم الجهات على برامج تنميتها الجهوية؛ وهو الأمر الذي لم يساعد على إعداد البرامج التنموية المعنية بشكل يستجيب للرؤية المنصوص عليها في القانون التنظيمي، سالف الذكر، والذي جعل التصاميم الجهوية لإعداد التراب المرجع الأساسي للتخطيط لبرامج التنمية الجهوية. وتنطوي مسألة إنجاز التصميم الجهوي لإعداد التراب بشكل لاحق لبرنامج تنمية الجهة على مخاطر عدم انسجام هذين المخططين، سيما وأن تأثيرهما يمتد إلى كافة المستويات الترابية بالجهة.

في هذا السياق، أوضحت وزارة الداخلية أنه، بصرف النظر عن الظرفية التي ميزت إعداد برامج التنمية الجهوية للولاية الانتدابية 2016-2021، باعتبارها استثناء نظراً لحدثة هذه التجربة مع دخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية حيز التنفيذ، فإن جميع الجهات تنخرط في بلورة برامج للتنمية الجهوية للاختيارات الاستراتيجية وكذا التوجهات المجالية والقطاعية، بما فيها تلك المتعلقة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب.

← ضرورة ضبط عملية اختيار مكاتب الدراسات وتتبع إعداد البرامج

لم يتم في بعض الحالات إدراج معيار التجربة والخبرة في التخطيط الاستراتيجي الترابي ضمن مقاييس تقييم عروض مكاتب الدراسات المعنية بإعداد برنامج التنمية. كذلك، وفي حالات أخرى، لم يتم اعتماد معايير تمكن من تقييم موضوعي للمؤهلات والعروض التقنية للمتنافسين. أما على مستوى تتبع تنفيذ صفقات الإعداد لبرامج التنمية المعنية، فقد تبين أن هناك نقصاً في الموارد البشرية المتخصصة في التخطيط الاستراتيجي لمواكبة وتتبع عملية إعداد برامج التنمية الجهوية. علاوة على أنه لم يتم تفعيل أجهزة الحكامة المكلفة بتتبع ومراقبة صفقة إعداد برنامج تنميتها الجهوي، والتي كان من المفترض أن تشرف عليها لجنة للقيادة يرأسها رئيس الجهة.

بخصوص أجهزة الحكامة المكلفة بتتبع ومراقبة صفقات إعداد برامج التنمية الجهوية، أبرزت وزارة الداخلية أنه قد تم تعزيز البنية التنظيمية لإدارة الجهات بالموارد الكافية لتتبع ومواكبة ومراقبة مختلف مراحل إنجاز هذه البرامج.

← اعتماد مقاربات تشاركية غير متكاملة لإعداد البرامج

تم، في بعض الحالات، تسجيل نقص في التنسيق مع بعض القطاعات الوزارية على المستوى الجهوي للتشاور حول المشاريع التي يمكن للجهات المساهمة في إنجازها خلال الولاية الانتدابية لمجالسها بشراكة مع باقي المتدخلين المعنيين. إضافة إلى ذلك، لم يتم التعاطي بشكل مناسب مع مقترحات اللجان الدائمة لمجالس الجهات، وهو ما جعل هذه المرحلة من مسطرة الإعداد لا تحقق الأهداف المتوخاة منها والمتمثلة في تنوير باقي مكونات مجالس الجهات أثناء مناقشة مشاريع برامج التنمية الجهوية من أجل تجويدها وتدارك النقائص المسجلة فيها. من جانب آخر، وعلى مستوى بعض الجهات، تم إعداد برنامج التنمية قبل إحداث الآليات التشاركية للحوار والتشاور كما لم تغط اللقاءات التشاورية كافة عمالات وأقاليم الجهة. كذلك، تبين أنه لم يتم العمل على تحليل المقترحات التي تم تلقيها على المواقع الإلكترونية بخصوص برنامج التنمية الجهوية الخاص لإحدى الجهات وأخذها بعين الاعتبار.

علاقة بهذا الجانب، أكدت وزارة الداخلية أن مصالحها ما فتئت تحت جميع الفاعلين، وخاصة الجماعات الترابية، على الانخراط في ورش إعداد برامج التنمية لبلوغ مستوى تطلعات الجهات وإنجازها بشكل يتناسب مع إمكانيات وإكراهات كل جهة.

← أهمية احترام الجدولة الزمنية لإعداد برامج التنمية الجهوية

سجلت جميع الجهات تأخراً على مستوى إعداد برامج تنميتها الجهوية المتعلقة بالولاية الانتدابية 2016-2021، حيث تمت المصادقة على هاته البرامج خلال مدة زمنية تراوحت ما بين 9 أشهر و40 شهراً من تاريخ صدور المرسوم رقم 2.16.299 بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده. وتعزى هذه الوضعية إلى عوامل مرتبطة بدخول الجهات تجربة جديدة تحتاج إلى بعض الوقت لإنضاج التخطيط للتنمية الجهوية في إطار المنظور الجديد الذي أتت به القوانين التنظيمية للجماعات الترابية. وبالتالي، يتعين العمل، بالنسبة للفترات الانتدابية القادمة، على احترام الجدولة الزمنية المحددة لاعتماد برنامج التنمية الجهوية، وتجاوز النقائص التي عرفتها المرحلة السابقة والتي حالت دون اعتماد وثيقة مرجعية للتنمية الجهوية مع بداية الفترة الانتدابية لمجالس الجهات.

أوضحت وزارة الداخلية بهذا الشأن على كون الظرفية التي ميزت إعداد برامج التنمية الجهوية للولاية الانتدابية 2016-2021، تعتبر استثناء، على أن تراعى في الفترات الانتدابية القادمة الجوانب المتعلقة باحترام الجدولة الزمنية لإعداد هذه البرامج.

← الحرص على تشخيص دقيق للموارد والإمكانات

لم تقم غالبية الجهات بإجراء تقييم قبلي لمواردها وقدراتها المالية، كما لم تقم بإنجاز دراسات قبلية للمشاريع المبرمجة للتأكد من مدى ملاءمتها لمقومات وإمكانات الجهة المعنية وقابليتها للتنزيل على أرض الواقع ولتقييم أثرها على التنمية المستدامة بالجهة. وقد أدى غياب التشخيص الواقعي والدقيق

للحاجيات التنموية إلى تقليص عدد المشاريع المزمع تنفيذها، عند الشروع في تنزيل برنامج التنمية الجهوية من طرف بعض الجهات.

ب. التخطيط لبرامج التنمية الجهوية وتتبع تنزيلها

← ضرورة تجويد التخطيط للبرامج القطاعية الفرعية

أقدمت بعض الجهات على إدراج مشاريع لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة في برامج التنمية الجهوية الخاصة بها. وإذا كان هذا التوجه، قد يؤشر على وجود رغبة لدى مجالس الجهات المعنية لبرمجة مشاريع ذات طابع اجتماعي لها أثر مباشر على الساكنة أو إلى كون الجهات ما زالت تعتبر نفسها مستوى لسد العجز الذي قد يسجل في ميزانيات الجماعات، في حين أن هذه الأخيرة تدرج ضمن الاختصاصات المنقولة، فإن مرد ذلك يعزى كذلك إلى:

- تعدد التأويلات للمقتضيات القانونية المتعلقة باختصاصات الجهات نظرا لطابعها العام في أحيان عدة، لاسيما فيما يتعلق بنطاق تدخل الجهات في بعض المجالات التي تجد امتدادات لها ضمن الاختصاصات المنقولة أو ضمن اختصاصات الفاعلين العموميين الآخرين في التنمية الجهوية. فعلى سبيل المثال، تعتبر التنمية الاجتماعية (التأهيل الاجتماعي، المساعدة الاجتماعية، ...) من ضمن الاختصاصات الموكولة للجهات بنص القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، إلا أن الطابع العام في صياغة بعض مكونات هذا الاختصاص، تجعل الجهات تقوم بممارسة اختصاصات تدرج ضمن اختصاصات جماعات ترابية وقطاعات وزارية أخرى، كالنقل المدرسي في العالم القروي وتأهيل مؤسسات استشفائية وتعليمية في العالم الحضري باعتبارها قطاعات ذات طابع اجتماعي.

- تعدد التقاطعات بين مختلف اختصاصات الجماعات الترابية المعنية والقطاعات الحكومية المختصة. فعلى سبيل المثال، يعد اختصاص التنمية القروية (بناء وتحسين الطرق غير المصنفة، تأهيل العالم القروي، تأهيل المناطق الجبلية والواحات، ...) من ضمن الاختصاصات الموكولة للجهات المنصوص عليها في القانون 111.14 المتعلق بالجهات، وهو نفس طبيعة الاختصاص المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم من قبيل إنجاز وصيانة المسالك القروية، تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات، تنمية المناطق الجبلية والواحات، ...

ولعل من أبرز نتائج هاته الوضعية، تشتيت القدرة على التجهيز بالنسبة للجهات والحد من فعاليتها وتأثيرها جراء تنفيذها عددا كبيرا من المشاريع المتعلقة بقطاعات لا تدخل بالضرورة ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة.

← الحاجة إلى ضبط الغلاف المالي والجدولة الزمنية عند إعداد برامج التنمية الجهوية

لم تتمكن غالبية الجهات من ضبط آليات تحديد الكلفة المالية لمكونات برامج تنميتها الجهوية، حيث تم تحديد التركيبة المالية لمجموعة من البرامج والمشاريع بشكل جزافي دون إنجاز دراسات خاصة لتحديد الكلفة المالية اللازمة لتنفيذها وضمان تمويلها. كما تم تسجيل حالات متعددة تم فيها وضع جدولة زمنية غير واقعية لتنفيذ المشاريع المبرمجة. في هذا السياق، أدى غياب الدراسات المالية والتقنية لمكونات برنامج التنمية الجهوية، إضافة إلى غياب رؤية مشتركة بين جميع الشركاء والمتدخلين بخصوص مدى أولوية بعض المشاريع وكيفية إنجازها، إلى التخلي عن إنجاز برامج مدرجة ضمن برنامج التنمية الجهوية.

أشارت وزارة الداخلية إلى أن بعض الإكراهات والصعوبات العملية والواقعية وليدة الظرفية قد تعترض ترجمة استراتيجيات البرنامج الجهوي للتنمية على شكل التزامات رسمية واتفاقيات في مرحلة التخطيط والبرمجة.

◀ ضرورة تحديد الأولويات وتوطين المشاريع

لم يتم في بعض الحالات تحديد البرامج ذات الأولوية كما لم يتم توطين المشاريع. وفي نفس السياق، سجل غياب معايير موضوعية يمكن الارتكاز عليها في تحديد أولويات اختيار المشاريع المزمع إنجازها في إطار تنزيل برنامج التنمية الجهوية. وهو ما أدى في بعض الحالات، إلى تصنيف بعض المشاريع المهمة والتي تم إدراجها ضمن برنامج التنمية المجالية لإقليم معين، كأولوية منخفضة في برنامج التنمية الجهوية للجهة. مما قد يؤثر على تنزيل هاته المشاريع، لا سيما إذا كانت الجهة شريكا رئيسيا في تمويلها وتنفيذها. كما تبين أنه لم يتم أخذ جميع المعايير الواردة بدفاتر الشروط الخاصة لترتيب الأولويات بالجهة، كالجداول الاقتصادية وعدد المستفيدين والطابع الابتكاري للمشاريع، الأمر الذي قد يؤدي إلى تمويل مشاريع ذات وقع محدود على الساكنة.

◀ ضرورة تفعيل آليات المراقبة والتتبع والتقييم

تم الوقوف على نقص في التخطيط لمرحلة مواكبة تنزيل برامج التنمية الجهوية من قبل مكاتب الدراسات، وذلك من خلال الشروع في المواكبة دون أن تكون هناك مشاريع قد شرع فعلا في تنفيذها، مما لا ينسجم مع الهدف الأساسي من العملية المتمثل في تتبع تقدم إنجاز المشاريع وتحديد تقييم العوامل المؤثرة في تنزيلها. كما لم تقم غالبية الجهات بالتفعيل الكلي لهيئات التتبع ولجان التنفيذ وفقا لما تم تسطيره في برامج تنميتها الجهوية.

ج. الحكامة المالية

◀ إعداد الميزانيات السنوية

أبرزت مراقبة منهجية إعداد الميزانيات السنوية للجهات، قصورا في تفعيل البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات كوسيلة من وسائل التخطيط والاضطلاع برؤية استشرافية لموارد وتكاليف الجهات المعنية لمدة ثلاث سنوات. ففي هذا السياق، عملت بعض الجهات على وضع برمجة ثلاثية لميزانياتها، إلا أن بيانات البرمجة المذكورة لا تتسجم مع نفقات التجهيز المقررة في برامج تنميتها الجهوية. كذلك، فإن جهات أخرى، وفي غياب توفرها على برمجة متعددة السنوات، تقوم بإدخال تعديلات متكررة على ميزانياتها الأصلية التي تم تحضيرها مسبقا بداية كل سنة، بحيث غالبا ما تتسم التعديلات المعنية بطابعها الزمني والموضوعي المتكرر، وتهم في مجموعة من الحالات نفس الخانات المالية.

أوضحت وزارة الداخلية بهذا الشأن على أنه يتم الأخذ بعين الاعتبار الأولويات التي يحددها مجلس الجهة بناء على المشاريع المدرجة في برنامج التنمية الجهوية وذلك في إطار إعداد الميزانية على أساس برمجة ثلاثية السنوات، مضيفا أنه يتم الحرص على الالتزام بهاته النفقات خلال مرحلة تنفيذ المشاريع، إلا أنه عند إعداد بعض الاتفاقيات يتم تحيين وتعديل الميزانيات الأصلية نظرا لبعض الإكراهات التي قد يعرفها تنزيل بعض هذه المشاريع.

◀ تنزيل المقاربة المرتكزة على الأهداف

تم تسجيل نقائص على مستوى المعطيات المضمنة في مشروع نجاعة الأداء، تتمثل على سبيل المثال في:

- عدم تحديد البرامج المدرجة بكل فصل؛
- عدم اعتماد مؤشرات لقياس الأهداف المحددة؛
- عدم تبني مقاربة النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات.

بهذا الخصوص، أوضحت وزارة الداخلية أن مختلف مجالس الجهات تلتزم بإعداد مشروع نجاعة الأداء برسم كل سنة مالية، والذي يركز بالأساس على تقديم أهداف ومؤشرات برنامج التنمية الجهوية حسب محاوره مع إبراز نسبة تفعيل المشاريع المدرجة في إطار هذا البرنامج وكذا حصيلة المشاريع المنجزة والالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة في إطار هذا البرنامج.

د. تدبير آليات التعاون والشراكة

الحاجة إلى التزام معيار الشمولية والالتقائية في منهجية التخطيط وإعداد الشراكات

تم تسجيل مجموعة من الملاحظات المرتبطة بالمنهجية المتبعة لإبرام اتفاقيات التعاون والشراكة بمختلف الجهات، حيث يمكن عرض أبرز تجلياتها كما يلي:

- غياب رؤية واضحة بشأن تدبير الشراكات والتعاون، في ظل غياب معايير لتوزيع المساهمات المالية بحسب محاور برامج التنمية الجهوية أو على أساس توزيع ترابي متكافئ؛
- إبرام اتفاقيات من أجل تنفيذ سياسات قطاعية دون أن تكون للجهات معطيات تفصيلية أو رؤية استراتيجية حول القطاع المعني أو مؤشرات حول الأثر الممكن أن تحدثه الاتفاقيات المبرمة؛ وهو ما يحصر دور الجهات في التمويل فقط، حيث تنتهي التزاماتها بعد تحويل مساهماتها دون التأكد من تحقيق أهداف الاتفاقيات المعنية والآثار المرجوة من إبرامها؛
- عدم اعتماد منهجية في اختيار الشركاء مبنية على معايير موضوعية وعلى أساس طلب اقتراح مشاريع في ميدان معين ودراسنها واختيار الأفضل منها؛
- عدم إشراك، في بعض الحالات، قطاعات الدولة كطرف شريك عند إبرام اتفاقيات بمحتوى يندرج ضمن الاختصاصات المشتركة، وذلك ضمانا للتنسيق المطلوب من طرف جميع المتدخلين في قطاع معين ولالتقائية الأهداف الخاصة بكل مجال، وذلك كله لتفادي الازدواجية في التخطيط والتمويل؛
- إبرام اتفاقيات شراكة لتمويل مشاريع دون أخذ الإمكانيات المالية للجهات بعين الاعتبار؛
- عدم إيلاء العناية اللازمة للجوانب المتعلقة بصياغة الاتفاقيات المبرمة من طرف الجهات.

أبرزت وزارة الداخلية حرص الجهات على تجويد صياغة اتفاقيات التعاون والشراكة وإخضاعها لدراسة دقيقة كفيلة بتغطية كافة الجوانب التقنية والمالية المتعلقة بتنفيذها من أجل التحكم في المخاطر القانونية والمالية المرتبطة بصياغة مقتضياتها، إلا أنه لا يمكن، حسب الوزارة، التنبؤ على سبيل الحصر واليقين بجميع الإكراهات التي يمكن أن تعترض تنفيذ بنود هذه الاتفاقيات والتي تظل وليدة الظرفية.

أهمية أعمال التعاقد كآلية لتفعيل الاختصاصات المشتركة مع الدولة

بالرغم من كون معظم برامج التنمية الجهوية قد تم اعتمادها من طرف الجهات خلال الأسس الأول من سنة 2018، فإن ذلك لم يصاحبه إبرام بعض الجهات لعقود-برامج مع الدولة، وذلك من أجل تنزيل مشاريع برامج التنمية الجهوية المدرجة في إطار الاختصاصات المشتركة. وهو ما أدى إلى تعثر بعض مكونات هاته البرامج أو حذفها من محاور التنمية الجهوية نظرا لغياب آلية تديرية تعاقدية تحدد التزامات تدخل الجهات من ناحية، والقطاعات الحكومية، من ناحية أخرى.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن عدم اعتماد مسطرة مرجعية واضحة وموثقة لإبرام عقود-برامج، تبرز ماهية هاته الآلية وكيفية إعدادها ومن تحديد السلطات المعنية بإبرام وتنزيل العقود بين الدولة والجهات ومن تحديد الجزاءات في حال إخلال أي من الشركاء بالتزاماتهم، تشكل عائقا بالنسبة لبعض الجهات في تكوين تصور حول دور العقود-البرامج المذكورة كآلية لتنزيل المشاريع التنموية. إذ يتم اعتبار العقد-برنامج كخطط مواز لبرنامج التنمية الجهوية يمكن أن يتضمن مشاريع غير تلك المدرجة في البرنامج، وذلك بدل اعتباره إطارا يحدد التزامات مختلف المتدخلين من أجل تنزيل برنامج التنمية الجهوية.

أهمية العمل على تعزيز تتبع تنفيذ الاتفاقيات

لم تتخذ الجهات ما يكفي من الإجراءات من أجل تتبع تنفيذ الاتفاقيات التي تكون طرفاً فيها، حيث لا تعمل على مراقبة نسبة استخدام مساهماتها المالية ولا مدى مطابقة المنجزات للأهداف التعاقدية المتفق عليها. كما أنها لا تعمل على المطالبة، عند الاقتضاء، باسترجاع الفوائض غير المستعملة من مساهماتها التي قد تنتج في بعض الحالات عن الفرق بين الكلفة التقديرية للمشاريع المتعاقد بشأنها وبين كلفتها الحقيقية المحصورة بعد إتمام إنجازها، كما قد تنتج، في حالات أخرى، عن عدم وفاء شركاء الجهات المعنية بالتزاماتهم التعاقدية وبالتالي توقف تنفيذ المشاريع المشار إليها أو عدم تنفيذها بالمرّة.

أشارت وزارة الداخلية في هذا الصدد إلى حرص الجهات على إغناء الاتفاقيات بالبنود المتعلقة بآليات تتبع تنفيذها لتفادي مجموعة من الإشكالات من قبيل رفع الكلفة التقديرية للمشاريع أو عدم مطابقة المنجزات للأهداف المتفق عليها أو تمديد مدة سريان هذه الاتفاقيات وهو ما يحتمل مخاطر قانونية ومالية في حالة عدم التزام الجهات بالاتفاقيات الأصلية.

إبرام اتفاقيات لا تساعد على تنزيل برامج التنمية الجهوية أو لا تتناسب وأنشطة الشركاء

يشكل برنامج التنمية الجهوية الآلية المرجعية للتنفيذ والتي يتوجب أن توّطر خيارات برمجة وتنفيذ الأعمال التنموية خلال المدة الانتدائية لكل مجلس جهة. وفي هذا الصدد، فإن بعض الاتفاقيات المبرمة لا يندرج موضوعها ضمن الاختصاصات الذاتية والمشاركة للجهات المعنية. وبالتالي، فإن الابتعاد عن الإطار المحدد في البرنامج من شأنه أن يحول دون قدرة الجهة المعنية على تنزيل كافة الأعمال التنموية المدرجة فيه على أرض الواقع خلال فترة العمل به. كما يشكل هذا الوضع عائقاً أمام تحقيق التكامل والانسجام بين مختلف المشاريع داخل النفوذ الترابي للجهة، وبالتالي الحد من أثرها لبلوغ الأهداف التنموية المحددة ضمن وثيقة برنامج التنمية الجهوية.

تأسيساً على ما سبق، تؤكد المجالس الجهوية للحسابات على ضرورة تكريس مكانة الصدارة التي خولها الفصل 143 من الدستور للجهات في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وعلى أهمية ترسيخ مبدأ الديمقراطية التشاركية، من خلال وضع مجالس الجهات، وكما ينص على ذلك الفصل 139 من الدستور، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والمواطنات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

كما تدعو هذه المجالس وزارة الداخلية إلى:

- إعادة النظر في المقتضيات القانونية المتعلقة بالجهات بشكل يمكن من رسم حدود أكثر دقة لاختصاصاتها لتفادي تعدد التأويلات وتقليص التقاطع مع اختصاصات الفاعلين الترابيين الآخرين وتحديد نطاق تدخلهم على مستوى التنمية الجهوية؛

- العمل على مزيد من تنقيح وضبط مقتضيات العقد-برنامج النموذجي بين الدولة والجهات، وذلك بهدف تحديد إطاره ودور كل طرف في المسؤوليات المنوطة به وربطه بأهداف استراتيجية ومؤشرات قابلة للتقييم.

وتوصي المجالس الجهوية للحسابات الجهات بما يلي:

- إعداد تشخيص شامل للإمكانات المالية للجهات وللوضعية الجهوية للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما فيما يتعلق بمجرد مجمل المشاريع المنجزة أو المزمع إنجازها في تراب الجهات المعنية مع تعزيز المقاربة التشاركية في إعداد برامج التنمية الجهوية؛

- تصنيف المشاريع التنموية المرتبطة بنفس الموضوع ضمن برامج تنموية فرعية متناسقة في مشاريعها ومتكاملة في أهدافها، مع الحرص على إنجاز دراسات الجدوى

قبل اختيار توطين المشاريع المدرجة ضمن برامج التنمية الجهوية، ووضع جدولة زمنية واقعية لتنزيلها؛

- إبرام عقود-برنامج مع القطاعات الحكومية المعنية من أجل تنزيل سليم للمشاريع التنموية، لاسيما بالنسبة للبرامج التي تدخل في إطار الاختصاصات المشتركة، وخلال فترات موازية لمدة تنزيل برامج التنمية الجهوية؛
- القيام، في مرحلة أولى، بجرد وتقييم لجميع الاتفاقيات المبرمة سابقا من أجل تفعيل أو تحيين أو تعديل تلك القابلة للتنفيذ وفسخ، عند الاقتضاء، الاتفاقيات غير القابلة للأجراة؛
- إعداد تصور من أجل تدبير الشراكات والتعاون على صعيد الجهات مبني على تنزيل برامج التنمية الجهوية، ووضع معايير توزيع المساهمات المالية بحسب حاجيات القطاعات؛ مع تحري الدقة في تحرير اتفاقيات الشراكة بما يساعد على التنزيل السليم لها ويمكن من التأويل الموحد لبندوها؛
- تفعيل الجهات لآليات تتبع تنزيل برامج التنمية الجهوية، ومواكبة أجراة الاتفاقيات، مع الحرص على استرجاع الأموال المدفوعة في حال عدم وفاء شركاء الجهات بالتزاماتهم.

ثالثا. على مستوى الحكامة المؤسسية

أ. الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وتدبير محفظة المساهمات المالية

◀ نقائص على مستوى حكمة الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع

يتمثل دور الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع في تقديم كل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية- المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية. وفي هذا السياق، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات تهم تدبير بعض الوكالات، من أهمها:

- تكليف الوكالتين الجهويتين لتنفيذ المشاريع، على مستوى جهتي طنجة-تطوان-الحسيمة وبني ملال-خنيفرة، بإنجاز مشاريع وبرامج التنمية التي أقرها مجلسا الجهتين، دون أعمال مبدأ التدرج لمراعاة القدرات التدبيرية للوكالتين اعتبارا لحدثة إنشائهما ولكونهما كانتا في طور إرساء هياكلهما الإدارية؛
- بروز بعض التباينات حول دور الوكالة في تقييم برنامج التنمية الجهوية. فمن وجهة نظر الجهة، يبقى تقييم المشروع من خلال التأكد من تحقيق أهدافه ووضع مؤشرات لقياس الأداء والأثر من مهام الوكالة. أما بالنسبة لهاته الأخيرة، فإنها ترى أن دورها ينحصر في الإشراف على إنجاز المشروع فقط، بينما تبقى الجهة هي المسؤولة عن تقييم المشاريع. وقد تشكل هذه الوضعية عائقا يحول دون التأكد من تحقيق برامج التنمية الجهوية للأهداف المنشودة منها؛
- تباين في مستوى تفعيل الوكالات المحدثة لاختصاصاتها. فلئن كانت الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بجهة طنجة-تطوان-الحسيمة، قد قامت بإنجاز دراسات لوضع استراتيجيات لتفعيل بعض اختصاصات الجهة المعنية وإعداد تصور حول كيفية تنفيذ بعض برامج التنمية واقتراح إحداث شركات للتنمية الجهوية، إضافة إلى إعداد الدراسات التقنية لصفقات الأشغال وتنفيذ المشاريع المرتبطة بها، فإن دور الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بجهة الدار البيضاء-سطات، اقتصر، إلى حدود متم سنة 2019، على الاستشارات والدراسات التقنية والمالية دون أن يتعداه إلى تنفيذ المشاريع. في حين أن الوكالة التابعة لجهة مراكش - أسفي سجلت عدم تفعيل أي اختصاص نظرا للتأخر في

تفعيل أجهزة الحكامة الخاصة بها. أما من حيث استغلال الوكالات لمشاريع لفائدة الجهات، فيبقى هذا الاختصاص غير مفعل في الغالب.

وتعتبر وزارة الداخلية، بهذا الخصوص، أن قيام الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع بإجراء تقييم مرحلي من خلال وضع مؤشرات للتأكد من تحقيق الأهداف وقياس الأداء والأثر، يشكل دعامة لاختصاصات الأجهزة التقريرية للجهة في موضوع التقييم الذي يرجع لها أن تباشره في كل مراحل تنفيذ المشاريع والبرامج. كما تعتبر الوزارة ذاتها أن الوكالات مطالبة كذلك بالتوفر على منظومة للرقابة الداخلية والتي من بين أسسها التتبع والتقييم المستمر بما يساعد على التحكم في المخاطر وتحقيق الأهداف.

◀ العمل على تحسين تدبير محافظة المساهمات المالية

خول المشرع للجهات إمكانية إحداث أو المساهمة في رأسمال شركات للتنمية الجهوية باعتبارها آلية لتدبير مرفق عمومي يندرج ضمن نطاق تدخلها. وفي هذا الإطار، تم تسجيل بعض الملاحظات المرتبطة بتدبير المساهمات المالية للجهة، من أبرزها:

- قيام جهة مراكش-أسفي بإحداث أربع شركات للتنمية الجهوية دون إنجاز أي دراسات جدوى تقنية أو مالية أو قانونية للتأكد من وجود حاجة حقيقية إليها ولأجل بلورة تصور قبلي دقيق حول مجالات التدخل ذات الأولوية التي يمكن أن تكون موضوع شراكات مع القطاع الخاص. علاوة على مساهمة نفس الجهة في رأسمال شركة تبيين أن مهامها لا تندرج ضمن أي من الاختصاصات المنوطة بالجهات، ذلك أن الشركة المذكورة تتولى تدبير المرفق الجماعي المتعلق بالنقل العمومي الحضري عالي الجودة، بالإضافة إلى تأمين كافة العمليات المرتبطة بتأمين حسن سير وديمومة المرفق من شراء للحافلات وتوفير التجهيزات الضرورية للنقل العمومي الحضري وإنجاز الدراسات الضرورية في هذا الصدد، في حين أن اختصاصات الجهة في مجال النقل تنحصر في مهمتي إعداد تصميم النقل داخل النفوذ الترابي للجهة وتنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة؛

- عدم اعتماد رؤية استراتيجية على مستوى جهة طنجة-تطوان-الحسيمة تقرر على أساسها الجهة المساهمة في رأسمال الشركات في حدود إمكانياتها المالية وتدبير مساهماتها فيها. حيث لا تتوفر الجهة على تصور حول تقدم أداء الشركات التي تساهم فيها ولا على برنامج زمني لتحرير حصصها في رأسمالها ولا على كيفية تدبير محافظة المساهمات على المدى المتوسط والبعيد؛

- توفر جهة الدار البيضاء-سطات على أسهم في مجموعة من شركات التنمية المحلية وذلك قبل صدور القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الذي حدد إمكانية مساهمة الجهات في رأسمال شركات التنمية الجهوية فقط مما يستدعي ضرورة ملاءمة وضعية الجهة المعنية مع مستجدات القانون التنظيمي سالف الذكر.

اعتبرت وزارة الداخلية بخصوص مساهمة الجهة في رأسمال شركات التنمية المحلية، أن مقتضيات المادة 130 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، فتحت الإمكانية في إشراك كل شخص اعتباري خاضع للقانون العام، وهو ما لا يتنافى، حسب الوزارة، ووضعية الجهة، خصوصاً بالنظر إلى محدودية الموارد المالية للجماعات وإلى ضرورة أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون العام.

ب. نظام المراقبة الداخلية

◀ العمل على تجويد الهيكلة الإدارية وتدبير الموارد البشرية

تعترى الهيكلة الإدارية وتدبير الموارد البشرية على مستوى بعض الجهات عدة نقائص، من أبرز تجلياتها ما يلي:

- عدم تعيين مسؤولين في بعض المناصب الإدارية وعدم تفعيل بعض الأقسام والمصالح الإدارية؛

- عدم استقرار الهيكل التنظيمية لإدارة بعض الجهات أو وكالاتها مع نقص في التنسيق بين المصالح الإدارية؛
 - عدم تحديد اختصاصات الأقسام والمصالح والوضوح في توزيع المهام بين الموظفين وتحديد مسؤولياتهم مع تسجيل الجمع بين عدة مهام في بعض الحالات.
 - كذلك، همت الملاحظات، على مستوى بعض الجهات، مسطرة التوظيف وتدبير المسار المهني للموظفين ودعم قدراتهم التدييرية، أبرزها:
 - عدم استقرار الموارد البشرية ونقائص على مستوى تعيين وتدبير شؤون المكلفين بمهمة؛
 - عدم انخراط المكلفين بمهمة والأعوان العرضيين في بعض الجهات في أنظمة التقاعد؛
 - عدم تكليف بعض الموظفين بأي مهام داخل الإدارة.
- وعلى الرغم من أهمية المشاريع التنموية التي تضطلع بها الجهات، لم يتم إحداث وظيفة مراقبة التسيير ضمن الهيكلية الإدارية كآلية لتتبع سير تلك المشاريع ومقارنة التوقعات بالمنجزات، لاسيما من حيث تكلفة تلك المشاريع ومدى تحقيق الأهداف المسطرة في وقتها وتحديد المسؤوليات والكشف عن مواطن الخلل حتى يمكن تفاديها مستقبلا وبالتالي الرفع من مستوى الأداء.
- أيضا، لم تقم بعض الجهات باعتماد مخطط مديري جهوي للتكوين المستمر باعتباره ركيزة هامة في التخطيط الاستباقي لتنمية قدرات الموظفين والمنتخبين.

وفي هذا الإطار، أكدت وزارة الداخلية قيامها، في إطار المواكبة، بتناول هذا المحور من خلال منشور سنة 2016 المحدد للهيكل التنظيمي للجهات. كما أبرزت الوزارة أن رئيس مجلس الجهة، تطبيقا للمادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتخذ قرارا يحدد من خلاله اختصاصات الوحدات الإدارية للجهة، مضيفة أنه قد صدر سنة 2021 مرسوم يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارة الجهات والأجور والتعويضات المرتبطة بها.

◀ الحاجة لتحديد المخاطر الأساسية المرتبطة بعمل مصالح الجهات

في هذا الإطار تم تسجيل ما يلي:

- عدم توثيق المخاطر من خلال تجارب سابقة وذلك بهدف تحديد أسباب حدوثها وتقييم مستوى تردها وتأثيرها؛
- عدم توثيق الإجراءات التي تم اتخاذها واقتراح آليات أخرى من أجل الحد من المخاطر المحتملة؛
- عدم تطوير نظام معلومات يمكن من إبلاغ دوري لمسؤولي الجهة حول المخاطر التي تم التعرض لها خلال فترة معينة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أنه قد تم مؤخرا إعداد مصفوفة للمخاطر، ذات طابع استراتيجي وتنظيمي ومالي وقانوني وعملياتي، وذلك في إطار برنامج دعم ومواكبة الجهات في إرساء وظيفة الافتصاص الداخلي الذي تشرف عليه وزارة الداخلية.

◀ تباين في اعتماد وتطبيق دليل الإجراءات والمساطر

عملت بعض الجهات، على توفير إطار نظري لتنظيم عملها وهيكلها الإدارية من خلال اعتماد دليل للإجراءات والمساطر. إلا أنه، وبغض النظر عن بعض النقائص التي يتضمنها الدليل المذكور، فقد تبين أن الجهة المعنية لا تنقيد بتطبيق مقتضيات هذا الأخير. في المقابل، لم تعمل جهات أخرى على اعتماد دلائل للإجراءات والمساطر الداخلية بالرغم من أهميتها كوثيقة تنظيمية مرجعية تمكن من توثيق كل المساطر المتبعة مع تحديد المسؤولين عن كل عملية وكيفية تنفيذها على الوجه الأكمل، كما تمكن من تبسيط وتنزيل كل التعليمات والمذكرات بما يكفل التقيد بالقوانين وتحقيق الأهداف المتوخاة في احترام تام لقواعد ومبادئ الحكامة الجيدة وضمان استمرارية المرفق العام.

◀ العمل على تسريع تفعيل وظيفة التدقيق الداخلي

تنص الهياكل التنظيمية لبعض الجهات على إحداث مصلحة للتدقيق الداخلي. غير أن بعض الجهات المعنية لم تعمل على تفعيل دور هذه المصلحة، وذلك من خلال تعبئة الموارد البشرية وتمكينها من مواصلة مهامها وفق برامج سنوية محددة. وعلى الرغم من أن بعض الجهات قامت بالتعاقد مع مكاتب خاصة من أجل إنجاز التدقيق الداخلي لعملياتها، فإن هذا الأمر لا يعفيها من ضرورة تفعيلها لوحدة دائمة للتدقيق الداخلي، وذلك بما يمكن من التحديد المبكر للمخاطر التي قد تواجهها إدارة الجهة المعنية وبالتالي تفادي الأخطاء والنقائص المحتملة. وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن وزارة الداخلية عملت، في إطار برنامج دعم ومواكبة الجهات في وضع وظيفة الافتحاص الداخلي، على مأسسة عمل مصلحة الافتحاص الداخلي، وذلك من خلال:

- إعداد مصفوفة للمخاطر وتحسيس رؤساء الجهات والمديرين العاملين للمصالح بالدور المحوري الذي يلعبه التدقيق الداخلي وبأهمية تحيين وتقييم المخاطر ذات الصلة بتدبير شؤون الجهات؛

- تقوية قدرات المدققين الداخليين الذين سيتم تعيينهم بمصلحة الافتحاص الداخلي، وتكوينهم في تقنيات تشخيص نظام المراقبة الداخلية وتحليل المخاطر؛

- المواكبة الميدانية للمدققين الداخليين المزمع تعيينهم في إعداد مصفوفة مخاطر عمليات الجهة.

تأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات الجهات بما يلي:

- تقوية القدرات التدبيرية للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع قبل إسناد تنفيذ المشاريع إليها، والحرص على وضع آليات فعالة لتنسيق تدخلاتها بينها وبين الجهات وباقي الفاعلين على المستوى الجهوي؛

- إجراء دراسات جدوى قبلية للجوانب التقنية والقانونية والمالية قبل الإقدام على تنزيل مشاريع إحداث شركات التنمية الجهوية؛

- ملاءمة عمليات مساهمة الجهات في شركات التنمية المحدثّة من قبل باقي الجماعات الترابية والشركات الأخرى مع مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؛

- تدارك النقائص التي تعترى شركات التنمية الجهوية من قبيل التتبع المنتظم من طرف الجهات لمآل مساهماتها، وضرورة حصر مساهمة الجهة في رأسمال شركة تنمية محلية التي تدرج مهمتها ضمن اختصاصاتها؛

- تعزيز منظومة المراقبة الداخلية من خلال:

- استكمال الهيكلة التنظيمية للجهات مع التحديد الدقيق لصلاحيات كل مصلحة على حدة وتوصيف الوظائف والمهام والتدبير الأمثل للموارد البشرية؛

- اعتماد خارطة للمخاطر المحتملة والعمل على تقييمها وتحيينها وتحديد الإجراءات الواجب اتخاذها عند حدوثها ووضع دلائل للمساطر؛

- تعزيز وظيفة مراقبة التسيير ووضع نظام متكامل للمعلومات باستغلال وتحيين البرامج المعلوماتية لتتبع تنفيذ برامج التنمية الجهوية؛

- تفعيل وظيفة التدقيق الداخلي، مع خلال مدها بالموارد البشرية المؤهلة وآليات العمل الضرورية.

رابعاً. تدبير الطلبات العمومية ومنح الجمعيات

أ. الطلبات العمومية

بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الجهات من أجل التقيد بالقواعد والإجراءات المتعلقة بالطلبات العمومية، فإنه تم، في هذا الصدد، تسجيل مجموعة من الملاحظات، المرتبطة ببعض المخاطر والتي تتباين من حيث مظاهرها ومستوى تردها من جهة إلى أخرى. وتعلق هاته المخاطر أساساً بما يلي:

◀ إبرام بعض الجهات لصفقات لا يدخل موضوعها ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة

أسند القانون التنظيمي المتعلق بالجهات لهذه الأخيرة اختصاصات ذاتية ومشاركة ومنقولة. ولئن كان الهدف من هذا التنوع في تراتبية الاختصاصات هو تمكين الجهات المعنية من اختصاصات ذات مضامين متلائمة تستوعب أبعاد التنمية الجهوية، فإنه من الضروري أن يتم توجيه توظيف مواردها بما يخدم تنزيل مشاريع تنموية ذات بعد جهوي. ولقد تبين في هذا السياق، أن بعض الجهات أبرمت صفقات لا يندرج موضوعها ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة على غرار النقل المدرسي وأشغال الإنارة العمومية والتطهير السائل وتهيئة مدارات حضرية وتأهيل القاعات المدرسية وغيرها.

◀ الحرص على إرساء الشروط اللازمة لضمان تحديد أفضل للحاجيات وإنجاز الصفقات المبرمة في ظروف ملائمة

عرفت مجموعة من الصفقات المبرمة من طرف بعض الجهات تأخراً في التنفيذ مقارنة مع الأجل التعاقدية. ويرجع ذلك إلى أسباب متعددة، من قبيل القصور في تقدير الأجل الحقيقية التي يتطلبها التنفيذ أو النقص في التنسيق بين مختلف المتدخلين في تنفيذ المشاريع أو عدم القيام بالإجراءات القانونية لتوفير العقارات اللازمة لتنفيذ المشاريع أو عدم استصدار الرخص المطلوبة أو عدم دقة الدراسات التقنية المنجزة أو عدم توفر المقاولات نائلة الصفقات على المؤهلات والمقومات التقنية والمادية اللازمة لإنجاز الأعمال المراد تنفيذها.

في هذا السياق، أوضحت وزارة الداخلية أن التحديد الدقيق للحاجيات والتنسيق بين مختلف المتدخلين في تنفيذ المشاريع وتوفير العقارات والدراسات التقنية بالإضافة إلى التتبع المنتظم للأشغال يعتبر من أهم الشروط الضرورية لتحقيق النجاعة اللازمة في إنجاز المشاريع. غير أنه، تضيف الوزارة، فما زالت دورة إعداد وتنفيذ الصفقات تظهر مجموعة من النقائص الواجب تداركها من طرف الجهات لبلوغ أهدافها المنشودة.

◀ الدراسات التقنية والتتبع التقني للأشغال

تم تسجيل نقائص تتعلق بأداء مكاتب الدراسات المتعاقد معها أو بجودة الدراسات التقنية المنجزة أو بتتبع الأشغال من طرف مكاتب الدراسات أو المراقبة المعنية.

◀ إعداد أنظمة الاستشارة ودفاتر الشروط الخاصة للصفقات

اعتبرت مجموعة من النقائص عمليات إعداد أنظمة الاستشارة، وذلك من قبيل إدراج مقتضيات غير ملائمة لتقييم عروض المتنافسين أو عدم دقة المعايير والمقاييس لتقييم عروض المتنافسين.

من جانب آخر، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات المتعلقة بإعداد دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بالصفقات المبرمة من طرف مختلف الجهات، والمرتبطة بإعداد المقتضيات المالية والتقنية وبتحديد وحدات قياس الأثمنة الأحادية للأعمال المطلوبة أو في تحديد مواصفاتها وباستحضار البعد البيئي وأهداف التنمية المستدامة عند التخطيط لإنجاز الأعمال موضوع التعاقد.

أوضحت الوزارة أنها قامت بدعوة السيدة والسادة ولاة الجهات وعمال وعمالات وأقاليم المملكة بخصوص اعتماد نظام تأهيل وتصنيف مقاولات البناء والأشغال العمومية إلى حث السيدات والسادة رؤساء الجماعات الترابية على ضرورة إدراج ذلك بشكل واضح ضمن مقتضيات دفاتر التحملات لتنفيذ أمثل للمشاريع. كما أنه وفي إطار عمليات التدقيق السنوية للعمليات المالية والمحاسبية المنجزة من طرف اللجان المشتركة بين

المفتشية العامة للإدارة التربوية والمفتشية العامة للمالية، ما فتئت هذه الأخيرة تحث من خلال توصياتها المصالح المعنية للجهة على إيلاء الأهمية اللازمة لعمليات الإعداد والتنفيذ.

◀ توثيق العمليات المتعلقة بتنفيذ الصفقات العمومية

في إطار التأكد من مسك الجهات جميع الوثائق والمستندات والشهادات المتعلقة بتنفيذ الصفقات المبرمة من قبلها وفقا لما هو منصوص عليه في المقتضيات القانونية والتعاقدية، تم تسجيل بعض الملاحظات فيما يخص تأسيس عقود الضمان والتأمين لتغطية جميع الأخطار المرتبطة بتنفيذ الأشغال موضوع الصفقات المسندة إليه بمسك الوثائق المرتبطة ببرمجة وتنفيذ أشغال الأوراش.

◀ تدبير عمليات تسلم الصفقات

تكون الأعمال موضوع الصفقة بعد أن يتم إنجازها وفق الكيفيات المنصوص عليها في دفتر شروطها الخاصة، موضوع تسلم مؤقت. ويشهد صاحب المشروع، من خلال الإجراء الأخير، على أن نائل الصفقة قد أنهى تنفيذ جميع الأشغال أو التوريدات أو الخدمات المتعاقد بشأنها. وفي هذا السياق، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات التي تهم تدبير عمليات التسلم المؤقت من طرف بعض الجهات، لاسيما فيما يتعلق بدورة عمليات التسلم أو مسك مستندات التسلم أو محاضر التسلم المؤقت أو العمليات المرتبطة بالتحقق من مطابقة الأعمال المنجزة للمواصفات المنصوص عليها في الصفقات المعنية.

ب. دعم الجمعيات

شكل الدعم الممنوح للجمعيات أحد أبرز نفقات التسيير المنجزة من طرف الجهات، حيث استفاد منها خلال الفترة 2016-2020 ما مجموعه 9.768 جمعية، فيما بلغ إجمالي قيمة الدعم المقدم لها 1.932,89 مليون درهم. وقد تم في هذا الصدد، تسجيل مجموعة من الملاحظات، أبرزها ما يلي:

◀ ضرورة الالتزام بالضوابط المقررة لتقديم الدعم العمومي للجمعيات

من أبرز مظاهر القصور المسجلة على هذا المستوى، تلك المرتبطة بالتأكد من اكتساب الجمعيات المعنية لصفة المنفعة العامة كشرط للاستفادة من الدعم العمومي المقدم من طرف الجهات المعنية وفق اتفاقيات تعاون أو شراكة أو بتحديد البرامج أو الأنشطة ذات الفائدة المشتركة المراد إنجازها من طرف الجمعيات أو التأكد القبلي من عدم وجود مخاطر مرتبطة بسلامة الوضع القانوني لمكاتب الجمعيات المستفيدة من الدعم.

في هذا الصدد، أوضحت وزارة الداخلية أن إبرام اتفاقيات شراكة مع جمعيات لا تتوفر على صفة المنفعة العامة بالإضافة إلى عدم اعتماد معايير مضبوطة ومساطر شفافة من أجل تقديم الدعم للجمعيات المعنية تبقى نقائص وجبت معالجتها والتقيد بالمقتضيات القانونية الواردة بخصوصها في القانون التنظيمي السالف ذكره. ولأجل ذلك، تضيف الوزارة، أصدر السيد وزير الداخلية المراسلة رقم D2185 بتاريخ 5 أبريل 2018 التي تؤكد على ضرورة التمييز بين توزيع الدعم، الذي يعتبر اختصاصا حصريا لمجالس الجماعات، وبين إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة، الذي يعد اختصاصا ذاتيا بهم جميع أصناف الجماعات التربوية.

◀ الحاجة إلى مسطرة مضبوطة ومعايير لتدبير عمليات منح المساعدات العمومية وتتبعها

أقدمت جل الجهات على صرف مبالغ مهمة من ميزانياتها السنوية خلال الفترة 2016-2020 كمنح تم تقديمها إلى جمعيات متعددة لدعم أنشطتها أو مشاريعها المختلفة. إلا أن توزيع هاته المنح تم، في بعض الحالات، في غياب مسطرة مضبوطة يتم بموجبها تحديد مراحل تقديم الدعم ووضع جدول زمنية لأداء دفعات المنح المقدمة، وذلك وفق شروط عملية وشفافة وبناء على معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار احترام الجمعيات للقوانين والأنظمة المنظمة لتأسيسها ونشاطها ومدى انسجامها مع أهداف وأولويات برنامج التنمية الجهوية ومدى تنفيذها لالتزاماتها تجاه الجهات المانحة.

في هذا الإطار، أكدت وزارة الداخلية على أنها أهابت بالسادة الولاة والعمال إلى دعوة الجماعات التربوية التابعة لنفوذهم التربوي إلى الاستلham من المساطر المعتمدة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من أجل تحديد الجمعيات التي ستبرم معها اتفاقيات تعاون وشراكة، خاصة من خلال تنظيم طلبات المشاريع وإحداث لجان تقنية تعنى بدراسة مشاريع الجمعيات وتتبع إنجازها وكذا من خلال اعتماد نماذج الوثائق المعتمدة في مختلف برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات الجهات بما يلي:

- تحسين المراقبة الداخلية للطلبات العمومية بما يضمن:
- الحرص على أن يندرج موضوع الطلبات العمومية التي تبرمها الجهات ضمن اختصاصاتها الذاتية والمشاركة؛
- إيلاء العناية اللازمة لمرحلة تحديد الحاجيات، كما وكيفا، مع اتخاذ الإجراءات الاستباقية اللازمة لتنفيذ المشاريع، لاسيما التنسيق مع المعنيين بتنفيذها؛
- إيلاء العناية اللازمة لإعداد وتتبع الدراسات التقنية لتفادي ظهور نقائص في مرحلة تنفيذ المشاريع؛
- تضمين أنظمة الاستشارة ودفاتر الشروط الخاصة البنود القانونية والتقنية والمالية الكفيلة بالتنزيل السليم للمشاريع مع أخذ البعد البيئي وأهداف التنمية المستدامة بعين الاعتبار في تصور تنفيذ الصفقات؛
- التنزيل السليم للمقتضيات التعاقدية الواردة في دفاتر الشروط الخاصة للصفقات العمومية؛
- اعتماد إطار موضوعي وعملي لمنح وتتبع المساعدات العمومية من حيث المراحل والجدولة الزمنية ووفق شروط عملية وشفافة وبناء على معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار احترام الجمعيات للقوانين والأنظمة المنظمة لتأسيسها ولتقديم حسابها ومدى انسجام نشاطها مع أولويات التنمية الجهوية.

أهم أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي: مجالات ترابية في حاجة إلى مواصلة الجهود لتدارك الخصائص المسجل على مستوى بعض الخدمات الأساسية

نظرا للدور الهام الذي تضطلع به الجماعات في الوسط القروي وللإختصاصات الواسعة المنوطة بها بموجب القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، لا سيما في مجالات تقديم خدمات القرب، فقد دأبت المجالس الجهوية للحسابات على إدراج مهام رقابية ضمن برامجها السنوية تروم تقييم تدبير شؤون هذه الجماعات.

وفي هذا السياق، قامت هذه المجالس الجهوية للحسابات بإنجاز 87 مهمة رقابية، في إطار مراقبة التسيير، تهم جماعات ذات طابع قروي، خلال سنة 2021، موزعة على 39 عمالة وإقليميا بإحدى عشر جهة من جهات المملكة. وتقدم الجماعات، موضوع المراقبة، خدماتها لحوالي 903.515 مواطن ومواطنة حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد ركزت هذه المهمات على الجوانب المتعلقة بتدبير المرافق العمومية الأساسية وتنفيذ المشاريع والطلبات العمومية ونظام المراقبة الداخلية.

أولا. المرافق العمومية الأساسية

1. توزيع الماء والتطهير السائل

◀ العمل على مواصلة تعميم التزود بالماء الصالح للشرب

تعرف مجموعة من الجماعات (12 جماعة من العينة التي شملتها المراقبة) خصاها في التزود بالماء الصالح للشرب، حيث إن نسبة الربط الفردي بشبكة توزيع الماء الصالح للشرب لم تتعد، على سبيل المثال، 40% بجماعة مولاي أحمد الشريف (إقليم الحسيمة) و34% بجماعة معتركة (إقليم فكيك)، حسب ما هو مضمن في موناغرافية الجماعتين المذكورتين لسنة 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب شكلت أحد أهم محاور المخططات الجماعية للتنمية أو برامج عمل الجماعات موضوع المراقبة، وذلك في إطار اتفاقيات شراكة مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب الذي يتكلف بإنجازها. غير أن هذه الاتفاقيات إما أنها لم تُفعل على أرض الواقع أو لازالت تعرف تأخرا على مستوى الإنجاز، ويتعلق الأمر أساسا بثلاث اتفاقيات بمبلغ إجمالي ناهز 103 مليون درهم. حيث إنه، ولئن قامت بعض الجماعات بتهيئة أو إصلاح منابع المياه الطبيعية وحفر الآبار قصد تمكين ساكنة المناطق القريبة من التزود بالماء، إلا أن الجهود المبذولة تظل غير كافية، مما أدى إلى بروز عدة تفاوتات داخل نفس المجال الترابي.

وقد أشارت وزارة الاقتصاد والمالية، بخصوص تزويد الساكنة القروية بالماء الصالح للشرب، إلى المجهودات التي قامت بها الدولة من خلال حساب "حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة" في تمويل عدد من المشاريع التي يتولى تنفيذها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، مضيفا بأن الحكومة قامت بإعداد البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 بغلاف مالي قدره 115,4 مليار درهم، والذي يهدف إلى تنمية العرض المائي وتدبير الطلب وتقوية التزويد بالماء الصالح للشرب بالمجال القروي.

◀ الحرص على ضمان جودة المياه المخصصة للشرب

لا يتم على مستوى مجموعة من الجماعات اتخاذ ما يكفي من الإجراءات الضرورية لمراقبة جودة المياه المستهلكة، من خلال طلب القيام بإجراء تحاليل مخبرية دورية للتأكد مما إذا كانت خصائص المياه الموجهة للاستهلاك عن طريق قنوات الربط الفردي أو السقايات العمومية أو الآبار، على حد سواء، تستجيب لمعايير الجودة المعتمدة. بالإضافة إلى ذلك، لا يتم على مستوى بعض الجماعات القيام بالمعالجة الأولية للمياه المستهلكة من قبيل صب مادة الكلور، في حين لا تباشر جماعات أخرى

عمليات الصيانة والتنقية للخزانات، التي من شأنها أن تحسن نسبياً من جودة المياه المستهلكة، وتقلل من خطر تلوث المياه بالجسيمات والمواد الضارة.

◀ تمكين الجماعات من ممارسة اختصاصاتها الذاتية المتعلقة بتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب مع الحرص على التنسيق مع الجمعيات

يعتبر تدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب من بين الاختصاصات الذاتية للجماعة، إذ يتم إحداثه والبت في طرق تدبيره من لدن المجلس الجماعي، وذلك طبقاً لمقتضيات المادتين 83 و92 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المشار إليه أعلاه، إلا أن مجموعة من الجماعات أسندت تدبير هذا المرفق إلى جمعيات المجتمع المدني في غياب أي إطار تعاقدي وقانوني ينظم التزامات الأطراف أو في إطار اتفاقيات، ودون أعمال المراقبات اللازمة للتأكد من احترام هذه الجمعيات لالتزاماتها. وتطرح طريقة التدبير هاته، إشكالية ضبط جودة المياه الموزعة من طرف الجمعيات، نظراً لكونها غير خاضعة للمراقبة، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من مخاطر تعرض الساكنة لأضرار صحية⁴³.

ورغم مزاياه تدبير توزيع الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات، فإنه يظل في حاجة إلى الإشراف والتتبع بشكل أفضل لمنع أي استغلال أو حصول على منفعة خاصة.

أوضحت وزارة الداخلية بأن إدارة وتوزيع المياه تُعهد إلى الجمعيات المحلية المختصة نظراً لنقص الموارد البشرية والتقنية والمالية في غالبية الجماعات ذات الطابع القروي، مشيرة إلى الميزة التي يمثلها قرب هذه الجمعيات من المرتفقين. وأضافت أن تقديم هذه الخدمة العامة غالباً ما يتم مقابل رسوم تغطي تكاليف التوزيع والصيانة دون السعي لتحقيق أية أرباح.

أما فيما يتعلق بجودة مياه الشرب، فقد أكدت الوزارة على ضرورة اضطلاع المؤسسات، لاسيما وكالات الحوض المائي، بدورها في مراقبة الخصائص الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والبكتريولوجية للمياه المخصصة للاستهلاك. مشيرة إلى أهمية التوصيات التي تصدرها المفتشية العامة للإدارة الترابية، في إطار مهام التدقيق التي تقوم بها، للحرص على مراقبة جودة المياه والامتثال للمعايير المعمول بها.

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الجماعات تضطلع بصلاحيات السهر على نظافة الماء الصالح للشرب، طبقاً للمادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14. كما يجب على منتجي وموزعي الماء أن يؤمنوا المراقبة المستمرة لجودة الماء طبقاً لمقتضيات المادة 53 من القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء.

◀ العمل على اعتماد استراتيجية تروم توفير وتعميم خدمة التطهير السائل على مستوى المراكز التي تعرف تواجد تجمعات سكنية

على الرغم من أهمية خدمة التطهير السائل، فإن أغلب سكان الجماعات في الوسط القروي يلجؤون إلى حلول تقليدية من قبيل الحفر ذات الاستعمال الفردي، مع ما يرتبط بذلك من مخاطر صحية وبيئية خاصة بالنسبة للأراضي الفلاحية المجاورة والمياه الجوفية. من جهة أخرى، تفتقر هذه الجماعات إلى تصور واضح حول تدبير هذه المرافق. إذ أن برامج عملها تتضمن مشاريع متعلقة بإحداث شبكة للتطهير السائل بكلفة تقديرية مهمة، غير أن هذه المشاريع لم يتم تفعيلها على أرض الواقع. وبالتالي، فإن الوضعية البيئية تبقى مهددة بالتدهور إذا لم يتم إنجاز أشغال الربط بشبكة للصرف الصحي وفق الشروط التقنية المعمول بها، خاصة بالجماعات التي تعرف تجمعات سكنية كبيرة.

وقد برزت هذه الإشكالية على مستوى مجموعة من الجماعات التي تفتقر لخدمة التطهير السائل بصفة كلية، رغم تواجد بنايات إدارية بمراكز الجماعات من قبيل مقر الجماعة والمستوصف وبعض الإدارات الأخرى، منها على سبيل المثال، جماعات تاغزوت وبني بوشيبب ومولاي أحمد الشريف التابعة لإقليم الحسيمة.

وقد عزت وزارة الداخلية عدم تعميم خدمة التطهير السائل إلى خصوصيات الجماعات ذات الطابع القروي التي تتميز بوجود مساكن متباعدة ومتناثرة على مساحات شاسعة. وبالتالي، فإن ربط هذه الجماعات بشبكات

⁴³ يبلغ عدد هذه الجمعيات 6.719 جمعية موجودة على مستوى 10 جهات (التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019-2020).

الصرف الصحي يتطلب استثمارات كبيرة تفوق قدرتها. مشيرة إلى أن الأنظمة الجاري بها العمل تسمح بإنجاز أنظمة تطهير مستقلة للمساكن والتجمعات السكنية القروية، لاسيما المرسوم رقم 2-05-1533 الصادر بتاريخ 16 مارس 2006 المتعلق بالتطهير المستقل.

وتأمل الوزارة في تحسين معدل تغطية الجماعات بشبكة التطهير السائل، عقب انتهاء البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة، بغلاف مالي قدره 42,76 مليار درهم، والذي يستهدف الربط الشامل لشبكة التطهير بالنسبة لحوالي 36 مليون نسمة بحلول عام 2040، في 365 مدينة ومركز حضري و1207 تجمع قروي.

في هذا الصدد، وجبت الإشارة إلى أن غياب خدمة التطهير السائل تهم كذلك الجماعات التي تضم تجمعات سكنية كبيرة، بحيث تستدعي إحداث شبكة للتطهير السائل أو، حسب الحالة، تبني بدائل بيئية مبتكرة لتفادي المخاطر الصحية والبيئية المحتملة جراء لجوء الساكنة للطرق التقليدية.

2. الإنارة العمومية وتوزيع الكهرباء

◀ ضبط استهلاك الطاقة الكهربائية المستعملة في الإنارة العمومية

يعتبر مرفق الإنارة العمومية ثاني مستهلك لاعتمادات ميزانيات الجماعات على المستوى الوطني، بنسبة تتراوح بين 30% و40%. وبالتالي، تبقى الجماعات مطالبة بالحد من الزيادة المستمرة في استهلاك الطاقة، عن طريق القيام بمبادرات تمكنها من تخفيض فواتيرها الطاقية. غير أن مستحقات استهلاك الطاقة الكهربائية المستعملة في الإنارة العمومية لدى العديد من الجماعات ما فتئت تعرف ارتفاعا مع تعاقب السنوات، حيث انتقلت على سبيل المثال بالنسبة لجماعة سيدي بوتيميم (إقليم الحسيمة) من 164.806,99 درهم سنة 2016 إلى 360.634,67 درهم سنة 2018، كما بلغت مترامكات الديون المرتبطة باستهلاك الطاقة الكهربائية على مستوى جماعة عامر (عمالة سلا) مبلغ 36.687.825,00 درهم بتاريخ 31 ماي 2020.

ويعزى هذا الارتفاع بالدرجة الأولى إلى عدم تفعيل هذه الجماعات للتوصيات الصادرة في إطار برنامج النجاعة الطاقية بخصوص استعمال المصابيح الاقتصادية الأقل استهلاكاً للكهرباء بدل المصابيح العادية، بالإضافة إلى غياب المراقبة الدقيقة لفواتير الاستهلاك والعدادات وضبط الكميات المستهلكة وتحديد النقط التي تعرف ارتفاعاً في حجم الاستهلاك وتفاذي مخاطر الربط السري بشبكة الإنارة العمومية.

وقد أشارت وزارة الداخلية أنها دأبت بمناسبة افتتاح تدبير الجماعات من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية على إصدار توصيات باتخاذ التدابير اللازمة لتجنب هدر الطاقة الكهربائية وتقليل عبء تكاليفها على ميزانية الجماعات، خاصة من خلال اعتماد تعميم المصابيح منخفضة الاستهلاك. كما أفادت الوزارة ذاتها أنها قامت بوضع برنامج طموح للنجاعة الطاقية يهم 220 جماعة ويمتد على الفترة 2020-2040، بتكلفة إجمالية قدرها 11,43 مليار درهم.

كما أوضحت الوزارة بأنها قامت في إطار تنفيذ البرنامج المذكور، بإصدار الدورية عدد 10415 بتاريخ 10 يونيو 2019 لوضع الإجراءات المتعلقة بتفعيل مشاريع النجاعة الطاقية للإنارة العمومية، خاصة فيما يتعلق بإنجاز الدراسات الأولية للمخططات المديرية للإنارة وإجراء دراسات الجدوى الأولية وتحديد طرق التدبير المناسبة.

◀ ضرورة بلورة مسطرة واضحة لتتبع عمليات صيانة شبكة الإنارة العمومية

لا تتوفر مجموعة من الجماعات على قاعدة بيانات خاصة بشبكة الإنارة العمومية، تتضمن جرداً واضحاً لمختلف النقط الضوئية والأعمدة الكهربائية الحاملة للمصابيح ومختلف المعدات وتمكن من تتبع حالة التجهيزات الكهربائية، وبالتالي برمجة عمليات الصيانة بشكل وقائي واستباقي ومنتظم.

كما تم تسجيل مجموعة من النقائص في إنجاز عمليات الصيانة، حيث لا تقوم العديد من الجماعات بصيانة الشبكات الكهربائية إلا بعد وقوع أعطاب ظاهرة. وتقتصر هذه الصيانة على تغيير المصابيح والأسلاك المعطلة. كما أن عدم تغيير هذه المصابيح بعد انقضاء عمرها الافتراضي، يحمل الجماعة تكاليف إضافية بسبب ارتفاع نسبة استهلاكها للطاقة الكهربائية بأزيد من 20 في المائة، زيادة على

ذلك تتدخل فرق الصيانة لإصلاح الشبكة الكهربائية دون معرفة دقيقة لمواصفاتها وخصائصها، وذلك بسبب غياب التصاميم التقنية المتعلقة بها. وفي نفس الإطار، لا يتم إعداد بطائق خاصة بتدخلات فرق الصيانة، تبين طبيعة الأعطاب المكتشفة ونوع الإصلاحات المنجزة. وبالتالي فإن هذه الوضعية لا تمكن الجماعات من التوفر على تصور شامل لحجم وأهمية الأعطاب المحتملة، وطبيعة أشغال الصيانة اللازمة لها، أو الإصلاحات الكبرى الواجب برمجتها وإنجازها.

وارتباطاً بمرافق توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل، أوضحت وزارة الداخلية أنها منكبة حالياً على إعداد مشروع قانون يروم إنشاء شركات جهوية متعددة الخدمات والتي ستكون المسؤول الوحيد عن هذه المرافق على مستوى كل جهة، وذلك بهدف تجنب الإكراهات الناتجة عن تعدد الجهات المتدخلة في إدارتها، وتحسين جودة البنيات التحتية، وتعزيز الموارد والاستثمارات وضمان تغطية التراب الوطني، خاصة على مستوى العالم القروي، مضيفاً بأنه، تم إحداث الكتابة العامة لشؤون الجهة تحت سلطة والي الجهة، والتي يتمثل دورها في السهر على تنزيل السياسات العمومية على المستوى الجهوي، وضمان الالتقائية وتناسق تدخلات المصالح الخارجية ومواكبة الجماعات الترابية في مختلف المجالات، خاصة تلك المتعلقة بتحديث المرافق العمومية وتعميم الممارسات الفضلى الكفيلة بالرفع من جودتها

من جانبها، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية في هذا الصدد بأن إشكالات ضبط استهلاك الطاقة الكهربائية وصيانة المسالك والطرق وجمع النفايات المنزلية، تنقسمها معظم الجماعات ذات الطابع القروي، مشيرة إلى أن الأمر يتطلب إرساء استراتيجية مندمجة ومواكبة متواصلة، تأخذ بعين الاعتبار الموارد المالية والبشرية والقدرات التدييرية لهذه الجماعات، لبلوغ مستوى الحكامة المطلوبة.

3. الطرق

← ضرورة القيام، بتنسيق مع مختلف الأطراف المعنية، بصيانة الطرق والمسالك بصفة دورية اعتماداً على برنامج يحدد الأولويات مع الحرص على اختيار المواد الملائمة

تمكن عملية الصيانة الدورية للطرق والمسالك من الرفع من العمر الافتراضي للطرق، وتمتد بالإضافة إلى أشغال القارعة إلى المنشآت المائية التي تستلزم التنظيف من مترسبات مياه الأمطار كالأحوال والأحجار تفادياً لانسدادها وبالتالي تضرر القارعة نتيجة غمرها بالأمطار. وقد تدهورت حالة الطرق بمجموعة من الجماعات نتيجة عدم القيام بالصيانة الدورية التي يجب أن تستند إلى برنامج مسبق يحدد أولويات التدخل.

← لزوم توثيق عمليات الإتلاف التي يقوم بها الأغيار

قد يحدث أن تقوم بعض المؤسسات، من أجل تمديد شبكاتها، بإتلاف الطرق المتواجدة داخل الجماعات. إلا أنه وبالرغم من الترخيص لها من أجل ذلك، لا يتم إنجاز محاضر توثق حالة الطرق وعمليات الحفر والإتلاف، مما يستعصي معه تحديد المصاريف اللازم تحميلها لهم.

← عنونة المسالك الطرقية

رغم توفر الجماعات على شبكة من المسالك، فإن بعضها لا يُعمل على عنونها تطبيقاً لمقتضيات المرسوم رقم 2.17.307 الصادر في 3 يوليو 2017 بتحديد مضمون نظام العنونة المتعلق بالجماعة وكيفية إعداده وتحيينه، مما لا يسهل التنقل وسطها.

أفادت وزارة الداخلية بأنها قامت بإعداد دليل منهجي يتعلق بإنجاز وتتبع وتقييم برامج عمل الجماعات، حثت فيه على وجوب تضمين هذه البرامج لكل ما هو أولوي، وبالتالي ضرورة إدراج مشاريع إنجاز وصيانة الطرق لكونها من أولويات التنمية المحلية. كما أشارت إلى أنها أعدت دليلاً آخر يشتمل على مختلف مراحل إعداد وتحيين نظام العنونة، مضيفاً بأنها تعمل بالتعاون مع مجموعة من القطاعات الوزارية الأخرى في إطار برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية من خلال تقوية الدعم المالي للمساهمة في إحداث وإعادة تأهيل الطرق والمسالك القروية بتلك المناطق.

4. النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

◀ ضرورة العمل على تعزيز آليات التعاون والشراكة في تدبير النفايات المنزلية

تعمل أغلب الجماعات بتدبير قطاع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها بشكل منفرد، مما لا يمكن في بعض الأحيان من تدبير أمثل للموارد من خلال رؤية مندمجة على المستوى الإقليمي، خاصة أمام محدودية الموارد المالية للجماعات، مقارنة بالتحملات اللازمة لإنجاز واستغلال المطارح، فضلا عن الإكراهات التقنية المتعلقة بتسييرها.

كما لم تعمل مجموعة من الجماعات التي انخرطت في آليات للتعاون على تفعيلها. فعلى سبيل المثال، استفادت جماعة سيدي بوتيميم بإقليم الحسيمة من مشروع إنجاز مطرح عمومي مراقب بتارجيست لفائدة جماعات "تارجيست" و"سيدي بوتيميم" و"زركت"، غير أنه لم يشرع في استعماله، كما لم تقم الجماعة بتكثيف التنسيق مع الجهات المعنية قصد الشروع في الاستفادة منه. وفي نفس السياق، انخرطت جماعة عرباوة بإقليم القنيطرة في مشروع تهيئة مطرح جماعي مشترك مع مجموعة الجماعات الترابية "الغرب"، حيث صادقت على الاتفاقية المبرمة في هذا الشأن بتاريخ 06 يونيو 2017، إلا أن هذا المشروع لم ينجز بعد.

أشارت وزارة الداخلية إلى صعوبة التوصل إلى اتفاق بين الجماعات قصد تفعيل آليات التعاون الجماعي. وقد بادرت، في مستهل سنة 2021 إلى العمل على وضع مشروع مخطط وطني للتعاون بين الجماعات الترابية، كما سبق لها أن قامت بإعداد دليل حول تعزيز التعاون بين الجماعات في المناطق القروية والحضرية سنة 2012.

◀ الحث على إدراج مرفق النظافة وجمع النفايات المنزلية والمشباهة لها ضمن الأولويات التنموية للجماعات

وفقا لمقتضيات المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، تضطلع هذه الأخيرة بممارسة اختصاص ذاتي يتعلق بإحداث وتدبير المرفق العمومي اللازم لتقديم خدمات القرب في ميدان "تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشباهة لها ونقلها إلى المطارح". وفي هذا الصدد، تبين أن تدبير هذا القطاع لا يحظى بالأولوية اللازمة، ويتجلى ذلك من خلال غياب استراتيجية لتدبير النفايات، إذ لم يتم إعداد تشخيص دقيق للوضعية البيئية، مع تحديد المشاكل واقتراح الحلول الممكنة، علما أن وزارة البيئة أعدت دليلا، بشراكة مع وزارة الداخلية، قصد إدماج البعد البيئي في التخطيط الجماعي.

ويتضح عدم إيلاء الأولوية لهذا القطاع أيضا من خلال حجم الاستثمارات المخصصة لهذا المرفق في برامج عمل الجماعات. فعلى سبيل المثال تضمن برنامج عمل جماعة أولاد زيان (إقليم برشيد)، اقتناء شاحنة لتأهيل قطاع النظافة، بالاعتماد أساسا على مساهمة الشركاء (وزارة الداخلية وجهة الدار البيضاء- سطات)، في غياب أي مساهمة من طرف الجماعة. كما أن جماعة بين الويدان (إقليم أزيلال) اكتفت ببرمجة مشروع واحد فقط متعلق بتدبير النفايات الصلبة بالمركز بمبلغ إجمالي يناهز 300.000,00 درهم، بينما بلغ الغلاف المالي الإجمالي المخصص لإنجاز المشاريع المدرجة ببرنامج العمل 80,59 مليون درهم. بالإضافة إلى أنها لم تتطرق إلى دراسة مشاكل النفايات الصلبة ومحاربة النقط السوداء، وذلك على الرغم من إشارة تقرير التشخيص التشاركي الذي تم إنجازه من أجل إعداد برنامج العمل إلى إشكالية تلوث بحيرة السد بفعل نفايات الوحدات السياحية والفندقية.

◀ الرفع من جودة خدمة جمع النفايات المنزلية

لا تقوم مجموعة من الجماعات بجمع النفايات المنزلية والنفايات المشابهة لها وإداعها بمطرح عمومي، كما هو الشأن بجماعة أباينو (إقليم كلميم) بالرغم من اقتنائها لما مجموعه 135 حاوية و4 شاحنات مجهزة لهذا الغرض. وقد عزت الجماعة المذكورة سبب ذلك إلى الصعوبات التي واجهتها من أجل إيجاد موقع مناسب لتجميع هذه النفايات ومعالجتها، في انتظار التوفر على مطرح يستجيب للمواصفات التقنية المطلوبة. وبالمقابل، تقوم جماعات أخرى بتأمين هذه الخدمة بمجال محدود من ترابها، حيث تقتصر على المركز وبعض المناطق المحاذية له، كما هو الشأن بجماعة تاغزوت بإقليم

الحسيمة، حيث لا يستفيد من هذه الخدمة سوى 16% من مجموع الساكنة، بينما لا تتجاوز 10% بالنسبة لجماعة مولاي أحمد الشريف (إقليم الحسيمة). فيما يصعب تقديم خدمات جمع النفايات على مستوى مجموعة من الدواوير بجماعة زاوية سيدي قاسم (إقليم تطوان) لانعدام البنية التحتية الضرورية، على الرغم من توفر الجماعة على شاحنة لجمع النفايات الصلبة.

← ضرورة الاعتماد على مطارح مراقبة وإغلاق أو إعادة تأهيل المطارح العشوائية

تقوم مجموعة من الجماعات بالتخلص من النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، في مطارح عشوائية لا تستوفي الخصائص والشروط التقنية والتنظيمية، فيما لا تتوفر عدة جماعات على مطارح وتقوم برمي النفايات ومخلفات عمليات الهدم والبناء في الغابات والأودية وعلى ضفاف الأودية والمنحدرات، أو حرقها في الهواء الطلق.

فعلى سبيل المثال، يتم جمع النفايات المنزلية (ما بين 12 و18 متر مكعب يوميا) بجماعة عرباوة (إقليم القنيطرة) وطمرها في مطرح عشوائي وسط غابة من أشجار الأوكالبتوس متواجدة بمركز الجماعة. أما بخصوص جماعة أورتراغ (إقليم تاونات)، فعلى الرغم من اقتنائها لقطعة أرضية لإيواء مشروع مطرح للنفايات المنزلية بتاريخ 2018/01/03، فإنها لم تباشر عملية تحويل المطرح واتخاذ الإجراءات الكفيلة لانطلاق المشروع، لا سيما وأنها دأبت على رمي النفايات بالغابة وبجانب الوادي. وفي نفس السياق، يتم كذلك اللجوء إلى التخلص من النفايات المنزلية على طول وادي أباينو بجماعة أباينو بإقليم كلميم.

أفادت وزارة الداخلية بأنها تعمل بالتعاون مع الوزارة المكلفة بالبيئة وبدعم من البنك الدولي، على تحقيق أهداف المرحلة الثانية من البرنامج الوطني للنفايات المنزلية. وذلك من خلال تخصيص اعتمادات مالية مهمة من أجل المساهمة في تمويل مشاريع تضمن تدبيرا أمثل لهذا المرفق العام، كإغلاق المطارح العشوائية وإحداث مطارح مراقبة تحترم المعايير البيئية والصحية، إحداث مراكز التحويل ومراكز الفرز وتأمين النفايات...، بالإضافة إلى مواكبة العمالات والأقاليم في إنجاز المخططات المديرية حول تدبير النفايات المنزلية والمماثلة. كما أضافت الوزارة أنها تعمل أيضا على تقوية الدعم المؤسسي عن طريق تعزيز التعاون بين الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، وذلك من أجل تدبير أمثل، خاصة على مستوى الجماعات القروية، من خلال الاستفادة من اقتصاد الحجم وكذلك الاعتماد على طرق تدبير حديثة مثل التدبير المفوض الذي من الصعب على الجماعات ذات الموارد المالية الضعيفة اللجوء إليه.

وتأسيسا على ما سبق، فإن المجالس الجهوية للحسابات توصي وزارة الداخلية، من خلال ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، ببحث الجماعات على القيام بما يلي:

- العمل على تفعيل مشاريع تزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب في إطار توجه شمولي ومتكامل وبتنسيق مع باقي الفاعلين، بما يضمن تعميم هذه الخدمات، مع الحرص على اتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة جودة المياه؛
- دراسة إمكانية إحداث هيآت عمومية جهوية أو بين الجماعات الترابية (وكالة، مؤسسة، ..) لتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب لفائدة الساكنة بالوسط القروي؛
- تقاسم الممارسات الفضلى السائدة في بعض المجالات الترابية بشأن تدبير ندرة المياه؛
- العمل على إرساء نظام للصرف الصحي ملائم بالمجال القروي يتناسب مع النمو السكاني وذلك لتفادي المخاطر الصحية والبيئية المحتملة جراء لجوء الساكنة إلى الحلول الفردية التقليدية؛
- ضبط استهلاك الطاقة الكهربائية المتعلقة بالإضاءة العمومية من خلال أعمال حلول مقتصدة للطاقة وتتبع الشبكة ومستلزماتها وضمان صيانتها؛
- الانتظام في صيانة المسالك والطرق وفق برنامج معد سلفا يحدد الحاجيات والأولويات، مع ضرورة توثيق عمليات الإتلاف التي يقوم بها الأغيار من أجل تحديد تكاليف الإصلاح التي يتعين عليهم تحملها؛

- الإسراع في إنجاز مطارح عمومية مراقبة في إطار شراكات بين الجماعات المجاورة للحد من الآثار السلبية التي تحدثها المطارح الحالية على المجال البيئي. والرفع من جودة خدمة جمع النفايات المنزلية وتوفير الوسائل اللازمة لذلك؛
- مواكبة كل الإجراءات المتخذة في إطار تحسين الخدمات الأساسية بعمليات تحسينية وتواصلية، من خلال النسيج الجمعي على المستوى المحلي، والمدارس والمساجد، ضمانا لانتخراط أكبر للسكان في هذه الجهود.

ثانيا. تنفيذ المشاريع والطلبات العمومية

1. تنفيذ المشاريع والطلبات العمومية

همت المراقبات المنجزة الكيفية المتبعة من طرف الجماعات لتحديد حاجياتها، وتلك التي تهم إنجاز المشاريع. وقد شملت التأكد من تنفيذ الأعمال من طرف المقاولات المتعاقد معها، بالإضافة إلى الوقوف على مدى احترام شروط وأجال التنفيذ، وتقييم طرق تتبع وتسليم الأشغال.

أ. إعداد المشاريع وتحديد الحاجيات

◀ نشر البرامج التوقعية للصفقات المراد إبرامها

لم تقم 31 جماعة من أصل 87 التي خضعت للمراقبة بنشر برامجها التوقعية للصفقات، كما تقضي بذلك أحكام المادة 14 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية. كما لم تنشر، في بداية كل سنة مالية، لائحة سندات الطلب المبرمة برسم السنة المنصرمة ومبلغها الاجمالي، حسب نوع الأعمال، في بوابة الصفقات العمومية، كما تقضي بذلك المادة 88 من المرسوم أعلاه، التي تم تغييرها وتميمها بمقتضى المادة الأولى من المرسوم رقم 2.19.69 الصادر في 24 ماي 2019.

◀ الحرص على تسوية الوضعية القانونية للعقارات المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها

لم تقم مجموعة من الجماعات بتصفية الوضعية القانونية للعقارات المحتضنة للمشاريع قبل الشروع في إنجاز هذه الأخيرة وذلك دون مراعاة لمقتضيات دورية وزير الداخلية عدد D11884 الصادرة بتاريخ 17 دجنبر 2010 والمتعلقة بتتبع وتنفيذ اتفاقيات التنمية الترابية، وكذا خلافا لقواعد حسن التدبير. الأمر الذي قد يعرضها للمنازعات القضائية مع الأغيار أو تعثر إنجاز المشاريع بسبب تعرض مالكي هذه العقارات.

وعلى سبيل المثال، عرف مشروع بناء الآبار والخزانات الخرسانية بتراب جماعة عامر (عمالة سلا)، تأخيرا مهما نتيجة توقف الأشغال لأزيد من ستة أشهر بسبب تعرض بعض مالكي الأراضي، وكذا صعوبة استغلاله من طرف الساكنة عند انتهاء الأشغال. وعلى مستوى جماعة عرباوة (إقليم القنيطرة)، تبين أن جل المقاطع الطرقية المنجزة من طرف الجماعة فوق أراض فلاحية مملوكة للخواص قام مالكوها بوضع حواجز فوقها والتعرض على إنجاز الخنادق في جوانبها.

وقد أكدت وزارة الداخلية حرصها الدائم، من خلال الدوريات أو الدورات التكوينية المخصصة لفائدة المنتخبين والموظفين، على حث الجماعات على تسوية الوضعية القانونية للعقارات المتعلقة بالمشاريع المزمع إنجازها، سواء عن طريق سلك مسطرة نزع الملكية أو الاقتناء بالتراضي للعقارات، لتفادي النزاعات القضائية مع الأغيار وتعرضات ملاك الأراضي التي تؤدي إلى تجاوز آجال التنفيذ وتعثر المشاريع المبرمجة.

◀ الحاجة إلى توخي الدقة في تحديد الحاجيات

أنجزت الجماعات التي شملتها المهمات الرقابية مجموعة من الأشغال التي تقتضي، بالنظر لطبيعتها، القيام بدراسات قبلية من أجل تحديد خصائص الأعمال الواجب إنجازها وكمياتها. إلا أن المهمات الرقابية المنجزة بهذا الخصوص بينت أن 14% من الجماعات موضوع المراقبة قامت بإنجاز هذه المشاريع في غياب تام للدراسات قبلية، في حين أن 21% منها اعتمدت على دراسات لا تستوفي شروط الجودة اللازمة.

وقد ترتب عن ذلك تحمل مجموعة من الجماعات لنفقات إضافية نتيجة ارتفاع الكلفة الإجمالية للمشاريع، والإخلال بمبدأي المنافسة والشفافية في التعامل مع المتنافسين، بالإضافة إلى تردي جودة المنجزات. فضلا عن عدم استكمال إنجاز بعض المشاريع، كما هو الشأن بالنسبة لمجموعة من الآبار.

وفي نفس السياق، فإن مجموعة من المشاريع التي أنجزت بشأنها الدراسات القبلية لم تتم برمجتها أو تفعيلها على أرض الواقع. وبالتالي، فإن الجماعات المعنية تتحمل نفقات مالية في إطار طلبيات عمومية دون أن تستفيد من مخرجاتها، خصوصا وأن بعض الدراسات تستلزم التحيين والملاءمة حينما تصبح متجاوزة بفعل تغيّر فرضياتها التقنية ومعطياتها الأولية مع مرور الوقت (مثل قطر قنوات الماء أو القدرة الكهربائية المركبة المرتبطتين بالدينامية الديموغرافية للسكان المستهدفة، أو حركة المرور اليومية للمركبات من الوزن الثقيل التي تقيد تصميم البنية الهندسية للطريق، أو ظهور تقنيات ومعدات جديدة أكثر فعالية ونجاعة).

◀ الحاجة إلى تحديد المؤهلات المالية والتقنية للمتنافسين وشواهد التصنيف المناسبة في نظام الاستشارة

لم تحدد بنود بعض أنظمة الاستشارة، بالدقة الكافية، المؤهلات المالية والتقنية والمراجع المهنية للمتنافسين، إذ لم تشر بشكل دقيق إلى المعايير المعتمدة من أجل تقييم العروض المقدمة، حيث يتم الاكتفاء بسرد المقتضيات العامة ذاتها المنصوص عليها في الفقرة باء) من البند أولا) من المادة 25 من المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 20 مارس 2013، ولم تورد أي عنصر إضافي لتحديد معايير قابلة للقياس والتقييم الموضوعي لأهمية وطبيعة الأشغال التي يجب أن تتضمنها الشهادات والمراجع التقنية المطلوبة.

وفي نفس السياق، وفي حالات أخرى، يتم وضع شروط غير متناسبة مع حجم وأهمية الصفقة. ومثال على ذلك، اشترطت جماعة إمليلي (إقليم وادي الذهب) في نظام الاستشارة الخاص بالصفقة رقم CTI/2016/08 المتعلقة بأشغال إنجاز طريق، توفر المتنافس على الصنف S في القطاع B "الأشغال الطرقية والمسالك الحضرية" بالنسبة للتصنيف المعمول به حاليا أو الصنف I في القطاع 2: "الأشغال الطرقية" بالنسبة للتصنيف المعمول به سابقا. غير أنه وبالنظر إلى أن موضوع الصفقة يتعلق بأشغال إنجاز طريق بطول 2 كلم بمبلغ 3,6 مليون درهم، فإن تضمين نظام الاستشارة شرط توفر المتنافس على درجة تصنيف تفوق تلك المحددة من أجل القيام بالأشغال المراد إنجازها لا يمكن من توسيع دائرة المنافسة.

وعلى صعيد آخر، تنص المادة 25 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية على أن تقوم شواهد نظام التكيف والتصنيف مقام مذكرة الوسائل البشرية والتقنية والشهادات المسلمة من قبل أصحاب المشاريع أو رجال الفن الذين أنجز المتنافسون تحت إشرافهم أعمال مماثلة. إلا أن بعض الجماعات تفرض الإدلاء بهذه الوثائق في آن واحد. الأمر الذي قد يؤدي إلى المس بمبدأ المنافسة في حال إقصاء متنافسين لهذا السبب.

◀ الحرص على تجويد إعداد طلبات العروض

تعتبر وثيقة الكلفة التقديرية للمشروع وأنظمة الاستشارة ودفاتر الشروط الخاصة من الوثائق المهمة والضرورية التي يستعملها صاحب المشروع كآلية قانونية لضبط الالتزامات المتبادلة وتنظيم مرحلة الإبرام والعلاقة التعاقدية مع صاحب الصفقة.

فبالنسبة للكلفة التقديرية للمشاريع، تبين أن مجموعة من الجماعات لا تتوفر على المعلومات المتعلقة بالأثمان المرجعية لمختلف التوريدات والأشغال والخدمات. ونتيجة لذلك، يصعب تحديد الكلفة التقديرية للمشاريع بدقة وتحيينها بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمكن أن يترتب عنه التصريح بعدم جدوى طلب العروض. وبالتالي، إعادة المسطرة من جديد وعدم الاستجابة لحاجيات الجماعة داخل آجال معقولة. من جهة أخرى، تمكن قاعدة بيانات الأثمان المرجعية من

رصد العروض المنخفضة بكيفية غير عادية أو المتضمنة لأثمان أحادية مفرطة أو منخفضة بكيفية غير عادية خلال مرحلة الإبرام.

وعلى مستوى دفاتر الشروط الخاصة، لم تقم مجموعة من الجماعات بصياغة بعض البنود الضرورية لضبط العلاقة التعاقدية بين الجماعة وصاحب الصفقة وضمان جودة الأشغال، من بينها على سبيل المثال: المقتضيات المتعلقة بتصاميم التنفيذ وتصاميم جرد المنشآت المنجزة وأبعاد وقياسات بعض المنجزات، والجزاء المترتبة عن عدم احترامها. كما لا تراعي المقتضيات المتعلقة بضوابط وشروط مراجعة الأثمان من قبيل المؤشرات والصيغ المعتمدة، طبقاً لقرار رئيس الحكومة رقم 3.302.15 بتحديد قواعد وشروط مراجعة أثمان الصفقات العمومية.

ب. إبرام الصفقات العمومية وإسناد سندات الطلب

← الحرص على ضبط آليات تقييم المتنافسين

تبين، على مستوى 38% من الجماعات التي شملتها المراقبة، أن لجان طلبات العروض لا تحترم القواعد الشكلية والقانونية المؤطرة لعملية تقييم المتنافسين من قبيل فحص العروض وفق المقاييس المحددة في أنظمة الاستشارة، واحترام توالي مراحل فحص الوثائق. كما لا تتحرى الدقة في مراقبة الوثائق المدلى بها من طرف المتنافسين ورصد الاختلافات بينها، خاصة فيما يتعلق بالإمكانات التقنية والبشرية التي يتوفرون عليها وكذا الشواهد المرجعية والأنشطة الرئيسية المزاولة من طرفهم. إذ تبين وجود اختلافات في الوثائق المدلى بها من طرف المتنافسين فيما يخص عدد الأجراء المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمذكورة المتضمنة للوسائل البشرية والتقنية للمتنافسين على مستوى بعض هذه الجماعات.

بالإضافة إلى ذلك، لا تقوم لجنة طلب العروض بمطالبة المقاول ذات العرض الأكثر أفضلية بتبرير عرضها المنخفض بكيفية غير عادية أو المتضمن لأثمان أحادية مفرطة أو منخفضة بكيفية غير عادية. ويمكن أن يترتب عن كل هذه الممارسات إسناد صفقات لمتنافسين لا تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة وغير قادرين على الوفاء بالتزاماتهم التعاقدية وبكافة الشروط التقنية التي يتطلبها تنفيذ الصفقات المتبارى بشأنها.

← الحرص على التقيد الصارم بالإجراءات التنظيمية لإسناد سندات الطلب وخاصة الاستشارة الكتابية للمتنافسين

تبين أن 54% من الجماعات التي تمت مراقبتها لا تُعْمَل، على النحو المطلوب، مقتضيات المادة 88 من المرسوم رقم 2.12.349 التي تنص على أن الأعمال الواجب إنجازها بسندات طلب تخضع لمنافسة مسبقة، ما عدا في الحالات التي يستحيل فيها اللجوء إليها أو كانت غير متلائمة مع العمل المطلوب.

كما تلجأ مجموعة من الجماعات لاستشارة شركات غير متخصصة في مجال الخدمة المراد تليتها. وتم الوقوف، في بعض الحالات، أيضاً على غياب المراسلات التي تثبت استشارة المومنين قبل تنفيذ الطلبات، في حين لم يتم تسجيل الوثائق المتعلقة بسندات الطلب، مثل رسائل الاستشارة وبيانات الأثمان المضادة والفواتير، بمكتب الضبط على مستوى جماعات أخرى من أجل حفظ تواريخ إرسالها والتوصل بها وطبيعتها.

ويترتب عن هذه الممارسات عدم إمكانية التأكد من إعمال المنافسة في مسطرة إسناد هذه الطلبات، وكذا حصول عدد محدود من المومنين على أغلب سندات الطلب الخاصة ببعض التوريدات والخدمات على مستوى 16% من الجماعات. بالإضافة إلى عدم مطابقة الخدمات والأشغال المنجزة لمعايير الجودة التقنيّة المطلوبة أو تحمل الجماعة لنفقات إضافية نتيجة ارتفاع الأثمان المطبقة.

أشارت وزارة الداخلية إلى أن سنة 2021 عرفت تعزيز الترسنة القانونية المنظمة للطلبات العمومية بصدور قرار وزيرة الاقتصاد والمالية رقم 1982.21 بتاريخ 14 ديسمبر 2021 المتعلق بتجريد مساطر الصفقات العمومية والضمانات المالية من الصفة المادية، مما من شأنه أن يضيف مزيداً من الشفافية على مساطر

الصفات العمومية ويكرس مبادئ المساواة وحرية الولوج إلى الطلبية العمومية. كما أوضحت أنها حريصة على مواكبة الجماعات وتقوية قدرات المنتخبين والموظفين، عن طريق مختلف التدخلات، والتي تبقى أهميتها رهينة بمدى انعكاسها على أداء الجماعات على أرض الواقع وضرورة تحديد مؤشرات لقياس مدى تفعيل المكتسبات وتحقيق الأهداف المسطرة، مع العمل على التتبع الدوري لها.

كما أفادت وزارة الداخلية، بأنها أطلقت سنة 2019، بشراكة مع وزارة الاقتصاد والمالية ومع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية، برنامجا لتحسين أداء الجماعات لمدة خمس سنوات والذي يهدف إلى تقوية الموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية، وتعزيز قدرتها على تدبير المشاريع والإدارة المالية.

وفي نفس السياق، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية بخصوص النقائص المسجلة على مستوى إبرام الصفقات وتنفيذ المشاريع، على ضرورة إعداد برامج التكوين المستمر لفائدة الموظفين المكلفين بهذه المهام بالجماعات المعنية وتوظيف الكفاءات المتخصصة في هذا المجال.

2. تنفيذ وتتبع إنجاز المشاريع الجماعية

أ. التتبع والمراقبة

← ضرورة إيلاء الأهمية اللازمة لاكتتاب أصحاب الصفقات للتأمينات عن الأخطار المرتبطة بتنفيذ الصفقات

أسفر تدقيق ملفات الصفقات موضوع المراقبة عن غياب شواهد التأمين أو اقتصارها على تغطية بعض الأخطار دون غيرها، وذلك خلافا لمقتضيات المادة 25 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال. في مقابل ذلك لا تقوم الجماعات بمطالبة المقاولات باحترام التزاماتها المتعلقة بالتأمينات، كما لا تعمل على حثها على ذلك من خلال تطبيق الإجراءات القسرية المنصوص عليها في المادة 79 من الدفتر سالف الذكر.

فضلا عن ذلك، وبالرغم من توصل الجماعات ببعض الشواهد التي تفيد بأن أصحاب الصفقات قاموا باكتتاب التأمينات، فإن المعطيات المضمنة بها لا تسمح بالتأكد من تغطية عقود التأمين لجميع المخاطر المنصوص عليها في دفتر الشروط الإدارية العامة ولفتره الكلية للأشغال.

ولقد تم الوقوف على هذه الملاحظة على مستوى نسبة مهمة من الجماعات التي شملتها المراقبة، واختلفت درجة بروزها من جماعة لأخرى، حيث تم رصدها في حالات محدودة بالنسبة لبعضها، فيما تكررت على مستوى مجموعة من الصفقات بالنسبة لحوالي 36% من الجماعات. وشكل التأمين المتعلق بالمسؤولية العشرية الصنف الذي تمت إثارته بصفة متكررة على مستوى العدد الأكبر من الجماعات.

← الحرص على التتبع المستمر والمنتظم لأشغال تنفيذ المشاريع

لم تقم 53% من الجماعات التي تمت مراقبتها بتأمين تتابع كاف ومستمر لمشاريعها من تاريخ انطلاقها إلى غاية تسلمها. كما أن بعض محاضرات الاجتماعات غير مؤرخة، ومحررة بطريقة غير واضحة وموجزة ولا تعكس مجموعة من الوقائع المهمة التي تخص التنفيذ، كأعمال فتح الورش وتتبع ومراقبة الأشغال وإجراءات القيام بالتجارب، ووضعيات تقدم الأشغال وطلبات أو أوامر الإدارة والأحداث الطارئة خلال مدة التنفيذ وأعمال التسلم المؤقت والنهائي. كما لا تشير في معظم الأحيان إلى ملاحظات لجان التتبع والتوصيات المتعلقة بالأشغال. نفس الملاحظة تم تسجيلها في حالات أخرى استعانت فيها بعض الجماعات بمهندسين معماريين وبمكاتب الدراسة للمساعدة على تتبع الأشغال، حيث لم ترق هذه الخدمة إلى المستوى المطلوب لنفس الأسباب سالفة الذكر.

وبخصوص تتبع الأشغال المنجزة عن طريق سندات الطلب، فقد سجل غياب كلي لدفاتر الورش ومحاضرات الاجتماعات وجداول المنجزات ونتائج التجارب والاختبارات المتعلقة بجودة المواد والأشغال، مما يؤثر على نقص في تتبع هذا النوع من الطلبيات العمومية.

من جانب آخر، لا تقوم الجماعات بمطالبة المقاولات المتعاقد معها بتسليم المذكرة التنفيذية التقنية، تقدم من خلالها وصفا مفصلا للإجراءات التنظيمية للأشغال وطرق تنفيذها، والوسائل المادية

والبشرية المخصصة للورش، وبرنامج تنفيذ الأشغال، وكذا مصدر المواد وكيفيات استعمالها، وذلك على الرغم من تنصيب دفاتر الشروط الخاصة على هذه الوثيقة.

إن التتبع غير الكافي وغير المنتظم للأشغال يزيد من احتمالية المخاطر المتعلقة بجودتها واحترام آجالها، كما يؤدي إلى التأخر في تصفية النفقات والأمر بأدائها وما يتولد عن ذلك من نزاعات من شأنها عرقلة تقدم الأشغال.

◀ وجوب اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان فعالية مراقبات الجودة

شابت العمليات المتعلقة بمراقبة جودة الأشغال نقائص عدة تمت معاينتها على مستوى 23 جماعة. فمن جهة، تبين أن تجارب مراقبة جودة المواد واستعمالها تنجز من طرف مختبرات مكلفة من طرف المقاولات المتعاقد معها وليس من طرف الجماعة صاحبة المشروع، الأمر الذي من شأنه أن يجعل المختبرات في حالة تبعية مالية للمقاولات، مع ما قد يترتب عن ذلك من مخاطر قد تمس حياد واستقلالية هذه المختبرات.

ومن جهة أخرى، فإن عملية اختيار العينات تتم بين ممثلي المقاولات والمختبرات في غياب ممثل عن صاحب المشروع. كما لا تتناسب، في كثير من الحالات، كميات العينات موضوع التجارب والاختبارات المدلى بها، مع الحجم الإجمالي لكميات الأشغال المنجزة فعلياً. وتحد هذه النقائص هي الأخرى من صدقية نتائج التجارب والاختبارات المدلى بها، ومدى إمكانية تعميم نتائجها على مجمل الأشغال المنجزة.

وعلى صعيد آخر، فإن تقارير الاختبارات التقنية المدلى بها لا تتضمن جميع التجارب الضرورية كما أن الجماعات لا تشترط إجراء جميع الاختبارات وعمليات المراقبة الواردة بدفاتر الشروط المشتركة المختلفة. وفي حالات أخرى تستعمل المختبرات عبارات غير دقيقة للتعليق على نتائج التجارب. وهو ما لا يمكن من الحسم في التصريح بمطابقة المواد واستعمالها للمواصفات التقنية المطلوبة من عدمه. وكنتيجة مباشرة لعدم القيام بمراقبات الجودة اللازمة، تبين من خلال المعاينات الميدانية ظهور عيوب في الأشغال المنجزة بعد فترات قصيرة من الانتهاء منها على مستوى 07 جماعات.

◀ الحرص على تعزيز التدابير الرامية إلى احترام الآجال

عرفت مجموعة من المشاريع تأخراً ملحوظاً في إتمام أشغالها مما تعذر معه استفادة الساكنة منها داخل آجال معقولة، وبلغ عدد هذه المشاريع 14 مشروعاً، موزعة على 12 جماعة بكلفة إجمالية بلغت 34.245.013,84 درهم، برسم الفترة ما بين 2015 و2020. وتكمن الأسباب الرئيسية وراء هذه التأخيرات فيما يلي:

- التأخر غير المبرر في إصدار الأمر بالشروع في تنفيذ الأشغال؛
- عدم اتخاذ الإجراءات القبلية لانطلاق الأشغال والكفيلة بإنجاحها، من قبيل التحديد الدقيق للاعتمادات المالية الكافية وإعداد تصاميم التنفيذ والتحديد الدقيق لأماكن المنشآت والتنسيق المسبق مع الساكنة تفادياً للتعرضات؛
- التأخر في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتذليل الصعوبات التي تتم مواجهتها أثناء مرحلة التنفيذ، وغياب الاستباقية في توقعها؛
- عدم وفاء المقاول بالتزاماته وعدم تطبيق الجماعات للإجراءات القسرية المتعين اتخاذها في هذا الشأن.

أشارت وزارة الداخلية إلى أن عدم توفر الاعتمادات الضرورية ببعض الجماعات يؤدي للاعتماد على مواردها البشرية الذاتية لإنجاز الدراسات التقنية الأولية، وتتبع الأشغال، مع ما قد ينتج عن ذلك من نقائص تنعكس على تنفيذ المشاريع، مضيفة بأنها قامت في مطلع سنة 2019 مع شركائها الدوليين بإطلاق برنامج

وتأسيسا على ما سبق، توصي المجالس الجهوية للحسابات وزارة الداخلية، من خلال ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بحث الجماعات على ما يلي:

- تسوية الوضعية القانونية للعقارات قبل مباشرة الإجراءات المتعلقة بإنجاز المشاريع؛
- العمل على إعداد دراسات تقنية دقيقة قبلية من أجل التمكن من ضبط الحاجيات الخاصة بالمشاريع المزمع إنجازها وتجويد ملفات طلبات العروض؛
- الحرص على تضمين نظام الاستشارة الخاص بالصفقات للمؤهلات التقنية الواجب استيفاؤها من طرف المتنافسين، وذلك ضمانا لمشاركة مقاولين يتوفرون على المؤهلات التقنية التي يتطلبها إنجاز المشاريع؛
- العمل على تتبع الأشغال بصفة منتظمة والتحقق من جودة المواد المستعملة لإنجاز الأشغال وذلك بالقيام بزيارات ميدانية منتظمة لأوراش المشاريع الجماعية، وإعداد محاضر دورية بهذا الشأن، وكذا الحرص على حضور مكاتب الدراسات والمراقبة المتعاقد معها بهذا الخصوص.

ثالثا. نظام المراقبة الداخلية

1. تدعيم آليات الحكامة ونظام المراقبة الداخلية

← تبني نظام التدبير بحسب الأهداف

تتولى الجماعات تدبير أغلب المشاريع دون مراعاة مقتضيات المادتين 271 و 272 من القانون التنظيمي رقم 113.14، حيث لا يتم الالتزام بتبني نظام التدبير بحسب الأهداف، وبوضع منظومة تتبع المشاريع والبرامج، وباعتماد تقييم الأداء وتقديم حصيلة التدبير، مما لا يساعد على تقييم أداء ونجاعة عمل الجماعة بشكل موضوعي.

أوضحت وزارة الداخلية أنها تضع بشكل مستمر ومتواتر، رهن إشارة الجماعات آليات مختلفة ومتنوعة لدعم القدرات التدبيرية لمنتخبيها وأطرها، من قبيل الدلائل حول اختصاصات الجماعات والطرق الحديثة في تدبير الشأن المحلي. كما تعمل على تنظيم دورات تكوينية لمجالس الجماعات بهذا الخصوص، ليتم استنباط مختلف الأساليب الفعالة لتدبير الجماعة من خلال تبني نظام التدبير بحسب الأهداف ووضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها وغيرها.

← ضرورة التوفر على نظام للمراقبة الداخلية ودليل مرجعي للإجراءات والمساطر الإدارية

لا يتوفر تنظيم العمل الإداري بالجماعات موضوع المراقبة على نظام فعال للمراقبة الداخلية، الذي من شأنه تمكينها من تتبع العمليات المنجزة من طرف الوحدات الإدارية والتأكد من تناسقها وتكاملها. وفي هذا الإطار، لا تتوفر أغلب هذه الجماعات على دليل للإجراءات والمساطر الإدارية الداخلية يحدد طريقة إنجاز المهام المنوطة بمختلف مصالحها.

من جهة أخرى، وخلافا لمقتضيات المادة 272 من القانون التنظيمي، لم تقم أغلب الجماعات التي تمت مراقبتها باعتماد نظام للمراقبة الداخلية والافتحاص. ولا تقوم كذلك بدراسة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة الداخلية وتقديم الحصيلة ضمن جداول أعمال مجالسها؛ ولا تنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم. وينتج عن غياب نظام للمراقبة الداخلية عدم توفير المعلومات والمعطيات التي تساعد على متابعة وتقييم الأداء واتخاذ القرارات الملائمة عند اكتشاف الخلل في الوقت المناسب.

أوضحت وزارة الداخلية أنها قامت بإصدار مجموعة من الوثائق التأسيسية التي تروم تنظيم وتبسيط وتجويد عمل الإدارة بالجماعات الترابية من قبيل "دليل المساطر الإدارية الأكثر تداولاً على مستوى الإدارة الترابية والجماعات الترابية" كمرجع لتوحيد المساطر الإدارية وتبسيطها ورقمنتها؛ كما أصدرت الدليل العملي المحدد لشكل وشروط إيداع ودراسة وتسليم الرخص والأذن المتعلقة بالتعمير في يناير 2021، ودليل ضابط الحالة المدنية.

كما أفادت الوزارة بأن المديرية العامة للجماعات الترابية نظمت بتاريخ 2022/06/08 ورشة لإطلاق مشروع تفعيل وظيفة الافتحاص الداخلي على مستوى 50 جماعة في إطار إتمام البرنامج المنجز الذي انطلق في 2020 على مستوى 40 جماعة (مشروع منجز) والرامي إلى تحسين الجماعات بأهمية المراقبة الداخلية في تجويد عملها. ويهدف هذا المشروع إلى تمكين الجماعات المستهدفة من الأدوات والآليات اللازمة في مجال تشخيص وتحليل مخاطر التدبير والافتحاص الداخلي، مع العمل على تقوية قدرات مفتحصي هذه الجماعات.

من جانبها، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية بأن إشراك الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات لإنجاز الدلائل والمساطر اللازمة وتنظيم دورات تكوينية وتحسيسية لفائدة الجماعات ذات الطابع القروي نظراً لوجود حاجة مشتركة بين كل هذه الجماعات، من شأنه أن يساهم في تحفيز الجماعات المعنية على الانخراط في مسلسل الحكامة الجيدة.

← اعتماد هيكل إدارية متناسبة مع عدد الموارد البشرية المتوفرة

اعتمدت بعض المجالس الجماعية التي يقل عدد سكانها عن 15.000 نسمة، المقرر الخاص بالهيكل التنظيمي، استناداً إلى منشور السيد وزير الداخلية عدد 43 بتاريخ 28 يونيو 2016 المتعلق بالهيكل التنظيمي للجماعات الترابية.

ويتكون هذا الهيكل التنظيمي من مديرية وثلاث مصالح بالإضافة إلى مكتب للضبط. إلا أن عدد الموظفين لا يتناسب دائماً مع التنظيم المؤشر عليه. الأمر الذي يجعل مجموعة من الوحدات الإدارية تبقى دون موظفين مع تكليف بعضهم بوحدين أو أكثر مع ما يثيره ذلك من إشكاليات تتعلق بممارسة شخص واحد لمهام متعددة، قد تكون بعضها متنافية. ويؤثر نقص الموارد البشرية على قدرة بعض الجماعات على القيام بمختلف المهام المنوطة بها وتغطية جميع مجالات تدخلها، كما قد يؤثر على فعالية الموظفين ومردوبيتهم بسبب تراكم المسؤوليات التي يتولونها، مما ينعكس سلباً على الاستجابة لطلبات الساكنة.

أشارت وزارة الداخلية إلى أنها بادرت إلى إصدار الدوريتين عدد D4790 بتاريخ 31 يونيو 2018 وD6744 بتاريخ 30 شتنبر 2021 حول التعيين في المناصب العليا بالجماعات الترابية وهيئاتها ونظام التعويض عن المسؤولية الذي أصبح محفزاً لاستقطاب الأطر ذات الخبرة والكفاءة، بالإضافة إلى بعض القرارات والمناشير ذات الصلة، والتي شكلت خارطة طريق لتزويد الجماعات، سواء تلك التي يفوق أو يقل عدد سكانها عن 15.000 نسمة، بالموارد البشرية الكافية. كما قامت الوزارة في هذا الصدد بإعداد هيكل تنظيمي نموذجية تأخذ بعين الاعتبار التوزيع السليم والمتوازن للموارد البشرية للجماعات لتمكينها من القيام بمختلف مهامها وتغطية جميع مجالات تدخلها وللحيلولة دون تكليف بعض الموظفين بوحدين أو أكثر مع ما يثيره ذلك من تركيز للمهام، قد تكون بعضها متنافية.

← ضرورة إعداد بطائق توصيف المناصب والوظائف

لا يتم تحديد مهام الموظفين ومجال تدخلهم وطريقة العمل التي يجب اعتمادها في إطار وظائفهم في مقررات تعيينهم. وترجع أسباب ذلك إلى عدم قيام مسؤولي إدارة الجماعة بإعداد بطائق توصيف المهام أو الوظائف التي تعتبر من الوسائل العملية في تدبير الموارد البشرية.

ويقتضي الحرص على نجاعة التنظيم الإداري والرفع من مستوى أداء الوظائف بكفاءة وضع بطاقة لكل منصب أو وظيفة تبين طبيعته وأهدافه التديبيرية والخدماتية والمسؤوليات المتعلقة به، كما يجب أن تتضمن هذه الوثيقة تفصيلاً للمؤهلات العلمية والمعرفية والكفاءات والخبرات العملية اللازم توفرها لتولي المنصب أو الوظيفة. وتتجلى أهمية هذه الوسائل التديبيرية في وضع معايير لشغل المناصب والوظائف وتعريف الموظف المكلف بالمنصب أو المهمة الإدارية بمسؤولياته والأعمال

الوظيفية المكلف بها بدقة، كما تمكن من وضع برامج التكوين المستمر بشكل يناسب تطور الاختصاصات والأعمال المسندة لكل منصب أو وظيفة.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أن مختلف الدورات التكوينية التي تستفيد منها الجماعات تستهدف تقوية قدراتها التدييرية وإمدادها بالآليات الحديثة التي تروم الرفع من مستوى أداء الوظائف لتحقيق نجاعة التنظيم الإداري.

2. وضع آليات للمراقبة الداخلية في الإدارة الجبائية المحلية

← تعزيز المراقبة على الإدارة الجبائية المحلية

ينطوي عمل الإدارة الجبائية المحلية على عدة مخاطر من شأنها أن تؤثر على ضبط الوعاء الضريبي، أو على القدرة على فرض الرسوم المستحقة وفق الأسعار المحددة في القرار الجبائي على كل الملزمين، وعلى مستوى تتبع ديون الجماعة واستخلاصها، بالإضافة إلى الحفاظ على القيم والأموال العمومية المودعة لدى الشسيع وضمان سلامة العمليات المالية والتحويلات إلى القابض الجماعي.

وقد اقتضت المادتان 33 و43 من تعليمية وزير المالية المتعلقة بوكالات المداخل والنفقات المؤرخة في 26 مارس 1969، ضرورة إخضاع شسيع المداخل لمراقبة مستمرة يمارسها رؤساء الإداريون، الذين يتعين عليهم إجراء مراقبة دورية على تسلم ومسك واستعمال دفاتر الأرومات المسلمة إلى شساعة المداخل على الأقل مرة واحدة في السنة. إلا أنه، ودون مراعاة لهذه المقتضيات، لم يقم رؤساء بعض المجالس الجماعية بمراقبة عمل شسيعي المداخل بعين المكان وبشكل منتظم، بصفتهم أمرين بالصرف ورؤساء تسلسليين لجميع موظفي وأعوان الجماعة.

أشارت وزارة الداخلية أنه قد تم، بالإضافة إلى إصدار عدد من المراسيم التطبيقية ابتداء من سنة 2016، تعديل وتنظيم القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبائيات المحلية بموجب القانون رقم 07.20 بتاريخ 31 دجنبر 2020، والذي تضمن مقتضيات عدة من شأنها تدعيم الموارد الذاتية لهذه الجماعات.

وأضافت على أنه تم تعزيز هذه الترسانة القانونية بإصدار بعض الدوريات المتعلقة بتأطير عمل رؤساء المجالس الجماعية في المادة الجبائية، من قبيل الدورية عدد 11252 المؤرخة في 06 غشت 2020 حول إبداء الرأي بشأن تساؤلات تخص الجبائيات المحلية، الدورية عدد 1345 بتاريخ 31 يوليو 2019 حول تطبيق بعض المقتضيات القانونية المتعلقة بالجبائيات المحلية، والدورية عدد D1094 بتاريخ 01 مارس 2019 المتعلقة بعقلنة التدبير المالي، الميزانياتي والمحاسباتي للجماعات الترابية، بالإضافة إلى إعداد مجموعة من الدلائل كدليل الجبائيات الترابية وإصدار تعليمية وزير الداخلية رقم F/1600 بتاريخ 05 مايو 2021 حول تطبيق القانون رقم 47.06 المتعلق بجبائيات الجماعات الترابية كما تم تغييره وتنظيمه بالقانون رقم 07.20.

← التنسيق بين بعض المصالح الجماعية والإدارة الجبائية المحلية

تم الوقوف خلال المهمات الرقابية على ضعف التنسيق بين المصالح الجماعية مع الإدارة الجبائية المحلية. فعلى سبيل المثال، تبين أن مصالح التعمير بعدة جماعات لا توافي، وبصفة دورية، الإدارة الجبائية المحلية بنسخ من رخص التجزئة ورخص البناء وشواهد السكن والمطابقة من أجل تمكينها من تدبير وتتبع ملفات الأراضي الواقعة بالمركز المحدد، التي تكون موضوع رخصة البناء أو رخصة التجزئة، والتي تستفيد من الإعفاء الكلي المؤقت من الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية لفترة ثلاث سنوات ابتداء من فاتح يناير من السنة التي تلي سنة الحصول على رخصة التجزئة أو البناء. الأمر الذي يحرم الجماعات المعنية من إمكانية فرض هذا الرسم على الملزمين الذين لم يتمكنوا من الحصول على شهادة المطابقة أو ترخيص السكن.

في نفس الإطار، فإن الرخص الاقتصادية ورخص استغلال المقاهي المسلمة من طرف المصلحة المختصة لا توجه، في كثير من الحالات، للإدارة الجبائية المحلية للتأكد من وضعية الملزمين بمختلف الرسوم، مما يحول دون ضبط وتتبع الرسوم المفروضة كالرسم على محال بيع المشروبات وكذا الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية.

وقد أوضحت وزارة الداخلية بأنها قامت بإطلاق ورش رقمنة الخدمات المقدمة لمرتفقي الجماعات من خلال إرساء مجموعة من المنصات الرقمية كمنصة رخص المتعلقة بمنح الرخص ذات الطابع العمراني

والاقتصادي، والنظام المندمج لتدبير مداخل جبايات الجماعات الترابية (GIR-CT) وغيرها... وأضافت أنها تعمل على تعميم هذه المنصات على مختلف الجماعات بشكل تدريجي، وتقوم بتنظيم دورات تكوينية لمختلف المجالس الجماعية في شأن كيفية تطبيقها وأجرائها. وفي هذا الصدد، تم إصدار الدورية المشتركة تحت رقم RF/1463 بتاريخ 03 مارس 2020، حول استعمال التدبير المندمج للمداخل في إنجاز عمليات شساعة مداخل الجماعات الترابية ومجموعاتها، والدورية رقم 9229 بتاريخ 01 يوليوز 2020 المتعلقة بتعميم استعمال منظومة التدبير المندمج لمداخل الجماعات الترابية.

إضافة إلى ذلك، أكدت وزارة الداخلية على أنها قامت بإعداد مجموعة من الدلائل وتعميمها، والتي توضح وتشرح كيفية استغلال هذه المنظومة من طرف مختلف المتدخلين. وأضافت على أن تعميم هذه المنظومة سيتم من تجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين ورقمنة عمليات شساعة مداخل الجماعات الترابية بصفة تدريجية كما سيتم من تفادي ضعف التنسيق بين مختلف المصالح الجماعية ولا سيما مع الإدارة الجبائية.

3. وضع آليات تدبير المشتريات ومسك محاسبة المواد وتدبير الأرشيف

← ضرورة التوفر على مساطر لتدبير المشتريات

لا تتوفر عدة جماعات، موضوع المراقبة، على وحدة إدارية خاصة بالمقتنيات، يعهد إليها اقتناء وتوزيع جميع الأدوات والمعدات على المصالح والمرافق التابعة للجماعة، حيث تسند مهام تدبير وتتبع الطلبات الجماعية في الغالب إلى شسيع النفقات، في غياب تعريف قبلي وتوقعي للحاجيات السنوية، وعدم التوفر على مراجع للأثمان يمكن مصالح الجماعة من تقييم ودراسة العروض المقدمة من طرف المومنين، على أساس الأثمان المتداولة في السوق.

كما أن مصالح الجماعة لا تتوفر على مسطرة واضحة ومكتوبة خاصة بالمشتريات، تمكن من تحديد الحاجيات القبالية، واقتناء وتخزين وتوزيع التوريدات على مختلف المصالح الجماعية، وإمداد مختلف المصالح الجماعية بالأدوات والمعدات التي تحتاجها بشكل مضبوط.

← العمل على تعزيز التدابير المتعلقة بمراقبة صحة النفقات

مكنت المراقبات المتعلقة بتدبير النفقات من الوقوف على عدة نقائص، على مستوى 47% من الجماعات، تحول دون تحصين هذه المرحلة من مخاطر ارتكاب أخطاء في طريقة احتساب كميات الأشغال المنجزة والتوريدات المستلمة. وبهذا الخصوص، تم تسجيل الملاحظات التالية:

- عدم اعتماد جداول المنجزات لاحتساب كميات الأشغال المنجزة في إطار سندات الطلب؛
- عدم تدعيم جداول المنجزات بالحسابات المترية المفصلة؛
- عدم ضبط أسعار الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على نفقات الإقامة والإطعام والاستقبال؛
- عدم ضبط طريقة احتساب مراجعة الأثمان وغرامات التأخير في تنفيذ الأشغال.

← مسك محاسبة المواد

لا تقوم مجموعة من الجماعات موضوع المراقبة، بمسك محاسبة المواد التي تهدف إلى تتبع التوريدات وجرد المخزون المتوفر، عبر مسك سجلات تبين تاريخ دخول وخروج المواد المشتراة، مرفقة بوصولات التسليم والخروج، وذلك تطبيقاً لمقتضيات المواد 111 و117 و118 من المرسوم رقم 2.17.451 صادر في 23 نونبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن غياب نظام محاسبة المواد، يجعل من الصعب تحديد حركية المواد والمعدات التي يتم اقتناؤها من طرف الجماعة، كما لا يمكن من ضبط الاستعمال الذي خصص لها والكمية المتبقية في المخزون منها من جهة، وتحديد الكميات اللازمة منها بشكل مضبوط بغية ضمان السير العادي للمرافق الجماعية، من جهة أخرى. وتعزو أغلب هذه الجماعات سبب عدم مسكها لهذه المحاسبة لعدم صدور القرار المشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية المتعلق بتحديد شروط وكيفيات مسك محاسبة المواد. غير أن ذلك لا يعفي الجماعات المعنية من اعتماد

الممارسات الفضلى من أجل مسك محاسبة للمواد تبرز، على الخصوص، التوريدات المستلمة من حيث طبيعتها وكمياتها وكذا أوجه استعمالها، مع ضبط تواريخ كل عملية دخول للمخزن أو خروج منه.

← مسك سجل الجرد ووضع أرقام الجرد على المنقولات

لا تقوم مجموعة من الجماعات باحترام المساطر المتعلقة بجرد منقولاتها وترقيمتها وتتبعها، إذ إن بعضها لا يقوم بتثبيت أرقام الجرد على كافة المنقولات المدونة بسجل الجرد، مما يصعب معه الربط بين هذه المنقولات وتلك التي تمت معاينتها، كما سجل عدم ملء بعض البيانات بسجل الجرد وخاصة الخانة المتعلقة بطريقة الاقتناء (سند طلب، صفة،...) والخانة المتعلقة بثمن الاقتناء والخانة المتعلقة بتخصيص المنقولات. الأمر الذي لا يمكن من تتبع المنقولات والجهة المستفيدة منها. وفي هذا الإطار، أسفرت مراقبة تدبير المنقولات على أن 35% من الجماعات موضوع المراقبة، لا تقوم بتتبع منقولاتها بما يكفي للحفاظ عليها، حيث تم تسجيل عدد من النقائص لاسيما فيما يخص:

- عدم توثيق حركية المنقولات عبر إعداد أوراق إبراء الذمة، حتى يتأتى تحديد المسؤوليات في حال ضياعها أو سرقتها أو إتلافها؛
- عدم تحرير محاضر بسحب المنقولات التي لم تعد صالحة للاستعمال.

وقد أكدت وزارة الداخلية على أن حسن تدبير نفقات الجماعات الترابية كان دائما في صلب اهتماماتها وأنها ما فتئت تحت مختلف الجماعات على التدبير الأمثل لنفقاتها. وأضافت بأنها تعمل، بشكل منتظم ومستمر، على إصدار دوريات ودلائل تهدف إلى تأطير الجماعات وتحسينها خلال تدبير نفقاتها من بعض الأخطاء التي يمكن أن تعترى تدبير هذا الشق، وتحثها على ضرورة التوفر على مساطر محددة ومضبوطة لتدبير المشتريات مع العمل على إنشاء وحدات إدارية خاصة بها.

← الاهتمام بأرشفيف الجماعة

أخضعت المادة 50 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات أرشفيف الجماعات لأحكام القانون رقم 69.99 المتعلق بالأرشفيف، وذلك بالنظر للأهمية التي يكتسبها هذا الأرشفيف وضرورة تدبيره بما يضمن الصالح العام وإثبات حقوق الأغيار. إلا أن أغلب الجماعات لا تتوفر على مكان مخصص لحفظ الوثائق والمستندات بشكل منظم يسهل الولوج إليها ويضمن سلامتها من جميع الأخطار التي يمكن أن تعرضها للتلف والضياع.

أوضحت وزارة الداخلية أن عملية تدبير الأرشفيف بطريقة الكترونية تشكل جزءا لا يتجزأ من ورش الرقمنة الذي أطلقته، والذي سيمكن من حفظ الوثائق والمستندات بشكل منظم يسهل الولوج إليها ويضمن سلامتها من جميع الأخطار التي يمكن أن تعرضها للتلف والضياع.

ولهذه الغاية، توصي المجالس الجهوية للحسابات ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بقطاع المالية بالإسراع بإعداد القرار المشترك المتعلق بتحديد شروط وكيفيات مسك محاسبة المواد؛

كما توصي وزارة الداخلية بما يلي:

- مواكبة الجماعات من أجل وضع نظام للتقييم والمراقبة الداخلية وإحداث وحدات الافتتاح الداخلي وتحديد طرق وكيفيات مسك محاسبة المواد؛
- إعداد دلائل للمساطر الأكثر تداولاً ونشرها والتعريف بها بواسطة دورات تكوينية؛

وتوصي أيضا وزارة الداخلية، من خلال ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم، ببحث الجماعات على القيام بما يلي:

- العمل على توصيف دقيق لمهام كل موظف في قرار تعيينه مع تضمينه المقتضيات المتعلقة بأعمال التوثيق والأرشفيف الخاصة به وأعمال التنسيق والتواصل الضرورية التي تربطه بالمصالح الأخرى بالجماعة؛

- تنظيم دورات تكوينية لفائدة الموظفين من أجل تحسين أدائهم حسب حاجيات كل مصلحة؛
- وضع آلية للتنسيق بين المصالح الجماعية مع الإدارة الجبائية المحلية وذلك من أجل ضبط الوعاء والرفع من مردودية استخلاص الرسوم؛
- تنظيم أرشيف الجماعة والقيام بالإجراءات اللازمة للحفاظ عليه.

الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية: أهمية تأطير أفضل للقطاع وتأمين آليات التمويل المناسبة

تعتبر التنقلات الحضرية رافعة رئيسية لتسهيل الولوج المتكافئ للمواطنين إلى الفرص الاقتصادية والخدمات العمومية وتعزيز التمازج الاجتماعي داخل المدن. في هذا الصدد، فحسب إسقاطات السكان لسنة 2022 التي قامت بها المندوبية السامية للتخطيط، يتركز أكثر من 76% من إجمالي الساكنة الحضرية في 45 جماعة يتجاوز عدد سكانها مئة ألف نسمة. وقد ارتفع الأسطول الوطني للسيارات (سيارات الخدمات والركاب) من 3,5 مليون سيارة في سنة 2015 إلى 4,4 مليون في سنة 2020، أي بزيادة إجمالية قدرها 26%. ويساهم هذا الارتفاع المستمر في معدل استعمال السيارات في الرفع من استخدام الطرق الحضرية وزيادة من حدة ازدحام حركة السير داخل المراكز الحضرية.

وإدراكاً منها للتحديات التي يطرحها التنقل الحضري، انخرطت وزارة الداخلية في تنفيذ "استراتيجية وطنية للتنقلات الحضرية"، ابتداء من سنة 2008. ويتمثل الهدف العام لهذه الاستراتيجية في إرساء نظام فعال للنقل الحضري يستوفي شروط الجودة والتكلفة واحترام البيئة ويحقق الجدوى المالية المستدامة مع إعطاء الأولوية للنقل العمومي. لهذا الغرض، تم وضع خطة عمل تتألف من 54 إجراءً مقسماً إلى أهداف محددة تتعلق بالجوانب التالية: تعزيز الإطار المؤسسي والتشريعي والتنظيمي، تحسين مرفق النقل الحضري، تعزيز قدرات الجماعات في تنظيم وتدبير المرور والطرق ومواقف السيارات وإنشاء آليات تمويل مستدامة.

وقد شهد قطاع التنقلات الحضرية تطوراً مهماً، بفضل الجهود التي قامت بها وزارة الداخلية والجماعات الترابية من أجل تطوير النقل الحضري، وسد عجز البنيات التحتية على المستوى المحلي، وإعداد وثائق تخطيط التنقل الحضري وتمويل الدراسات اللازمة، بالإضافة إلى دعم التجمعات الحضرية الكبيرة للدار البيضاء والرباط-سلا وأكادير ومراكش في تنفيذ مشاريع وسائل النقل العمومي في مدار خاص، وتحسين تهيئة شبكة الطرق داخل المجال الحضري.

وقد تمحورت المهمة الرقابية المنجزة في هذا الإطار حول تصميم وإعداد الاستراتيجية المذكورة والإطار القانوني والمؤسسي لقطاع التنقلات الحضرية، وكذا الجوانب المرتبطة بالتخطيط والتدبير، بما في ذلك حركة السير ووقوف العربات، فضلاً عن آليات التمويل.

1. تصميم وإعداد الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية

كشفت تحليل الإطار التصميمي للمذكرة الاستراتيجية القطاعية للتنقلات الحضرية وخطة عملها عن وجود بعض أوجه القصور التي من شأنها أن تؤثر على ملاءمتها واتساقها وبالتالي تساهم في الحد من تبني هذا الإطار الاستراتيجي والتقليص من أثره.

◀ الحاجة إلى وضع إطار استراتيجي جديد للتنقلات الحضرية مندمج مع باقي الاستراتيجيات القطاعية والترابية

اعتمدت وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات الترابية) برنامج شراكة تقنية مع البنك الدولي من أجل وضع استراتيجية وطنية، خلصت إلى اعتماد مذكرة تناولت تشخيصاً لقطاع التنقلات الحضرية وقدمت التوجهات الاستراتيجية الرئيسية التي يجب ارساؤها بهدف تجاوز الوضعية الحرجة للتنقلات داخل التجمعات الحضرية.

وقد ظل قطاع التنقلات الحضرية مؤطراً بمذكرة استراتيجية أعتمدت في أبريل 2008، افتقدت للدقة والوضوح اللازمين لإرساء استراتيجية وطنية حقيقية للتنقلات الحضرية ولتشكيل إطار مرجعي يوفر رؤية شاملة ومتكاملة ومتسقة. وعلاوة على ذلك، فإن أول إجراء استراتيجي أوصت به في خطة عملها هو ضرورة "إعداد استراتيجية وطنية لقطاع التنقلات الحضرية" على المدى القصير.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أظهر تقييم مدى مواءمة الإجراءات التنفيذية، المنصوص عليها في خطة العمل، للهدف الاستراتيجي العام لها عدم تغطية جميع الجوانب الاستراتيجية المعلن عنها، بحيث لم يتم تضمين الإجراءات التنفيذية المتعلقة باحترام البيئة، على الرغم من تكريس هذا البعد كأحد المحاور الرئيسية للهدف العام لهذه الاستراتيجية.

كما لم تأخذ الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بعين الاعتبار مضامين باقي الاستراتيجيات القطاعية التي تتناول إشكالية التنقل الحضري، ولاسيما تلك المرتبطة بالتخطيط الحضري والنقل واللوجستيك والطاقة والبيئة والتنمية المستدامة، بحيث تمت بلورتها دون استحضار الشروط اللازمة لضمان التقائية إجراءاتها التنفيذية وترابطها وانسجام إطارها وتنسيق تدخلات الجهات المعنية بتنفيذها.

ومن جانب آخر، تمّ تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية على المستوى الترابي بالاعتماد على مراسلات إدارية مع الفاعلين المحليين، اقتصرت على جوانب محدودة من الإطار الاستراتيجي. وتجدر الإشارة إلى عدم بلورة خطة تنزيل على المستوى الترابي من أجل تدبير فعال لتنفيذ هذه الاستراتيجية، خاصة وأنها تبقى مرتبطة في معظم إجراءاتها بالاختصاصات المنوطة بالمتدخلين المحليين. وقد حالت هذه الوضعية دون إمكانية التنفيذ الشامل لجميع الأوراش المبرمجة وتتبع مطابقة ونجاعة تنفيذها على المستوى الترابي.

وقد أوضحت وزارة الداخلية بأنه في إطار تحيين الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية ومواءمتها مع الالتزامات الدولية للمغرب فيما يتعلق بالتغيرات المناخية والتنمية المستدامة، قامت المديرية العامة للجماعات الترابية بإعداد دراستين استراتيجيتين في سنة 2018 (الرؤية الوطنية للتنقلات الحضرية بحلول عام 2030 والندابير الاستراتيجية لتنفيذها - الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية)، واللّتين اعتمدتا لتحديد المبادئ التوجيهية لخارطة طريق التنقلات الحضرية المستدامة الممتدة إلى 2035، والجاري إعدادها من قبل مديرية التنقلات الحضرية. ويتوخى من هذه الخارطة، حسب الوزارة، وضع رؤية واضحة ومتماسكة للتنقلات الحضرية المستدامة في التجمعات الحضرية من خلال إجراءات وخطة عمل ملموسة وواقعية، تخص جوانب مختلفة كالحكامة والتمويل وآليات التنفيذ، وترتكز على نهج قائم على تقييم مؤشرات الأداء ومقاربة التدبير المرتكز على النتائج.

كما أكدت الوزارة بأن دمج البعد البيئي وكذلك تحقيق الالتقائية بين التنقلات الحضرية والتخطيط الحضري يكتسي أهمية كبيرة، من أجل تحقيق الانسجام بين مختلف الاستراتيجيات القطاعية، وتطوير منظومة مندمجة للتنقلات الحضرية، إلا أن آليات التنسيق بين مختلف الجهات المختصة ليست محددة قانونياً.

◀ وجوب تفعيل الهيئة الوطنية للتنقلات الحضرية

من أجل دعم ومواكبة تنفيذ الاستراتيجية المذكورة آنفاً، تم إنشاء هيئة وطنية للتنقلات الحضرية في أكتوبر 2010. وقد أسندت رئاسة هذه الهيئة إلى الوالي المدير العام للجماعات الترابية وضمت الشركاء الرئيسيين المتدخلين في قطاع التنقلات الحضرية، وذلك بهدف ضمان تنظيم المشاورات وتنسيق تنفيذ وتتبع وتقييم الإجراءات المرتبطة بهذه الاستراتيجية.

إلا أن هذه الهيئة ظلت غير مفعلة منذ إنشائها، حيث لم تعقد سوى الاجتماع المؤسس لها بتاريخ 23 ماي 2012. وقد ساهمت هذه الوضعية في عدم استثمار إمكانيات التشاور والتنسيق ومراقبة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية المعهودة إلى هذه الهيئة.

وفي هذا الصدد، أفادت وزارة الداخلية أنه نظراً لمحدودية النظم الإجرائية، فقد تم إحداث مديرية التنقلات الحضرية التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية، تناط بها، على سبيل الذكر، مهام ضمان وتنظيم المشاورات والتنسيق مع جميع الإدارات المعنية، وكذا تنفيذ وتتبع وتقييم الإجراءات المرتبطة بالاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية. كما أضافت الوزارة بأن مشروع خارطة طريق التنقلات الحضرية المستدامة سالفة الذكر، يتضمن تشكيل وإرساء لجنة قيادة ولجن أخرى لتتبع وتنفيذ برنامج العمل ذي الصلة، الذي هو أيضاً قيد الإعداد من قبل المديرية العامة للجماعات الترابية.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بما يلي:

- العمل على تحيين الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية وفقاً لنهج مندمج وتشاركي يسمح بتصميم ملائم ومتسق للتوجهات الاستراتيجية بالاعتماد على إطار منطقي قائم على أساس النتائج، والسهرة على وضع خطة محكمة لتنزيل مشاريعها على المستوى الترابي؛
- تعزيز الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بجهة للحكامة (لا سيما من خلال إضفاء طابع مؤسستي على الهيئة الوطنية للتنقلات الحضرية) على ضمان قيادة وتنزيل التدابير التنفيذية والسهرة على التتبع والتقييم المستمر للإنجازات.

2. الإطار القانوني والمؤسستي لقطاع التنقلات الحضرية

أبرز تحليل الإطار القانوني لقطاع التنقلات الحضرية ضرورة العمل على استكمالته ومواءمته مع الأساليب الحديثة المتعلقة بتفويض تدبير خدمات النقل الحضري إلى أطراف خارجية. وفي نفس السياق، أظهر فحص الإطار المؤسستي الحالي لقطاع التنقلات الحضرية تعدد الجهات المتدخلة سواء على المستوى الاستراتيجي أو التنفيذي، بالإضافة إلى تجزئة الاختصاصات المتعلقة بهذا القطاع. وفي ظل غياب هيئة مكلفة بالتنسيق المحلي، لا تساهم هذه الوضعية المؤسستية في إرساء نظام متعدد الأنماط ومتسق ومندمج للتنقلات الحضرية.

← العمل على وضع إطار قانوني شامل ومنسجم مع التطورات المؤسستية التي يعرفها تدبير النقل الحضري

نصت خطة عمل المذكرة الاستراتيجية سالفة الذكر على ضرورة اعتماد قانون ينظم التنقلات الحضرية، ويهدف إلى توفير إطار لتخطيط التنقلات الحضرية، وكذا تأسيس هيئات محلية لتنظيمها وتدبير متسق لأنشطة مختلف وسائل النقل داخل المحيط الترابي للتجمعات الحضرية. غير أن الورش المتعلق بإعداد هذا القانون لم يتم استكمالته بعد، بحيث تمت صياغة مشروع قانون منذ سنة 2012، إلا أنه ظل موضوع سلسلة من المراجعات دون أن تؤدي إلى اعتماده.

وفي نفس السياق، فإن تفويض تدبير المرافق العامة من قبل الجماعات الترابية أو هيئاتها إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يبقى مؤطراً بموجب القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر في 14 فبراير 2006. بيد أن التطورات المؤسستية التي شهدتها قطاع النقل الحضري أصبحت تطرح عدداً من التحديات المرتبطة بمدى ملاءمة الإطار القانوني الجاري به العمل للممارسات الحديثة. فعلى سبيل المثال، أقر عقد التدبير المفوض الجديد المبرم بين مؤسسة التعاون بين الجماعات "ب" والشركة الخاصة "أ.ب" في نونبر 2019 نظاماً جديداً للتعويضات مبني على مبدأ جزافية التكاليف، كما أحدث نموذجاً اقتصادياً قائماً على أساس تحمل المفوض إليه للمخاطر الصناعية واقتسام المخاطر التجارية مع المفوض، ليعوض بذلك نظام تحمل المفوض إليه لكل المسؤولية وكافة المخاطر في تدبيره للمرفق كما هو منصوص عليه في المادة 24 من القانون رقم 54.05 سالف الذكر.

وعلى صعيد آخر، لم ينص القانون رقم 54.05 على أي شكل من أشكال التفويت الفرعي لعقود التدبير المفوض المبرمة من طرف الجماعات الترابية من أجل تمكينها من نقل المهام المتعلقة بتتبع ومراقبة وتنفيذ عقود التدبير المفوض إلى شركات التنمية المحلية.

وفي هذا الإطار، أوردت وزارة الداخلية بأن مبدأ تحمل المخاطر يؤدي في أغلب الأحيان إلى عجز مالي لدى المفوض إليه، وبذلك فإن إنجاز وتنفيذ برامج استثمارية مهمة وضمان جودة في تقديم الخدمة، رهين بتقاسم المخاطر وتقديم الدعم لشركات النقل. كما أن نظام تحمل السلطة المفوضة جزء من المخاطر يندرج، حسب الوزارة، ضمن مبدأ التوازن المالي للعقد المنصوص عليه بالمادة 4 من القانون رقم 54.05 سالف الذكر. كما أن عدم صدور مراسيم تطبيقية لهذا القانون يمنح للسلطات المفوضة سلطة تقديرية واسعة في إعداد عقود التدبير المفوض، بما في ذلك نقل المهام المتعلقة بتتبع وتنفيذ عقود التدبير المفوض لشركات التنمية المحلية.

◀ إحداه جهاز محلي يعنى بالتخطيط والتنظيم والتدبير المندمج للتنقلات الحضرية

من بين أهم التدابير التي جاءت بها المذكرة الاستراتيجية، ضرورة إنشاء جهاز من أجل تجميع المهام المتعلقة بتخطيط التنقلات الحضرية وتنظيمها وتدبيرها وإنشاء "مركز مسؤولية واحد تناط به جميع الجوانب المتعلقة بالتنقلات الحضرية على مستوى كل جماعة"، وذلك لضمان "تنسيق أفضل بين النقل العمومي والنقل الخاص، وكذلك بين جميع المشاريع الاستثمارية الكبرى".

غير أن تنزيل هذه الإجراءات الاستراتيجية على أرض الواقع يسجل تأخيرا ملموسا، بحيث تظل التجربة الوحيدة التي تم تجسيدها في هذا الإطار هي تلك المتعلقة بمدينة الدار البيضاء، والتي تم بموجبها إنشاء هيئة تنظيم التنقلات الحضرية خلال سنة 2008، إلا أن عدم تمكين هذه الأخيرة من سلطة رسمية لاتخاذ القرار والطابع التعاقدى المنظم لها نتج عنه الحد من الدور المنوط بها، مما أدى إلى حلها في مارس 2015.

◀ التعاون بين الجماعات من أجل تدبير مندمج للتنقلات داخل وخارج المدار الحضري

إن النمو الحضري المرتفع للجماعات الكبيرة وتوسعها على شكل ضواحي محيطة بالمدن يفرض، وبصفة آنية وملحة، معالجة إشكالية التنقلات الحضرية إلى خارج المدارات الحضرية للجماعات، ذلك أن 70% من الجماعات التي تم توجيه استبيان المجلس إليها (36 جماعة) أبرمت عقودا للتدبير المفوض لإنشاء خدمة للنقل العمومي بالحافلات تمتد إلى خارج حدودها الترابية وتشمل العديد من الجماعات المجاورة.

وفي هذا الصدد، فقد تبين من خلال دراسة الإطار التعاقدى العام لتدبير مرفق النقل العمومي الحضري بواسطة الحافلات بمدينة بركان أن إدماج الجماعات المجاورة التي تقع خارج المدار الحضري في عقد الامتياز بالاعتماد على اتفاقيات شراكة مع هذه الجماعات تفوض بموجبها سلطة تدبير المرفق إلى سلطة الامتياز، ليست سليمة من الناحية القانونية لكون تدبير مرفق النقل يعتبر من الاختصاصات الموكولة لكل جماعة على حدة والتي لا يجوز تفويضها. وفي نفس السياق، لم تتبن جماعة القنيطرة الإطار القانوني المناسب من أجل تمكين الجماعات المجاورة من خدمات مرفق النقل الحضري، بحيث تكون جماعة القنيطرة بإبرامها لاتفاقية مع المجلس الإقليمي للقنيطرة بتاريخ 23 نونبر 2012 تهدف إلى تمديد خطوط شبكة النقل بواسطة الحافلات لتشمل الجماعات المجاورة قد تجاوزت اختصاصها الترابي.

وتجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن مؤسسات التعاون بين الجماعات التي نص عليها القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات تبقى هي الإطار المؤسساتي الأنسب للتدبير المندمج لقطاع النقل العمومي، وضمان تخطيط التنقلات الحضرية على نطاق أوسع والاستفادة من اقتصاد الحجم الذي قد توفره الاستثمارات المنجزة. غير أن اللجوء إلى هذا الإطار الجديد من مؤسسات التعاون لا يزال محدودا، إذ يبقى إحداث هذه المؤسسات مرهونا بمبادرة الجماعات المعنية كما هو منصوص عليه في المادة 133 من القانون التنظيمي سالف الذكر، مما جعل العدد الإجمالي لمؤسسات التعاون بين الجماعات التي تم إنشاؤها على المستوى الوطني محصورا في 12 مؤسسة، أي بنسبة تغطية لم تتجاوز 35% من إجمالي ساكنة المناطق الحضرية.

بالإضافة إلى ذلك، أبرزت دراسة تنظيم وتسيير مؤسسات التعاون بين الجماعات المحدثة على مستوى مدينتي الرباط والدار البيضاء عن عدم وجود إطار تنظيمي مستدام يمكن من توفير الموارد البشرية والمالية بما يتناسب مع الاختصاصات المسندة إلى هذه المؤسسات. ذلك أن القانون التنظيمي، الذي أتاح إمكانية إنشاء هذه المؤسسات من أجل تدبير أكثر فعالية لبعض المرافق العامة، لم يحدد طرق تنظيم وتمويل هذه الأجهزة بطريقة مفصلة ودقيقة.

وقد أكدت وزارة الداخلية أن مواكبة وملاءمة الإطار القانوني للتطورات المؤسساتية التي شهدتها قطاع النقل الحضري، وتعزيز اختصاصات مؤسسات التعاون بين الجماعات وإعادة تحديد الروابط المؤسساتية بينها وبين شركات التنمية المحلية، وشركات القطاع الخاص المتدخل في مجال التنقلات الحضرية رهين بتعديل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ووضع خطة جديدة للحكامة في مجال التنقلات الحضرية.

كما أوضحت الوزارة أن الدراسة المتعلقة بالرؤية الوطنية للتنقلات الحضرية بحلول عام 2030 قد نصت على تقوية حكمة النقل الحضري من خلال ضرورة تحديد دقيق لدور شركات التنمية المحلية ومؤسسات التعاون وتأطير وتوضيح العلاقات المؤسساتية وتقسيم المسؤوليات بينهما. بالإضافة لتحديد دور الجهات بالنقل الحضري.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بما يلي :

- السهر على ضمان تدبير مندمج للتنقلات الحضرية، من خلال إناطة الاختصاصات الاستراتيجية المتعلقة بالتخطيط بالهيئات المشتركة بين الجماعات (مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية)، وتعريف الخدمة وتنظيم التنقلات الحضرية، وكذلك من خلال تزويدها بإطار تنظيمي ومالي ملائم ومستدام وتكليف شركات التنمية المحلية بالمهام التنفيذية الخاصة بتدبير وتتبع خدمة النقل الحضري (الحافلات والترامواي)؛
- العمل على تأطير وتوضيح العلاقات المؤسسية والتعاقدية بين الهيئات المشتركة للجماعات وشركات التنمية المحلية المتدخلة في مجال التنقلات الحضرية؛
- الحرص على تسريع عملية إعداد واعتماد قانون منظم للتنقلات الحضرية يمكن من وضع أساس قانوني لمخططات التنقلات الحضرية، ويساهم في تأطير آليات تنظيم وتدبير النقل الحضري وتنظيم تدخل مختلف أنماط النقل بطريقة متسقة داخل المجال الحضري.

3. تخطيط وتدبير التنقلات الحضرية

أوصت المذكرة الاستراتيجية للتنقلات الحضرية في خطة عملها بوضع استراتيجية فعالة ومتسقة ومتعددة الأنماط للتنقلات الحضرية بالنسبة لكل مدينة، وذلك من خلال إعداد واعتماد مخططات التنقلات الحضرية. في هذا السياق، شرعت مجموعة من المدن في عملية التخطيط للتنقلات الحضرية ابتداء من سنة 2008، من خلال اعتماد جيل أول من المخططات، مما مكنها من اعتماد جيل أول من المخططات. غير أن حصيلة اعتماد هذه المخططات لم ترق إلى المستويات المرجوة، خصوصا بسبب محدودية اللجوء إلى هذه الآليات وطبيعتها غير الإلزامية وكذا قصور عملية الإشراف والتتبع.

◀ ضرورة اعتماد مخططات التنقلات الحضرية

باستثناء الشروط المنصوص عليها في مسطرة تمويل صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن والتي تقضي بضرورة توفر مخطط التنقلات الحضرية كأحد معايير الاستفادة من الدعم، تبقى عملية وضع هذه المخططات غير ملزمة بالنسبة للجماعات. وتوضح وضعية اعتماد هذه المخططات على مستوى التجمعات الحضرية إلى غاية متم سنة 2021، أن 10 مدن فقط تتوفر على مخططات للتنقلات الحضرية وست (06) مدن أخرى هي في طور إنجازها. وبذلك، يبقى المعدل الوطني لوضع مخططات التنقلات الحضرية منحصرا في 46%، علما بأن المعايير الدولية توصي بضرورة تنفيذ استراتيجية تخطيط محلية للتنقلات خاصة بالمدن التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة.

وفي نفس السياق، أكدت جميع المهمات التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات المذكورة آنفا، في تقييمها لمرحلة الإعداد القبلي للتدبير المفوض لقطاع النقل بواسطة الحافلات، غياب الاعتماد على مخططات التنقلات الحضرية وغياب تصور واضح ومندمج لدى الجماعات المعنية لكيفية تنظيم وتطوير هذا المرفق. بحيث يساهم غياب هذه الآليات التخطيطية على المستوى الترابي في التأثير على استجابة عقود التدبير المبرمة للحاجيات المستقبلية لمرفق النقل وشروط تطويره وفق متطلبات توسع التهيئة العمرانية وحركية تنقل السكان داخل المدار الحضري وضواحي المدن وكيفية توزيع وتكامل الخطوط بين مختلف وسائل النقل في المستقبل (الترامواي، مسارات النقل بواسطة الحافلات، والنقل بواسطة حافلات النقل المزدوج، والنقل بواسطة سيارات الأجرة الكبيرة، إلخ.)، فضلا عن

الربط بينها وبين المحطات الطرفية ومحطات القطارات والمطارات والموانئ وذلك من خلال منصات للتبادل متعددة الوسائط.

وقد أوضحت وزارة الداخلية على أنها تقوم باتخاذ عدة تدابير وإجراءات على المستوى التنظيمي والمؤسسي من خلال المبادرة إلى وضع آليات فعالة للتخطيط باعتبارها إحدى الركائز الأساسية لتطوير منظومة مندمجة للتنقل المستدام، حيث تم إطلاق ورش خاص بتعزيز المنظومة القانونية، وذلك بإعداد مشروع نص قانوني يهدف إلى بلورة جيل جديد من مخططات التنقلات الحضرية المستدامة يأخذ بعين الاعتبار البعد البيئي (خاصة التقليل من الانبعاثات المسببة للاحتباس الحراري) ومقاربة النوع وكذا التوصيات المنبثقة عن النموذج التنموي الجديد، وجعلها إلزامية في مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية التي يفوق عدد ساكنتها 150 ألف نسمة وفقا لإحصاء سنة 2014 مع إمكانية انخراط الجماعات دون هذا السقف في عملية تخطيط التنقلات، في حالة توفرها على موارد مالية ذاتية لإنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التنقلات الحضرية المستدامة.

◀ ضرورة توحيد عملية إعداد مخططات التنقلات الحضرية

بهدف توحيد عملية إعداد مخططات التنقلات الحضرية وخصوصا الأساليب المنهجية المتعلقة بإجراء الدراسات المرتبطة بهذه المخططات، أوصت خطة عمل المذكرة الاستراتيجية بوضع أدوات موحدة لإعداد ومواكبة وتنفيذ مخططات التنقلات الحضرية داخل الجماعات تتضمن نموذجا لدقتر التحملات المتعلقة بإجراء هذه الدراسات بالإضافة إلى دليل لتنفيذها.

وفي هذا السياق، وضعت المديرية العامة للجماعات الترابية بعض الدلائل المنهجية التي تؤطر عمليات تهيئة تقاطعات الطرق داخل المجال الحضري (2016)، وتحسين أداء النقل العمومي (2016)، وإعداد المخططات المتعلقة بسير وتوقف السيارات (2017).

غير أنه لم يتم بعد إعداد دقتر تحملات لتأطير الدراسات المتعلقة بمخططات التنقلات الحضرية ومخططات السير ومواقف السيارات، بالإضافة إلى عدم تبني مسطرة لصياغة هذه الوثائق وتوحيد المنهجية المتبعة في إنجازها. وقد ساهمت هذه الوضعية في ظهور بعض الاختلافات على مستوى الممارسات المتعلقة بعملية إعداد مخططات التنقلات الحضرية داخل المدن، والتي يختلف نطاقها وأهدافها ومخرجاتها من جماعة إلى أخرى.

وفي هذا الصدد، أكدت وزارة الداخلية أنها على وشك الانتهاء من إعداد دليل منهجي يوضح مسطرة إنجاز مخططات التنقلات الحضرية وكيفية تفعيلها وتتبعها وتقييمها وكذا تحيينها. وسيشكل هذا الدليل، حسب الوزارة، مرجعا شاملا موجها للجماعات وآليات التعاون والشراكة المنبثقة منها وجميع الفاعلين في القطاع للمساهمة في تعميم وترسيخ هذا النهج.

◀ الحاجة إلى ربط مخططات التنقلات الحضرية مع وثائق التخطيط الحضري

إن التخطيط للتنقلات الحضرية يجب أن يتم بتوافق مع التخطيط الحضري. ذلك أن البنية التحتية المتعلقة بالتنقل والنقل وتوقف السيارات وخاصة تكلفتها ووعائها وتأثيرها على المدينة، يجب أن تحدد الخيارات الرئيسية لتهيئة المجال التي اعتمدها الوكالات الحضرية.

وفي هذا الصدد، فقد تبين من خلال فحص الروابط التي تجمع بين مخططات التنقلات الحضرية ووثائق التخطيط الحضرية الأخرى (مخططات توجيه التهيئة العمرانية، تصاميم التهيئة، إلخ) عن عدم وجود آليات رسمية للتنسيق تمكن من جعل هذه الوثائق متوافقة فيما بينها. فعلى مستوى الممارسة العملية، لا يتيح الإطار التنظيمي والمؤسسي الحالي عملية التنسيق بين الأجهزة المكلفة بالتخطيط الحضري (الوكالات الحضرية) وتلك المسؤولة عن تخطيط التنقلات الحضرية (الجماعات / مؤسسات التعاون بين الجماعات)، ففي كثير من الأحيان لا يتزامن وضع مخططات توجيه التهيئة العمرانية مع إعداد مخططات التنقلات الحضرية، مما يؤدي إلى عدم تقاطع تحديات التنقل الحضري التي تواجهها الجماعات الترابية مع الخيارات المتعلقة بالتخطيط الحضري.

وقد أفادت وزارة الداخلية أنه حرصا منها على تحقيق الاتقائية بين وثائق التخطيط الحضري ومخطط التنقلات الحضرية، التي تعتبر من بين التحديات المهمة وأوجه القصور في عملية إعداد هذا الأخير، فإن دليل مخططات التنقلات الحضرية طور الإنجاز سيعمل على تحديد أسس وآليات التنسيق في إنجاز مخطط توجيه التهيئة

العمرانية ومخطط التنقلات الحضرية، باعتبارهما أهم أدوات التخطيط بمجال التعمير والتنقل الحضري. كما سيتم الأخذ بعين الاعتبار كافة الاستراتيجيات والتوجيهات والوثائق القطاعية، خاصة تلك المتعلقة بالتعمير، في مختلف مراحل إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التنقلات الحضرية. ومن أجل ذلك، تحرص المديرية العامة للجماعات الترابية على ضرورة وضع لجن محلية للحكمة تعنى بتتبع حسن تنفيذ الدراسات سالف الذكر وبالمصادقة عليها في مختلف مراحلها، وتتكون هذه اللجن من مختلف الفاعلين المعنيين بقطاع التنقلات الحضرية وكذا المصالح المختصة على الصعيد المحلي كالتعمير والنقل والتجهيز والتنمية المستدامة.

◀ تحقيق الاستدامة المالية لخطط تمويل المشاريع المدرجة ضمن مخططات التنقلات الحضرية

أكدت المذكرة الاستراتيجية على ضرورة مواكبة مخططات التنقلات الحضرية بخطط تنفيذية "يتم تحديد تكلفتها المالية وكذلك برمجة غلاف مالي واقعي لها يأخذ بعين الاعتبار جميع مصادر التمويل المحتملة". غير أن تدقيق مخططات التنقلات الحضرية أبانت عن غياب التقدير المالي للبرامج الاستثمارية المتضمنة بهذه الوثائق بكل من مدن وجدة والجديدة وطنجة.

كما تجدر الإشارة إلى أن جميع مخططات التنقلات الحضرية المعتمدة إلى غاية سنة 2021، لم تقترن بخطط تمويل تحدد بشكل تفصيلي مصادر التمويل التي يمكن تعبئتها لتنفيذ المشاريع المخطط لها، مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المالية للأطراف المعنية، وكذا التمويلات البديلة الممكنة تعبئتها عند الاقتضاء.

◀ وجوب وضع نظام وطني لتتبع قطاع التنقلات الحضرية

قامت وزارة الداخلية في سنة 2015 بفتح ورش من أجل وضع نظام لتتبع التنقلات الحضرية داخل المدن التي يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة، يهدف إلى "تصميم قاعدة بيانات للتنقلات الحضرية وإنشاء تطبيق معلوماتي يمكن من تسجيل هذه البيانات وتحديثها وتحليلها واستغلالها وتقييمها". وقد تم الشروع في مرحلة تجريبية لهذا المشروع خلال سنة 2017 على مستوى خمس مدن وهي الدار البيضاء والرباط وأكادير ومراكش ووجدة.

غير أن المنصة التي تم وضعها لتسجيل البيانات والمعلومات الخاصة بالتنقلات الحضرية لم يتم تعميمها على جميع التجمعات الحضرية المستهدفة، بحيث اقتصر تنزيلها على 12 مدينة، كما عرفت هذه العملية تسجيل العديد من النقائص. ذلك أن الجهات المعنية لا تقوم بتعبئة البيانات بشكل منتظم واعتيادي، حيث تعود آخر المعطيات التي تم تسجيلها بالنظام إلى 2019/2018. وتعود الأسباب الرئيسية لهذا القصور إلى غياب مرجع مشترك يمكن من توحيد المعطيات التي يتم إدخالها، وعدم تحديد مصادر المعلومات والمعطيات المطلوبة، وعدم إنشاء مرصد للتنقلات الحضرية على المستوى المحلي على الرغم من التوصيات المتكررة التي أصدرتها جل مخططات التنقلات الحضرية المعتمدة على مستوى المدن.

في هذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بما يلي:

- اتخاذ التدابير الملزمة لجعل إعداد مخططات التنقلات الحضرية إلزامياً بالنسبة للتجمعات الحضرية التي يزيد عدد سكانها عن مئة ألف نسمة بهدف تكريس هذه الأدوات التخطيطية في التدبير المحلي؛
- توحيد عملية إعداد مخططات التنقلات الحضرية وخاصة الأساليب المنهجية المتعلقة بإجراء الدراسات المرتبطة بها من خلال وضع أدوات موحدة لإعدادها وتنفيذها، ولا سيما اعتماد نموذج لدفتر التحملات ودلائل منهجية؛
- ضمان ارتباط وتناسق وثائق التخطيط الحضري مع وثائق تخطيط التنقلات الحضرية، ولا سيما من خلال إرساء آليات رسمية للتنسيق بهدف جعل هذه الوثائق متنسقة؛

- السهر على وضع وتفعيل نظام تتبع التنقلات الحضرية، الذي سيمكن من توفير قاعدة بيانات موسعة وملانمة لقطاع التنقلات الحضرية داخل التجمعات الحضرية واستغلال مؤشرات في عملية الإشراف الاستراتيجي على القطاع.

4. تدبير حركة سير وتوقف السيارات

◀ العمل على وضع خطط السير

أوصت المذكرة الاستراتيجية لسنة 2008 بالعمل على إرساء تدبير فعال للطرق ولحركة السير داخل المجال الحضري بالاعتماد أساسا على خطط للسير من أجل تحديد أولويات الشبكات الطرقية وتعريف التركيبة الترايبية الخاصة بها وتحسين حركة السير وضمان تنظيم حديث لإشارات المرور وتحسين ظروف سير الحافلات والمشاة. كما اقترحت جميع مخططات التنقلات الحضرية المعتمدة وضع خطط السير. ومع ذلك، فإن مدينتي الدار البيضاء وأكادير هما المدينتان الوحيدتان اللتان وضعتا خطة للسير.

وقد أكدت وزارة الداخلية على أنها قد قامت بإعداد دليل منهجي يوفر الأدوات الأساسية المتعلقة بتدبير هذا المرفق، ويشتمل على مختلف مراحل إعداد هذه المخططات ويتضمن كذلك عددا من المبادئ والمقترحات لتشجيع الجماعات والهيئات التابعة لها على العمل بها.

◀ الحاجة إلى تعزيز التنقلات المعتدلة⁴⁴ داخل المراكز الحضرية

يعتبر السير على الأقدام وسيلة النقل الأكثر استخدامًا داخل المدن المغربية، والذي يمثل أكثر من 50% من مجموع التنقلات الحضرية. وبالرغم من الأهمية التي يكتسبها هذا النمط من التنقل، فقد سجل اختلاف كبير بين المدن في ظروف تشجيع استخدامه، خصوصا بسبب محدودية المساحات المخصصة للراجلين، والتي غالبا ما لا يتم احترامها (عوائق على الطريق، وأرصفت ذات جودة متباينة، ومعابر للطرق غالبا ما تكون صعبة، وقصور على مستوى التشوير، إلخ). ويتأثر استخدام وسائل النقل المعتدلة بعدم وجود مرافق مخصصة لراكبي الدراجات الهوائية، والتي كثيرا ما تكون غير موجودة أو تتسم بانقطاعها، وفي بعض الأحيان يتم استخدامها في نفس الوقت من طرف المشاة ومستعملي الدراجات الهوائية والدراجات النارية كما هو الحال في مدن أكادير والرباط والدار البيضاء.

في هذا الإطار، أفادت وزارة الداخلية بأن التنقلات المعتدلة داخل المراكز الحضرية من بين أوجه القصور الذي يعرفها نظام التنقل الحضري، وقد تم التأكيد على أهمية تطوير هذا النمط من التنقل في خطة العمل المتعلقة بالمذكرة الاستراتيجية، وكذلك على مستوى الإجراءات التي تم وضعها من خلال الرؤية الوطنية للتنقلات الحضرية بحلول عام 2030، مضيفة أن الجيل الجديد من مخططات التنقلات الحضرية المستدامة يأخذ في صلب اهتماماته تطوير هذا النمط وذلك من أجل دمج البعد البيئي، خاصة التقليل من الانبعاثات المسببة للاحتباس الحراري.

◀ ضرورة تحسين البنية التحتية المخصصة لوسائل النقل العمومي الجماعي

يعتمد تحسين جودة النقل العمومي بشكل أساسي على الإجراءات المتعلقة بحركة المرور المتخذة لصالح الحافلات (كإعطاء الأولوية من أجل تحسين السرعة التجارية والالتزام بالمواعيد، والولوج السهل والأمن إلى المحطات وإنشاء ممرات خاصة لسيير الحافلات، وغيرها من الإجراءات الأخرى).

وفي هذا الإطار، تبقى مراكش هي المدينة الوحيدة التي استطاعت تخصيص ممر خاص لسيير الحافلات الكهربائية، في حين تعترم مدينتا أكادير والدار البيضاء إنشاء هذا النوع من التجهيزات لتخصيصها للحافلات ذات الخدمة عالية الجودة. علاوة على ذلك، فإن تجارب إنشاء ممرات خاصة بالحافلات في مدينتي الدار البيضاء والرباط لم تعرف النجاح المنتظر من هذه العملية. وعموما، فإن حافلات النقل العمومي تبقى مضطرة، على مستوى معظم التجمعات الحضرية، إلى مشاركة الممرات

⁴⁴ تشمل وسائل النقل المعتدلة جميع التنقلات غير الآلية مثل المشي على الأقدام وركوب الدراجات الهوائية وغيرها من أنماط النقل الصديقة للبيئة والمعززة للنشاط البدني.

الطرقية مع السيارات التي يبقى معدل المساحة المستغلة في الطريق لكل راكب بها مرتفع بالمقارنة مع باقي وسائل النقل.

◀ إنشاء وحدات تدبير المرور وتوقف السيارات على مستوى الجماعات

نصت المذكرة الاستراتيجية على إنشاء وحدة تدبير المرور وتوقف السيارات على مستوى الجماعات لضمان إدارة فعالة لشبكة الطرق وأماكن توقف السيارات وفقاً لظروف حركة المرور داخل الجماعة وتماشيا مع التوجهات الاستراتيجية بعيدة المدى المحددة على مستوى مخططات التنقلات الحضرية. ومع ذلك، تبين بأن جميع الجماعات المعنية لم تنشئ هذه الوحدة، بسبب نقص الموارد البشرية وغياب الخبرة اللازمة. إلا أن عدم إنشاء هذا النوع من الوحدات القادرة على تجميع الاختصاصات الخاصة بتدبير حركة السير ومرفق توقف السيارات، وتزويدها بالموارد البشرية والمادية اللازمة، بالإضافة إلى تعدد المتدخلين يؤدي إلى الحد من أداء تدبير هذا المجال وتناسق الإجراءات المتخذة.

في هذا الإطار، أبرزت وزارة الداخلية في جوابها أنه، تكريسا لمبدأ التدبير الحر، يمكن للجماعات أن تحدث في هياكلها التنظيمية مصلحة أو وحدة مختصة لتدبير حركة السير على الطرقات ومواقع السيارات. كما يمكنها اختيار أسلوب "شركة تنمية محلية" كطريقة لتدبير شبكة الطرق ومرآب السيارات، كما هو الحال بالنسبة لجماعة الدار البيضاء وجماعة تمارة. ويتمثل الدعم الذي تقدمه المديرية العامة للجماعات الترابية لفائدة الجماعات على هذا المستوى، في إحداث مراكز مراقبة حركة المرور (مدينة الدار البيضاء) وتنفيذ مشاريع أنظمة المراقبة بالكاميرات في مجموعة من المدن (الدار البيضاء والرباط ومكناس وبنو ملال وطنجة ومراكش وأكادير وجماعة تمارة).

◀ تخطيط وتدبير مرفق توقف السيارات

• العمل على وضع استراتيجية توقف السيارات

تعتبر استراتيجية توقف السيارات مدخلا رئيسيا لتحديد رؤية الجماعة لتدبير مواقف السيارات من أجل الاستخدام الأمثل للأماكن العامة وتنظيم الطلب على التنقل. وفي هذا السياق، نصت المذكرة الاستراتيجية على اعتماد نموذج لدفتر التحملات الخاص بإعداد استراتيجية توقف السيارات بالإضافة إلى دليل تنفيذي لتنزيلها.

غير أنه، وباستثناء جماعة الدار البيضاء التي اعتمدت مخططا رئيسيا سنة 2017 حدد استراتيجية توقف السيارات الخاصة بها للسنوات العشر القادمة، فإن الجماعات الأخرى لم تقم بتبني رؤية واضحة ورسمية لتدبير مرفق توقف السيارات. إذ تعتبر معظم الجماعات استغلال مواقف السيارات على الطريق العام موردا من مواردها المالية، وليس كأحد الروافع الرئيسية التي يمكن أن تؤثر على سلوك مستخدمي الطريق العام وتضمن تقاسم مناسب للممرات الطرقية بين مختلف أنماط التنقل.

• تحسين طرق تدبير مواقف السيارات

أبرز تقييم أداء الأساليب المعتمدة من طرف الجماعات أن تدبير مواقف السيارات في إطار عقود التأجير أو الامتياز لا يتيح تحسين مرفق التنقلات الحضرية، بحيث لا يتم تحديد تعريفه توقف السيارات المطبقة وفقاً لمدة توقف السيارات لكونها محددة مسبقاً بموجب البنود التعاقدية أو القرارات الجبائية.

وعلى صعيد آخر، كشف تحليل الوضعية المالية لشركات التنمية المحلية المسؤولة عن تدبير مواقف السيارات على مستوى مدن الرباط والدار البيضاء وفاس ومراكش أنها تواجه صعوبات مالية أثرت على قدراتها الاستثمارية، حيث ساهم، من بين أمور أخرى، تعليق العمل بالإجراءات الخاصة بتثبيت السيارات التي لم يقم أصحابها بدفع واجبات التوقف، والتي لا تدخل ضمن صلاحيات شركات التدبير المفوض، في انخفاض أرقام معاملاتها.

هذا، وتجدر الإشارة كذلك إلى أن عملية اختيار المناطق المخصصة لتوقف السيارات مقابل الأداء لا يعتمد على دراسات مسبقة لتقييم الاحتياجات الخاصة بكل قطاع. وقد أبرزت الدراسات التي تم

إجرائها، إلى غاية متم سنة 2021 في إطار مخططات التنقلات الحضرية (مثل أكادير ووجدة)، عن عدم ملاءمة عرض مواقف السيارات مع الطلب وعدم هيكلة هذا المرفق.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بالعمل على تحسين قدرات الجماعات المتعلقة بتدبير الطرق وحركة السير ومواقف السيارات، وذلك من خلال الجوانب التالية:

- مواكبة المدن من أجل إنشاء وحدات مختصة في تدبير حركة السير على الطرقات ومواقف السيارات، مع وضع إطار تنظيمي وإجرائي نموذجي خاص بهذه الوحدات؛
- السهر على إعداد دفتر تحملات خاص بإعداد مخططات السير داخل المدن وكذا دليل مرجعي وطني لإعداد استراتيجية توقف السيارات؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لتشجيع إنشاء مرافق جيدة وأمنة وموحدة وقادرة على تعزيز استعمال وسائل النقل المستدامة (مثل المشي والدراجات الهوائية ودراجات الخدمة الذاتية والسيارات الكهربائية) والحد من استخدام السيارات الخاصة داخل وسط المدينة.

5. ضرورة تطوير النقل العمومي الحضري

بالرغم من تأكيد المذكرة الاستراتيجية المذكورة آنفاً، في أهدافها الاستراتيجية، على أولوية النقل العمومي ضمن منظومة التنقلات الحضرية، فقد سجل المجلس في هذا الإطار مجموعة من النقائص التي تساهم في ضعف عرض النقل العمومي عبر الحافلات وعدم تحقيق الاندماج بين مختلف وسائل النقل العمومي، وخاصة بين الترامواي والحافلات وسيارات الأجرة الكبيرة.

كما سجلت المجالس الجهوية للحسابات، في نفس السياق، ضعف لجوء الجماعات إلى دراسات تقنية من أجل إعادة هيكلة شبكات النقل الحضري وتحديد تركيبة ترابية لهذه الشبكات وتعريف العرض الخاص بكل خط من خطوط الشبكة خلال مرحلة التعاقد، بالإضافة إلى عدم التنصيص على مجموعة من البنود الضرورية لتأطير العلاقة التعاقدية مع شركات النقل الحضري. وعلى مستوى تنفيذ البنود التعاقدية، فقد سجلت محدودية الاستثمارات المنجزة من طرف الشركات المفوض لها وعدم وفاء هذه الأخيرة بالتزاماتها التعاقدية وقصور نظام التتبع والتقييم المعتمد من طرف الجماعات، نظراً لمحدودية قدراتها وخبراتها التقنية، وهو الأمر الذي من شأنه الإخلال بالتوازن الاقتصادي والمالي لاتفاقيات التدبير المفوض والتأثير على جودة الخدمات المقدمة.

← ضرورة وضع خطط لإعادة هيكلة شبكات النقل الحضري

نصت خطة العمل التي تضمنتها المذكرة الاستراتيجية على إعداد خطة إعادة هيكلة لمدينة الدار البيضاء على المدى القصير، قبل تعميمها على باقي التجمعات الحضرية على المدى المتوسط (خمس سنوات).

في هذا السياق، فإن عدد التجمعات الحضرية التي انخرطت في هذه الدراسات من أجل إعادة هيكلة شبكات النقل العمومي لم يتعد أربعة، ويتعلق الأمر بكل من مراكش ووجدة والرباط والدار البيضاء. كما تبين عدم الاعتماد على هذه الدراسات التقنية القبلية من أجل تحديد مسارات الخطوط وعدد الحافلات ومحطات التوقف، وعدم تحديد تركيبة تراتبية لشبكة النقل الحضري بالاستناد إلى معطيات دقيقة ومضبوطة، تشمل خطوطاً رئيسية وأخرى تكميلية وتتضمن نقاطاً للتبادل بين مختلف أنماط النقل الحضري، بحيث لا تتضمن الاتفاقيات المبرمة تسلسلاً تراتبياً لشبكة الاستغلال قائمة على تصنيف الخطوط إلى رئيسية وتكميلية وتعريفاً دقيقاً للعرض الخاص بكل خط من خطوط الشبكة بهدف تقديم خدمة متكاملة ومندمجة.

وفي هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية إلى أن العقود المبرمة في السنوات الأخيرة تشترط قيام السلطة المفوضة بدراسة جدوى وإعادة الهيكلة حسب حجم مدار التدبير المفوض. ولتعزيز هذا الجانب، فقد أطلقت المديرية العامة للجماعات الترابية دراسة لإنجاز نموذج اقتصادي للنقل الحضري وما بين المدن عبر الحافلات

والتزامي، يأخذ بعين الاعتبار وسائل النقل العمومي المختلفة وحجم مدار التدبير المفوض، من أجل توجيه السلطات المفوضة في التفويضات المستقبلية. كما يمكن هذا النموذج، تضيف الوزارة، من القيام بنماذج المحاكاة الاقتصادية من أجل اختيار السيناريو الأنسب (الخدمة المطلوبة، تكلفة الخدمة، الدعم المقدم من طرف الدولة...) والذي سيوضع رهن إشارة الجماعات الترابية باعتباره مرجعا لصنع القرار وتعزيز دراسات الجدوى.

◀ الحاجة إلى تأطير أفضل للعلاقة التعاقدية بين الجماعات وشركات النقل الحضري

أبرزت دراسة البنود التعاقدية المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض والامتياز المبرمة بين الجماعات وشركات النقل الحضري غياب التنصيص على مجموعة من العناصر الضرورية لضمان تأطير أفضل للعلاقة التعاقدية بين الطرفين، وبالتالي ضمان ذات جودة أعلى. في هذا الصدد، تبين عدم توضيح وتدقيق الخصائص التقنية للحافلات المخصصة للمرفق، والاكتفاء بالإشارة إلى وجوب استجابة هذه الحافلات للمواصفات التقنية المعمول بها، بالإضافة إلى غياب التنصيص على مسطرة لتسلم الحافلات للتأكد من مطابقتها للمواصفات التعاقدية مع توثيق عملية التسلم في محاضر توقعها الأطراف المعنية. كما أن الاتفاقيات المبرمة لا تتضمن مقتضيات تروم ملاءمة الجدول الزمني للخدمة مع حاجيات مستعملي الحافلات (مواقيت العمل الإداري ومواقيت التعليم والدراسة الجامعية)، إذ لا تحدد البنود التعاقدية مواقيت خدمة النقل الحضري ولا تحدد أيضا شروط الأمن والراحة والولوج والانضباط في المواعيد بالاعتماد على مؤشرات أداء لقياس جودة الخدمة المقدمة وكذا التدابير التي يتعين على المفوض إليه اتخاذها لتحقيق هذه الأهداف.

وقد أكدت وزارة الداخلية أنها بصدد تحيين نموذج عقد التدبير المفوض المتعلق بالنقل الحضري عبر الحافلات، من خلال تعديل بعض مقتضياته وإضافة مقتضيات جديدة، من أهمها التنصيص على مجموعة من العقوبات المطبقة في حالة عدم وفاء المفوض إليه بالتزاماته، وضرورة إعداد مخطط أعمال الصيانة من أجل الحفاظ على الأسطول وإطالة مدة استغلاله وضمان جودة تقديم الخدمة، ووضع نظام لتحديد الموقع الجغرافي للحافلات يسمح بمعلومات دقيقة عن المستخدمين في المحطات.

◀ الحاجة إلى ملاءمة عرض النقل عبر الحافلات مع الطلب

حددت المعايير الدولية الحد الأدنى للعرض المتعلق بالنقل العمومي عبر الحافلات الواجب توفيره في حافلة واحدة لكل 2000 نسمة. غير أن تقييم هذا المؤشر على مستوى التجمعات الحضرية أظهر نسبة منخفضة مقارنة بالمعدل الموصى به بحيث تتراوح نسبة عدد الحافلات لكل ألف نسمة في المدن الكبرى ما بين 9,74% كحد أدنى بمدينة مراكش و17,06% كحد أقصى بمدينة تطوان.

◀ وجوب تحقيق التكامل بين شبكة حافلات النقل وسيارات الأجرة الكبيرة

تبلغ نسبة التنقلات الحضرية بواسطة حافلات النقل الحضري 8,55% من نسبة التنقلات التي يستخدمها السكان النشيطون للوصول إلى مقرات عملهم، فيما بلغت نسبة التنقلات باستخدام سيارات الأجرة 12,33%، ونسبة النقل الخاص بالمستخدمين 6,6%. لذلك فإن نسبة التنقلات الحضرية باستخدام سيارات الأجرة الكبيرة ووسائل النقل الخاصة بالمستخدمين تبقى مرتفعة مقارنة مع النقل عبر الحافلات.

كما تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من تخصيص سيارات الأجرة الكبيرة لخدمة التنقل بين المدن، فإن هذه الأخيرة تنشط داخل المجال الحضري على مستوى غالبية المدن الكبرى. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن عدم وجود نظام للنقل يهدف إلى تحقيق التكامل وخلق التبادل بين مختلف وسائل النقل من شأنه أن يقلل من جاذبية وكفاءة منظومة النقل العمومي بالحافلات.

◀ الحرص على اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تنزيل البرامج الاستثمارية الواردة في عقود التدبير المفوض

أبرزت مراقبة المجالس الجهوية للحسابات لمدى تنفيذ البرامج الاستثمارية، ضعف الاستثمارات المنجزة من طرف الشركات المفوض لها وعدم وفاءها بالتزامات التعاقدية فيما يخص توفير عدد الحافلات المتعاقد بشأنها وإنجاز البنيات التحتية المبرمجة واحترام الجدولة الزمنية للاستثمارات،

مما يخل بالتوازن الاقتصادي والمالي لاتفاقية التدبير المفوض ويؤثر على السير العادي للخدمة، خاصة أمام الطلبات المتزايدة للمواطنين من أجل الرفع من جودة الخدمات المقدمة.

◀ وجوب تحسين نظام تتبع وتقييم خدمات النقل الحضري بالحافلات

ينص دفتر التحملات النموذجي المتعلق بالتدبير المفوض لخدمة النقل بواسطة الحافلات الذي وضعت وزارة الداخلية، وكذلك العقود المبرمة مع الجهات المفوض لها تدبير المرفق، على إنشاء مصلحة دائمة للمراقبة ولجنة التتبع. وفي هذا السياق، تبين غياب هذه الهياكل أو التأخر في إحداثها في بعض الحالات، كما هو الشأن بكل من الناظور وسطات، حيث لم تقم السلطات المفوضة بإحداث المصالح الدائمة للمراقبة من أجل تتبع تنفيذ اتفاقيات التدبير المفوض المتعلق بالنقل الحضري بواسطة الحافلات وذلك خلافا للمقتضيات التعاقدية. كما عرف تفعيل هذه الآليات بجماعة خنيفرة تأخرا كبيرا إذ لم تقم السلطة المفوضة بإحداث مصلحة للمراقبة وتعيين رئيس لها إلا بتاريخ 11 ماي 2017، أي بعد مضي 6 سنوات وأربعة أشهر من تاريخ بداية عقد التدبير المفوض، كما لم تتم المصادقة على القانون الداخلي المنظم لعمل لجنة التتبع إلا بتاريخ 09 يونيو 2014 أي بعد 3 سنوات و6 أشهر من بداية استغلال شبكة النقل الحضري بواسطة الحافلات.

كما أن هناك نقائص مرتبطة بقدرة المصالح الدائمة للمراقبة ولجان التتبع على ممارسة صلاحياتها، ولا سيما فيما يتعلق بتحديد الاختصاصات المناطة بهذه الهياكل وتوفير الموارد البشرية اللازمة، ووضع القوانين الداخلية المنظمة لعملها، فضلا عن المساطر التنفيذية والدلائل الكفيلة بإضفاء الطابع الرسمي على تدبيرها.

وتعكس هذه النقائص المرتبطة بعمل هذه الهيئات على أداء مهام التتبع والمراقبة المنوطة بها وكذا على تنفيذ البنود التعاقدية للتدبير المفوض، وهو ما يتضح من خلال عدم احترام برامج الاستثمار التعاقدية المتفق عليها مع بعض الشركات المفوض إليها تدبير القطاع كما هو الحال بالنسبة لبعض الشركات المفوض إليها تدبير النقل على مستوى فاس والدار البيضاء ومراكش.

وفي نفس السياق، ينص البند 16 من العقد النموذجي الخاص بالتدبير المفوض والمتعلق بجودة الخدمة على أن الجهة المفوض إليها تتعهد بتقديم خدمة النقل العمومي الحضري في ظل شروط السلامة اللازمة والراحة وسهولة الولوج والانتظام والالتزام بالمواعيد. ومع ذلك، وباستثناء عقود التدبير المفوض المبرمة من طرف مؤسستي التعاون بين الجماعات "البيضاء" و"العاصمة"، فإن باقي عقود التدبير المفوض والامتياز الأخرى لا تحدد بالدقة اللازمة جودة الخدمة المطلوبة ولا مؤشرات الأداء الملائمة. ذلك أن هذه العقود تقتصر على التنصيص على ضرورة وضع مجموعة من المؤشرات المتعلقة بالجودة التي يجب تحديدها بالاتفاق المشترك مع الطرف المفوض (الانتظام في المواعيد واحترام وتيرة المرور والنظافة)، ولكن دون أن تعتمد على معايير محددة تمكن من تعريف دقيق لهذه المؤشرات.

وقد أوضحت وزارة الداخلية أنه، من أجل تحسين نظام التتبع وتقييم خدمات النقل الحضري، نصت العقود المبرمة في السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى النموذج الذي يتم تحيينه على ضرورة اعتماد المفوض إليه لنظام عصري لآلات صرف التذاكر تستجيب لحاجيات السلطة المفوضة على مستوى التتبع والمراقبة، من خلال توفير هندسة ممرضة تمكن السلطة المفوضة من فحص واستغلال المعطيات، وخاصة في مجال البيع. كما أن هيئات المراقبة والتتبع (المصلحة الدائمة ولجنة التتبع) تحظى بأهمية بالغة في العقود الجديدة، حيث أن السلطات المفوضة والمفوض إليه مدعوون إلى احترام البنود المتعلقة بتكاليف الدراسات والمراقبة. ومن أجل تعزيز هذا الجانب تم العمل على برمجة العديد من الدورات التكوينية، كما تمت جدولة برامج لتعزيز الموارد البشرية داخل المصالح الدائمة.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات السلطات المفوضة لخدمة النقل الحضري على ضرورة تحسين ممارستها في مجال التدبير المفوض من خلال:

- إعداد عقود التدبير المفوض اعتمادا على دراسات إعادة هيكلة وتطوير شبكة النقل العمومي التي تمكن من تحليل العرض والطلب الخاص بكل خط من خطوط الشبكة مع

مراعاة تكامل مختلف وسائل النقل العمومي فيما بينها وكذا تطور الحاجيات المستقبلية؛

- وضع رهن إشارة هيئات المراقبة والتتبع (المصلحة الدائمة ولجنة التتبع) الموارد البشرية الكافية والمختصة وكذا أدوات المراقبة الحديثة، ولا سيما الأنظمة المعلوماتية الجغرافية المساعدة على الاستغلال؛
- تحديد نظام تقييم جودة الخدمة المتعاقد بشأنها من خلال وضع مؤشرات أداء ملائمة، تستند أساساً على رضا المرتفق بخصوص الخدمة المقدمة، لا سيما في جوانبها المتعلقة بعرض الخدمة، ولوج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وتزويد المرتفق بالمعلومات الضرورية، وتردد الحافلات، والمدة الزمنية للمسافات المقطوعة، واحترام المواعيد، والنظافة، وكيفية التعامل مع المرتفقين، والراحة، والسلامة والأثر البيئي.

6. تمويل قطاع التنقلات الحضرية

يتم تمويل قطاع التنقلات الحضرية بالاعتماد على مجموعة من المصادر تشمل مداخيل التذاكر، الموارد الخاصة للجماعات الترابية أو الممنوحة عن طريق الاقتراض وكذا دعم الدولة المقدم في إطار اتفاقيات الشراكة. في هذا الإطار، تم، بموجب المادة 19 من قانون المالية رقم 06-43 لسنة 2007، إحداث الحساب الخصوصي للخرينة المسمى "صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن" من أجل مواكبة ورش إصلاح النقل الحضري. وقد تدخل هذا الصندوق، خلال الفترة الممتدة بين 2007 و2014، بشكل خاص لتغطية التعويضات المتعلقة ببطاقات الاشتراك الخاصة بالنقل المدرسي، ولتقديم منح تجديد أسطول سيارات الأجرة ولتمويل الدراسات المتعلقة بالتنقلات الحضرية. كما أتاح هذا الصندوق، بعد تعديل نفقاته بموجب قانون المالية لسنة 2014، دعم تنفيذ مشاريع وسائل النقل العمومي في مدار خاص وتخفيف الصعوبات المالية الهيكلية التي تواجهها شركات استغلال شبكاتي الطرامواي في الرباط - سلا والدار البيضاء. وقد بلغ مجموع الموارد المالية التي تم تخصيصها من الميزانية العامة والحساب الخصوصي المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة لهذا الصندوق منذ إحداثه حوالي 14,52 مليار درهم، صرف منها ما يناهز 11,68 مليار درهم خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2021. لكن، وبالرغم من الجهود المبذولة، لا يزال تمويل قطاع التنقلات الحضرية يواجه معوقات تنظيمية وتحديات على مستوى تنويع مصادره واستدامتها.

← ضرورة وضع استراتيجية خاصة بتمويل قطاع التنقلات الحضرية

يتطلب قطاع التنقلات الحضرية تعبئة موارد مالية هامة ومتزايدة باستمرار. فعلى سبيل المثال، يصل المبلغ الإجمالي لتنفيذ البرامج الاثنتي عشرة (12) التي أوصى بها مخطط التنقلات الحضرية لمدينة فاس إلى 13,5 مليار درهم، كما تبلغ قيمة برنامج عمل مخطط التنقلات الحضرية لمدينة مراكش 4,25 مليار درهم، في حين ناهز الغلاف المالي الإجمالي للمشاريع التي أوصى بها مخطط التنقلات الحضرية لمدينة الجديدة ما قدره 1,23 مليار درهم.

في هذا الإطار، لاحظ المجلس غياب رؤية موحدة بين مختلف الأطراف المعنية من أجل وضع سياسة تمويل ملائمة ومستدامة لقطاع التنقلات الحضرية واعتماد استراتيجية مبتكرة لضمان تمويل مناسب ومستقر لتلبية الاحتياجات المحددة من خلال دراسات الجدوى.

← ضرورة احترام الالتزامات المالية لتمويل صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن

تميزت الفترة الممتدة ما بين 2014 و2016 بعدم قدرة الحساب الخصوصي للخرينة المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة على احترام التزاماته المالية بموجب مذكرة التفاهم الخاصة بتمويل مشاريع النقل عبر الطرامواي أو بكل وسيلة نقل جماعي حضري كيفما كان نوعها. ليتم تبعاً لذلك،

توقيع ملحق تعديلي لمذكرة التفاهم في سنة 2017 لإعادة جدولة الالتزامات المالية بطريقة تخول زيادة تدريجية في المساهمات.

إلا أنه، وبالرغم من إعادة جدولة الالتزامات المالية سالفة الذكر، فإن الاعتمادات المخصصة من الحساب الخاص للخرينة المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة لم تتعد ما يعادل 1200 مليون درهم، خلال الفترة 2019-2021، والتي همت جميع النفقات المبرمجة في صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن والمتضمنة لنفقات النقل الحضري بواسطة الحافلات والنقل بواسطة سيارات الأجرة من الدرجة الأولى والنقل بواسطة سيارات الأجرة من الدرجة الثانية والنقل بواسطة الطراموي وبكل وسيلة نقل جماعي حضري كيفما كان نوعها، في حين حددت مساهمته المخصصة فقط لتمويل مشاريع النقل عبر الطراموي أو النقل العمومي الحضري عن نفس الفترة في 2900 مليون درهم وفق مذكرة التفاهم.

◀ وجوب تطوير القدرة التمويلية لصندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن

يبين تحليل التوزيع الترابي لتمويلات صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن تمركز هاته الأخيرة على مستوى التجمعات الحضرية الكبرى، بحيث تستأثر التجمعات الحضرية للدار البيضاء والرباط - سلا بما يناهز 98% من الميزانية المخصصة لتمويل المشاريع المتعلقة بوسائل النقل العمومي في مدار خاص، موزعة ما بين 75,8% بالنسبة للتجمع الحضري للدار البيضاء و21,8% بالنسبة لنظيره بالرباط - سلا. في حين استفاد تجمعا أكادير ومراكش على التوالي بنسبة 2% و0,4% من ميزانية الصندوق المذكور.

وتجب الإشارة إلى أنه، من بين مجموع موارد صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن المقدرة بحوالي 20 مليار درهم بحلول سنة 2027، بلغ مجموع الاعتمادات الملتزمة بها إلى غاية متم سنة 2021، ما مجموعه 12,05 مليار درهم والتي خصصت بالأساس إلى المشاريع الهيكلية في مجال النقل العمومي على مستوى مدينتي الدار البيضاء والرباط، مما يقلص من قدرة هذا الصندوق على تمويل مشاريع هيكلية في مدن أخرى، بحيث لا تسمح الموارد الحالية المتاحة ببرمجة أكثر من مشروع أو مشروعين ذات حجم متوسط.

وقد أكدت وزارة الداخلية أن الرؤية الوطنية للتنقلات الحضرية بحلول عام 2030 أوصت بضرورة الحفاظ وتعزيز تمويل الدولة عن طريق "صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن" حتى يتم تدارك النقص الذي مازال يعرفه تمويل هذا القطاع الحيوي.

◀ الحاجة إلى تجاوز بعض الإكراهات التنظيمية لصندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن

عرف تمويل المشاريع الهيكلية في مجال النقل الحضري عبر آلية صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن، مواجهة معوقات قانونية وتنظيمية، لكون الطبيعة القانونية للصندوق المذكور (حساب خاص للخرينة) لا تخول له المساهمة في رأس مال شركات التنمية المحلية المكلفة بتطوير مشاريع التنقلات الحضرية.

وفضلا عن ذلك، لم يحدد قانون المالية المؤسس لهذا الصندوق طبيعة مساهمته، وهو الشيء الذي جعل التسجيل المحاسبي لهذه المساهمات بالنسبة لشركات التنمية المحلية تختلف من مؤسسة لأخرى ما بين اعتبارها إعانة استثمار أو تسجيلها في الحساب الجاري للشريك.

◀ الحاجة إلى تنويع مصادر التمويل

يستوجب قطاع التنقلات الحضرية تعبئة تمويلات ضخمة لتغطية كلفة الاستثمار الأولي ومصاريف الاستغلال والصيانة وتلك المتعلقة بتجديد البنية التحتية. ومع ذلك، فإن تمويل هذا القطاع لا يزال يعتمد على موارد ميزانية الدولة، خاصة في ظل محدودية القدرات المالية للجماعات الترابية.

وإدراكا لهذه الإشكاليات، أوصت الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بدراسة مصادر تمويل إضافية من خلال إشراك المستفيدين من البنيات التحتية المتعلقة بالنقل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو من خلال تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لا تزال تعبئة مصادر تمويل إضافية لقطاع النقل الحضري محدودة، كما لم يتمكن، بعد، القطاع من جذب مستثمري القطاع الخاص في ظل غياب تدابير تحفيزية تساعد الشركات على تحمل جميع المخاطر خاصة المخاطر التجارية المرتبطة بتمويل المشاريع الهيكلية الضخمة. وتجدر الإشارة، في هذا الإطار إلى أهمية العمل على تنويع الخدمات المقدمة من أجل استهداف مستعملين جدد، مثل نقل الموظفين والنقل المدرسي والجامعي والنقل الجماعي للأفراد.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بما يلي:

- اعتماد سياسة تمويل لقطاع التنقلات الحضرية تتيح آليات تمويل مناسبة ومستدامة وتفتح على موارد مالية إضافية؛
- وضع إطار مؤسساتي وتنظيمي يعزز تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التنقلات الحضرية.

الوكالات الحضرية:

الحاجة إلى إصلاح شامل من أجل تموقع جديد لهذه المؤسسات

تعد الوكالات الحضرية آلية مؤسساتية وأداة من أدوات التخطيط والتدبير الحضري التي اعتمدها بلادنا، بغية مواجهة التحديات الديموغرافية والعمرانية والتوسعات المجالية للمدن وإطار الاستثمار.

وتضم شبكة الوكالات الحضرية 30 وكالة تم إنشاؤها تدريجياً خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 1984 و2013. وتخضع هذه المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي لوصاية القطاع الحكومي المكلف بالتعمير وإعداد التراب الوطني. يدير الوكالات مجلس إدارة ويدير شؤونها مدير، باستثناء الوكالة الحضرية للدار البيضاء التي يرأسها عامل وتخضع لوصاية وزارة الداخلية.

وقد بلغت الميزانية الإجمالية للوكالات الحضرية التسعة والعشرين الخاضعة لوصاية القطاع الحكومي المكلف بالتعمير حوالي مليار درهم برسم السنة المالية 2020، بما في ذلك الإعانة المبرمجة من ميزانية الدولة والتي قدرها 946 مليون درهم، منها 600 مليون درهم تم تحويلها لفائدة 29 وكالة حضرية (470 مليون درهم تخص التسيير و130 مليون درهم تخص الاستثمار). أما بالنسبة للوكالة الحضرية للدار البيضاء، فقد بلغت ميزانيتها الإجمالية 525,5 مليون درهم برسم نفس السنة المالية، منها إعانة قدرها 54 مليون درهم.

وخلال سنة 2020، بلغ عدد العاملين بهذه المؤسسات 1.982 مستخدماً. وفيما يخص التخطيط الحضري، بلغ متوسط إنتاج الوكالات الحضرية لوثائق التعمير، حوالي 120 وثيقة في السنة. أما فيما يتعلق بالتسيير الحضري، فتتم معالجة متوسط يقدر بما مجموعه 100.000 ملف سنوياً، تتعلق 80.000 منها بالمشاريع الصغيرة (80% من مجمل الملفات السنوية).

وعلى الرغم من مساهمتها في التطور المهم الذي حققته بلادنا في مجالي التعمير وإعداد التراب ومراكمتها لخبرة تتجاوز 30 سنة، لا زالت ممارسة الوكالات الحضرية لمهامها تتسم بمجموعة من أوجه القصور في ظل بيئة تعرف تدخل العديد من الفاعلين وتتداخل فيها رهانات مهمة ذات ارتباط وثيق بالتنمية الحضرية والتحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

وتتضاف إلى ذلك التحديات الناشئة عن الإصلاحات والتوجهات الجديدة (الجهوية المتقدمة، النموذج التنموي الجديد، إلخ) وتحديات التعمير التي تفرض الحاجة إلى إعادة التفكير في طرق تدبير القضايا المتعلقة بالتنمية الحضرية.

وقد تناولت هذه المهمة، التي أنجزت من طرف المجلس الأعلى للحسابات بشراكة مع المجالس الجهوية للحسابات، تقييم مهام الوكالات الحضرية وآليات حكومتها وموارده المالية والبشرية، بالإضافة إلى مكانة هذه الوكالات وتموقعها وقدرتها على الاستجابة للتحديات الترابية الجديدة.

أولاً. تقييم مهام الوكالات الحضرية

← إكراهات في ممارسة الوكالات الحضرية لاختصاصها المتعلق بالتخطيط الحضري

تقوم الوكالات الحضرية بدور مهم في الإشراف على عمليات التمدن والتنمية الترابية باعتبارها شريكا تقنياً للفاعلين المحليين.

وقد مكنت الجهود التي تبذلها هذه المؤسسات قصد تغطية التراب الوطني بوثائق التعمير، من إنتاج أكثر من 700 وثيقة تخطيط بين سنتي 2016 و2021، ويتعلق الجزء الرئيسي منها بتصاميم تهيئة، مما رفع معدل التغطية الوطنية من 68% في سنة 2016 إلى 85% في سنة 2021.

وتواجه الوكالات الحضرية في قيامها بالدور المتعلق بإعداد وثائق التعمير، العديد من المعوقات المرتبطة، من جهة، ببطء الإجراءات وتعقيدها وبتعدد الفاعلين المتدخلين في العملية وكذا صعوبة

الوصول إلى المعلومة، ومن جهة أخرى، بنقص مواردها المالية والبشرية، لا سيما فيما يخص بعض الكفاءات المتخصصة والإكراهات المرتبطة بحدود اختصاصها الترابي.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن التخطيط الحضري لا يخضع في كثير من الأحيان لمنطق متناسق، وأن إعداد وثائق التعمير لا يحترم منطقاً تراتبياً انطلاقاً من المخططات الجهوية والتوجيهية إلى التصاميم الخاصة. وهو ما يثير إشكالية تناسب المجال المعتمد للتخطيط، والذي يظل مقيداً بالاختصاص الترابي للوكالات الحضرية.

بالإضافة إلى ذلك، تم تسجيل تأخير في إعداد وثائق التعمير. فبالنسبة إلى الأهداف التي حددها القطاع الوزاري المكلف بالتعمير، ولا سيما مدة ثلاث (3) سنوات للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وسنة ونصف لتصاميم التهيئة وسنة واحدة لتصميم نمو التكتلات العمرانية القروية، فإن متوسط المدة اللازمة لإعداد الوثائق المذكورة يصل أحياناً إلى سبع (7) سنوات بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، وخمس (5) سنوات بالنسبة لتصاميم التهيئة وأربع سنوات ونصف فيما يخص تصميم نمو التكتلات العمرانية القروية.

وفي هذا السياق، فإن مكاتب الدراسات التقنية التي تكلفها الوكالات الحضرية بإعداد وثائق التعمير، تلتزم بأجال تعاقدية قصيرة وغير واقعية في كثير من الأحيان بالنظر للإكراهات التي تواجهها فيما يتعلق بجمع وتوفير المعلومات والبيانات التي تخص مصالح أخرى، بالإضافة إلى عدم وضوح المواعيد النهائية للمراحل الأخرى من الدراسات. وفي بعض الأحيان، تتسبب معوقات إجرائية داخلية أخرى، على مستوى الوكالات الحضرية، في تأخير أو حتى عدم إتمام تلك الدراسات.

◀ الحاجة إلى تقييم وثائق التعمير وإضفاء مزيد من المرونة على مقتضياتها

تفتقد مقتضيات وثائق التعمير إلى المرونة اللازمة مما يحول دون قابليتها للتكيف مع الديناميات الجديدة والتعامل مع القضايا والخصوصيات الترابية والتطورات المستجدة. ويعود هذا الأمر إلى أن قواعد تهيئة كل قطاع، والأحكام التي تنطبق عليها، لا توفر هامشاً للمرونة. ويعزز هذا المنحى أن الوثائق المذكورة تجمد أحكام التعمير لفترة طويلة تتجاوز 10 سنوات ولا يمكن مراجعتها إلا وفقاً للإجراءات ذاتها المتبعة لدى إعدادها.

كذلك، حث القطاع المكلف بالتعمير الوكالات الحضرية، من خلال المنشور الوزاري رقم 4463 بتاريخ 27 ماي 2014، على تقييم إعداد وثائق التعمير وإطلاق طلبات عروض متعلقة بتعديل أو مراجعة وثائق التعمير سنتين على الأقل قبل انقضاء إعلان المنفعة العامة المتعلقة بتصميم نمو التكتلات العمرانية القروية وتصاميم التهيئة، إلا أن التقييم المذكور لا يتم من قبل الوكالات الحضرية إلا بمناسبة اعتماد تصميم تهيئة جديد، من خلال دمج تقييم الوثيقة القديمة في عقد الدراسات المتعلقة بتصميم التهيئة الجديد.

ويعد هذا الوضع من العوامل التي تحد من قدرة الوكالات الحضرية على اقتراح رؤية استراتيجية متكاملة للتنمية الترابية بشكل عام ويجعل وثائق التعمير في بعض الأحيان غير متوافقة مع الواقع المحلي.

◀ الحاجة إلى ملاءمة دور الوكالات الحضرية وإلى إرساء توازن جديد في ممارستها للمهام المنوطة بها

يجدر التأكيد، فيما يتعلق بالتدبير الحضري، على أهمية التقيد بـ "الرأي الملزم" الذي تتيده الوكالات الحضرية عند تقديم طلبات الحصول على الرخص، والتي يمنحها، بموجب القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات (لا سيما المادة 101 منه)، موقعاً راجحاً من حيث المشاركة في إصدار رخص البناء والتجزئة، وكذا طبقاً لمقتضيات المادة 35 من المرسوم رقم 2.13.424 الصادر في 24 ماي 2013 بالموافقة على ضابط البناء العام.

وقد مكنت الجهود المبذولة من طرف الوكالات الحضرية خلال الفترة 2015-2021، من دراسة 100.000 ملف سنويا، 80% منها تخص مشاريع صغيرة.

وفي هذا الإطار، فإن مهمة التدبير الحضري تمثل جزءاً هاماً من نشاط الوكالات الحضرية وتتطلب تعبئة عدد كبير من مواردها البشرية (35% منهم مكلفون بهذه المهمة). كما أن الجهود المبذولة في دراسة ملفات طلبات الترخيص موجهة بشكل أساسي نحو المشاريع الصغيرة على حساب المهام الاستراتيجية الأخرى للوكالات، ولا سيما مهمة التخطيط.

وتجدر الإشارة كذلك إلى إشكالية عدم احترام الأجل التنظيمية لدراسة الملفات على الرغم من تعميم منصة "رخص" منذ سنة 2020 وكذا تجاوز بعض رؤساء الجماعات أحياناً لأراء الوكالات الحضرية. أما فيما يتعلق بالمشاريع الكبيرة المهيكلة، فلا تتوفر الوكالات الحضرية على إطار واضح يحدد طبيعة تدخلها، ولا على نظام مرجعي متجانس لدراسة هذا النوع من المشاريع.

في هذا الصدد، أكدت وزارة الداخلية أنه على إثر اعتماد ورش التدبير اللامادي لرخص التعمير والرخص ذات الطابع الاقتصادي، فإن المنصة الرقمية التفاعلية الموحدة "رخص" تضمن عدم إمكانية التوقيع الإلكتروني على الرخص التي سبق وأن أبدت الوكالة الحضرية رأياً بالرفض بخصوص ملفاتها، وهو ما من شأنه التحكم في أي تجاوزات والحيلولة دون حدوثها.

أما بشأن المشاريع الاستثمارية الكبيرة المهيكلة، فقد أوضحت وزارة الداخلية أنه "تتم إحالة ملفاتها التي تم إيداعها بالمراكز الجهوية للاستثمار والتي حظيت بموافقة اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار على المنصة الرقمية لمعالجة رخص التعمير، عن طريق رابط رقمي تم تطويره من طرف مصالح الوزارة بين منصتي "رخص" و "Cri-Invest"، قصد تمكين أصحاب هذه المشاريع من استكمال المساطر المتعلقة بأداء الجبايات المحلية واستصدار الرخص إلكترونياً.

كما أشارت وزارة الداخلية أنه أصبح بإمكان الوكالات الحضرية الحصول على رخص البناء والوثائق المتعلقة بها المسلمة عبر المنصة الرقمية "رخص"، من خلال حسابات مستخدميها بالمنصة، وذلك دون الحاجة إلى إرسالها إليها من طرف الجماعات المعنية بطريقة مادية."

◀ الحاجة إلى تعزيز فعالية دور الوكالات في مراقبة عمليات التعمير

لا تقوم العديد من الوكالات بأداء مهمة المراقبة المنوطة بها بشكل فعال، وذلك بسبب نقص الموارد البشرية وهيمنة مهمة التدبير الحضري على حساب المهام الأخرى للوكالات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الموارد البشرية المخصصة لمهمة المراقبة تمثل حوالي 5% من إجمالي مستخدمي الوكالات (أي حوالي 107 من إجمالي 1.982 مستخدماً).

وتقتصر مهمة المراقبة الممارسة من طرف الوكالات الحضرية، طبقاً للترسانة القانونية الحالية (لا سيما القانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء) على إحالة المخالفات على المراقبين التابعين للسلطة المحلية الذين يتوفرون على الصفة الضبطية. غير أنه لا يتم إبلاغ الوكالات بمال الملفات المحالة في هذا الإطار على السلطة المحلية (حفظ وتصحيح المخالفات والمتابعات القانونية وعمليات الهدم، والعقوبات وما إلى ذلك).

إضافة إلى ما سبق، وباستثناء بعض الوكالات، ولا سيما الوكالتين الحضريتين للدار البيضاء وتطوان، فإن استخدام الحلول الرقمية والتقنيات الحديثة (المراقبة بواسطة الطائرات بدون طيار، على سبيل المثال)، لتحسين المراقبة لا يزال محدوداً. ينضاف إلى ذلك غياب منصة معلومات مشتركة بين مختلف الفاعلين المحليين تهم مراقبة عمليات التعمير والتي تسمح برصد شامل لكل عمليات المراقبة.

أشارت وزارة الداخلية إلى أنه تم استصدار دورية مشتركة جديدة (الداخلية-التعمير) تحت رقم 7.22 بتاريخ 27 يوليو 2022، بشأن اقتراح تعيين مراقبين في مجال التعمير وتنسيق وتتبع عمليات المراقبة، ترمي، أساساً، إلى اقتراح تعيين مراقبين في مجال التعمير والبناء تابعين للوالي أو العامل أو للمفتشيات الجهوية للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب؛ وتوضيح كيفية تنزيل منظومة مراقبة وزجر المخالفات المرتكبة في مجال التعمير والبناء وتوحيد منهجية أعمالها؛ وإرساء منظومة رقمية مندمجة لكيفية إعمال وتنسيق وتتبع عمليات المراقبة؛ والتنسيق مع مصالح الجماعات داخل النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم قصد العمل على تمكين مراقبي

التعمير من الرخص والأذون فور تسليمها، مع تمكينهم من حسابات فردية عبر المنصة الرقمية رخص قصد الاطلاع على الوثائق والمستندات (الرخص والأذون، التصاميم، صور الموقع الجغرافي للمشروع، ...) المتعلقة بالمشاريع المرخصة داخل دائرة اختصاصهم.

← أهمية استناد مهمة الدعم التقني المقدم من طرف الوكالات إلى إطار مرجعي وتعاقدى كاف

فيما يتعلق بالدعم التقني المقدم من الوكالات لفائدة الشركاء المحليين، ولا سيما الدعم في إعداد الدراسات التقنية والحضرية والمساعدة في إعداد الشروط المرجعية ودفاتر التحملات الخاصة للدراسات لفائدة العديد من الشركاء، فإن الإطار المرجعي لممارسة هذه المهمة لا يزال غير واضح، فضلا على أن الممارسات المعتمدة من طرف الوكالات في هذا المجال تظل متباينة.

وفي هذا السياق، فإن مهام الدعم التي قامت بها الوكالات وفق عقود أو اتفاقيات تظل محدودة، حيث إن 37% منها فقط تمت بموجب اتفاقية خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى يونيو 2021. وهكذا، فإن ثلثي الدعم التقني المقدم من الوكالات يتم تنفيذه عملياً خارج أي إطار تعاقدى أو اتفاقي يحدد شروط والتزامات الأطراف المعنية، كما لا يدر أي مداخل لصالح الوكالات على الرغم من تعبئتها لموارد مهمة لهذا الغرض.

ثانياً. حكمة الوكالات الحضرية ومواردها البشرية والمالية

← الحاجة إلى تعزيز حكمة الوكالات لخلق قيمة مضافة

لا يتمشى تكوين مجلس إدارة الوكالات، من حيث العدد والصفة، مع الممارسات الجيدة في حكمة المؤسسات العمومية، مما يؤثر على مساهمته في خلق قيمة مضافة لعمل هذه المؤسسات.

فمن حيث العدد، تضم هذه المجالس الإدارية في أغلب الأحيان أكثر من 30 عضواً، بينما يوصي الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكمة المؤسسات والمقاولات العمومية بأن لا يتعدى هذا العدد 12 عضواً في المتوسط. ويؤثر هذا العدد الكبير سلباً على انتظام اجتماعاتها، مما يؤدي إلى التأخر في المصادقة على ميزانيات الوكالات مع ما يترتب عن ذلك من تداعيات سلبية على أداءها.

فضلاً عن ذلك، لم يتم إحداث لجان مختصة منبثقة عن مجلس الإدارة. ولئن شكلت الوكالة الحضرية للجديدة الاستثناء بإحداثها ثلاث لجان سنة 2014، فإن تلك اللجان ظلت تقريباً غير مفعلة.

بالإضافة إلى ذلك، سُجلت حالات تأخير في تحديث الهياكل التنظيمية للوكالات من قبل الوزارة الوصية، على الرغم من أن هذه الهياكل لم تعد تتماشى وممارسة الوكالات لمهامها. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة الوصية قد قامت، منذ سنة 2006، بوضع دليل للإجراءات الإدارية والتنظيمية ضم هيكلًا تنظيميًا موحدًا دون أن يتم العمل به.

وتتكب الوزارة منذ نهاية 2021 على إجراء دراسة تهم مخططاً للمركزية ينص على مراجعة مهام الوكالات والهياكل التنظيمية الخاصة بها وكذلك إعادة تموقعها، لا سيما فيما يخص علاقتها مع المفتشيات الجهوية للوزارة وباقي الفاعلين المحليين.

← أهمية تطوير الموارد المالية للوكالات الحضرية

ارتفعت الميزانية الإجمالية للوكالات التسعة والعشرين الخاضعة لوصاية القطاع المكلف بالتعمير خلال الفترة 2015-2020 من 1.005,90 مليون درهم إلى 1.036,90 مليون درهم. أما بالنسبة للوكالة الحضرية للدار البيضاء، فقد انخفضت ميزانيتها الإجمالية من 727,7 مليون درهم إلى 525,5 مليون درهم خلال الفترة نفسها. وعلى الرغم من أن قانون إحداث الوكالات ينص على إمكانية تحصيل مجموعة من المداخل، فإن مواردها تتكون أساساً من دعم الدولة وتهدف بشكل أساسي إلى تغطية نفقات التسيير.

وهكذا، فإن الموارد الذاتية للوكالات لا تزال ضعيفة، كما تظل الجهود المبذولة بهدف تحصيل المبالغ الباقي استخلاصها محدودة، حيث بلغ الباقي استخلاصه نهاية 2021 ما مجموعه 89 مليون درهم.

◀ الحاجة إلى تعزيز قدرة الوكالات الحضرية على جذب الكفاءات

يعد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالات، والذي لم تتم مراجعته منذ ثمانينيات القرن الماضي، غير محفز لمواردها البشرية وغير قادر على جذب الأطر ذات التخصصات التي تحتاجها الوكالات. ويتجسد ذلك من خلال المعدل المرتفع لمغادرة الكفاءات التقنية لمناصبهم والوتيرة التنزلية لعدد مستخدمي الوكالات اعتباراً من سنة 2019، مما تسبب في فقدان الخبرات المترابطة، خاصة وأن الوكالات لا تتوفر إلا على عدد محدود من الكفاءات المتخصصة، لا سيما في ميادين التنقل الحضري والمرونة الحضرية والتعمير المستدام والمهن ذات الصلة بالتكنولوجيا الحديثة للمعلومات والتواصل.

وتحتاج الوكالات إلى تعزيز كفاءاتها التقنية والإدارية من أجل مواكبة التحديات الجديدة. وقد سبق للوزارة الوصية أن وضعت سنة 2012 مخططاً مديرياً للتدريب لفائدة مستخدمي الوكالات الحضرية، غير أنه لم يتم اعتماده من قبل جميع الوكالات كما لم يتم تحديثه.

ومن جانب آخر، لا يتم تفعيل حركية المسؤولين بشكل منهجي على الرغم من كون هذا الإجراء ممارسة جيدة، خصوصاً في سياق المخاطر المرتبطة ببعض المهام والوظائف المعنية.

ثالثاً. مكانة وتموقع الوكالات الحضرية

◀ الحاجة إلى تحسين آليات إشراف القطاع الوصي على عمل الوكالات الحضرية

يرتبط القطاع المكلف بالتعمير بكل وكالة خاضعة لإشرافه بعقود - أهداف سنوية دون الاعتماد على استراتيجية محددة أو عقود برامج. وتقتصر عقود - الأهداف هذه على أدوات التخطيط الحضري دون ربطها بإطار ميزانياتي. وبالتالي، فإن غياب إطار تعاقد واضح بين الدولة والوكالات الحضرية من شأنه أن ينعكس سلباً على تتبع مؤشرات أداء هذه الوكالات.

فعملياً، لا تخضع المهام الواردة في خطط عمل الوكالات الحضرية لأي عملية تتبع أو تحليل للفرق بين المنجزات والتوقعات. وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أنه خلال الفترة 2013 - 2016، تم تتبع منجزات عقود - الأهداف من خلال لجان المراقبة المركزية. ومع ذلك، اقتصر هذا التتبع على مجال التخطيط الحضري، وخصوصاً من خلال تتبع عدد الوثائق المنتجة.

ولم يتم تكليف قسم "الاستشراف والتخطيط الترابي" التابع لمديرية التعمير بمهام التتبع إلا سنة 2020، وذلك موازاة مع النسخة الجديدة من عقود - الأهداف، علماً أن هذا التتبع لا يزال في مراحله الأولى ولم يمكن بعد من تقديم بيانات ومعطيات تفصيلية.

ومن جانب آخر، فإن من شأن وصاية وزارية موحدة على جميع الوكالات الحضرية أن يعزز من تناسق جهود الدولة على المستوى الوطني فيما يتعلق بالتخطيط والتدبير الحضري.

وقد أكدت وزارة الداخلية على أن الوكالة الحضرية للدار البيضاء، التي يضم مجلسها الإداري السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير كعضو، تتمتع بمكانة اعتبارية غاية في الأهمية على المستوى التنظيمي المؤسسي لنفوذها الترابي، سواء فيما يتعلق بالاختصاصات الموكول إليها أو بخصوصيات مجال تدخلها. وقد مكنتها هذا الوضع من الأضطلاع بتنفيذ عدة مشاريع مهيكلية، يتم إسنادها لمتدخلين آخرين على مستوى مدن أخرى، كبرامج إعادة تأهيل المدينة العتيقة للدار البيضاء على سبيل المثال. فضلاً عن ذلك، فالوكالة الحضرية للدار البيضاء معنية بدورها بالدوريات المشتركة بين وزارتي الداخلية والتعمير، التي من شأنها توضيح بعض الجوانب التقنية المتعلقة بالتعمير على المستوى الترابي.

◀ أهمية تعزيز دور ومكانة الوكالات الحضرية إزاء مختلف المتدخلين في القطاع

لا تزال مكانة الوكالات الحضرية في حاجة إلى تعزيز أخذاً بعين الاعتبار دور مختلف المتدخلين في القطاع (السلطات المحلية، الجماعات، المفتشيات الجهوية للتعمير، إلخ.)، وذلك في ظل وجود تداخل

للاختصاصات في عدد من المجالات مع الجهات الفاعلة في مجال التخطيط وضعف تثمين خبرة الوكالات في مجال التنمية الترابية وغياب تقاسم الممارسات الفضلى في هذا الميدان.

رابعا. قدرة الوكالات الحضرية على الاستجابة للتحديات والتوجهات الترابية الجديدة

◀ إكراهات أمام مواكبة الوكالات الحضرية للتوجهات الجديدة للتعوير

تجد الوكالات الحضرية صعوبة في تكيف مهامها مع التحديات الجديدة للتعوير. ويرجع ذلك، من جهة، إلى عدم ترجمة الوزارة الوصية للتوجهات الترابية الجديدة المتعلقة بالتنمية الحضرية إلى رؤية رسمية موثقة، ومن جهة أخرى، إلى الإطار القانوني والتنظيمي الحالي (خاصة القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعوير والقانون رقم 25.90، المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.51 يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية) الذي لم يعد يواكب التحديات الحالية التي تواجهها الوكالات.

وفي هذا الإطار، فإن القطاع الوصي قد اتخذ، منذ سنة 2020، إجراءات مختلفة من أجل تبني هذه التوجهات الجديدة، وذلك من خلال نشر مراجع متعلقة بالتخطيط الحضري تدعو إلى إعداد جيل جديد من وثائق التعوير من شأنها أن تكون أكثر مرونة وأكثر ملاءمة للتحديات الترابية. كما أن مشروعا لإنشاء الوكالات الحضرية الرقمية 2.0 هو قيد الدراسة من قبل القطاع الوصي.

وقد كان من شأن هذه الإجراءات أن تكون فعالة أكثر لو اقترنت برؤية موحدة ومعتمدة من قبل جميع الوكالات الحضرية. كما أن المراجع المذكورة أعلاه غير ملزمة بشكل مباشر ولا تثير مسؤولية الوكالات.

وعلى الرغم من قيام بعض الوكالات بتبني مبادرات للانخراط في التوجهات الترابية الجديدة، فإنه لا يتم أخذ هذه التوجهات في الاعتبار بشكل منهجي أثناء إعداد خطط عمل كل وكالة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض الوكالات لا تزال تجد صعوبات في ممارسة مهامها المرتبطة بالتخطيط والتدبير الحضري.

وتجدر الإشارة إلى أن الإطار التنظيمي الحالي الذي تستند إليه الوكالات في ممارسة مهامها (الظهير الصادر بتنفيذ القانون رقم 1.93.51 المتعلق بإحداث الوكالات الحضرية)، لم يتم تحديثه منذ سنة 1993، حيث يتطلب تعديلات تواكب التحديات الجديدة. ذلك أنه لا يتضمن عددا من المقننات التي من شأنها أن تسمح لها باعتماد توجهات النموذج التنموي الجديد، ولا سيما من حيث التخطيط الاستراتيجي على المستوى الجهوي وتعزيز المراقبة الترابية وتكريس التعوير العملي والنجاحة العقارية.

◀ الحاجة إلى تعزيز الموارد البشرية وإرساء الهياكل التنظيمية اللازمة لإنجاز التحول

الرقمي ونزع الطابع المادي عن الخدمات المقدمة من طرف الوكالات

لا تتوفر العديد من الوكالات على الموارد البشرية والتقنية الكافية لإنجاز تحولها الرقمي حيث لا يتضمن هيكلها التنظيمي أجهزة مخصصة لمواكبة ورش الرقمنة. ويتم الاعتماد على مصالح المعلومات للقيام بهذه المهمة على الرغم من محدودية الموارد البشرية المخصصة لها واقتصار دورها عموما على إدارة المعدات المعلوماتية وصيانتها.

وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن جميع الوكالات قد شرعت في العمل على نزع الطابع المادي عن عملياتها، وإن بوتيرة مختلفة، فإن هذه الإجراءات لا تزال غير مؤطرة بشكل كاف كما تتطلب المزيد من الجهود بهدف توحيدها وتشاركتها.

وقد انخرطت العديد من الوكالات الحضرية في مشاريع لنزع الطابع المادي عن عملية التخطيط والتدبير الحضري. ومع ذلك، فإن تدخل الوزارة الوصية، من أجل توحيد جهود وأدوات عمل الوكالات في هذا الاتجاه، لم يتم بطريقة ملموسة إلا إبان الأزمة الصحية التي أبرزت الحاجة إلى

رقمنة العمليات. ونتيجة لذلك، لا تزال العديد من المشاريع في مراحلها الأولية، لا سيما البوابة الجغرافية الوطنية لوثائق التعمير والوكالات الحضرية 2.0.

بناء على ما سبق، وأخذاً بعين الاعتبار مجمل الدراسات وتوجهات القطاع المكلف بالتعمير الراهنة وأيضاً قيد الدراسة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات القطاع المكلف بالتعمير وكذا الوكالات الحضرية بما يلي:

- تفعيل إصلاح شامل للإطار القانوني المتعلق بالوكالات الحضرية لإعادة تحديد مجال تدخلها في ضوء التنظيم الترابي الجديد وتوجهات القطاع المكلف بالتعمير قيد الدراسة في هذا المجال، من خلال ملاءمة بنياتها وفقاً لمخطط هرمي بمستويات تدخل ملائمة:
- بنيات على المستوى الجهوي تضطلع أساساً بمهام التخطيط الحضري والدراسات الاستراتيجية والاستشرافية مع إسناد دور عملي إليها فيما يتعلق بدعم المشاريع الحضرية الكبرى ذات البعد الجهوي وتعزيز رصد المعطيات الترابية،
- بنيات على المستوى الإقليمي أو الجماعي، عند الاقتضاء (الجماعات الكبرى ووفق معايير مضبوطة) تحت إشراف البنيات الجهوية المذكورة أعلاه، تساهم في دراسات التخطيط الحضري ومسئولة بشكل رئيسي عن دراسة طلبات الحصول على رخص التعمير،
- دعم فروع الوكالات لتعزيز سياسة القرب؛
- تعزيز دور الوكالات الحضرية فيما يخص دعم فرص الاستثمار والتنمية من خلال إضفاء مرونة على أدوات التخطيط وقواعد التهيئة؛
- نهج إصلاحات على مستوى عمل وتنظيم مجالس إدارة الوكالات الحضرية بما يتوافق مع الممارسات الجيدة في مجال الحكامة، ولا سيما من خلال:
- إعادة هيكلة المجالس الإدارية للوكالات من حيث عدد الأعضاء والكفاءة،
- وضع الأنظمة الداخلية والسهر على احترامها،
- تشكيل اللجان المتخصصة؛
- إعادة النظر في الإطار التعاقدى بين القطاع الوصي والوكالات الحضرية من خلال عقود - برامج متعددة السنوات بأهداف واضحة مرتبطة بموارد مالية ملائمة؛
- إعادة تركيز عمل الوكالات الحضرية في مجال التدبير الحضري على دراسة ملفات المشاريع الكبرى والمركبة، ومواكبة المشاريع المهيكلة وتتبع التمدن؛
- تحديد أشكال وحدود وكيفيات ممارسة مهمة المساعدة التي تقوم بها الوكالات الحضرية؛
- تسريع رقمنة خدمات الوكالات الحضرية، مع ضبطها، بشكل يضمن توحيد جهود وأدوات عملها في هذا الاتجاه؛
- إعادة هيكلة مهمة المراقبة التي تقوم بها الوكالات الحضرية من خلال السهر على:
- إرساء إطار للتعاون والتنسيق بين الوكالة الحضرية والجهات الفاعلة الأخرى في مجال مراقبة العمليات المتعلقة بالتعمير،
- تشجيع اللجوء للتقنيات الحديثة لرصد مخالفات التعمير،
- وضع مهمة المراقبة التي تمارسها الوكالات الحضرية لصالح اليقظة الترابية وتقييم وثائق التعمير؛

- إرساء آليات تعاون بين الوكالات الحضرية وتعزيز أوجه التنسيق بينها من أجل تدبير أمثل لمواردها وترشيد نفقاتها؛
- وضع آليات ووسائل لتحفيز الأطر والعاملين قادرة على جذب الكفاءات وضمان الحفاظ عليها؛
- وضع نظام دوري للحركية وفقاً للممارسات الفضلى في هذا المجال، واستباق المخاطر والممارسات المرتبطة ببعض الوظائف والمهام.

حكمة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق: نموذج اقتصادي ومالي يقتضي المراجعة من أجل ضمان استدامته

يعتبر مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، من أهم الأوراش المهيكلت المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمدينتي الرباط وسلا. ويمتد هذا المشروع على مجال تفوق مساحته ستة آلاف هكتار، ويتألف من ستة أجزاء من المنبع حتى المصب (باب البحر، الساحة الكبيرة، قصبه أبي رقرق، صهريج الوادي، المنزه الكبير، مشارف حساين).

واعتباراً للأهمية الاستراتيجية والتاريخية والإيكولوجية للموقع، فقد تم إحداث "وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق" بموجب القانون رقم 16.04 الصادر في 23 نوفمبر 2005، وتم الشروع في أعمال التهيئة في يناير 2006. وتعتبر هذه الوكالة مؤسسة عمومية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يديرها مجلس إدارة يرأسه رئيس الحكومة، ويسيرها مدير. وتضم هذه الوكالة خمس شركات تابعة لها وهي: شركة مارينا أبي رقرق، وشركة أبي رقرق الثقافات، وشركة الطرامواي الرباط سلا، وشركة الوقت الأخضر، بالإضافة لشركة صبر للتهيئة، كما تساهم في رأسمال كل من شركة أمواج وشركة باب البحر.

ومن أجل ضبط الأهداف التقنية والمالية والاقتصادية المنوطة بالوكالة، وكذا التخطيط وتمويل وجدولة تنفيذ وتتبع مشاريع التهيئة والاستثمار، أبرمت الوكالة عقدي- برنامج مع الدولة، الأول للفترة الممتدة بين سنتي 2006 و2012، والثاني للفترة الممتدة بين سنتي 2014 و2018. كما قامت بتعبئة ميزانية إجمالية ناهزت 7,8 مليار درهم، وذلك خلال الفترة 2015-2020، شكلت الموارد الذاتية المعبأة فيها نسبة 13% من ميزانية الوكالة (أي ما يناهز 989 مليون درهم). وقد خصص مبلغ 7,5 مليار درهم من هذه الميزانية للاستثمار و371 مليون درهم للتسيير. كما تجدر الإشارة إلى أن مساحة الأراضي التي تم اقتناؤها من طرف الوكالة، ناهزت 453 هكتاراً بمبلغ 990 مليون درهم، وهو ما يشكل 19% من المساحة المتوقعة في تصميم التهيئة الخاص بصفتي أبي رقرق.

وقد بلغ إجمالي عدد مستخدمي الوكالة والشركات التابعة لها، إلى غاية سنة 2021، ما مجموعه 162 مستخدماً، من بينهم 84 مستخدماً يعملون بالوكالة، موزعين على ثلاثة أقطاب (القطب المالي والدعم وقطب التهيئة وقطب التدبير الترابي)، وعلى ثلاث مديريات (التخطيط الحضري، والتدقيق والرقابة الداخلية والموارد البشرية واللوجستيك ونظام المعلومات).

وهدفت المهمة الرقابية المنجزة، في هذا الإطار، إلى تقييم جوانب التنظيم والحكمة والنموذج الاقتصادي والمالي للوكالة.

أولاً. تنظيم وحكمة الوكالة

1. مجلس الإدارة

أنطت المادة 41 من القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق بمجلس إدارة الوكالة جميع الصلاحيات والسلط اللازمة لإدارتها. وطبقاً لمقتضيات المرسوم رقم 2.05.1514 الصادر لتطبيق القانون المذكور، فإن مجلس إدارة الوكالة يترأسه رئيس الحكومة، ويتألف من رؤساء الجماعات الترابية للرباط وسلا، ورؤساء الغرف المهنية بالرباط وسلا، ومدير الوكالة الحضرية للرباط وسلا، ومدير وكالة الحوض المائي لأبي رقرق والشاوية، بالإضافة إلى ممثلي الوكالة. كما يشارك في أشغاله وزير الداخلية والوزراء المكلفون بإعداد التراب الوطني والإسكان والمالية والفلحة والثقافة والتجهيز والنقل والسياحة والصناعة والتجارة. إلا أن العدد المهم للأشخاص المدعويين للمشاركة في دورات مجلس الإدارة، إلى جانب أعضائه القانونيين، قد يحد من فعاليته ويعيق تبني قرارات ذات بعد استراتيجي والتي من شأنها تقديم حلول للتحديات الأساسية التي تواجهها الوكالة.

كذلك، لم يسهر مجلس الإدارة على تتبع تنفيذ جميع قراراته، ولم يعمل على حث الوكالة من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقها، كما هو الحال بالنسبة للقرارات التالية:

- تصفية شركتي "صبر للتهيئة" و"الوقت الأخضر"؛
- إعداد مشروع الملحق التعديلي لعقد البرنامج الثاني، وعرضه على رئيس مجلس الإدارة من أجل المصادقة عليه؛
- إبرام اتفاقية مع شركة مارينا أبي رقرق في إطار تقاسم الموارد، تتعلق بتدبير بعض مهام الشركة وكذا بعض الموارد البشرية للوكالة، لاسيما فيما يتعلق بالشؤون القانونية والمالية والمحاسبة والصفقات العمومية والنظام المعلوماتي.

2. ضرورة اعتماد إطار استراتيجي لإنشاء وحل الشركات التابعة للوكالة والمساهمات

من بين الشركات الخمسة التابعة للوكالة، فإن شركتي "صبر للتهيئة" و"الوقت الأخضر" متوقفتان عن ممارسة أنشطتهما، ومع ذلك لم تتم تصفيتهما. كما لم يتم حل وتصفية شركة "أمواج المغرب"، التي تساهم الوكالة في رأسمالها بنسبة 20%، بالرغم من توقفها عن مزاوله أي نشاط.

وتؤكد هذه الوضعية ضرورة اعتماد الوكالة لاستراتيجية واضحة وموثقة، تتعلق بتأطير عمليات إحداث أو اقتناء أو حل الشركات التابعة والمساهمات المالية، عوض الاكتفاء بإعداد مذكرات أولية حول الأسباب والأسس القانونية، لإنشاء الشركات التابعة واقتراح مشروع النظام الأساسي للشركة المراد إحداثها.

وبهذا الخصوص، أوضحت وزارة الداخلية وكذا الوكالة في جوابيهما أن إحداث الشركات التابعة يتم كلما استدعت الضرورة ذلك، إما عن طريق الاقتناء المباشر أو عن طريق الإحداث، كما أن حل الشركات بعد تحقيقها لأهدافها مسألة مهمة جدا، ولذلك فقد باشرت الوكالة مسطرة حل وتصفية كل من شركتي صبر للتهيئة والوقت الأخضر في إطار تفعيل مقررات مجلسها الإداري وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات.

3. ضرورة اعتماد الشركات التابعة استراتيجيات خاصة

لا تتوفر الشركات التابعة للوكالة على استراتيجيات خاصة بها، متضمنة للأهداف التي يتعين تحقيقها، ومؤشرات الأداء الكمية والنوعية لقياس مدى تحقيقها، فضلا عن الوسائل اللازمة لذلك. وحري بالإشارة إلى أن هذه الاستراتيجيات الخاصة يجب أن تكون منبثقة عن التوجيهات الاستراتيجية للوكالة.

4. الحاجة إلى وضع مخطط تنظيمي رسمي وقار للوكالة

يتميز مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، بأهميته الاستراتيجية وبطابعه الخاص. وعليه، فإن تنفيذ وتبعية المشاريع المزمع إنجازها من طرف الوكالة، يقتضي توفرها على هيكل تنظيمي قار، وموارد بشرية مؤهلة.

ولهذه الغاية، وضعت الوكالة مجموعة من الإجراءات التنظيمية المنصوص عليها في القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، والمتمثلة أساسا في إعداد النظام الأساسي للمستخدمين والمساطر الإدارية والمحاسبية، وكذا المساطر المتعلقة بمهن الوكالة التي تم إعدادها وإصدارها سنة 2015، بالإضافة إلى ذلك نص عقد البرنامج الثاني 2014-2018 على ضرورة تعزيز الموارد البشرية بالكفاءات، من خلال إعداد مخطط توظيف يمتد على مدى خمس سنوات.

غير أن التنزيل الأمثل لهذه الإجراءات، عاقه التغيير المستمر الذي عرفه التنظيم الداخلي للوكالة، والراجع بالأساس لغياب هيكل تنظيمي رسمي، ولتعاقب العديد من المسؤولين على تسيير أقطاب ومديريات في فترات وجيزة، بحيث أنها لا تتجاوز في أحسن الأحوال السنة الواحدة، كما هو الحال بالنسبة لقطب التهيئة ومديرية الشؤون القانونية ومديرية التدقيق والرقابة الداخلية. هذه الوضعية من

شأنها أن تؤثر سلباً على أداء الموارد البشرية من جهة، ومن جهة ثانية فهي ستؤدي إلى إضعاف تماسك واستقرار فرق العمل.

وقد أفادت وزارة الداخلية وكذا الوكالة في جوابيهما أن الوكالة قامت بإعداد هيكل تنظيمي رسمي، تمت الموافقة عليه في شهر يناير سنة 2022، وذلك تطبيقاً لمقررات المجلس الإداري وتبعاً لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات رئاسة الحكومة بما يلي:

- تعزيز الدور التوجيهي والرقابي لمجلس الإدارة، من خلال مراجعة تشكيله وطريقة عمله والعمل على تتبع تنفيذ الخيارات الاستراتيجية والقرارات التي يتخذها؛
- العمل على إرساء هيكل تنظيمي قار للوكالة يتلاءم مع أهدافها الاستراتيجية وروية مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق.

كما يوصي وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق بوضع استراتيجية واضحة متعلقة بإحداث الشركات التابعة لها وحلها عند الاقتضاء، بما يضمن فعالية ونجاعة تنفيذ مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق.

ثانياً. النموذج الاقتصادي والمالي للوكالة

لإنجاز مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، وضعت الوكالة نموذجاً اقتصادياً قصد تعبئة الوعاء العقاري وتجهيزه، وإنشاء البنية التحتية والمنشآت الهيكلية. ويرتكز هذا النموذج الاقتصادي على المحاور التالية:

- اقتناء جزء من العقار في منطقة مركزية داخل الموقع؛
- إضفاء طابع حضري متناسق ومتوازن على ضفتي الوادي؛
- توزيع أعمال التهيئة في الزمان والمكان؛
- حماية المنطقة وتأهيلها، وتزويدها بالبنيات التحتية والمنشآت الهيكلية؛
- التثمين والرفع من قيمة المنطقة من خلال تركيبة مالية متطورة.

غير أن استدامة هذا النموذج الاقتصادي والمالي يواجه المعوقات التالية:

1. الحاجة إلى اعتماد استراتيجية استباقية لتعبئة العقار

خلال الفترة 2006-2020، عبأت الوكالة مبلغ 990 مليون درهم لتملك وعاء عقاري بمساحة إجمالية تقدر بحوالي 453 هكتار. إلا أن عملية تصفية الوضعية القانونية للعقار بالمناطق القابلة للتهيئة العمرانية المحددة في تصميم التهيئة الخاص بصفتي أبي رقرق، تتم بوتيرة بطيئة. فعلى مستوى الأجزاء الأربعة الأولى من المشروع، لا يتجاوز معدل تصفية الوضعية القانونية للعقار بالمناطق القابلة للتهيئة العمرانية نسبة 32% على مدى 14 سنة (الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى سنة 2020). أما على مستوى الجزأين الخامس والسادس، وغير المشمولين بعقدي البرنامج سالف الذكر، فلم تشرع الوكالة بعد في إجراءات تصفية الوضعية القانونية للعقارات الموجودة بهما.

ويعزى انخفاض معدل تصفية الوضعية القانونية للعقارات، على الخصوص، إلى ارتفاع تكلفة نزع ملكيتها، بحيث أن الوكالة أوقفت عمليات تعبئة العقار في بعض المناطق من المشروع، نظراً لارتفاع أسعار الوعاء العقاري الكائن بهذه الأخيرة.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الوكالة لم تقم بوضع استراتيجية لتعبئة العقار، تسمح لها بتحديد الأهداف المتوخاة، والمناطق ذات الأولوية، والموارد اللازمة لتعبئته، كما تأخذ بعين الاعتبار المخاطر المتعلقة بتعبئة العقار. مما ترتب عنه تأخر ملحوظ في تصفية الوضعية القانونية للعقارات، ساهم بدوره في زيادة التكاليف اللازمة لاقتناء العقار تبعاً لدينامية السوق العقاري خلال الفترة المعنية.

وفي جوابيهما عن ملاحظة المجلس، أشارت وزارة الداخلية وكذا الوكالة أن الوعاء العقاري لضفتي أبي رقرق يشكل رصيذا عقاريا استراتيجيا بالنسبة لعاصمة المملكة، كما أن الوكالة تعتبر أن تصفية وضعيته القانونية مسألة استراتيجية يتعين عليها مقاربتها على المدى القريب والمتوسط والبعيد. وفي هذا الصدد، وضع القانون رقم 16.04 الأسس القانونية المنظمة لمسألة تعبئة العقار، إلا أن الوكالة لم تتمكن من تحقيق استراتيجيتها العقارية بسبب عدم تمكنها من الموارد المالية الكافية لذلك. كما أفادت الوكالة أن الاستراتيجية العقارية تتطلب توفير وتعبئة موارد مالية كافية وقارة من شأنها أن تمكنها من تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية، الشيء الذي لم يتم توفيره للوكالة بالشكل المطلوب لحد الآن.

2. الوضعية المالية للوكالة

← صعوبات في تعبئة الموارد الذاتية للوكالة

تشكل عائدات تفويت العقار أهم مورد ذاتي لوكالة تهينة ضفتي أبي رقرق وتمثل الركيزة الأساسية لنموذجها الاقتصادي. غير أن عدم قدرة الوكالة على تعبئة هذه العائدات حسب الجدولة الزمنية المنصوص عليها في عقد البرنامج الثاني 2014-2018، ترتب عنه حدوث عجز في التمويل الذاتي، الشيء الذي أثر سلبا على برمجة أشغال التهيئة وفق الأجل المقررة.

في هذا الإطار، نص مخطط التمويل العام لعقد البرنامج الثاني (2014-2018) على تعبئة موارد ذاتية بحوالي 2.941 مليون درهم، من بينها مبلغ 1.218 مليون درهم مخصصة لأداء ما تم ترحيله من عقد البرنامج الأول (2006-2012). وتتكون الموارد المالية الذاتية المبرمجة أساسا من عائدات بيع الأراضي المهيأة، وكذا عائدات تفويت سندات المساهمة في رأسمال شركة المساهمة "باب البحر". إلا أن حصيلة الموارد الذاتية المعبأة من طرف الوكالة خلال الفترة المذكورة بلغ 2.530 مليون درهم، أي بنسبة 86% من تلك المبرمجة، مسجلة بذلك نقصا عن التوقعات بحوالي 411 مليون درهم في متم سنة 2018.

ولتجاوز هذه الوضعية، قامت الوكالة، خلال سنة 2020، بإجراء عمليات تفويت إضافية غير مبرمجة في عقد البرنامج الثاني، مكنت من تعبئة مبلغ إضافي إجمالي قدره 294 مليون درهم، وتقليص النقص الحاصل في التمويل الذاتي إلى 117 مليون درهم.

← قصور في دفع المساهمات الملتمزم بها من طرف الشركاء

تشكل مساهمة الشركاء في تمويل مشاريع التهيئة والاستثمار حوالي 26% من الموارد المعبأة من طرف الوكالة. غير أن دفع هذه المساهمات للوكالة لم يحترم الجدولة الزمنية المنصوص عليها في عقد البرنامج الثاني 2014-2018، بحيث تفاوتت نسب مساهمة الشركاء ما بين 46% و63% من توقعات العقد المذكور. علاوة على ذلك، لوحظ عدم أداء ثلاثة شركاء للمساهمات المنصوص عليها في بنود عقد البرنامج، بحيث بلغ إجمالي المساهمات غير المدفوعة حوالي 280 مليون درهم إلى غاية شهر أكتوبر 2021.

← مؤشرات مالية في حاجة إلى التعديل

خلال الفترة 2013-2020، سجلت النتيجة الصافية للوكالة قيما سلبية (الحسابات الاجتماعية)، بحيث بلغ متوسط النتيجة الصافية (-141,02) مليون درهم، وتفاوتت بين حد أدنى قدره (-213,87) مليون درهم سنة 2020 و(-78,05) مليون درهم كحد أقصى سنة 2013. كما بلغ متوسط النتيجة الصافية المجمعة، خلال نفس الفترة، حوالي (-114,72) مليون درهم، متراوحة ما بين حد أدنى بلغ (-329,20) مليون درهم سنة 2020 وحد أقصى بقيمة 155,85 مليون درهم خلال سنة 2014.

ومن بين الأسباب التي ساهمت في هذا الوضع، عدم تغطية موارد الوكالة لجميع نفقاتها، فضلا عن أهمية مخصصات المؤن لمواجهة النقص في قيمة سندات الشركات التابعة، والتي بلغت خلال الفترة 2014-2020 ما يعادل 393 مليون درهم.

كما اتسم رقم معاملات الوكالة بعدم الاستقرار خلال الفترة 2014-2019، بحيث سجل قيمة قصوى قدرها 1.714 مليون درهم في سنة 2014 وقيمة دنيا قدرها 0,32 مليون درهم في سنة 2019، مع العلم بأن هذا الأخير يتكون أساسا من عائدات تفويت العقار.

وابتداء من سنة 2016، لم تعد الوكالة قادرة على تحصيل الموارد الذاتية اللازمة لاستكمال إنجاز المشاريع المخطط لها وفق برنامجها الاستثماري، بحيث سجلت قدرة التمويل الذاتي للوكالة قيماً سلبية، بعد أن انخفضت من (-36,45) مليون درهم سنة 2016 إلى (-196,19) مليون درهم سنة 2020، وهو ما ساهم في إضعاف وضعها الاقتصادي والمالي.

في هذا الإطار، أوضحت كل من وزارة الداخلية والوكالة بأن المادة 45 من القانون رقم 16.04 نصت على أن مداخيل الوكالة تتكون أساسا من المخصصات السنوية من الميزانية التي تمنحها الدولة، إلا أن عدم انتظام هذه الموارد وعدم وفاء الشركاء المتعاقدين مع الوكالة بالتزاماتهم المالية لم يمكنها من تحقيق جميع أهدافها.

3. مردودية الشركات التابعة للوكالة تتسم بالضعف

◀ النتيجة الصافية لشركة مارينا أبي رقرق

خلال الفترة 2013-2019، سجلت النتيجة الصافية لشركة مارينا أبي رقرق قيما سلبية بلغ حددا الأدنى (-3,69) مليون درهم في سنة 2018، وحددا الأقصى (-0,82) مليون درهم سنة 2017، لترتفع بعد ذلك إلى 9,64 مليون درهم في سنة 2020 بعد تصحيحها بإلغاء مخصصات متعلقة بتغطية مخاطر في إطار نزاع قضائي مع الوكالة الوطنية للموانئ بمبلغ 12,75 مليون درهم.

وفي نفس السياق، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أنها تتقاسم رأي المجلس الأعلى للحسابات، بحيث يجب تحسين الأداء المالي لهذه الشركة وتطوير نشاطها وذلك من خلال وضع استراتيجية منبثقة عن توجيهات الوكالة.

◀ رقم أعمال الشركة التابعة "الوقت الأخضر" ورأسمالها

في سنة 2006، ساهمت الوكالة بنسبة 100% في رأسمال شركة "الوقت الأخضر" للإنعاش الفندقي والسياحي. ويندرج هذا الاستثمار في إطار تصفية الوعاء العقاري للجزء الأول من مشروع تهيئة ضفتي أبي رقرق، لكون إضفاء المنفعة العامة على منطقة مشروع التهيئة لم يتم إلا لاحقا في سنة 2009. غير أن رقم معاملات هذه الشركة ظل منعدما، كما سجل رأسمالها قيماً سلبية طيلة الفترة 2013-2020 نظرا لتوقفها عن ممارسة نشاطها.

◀ رقم أعمال الشركة التابعة "صبر للتهيئة" ونتيجتها الصافية

خلال الفترة (2013-2020)، ظل رقم معاملات شركة "صبر للتهيئة" منعدما، كما سجلت نتيجتها الصافية قيما سلبية تراوحت ما بين حد أقصى بقيمة (-0,1) مليون درهم في سنة 2018، وحد أدنى بقيمة (-1,14) مليون درهم في سنة 2014، وذلك بسبب توقفها عن ممارسة نشاطها.

4. حصيلة المنجزات

تم تنزيل برنامج تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق من خلال التعاقد بين الدولة والوكالة. ولقد مكن كل من "اختيار التهيئة العام" المصادق عليه سنة 2004 و"تصميم التهيئة الخاص بضفتي أبي رقرق"، الموافق عليه بالمرسوم رقم 2.09.472 سنة 2009، من تحديد جميع مشاريع التهيئة المخطط لها بمنطقة تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق.

كما تم تقسيم هذه المشاريع على ستة أجزاء جغرافية بمنطقة التهيئة، وتمت برمجة الجدولة الزمنية لمختلف مراحل تنفيذها وفقاً لمنطق التسلسل المعبر عنه في مخططات الاستثمار موضوع عقدي البرنامجين الأول والثاني المبرمين بين الدولة والوكالة. وفي هذا الصدد، أسفر تقييم حصيلة إنجازات عقد البرنامج الثاني عن تباين أداء الوكالة من الناحيتين المالية والمادية، كما هو مبين في الملاحظات التالية:

◀ محدودية التقدم الإجمالي للبرنامج الاستثماري

تبين من خلال تقييم الإنجازات المادية للمشاريع المدرجة في عقد البرنامج الثاني (2014-2018)، عدم استكمال إنجاز البرنامج الاستثماري المتوقع إنجازه، وذلك بالرغم من مرور ثلاث سنوات على الأجل التقديرية لانتهائه، حيث بلغ معدل التقدم الإجمالي للبرنامج 58%. كما بين تحليل معدلات تقدم أشغال التهيئة، حسب مكونات البرنامج، عن ضعف الإنجازات خاصة على مستوى المكون المتعلق بتأمين وحماية ضفتي أبي رقرق من مخاطر التوسع الحضري غير المقنن، وكذا المكون المتعلق باقتناء الأراضي في الجزء الثالث والرابع من منطقة التهيئة، بحيث بلغ معدل الإنجاز بهما 16% و42%، على التوالي. كما لا يزال المكون المتعلق بإنهاء التهيئة بالجزئين الأول والثاني غير مكتمل، بمعدل تقدم إجمالي بحوالي 76%. علماً بأن هذا المكون كان موضوع عقد البرنامج الأول، وعرف تجديداً لعدد من المشاريع المبرمجة في إطاره، على مستوى عقد البرنامج الثاني.

في السياق نفسه، قررت الوكالة تعليق مشروع حماية المنطقة من مخاطر السكن غير اللائق. ويعزى هذا الأمر إلى المخاطر المتعلقة بارتفاع أسعار العقار. كما أن الوكالة لم تنجز المكون المتعلق بالتراث ولذلك تم إبرام اتفاقية مع شركة الرباط الجهة للتهيئة في يوليو 2018 تنص على نقل بعض المشاريع إلى هذه الأخيرة. وتجدر الإشارة إلى أن معدل تنفيذ البرنامج الاستثماري، دون الأخذ بعين الاعتبار المكونين المتوقفين، قد بلغ 70%، وذلك بعد مرور ثلاث سنوات على تاريخ انتهاء البرنامج المذكور.

على صعيد آخر، لوحظ بأن تدبير أشغال التهيئة والاستثمار يتسم بارتفاع عدد المنازعات مع الأطراف ذات الصلة، لاسيما الفاعلين المؤسساتيين وشركات الأشغال ومقدمي الخدمات وكذا الأشخاص المعنيين، وهو ما يعزز المخاطر بارتفاع التكاليف المالية للمشاريع، بحيث بلغت المبالغ المطالب بها في إطار المنازعات حوالي 418 مليون درهم، أي ما يعادل 28% من متوسط الميزانية السنوية للوكالة، دون احتساب تلك المتعلقة بمسطرة نزاع الملكية.

◀ صعوبات في تنفيذ واستكمال بعض المشاريع الاستراتيجية المتعلقة بالحماية من

مخاطر التوسع الحضري غير المقنن

يعتبر تأمين وحماية العقار من المبادئ التأسيسية "لاختيار التهيئة العام" لضفتي أبي رقرق. وقد كرس عقد البرنامج الثاني هذا المبدأ من خلال تضمينه لمكون متعلق بالحماية من مخاطر التوسع الحضري غير المقنن، الذي يتألف من ثلاثة مشاريع وهي: حماية المنطقة من مخاطر السكن غير اللائق، وتأهيل وإدماج قطاعات السكن غير المقنن، وإعادة هيكلة مدينة الخزفيين.

بيد أن تقييم تنفيذ المشاريع المتعلقة بهذه الأهداف الاستراتيجية يظهر عدم إنجاز أي مشروع من المشاريع الثلاثة بالكامل. في هذا الصدد، لم تنجز الوكالة المشروع المتعلق "بحماية المنطقة من مخاطر السكن غير اللائق". كما أنها لم تتمكن من إنجاز المشروع المتعلق "بتأهيل وإدماج قطاعات السكن غير المقنن" بشكل كامل. أما على صعيد إعادة هيكلة مدينة الخزفيين، فقد قامت الوكالة بتعبئة الوعاء العقاري، غير أن المشروع لا يزال في مرحلة الدراسة التقنية.

ويرجع عدم إنجاز أو استكمال المشاريع المتعلقة بالحماية من مخاطر التوسع الحضري غير المقنن أساساً إلى الصعوبات التي واجهت الوكالة في تعبئة العقار، وذلك نظراً لارتفاع سعره بالمنطقة. حيث بلغت التقديرات المالية لتملك الأراضي اللازمة لإنجاز المشروعين المتعلقين بحماية المنطقة من مخاطر السكن غير اللائق وتأهيل وإدماج قطاعات السكن غير المقنن، ما يعادل 1.640 مليون درهم.

وتبرز هذه الوضعية الصعوبات التي تواجهها الوكالة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بحماية منطقة تهيئة ضفتي أبي رقرق من السكن غير اللائق وإعادة هيكلة قطاعات السكن غير المقنن.

◀ زيادة في تكلفة الاستخدامات النهائية للمشاريع بالمقارنة مع الميزانية التوقعية لعقد

البرنامج الثاني

شكل ارتفاع تكاليف إنجاز المشاريع المبرمجة أحد الإكراهات الرئيسية التي واجهت الوكالة في تنفيذ البرنامج الاستثماري لعقد البرنامج الثاني. وذلك بسبب سوء التقييم المتكرر للميزانية التوقعية للمشاريع في المراحل القبلية لإعداد عقدي البرنامجين.

في هذا الإطار، أظهرت مقارنة الكلفة التوقعية لعقد البرنامج المذكور مع الكلفة الفعلية للاستثمارات المنجزة أو المقرر إنجازها، زيادة مهمة في تكلفة الاستخدامات المعدلة للمشاريع بالمقارنة مع التقديرات الأولية. وقد تم تسجيل أكبر الفوارق على مستوى باب الميزانية المتعلقة باقتناء العقار المبرمج في الجزأين الثالث والرابع من منطقة المشروع، بحيث اضطرت الوكالة إلى وقف تنفيذ جميع عمليات اقتناء الأراضي لتفادي المخاطر المتعلقة بتجاوز الميزانية والحفاظ على توازنها المالي.

وقد بلغت التكلفة الإضافية الإجمالية، حسب تقديرات الوكالة المبنية على أساس الزيادة الملحوظة على مستوى الجزء الثالث (الذي يشمل مشروع الطريق الدائري الحضري ومشروع متنزه سلا "باركواي" ومشروع القطعة الحضرية)، حوالي 1.514 مليون درهم، وهو ما يعادل نسبة تمويل إضافية تتجاوز 149% بالمقارنة مع الميزانية التوقعية لعقد البرنامج الثاني.

علاوة على ذلك، شهدت المشاريع المنجزة على مستوى الجزأين الأول والثاني من منطقة التهيئة، تجاوزا كبيرا في تكاليف الإنجاز النهائية بالمقارنة مع الميزانية الأولية المرصودة لها. في هذا الصدد، تجاوزت التكلفة الإضافية المحتسبة على أساس عينة من المشاريع المنجزة في هذين الجزأين نسبة متوسطة تناهز 29%، بمبلغ قدره 112 مليون درهم.

في هذا الصدد، أوضحت وزارة الداخلية وكذا الوكالة أن هذه الأخيرة واجهت عدة صعوبات في إنجاز برنامج تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق، خارجة عن إرادتها وخصوصا تلك المتعلقة بالجوانب التالية:

- ارتفاع تكلفة التعويض عن نزع الملكية المحكوم بها والتي تبقى خارجة عن إرادة الوكالة، الأمر الذي يشكل جزءا من الصعوبات التي تواجهها في القدرة على توفير العقار في ظل ارتفاع مبالغ هاته التعويضات على ضوء الخبرات المنجزة في موضوعها؛
- نوعية الوعاء العقاري المتعلق بمشروع "تأهيل وإدماج قطاعات مخاطر السكن غير اللائق" الذي يتميز بقلة العقارات المحفظة وكثرة التعرضات، وهو ما شكل سببا رئيسيا في تعثر وتوقف إنجاز هذا المشروع الذي كان من شأنه أن يضع الوكالة في وضعية المعتدية ماديا.

5. الحاجة لتطوير مهمة صيانة المنشآت واستدامة تمويلها

يتضمن مشروع تدبير الموقع المنجز من طرف الوكالة إصلاح المنشآت التقنية وصيانة المساحات الطبيعية وحراستها، بالإضافة لتجريف (dragage) نهر أبي رقراق. وفي هذا الإطار نص عقد البرنامج 2014-2018، على إبرام الوكالة لاتفاقية شراكة مع جماعتي الرباط وسلا، تحدد بموجبها كيفية تنفيذه ومساهمة الشركاء في تمويله. كما نص عقد البرنامج سالف الذكر على إمكانية تحصيل جزء من الموارد الناجمة عن تأجير الأماكن العمومية (مواقف السيارات)، وكذا إتاوات الملصقات الإعلانية وغيرها لضمان استدامة مهمة تدبير الموقع وصيانة منشآته. غير أن تمويل هذه المهمة المتعلقة بصيانة المنشآت التقنية اقتصر على الموارد الذاتية للوكالة، بحيث بلغت النفقات المعبأة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2020 حوالي 162,4 مليون درهم. كما تبين بأن عمليات الإصلاح والصيانة تتم في ظل غياب برنامج صيانة متعدد السنوات يشمل جميع المنشآت التقنية، ويحدد إجراءات المراقبة الدورية والعمليات التصحيحية المزمع تنفيذها على المدى البعيد.

وتجدر الإشارة إلى أن الوكالة لم تقم بإنشاء قطب خبرة قادر على تطوير المعرفة والكفاءات الضرورية لتنفيذ هذه المهمة، وتفعيل آليات التنسيق والتشاور مع باقي الشركاء من أجل تعبئة واستدامة التمويلات اللازمة.

وقد أوضحت وزارة الداخلية وكذا الوكالة في جوابيهما أن هذه الأخيرة تمكنت من تطوير الإدارة الخارجية للمكونات الرئيسية المتعلقة بالنظافة والحراسة والبستنة مما جعل من الممكن الحفاظ على موقع وادي أبي رقرق في حالة جيدة والحفاظ على المساحات العامة المهيئة.

أما فيما يتعلق بعمليات الصيانة التقنية فقد أكدت الوكالة أنه عملاً بتوصيات المجلس الأعلى للحسابات، فإن الهيكل التنظيمي الرسمي للوكالة (الذي تم إرساؤه شهر يناير 2022) أحدث قطب خبرة خاصاً مكلفاً بمهام الصيانة الكبرى للمنشآت.

6. الميناء الترفيهي لمارينا أبي رقرق: تدبير مشوب بمجموعة من النقائص

أحدثت الشركة التابعة للوكالة "مارينا أبي رقرق" سنة 2007، بهدف تدبير واستغلال المنطقة الترفيهية التي تشمل ميناء ترفيهياً يمتد على ضفة سلا وأرصفة الرباط. وشرعت الشركة في تشغيله ابتداء من 15 مارس 2008. غير أن إدارة هذا الميناء تقتضي تحسين نظام الرقابة الداخلية من أجل تدبير المخاطر المتعلقة بموثوقية وسلامة البيانات التي يتم إجراؤها. في هذا الإطار، لوحظ غياب مساطر توطر طرق استقبال بواخر الترفيه وشروط الرسو والإقامة داخل الميناء، وكذا نظام فوترة الخدمات المقدمة. كما أن تدبير أشغال النشاط البحري لا يركز على نظام معلوماتي خاص، بحيث تقتصر على مسك سجلات ورقية لتسجيل المعطيات المتعلقة بوصول ومغادرة البواخر.

على صعيد آخر، تمت خمس عمليات تجريف لقناة الملاحة وحوض الميناء الترفيهي، بمبلغ إجمالي بقيمة 35 مليون درهم. إلا أن إنجاز هذه العمليات تم بشكل غير منتظم ودون الاعتماد على مسح مسبق للأعماق (باستثناء عملية تجريف واحدة).

كما أن تحمل نفقات جميع العمليات تم من طرف الوكالة خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2021 عوض شركة مارينا أبي رقرق، علماً أن مقتضيات المادة 4 من دفتر التحملات المتعلقة بعقد الامتياز المبرم بين الوكالة الوطنية للموانئ وشركة مارينا أبي رقرق في سنة 2008، تنص على أن "صاحب الامتياز يتعهد على نفقته الخاصة وتحت مسؤوليته بضمان تجريف الحوض من أجل الحفاظ على العمق البحري المنصوص عليه".

وقد أوضحت وزارة الداخلية وكذا الوكالة أنه عملاً بتوصيات المجلس، قامت الوكالة من خلال شركة أبي رقرق مارينا، بوضع مخطط عمل من أجل تجاوز الملاحظات المشار إليها في تقرير المجلس، وفي هذا الإطار عملت الوكالة على ما يلي:

- توظيف إطار متخصص في تدبير الموانئ وتكليفه بالشرطة المينائية للعمل كرائد ميناء حسب القوانين الجاري بها العمل؛
- وضع مسطرة توطر عملية استقبال البواخر وشروط الرسو والإقامة داخل الميناء؛
- العمل على وضع منظومة معلوماتية توطر الأنشطة المينائية ونظام فوترة للخدمات المقدمة؛
- العمل على تسوية الوضعية المالية لشركة أبي رقرق مارينا فيما يخص استخلاص الديون المستحقة والمتعلقة ببواخر الترفيه وكذلك المساحات المستغلة من طرف المحلات التجارية؛
- العمل على تكوين الموارد البشرية للشركة فيما يتعلق بتدبير الأنشطة بالميناء الترفيهي مارينا.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإعادة تقييم استدامة النموذج الاقتصادي والمالي للوكالة، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- بالنسبة لرئاسة الحكومة ووزارة الاقتصاد والمالية ووكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق:
- مد الوكالة بموارد ثابتة تمكن من ضمان اشتغالها وتنفيذ مشاريعها الاستثمارية بفعالية؛
- بالنسبة لرئاسة الحكومة ووكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق:
- العمل على تحيين مخطط وآليات تعبئة تمويلات مبتكرة وموارد إضافية لاستكمال برنامج الوكالة الاستثماري (كالمشاركة بين القطاعين العام والخاص، وضمان

- مساهمة الأجهزة العمومية والخاصة، إلخ)، وذلك في إطار عقد برنامج جديد مصمم بشكل أفضل ويسمح بتعبئة المزيد من الموارد ؛
- بالنسبة لوكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق:
 - وضع استراتيجية مُؤطّرة لتملك وتأمين العقار، مع تحديد الأهداف المتوخاة والجدولة الزمنية المتعلقة بحياسة الوعاء العقاري، ومؤشرات الأداء، وتحديد الموارد ومصادر التمويل مع استحضار المخاطر وبلورة سيناريوهات تدبيرها في الوقت المناسب؛
 - تطوير أقطاب الخبرة والكفاءات المتعلقة بالمهام الرئيسية للوكالة، لا سيما تدبير المنازعات، وصيانة المنشآت التقنية وتدبير الموقع؛
 - العمل على تحسين نظام قيادة وتدبير المشاريع على مستوى الوكالة والانفتاح على آليات جديدة، كالإشراف المنتدب للمشاريع، بهدف استكمال إنجاز البرنامج الاستثماري لمشروع تهيئة ضفتي أبي رقرق.

الفصل الرابع: تتبع تنفيذ التوصيات

تبعاً لنتائج المهمات الرقابية التي تنجزها المحاكم المالية، توجه هذه الأخيرة توصيات للأجهزة التي شملتها هذه المهمات وذلك من أجل تجاوز الأسباب التي أدت إلى النقائص المرصودة واستباق المخاطر المحتملة قصد تحسين تدبير الأجهزة الخاضعة للرقابة والرفع من أدائها وتجويد الخدمات المقدمة للمواطنين.

وفي هذا السياق، وتطبيقاً لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 55.16 الصادر بتاريخ 25 غشت 2016، وانسجاماً مع الممارسات الفضلى المعتمدة من طرف الأجهزة العليا للرقابة، تقوم المحاكم المالية، بصفة منتظمة، بتتبع مآل التوصيات التي تصدرها، وذلك من أجل تقييم مدى تفاعل الأجهزة المعنية مع هذه التوصيات، وقياس أثر المهمات الرقابية المنجزة، فضلاً عن تحديد، عند الاقتضاء، العوامل والإكراهات التي عاقت تنفيذ البعض منها.

واستناداً إلى المعايير المهنية المعمول بها في هذا المجال، تتم عمليات تتبع تنفيذ التوصيات إما باعتماد آليات كتابية مدعومة باستمارات واستبيانات دقيقة (التتبع المستندي) أو من خلال القيام بمهام ميدانية، وهو ما يسمح للمحاكم المالية من الوقوف على التدابير المتخذة من طرف الأجهزة المعنية من أجل تنفيذ التوصيات وكذا أثرها على تدبير هذه الأجهزة ورصد، عند الاقتضاء، العوامل التي حالت دون تنفيذ البعض منها.

وارتباطاً بمهمة تتبع التوصيات، فقد عرفت سنة 2022 مستجدات مهمة من أجل تجويد هذه العملية وجعلها أكثر فاعلية، إذ جعل المجلس من تحسين جودة التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية وتتبع تنفيذها أحد توجهاته الاستراتيجية الست برسم الفترة 2022-2026. وفي هذا الإطار، اعتمد المجلس منصة رقمية وضعت رهن إشارة الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس، بهدف ضمان تتبع فوري وفعال للتوصيات وتيسير عمليات التواصل والتفاعل بين المجلس والأجهزة المعنية بتتبع التوصيات.

ويستعرض هذا الجزء من التقرير السنوي أهم الخلاصات التي أفضت إليها أعمال تتبع تنفيذ التوصيات، انطلاقاً من تفاعل الأجهزة المعنية، والتي تتعلق بالتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات في إطار المهمات الرقابية المنجزة برسم سنة 2018، والبالغ عددها 3.788 توصية بنسبة استجابة فاقت 89%، مقابل 84% سنة 2017.

أولاً: تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات بتتبع تنفيذ التوصيات، البالغ عددها 861 توصية صادرة عنه في إطار مهمة رقابية أنجزت برسم سنة 2018، وذلك من خلال اعتماد منهجية التتبع المستندي. كما قام ميدانياً بتتبع التوصيات المتعلقة بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة من طرف القطاعات الحكومية.

كما تجدر الإشارة، بخصوص مهمة "مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017"، إلى أن المجلس يقوم سنوياً بتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه بمناسبة إنجازها للتقرير حول تنفيذ قانون المالية الذي يرافق مشروع قانون التصفية.

1. التتبع المستندي : تفاعل إيجابي رغم بعض الإكراهات وتحسن على مستوى مجموعة من أوجه التدبير

مكنت عملية التتبع المستندي لما مجموعه 861 توصية شملت مجموعة من القطاعات (المالية، الصحة، التربية الوطنية والتعليم العالي والتكوين، الماء، الطاقة، الغابات، الصيد البحري، الإعلام، النقل...) من الوقوف على المآل الذي خصص لها، من حيث العد والنسب. ويبرز الجدول الموالي، حسب القطاعات وحسب نسب تنفيذ التوصيات، أهم نتائج هذه العملية:

غير المنجزة		في طور الإنجاز		المنجزة		مجموع التوصيات الصادرة	الجهاز/المهمة
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد		
القطاعات المالية							
%44	7	%12	2	%44	7	16	مراقبة تسيير الوديع المركزي
%11	2	%50	9	%39	7	18	مراقبة تسيير صندوق الإيداع والتدبير
-	-	%91	10	%9	1	11	مراقبة تسيير شركة "ميدزد"
قطاع الصحة							
%9	1	%18	2	%73	8	11	المركز الاستشفائي الإقليمي ببوجدور
%32	9	%4	1	%64	18	28	المركز الاستشفائي الإقليمي مولاي عبد الله بالمحمدية
%6	1	%35	6	%59	10	17	المركز الاستشفائي الإقليمي محمد الخامس بالحي المحمدي، الدار البيضاء
%6	1	%47	8	%47	8	17	مستشفى محمد السادس بطنجة
%26	5	%32	6	%42	8	19	المركز الاستشفائي الإقليمي بقلعة السراغنة
-	-	%71	22	%29	9	31	المركز الاستشفائي الإقليمي لسليمان
%25	3	%58	7	%17	2	12	مراقبة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة أجراء القطاع الخاص المدبر من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
%14	1	%86	6	-	-	7	مراقبة تسيير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي
%100	9	-	-	-	-	9	مراقبة تسيير الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي
قطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي والتكوين							
-	-	%26	8	%74	23	31	كلية العلوم والتقنيات بمراكش
-	-	%38	5	%62	8	13	البحث العلمي والتكنولوجي بجامعة محمد الخامس بالرباط
%4	1	%38	9	%58	14	24	كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا التابعة لجامعة محمد الخامس بالرباط
%7	1	%40	6	%53	8	15	مراقبة تسيير المدرسة الوطنية للهندسة المعمارية بالرباط
%40	4	%10	1	%50	5	10	مراقبة تسيير المعهد الملكي لتكوين الأطر
-	-	%50	4	%50	4	8	مراقبة تسيير مجموعة المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات
%17	3	%39	7	%44	8	18	مراقبة تسيير المعهد الوطني للتهيئة والتعمير
%7	1	%50	7	%43	6	14	كلية الطب والصيدلة التابعة لجامعة محمد الأول بوجدة
-	-	%61	8	%39	5	13	المدرسة العليا للتكنولوجيا بالعيون
%13	2	%67	10	%20	3	15	مراقبة تسيير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين سوس-ماسة

غير المنجزة		في طور الإنجاز		المنجزة		مجموع التوصيات الصادرة	الجهاز/المهمة
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد		
قطاعات الماء والطاقة والنقل							
27%	9	33%	11	40%	13	33	مهمة تقييم تدابير النجاعة الطاقية
13%	6	60%	27	27%	12	45	تقييم تدبير الملك العمومي المائي
-	-	78%	7	22%	2	9	مراقبة تسيير مركزي تسجيل السيارات بمدينة طنجة وتطوان
القطاعات الإنتاجية							
12%	9	10%	7	78%	56	72	مراقبة تسيير المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (أونسا)
10%	2	32%	8	58%	14	24	برنامج توسيع الري
26%	14	34%	18	40%	21	53	تقييم إنجازات مخطط الصيد البحري "اليوتيس" عن الفترة 2009-2016
8%	2	58%	15	34%	9	26	تثمين وإعادة إحياء غابات الفلين
7%	2	83%	25	10%	3	30	مهمة تقييم سلسلة الزيتون
قطاع الإعلام							
5%	1	16%	3	79%	15	19	التدبير المالي وحكامة شركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية (صورياد 2M)
9%	2	18%	4	73%	16	22	البث الأرضي والفضائي للقنوات التلفزيونية والإذاعية من قبل الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة
4%	1	48%	14	48%	14	29	حكامة وتدبير إنتاج البرامج التلفزيونية للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة
15%	9	46%	27	39%	23	59	البرامج الموجهة للنهوض بالصناعة السينمائية (المركز السينمائي المغربي)
قطاعات أخرى							
4%	3	23%	17	73%	55	75	تدبير المؤسسات السجنية
-	-	87%	7	13%	1	8	المهمة الموضوعاتية حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2030-2015
13%	111	39%	334	48%	416	861	المجموع العام

وتبرز البيانات الواردة في الجدول أعلاه تفاعلا إيجابيا من طرف الأجهزة المعنية من أجل تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس. ذلك أن نسبة التوصيات المنفذة كليا أو التي هي في طور التنفيذ قد بلغت 87%، مع تسجيل تطور ملموس مقارنة مع سنة 2017 التي بلغت فيها هذه النسبة 78%. أما التوصيات التي لم يتم تنفيذها بعد فلم تتجاوز نسبتها 13%. وتعكس هذه النسب الجهود المبذولة من طرف مختلف الأجهزة المعنية لتجاوز أوجه القصور التي سجلت خلال مهمات المراقبة، كما تظهر الأثر الإيجابي لتنفيذ هذه التوصيات والتوجيهات الصادرة، ومساهمته في تحسين أداء هذه الأجهزة. ويمكن تفصيل نتائج عمليات التتبع حسب مستوى تنفيذ التوصيات ذات الصلة، على النحو الموالي:

ب. التوصيات المنجزة كلياً: تنفيذ كلي لحوالي نصف التوصيات الصادرة

من أصل 861 توصية شملتها عملية التتبع المستندي، تم تنفيذ 416 توصية بصفة كلية، أي حوالي 48%. وكما يبرز ذلك الجدول الموالي، فإن هذه النسبة فاقت 60% بخصوص ثمان مهام رقابية:

عدد الأجهزة المعنية	أشطر نسبة التنفيذ الكلي للتوصيات
8	60% وما فوق
14	40%-59%
14	أقل من 40%
36	المجموع

وإذا كانت نسبة التوصيات المنفذة كلياً من طرف بعض الأجهزة قد تبدو محدودة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة عدم استجابتها لهذه التوصيات، بل يتعلق الأمر فقط بكون مجموعة من هذه التوصيات لا تزال في طور التنفيذ، إذ تحتاج، في بعض الحالات، إلى مدة أطول وإلى سلك مساطر معينة منصوص عليها قانوناً.

وفيما يتعلق بالتوصيات المنفذة كلياً، وعلى مستوى التدبير المالي وحكامه شركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية "صورياد 2M"، وفي إطار التفاعل مع توصيات المجلس، أعلن الوزير المكلف بالاتصال، بتاريخ 24 مايو 2021، عن وضع استراتيجية لتطوير المجال السمعي البصري، من خلال دمج وكالة "Régie 3" في القطب العمومي والذي يضم القنوات التلفزيونية الثلاث (SNRT و 2M و Média tv).

أما بالنسبة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، فقد سجل المجلس التجاوب الإيجابي مع جل التوصيات. ومن أبرز المنجزات منها، وذات الوقع الإيجابي على السلامة الصحية للمواطن، قيام المكتب باعتماد آلية علمية لتقييم المخاطر الصحية، وذلك من خلال إحداث لجنة علمية مكلفة بإنجاز هذا التقييم، في أبريل 2020. كما أصبحت تنجز بحثاً دورية لتقييم المخاطر، مع تعزيز اللجنة بموارد بشرية من خلال توظيف ثلاثة أطر وتنظيم ثلاثة تكوينات في مجال تقييم المخاطر الصحية. ومن جهة أخرى، وتبعاً لتوصية المجلس بإعمال مراقبة فعالة على عمليات بيع المبيدات المستعملة في مجال الفلاحة بالتقسيم، بادر المكتب بإحصاء جميع تجار هذه المواد، والذي يصل عددهم إلى 1.250 تاجراً، مع وضع شروط صارمة لمزاولة هذا النشاط الحساس. كما شرع في هذا الصدد، بتسجيل جميع التجار وبتعزيز المراقبة مع تفعيل آليات تتبّع هذه المواد. وفي سياق آخر، وتفاعلاً مع توصيات المجلس، عزز المكتب مراقبته على بقايا المبيدات في الخضار والفواكه، بحيث راقب المكتب سنة 2021 ما يناهز 2.300 عينة للبحث عن بقايا المبيدات في المواد النباتية، بينما كان عدد العينات لا يتجاوز سنة 2019، 930 عينة أي بزيادة 147%.

وبخصوص كلية العلوم والتقنيات بمراكش، فقد تم تنفيذ بعض التوصيات المهمة، حيث تم الرفع من المبالغ المرصودة لهياكل البحث العلمي المنخرطة بفعالية في الإنتاج العلمي. كما تم وضع نظام لتحديد وتوقع الخصائص من المعدات العلمية والمعلوماتية وكذا العمل على الاستغلال الأمثل للموارد البشرية المتوفرة عن طريق تفعيل الحركية الوظيفية واشتراط السماح للأساتذة الباحثين بتقديم الساعات العرضية والإضافية بإدلائهم بشواهد يقرون فيها بأنهم قاموا بتدريس الساعات القانونية في المؤسسة التي يعملون بها، مع إخضاع هذه الشواهد للمصادقة من طرف رئيس الشعبة ورئيس المؤسسة الجامعية.

وبالنسبة لتدبير المؤسسات السجنية، فقد ساهم تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس في تحسين تدبير أداء المندوبية، كما هو الشأن بالنسبة لتسريع وتيرة تنفيذ برنامج نقل السجون المتهالكة والمتواجدة بالوسط الحضري للحد من ظاهرة الاكتظاظ داخل السجون وأسننة ظروف الاعتقال وتكثيف وتحسين البرامج المخصصة لإعادة إدماج المعتقلين. كما أن إعداد برامج إعادة إدماج النزليات مكّن من استفادة 5.092 نزيلة من هاته البرامج، وذلك في إطار 19 ورشة عمل خاصة

بالتكوين المهني والحرفي في شعب مختلفة خاصة بالنساء. وفي نفس السياق، ساهمت عملية تتبع مؤشرات الأداء وإنشاء نظام للتقييم وإعداد التقارير في قياس درجة تحقيق الأهداف المحددة بانتظام وداخل الآجال المسطرة.

وفيما يتعلق بالبنث الأرضي والفضائي للقنوات التلفزيونية والإذاعية من قبل الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة، تتضح من خلال تفاعل الشركة الوطنية أهمية الإجراءات التي اتخذتها في هذا المجال، لا سيما اعتماد استراتيجية لتطوير قطاع البث الإذاعي والتلفزيوني مرتكزة على التطورات التكنولوجية التي يشهدها القطاع وتعزيز تغطية البث الإذاعي (FM) مع مراعاة آفاق التطور الحاصل في قطاع البث الإذاعي، من جهة، وتحسين مستوى التنسيق بين مختلف المديرين لتجنب التباين بين البيانات الخاصة بالوضع العقارية للمحطات، واعتماد مقاربة مدمجة في تدبير المشاريع، بحيث تم خفض المعوقات المرتبطة بتعبئة العقار ومنح رخص البناء بالإضافة إلى تتبع استهلاك الكهرباء في محطات البث الإذاعي والتلفزيوني، وتسوية فواتير الكهرباء غير المسددة، من جهة أخرى.

ج. توصيات في طور الإنجاز: تفاعل إيجابي يحتاج مزيدا من الوقت للتنزيل الكلي

بلغ عدد التوصيات التي كانت في طور الإنجاز ما مجموعه 334 توصية، أي حوالي 39% من مجموع التوصيات التي تم تتبعها مستنديا. وقد تجاوزت هذه النسبة 40% بخصوص 18 مهمة رقابية:

عدد الأجهزة المعنية	أشطر نسبة التوصيات التي توجد في طور التنفيذ
9	60% وما فوق
9	40%-59%
18	أقل من 40%
36	المجموع

وتمثل نسب التوصيات التي توجد في طور التنفيذ مؤشرا إضافيا يعكس مدى استجابة الأجهزة المعنية للتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات. ويتعلق الأمر أساسا بتوصيات تقتضي، بطبيعتها، تدابير معينة أو آجالا قانونية من أجل استيفاء جميع شروط تنفيذها كليا.

وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى بعض المهام التي بلغت فيها نسبة التوصيات التي توجد في طور الإنجاز مستويات مرتفعة كما هو الشأن بالنسبة المهمة الموضوعاتية حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2015-2030.

ففي إطار هذه المهمة الموضوعاتية، أصدر المجلس ثمان توصيات التزمت الحكومة بتنفيذ جميعها، حيث وضعت إطارا جديدا يسمح بانخراط مختلف الفاعلين في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وذلك من خلال إحداث اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة. وقد ضمت هذه اللجنة من بين أعضائها المندوبية السامية للتخطيط والوكالة المغربية للتنمية المستدامة والوكالة المغربية للنجاعة الطاقية وجمعية رؤساء جهات المغرب والكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب. وقد تم تكليف المندوبية السامية للتخطيط بإعداد التقارير المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وتقديم تقرير سنوي إلى اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة مع ضمان تتبع مؤشرات أهداف التنمية المستدامة. هذا المعطى من شأنه أن يساهم بشكل فعال في عملية تتبع ومواكبة تنفيذ الأهداف وفي توفير المعطيات والمؤشرات التي تسمح بتقييم التقدم الذي تم تحقيقه. ويعتبر إحداث اللجنة خطوة مهمة ستساهم في الرفع من مستوى التنسيق بين مختلف الفاعلين العموميين والخواص والمجتمع المدني.

د. توصيات غير منجزة: نسبة محدودة وإكراهات يجب تجاوزها

لم تتجاوز نسبة التوصيات التي لم يتم تنفيذها 13%، إذ من بين 861 توصية لم يتم تنفيذ 111 توصية. ولم تتجاوز نسبة عدم التنفيذ 40% بخصوص 33 مهمة رقابية، من بينها 28 مهمة سجلت بشأنها نسب عدم تنفيذ تقل عن 20%.

عدد الأجهزة المعنية	أشطر نسبة التوصيات التي توجد في طور التنفيذ
1	60% وما فوق
9	40%-59%
33 (منها 28 جهاز سجل نسبا تقل عن 20%)	أقل من 40%
36	المجموع

وفي هذا الصدد، وإضافة إلى السياق المرتبط بانتشار جائحة "كوفيد-19"، فإن استمرار بعض الإكراهات والمعوقات حال دون تنفيذ بعض التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، رغم الأهمية التي تكتسيها من أجل المساهمة في تحسين الأداء.

وتتمثل أهم الإكراهات التي تم الدفع بها في هذا الإطار، في تعدد المتدخلين وعدم اتخاذ القطاع الوصي للإجراءات الضرورية لتنفيذ بعض التوصيات ومحدودية الموارد البشرية والمالية، فضلا عن ارتباط تنفيذ بعض التوصيات بأجهزة أخرى وكذا لطبيعة بعض التوصيات التي يقتضي تنزيلها اعتماد مقاربة تدريجية بيذاغوجية.

وهكذا، وفيما يتعلق بالوديع المركزي "ماروكليز"، فقد أرجع هذا الأخير عدم تنفيذ بعض التوصيات، كالرفع من مستوى تسوية المعاملات المالية من خلال التقليل من التعاليق وكذا تحديد استراتيجية منسجمة وملائمة للرقمنة تستهدف الشركات القابلة للإدراج بالبورصة، إلى طبيعة وعدد المتدخلين في عملية التنفيذ الذين من بينهم بورصة الدار البيضاء والمجموعة المهنية لبنوك المغرب والجمعية المهنية لشركات البورصة.

وارتباطا بإنجازات مخطط الصيد البحري "أليوتيس"، لم يتم تنفيذ التوصية المتعلقة بتشغيل جميع أسواق البيع بالجملة التي تم إحداثها، والتي كلف إنجازها مبالغ مهمة تقدر بما مجموعه 600 مليون درهم. وقد أفاد قطاع الصيد البحري بأنه تم تجهيز أسواق الجملة بمصانع ثلج وأنظمة التبريد دون الإشارة إلى مستوى تشغيل هذه الأسواق. ذلك أن الغرض من التوصية هو اتخاذ التدابير لضمان تشغيلها فعليا وبكيفية كاملة، بالنظر للمكاسب المهمة التي يمكن تحقيقها من خلال هيكلة وتطوير القطاع والخدمات المرتبطة به. كما لم يتم تنفيذ التوصية المتعلقة بتعميم آلية المراقبة بالأقمار الاصطناعية لتشمل قطاع الصيد التقليدي، حيث أشار جواب القطاع على ما تمت برمجته خلال الفترة من أبريل 2024 إلى أبريل 2027 بخصوص إنشاء نظام مراقبة جغرافي للأسطول التقليدي (VMS) بميزانية قدرها 144 مليون درهم. وتقتضي هذه التوصية الأخيرة اعتماد مقاربة بيذاغوجية ومنهجية تدريجية في تنزيلها.

وعلاقة بنفس القطاع، تجدر الإشارة إلى أن خمس توصيات أخرى لم يتم تنفيذها، حيث اعتبر قطاع الصيد البحري أنه لم يعد معنيا بها لأن المكتب الوطني للصيد لم يعد يتدخل في تدبير موانئ الصيد بعد أن تم في يوليو 2018 إنهاء اتفاقية الامتياز المبرمة مع الوكالة الوطنية للموانئ، ويتعلق الأمر بالتوصيات المرتبطة بتقوية تجهيزات موانئ الصيد بوسائل التفريغ والمناولة والتفريغ الآلي (رافعات ومضخات...) وبتخفيف الازدحام في موانئ الصيد عن طريق إعادة نشر الأنشطة غير المرتبطة مباشرة بأنشطة ميناء الصيد وضبط الولوج إلى الميناء....

وفيما يتعلق بالوكالة الوطنية للتأمين الصحي، لم يتم تنفيذ التوصية المتعلقة بتوسيع قائمة المستلزمات الطبية وإعداد نظام مرجعي لأسعارها لارتباطها بتحديد أئمة المستلزمات الطبية، من قبل الوزارة المكلفة بالصحة، ونشرها بالجريدة الرسمية.

وشكلت الموارد البشرية أحد المعوقات أمام عدم إنجاز بعض التوصيات المتعلقة بتدبير الملك العمومي المائي، حيث أشار القطاع الحكومي المكلف بالماء ووكالات الأحواض المائية إلى وجود نقص على مستوى الموارد البشرية المكلفة بتدبير ومراقبة السدود، واستخلاص متأخرات الإتوات وكذا تدبير نظم المعلومات. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بالتأخر في إعداد المخطط التوجيهي

للنظام المعلوماتي لوكالات الأحواض المائية والذي يهدف إلى استباق الاحتياجات الوظيفية والتقنية للنظام المعلوماتي الخاص بكل وكالة.

وفيما يتعلق بصندوق الإيداع والتدبير، يقتضي تنفيذ بعض التوصيات المرتبطة بإعادة صياغة الإطار القانوني والمؤسسي للصندوق من أجل ملاءمته مع الممارسات الفضلى لحكامه الشركات والتأكد من مدى احترام هذا الأخير للالتزامات والأهداف التي صدرت على أساسها الموافقة من أجل إحداث الشركات أو المساهمات، تدخل وزارة المالية باعتبارها القطاع الحكومي الوصي.

وبخصوص تثمين وإعادة إحياء غابات الفلين، لم يتم تنفيذ التوصيتين المتعلقةتين بإنجاز تقييم شامل لفعالية نظام المقاصة، وتطوير نظام "المقاصة من أجل حماية غابات الدولة المراد استغلالها أو إحيائها" حول مشاريع للتنمية الاقتصادية المندمجة للمناطق الغابوية. وفي هذا الإطار، فقد أشارت الوزارة المعنية إلى التقرير الذي تم إعداده في شهر مارس 2016 والذي سبق للجنة المراقبة أن اطلعت عليه خلال القيام بالمهمة الرقابية، إلا أنه لم يكن شمولياً. حيث قامت الوزارة الوصية فقط بإصدار القرار رقم 714.22 بتاريخ 2 مارس 2022 بتغيير وتتميم القرار رقم 1855.01 المتعلق بوضع حدود وشروط وإجراءات طلب ومنح المقاصة من أجل حماية المجال الغابوي المراد استغلاله أو إحيائه خاصة لرفع سقف المنحة إلى 1.000 درهم عن الهكتار المحمي عوض 350 درهم سابقاً. وبخصوص نظام منح المقاصة سالف الذكر، فلم يتم تطويره بعد إلى الآلية التي أثبتت فعاليتها في بلدان أخرى والمتعلقة " بالأداء مقابل الخدمات البيئية " بحيث يتم الرفع من انخراط ذوي الحقوق في عمليات صيانة وحماية الغابة. وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها على عزمها إحداث "هيئة التطوير الغابوي" المنصوص عليها في مشروع القانون الغابوي والتي من شأنها تأطير دور ذوي الحقوق في تدبير المجال الغابوي. وحرى بالذكر في هذا الإطار، إلى أهمية اعتماد مقاربة بيداغوجية بالنظر إلى حساسية هذا المجال.

وإضافة إلى هذه العناصر، تجدر الإشارة إلى بعض التوصيات الرئيسية الأخرى التي لم يتم تنفيذها من طرف بعض الأجهزة، وذلك على النحو الموالي:

- **بالنسبة للمعهد الملكي لتكوين الأطر،** لم يتم تنزيل بعض التوصيات، خصوصاً ذات الطابع الهيكلي والتقني، كتلك التي تهم توضيح العلاقة الهيكلية والوظيفية بين المعهد والوزارة الوصية، ووضع نظام شامل لتتبع مسار خريجي المعهد، وتقوية هياكل تدبير الملك العقاري والتجهيزات الرياضية وإيجاد حلول للمشاكل التقنية التي يعرفها المركز الوطني للرياضات؛

- **أما فيما يخص مراقبة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة أجراء القطاع الخاص المدبر من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي،** لم يتم تنفيذ ثلاث توصيات، منها توصيتان متعلقتان بمجال تدبير الخدمات لم يدل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بأي معلومات عن وضعية تنفيذهما؛

- **بالنسبة للتدبير المالي وحكامه شركة الدراسات والإنجازات السمعية البصرية-صورياد 2M،** لم يتم تنفيذ التوصية المتعلقة بتقديم وكالة الإشهار «Régie3» للوثائق المحاسبية وفقاً للمادة 21 من العقد المؤرخ 19-07-1991 وكذا إجراء تدقيق لهذه الحسابات؛

- **بشأن حكامه وتدبير إنتاج البرامج التلفزيونية للشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة،** لم يتم تنفيذ التوصية المتعلقة بضرورة وضع عقد برنامج يمكن من تحديد التزامات الشركة الوطنية للإذاعة والتلفزة مع الدولة، وكذا الأهداف والوسائل التي تمكن من التنزيل الفعلي للتوجهات الاستراتيجية للشركة.

وفيما يتعلق بالصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، فقد أصدر المجلس ما مجموعه تسع توصيات، لم يتم تنفيذ أية واحدة منها. حيث أفاد في معرض جوابه أن إمكانية تنفيذ هذه التوصيات باتت من اختصاص كل من رئاسة الحكومة ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية.

وحرى بالذكر أيضا، أنه بالنسبة لشركة المساهمات والاستثمارات المالية "فيبار القابضة"، فلم يتم التوصل بأي جواب من هذه الشركة بخصوص التدابير المتخذة لتنفيذ التوصيات الموجهة إليها، وعليه فإن المجلس سيتخذ الإجراءات اللازمة للتأكد من مدى تنفيذ هذه الشركة للتوصيات الصادرة بشأنها.

2. تتبع التوصيات المتعلقة بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات: تطور ملموس للإطار القانوني لتدبير منح الدعم مع الحاجة إلى ربطه بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات المانحة

بلغ مجموع الدعم العمومي التراكمي المخصص للجمعيات حسب آخر المعطيات المتوفرة لدى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والخاصة بسنة 2018، ما مجموعه 3,6 مليار درهم استقادت منه 22.544 جمعية. وقد قدم هذا الدعم من طرف 26 قطاعا حكوميا و68 مؤسسة ومقولة عمومية فضلا عن خمسة مرافق مسيرة بصورة مستقلة وحسابين مرصودين لأموال خصوصية.

وقد بلغ الدعم المبرمج في إطار ميزانية القطاعات الحكومية لسنة 2018 حوالي مليار درهم قدمت منه فعليا حوالي 927,54 مليون درهم لفائدة 1.089 جمعية. أما فيما يخص الدعم المقدم لجمعيات الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي الإدارات العمومية فقد بلغ حوالي 39 مليون درهم استقادت منه 19 جمعية.

وتجدر الإشارة إلى أن التمويل العمومي المقدم للجمعيات عبر آلية طلبات العروض قد بلغ 52,6 مليون درهم صرف لفائدة 634 جمعية، في حين ارتفع التمويل المباشر إلى حوالي 859 مليون درهم استقادت منه 623 جمعية. أما عدد الاتفاقيات المبرمة فقد بلغ 1.055 اتفاقية.

غير أن ضبط المعطيات المتعلقة بالدعم العمومي وتتبعها تعثره مجموعة من المعوقات، حسب ما صرحت به الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، بسبب ضعف التفاعل الإيجابي لبعض القطاعات الحكومية مع طلبات الوزارة في هذا الشأن.

وفي هذا الصدد، قام المجلس الأعلى للحسابات بإصدار تقريرين خاصين حول "تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية" و"برامج الدعم المقدم لفائدة جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية".

ولتتبع مآل تنفيذ التوصيات الواردة في التقريرين المذكورين، طلب المجلس من السيد الأمين العام للحكومة ومن السيد الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان، والسيدة الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة إيفاده بالإجراءات المتخذة بشأن تنفيذ هاته التوصيات.

وقد توصل المجلس بأجوبة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بتاريخ 04 غشت 2022، وبأجوبة الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة (مديرية الوظيفة العمومية) بتاريخ 24 غشت 2022، وبأجوبة الأمين العام للحكومة بتاريخ 04 نونبر 2022. وقد تضمنت هذه الأجوبة التدابير والإجراءات المتخذة لتنفيذ توصيات المجلس.

أ. حول تنفيذ التوصيات المتعلقة "بتدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية"

تضمن التقرير الخاص بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية مجموعة من الملاحظات والتي قدم المجلس الأعلى للحسابات بشأنها عدة توصيات من أبرزها ما يلي.

◀ فيما يخص الإطار العام لتدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات

- العمل على وضع استراتيجية حكومية شاملة ومندمجة من أجل تأطير الدعم المقدم للجمعيات وتحديد الأهداف المرجوة من ورائه والمجالات ذات الأولوية، وذلك تماشياً مع الأهداف الاستراتيجية للقطاعات الوزارية المانحة؛
- تحيين النصوص القانونية الخاصة بالجمعيات من أجل ملاءمتها مع مقتضيات الدستور، بما يضمن تعريف وتحديد الجمعيات "المهتمة بقضايا الشأن العام"، وتحديد آليات تدبير الدعم العمومي وطرق صرفه والقواعد العامة المتعلقة بمسك محاسبة الجمعيات المستفيدة والإدلاء بحساباتها للأجهزة المعنية؛
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بوضع منظومة إعلامية وطنية خاصة بالجمعيات، كما تنص على ذلك مقتضيات المادة 6 من المرسوم رقم 677.09.2 الصادر بتاريخ 19 ماي 2010 المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة.

◀ فيما يتعلق بآليات تدبير وتتبع الدعم والامتيازات الأخرى المقدمة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية

- تكريس الدور التنسيقي للقطاع الحكومي المكلف بالعلاقات مع البرلمان عبر تنزيل خطة النهوض بالدعم العمومي المقدم لجمعيات المجتمع المدني، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ المشاريع التي تتضمنها داخل آجال معقولة؛
- السهر على تحسين نجاعة الدعم المقدم للجمعيات من خلال منحه في إطار برمجة متعددة السنوات تحدد المجالات ذات الأولوية التي ستستفيد من الدعم والأهداف المتوخاة منه، مع جدولة زمنية لتنفيذه وتحديد آليات تتبعه وتقييمه؛
- حث جميع القطاعات الوزارية على اعتماد مساطر موثقة وموحدة من أجل إضفاء المزيد من الوضوح والشفافية على عمليات تقديم وتتبع الدعم المالي وغير المالي للجمعيات؛
- حث جميع القطاعات الوزارية على إرساء نظام متكامل لتتبع الاتفاقيات المبرمة مع جمعيات المجتمع المدني، يروم تجويد مضمونها تماشياً مع مقتضيات منشور الوزير الأول رقم 07/2003، ولاسيما فيما يتعلق بالتعريف بالجمعية المستفيدة وبالمشاريع الممولة والتزامات الأطراف وآليات التتبع والمراقبة الميدانية والمالية؛
- تفعيل التتبع على أساس النتائج وكذا المراقبة الإدارية على الحسابات السنوية للجمعيات التي تستفيد دورياً من الدعم العمومي المقدم من طرف القطاعات الوزارية، بما يمكن من تتبع استخدام الأموال الممنوحة؛
- السهر على تتبع الإدلاء بالقوائم التركيبية ورفع التقارير السنوية الخاصة بالجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إلى الأمانة العامة للحكومة، والعمل على حصر وإعداد الجمعيات التي تخلفت عن الإدلاء بهذه التقارير بصفة دورية.

تبين من خلال دراسة المعطيات الواردة في جواب الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بأنها شرعت في تنفيذ جميع التوصيات الصادرة في تقرير المجلس. في هذا الصدد، أصدرت استراتيجية جديدة ضمت أربعة رهانات كبرى، من بينها الرهان المتعلق بالولوج إلى التمويل العمومي وتدبيره وتتبعه. وقد تضمنت هذه الاستراتيجية الجديدة خمسة خيارات، من بينها، تعزيز الشراكة بين الدولة وجمعيات المجتمع المدني من خلال ترشيد التمويل العمومي وتنويع الدعم العمومي الموجه لها وتسريع استكمال وتأهيل البيئة القانونية المتعلقة بالمجتمع المدني.

وبالتوازي مع إصدار الاستراتيجية الجديدة، عملت الوزارة على تحيين خطتها الخاصة بالنهوض بالدعم العمومي المقدم لجمعيات المجتمع المدني من خلال مشروعين. يتعلق المشروع الأول بتجويد آليات منح وتدبير التمويل العمومي لجمعيات المجتمع المدني، ويخص المشروع الثاني وضع وتفعيل آليات فعالة وناجعة لتتبع التمويل العمومي الموجه لجمعيات المجتمع المدني. كما قامت الوزارة بتطوير منشور الشراكة رقم

2007/03 وتعزيز قوته الإلزامية، من خلال إعداد مشروع مرسوم جديد، وتطوير البوابة الوطنية للشراكة وإعداد دليل توجيهي لبناء اتفاقيات الشراكة وتتبع تنفيذها.

أما فيما يتعلق بتدبير الدعم المقدم للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية، فقد قامت الوزارة بإعداد مشروع مرسوم متعلق بالشراكة بين الدولة والجمعيات والذي تمت إحالته على الأمانة العامة للحكومة في ماي 2022، كما قامت بإعداد دليل لتوحيد مساطر الدعم العمومي، بشراكة مع القطاعات الحكومية المعنية، والذي سوف يعمم على كافة القطاعات الحكومية. كما تعمل الوزارة، حسب جوابها، على تطوير البوابة الوطنية للشراكة لجعلها فضاء يمكن من تتبع تنفيذ اتفاقيات الشراكة مع الجمعيات من خلال نظام معلوماتي خاص بتتبع اتفاقيات الشراكة المبرمة بين القطاعات الحكومية والجمعيات.

وفيما يخص تتبع القطاعات الحكومية لاتفاقيات الشراكة المبرمة مع الجمعيات، أشارت الوزارة إلى إصدار منشور السيد رئيس الحكومة عدد 2022/13 المتعلق بكيفية تقديم الحساب السنوي الخاص باستخدام الأموال والمساعدات العمومية التي تتلقاها الجمعيات الصادر بتاريخ 12 يوليو 2022، وعليه يبقى حسن تتبع الاتفاقيات المبرمة رهينا بمدى تطبيق مقتضيات هذا المنشور، الذي يدعو القطاعات الحكومية إلى التقيد به ودعوة الجمعيات المستفيدة من الدعم العمومي إلى ضرورة إعداد الحساب السنوي الخاص باستخدام الأموال والمساعدات العمومية التي تلقتها وفق النموذج الوارد بالمنشور والإدلاء به للمجلس الأعلى للحسابات.

وعلى غرار الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، شرعت الأمانة العامة للحكومة، حسب المعطيات الواردة في جوابها، في تنفيذ كل التوصيات الصادرة عن المجلس. ففيما يتعلق بوضع منظومة إعلامية خاصة بالجمعيات، قامت الأمانة العامة للحكومة باتخاذ الإجراءات الضرورية قصد ضبط العناصر المكونة لها والتدابير الواجب اتخاذها من أجل إعدادها. كما تدارست بمعية وزارة الداخلية، في إطار اجتماعين اثنين، السياق العام للمنظومة الإعلامية الخاصة بالجمعيات والتعريف بأهدافها ومضامينها وخصائصها وكذا التدابير الواجب اتخاذها من أجل إعدادها. وكذا دراسة إمكانية إنجاز هذه المنظومة بين كافة الوزارات والقطاعات الوزارية ذات العلاقة بأنشطة الجمعيات المؤسسة قانونيا.

وبخصوص تتبع الإدلاء بالقوائم التركيبية والتقارير السنوية الخاصة بالجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، فقد عملت الأمانة العامة للحكومة على حصر الجمعيات التي لم تدل بتقاريرها المالية السنوية رغم رسائل التذكير التي وجهت لها من قبل الإدارة. ومن أجل التواصل مع هذه الجمعيات، قامت الأمانة بإجراء بحث، بجميع الوسائل المتاحة لها، حول عناوين مقارها وأرقام هواتفها كما قامت بتوجيه رسائل تذكير إلى الجمعيات للإدلاء بتقاريرها المالية السنوية الناقصة.

ب. حول تنفيذ التوصيات المتعلقة "ببرامج الدعم المقدم لفائدة جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية لموظفي القطاعات الوزارية"

تضمن التقرير الخاص بتقييم العمل الاجتماعي وبرامج الدعم المقدمة لفائدة جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية لموظفي القطاعات الوزارية مجموعة من الملاحظات التي وجه المجلس بشأنها إلى القطاع المكلف بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة عدة توصيات من أبرزها ما يلي:

◀ فيما يخص نطاق الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة

- اعتماد تعريف قانوني واضح للأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة، وذلك من خلال تحديد نطاقها والغايات والأهداف والمبادئ المنظمة لها؛
- توحيد القواعد والأنظمة الأساسية لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية، وذلك من خلال اعتماد نظام أساسي موحد والسهل على تجانس هيئاتها الإدارية وأساليب التدقيق والرقابة المالية المطبقة عليها.

◀ فيما يتعلق بآليات تدبير وتتبع برامج الدعم المقدم لفائدة جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية

- تعميم اتفاقيات الشراكة بين القطاعات الوزارية ومؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية، مع مراعاة التوجهات الاستراتيجية للدولة في مجال تحسين أداء الإدارة، والعمل على تضمين هذه الاتفاقيات جميع الجوانب المتعلقة بالأهداف المرجوة، والإجراءات التي يتعين اتخاذها وكذا المؤشرات ونظام التتبع والتقييم الواجب اعتماده؛

- اعتماد آليات مناسبة من قبل قطاع إصلاح الإدارة والقطاعات الوزارية المانحة، من أجل ضمان تتبع وتقييم مستمرين للدعم العمومي المرصود لفائدة الأعمال الاجتماعية وتضمين نتائج هذا التقييم في التقرير الاجتماعي؛
- حث القطاعات الوزارية على اعتماد مقاربة واضحة ومندمجة ومشاركة لتنظيم دعم الأعمال الاجتماعية وفق معايير موضوعية ونوعية موحدة؛
- ترشيد وتنسيق جهود القطاعات الوزارية في مجال دعم الأعمال الاجتماعية وذلك عن طريق تشجيع التعاون في تقديم الخدمات بالشكل الكفيل بتحقيق استهداف أوسع لموظفي وأعوان الدولة.

بينت الوزارة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة أن تنزيل توصيات المجلس من قبلها يعترضه غياب نص قانوني يخول لها الاختصاص في مجال تتبع الأعمال الاجتماعية بالإدارات العمومية.

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسات الأعمال الاجتماعية قد شهدت إحداهن مؤسسة جديدة في فاتح شتنبر 2022 هي «مؤسسة مشتركة للنهوض بالأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الإدارات العمومية». وبنضوي تحت لواء هذه المؤسسة المشتركة موظفو وأعوان كل من رئاسة الحكومة، والأمانة العامة للحكومة، ووزارة الصناعة والتجارة، ووزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة، ووزارة السياحة والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي والتضامني، ووزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، ووزارة الإدماج الاقتصادي والمقاولة الصغرى والتشغيل والكفاءات، ووزارة الاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية، ووزارة العلاقات مع البرلمان، ووزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، والمندوبية السامية للتخطيط، والمندوبية السامية لقدماء المقاومين وأعضاء جيش التحرير.

ثانيا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

قامت المجالس الجهوية للحسابات بتوجيه مراسلات إلى مختلف الأجهزة التي خضعت للمراقبة خلال سنة 2018، حيث بلغ عدد التوصيات الصادرة في هذا الإطار ما مجموعه 2.927 توصية، همت 217 جهازا (جماعات ترابية، عقود للتدبير المفوض، مجموعات جماعات ترابية، ووكالات مستقلة لتوزيع الماء والكهرباء).

ومن خلال مختلف الأجوبة المتوصل بها من طرف المجالس الجهوية للحسابات، تبين أن الأجهزة المعنية تفاعلت بشكل إيجابي مع التوصيات الصادرة إليها، مما كان له الأثر الإيجابي على تحسين بعض جوانب التدبير، غير أن بعض الإكراهات حالت دون تطبيق بعض التوصيات.

1. تفاعل إيجابي للأجهزة المعنية مع التوصيات

كما يبرز ذلك الجدول الموالي، بلغ عدد التوصيات المنجزة 1.682 توصية، مقابل 950 توصية في طور الإنجاز و295 توصية غير منجزة:

غير المنجزة		في طور الإنجاز		المنجزة		مجموع التوصيات الصادرة	المجالس الجهوية للحسابات
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد		
%27	25	%45	42	%28	26	93	م.ج.ح لجهة طنجة - تطوان - الحسيمة
%10	20	%33	67	%57	115	202	م.ج.ح للحسابات لجهة الشرق
%5	12	%41	106	%54	140	258	م.ج.ح لجهة فاس - مكناس
%20	61	%19	59	%61	191	311	م.ج.ح لجهة الرباط-سلا-القنيطرة
%4	7	%31	54	%65	114	175	م.ج.ح لجهة بني ملال - خنيفرة
%11	69	%36	228	%54	345	642	م.ج.ح لجهة الدار البيضاء - سطات
%5	17	%26	89	%69	237	343	م.ج.ح لجهة مراكش أسفي
%17	42	%46	113	%37	92	247	م.ج.ح لجهة درعة - تافيلالت
%4	10	%27	61	%69	154	225	م.ج.ح لجهة سوس ماسة
%8	26	%29	95	%63	202	323	م.ج.ح لجهة كلميم واد نون
%6	5	%33	30	%61	56	91	م.ج.ح لجهة العيون الساقية الحمراء
%6	1	%35	6	%59	10	17	م.ج.ح لجهة الداخلة - وادي الذهب
%10	295	%33	950	%57	1.682	2.927	المجموع

وهكذا، وانطلاقاً من البيانات المدرجة في الجدول أعلاه، يتبين أن نسبة الاستجابة للتوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، سواء بتنفيذها (1.682 توصية) أو بالشروع في ذلك (950 توصية)، بلغت 90% في حين أن نسبة التوصيات غير المنجزة (295 توصية) وصلت إلى 10%، وهو ما يعكس، في المجمل، تفاعلاً إيجابياً للأجهزة المعنية مع توصيات المجالس الجهوية للحسابات، ويبرز أيضاً المجهودات والتدابير المتخذة من أجل تحسين طرق تدبيرها ورفع من أدائها. وحرى بالإشارة أيضاً إلى أن نسبة الاستجابة لتوصيات المجالس الجهوية للحسابات قد عرفت ارتفاعاً خلال سنة 2018 مقارنة بسنة 2017، إذ انتقلت من 81% إلى 89%.

2. أثر ملموس لتنفيذ التوصيات

تحرص المجالس الجهوية للحسابات أثناء عمليات تتبع تنفيذ التوصيات على رصد الجوانب التي تبرز أثر المهمات الرقابية المنجزة.

وفي هذا السياق، وإضافة إلى كونها ساهمت في تصحيح مجموعة من الممارسات غير القانونية، فقد كان للتوصيات التي أصدرتها المجالس الجهوية للحسابات أثر إيجابي على تحسين الأداء على عدة مستويات، وذلك من خلال مجموعة من العناصر والمعطيات، تتجلى أساساً فيما يلي:

← الحكامة والرقابة الداخلية: تدابير من أجل دعم آلياتها وتعزيز أنظمتها

سعى إلى تقوية آليات الحكامة وتعزيز أنظمة الرقابة الداخلية، اتخذت مجموعة من الجماعات الترابية عدة إجراءات وتدابير، من أهمها ما يلي:

- تفعيل أدوار اللجان الدائمة باعتبارها آلية مهمة لمساعدة المجالس الجماعية على تدارس المسائل المعروضة عليها واتخاذ المقررات المناسبة بشأنها؛
- تشكيل لجان تقنية لتتبع تنفيذ المشاريع وكذا لتتبع عقود التدبير المفوض؛
- اعتماد هياكل تنظيمية وتفعيلها مع تفادي، قدر الإمكان، تركيز المهام، مما كان له انعكاسات إيجابية على التدبير الإداري، تجلت من خلال ضبط المساطر الإدارية وتوضيح أفضل للمهام المنوطة بمختلف الوحدات الإدارية والموارد البشرية العاملة بها وتنمية للكفاءات؛
- ضبط عمليات وضع الموظفين الجماعيين رهن إشارة إدارات أخرى من خلال عقلنتها والتقييد بالضوابط المسطرية التي تحكمها، مما مكن من سد بعض الخصاص الذي كان مسجلاً على مستوى بعض الوحدات الإدارية؛

- إعداد برامج لتقوية القدرات المهنية للموارد البشرية، مما ساهم في تقوية الرصيد المعرفي للموظفين الجماعيين وتمكينهم من مسايرة مستجدات الترسانة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية (تنظيم دورات تكوينية همت عدة مجالات، مثل الحالة المدنية والممتلكات والإنارة العمومية والصفقات العمومية وتدبير النفايات الصلبة، وكذا حول بعض المنصات الرقمية مثل "رخص" و"نظام التدبير المندمج للنفايات GID وللمداخيل GIR" و"شكايات" و"اندماج" الخاصة بأجور الموظفين...)
- اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية للمحافظة على المنقولات والتوريدات وضمان تدبيرها تدبيرا عقلانيا وشفافا، من بينها ما يلي:
 - ضبط عمليات تخزين واستعمال التوريدات عبر توفير أماكن ملائمة لذلك، ومسك سجلات محاسبة المواد مع وضع سندات الدخول والخروج التي تمكن من تتبع حركية المواد والمعدات؛
 - مسك سجلات لجرد مجموع المنقولات، مع تحيينها وتضمينها جميع المعطيات المتعلقة باقتنائها واستعمالها وانتهاء العمل بها؛
 - التحديد المسبق للحاجيات المراد تلبيتها وفق معايير موضوعية، واعتماد آليات تتيح التأكد من أوجه صرف النفقات طبقا لمبادئ المشروعية والاقتصاد والنجاعة والفعالية (مثل اعتماد نظام خاص لتدبير التزود بالمحروقات يسمح بتتبع الكميات المستهلكة ومسك دفاتر استهلاك الوقود وعمليات الصيانة والإصلاح ووضع سجل قيادة لكل آلية من آليات الحظيرة، والشروع في استخدام نظام الشيات لتتبع نفقات تدبير حظيرة السيارات).

◀ تدبير المرافق والتجهيزات العمومية المحلية: تحسن نسبي في الأداء

ساهمت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في تحسين نسبي لتدبير مجموعة من المرافق والتجهيزات العمومية المحلية وفي تجويد الخدمات المقدمة للمرتفقين وتبني استراتيجيات واضحة من أجل تدبير هذه المرافق.

ففيما يتعلق بمرفق توزيع الماء الصالح للشرب، تم اتخاذ بعض الإجراءات الرامية إلى تحسين مردودية شبكة الماء الصالح للشرب، عبر وضع استراتيجيات ملموسة وتحسينية بشأن الاقتصاد في حجم المياه الموزعة وإجراء تقييم منظم لدرجة رضا الزبائن، وكذا اعتماد منظومة للاستماع ومعالجة ملاحظات وشكايات المواطنين تعمل بشكل دائم، وكذا تدعيم الخلية المكلفة بمراقبة حالات العث في التزود بالماء بالوسائل البشرية والتقنية واللوجستية اللازمة، فضلا عن تأمين التوريدات من المياه، من خلال تجديد الأثقاب المائية وتقوية القدرة التخزينية.

وبخصوص مرفق الإنارة العمومية، بادرت بعض الجماعات إلى اعتماد بعض الحلول من أجل ترشيد استهلاك الكهرباء وتحديد مؤشرات تمكن من التتبع والتقييم المنتظم للمرفق واتخاذ الإجراءات المناسبة للحد من الاستغلال غير القانوني لشبكة الإنارة العمومية، فضلا عن اعتماد منهجية لصيانة التجهيزات وتوثيق مختلف العمليات المنجزة في هذا الإطار، وكذا الاستبدال التدريجي لبعض تجهيزات الإنارة العمومية ذات المردودية المنخفضة بأخرى أكثر جودة طاقيا وبيئيا، واعتماد الطاقة الشمسية خلال عمليات توسيع الشبكة الكهربائية.

أما بالنسبة لمرفق تدبير النفايات الصلبة والنفايات المماثلة، فقد عملت مجموعة من الجماعات على تقييم العقود السابقة لرصد أوجه القصور والنقائص الواجب تجاوزها عند إبرام العقود الجديدة، فضلا عن القيام بدراسات قبل تفويض المرفق وصياغة دفاتر التحملات بشكل مستقل كوثيقة تقنية مرجعية تحدد شروط الاستغلال وكذا الواجبات والالتزامات المتعلقة باستغلال المرفق المفوض، مع مراجعة بعض البنود التعاقدية التي قد تؤثر على التوازنات المالية للعقود. كما عملت مجموعة من الجماعات على تعميم خدمات النظافة وتعزيز دورها الرقابي والإشرافي للتأكد من مدى وفاء المفوض إليه

بالتزاماته التعاقدية (الاستثمارات الواجب تنفيذها، صيانة المعدات والتجهيزات المخصصة للمرفق، طبيعة الخدمات المقدمة ووتيرتها وجودتها، كميات النفايات المجمعة وباقي الخدمات المنجزة...)، وذلك من خلال إحداث لجن لتتبع التدبير المفوض لخدمات النظافة ووضع نظام داخلي خاص بها مع الحرص على عقد اجتماعاتها بشكل دوري، فضلا عن تعزيز المصلحة المكلفة بهذا المرفق بالموارد البشرية الكافية. وبالموازاة مع ذلك، باشرت مجموعة من الجماعات، بشراكة مع جمعيات، حملات تحسيسية من أجل توعية الساكنة بأهمية الانخراط الفعال في تدبير المرفق، فضلا عن مسك سجلات للشكايات من أجل رصد المخالفات ذات الصلة بالمرفق وتبليغها للمفوض إليه، وكذا اعتماد استمارة لتقييم جودة خدمات النظافة بناء على مؤشرات موثوقة للأداء.

وارتباطا بـ **مرفق التطهير السائل**، وفي إطار العمل على معالجة بعض المشاكل البيئية التي تم رصدها في التقارير الرقابية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، اتخذت بعض الجماعات مجموعة من التدابير، من أهمها: تقوية شبكة التطهير السائل قصد تعميمها والتنسيق مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب لإخراج مخططات مديريةية للتطهير السائل إلى حيز الوجود، وإعداد الدراسات التقنية لمشاريع إنجاز شبكات التطهير السائل. كما شرعت بعض الجماعات في إنجاز محطات لمعالجة المياه العادمة، بعد تخصيص الاعتمادات المالية اللازمة لاقتناء العقارات المحتضنة لهذه المحطات. وعلاوة بحماية المحيط البيئي للأودية من التلوث بالنفايات والمياه العادمة، قامت بعض الجماعات بتنقية الأودية في حدود الإمكانيات المتاحة وتبليط جوانب الأودية وتهيتها مع وضع سياج وقائي يساهم في حمايتها من التلوث، فضلا عن القيام بعمليات تحسيسية لفائدة الساكنة.

◀ **تدبير المشاريع التنموية: إجراءات عملية من أجل تنفيذ واستغلال أفضل**

قامت مجموعة من الجماعات باعتماد معايير واضحة في برمجة المشاريع، وإنجاز الدراسات التقنية القبلية اللازمة بالتنسيق مع الشركاء من أجل وضع تصورات متكاملة حول المشاريع المقررة، فضلا عن تسوية أو الشروع في تسوية الوضعية القانونية للعقارات وبالخصوص تلك التي أنجزت عليها مشاريع.

كما عملت مجموعة من الجماعات على بحث السبل الكفيلة بالتنسيق مع الأطراف المعنية لإخراج بعض المشاريع إلى حيز الوجود واتخاذ التدابير الكفيلة باستغلال أنجع للمشاريع المنجزة وضمان استدامتها.

◀ **تدبير الموارد المالية: تحسن في مردودية بعض الرسوم والواجبات مع الحاجة إلى دعم أكبر للجهود المبذولة**

ساهم تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في تحسين مردودية مجموعة من الرسوم والواجبات. ويعزى التحسن المسجل على هذا المستوى إلى مجموعة من التدابير، منها:

- **التدابير التنظيمية:** عبر تعزيز شساعة المداخل وتمكينها من كافة الموارد المادية والبشرية مما أدى إلى الرفع من مردوديتها ومن فعالية أدائها وتقوية المؤهلات المهنية للموظفين، فضلا عن اعتماد هياكل تنظيمية تتضمن إحداث مصالح للوعاء الضريبي والإحصاء والمراقبة، وكذا تعديل قراراتها الجبائية وتضمينها بعض الرسوم والواجبات التي لم تكن مدرجة بها. بالإضافة إلى الرفع من درجة التنسيق بين مختلف المصالح الجماعية ذات الصلة بمصلحة الجبايات (مصلحة الرخص التجارية، مصلحة التعمير، مصلحة الممتلكات، ...) ووضع آليات للمراقبة الداخلية بما يضمن الحفاظ على موارد الجماعة؛

- **التدابير العملية:** من خلال القيام سنويا بعمليات الإحصاء والاستعانة، عند الاقتضاء، بمكاتب دراسات وإعداد تطبيقات معلوماتية لضبط أفضل للوعاء الضريبي ولتحسين قائمة الملزمين. بالإضافة إلى مباشرة عمليات الفرض التلقائي للرسوم والإصدار الدوري لأوامر التحصيل، وسلك المساطر القانونية للحيلولة دون تقادم الديون العمومية (توجيه رسائل وإشعارات للمعنيين بالأمر وتكليف محامين، عند الاقتضاء، من أجل رفع دعاوى قضائية ضد المدينين الذين لم يستجيبوا للإنذارات الموجهة إليهم)؛

- **التدابير الموازية:** المتمثلة على الخصوص في تشجيع المبادرات الذاتية التي تهدف إلى خلق رواج اقتصادي وتجاري وبالتالي توسيع الوعاء الضريبي، والقيام بحملات تحسيسية من أجل حث الملزمين بالرسوم الإقرارية على وضع إقراراتهم داخل الأجل القانونية.

◀ **تدبير الطلبات العمومية وضبط النفقات: تحسن في الأداء**

مكنت الإجراءات المتخذة في هذا الإطار من تحسين تدبير الطلبات العمومية، لا سيما من خلال أعمال مبدأ المناقسة وضبط الحاجيات وإعداد قاعدة بيانات للموردين والخدمائين والمقاولين، فضلا عن تتبع إنجاز الأشغال وإشراك رؤساء المصالح في عمليات التسلم والإشهاد على الخدمة المنجزة والاستعانة، عند الاقتضاء، بذوي الخبرة حسب طبيعة الخدمة. بالإضافة إلى إعداد الدراسات القبلية وتحديد أماكن الأشغال بدقة ومحتواها وكذا صياغة دفاتر الشروط الخاصة بصياغة ملائمة وتوثيق جميع الأشغال المنجزة من خلال مسك دفاتر الورش وجداول المنجزات والوضعيات والجرود ومحاضر تسلم الأشغال.

كما عملت مجموعة من الجماعات على احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، خاصة تلك المتعلقة بالعروض المتضمنة أثمانا مفرطة أو منخفضة بكيفية غير عادية، وبأجل أداء مستحقات أصحاب الصفقات، وتقديم شواهد التأمين والإدلاء بباقي الوثائق المتعلقة بالتنفيذ كتصاميم جرد المنشآت المنفذة.

وفيما يرتبط بالإعانات المقدمة للجمعيات، فقد اعتمدت عدة جماعات مجموعة من الضوابط من أجل تقديم الدعم، من خلال تحديد معايير واضحة للاستفادة من الدعم العمومي وربطه ببرامج وأهداف محددة بشكل يتضمن مراقبة مآل هذه الأموال وطرق استعمالها، وتتبع مجال صرف هذه الإعانات ونشر إعلانات للجمعيات من أجل وضع طلبات الدعم واعتماد دفاتر حملات نموذجية توطر عمليات توزيع الدعم على الجمعيات ومطالبة تلك التي تستفيد من الدعم المالي بتقديم جميع المستندات والوثائق التي توضح كيفية وطرق صرف الإعانات الممنوحة لها وكذا تقديم برامجها السنوية إلى الجماعات المعنية.

◀ **تدبير الممتلكات: مجال في حاجة إلى مزيد الضبط**

اتخذت مجموعة من الجماعات عدة تدابير قانونية من أجل حماية ممتلكاتها وتأمينها، من خلال مباشرة مسطرتي التحفيظ والتسجيل مع تخصيص الموارد المالية اللازمة لذلك. كما حرصت بعض الجماعات على ضبط عمليات استغلال الملك الجماعي العام وحمايته من الترامي عليه مع اللجوء، عند الضرورة، للقضاء المختص.

3. **إكراهات تعوق تنفيذ بعض التوصيات**

حسب المعطيات المستقاة من أجوبة الأجهزة المعنية حول تتبع التوصيات الصادرة سنة 2018، فإن نسبة التوصيات غير المنجزة بلغت 11%. وقد عزت هذه الأجهزة عدم تنفيذ هذه التوصيات إلى مجموعة من العوامل المرتبطة أساسا بمحدودية الموارد البشرية والمالية وبطول المساطر التي تقتضيها بعض الإجراءات وكذا بارتباط تنفيذ بعض التوصيات بأطراف أخرى، فضلا عن الإكراهات التي فرضتها الأزمة الصحية نتيجة انتشار جائحة "كوفيد 19".

◀ **موارد مالية وبشرية محدودة**

تشكل محدودية الموارد المالية أحد أهم العوامل التي تحول دون تمكن الأجهزة المعنية من تنفيذ توصيات المجالس الجهوية للحسابات، لا سيما تلك التي تقتضي بطبيعتها التوفر على اعتمادات مالية مهمة، كتقديم بعض المشاريع التنموية أو إنجاز بعض التجهيزات المضمنة في تصاميم التهيئة أو تحسين البنية التحتية أو اقتناء أو عية عقارية وتملكها وتسوية وضعيتها القانونية.

كما أن مجموعة من الجماعات تعرف خصائصا، كميا ونوعيا، على مستوى موارد البشرية، الأمر الذي لا يسعها في تنفيذ بعض التوصيات، خاصة حينما يتعلق الأمر بتوصيات يستلزم تنفيذها التوفر على موارد بشرية ذات دراية خاصة ببعض الجوانب القانونية أو المحاسبية أو التقنية، أو توصيات

تستوجب عددا كافيا من الموظفين (تعزيز بعض المصالح بالموارد البشرية، عدم تركيز بعض المهام، القيام ببعض المهام الرقابية أو الإشرافية...).

← إكراهات ذات طبيعة قانونية

يقتضي تنفيذ بعض التوصيات مباشرة مساطر قانونية تستلزم أجالا محددة لاستيفائها أو إصدار وثائق أو مقررات أو إخضاعها للمراقبة الإدارية والتأشير عليها من قبل الجهات المختصة، وهو الأمر الذي يحول دون تنفيذ بعض التوصيات، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لوثائق التعمير التي يستوجب إعدادها واعتمادها المرور بعدة مراحل مسطرية، أو بالنسبة لاعتماد استراتيجية للتدبير المندمج للنفائات الصلبة والتي تقتضي سلفا إعداد مخططات مديرية عمالاتية أو إقليمية لتدبير النفائات المنزلية والمماثلة لها، وكذا بالنسبة لبعض تصاميم التهيئة التي يتوقف إعدادها على المصادقة على مخططات توجيه التهيئة العمرانية لمجالات أوسع تغطي النفوذ الترابي للجماعات المعنية بالتوصية.

وفي السياق ذاته، لم تستطع مجموعة من الجماعات تنفيذ بعض التوصيات ذات الصلة بامتلاكات تستغلها (تحفيظ، الرفع من السومة الكرائية، سلك المساطر القانونية في حق الأشخاص الذين لا يؤدون واجبات الاستغلال...) بسبب عدم توفرها على ما يثبت ملكيتها لهذه الامتلاكات أو عدم توفرها على وثائق ضرورية لمباشرة مسطرة التحفيظ أو بالنظر إلى الطبيعة القانونية لبعض العقارات (أراض سلالية مثلا).

← تنفيذ بعض التوصيات رهين بإجراءات وتدابير موازية تتخذها أطراف أخرى

تعزو مجموعة من الجماعات عدم تنفيذ بعض التوصيات إلى تعدد الأطراف المعنية بها، والتي يتعين عليها هي الأخرى اتخاذ تدابير وإجراءات ذات صلة بموضوع التوصية، وهو الأمر الذي لا يكون دائما متاحا، خاصة بالنظر إلى الإطار القانوني والمؤسسي لهذه الأطراف والذي يقتضي اعتماد مساطر وإجراءات مغايرة لتلك المعمول بها على مستوى الجماعات الترابية. بالإضافة إلى ذلك، أشارت بعض الجماعات إلى أن تباينا في وجهات النظر بين الأجهزة المعنية حال دون تنفيذ بعض التوصيات (كما هو الحال مثلا بالنسبة لعمليات اقتناء العقارات وتحفيظها، حيث تتباين وجهات النظر بين الأطراف المعنية بشأن العملية التي تسبق الأخرى: أداء مبلغ الاقتناء أو مباشرة عملية التحفيظ؟) وفي نفس السياق، فإن بعض الجماعات بررت عدم قدرتها على تنفيذ بعض التوصيات إلى عدم استجابة بعض الأطراف لطلباتها المتعلقة بمدى بمعطيات ومعلومات ضرورية لتنفيذ هذه التوصيات، كما هو الشأن بالنسبة للبيانات الضرورية من أجل ضبط الوعاء الضريبي للجماعة أو تفعيل حق المراقبة تجاه بعض الملزمين أو إصدار المراسلات والإشعارات والأوامر بالتحصيل.

← تداعيات جائحة "كوفيد-19" أثرت على تنفيذ بعض التوصيات

شكلت الظروف الاستثنائية التي نجمت عن الأزمة الصحية المرتبطة بانتشار جائحة "كوفيد-19" عاملا مهما من العوامل التي حالت دون تنفيذ بعض التوصيات، خاصة في ظل إقرار السلطات الحكومية المعنية مجموعة من التدابير الرامية إلى الحد من تداعيات الجائحة على الجانب الاقتصادي. وهدمت هذه التوصيات، على الخصوص، الجوانب الجبائية (تفعيل حق المراقبة وتصحيح المبالغ المصرح بها، الرفع من مبالغ الإيجار، مباشرة المساطر القانونية في حق بعض الملزمين الذين لا يؤدون ما بذمتهم...) وكذا أجراة بعض اتفاقيات الشراكة، لا سيما تلك المرتبطة ببرامج العمل، وتنفيذ أو استكمال بعض المشاريع.

وكخلاصة عامة، وفي ضوء النتائج التي أسفرت عنها عمليات تتبع تنفيذ التوصيات، فإن المجلس يسجل تحسنا في نسب تنفيذ التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية مما يبرز التفاعل الإيجابي للأجهزة المراقبة، كما ستحرص هذه المحاكم على القيام بمهام ميدانية على مستوى الأجهزة التي عرفت نسب تنفيذ محدودة. وستساهم المنصة الرقمية التي وضعها المجلس خلال سنة 2022 في الرفع من فعالية ونجاعة عملية التتبع.

الفصل الخامس: ملخص التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020

تم تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 في سياق استثنائي مرتبط بانتشار جائحة كوفيد 19 وفي ظل سنة تميزت بالجفاف مع التأثيرات الناتجة عن ذلك على مختلف المستويات الصحية والاقتصادية والاجتماعية. وبتعليمات ملكية سامية، بادرت السلطات العمومية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الملائمة لمواجهة هذه الظرفية على الأمد القصير والمتوسط بهدف التخفيف من الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة من خلال الدعم المالي المباشر للأسر المتضررة والحرص على الحفاظ على مناصب الشغل ومواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة عبر الاستقادة من قروض مضمونة وبشروط ميسرة. كما استهدفت هذه التدابير التحكم في مصادر التمويل وضمان استقرار الاقتصاد الوطني.

ويتضح أن الظرفية الاستثنائية للأزمة أبانت عن ضرورة مواصلة الإصلاحات الهيكلية التي اعتمدها بلدنا على مستوى القطاع العام في مجال التدبير الميزانياتي والمحاسباتي. وفي هذا الصدد يواكب المجلس الأعلى للحسابات تنفيذ هذه الإصلاحات ويحث على تسريع وتيرتها من خلال مهامه الدورية وإصداره للتوصيات الملائمة وتتبعها.

وفي هذا المجال، فقد واصلت الحكومة اعتماد التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج من خلال منهجية نجاعة الأداء. كما عرفت سنة 2020 دخول مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية المتعلقة بالتصديق على حسابات الدولة حيز التنفيذ.

وتتوخى هذه الخلاصة للتقرير الذي أعده المجلس الأعلى للحسابات عرض النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2020 في علاقة مع التدابير المتخذة لمواجهة آثار الأزمة الصحية المرتبطة بجائحة كوفيد 19، وكذا ملاحظات المجلس حول تدبير الشأن العمومي من خلال منهجية نجاعة الأداء وحول التقدم في إعداد البيانات المالية والمحاسبية اللازم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة برسم السنة المالية 2020 من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

أولاً. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2020¹ في ظل الأزمة الصحية كوفيد-19

لمواجهة تداعيات الأزمة الصحية المرتبطة بجائحة كوفيد 19، اتخذت السلطات مجموعة من الإجراءات والتدابير المستعجلة والاستثنائية للحد من انتشار الفيروس، والتخفيف من الآثار الناجمة عنه وكذا عن قرارات الإغلاق الاحترازية التي تم اتخاذها منذ مارس 2020. كما تم إنشاء لجنة لليقظة الاقتصادية على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بهدف تتبع ومراقبة تطور الوضع الاقتصادي وتحديد التدابير الملائمة لدعم القطاعات المتأثرة.

وفي هذا السياق اتخذت الحكومة تدابير وآليات مختلفة لتدبير ميزانية سنة 2020، انطلقت بإحداث صندوق خاص لتدبير تداعيات الجائحة، ذي طابع تضامني، وواكبها اعتماد قانون المالية المعدل، الذي جعل من أبرز أهدافه الحفاظ على صحة المواطنين، ودعم الاقتصاد الوطني من خلال الحفاظ على القدرة الشرائية للأفراد والأسر المتضررة من إعلان حالة الطوارئ الصحية والتوقف المؤقت لنشاط بعض المؤسسات وكذا دعم المقاولات التي اضطرت إلى خفض مستوى نشاطها.

وتتجلى النتائج البارزة لتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2020¹ في الخلاصات التالية:

¹ بناء على مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2020

1. المداخيل

← انخفاض المداخيل الجبائية

ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة، خلال سنة 2020، بما مجموعه 201,5 مليار درهم وهو ما يمثل 81% من مجموع المداخيل العادية لميزانية الدولة. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 89% من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمير بنسبة 6% والرسوم الجمركية بنسبة 5%.

ومقارنة مع سنة 2019، عرفت الموارد الجبائية المسجلة برسم السنة المالية 2020 انخفاضا بنسبة 8,6%، ويعزى هذا الانخفاض إلى التراجع المهم لمداخيل الضرائب المباشرة (ناقص 9%) وغير المباشرة (ناقص 7,1%) والرسوم الجمركية (ناقص 1,6%) ورسوم التسجيل والتمير (ناقص 19,8%).

← المداخيل غير الجبائية

وصلت المداخيل غير الجبائية¹ المحصلة برسم سنة 2020، (دون احتساب المداخيل المسجلة برسم التسديدات من الحسابات المرصدة لأموال خصوصية بمبلغ 20,3 مليار درهم)، إلى مبلغ قدره 25,9 مليار درهم. وبإضافة التسديدات المذكورة أعلاه، يصبح المبلغ الإجمالي لهذه المداخيل ما مجموعه 46,3 مليار درهم، بارتفاع نسبته 14,7% مقارنة مع سنة 2019 (زائد 5,9 مليار درهم). وتكون بذلك قد شكلت نسبة 18,7% من مجموع الموارد العادية مقابل 15,5% في السنة التي سبقتها.

2. النفقات

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2020، ما مجموعه 548,5 مليار درهم، موزعة على الشكل التالي:

- الميزانية العامة : 334,1 مليار درهم (دون احتساب استهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل الذي بلغ 68,7 مليار درهم).
- الحسابات الخصوصية للخزينة : 143,6 مليار درهم
- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة : 2,1 مليار درهم.

وتتوزع نفقات الميزانية العامة على النحو التالي:

- نفقات التسيير : 215,5 مليار درهم
- فوائد وعمولات الدين العمومي : 28,7 مليار درهم.
- نفقات الاستثمار : 89,9 مليار درهم

■ الميزانية العامة

← نفقات الموظفين والأعوان

بلغت نفقات الموظفين والأعوان برسم سنة 2020، ما مجموعه 133,5 مليار درهم، أي ما يعادل 98,1% من الاعتمادات النهائية، مواصلة بذلك منحها التصاعدي ومسجلة ارتفاعا نسبته 19,5% مقارنة بسنة 2019.

يعتبر أهم تأثير على نفقات الموظفين والأعوان ذلك المتعلق بدخول مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، التي نصت على إدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد

¹ تتكون المداخيل غير الجبائية من عائدات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة ومداخيل الخوصصة ومداخيل أخرى.

ضمن فصل نفقات الموظفين، حيز التنفيذ اعتباراً من فاتح يناير 2020. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساهمات كانت تدرج سابقاً ضمن فصل النفقات المشتركة، وقد أعيد تصنيفها داخل نفقات الموظفين والأعوان بمبلغ 18.410 مليون درهم مع قانون المالية لسنة 2020.

وبذلك ارتفعت حصة نفقات الموظفين والأعوان بالميزانية العامة حيث مثلت على التوالي 62% من ميزانية التسيير للميزانية العامة للدولة و33% من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة و36% من موارد الميزانية العامة المحصلة برسم سنة 2020.

وعلى سبيل الإشارة، فإن نفقات الموظفين والأعوان، دون احتساب مساهمات الدولة في الاحتياط الاجتماعي والتقاعد، ارتفعت بنسبة 3% مقارنة مع سنة 2019، حيث بلغت 115,12 مليار درهم سنة 2020 مقابل 111,77 مليار درهم سنة 2019.

← نفقات المعدات والنفقات المختلفة

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2020 ما مجموعه 49,98 مليار درهم، حيث زادت عن تلك المسجلة سنة 2019 بمبلغ 2,4 مليار درهم، أي بنسبة 5%. وقد تجاوزت هذه النتائج توقعات قانون المالية المعدل لسنة 2020 الذي قلص الاعتمادات المخصصة لفصل المعدات والنفقات المختلفة إلى 46,2 مليار درهم مقابل 48,3 مليار درهم برسم قانون المالية الأصلي.

← ارتفاع نفقات الاستثمار قصد التصدي لآثار الأزمة

تميز تنفيذ قانون المالية المعدل لسنة 2020 ببذل جهد استثماري ملحوظ بلغ 89,9 مليار درهم مقابل 70,6 مليار درهم سنة 2019، أي بزيادة قدرها 27%. ويضم هذا المبلغ المخصصات الاحتياطية بمبلغ 15 مليار درهم لصالح صندوق الاستثمار الاستراتيجي قصد تمويل خطة الانعاش الاقتصادي.

ويشمل مبلغ الاستثمار المشار إليه أعلاه غلafa إجمالياً بلغ 45,5 مليار درهم تم تنفيذه من خلال فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار، أي بنسبة 50,6% من إجمالي نفقات الاستثمار.

■ مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 187 مرفقاً برسم سنة 2020 مقابل 204 سنة 2019، حيث تم حذف ستة مرافق إلى جانب تحويل 12 مركزاً جهوياً للاستثمار إلى مؤسسات عمومية ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، كما تم إنشاء مرفق واحد جديد. وتتدخل هذه المرافق بشكل رئيسي في القطاع الاجتماعي وخصوصاً في مجالات الصحة والتعليم والتكوين المهني.

وقد بلغت مداخيل هذه المرافق 5,1 مليار درهم والنفقات 2,11 مليار درهم منها 1,76 مليار درهم كنفقات استغلال و0,35 مليار درهم كنفقات استثمار، أي بمعدلات تنفيذ وصلت على التوالي إلى 51% و23%.

■ الحسابات الخصوصية للخزينة

شهدت السنة المالية 2020 ارتفاعاً في عدد الحسابات المرصدة لأموال خصوصية مقارنة بسنة 2019، حيث انتقلت من 52 إلى 56 حساباً.

ويعزى هذا الارتفاع إلى إحداث أربعة حسابات مرصودة لأموال خصوصية منها حسابان متعلقان بتدبير تداعيات جائحة كوفيد 19. ويتعلق الأمر بالحسابات التالية:

- الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد-19"؛

- صندوق الاستثمار الاستراتيجي؛

¹ أحدث هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 2.20.269 الذي تم نشره بالجريدة الرسمية في 22 رجب 1441 (17 مارس 2020)، طبقاً للمادة 26 من القانون التنظيمي للمالية التي تنص على أنه "يجوز في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية للخزينة بموجب مراسيم طبقاً للفصل 70 من الدستور. ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقاً بذلك. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان بقصد المصادقة عليها في أقرب قانون للمالية".

- الصندوق الخاص للنهوض بمنظومة التربية والتكوين وتحسين جودتها؛
- صندوق دعم تمويل المبادرة المقاولاتية.

وبلغت المداخل الإجمالية المنجزة برسم الحسابات الخصوصية للخزينة لسنة 2020 ما مجموعه 146,15 مليار درهم، مقابل توقعات قدرها 110,92 مليار درهم برسم قانون المالية المعدل لنفس السنة، أي بنسبة تنفيذ 131,8%. وقد عرفت موارد الحسابات الخصوصية للخزينة ارتفاعا يقارب 44,2% مقارنة مع سنة 2019.

كما ارتفعت نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، من 90,897 مليار درهم سنة 2019 إلى 143,62 مليار درهم برسم السنة المالية 2020، أي بارتفاع قدره 58%.

■ تفاقم عجز الميزانية في ظروف استثنائية مرتبطة بالجائحة

أسفر تنفيذ ميزانية سنة 2020 عن عجز قدره 82,4 مليار درهم أي ما يعادل 7,6% من الناتج الداخلي الخام في مستوى مطابق للتوقعات، مقابل 41,6 مليار درهم سجلت في السنة السابقة. ويشار إلى أن هذا العجز يصل إلى 87,7 مليار درهم إذا لم يتم احتساب رصيد الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد-19. ويرجع تفاقم عجز الميزانية في 2020، في ظل تداعيات الأزمة الناجمة عن فيروس كوفيد 19، بالأساس إلى انخفاض المداخل وارتفاع نفقات الاستثمار.

■ ارتفاع دين الخزينة

واعتبارا للعجز المسجل، عرف دين الخزينة من سنة 2020 ارتفاعا مهما حيث بلغ 832,60 مليار درهم مقابل 747,26 مليار درهم عند نهاية سنة 2019، أي بزيادة قدرها 85,35 مليار درهم. وقد بلغ دين الخزينة مع نهاية سنة 2020 نسبة 72,2% من الناتج الداخلي الخام مقارنة بـ 60,3% عند متم سنة 2019، حيث سجل زيادة تناهز 11,9 نقطة.

وبالنظر إلى مكونات هذا الدين، فقد ارتفع الدين الداخلي ليصل إلى 632,90 مليار درهم مقابل 585,69 مليار درهم عند نهاية 2019، بزيادة قدرها 47,21 مليار درهم، أي بنسبة 8,1%. وسجل الدين الخارجي للخزينة، سنة 2020، ارتفاعا بلغ 38,135 مليار درهم، أي بنسبة 23,6% مقارنة مع 2019 لينتقل إلى 199,70 مليار درهم.

ثانيا. إرساء أسس التدبير المعتمد على نجاعة الأداء

سبق للمجلس، من خلال التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2019، أن قام بتقييم أولي لورش "نجاعة الأداء"، حيث وقف على مجموعة من المعوقات التي تحول دون التنزيل الأمثل لهذا الأخير. وخلال تقييمه لاعتماد منهجية نجاعة الأداء خلال السنة المالية 2020، تبين للمجلس أن العديد من النقائص لازالت تحول دون التطبيق الفعلي للمنهجية المذكورة كما هو منصوص عليه بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

ويتضح أن جل القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية انخرطت في هذا الورش، لكن يلاحظ على مختلف مستويات التدبير ضعف التملك الفعلي للمنهجية المذكورة، من خلال تحديد برامج تنبثق فعليا من الاستراتيجيات القطاعية أو من مخططات العمل وتفتقر بأهداف شاملة وتتبع عن قرب بواسطة مؤشرات تستهدف النتائج عوض الوسائل.

كما تم تسجيل مجموعة من النقائص تهم على الخصوص نظم قيادة البرامج والتي تشمل أساسا أنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية وكذا حوار التدبير بين الفاعلين والشركاء المعنيين بالبرامج. حيث تبين غياب ضمانات لتحقيق جودة المعطيات وقدرتها على إعطاء صورة حقيقية لما تم إنجازه على مستوى البرامج والمشاريع.

ثالثا. تقدم إعداد البيانات المالية والمحاسبية اللازم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة برسم السنة المالية 2020

يشكل التصديق على حسابات الدولة حدثا بارزا في مسار تحديث تدبير المالية العمومية وتكريسا لأحكام الدستور في مجال تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وهي المبادئ التي حددت مضامينها مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015. ومن شأن هذا المسار في مجال المالية العمومية أن يساهم بشكل أساسي في تدعيم مبادئ صدقية وشفافية الحسابات العمومية.

كما أن اعتماد المحاسبة العامة، التي دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2018، وتغطيتها لمجموع عمليات الدولة، يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للأجهزة المكلفة بمسكها وتقديم الحسابات الناتجة عنها. وفي المقابل فإن التصديق على هذه الحسابات، الموكول إلى المجلس الأعلى للحسابات، يشكل كذلك ورشا مهما يتطلب تضافر جهود كافة الإدارات العمومية.

وفي هذا الإطار بادر المجلس خلال السنوات الأخيرة إلى اعتماد منهجية استباقية بغية الاستعداد لإنجاز هذه المهمة الجديدة في أحسن الظروف. فقد سبق للمجلس، أن أنجز ثلاث مهام رئيسية شملت:

- تقييم نظام الرقابة الداخلية والافتحاص داخل الوزارات؛
- تقييم نظم المعلومات بوزارة الاقتصاد والمالية؛
- تقييم تنفيذ المحاسبة العامة للدولة.

كما أن المجلس تمكن في إطار توأمة مؤسساتية مع الاتحاد الأوروبي، منذ 2017، من التعرف عن كثب على التجربة الفرنسية في مجال التصديق على حسابات الدولة. وبالموازاة مع ذلك، نظم عدة ورشات ودورات تكوينية لفائدة مجموعة من قضاة قصد تعزيز قدراتهم والوقوف على الممارسات الفضلى في هذا الشأن والسعي إلى ملاءمتها بصفة تدريجية مع واقع التجربة المغربية. كما أحدث المجلس وحدة متخصصة لهذا الورش رصدت لها الموارد اللازمة قصد الشروع في مهامها للتصديق على حسابات الدولة برسم سنة 2020 كتجربة أولى في هذا المجال مع ما يستدعيه ذلك من تدرج ومواكبة وإنضاج لهذه العملية في مختلف مراحلها.

واستنادا إلى المادة 69 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، توصل المجلس من الخزينة العامة للمملكة، بتاريخ 27 مايو 2022، بالحصيلة المحاسبية والبيانات الأخرى وتقييم الالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية برسم سنة 2020. ويقوم المجلس حاليا بمختلف العمليات التي تقتضيها هذه المهمة بالموازاة مع توفر المعطيات والبيانات والوثائق ذات الصلة.

رابعا. التوصيات

يوصي المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

■ **بخصوص اعتماد قانون المالية المعدل:**
العمل على تعديل المنظومة القانونية المتعلقة بقانون المالية من أجل تأطير أفضل لمسطرة تعديل قانون المالية وكيفية دراسته والمصادقة عليه.

■ **بخصوص تنزيل ورش نجاعة الأداء:**
- من أجل تجاوز النقائص التي تشوب نظام تقديم الحساب المرتبط بنجاعة الأداء، المتمثلة أساسا في تقديم تقرير نجاعة الأداء في شكل تقييم بعد الإنجاز من طرف وزارة الاقتصاد والمالية لجميع القطاعات والمؤسسات بشكل موجز في تقرير واحد يرفق بمشروع قانون التصفية، سنتين تقريبا بعد انتهاء السنة المالية المعنية، يوصي المجلس بتقديم تقارير نجاعة الأداء لكل قطاع ومؤسسة على حدة من طرف المسؤول عنها أمام نفس الهيئات الرقابية

- (اللجان البرلمانية المختصة)، التي تقدم أمامها مشاريع نجاعة الأداء، مباشرة بعد انتهاء السنة المعنية (عند تقديم مشاريع الميزانية للسنة الموالية)؛
- اعتماد مقارنة من شأنها أن تجعل من قانون المالية الآلية الرئيسية لترجمة الأولويات المحددة من طرف الحكومة والعمل على أن تعكس البرامج المدرجة في إطار مشاريع نجاعة الأداء الاستراتيجية القطاعية؛
 - العمل على تحسيس جميع المتدخلين في منهجية نجاعة الأداء، على المستوى المركزي واللامركزي، بأهمية آليات قيادة البرامج والعمل على تفعيل جميع مكوناتها وعلى الخصوص أنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية.
- **بخصوص تنفيذ الميزانية:**
- تحسين توقعات المداخل غير الجبائية؛
 - تتبع النفقات الجبائية بشكل دوري والقيام بدراسات حول جدوى استمرار العمل بها.
- **بخصوص الحسابات المرصدة لأموال خصوصية:**
- إنجاز تقييم شامل حول الحسابات المرصدة لأموال خصوصية في أفق مراجعة حصص الرسوم المرصدة لها، مع الحرص على عدم تخصيص موارد تفوق ما هو ضروري لتغطية نفقاتها؛
 - مواصلة الجهود الرامية إلى تقليص عدد الحسابات المرصدة لأموال خصوصية والحذف التدريجي للنفقات التي يمكن إدراجها في إطار الميزانية العامة للدولة، كالنفقات المتعلقة بالموظفين، التي تكتسي طابعا اعتياديا وشبه نظامي.
- **بخصوص مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:**
- ضبط أنجع للتوقعات المتعلقة بموارد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المسجلة بقوانين المالية؛
 - اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تحسين الموارد الذاتية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من أجل تعزيز استقلاليتها المالية وذلك بتحسين جودة الخدمات المقدمة والعمل على بذل مجهود أكبر في تحصيل مداخلها، مع دراسة إمكانية تسقيف الموارد الذاتية للمرافق التي تسجل مداخل تفوق حاجياتها.

الفصل السادس: التصريح الإجباري بالامتلاكات

أسند دستور المملكة في فصله 147 للمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالامتلاكات. كما ألزم الفصل 158 من الدستور كل شخص منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالامتلاكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها.

وتعتبر هذه المقتضيات الدستورية تنويجا للنصوص القانونية التي صدرت سنة 2010، والتي حددت نطاق هذا الاختصاص ومجاله، وكذا كيفيات ومساطر إيداع وتلقي وتتبع ومراقبة التصاريح بالامتلاكات حيث شملت مقتضياتها المسائل المسطرية والإجرائية المتعلقة بأجال عملية إيداع وتلقي جميع أنواع التصاريح بالامتلاكات وتحديد قوائم الملزمين وتتبع ومراقبة هذه التصاريح، وكذا الجزاءات التي تترتب عن الإخلال بالزامية التصريح والسلطات التي تتخذها.

في هذا الإطار، يختص المجلس الأعلى للحسابات بتلقي وتتبع ومراقبة التصاريح المتعلقة بالأشخاص الملزمين الذين يمارسون صلاحيتهم على مجموع التراب الوطني، بينما تختص المجالس الجهوية للحسابات بتدبير تصريحات الملزمين الذين تنحصر صلاحيتهم محليا في نطاق حدود ترابية معينة. أما الفئات الملزمة أمام المجلس الأعلى للحسابات، فهي تشمل أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لهم ورؤساء دوائينهم وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين فيما تختص المجالس الجهوية للحسابات بتدبير تصريحات بعض فئات المنتخبين المحليين وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين كل حسب نفوذه الترابي.

وتهدف مهمة تتبع ومراقبة التصاريح بالامتلاكات إلى تكريس مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية وحماية المال العام ومحاربة الرشوة وترسيخ أخلاقيات المرفق العام، إذ يهدف نظام التصريح بالامتلاكات المعتمد إلى تتبع تطور القيمة النقدية لامتلاكات الملزمين للتأكد من اتساقها مع المداخل المتحصل عليها خلال فترة توليهم لوظيفة عمومية ذات علاقة بتدبير المال العام تحت طائلة وجود حالات الاثراء غير المشروع أو استغلال النفوذ أو تضارب المصالح.

لذلك، حرص المجلس على ممارسة هذا الاختصاص في إطار منظومة رقابية شاملة تركز على منهجية المراقبة المندمجة من أجل إقامة جسور بين هذا الاختصاص ومختلف الاختصاصات الأخرى الموكولة للمحاكم المالية، سواء القضائية أو غير القضائية، سواء عند برمجة المهمات الرقابية أو خلال تنفيذها وإصدار التقارير عن النتائج التي تسفر عنها ومعالجتها.

في نفس السياق، اعتمد المجلس، منذ مطلع سنة 2019، مسطرة التحميل الإلكتروني لقوائم الملزمين بالمنصة الرقمية التي أعدها لفائدة مخاطبيه من ممثلي السلطات الحكومية، وذلك من أجل إضفاء الفعالية والمرونة على الإجراءات ذات الصلة بعملية الإدلاء بهذه التصاريح، اعتبارا للأهمية القصوى التي تكتسبها هذه العملية كمرحلة أولى وأساسية في مسلسل المراقبة للحد من حالات التأخير المسجلة في هذا الشأن.

ويرصد التقرير التالي، بالإضافة إلى الحصيلة العامة لأنشطة تلقي وتتبع ومراقبة التصريح الإجباري بالامتلاكات لسنة 2021، الملاحظات التي أسفر عنها فحص وتحليل قوائم الملزمين من فئة الموظفين والأعوان العموميين والتصاريح المودعة من طرفهم لدى المجلس، لاسيما فيما يتعلق بكيفيات تعبئة نموذج التصريح وتتبع ومقارنة البيانات المضمنة به ومدى اتساقها من حيث الشكل.

تجدر الإشارة إلى أن المجلس ينكب حاليا على استكمال مسطرة مراقبة هذه التصاريح من حيث الجوهر وصحة البيانات والمعلومات المضمنة بها من أجل التأكد من مدى اتساق ثروة وممتلكات الملزمين مع المداخل المصرح بها. وسيتم نشر الملاحظات التي ستسفر عنها هذه المراقبة في التقرير السنوي للمجلس برسم سنة 2022.

أولاً. الحصيلة العامة لأنشطة إيداع وتلقي وتتبع ومراقبة التصريح الإجباري بالتملكات لسنة 2021

بلغ عدد التصاريح المودعة برسم سنة 2021 بالنسبة لجميع الفئات الخاضعة ما مجموعه 7.803 تصريح. وبهذا، فقد وصل مجموع التصاريح المودعة منذ سنة 2010 إلى غاية متم سنة 2021، إلى 347.038 تصريحاً تخص ما يفوق 100.000 ملزم من مختلف الفئات على مستوى المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

1. حصيلة عملية تلقي وتتبع التصاريح بالتملكات الخاصة بفئات أعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم والشخصيات المماثلة لأعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين

تتلقى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات التصاريح بالتملكات الخاصة بأعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم والشخصيات المماثلة لهم وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، وكذا المسؤولون الآخرون المعينون بظهير شريف، بالإضافة إلى بعض فئات الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون صلاحياتهم على مجموع التراب الوطني.

وبالنسبة لأعضاء المحكمة الدستورية وأعضاء غرفتي البرلمان، فيدلون بالتصريح بتملكاتهم لدى الأمانة العامة للهيئة المحدثة بالمجلس الأعلى للحسابات، طبقاً لأحكام القوانين التنظيمية على التوالي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري ورقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب و28.11 المتعلق بمجلس المستشارين وتتولى هذه الهيئة تلقي تصريحات هذه الفئات، ومراقبتها وتتبعها. وقد حددت الأحكام القانونية ذات الصلة تأليف هذه الهيئة التي تتكون من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بصفته رئيساً، ورئيس الغرفة الأولى ورئيس الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، بالإضافة لمستشارين بكل من الغرفتين سالفتي الذكر، وكذا الأمين العام للهيئة الذي يعينه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من بين الأطر العليا للمجلس.

أما بالنسبة لمنتخبي مجالس الجماعات الترابية والغرف المهنية، وكذا الموظفين والأعوان العموميين الخاضعين لهذا الاختصاص، الذين يمارسون صلاحياتهم داخل الحدود الترابية للجهة، فيقومون بإيداع تصاريحهم بالتملكات بكتابة الضبط بالمجلس الجهوي للحسابات المختص.

في هذا الإطار، وتفعيلاً لهذه المقتضيات، وبطلب من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، تم تعيين مستشاري محكمة النقض سالف الذكر، أعضاء بالهيئة من طرف الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية بتاريخ 02 أغسطس 2022. وتعمل هذه الهيئة المختلطة في إطار المقتضيات القانونية الانتقالية المنظمة لشروط وكيفية تدبير التصريح بالتملكات للفئات سالف الذكر، في انتظار تنزيل أحكام الفقرة الرابعة من الفصل 147 التي أنطت بالمجلس الأعلى للحسابات حصرياً مهمة تتبع ومراقبة التصريح بالتملكات لجميع فئات الملزمين.

■ أعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم والشخصيات المماثلة لهم

تميزت سنة 2021 بإجراء الانتخابات العامة للتجديد الشامل لأعضاء غرفتي البرلمان ومجالس الجماعات الترابية والغرف المهنية، انبثق عنها تعيين حكومة جديدة من الأغلبية البرلمانية بتاريخ 08 أكتوبر 2021.

وتبعاً لذلك، تلقى المجلس الأعلى للحسابات التصاريح بالتملكات بمناسبة بداية الانتداب أو التعيين بالنسبة لأعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم وأعضاء مجلسي النواب والمستشارين.

◀ فيما يخص أعضاء الحكومة

تنص المادة 41 من القانون التنظيمي رقم 065.13 يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها في الباب المتعلق بالأحكام الختامية والانتقالية خاصة الفقرة 3 منه على: "وتظل سارية المفعول، بصفة انتقالية، جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالوضع القانوني لأعضاء

الحكومة الجاري بها العمل عند دخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ: إلى حين تعويضها وفق أحكامه."

ونظرا لأن المقصود بالأحكام التي تبقى سارية المفعول المشار إليها، هو مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.08.72 الصادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتميم الظهير الشريف 1.74.331 الصادر في 11 من ربيع الآخر 1395 (23 أبريل 1975) بشأن حالة أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم، فإن الفصل 2 المكرر ثلاث مرات منه يقضي بأنه يتعين على العضو في الحكومة أن يصرح، داخل أجل التسعين (90) يوما الموالية لتعيينه، بمجموع نشاطاته المهنية والمهام الانتخابية التي يمارسها والممتلكات التي يملكها أو يملكها أولاده القاصرون أو يقوم بتدبيرها وكذا المداخل التي استلمها خلال السنة السابقة للسنة التي تم تعيينه فيها. كما يتعين عليه في حالة انتهاء مهمته لأي سبب آخر غير الوفاة، أن يقوم بالتصريح المنصوص عليه أعلاه، داخل أجل التسعين (90) يوما يحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء المهمة المذكورة.

وفي هذا الإطار، وبعد التعيين الملكي للحكومة الجديدة بتاريخ 08 أكتوبر 2021، قام جميع أعضاء الحكومة بإيداع التصريح بممتلكاتهم المتعلقة بهم بمناسبة بداية المهام، وذلك لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات.

◀ بالنسبة للشخصيات المماثلة لأعضاء الحكومة

توصل المجلس الأعلى للحسابات من الأمانة العامة للحكومة بتاريخ 26 فبراير 2019 بقائمة تسع شخصيات مماثلة لأعضاء الحكومة من حيث الوضعية الإدارية، أدلى سبعة منهم بالتصريح الأولي أو التصريح بمثابة التجديد، في حين تخلف اثنين منهم، وذلك إلى حدود 30 نوفمبر 2022.

◀ رؤساء دواوين أعضاء الحكومة

توصل المجلس من الأمين العام للحكومة بقائمة ستة رؤساء دواوين لأعضاء الحكومة المعينة وذلك إلى متم شهر نوفمبر 2022. وقد قام خمسة منهم، بالإدلاء بالتصريح بممتلكاتهم بمناسبة استلام المهام، بينما أدلى ثلاثة رؤساء دواوين آخرين بتصاريحهم، لم ترد أسماؤهم ضمن القائمة المتوصل بها، حيث تم تحميل المعلومات الخاصة بهم عند إدلائهم بالتصريح لدى كتابة الضبط بالمجلس.

أما فيما يخص رؤساء دواوين أعضاء الحكومة الآخرين، فإن المجلس لم يتوصل بعد بقوائمهم الاسمية ولا بالتصريح بممتلكاتهم.

■ أعضاء مجلس النواب

طبقا للمادتين 85 المكررة و85 المكررة مرتين من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، يلزم أعضاء مجلس النواب بإيداع التصريح بممتلكاتهم بمناسبة بداية الانتداب لدى الأمانة العامة لهيئة تلقي وتتبع ومراقبة التصريحات لأعضاء مجلس النواب داخل أجل التسعين (90) يوما الموالية لتاريخ افتتاح الولاية التشريعية الذي صادف 08 أكتوبر 2021.

في هذا الإطار، تلقت الأمانة العامة لهيئة المذكورة 394 تصريحاً بالممتلكات بينما تخلف عن إيداعه ثلاثة أعضاء من المجلس المذكور. أما بالنسبة لأعضاء مجلس النواب المنتهية ولايتهم يرسم الولاية التشريعية 2016-2021، فقد سجلت الأمانة العامة عدم إيداع 71 تصريحاً برسم نهاية الانتداب عن نفس الفترة.

■ أعضاء مجلس المستشارين

كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، فإن أعضاء مجلس المستشارين ملزمون بإيداع التصريح بممتلكاتهم بمناسبة بداية الانتداب، لدى الأمانة العامة لهيئة تلقي وتتبع ومراقبة التصريحات لأعضاء مجلس المستشارين داخل أجل التسعين (90) يوما الموالية لتاريخ افتتاح الولاية التشريعية، طبقا للمادتين 54 المكررة و54 المكررة مرتين من القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين.

بهذا الخصوص، أدلى جميع أعضاء مجلس المستشارين المائة والعشرين (120) بالتصريح بممتلكاتهم. أما بالنسبة للأعضاء المنتهية ولايتهم يرسم الولاية التشريعية 2016-2021، فقد سجلت الأمانة العامة للهيئة، إلى حدود 30 شتنبر 2022، عدم إيداع 12 تصريحاً برسم نهاية الانتداب.

2. حصيلّة عملية تلقي وتتبع التصاريح بالممتلكات الخاصة بفئة الموظفين والأعوان العموميين والمنتخبين المحليين الملزمين

■ بخصوص عملية التلقي

خلال سنة 2021، تلقى المجلس الأعلى للحسابات 1.501 تصريحاً بالممتلكات، منها 279 تصريحاً عن فئة الموظفين والأعوان العموميين الخاضعين، و1.222 عن الفئات الأخرى خلال الفترة من فاتح يناير 2021 إلى غاية 30 شتنبر 2022.

وبذلك، بلغ عدد التصاريح المودعة لدى المجلس الأعلى للحسابات منذ دخول منظومة التصريح بالممتلكات حيز التطبيق في سنة 2010 ما مجموعه 49.153 تصريحاً، كما يوضح ذلك الجدول التالي:

عدد التصاريح المودعة بالمجلس الأعلى للحسابات عن الفترة 2010 – 2021

السنوات	عدد التصاريح المودعة		
	المجموع	موظفون	فئات أخرى
2021	1.501	279	1.222
2021-2010	49.153	43.783	5.370

أما بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغ عدد التصاريح المودعة لديها 1.796 تصريحاً عن فئة الموظفين والأعوان العموميين الملزمين خلال نفس الفترة، في حين بلغ عدد تصاريح المنتخبين المحليين الملزمين 4.506 تصريحاً، كما يوضح ذلك الجدول التالي:

عدد التصاريح المودعة لدى المجالس الجهوية للحسابات عن فئة الموظفين والأعوان العموميين والمنتخبين المحليين الملزمين عن الفترة 2010 – 2021

مجلس الحسابات المعني	السنوات	عدد التصاريح المودعة		
		منتخبون	موظفون	المجموع
المجلس الجهوي للحسابات لجهة طنجة-تطوان – الحسيمة	2021	65	160	225
	2021-2010	4.082	29.877	33.959
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق	2021	390	154	544
	2021-2010	6.514	34.449	40.963
المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس	2021	523	118	641
	2021-2010	6.475	39.710	46.185
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط – سلا – القنيطرة	2021	440	127	567
	2021-2010	3.743	29.868	33.611
المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال – خنيفرة	2021	396	136	532
	2021-2010	1.843	8.871	10.714
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء – سطات	2021	1.390	547	1.937
	2021-2010	2.464	34.037	36.501
المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش – آسفي	2021	381	232	613
	2021-2010	4.495	34.749	39.244
المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة – تافيلالت	2021	550	165	715
	2021-2010	2.719	6.642	9.361
المجلس الجهوي للحسابات لجهة سوس – ماسة	2021	282	104	386
	2021-2010	3.178	26.232	29.410
المجلس الجهوي للحسابات لجهة كلميم – واد نون	2021	10	24	34
	2021-2010	393	3.634	4.027

عدد التصاريح المودعة			السنوات	مجلس الحسابات المعني
المجموع	موظفون	منتخبون		
78	23	55	2021	المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون – الساقية الحمراء
13.089	12.455	634	2021-2010	
30	6	24	2021	المجلس الجهوي للحسابات لجهة الداخلة – وادي الذهب
821	633	188	2021-2010	
6.302	1.796	4.506	2021	المجموع العام
297.885	261.157	36.728	2021-2010	

بهذا، يكون عدد التصاريح المودعة لدى المجالس الجهوية للحسابات عن فئة المنتخبين المحليين الملزمين قد بلغ ما مجموعه **36.728** تصريحاً منذ دخول منظومة التصريح بالامتلاكات حيز التطبيق في سنة 2010 في حين بلغ هذا العدد عن فئة الموظفين والأعوان العموميين الملزمين، خلال نفس الفترة، ما مجموعه **261.157** تصريحاً، أي بما مجموعه **297.885** تصريحاً.

■ بخصوص عملية تتبع التصاريح

خلال سنة 2021، وجهت المحاكم المالية 5.679 إنذاراً للملزمين الموظفين والأعوان العموميين الذين أخلوا بواجب التصريح وذلك بناء على المعطيات المحملة بالمنصة الرقمية المعدة لهذا الغرض. ويتعلق الأمر بـ **4.398** منهم لم يدلوا بالتصريح الأولي أو لم يجددوه، وبـ **1.281** لم يدلوا بالتصريح بمناسبة انتهاء المهام.

أما بالنسبة للمنتخبين أعضاء مكاتب الجماعات الترابية والغرف المهنية المخلين بواجب التصريح بالامتلاكات، فقد وجهت المجالس الجهوية للحسابات **5.021** إنذاراً منذ 15 يونيو 2022، منها **1.228** موجهة للمنتخبين المخلين بواجب إيداع التصاريح المالية لمباشرة المهام أو التجديد الدوري، فيما **3.793** تم توجيهه للمنتخبين المخلين بإيداع التصريح الموالي لنهاية الانتداب.

يجدر التذكير، في هذا الصدد، بأن المادة 7 من القانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإلزامي لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين بامتلاكاتهم، تمنح الملزمين من فئة المنتخبين المنذرين أجل سنتين (60) يوماً أيضاً، من تاريخ التوصل بالإنذار قصد تسوية الوضعية، وإذا لم يقم المعنيون بالأمر بتسوية وضعيتهم داخل هذه الأجال، يرفع رئيس المجلس الجهوي للحسابات المختص الأمر إلى رئيس الحكومة الذي يصدر مرسوماً معللاً بعزل الممتنع عن التصريح من عضوية المجلس الترابي أو الغرفة المهنية. ويتخذ وزير الداخلية قراراً بتوقيف المعني بالأمر مؤقتاً إلى حين صدور مرسوم العزل.

أما بالنسبة للملزمين من فئة الموظفين والأعوان العموميين، فإن نفس القانون يمنح المنذرين منهم أجل سنتين يوماً (60) من تاريخ التوصل بالإنذار قصد تسوية الوضعية، وإذا لم يقم المعنيون بالأمر بتسوية وضعيتهم داخل هذه الأجال، يرفع الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات الأمر للسلطة الحكومية التابع لها الملزم المخل، حيث يتعرض هذا الأخير للعزل من الوظيفة أو فسخ العقد، من طرف السلطة الحكومية التي لها حق التأديب بالرغم من كل مقتضيات المخالفة، طبقاً لأحكام المادة 11 من القانون رقم 54.06 سالف الذكر.

وعندما يتعلق الأمر بعدم التصريح بمناسبة انتهاء المهام أو الانتداب لأي سبب من الأسباب غير الوفاة، تتم إحالة الملف على الجهة القضائية المختصة قصد تطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي.

ثانياً. نتائج فحص قوائم الملزمين بالتصريح بالامتلاكات

تكتسي قوائم الملزمين بالتصريح الإلزامي بالامتلاكات أهمية كبرى في تحديد نطاق اختصاص التصريح بالامتلاكات، حيث حدد القانون لكل فئة من الملزمين السلطة المؤهلة لتحديد وحصر القائمة المتعلقة بها وتعيينها، حسب المهام والسلط الموجبة للتصريح.

وبالنظر إلى الإكراهات التي اعترت ممارسة هذا الاختصاص، والمتعلقة بالأساس بوضع قوائم الملزمين بالتصريح وشروط وكيفيات حصرها وتوجيهها إلى المحاكم المالية، وكذا آثارها على عمليتي التتبع والمراقبة، فقد أولى المجلس عناية خاصة لفحص وتحليل القوائم المودعة لديه، بهدف تجاوز النقائص التي تشوبها وبالتالي الرفع من فعالية منظومة التصريح الإجمالي بالامتلاكات في تخليق الحياة العامة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

في هذا الإطار، أسفرت عملية فحص وتحليل قوائم الملزمين من فئة الموظفين والأعوان العموميين الذين يشكلون أكثر من 90% من مجموع الملزمين، عن تسجيل ملاحظات تتعلق بكيفية تحديد وتصنيف المهام الموجبة للتصريح بالامتلاكات طبقاً للمقتضيات ذات الصلة، وأخرى تخص السلطة المؤهلة لوضع وحصر هذه القوائم.

1. بشأن تحديد المهام الموجبة للتصريح بالامتلاكات ومدى التقيد بالمقتضيات القانونية المتعلقة بالقوائم

حددت المادة الثانية من القانون رقم 54.06 سالف الذكر فئة الموظفين والأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بامتلاكاتهم في:

- الأشخاص المعينون في مناصبهم بظهير شريف؛
 - الموظفون والأعوان التابعون للدولة والجماعات المحلية والمنشآت العامة والهيئات الأخرى المخول لهم سلطة:
 - الأمر بصرف النفقات وقبض المداخل أو ممارسة مهمة مراقب أو محاسب عمومي طبقاً لأحكام القانون رقم 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين؛
 - تحديد وعاء الضرائب والرسوم وكل عائد آخر مأذون به بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
 - قبض وتحصيل الضرائب والرسوم والعائدات والمداخل والأجرة عن الخدمات المقدمة والمخصصة للدولة والجماعات المحلية والمنشآت العامة والهيئات الأخرى كما تم تعريفها في المادة الأولى من القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛
 - الإذن بمنح امتياز أو بتقويت أو باستغلال ملك أو مرفق عمومي أو خاص تابع للدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة؛
 - القيام بتدبير الأموال وحفظ القيم والسندات وتسلم الودائع والكفالات؛
 - مهام المراقبة ومعاينة المخالفات لنصوص تشريعية وتنظيمية خاصة وزجر المخالفات المذكورة؛
 - تسليم الرخص أو الإجازات أو الأذون أو الاعتمادات؛
 - تسجيل أو تقييد امتياز أو حق عيني أو حق غير مادي.
- الموظفون والأعوان، غير أولئك المشار إليهم أعلاه، المكلفون بمهمة عمومية والحاصلون على تفويض بالإمضاء فيما يتعلق بالأعمال والإجراءات المشار إليها في البند 2 أعلاه أو بأعمال قد يكون لها أثر مباشر أو غير مباشر على المال العام.

كما تضيف المادة 14 من نفس القانون فئة رابعة من الملزمين تتشكل من الموظفين أو الأعوان العموميين الذين تجعلهم مهامهم أو مسؤولياتهم في وضعية مماثلة للأشخاص المشار إليهم في المادة 2 أعلاه، والذين يمكن للحكومة أن تخضعهم للتصريح الإجمالي بالامتلاكات، أخذاً في الاعتبار التنظيم الحكومي والإداري.

وإذا كانت أهمية تحديد المهام والسلط الموجبة للتصريح تتجلى في تبيان وتقييم درجة المخاطر على المال العام، التي تحف المنصب أو المهام التي يشغلها الملزم، فقد تم في هذا الشأن تسجيل الملاحظات التالية:

◀ أعمال سلطة تقديرية واسعة في تحديد المهام الموجبة للتصريح

إذا كانت فئة الملزمين الواردين في الفقرتين 1 و2 من المادة 2 لا تطرح أي إشكال بالنظر إلى التحديد الواضح لهذه المهام، والتي ترتبط بمعيار سلطة التعيين (ظهير شريف) ومعيار ممارسة السلطة المالية داخل جهاز عمومي، فإن الفئتين الواردين في الفقرة 3 من نفس المادة وفي المادة 14 تمنح للسلطة الحكومية المؤهلة لحصر اللوائح سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأشخاص الملزمين، سواء عند تحديد الأعمال التي يكون لها أثر مباشر أو غير مباشر على المال العام، أو التي ترتبط بخصوصيات جهاز معين ومدى تشابههما بالمهام المشار إليها في الفقرتين 1 و2.

وقد ترتب عن التوسيع في أعمال هذه السلطة التقديرية إدراج موظفين وأعاون ضمن الملزمين لا يمارسون مهام أو صلاحيات ذات صلة بتدبير المال العام.

◀ عدم الدقة في تحديد المهام والسلط الموجبة للتصريح في القوائم

بالرغم من كون المهام والسلط الموجبة للتصريح تعتبر العنصر الأساسي في تحديد الصفة الموجبة للتصريح وبالتالي إدراج المسؤولين المعنيين ضمن قوائم الملزمين، فقد لوحظ من خلال فحص قوائم الأشخاص الملزمين بالتصريح لدى المجلس الأعلى للحسابات، والبالغ عددهم 15.439 ملزماً أن عدد الملزمين الذين تم تحديد المهام الموكولة إليهم في هذه القوائم بشكل دقيق بلغ 5.206، أي بنسبة لا تتجاوز 34% من مجموع الملزمين. في حين لم يتم تحديد المهام لـ 9.837 ملزم، أي ما يمثل 64% من مجموع الملزمين المعنيين.

◀ عدم شمولية قوائم الملزمين

يتضح من خلال مراجعة قاعدة المعطيات المتعلقة بالتصاريح المودعة، أن عدد الأشخاص المصنفين طبقاً لمعيار التعيين بظهير شريف، لم يتجاوز 360 ملزماً من مجموع الملزمين، أي ما يمثل 2% فقط، علماً أن هناك ملزمين معينين في مناصبهم بظهير شريف (3.422 من رجال السلطة) لم يصنفوا ضمن هذه الفئة.

كما تبين أن أشخاصاً يتقلدون مهمة أمر بالصرف، وفقاً للتعريف الوارد في القانون رقم 99-61 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، لم ترد بياناتهم ضمن القائمة، لاسيما في قطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي والصحة.

في نفس السياق، أظهر الفحص اقتصار بعض القوائم على ملزم واحد فقط، على الرغم من كون الهياكل التنظيمية للمؤسسات المعنية تخول لمسؤوليها سلطات ومهام لها أثر مباشر على تدبير المال العام، ويتعلق الأمر بقطاعات الفلاحة والتربية الوطنية والتعليم الأولي والصحة والتكوين المهني والطاقة والمعادن.

بالإضافة إلى ذلك، فقد طال التقصير في شمولية القوائم، قطاعات حكومية لم تدرج مسؤولي مؤسسات عمومية تابعة لها ضمن قوائم الملزمين. ويتعلق الأمر بسبع (07) مؤسسات عمومية من أصل 260 مؤسسة أو شركة عمومية.

◀ عدم اعتماد معايير موحدة في الإدراج في القوائم برسم نفس القطاع

في هذا الصدد، لوحظ اختلاف وتباين في المعايير المعتمدة من طرف نفس السلطة الحكومية المؤهلة لحصر قوائم الملزمين عند تحديد الملزمين داخل أجهزة تتوفر على نفس الاختصاصات وتعتمد نفس الهيكل التنظيمي، كما هو الشأن بالنسبة للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بقطاع التربية الوطنية، حيث ضمت قوائم ست (06) أكاديميات رؤساء مراكز إقليمية في حين استثنيت الأكاديميات الأخرى هذا المنصب من قائمة ملزميها. نفس الأمر يتعلق بالمراكز الاستشفائية الجامعية بقطاع الصحة،

حيث أدرج ملزم واحد فقط بقائمة مركز استشفائي جامعي بينما أدرج 70 ملزماً بمركز استشفائي آخر.

وتبعاً لما سبق، يتبين أن تطبيق مقتضيات المادتين 2 و14 المشار إليهما أعلاه، والمتعلقة بالمهام والسلط الموجبة للتصريح، يتم بطرق ومستويات متباينة تفتقر لمعايير منسجمة وشاملة، إذ أن ممارسة نفس المهام أو نفس السلط لا يترتب عنه بالضرورة إدراج المسؤولين المعنيين بقائمة الملزمين، سواء بين الأجهزة العمومية بصفة عامة أو بين أجهزة متشابهة أو حتى داخل نفس الجهاز.

لذا، يوصي المجلس بإعادة النظر في تحديد المهام والسلط الموجبة للإدراج بقائمة الملزمين، وضرورة تصنيفها مراعاة للفئات المحددة بالمادتين 2 و14 من القانون رقم 54.06 من خلال اعتماد معايير موحدة بشأن أعمال السلطة التقديرية.

2. بشأن السلطة المؤهلة لوضع القوائم وحصرها وتحيينها

طبقاً للمادة 6 من القانون 54.06 المذكور أعلاه، توجه السلطة الحكومية التابع لها الملزم بالتصريح، إلى رئيس مجلس الحسابات المختص قائمة بأسماء الموظفين والأعوان العموميين الملزمين، وكذا التغييرات التي يمكن أن تدخل عليها، وذلك باعتبارها صاحبة الاختصاص في وضع وحصر قوائم الأشخاص الملزمين العاملين بالمصالح المركزية واللامركزية وبالمؤسسات العمومية التابعة لها.

ونظراً للأهمية القصوى التي تكتسي هذه العملية، فقد أسند منشور الوزير الأول رقم 3/2010 الصادر بتاريخ 2010/03/10، لأعضاء الحكومة والمندوبين السامين والمندوب العام مسؤولية حصر قوائم الأشخاص الملزمين، مفصلة حسب كل فئة من الفئات الأربعة الواردة في المادتين 2 و14 من القانون 54.06 سالف الذكر.

في هذا المجال، لوحظ ما يلي:

← بشأن تحديد السلطة المؤهلة لوضع وحصر القوائم

قبل اعتماد المنصة الإلكترونية لتحميل قوائم الملزمين من طرف ممثلي السلطة الحكومية في فبراير 2019، كان المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات تتوصل بقوائم يتم حصرها وتوقيعها من طرف مسؤولين من مستويات مختلفة (مدير مركزي أو رئيس قسم أو رئيس مصلحة)، بدون إرفاقها بقرار التفويض في الإمضاء من طرف السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي.

وبعد صدور منشور رئيس الحكومة رقم 01/2019 بتاريخ 08 يناير 2019، الذي يقتضي تعيين مخاطب برسم كل قطاع حكومي يعهد إليه تحميل وتحيين قوائم الملزمين بالتصريح المنتمين إلى أسلاكه، واعتماد المنصة الإلكترونية، صارت عملية وضع وحصر القوائم لامادية وتم الاستغناء ضمناً عن القوائم الموجهة على الحامل الورقي، الأمر الذي يتعذر معه تحديد الجهة التي تولت وضع وحصر هذه القوائم.

← التقصير في التحيين المنتظم للقوائم

يلاحظ، من خلال فحص قوائم الملزمين بالمنصة الإلكترونية المعدة لهذا الغرض من طرف المجلس، تأخر السلطات الحكومية في تبليغ المجلس في حينه بالتغييرات التي تطرأ على وضعية الملزمين، خاصة أن هذه الوضعية تتسم بالدينامية والتجدد بصفة دورية سواء تعلق الأمر باستلام مهام جديدة موجبة للتصريح أو انتهائها.

وهكذا، سجل المجلس قوائم تم تحميلها لأول مرة في فبراير 2019، ولم يتوصل بالتغييرات التي طرأت عليها حتى حلول أجل تجديد التصاريح في فبراير 2022، بالرغم من أن فترة الثلاث سنوات المنصرمة بين سنتي 2019 و2022 كانت قد عرفت تغييرات في وضعيات الأشخاص الملزمين المدرجين في هذه القوائم.

كما لوحظ أن بعض القطاعات قامت بتحميل قوائم ملزميها لمرة واحدة منذ فبراير 2019، علماً أن هذه القطاعات عرفت تغييرات في وضعية ملزميها، خاصة فيما يتعلق بانتهاء المهام، حيث يتقدم ملزمون للإدلاء بالتصريح بمناسبة انتهاء المهام، في حين يتبين، بالرجوع إلى القوائم التي تم تحميلها بالمنصة الإلكترونية عدم تحيين وضعياتهم عبر إضافة المعطيات المتعلقة بانتهاء المهام.

وفي نفس السياق، لوحظ أنه من أصل 37 قطاعاً حكومياً وأزيد من 260 مؤسسة عمومية، تم تحيين قوائم 31 جهازاً عمومياً فقط، أي بنسبة لم تتجاوز 10% وذلك تزامناً مع نهاية رابع فترة تجديد التصاريح (منذ نهاية شهر مارس 2022 إلى حدود 20 شتنبر 2022).

تجدر الإشارة إلى أنه، ونظراً لما قد يترتب عن عدم تحيين قوائم الملزمين، لاسيما الحد من راهنية عملية تتبع التصريح بالملكيات وهدر الجهد والموارد، خصوصاً عندما يتبين أن الأشخاص المعنيين غادروا الأجهزة المعنية إما بسبب إحالتهم على التقاعد، أو فسخ عقودهم، أو تقديم استقالتهم، فقد دأب المجلس، من أجل تجاوز هذه الوضعية، على نهج مقاربة بيداغوجية ومواكبة في هذا المجال عبر توجيه مراسلات تذكيرية للسلطات الحكومية قبيل كل مرحلة تجديد، وكذا تنظيم أيام دراسية وتواصلية بهدف المواكبة والتحسيس بأهمية التحيين وأثره على المراحل المالية لمسطرة التتبع والمراقبة للتصاريح.

وبالإضافة إلى التقصير الملحوظ في ممارسة السلطات الحكومية المؤهلة لمهامها الإشرافية فيما يخص عملية ضبط وحصر قوائم الملزمين، تجدر الإشارة إلى أن من بين أسباب التأخر في توجيه وتحيين القوائم بأسماء الملزمين إلى المجلس الأعلى للحسابات، من فئة الموظفين والأعوان العموميين، عدم تنصيب القانون 54.06 المذكور أعلاه، على أجل محدد يلزم السلطات الحكومية المؤهلة بوضع القوائم المعنية فور دخول الإجراء الملزم بالتصريح بالملكيات حيز التنفيذ (من استلام للمهام أو انتهائها)، باستثناء قائمة المنتخبين الملزمين حيث تقتضي الفقرة 5 من المادة الأولى من القانون 54.06 المذكور أعلاه أن يوجه وزير الداخلية أو السلطة المفوضة من لدنه لهذا الغرض، إلى رئيس المجلس الجهوي للحسابات المختص، القائمة بأسماء الملزمين وكذا التغييرات التي تدخل عليها داخل أجل شهر من تسلمهم مهامهم.

لذا، يوصي المجلس بما يلي:

- مراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بالسلطة المؤهلة لوضع القوائم والتفويض بشأنها؛
- تفعيل الوظيفة الإشرافية والتأطيرية للسلطات الحكومية فيما يخص عملية إعداد وحصر قوائم الملزمين وممارسة اختصاصها طبقاً للأحكام ذات الصلة، وكذا السهر على التحيين المنتظم لهذه القوائم؛
- العمل على تحديد آجال مضبوطة في حدود شهر على الأكثر من دخول الإجراء الملزم بالتصريح، لوضع القوائم المعنية، لما لذلك من أهمية في تمكين المجلس من تتبع إيداع التصاريح طبقاً للآجال المنصوص عليها قانوناً؛
- العمل على استكمال رقمنة مسطرة تحميل القوائم من المنبع، عبر رقمنة حصر وتحيين قوائم الملزمين بالنظام المعلوماتي لتدبير الموارد البشرية لدى القطاعات الحكومية.

ثالثاً. ملاحظات بشأن تعبئة نماذج التصاريح المودعة لدى المجلس

في إطار تنزيل الإطار القانوني للتصريح بالملكيات، صدر المرسوم رقم 2.09.207 في 20 من ذي الحجة 1430 (8 ديسمبر 2009) المتعلق بتحديد نموذج التصريح ووصل التسلم وبالحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها.

وقد أسفر فحص عينة من التصاريح بالتملكات عن ملاحظات أولية بشأن كفاءات تعبئة نموذج التصريح من طرف الملزمين وتتبع ومقارنة البيانات المضمنة به ومدى اتساقها من حيث الشكل، نوردها كالاتي:

1. فيما يخص تعبئة نموذج التصريح

← تصاريح معبأة بطريقة غير سليمة

كشفت عملية فحص التصاريح عن التقصير في تعبئة جميع مكونات النموذج بالدقة اللازمة وبشكل صحيح، كما يتبين من خلال الملاحظات التالية:

- تعبئة نماذج بشكل ناقص وغير كامل، حيث أنها لا تضم الصفحات السبعة (07) بكاملها، كما حددها الملحق بالمرسوم رقم 2.09.207 سالف الذكر؛
- تسجيل تفاسير مختلفة لنفس المكون بالنموذج كالمخاطب بين تاريخ التوظيف وتاريخ التعيين في المهمة أو إدراج الممتلكات العقارية ضمن الأموال المنقولة أو التصريح بالراتب السنوي الإجمالي وليس الصافي في إطار المداخل المستلمة للسنة السابقة للتعين. ويرجع ذلك أساسا إلى قراءات غير موحدة لمكونات النموذج،
- بيانات محررة بخط غير واضح أو تم التشطيب عليها بدل تعبئة النموذج من جديد؛
- اللجوء إلى نسخ مصورة من التصريح السابق للإدلاء بالتصريح بمناسبة التجديد؛
- تعدد الأخطاء المتعلقة بالاختيار الصحيح للصفحة أو الجدول المعني بالمعطيات كتعبئة معطيات عن مداخل في جدول غير معني دون ذكرها بين المنقولات.
- إغفال تعبئة جميع المعطيات الإدارية الخاصة بالملزم كتاريخ التعيين أو المهام، أو الرقم الاستدلالي للأجر، أو تاريخ الأزداد أو المعطيات المتعلقة بالتملكات العقارية من رقم المرجع العقاري والقيمة الشرائية أو مساحة العقار وأصله أو تاريخ تملكه أو المعطيات المتعلقة بالأموال المنقولة من قبيل قيمتها الشرائية وصفها وتاريخ تملكها أو القيمة الأحادية للسندات وعددها أو إغفال الإدلاء برقم الحساب البنك.

2. من حيث تطابق المضمون واتساقه

في هذا الإطار، يلاحظ من خلال فحص مدى تطابق واتساق البيانات المضمنة بالتصاريح، أن بعض التصاريح بالتملكات يشوبها عدم اتساق المعطيات ضمن نفس التصريح، حيث يتم الإقرار مثلا بديون في إطار المداخل المستلمة خلال السنة السابقة للتعين، أو الإدلاء بالمدة المتبقية لسداد الدين بدل الأقساط الشهرية والمبلغ الباقي سداده وذلك في غياب معطيات عن تاريخ الدين أو الجهة المقرضة.

كما أظهرت المقارنة بين التصاريح المتتالية لنفس الملزم عدم اتساق المعطيات بين هذه التصاريح واختلاف في البيانات المصرح بها، من قبيل:

- عدم التصريح بالمداخل المستلمة خلال السنة السابقة للتعين عند التصريح الأولي وتدارك الأمر لاحقا بمناسبة تجديد التصريح؛
- تغيير في بيانات القرض من تصريح لآخر وفي المعطيات الخاصة بالقيمة الشرائية وتاريخ التملك وبالحصص في الملكية بين التصريح الأولي وتصريح التجديد؛
- إغفال التصريح بمال عقار في التصريحات الموالية أو بعقارات في التصريح الأولي رغم أن تاريخ التملك يعود لسنوات سابقة؛
- عدم التصريح بجميع الممتلكات المدلى بها في تصريح سابق والاكتفاء بإضافة عقار دون تحديد طبيعته.

وكما يتبين من خلال الملاحظات أعلاه، فإن نموذج التصريح بالامتلاكات، الملحق بالمرسوم رقم 2.09.207 المذكور أعلاه، يستلزم إعادة النظر في بلورته حتى يصبح نموذجاً واضحاً وسهلاً الاستيعاب من طرف جميع الملزمين بما يحد من هامش التأويل والاختلاف في تحديد الغرض من البيانات موضوع التعبئة. كما يتعين اعتماد التعبئة الإلكترونية للتصريح بالامتلاكات قصد تيسير ولوج قواعد المعطيات لدى الإدارات والمؤسسات العمومية للتبادل الإلكتروني للمعطيات وتسريع وتبسيط البحث والتحري بشأن صحة المعلومات المصرح بها.

الفصل السابع: تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية

قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها المتعلقة بالدعم السنوي الممنوح لها للمساهمة في تغطية مصاريف تديرها وكذا مصاريف تنظيم مؤتمراتها الوطنية العادية برسم السنة المالية 2020، وبفحص حسابات الحملات الانتخابية من طرف الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمترشحين برسم استحقاقات 2021، وذلك طبقاً لأحكام الفصل 147 من الدستور ولمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تم تغييرها وتتميمها وللقوانين التنظيمية ذات الصلة¹.

أولاً. فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية

تميزت سنة 2021 بتنظيم استحقاقات انتخابية عامة تخص انتخاب أعضاء مجلس النواب والمجالس الجماعية والجهوية (اقتراع 8 شتنبر) ومجالس العمالات والأقاليم (اقتراع 21 شتنبر) ومجلس المستشارين (اقتراع 5 أكتوبر). في هذا الإطار، اتخذ المجلس عدة إجراءات من أجل تسهيل عملية تقديم حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمترشحين، من بينها ما يلي:

- تحسيس ومواكبة وتذكير الأطر المكلفة بالتسيير الإداري ومسك المحاسبة لدى كل حزب أو منظمة نقابية على حدة بكيفية تقديم حسابات الحملات الانتخابية، مع التأكيد على ضرورة الإدلاء بحساب خاص بكل اقتراع واحترام الأجال القانونية للإيداع (عقد لقاءات تواصلية أيام 9 و10 و11 و21 و22 مارس 2020)؛
- تذكير الأطر المكلفة بالتسيير المالي والإداري والتواصل للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية بالمستجدات التشريعية والتنظيمية، وكذا بالمسؤولية القانونية المترتبة عن تدبير الدعم العمومي والمشاركة في العمليات الانتخابية، ووضع رهن إشارتهم جميع النصوص القانونية والتنظيمية المحيطة (تنظيم يوم دراسي بتاريخ 16 شتنبر 2021)؛
- وضع منصة معلوماتية لتيسير عملية إيداع حسابات الحملات الانتخابية من طرف الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمترشحين.

1. حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية

بلغت مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية برسم اقتراع 8 شتنبر 2021 ما مجموعه 336,94 مليون درهم، استفاد منها ثمانية وعشرون (28) حزبا على الشكل التالي:

- 157,66 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء مجلس النواب؛
- 99,54 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء المجالس الجماعية؛
- 79,74 مليون درهم برسم انتخاب أعضاء المجالس الجهوية.

¹ المادتان 44 و45 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية والمادة 96 من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب والمادة 97 من القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين والمادة 158 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية والمادة 131 من القانون رقم 57.11 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة وعمليات الاستفتاء واستعمال وسائل الاتصال السمعي البصري العمومية خلال الحملات الانتخابية والاستفتاءية.

كما بلغت مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية برسم اقتراع 5 أكتوبر 2021 لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين ما مجموعه 19,34 مليون درهم لفائدة إثني عشر (12) حزبا (11,34 مليون درهم) وإحدى عشر (11) منظمة نقابية (8 مليون درهم).

في هذا الإطار، قامت جميع الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية المستفيدة من الدعم بالإدلاء بحسابات حملاتها الانتخابية للمجلس الأعلى للحسابات، وذلك من أجل فحص مستندات إثبات صرف المساهمة المذكورة. وقد تم توجيه الملاحظات المسجلة إلى المسؤولين الوطنيين عن الهيئات المعنية من أجل تسوية وضعيتهم أو إرجاع مبالغ الدعم إلى الخزينة داخل أجل ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ.

2. حسابات الحملات الانتخابية للمرشحين

بلغت نسبة إيداع حسابات الحملات الانتخابية للمرشحين حوالي 85%، وذلك بعد الإدلاء للمجلس بالحسابات المتعلقة ب 4.358 مترشحا من مجموع 5.146 ملزما. وقد تم في هذا الصدد إعدار المتخلفين بضرورة تقديم حسابات حملاتهم الانتخابية للمجلس داخل أجل أقصاه ستين (60) يوما من تاريخ التوصل بالإعدادار.

وقد أسفرت عملية فحص حسابات الحملات الانتخابية للمرشحين برسم جميع الاقتراعات سالفة الذكر عن توجيه 1.046 مذكرة ملاحظات.

ثانيا. تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية

من أصل أربعة وثلاثين (34) حزبا، أودع 29 حزبا حساباتهم السنوية برسم السنة المالية 2021، مقابل (30) حزبا سنة 2020 واثنتين وثلاثين (32) حزبا سنة 2019. وقد تخلفت خمسة (05) أحزاب عن تقديم حساباتها إلى المجلس برسم سنة 2021. وتجدر الإشارة إلى أن 18 حزبا من أصل 29 أدلوا بحساباتهم داخل الأجل القانوني (31 مارس 2022).

وقد بلغ مجموع الموارد المصرح بها من طرف الأحزاب السياسية ما يناهز 499,69 مليون درهم برسم سنة 2021، بما فيها مبالغ الدعم المقدم للأحزاب لتمويل حملاتها الانتخابية برسم اقتراعات 2021، مقابل 121,93 مليون درهم سنة 2020 و 127,39 مليون درهم سنة 2019. في حين بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها برسم سنة 2021 ما يناهز 502,26 مليون درهم، بما فيها مصاريف الحملات الانتخابية برسم الاقتراعات المذكورة، مقابل 122,07 مليون درهم سنة 2020، و 145,73 مليون درهم سنة 2019.

1. إرجاع مبالغ الدعم برسم استحقاقات سابقة أو الدعم السنوي عن السنوات الفارطة

عملا بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، قام 22 حزبا بإرجاع جزء من الدعم الممنوح لها إلى الخزينة بما مجموعه 7,09 مليون درهم خلال سنة 2020 و 7,53 مليون درهم خلال سنة 2021 و 18,28 مليون درهم خلال سنة 2022.

وفي المقابل، سجل المجلس أن 13 حزبا لم يقدّم بإرجاع مبالغ الدعم إلى الخزينة بما مجموعه 4,22 مليون درهم، تتعلق بالدعم الممنوح لها برسم استحقاقات انتخابية سابقة (اقتراعات 4 شتنبر 2015 و 2 أكتوبر 2015 و 7 أكتوبر 2016)، وكذا برسم الدعم السنوي عن سنوات 2017 و 2020 و 2021. وتتوزع هذه المبالغ على الشكل التالي:

- 1,12 مليون درهم، تهم مبالغ الدعم غير المستحق (حاصل الفرق بين مبلغ التسبيق الممنوح للحزب برسم مساهمة الدولة في تمويل حملاته الانتخابية والمبلغ العائد له على ضوء النتائج المحصل عليها برسم الاقتراع المعني)، والدعم غير المستعمل (حاصل الفرق بين مبلغ الدعم الممنوح للحزب ومجموع المصاريف المنجزة)؛

- 1,82 مليون درهم، تهم مبالغ الدعم غير المستعمل أو المستعمل لغير الغايات التي منح من أجلها (حاصل الفرق بين مبلغ الدعم ومجموع المصاريف المنجزة أو مبلغ الدعم الذي تم صرفه لأداء نفقات لا تندرج ضمن أوجه الصرف المحددة ضمن المقتضيات التنظيمية ذات الصلة أو تم إنجازها خارج الفترة المخصصة لمصاريف الحملة الانتخابية)؛
- 1,28 مليون درهم، تهم مبالغ الدعم الذي لم يتم إثبات صرفه بوثائق الإثبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ذات الصلة.

2. أهم الخلاصات والتوصيات المتعلقة بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم 2020

سجل التقرير المنجز من طرف المجلس الأعلى للحسابات بهذا الخصوص عدة خلاصات، همت أساسا:

• الإشهاد بصحة الحسابات المقدمة

من أصل ثلاثين (30) حزبا الذين أدلوا بحساباتهم برسم السنة المالية 2020، سجل المجلس أن سبعة وعشرين (27) حزبا قدموا حسابات مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مقيد في هيئة الخبراء المحاسبين، مقابل ثمانية وعشرين (28) حزبا برسم سنة 2019، منها خمسة وعشرون (25) حزبا أدلوا بحسابات مشهود بصحتها بدون تحفظ، وحزبان (02) قدما حسابين مشهود بصحتها بتحفظ. كما قام حزب واحد (01) عن سنة 2020، مقابل ثلاثة (03) أحزاب برسم سنة 2019، بتقديم تقرير خبير محاسب لم يراع في وضعه صيغة الإشهاد الواردة ضمن المعيار 5700 من دليل معايير التدقيق القانوني والتعاقدية والمحدد من طرف المجلس الوطني لهيئة الخبراء المحاسبين بالمغرب. في ما قدم حزبان (02) عن سنة 2020، مقابل حزب واحد (01) عن سنة 2019، حسابيهما السنويين دون تقديم تقرير الخبير المحاسب.

• الوثائق المكونة للحسابات السنوية

لم تقم أربعة (04) أحزاب برسم سنة 2020، مقابل خمسة (05) أحزاب عن سنة 2019، بتقديم كل الجداول المكونة لقائمة المعلومات التكميلية والمنصوص عليها في القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1078.09 المتعلق بالمخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية. كما أن حزبين اثنين (02) عن سنة 2020، مقابل ثلاثة (03) أحزاب عن سنة 2019، لم يدلوا بجزء مستندات الإثبات المنصوص عليه في المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

• مسك المحاسبة

قامت ثمانية (08) أحزاب برسم كل من سنة 2019 و2020 بمسك المحاسبة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية دون مراعاة الملاءمات المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية. كما أن أحد عشر (11) حزبا عن سنة 2020 وعشرة (10) أحزاب برسم سنة 2019، لم يقوموا بإدراج مبالغ الدعم الواجب إرجاعها إلى الخزينة على مستوى الموازنة بالحساب رقم 445:"الدولة - دائنة". إضافة إلى ذلك، سجل المجلس عدم مسك حساب "الصندوق" من طرف حزب واحد (01) برسم سنة 2020، مقابل ثلاثة (03) أحزاب عن سنة 2019 رغم أدائه عدة نفقات نقدا.

• فحص النفقات

بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها من طرف الأحزاب السياسية سنة 2020 ما مجموعه 122,07 مليون درهم، مقابل 145,73 مليون درهم سنة 2019. وسجل المجلس، في هذا الصدد، ملاحظات بخصوص صرف نفقات بمبلغ إجمالي قدره 1,33 مليون درهم، أي بنسبة 1,09% من مجموع

النفقات المصرح بصرفها، مقابل 2,34 مليون درهم سنة 2019، أي بنسبة 1,60%. وتخص هذه الملاحظات:

- نفقات لم يتم بشأنها تقديم وثائق الإثبات المطلوبة: 929.709,20 درهم، أي بنسبة 0,76% من مجموع النفقات المصرح بصرفها، مقابل 1.899,394,08 درهم سنة 2019؛
- نفقات تم بشأنها تقديم وثائق إثبات غير كافية: 54.728,50 درهم، أي ما يمثل 0,04% من مجموع النفقات، مقابل 48.250,00 درهم سنة 2019؛
- نفقات تم بشأنها تقديم وثائق في غير اسم الحزب: 344.243,64 درهم، أي ما نسبته 0,28% من مجموع النفقات، مقابل 396.529,91 درهم سنة 2019.

• توصيات المجلس الأعلى للحسابات

أصدر المجلس عدة توصيات ضمنها في تقريره حول تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وكذا فحص صحة نفقاتها المتعلقة بالدعم العمومي برسم سنة 2020. في هذا الإطار، سجل المجلس تنفيذ السلطات الحكومية المختصة للتوصيات الصادرة عنه، لاسيما من خلال إصدار وتعيين عدة نصوص قانونية وتنظيمية تهم نظام تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

وفيما يلي أبرز التوصيات الصادرة عن المجلس:

- مواصلة الجهود المبذولة من طرف السلطات الحكومية المختصة والأحزاب السياسية المعنية بإرجاع، إلى الخزينة، مبالغ الدعم غير المبررة (4,22 مليون درهم)، وعند الاقتضاء اتخاذ الإجراءات اللازمة في حق الأحزاب التي لم تقم بتسوية وضعيتها تجاه الخزينة؛
- العمل على تنظيم دورات تكوينية أخرى لفائدة الأطر الإدارية للأحزاب السياسية بغرض تيسير استعمالها للمخطط المحاسبي الموحد وإعداد دليل للمساطر المحاسبية ونظام معلوماتي مشترك بين الأحزاب السياسية؛
- السعي لتحقيق مزيد من الشفافية في الحسابات المالية، وذلك من خلال الحرص على:
 - تقديم الوثائق المكونة للحسابات السنوية داخل الأجال المقررة في القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية؛
 - الإشهاد بصحة الحسابات المدلى بها وفق مقتضيات القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1078.09 المتعلق بالمخطط المحاسبي للأحزاب السياسية، ووفق المعيار 5700 من "دليل معايير التدقيق القانوني والتعاقدية" للهيئة الوطنية للخبراء المحاسبين؛
 - العمل على مسك المحاسبة وفق مقتضيات "الدليل العام للمعايير المحاسبية" مع مراعاة الملاءمات المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية.

الفصل الثامن: التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية وأنشطة الدعم والتعاون الدولي

يقدم هذا الفصل نظرة عامة حول أهم التدابير المتخذة من طرف المجلس الأعلى للحسابات من أجل تنزيل التوجهات الاستراتيجية الجديدة للمحاكم المالية، فضلا عن أهم أنشطة الأقطاب المحدثة بالمجلس الأعلى للحسابات.

أولا. التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية: من أجل إحداث الأثر وتعزيز الثقة لدى المواطن

إن الأوراش التي باشرتها المحاكم المالية لا يمكن أن تؤتي ثمارها ما لم يقترن تنفيذها بتوفير مجموعة من المقومات والشروط، ومن أهمها اعتماد استراتيجية فعالة للتواصل، وإرساء أسس صلبة للتحويل الرقمي فضلا عن تأهيل الموارد البشرية للمحاكم المالية.

وفي هذا الصدد، اعتمدت المحاكم المالية، سنة 2021، استراتيجية تواصلية، تستهدف الأجهزة الخاضعة للرقابة والأطراف ذات العلاقة والرأي العام، وتروم تأطير الإجراءات التواصلية للمحاكم المالية، وتنويع وسائل التواصل بصفة تدريجية. كما تتوخى إرساء منظومة للتواصل تكتسي طابعا استباقيا وتساهم في الرفع من أثر أعمال المحاكم المالية عبر توفير المعلومة لكل الأطراف ذات العلاقة، في الوقت الملائم وبالصيغة المناسبة.

وفي السياق نفسه، يعمل المجلس أيضا، في حدود صلاحيته، على تعزيز قدرات الإنصات إلى المواطنين والمجتمع المدني من خلال تطوير منصة رقمية تفاعلية وعلى إرساء منهجية لإشعار الأطراف المعنية بالمآلات المخصصة للشكايات ذات الصلة بتدبير الشأن العمومي.

أما بخصوص التحويل الرقمي، والذي ازدادت أهميته لا سيما مع الأزمة الصحية الأخيرة، فإنه يهدف إلى ضمان استعمال ناجع وفعال لتكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة من طرف المحاكم المالية خلال ممارسة مختلف اختصاصاتها.

ويكمن هذا التحويل في إرساء ثقافة رقمية داخل المحاكم المالية وضمان تمكينها من التقنيات الحديثة من أجل تحقيق قيمة مضافة لممارسة اختصاصاتها، وتعزيز تحليل المعطيات وتبسيط المساطر وتجويد عمليات إعداد التقارير والإبلاغ عن نتائج المهام الرقابية والرفع من إنتاجيتها. كما يتوخى التحويل الرقمي تشجيع العمل التشاركي وتبادل المستندات ورقمنة الحسابات وباقي الوثائق الموجهة للمحاكم المالية، وضمان مرونة وانفتاح وأمن نظام المعلومات، وكذا حماية الممتلكات المعلوماتية للمحاكم المالية. ويحظى هذا الورش المهيكل بدعم من عدة مؤسسات وطنية ودولية ذات خبرة واسعة في هذا المجال من أجل مواكبة تأهيل النظام المعلوماتي للمجلس في احترام تام للمعايير الجاري بها العمل، لا سيما تلك المرتبطة بتجميع المعلومات واستغلالها وكذا ضمان الأمن المعلوماتي.

وعلى صعيد آخر، لا يمكن لأي إصلاح أو تطوير لمنهج العمل أن يبلغ أهدافه ما لم يتم توفير الموارد البشرية القادرة على مواكبة هذه التحولات. لذلك، فإن العنصر البشري يشكل الرافعة الأساسية من أجل تحقيق الأهداف الاستراتيجية للمحاكم المالية، حيث يتم إيلاؤه عناية خاصة تتجلى من خلال عدة مستويات.

فبالنظر إلى نوعية المهام المسندة للمحاكم المالية واختلافها، ومن بينها مهام ذات طبيعة خاصة تمارس من طرف عدد محدود من الأجهزة العليا المماثلة، تتعلق، بالإضافة إلى التصديق على الحسابات، بمراقبة التصاريح الإجبارية بالممتلكات وبتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وبفحص نفقات الحملات الانتخابية، فإن عمليات التوظيف بالمحاكم المالية تحظى باهتمام خاص مع ما يستلزمه ذلك من صرامة في عملية الانتقاء، من خلال استهداف التخصصات التي تتلاءم ومهام المحاكم المالية والتي بإمكانها أن تقدم القيمة المضافة لأعمالها، حيث تسعى هذه المحاكم إلى توظيف كفاءات ذات

الخبرة في مجالات معينة مرتبطة بالمهن المستقبلية والقطاعات المتطورة، كمجالات تحليل المعطيات والبيانات الضخمة والقيام بعمليات التدقيق داخل البيئات المرقمنة. وفي السياق ذاته، تعمل على تعزيز ذلك بتطوير القدرات عبر برنامج متكامل للتكوين الأساسي والمستمر، وهو ما يضمن لهذه المحاكم ممارسة اختصاصاتها وفق أفضل شروط الجودة والأجال والقيام بعمليات التأهيل الملائمة والضرورية من أجل مواكبة التحولات والتغيرات التي يعرفها المحيط الخارجي.

وعلاوة على ذلك، ومن أجل ضمان انسجامها مع التوجهات الاستراتيجية الجديدة، عرفت هيكله المحاكم المالية، بما في ذلك وظائف الدعم، إعادة تنظيم خلال سنة 2022.

وهكذا، فقد تم اعتماد توزيع جديد للصلاحيات القطاعية لغرف المجلس، مع دعم آليات التنسيق بين مختلف مكونات المحاكم المالية عبر إحداث تنسيقية عامة لأعمال هذه المحاكم. كما تم من خلال هذه الهيكله الجديدة، إيلاء عناية خاصة للجوانب المتعلقة بأخلاقيات القاضي المالي، حيث تم إحداث وحدة تعنى بتكريس المبادئ والقيم التي يتعين على القاضي المالي مراعاتها والتخلي بها سواء خلال ممارسة عمله أو حتى خارجه.

أما على مستوى وظائف الدعم، فقد تم إحداث أقطاب جديدة تعنى بنظم المعلومات والتحول الرقمي، وبدعم المهن (المعايير المهنية، التوثيق وتحليل البيانات)، وبالتواصل، وبالتعاون، وكذا بالشؤون القانونية، إضافة إلى تلك المنوط بها تدبير الموارد البشرية والمالية والمادية، التي كانت محدثة من قبل.

ومن أجل تكريس مقومات الحكامة الجيدة، فقد تمت، خلال سنة 2021، حركية واسعة شملت مسؤولي مختلف الوحدات سواء على المستوى المركزي أو الجهوي، وخضعت لمعايير الكفاءة والاستحقاق ومبدأ التناوب المنصوص عليه في مدونة المحاكم المالية، حيث أسندت بعض مناصب المسؤولية إلى قاضيات وقضاة شباب، وهو ما يشكل رافدا للتنوع والتكامل بين مسؤولين راكموا خبرات مهمة داخل المحاكم المالية ومسؤولين من الجيل الجديد.

ثانيا. أنشطة الدعم والتعاون الدولي: نحو تعزيز موارد المحاكم المالية وتكريس انفتاحها وإشعاعها

تقدم مختلف أقطاب المجلس الأعلى للحسابات الدعم المادي والمهني لغرف المجلس وللمجالس الجهوية للحسابات، بما يسمح لها بتنفيذ مهامها الرقابية في أفضل الظروف. وتشمل آليات الدعم هاته، على الخصوص، الجوانب المرتبطة بتدبير الوسائل المالية والمادية وتدبير الموارد البشرية وتقوية قدراتها المهنية وكذا نظم المعلومات والتحول الرقمي واتخاذ التدابير اللازمة في مجال التعاون، فضلا عن الدعم الذي يقدمه قطب كتابة الضبط وتدبير الحسابات بالنظر إلى المهام الجسيمة المنوطة به في تنفيذ مختلف إجراءات المحاكم المالية.

1. الوسائل المالية والمادية

بلغت اعتمادات الأداء المخصصة للمحاكم المالية، برسم سنة 2021، ما مجموعه 408,936 مليون درهم، مثلت فيها نفقات الموظفين حوالي 76%، بمبلغ يصل إلى 310,936 مليون درهم، في حين مثلت مصاريف المعدات والنفقات المختلفة حوالي 12,3%، بمبلغ قدره 50 مليون درهم. كما بلغت نفقات الاستثمار ما قدره 48 مليون درهم، أي ما يعادل 11,7% من مجموع اعتمادات الميزانية المخصصة للمحاكم المالية.

وقد مكنت الاعتمادات المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة، برسم سنة 2021، من الإسهام في حسن تسيير المحاكم المالية، حيث خصصت هذه الاعتمادات أساسا لما يلي:

- صيانة مقرات المجلس والمجالس الجهوية للحسابات؛
- توفير الوسائل اللوجستكية وأدوات العمل في إطار دعم وتسهيل المهام المنوطة بالقضاة والموظفين؛

- خدمات الخبرة والاستشارة والتكوين التي تلجأ إليها المحاكم المالية بغية تحقيق أهدافها الاستراتيجية.
- وفيما يخص اعتمادات الأداء بميزانية الاستثمار، برسم سنة 2021، فقد مكنت، على الخصوص مما يلي:
- إتمام الأشغال المتعلقة ببناء مقر المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات؛
- مواصلة الأشغال المتعلقة بتهيئة مقر جديد للمجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق؛
- مواصلة الدراسات التقنية المتعلقة ببناء مقر المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون-الساقية الحمراء؛
- تعزيز وصيانة منصة أمن البنية التحتية للشبكات المعلوماتية للمحاكم المالية؛
- توفير أثاث مكتبي ومعلوماتي لمقار المجالس الجهوية للحسابات بمختلف الجهات.

2. الموارد البشرية

خلال سنة 2021، بلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين المزاولين مهامهم بالمحاكم المالية ما مجموعه 621 شخصا، من بينهم 388 قاض وقاضية، و233 موظفا إداريا. وتمثل النساء نسبة 24% داخل هيئة القضاة و51% من مجموع الموظفين الإداريين.

■ هيئة القضاة

بلغ عدد القضاة، خلال سنة 2021، ما يعادل 388 قاضيا، منهم 170 قاض يزاولون مهامهم بمختلف المجالس الجهوية للحسابات ويبلغ متوسط أعمار قضاة المحاكم المالية 41 سنة. أما بخصوص توزيعهم حسب طبيعة التكوين الأساسي، فتضم الهيئة قضاة ذوي تخصص قانوني واقتصادي ومالي بالإضافة إلى قضاة ذوي تكوين أساسي في مجالات الهندسة.

ويتوزع القضاة حسب نوع الشهادات المحصل عليها كما يلي: السلك الثالث أو الماستر في العلوم القانونية والاقتصادية بنسبة 39%، ومهندسو الدولة بنسبة 33%، والدكتوراه بنسبة 14%، وشهادات أخرى بنسبة 14%.

■ الموظفون الإداريون

يعمل بالمحاكم المالية موظفون إداريون؛ أضحوا منذ فاتح يوليوز 2021 يستفيدون من نظام أساسي خاص بهم تحت مسمى "النظام الأساسي لهيئة كتابة الضبط بالمحاكم المالية"؛ يقومون بمهام إدارية وتقنية متنوعة بالمجلس الأعلى للحسابات وبالمجالس الجهوية. ويتوزع الموظفون الإداريون بالمحاكم المالية بحسب الإطار كما يلي: المنتدبون القضائيون بنسبة 48%، والمهندسون بنسبة 3,8%، والمحاررون القضائيون بنسبة 23,2%، وكتاب الضبط بنسبة 22% وأطر أخرى بنسبة 3%.

3. التكوين

يولي المجلس الأعلى للحسابات أهمية بالغة للتكوين بشقيه الأساسي والمستمر، إذ يشكل ضمن توجهاته الاستراتيجية دعامة أساسية للرفع من قدراته التنظيمية والمهنية، ومن هذا المنطلق يسعى باستمرار لتطوير الكفاءات المهنية لقضاة وأطره وموظفيه، وتمكينهم من اكتساب المعارف والمهارات اللازمة لأداء مهامهم على أكمل وجه.

وفي هذا الإطار، يتوفر المجلس على مركز للتكوين يسهر على المساهمة في الرفع من قدرات قضاة وموظفي المحاكم المالية من خلال توفيره لبرامج تكوينية غنية ومتنوعة تستجيب لحاجياتهم، ويعتمد

في هذا الشأن على مخطط مديري للتكوين يمتد على الفترة ما بين 2020-2023 ويتمحور حول ثلاثة مرتكزات:

- المرتكز 1: الرفع من مهنية القضاة لمزاولة مختلف مهن المحاكم المالية؛
 - المرتكز 2: الاستناد إلى التكنولوجيا الرقمية كدعامة لمزاولة مهن المحاكم المالية؛
 - المرتكز 3: تطوير قدرات بنيات الدعم بالمحاكم المالية وتعزيز الحكامة الداخلية.
- ويروم هذا المخطط المديرى الذى يتمشى مع التوجهات الاستراتيجية للمجلس تطوير معارف ومهارات قضاة وأطر المحاكم المالية وكذا مصاحبتهم في سياق معقد وبيئة متغيرة. ويسعى المجلس من خلال الخطط التشغيلية السنوية لهذا المخطط إلى تنمية القدرات اللازمة لتطوير هذه المرتكزات.
- وقد واصل مركز التكوين سنة 2021 تنظيم أنشطته المتعلقة بعقد الدورات التكوينية المتعلقة بالخطوة التشغيلية لذات السنة القائمة على تلبية الاحتياجات المهنية لقضاة وأطر المحاكم المالية، مستعينا في ذلك بشركاء محليين وأجنيين مختصين مشهود لهم بالتميز، وذلك بهدف إغناء محتوى البرامج التكوينية. وقد تم في هذا الإطار تنظيم 22 دورة تكوينية تمحورت حول المجالات التالية:

- رقابة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية؛
- الرقابة القضائية؛
- تدبير الميزانية والتدبير المرتكز على النتائج؛
- الإدارة الاستراتيجية للمشاريع العمومية؛
- التخطيط الاستراتيجي والحكامة المالية للجماعات الترابية؛
- الرقابة على النظم المعلوماتية؛
- التوثيق والاتصال وتدبير المعلومة؛
- مجالات أفقية أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تنظيم معظم هذه الدورات عن بعد نظرا للظروف الاستثنائية التي فرضتها جائحة "كوفيد-19". أما بالنسبة للخطة التشغيلية لسنة 2022، فقد برمج المجلس الأعلى للحسابات 22 دورة تدريبية.

كما تم تنظيم العديد من اللقاءات العلمية والتواصلية لفائدة الأطراف ذات العلاقة الداخليين، من بينها اللقاء التواصلي الذي نظمه المجلس عن بعد خلال شهر شتنبر 2021 لفائدة الأطر المكلفة بالتنظيم المالي والإداري والتواصل بالأحزاب السياسية والمنظمات النقابية حول "كيفية إيداع حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمترشحين".

وفي إطار التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة بالقارة الإفريقية، واصل المجلس سلسلة لقاءاته التكوينية والعلمية لفائدة القضاة والمدققين المنتسبين لهذه الأجهزة من خلال تنظيم ندوة عن بعد حول "الرقابة على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة"، شارك فيها أكثر من 100 مشارك ينتمون إلى 14 بلدا إفريقيا.

بالإضافة إلى ذلك وفي إطار انفتاحه على محيطه الخارجي، قام المجلس سنة 2021 بتنظيم سلسلة محاضرات لفائدة قضاة وموظفيه تم إلقاؤها من طرف مسؤولين على رأس وزارات وهيئات ومؤسسات كبرى عمومية وخاصة تناولت مواضيع ذات الاهتمام المشترك. ويتعلق الأمر بما يلي:

- الوزارة المنتدبة المكلفة بالميزانية؛
- بنك المغرب؛
- المديرية العامة لأمن نظم المعلومات، التابعة لإدارة الدفاع الوطني؛

- وكالة التنمية الرقمية؛
- مجموعة البنك الشعبي؛
- مجموعة المكتب الشريف للفوسفاط؛
- الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية؛
- جامعة محمد السادس متعددة التخصصات.

وفي إطار محور التكوين الأساسي، وبعد أن تلقى الفوج الجديد للمحلّقين القضائيين المتكون من 49 ملحقاً قضائياً تكويناً نظرياً وتطبيقياً امتد لمدة ستة (06) أشهر بمركز التكوين، تابع هؤلاء الملحقون تدريباً لمدة 18 شهراً بالمجالس الجهوية للحسابات، حيث كان تعيينهم، وذلك بهدف تمكينهم من تطبيق المعارف والمهارات المكتسبة في سياق مهني حقيقي وإعدادهم لمزاولة مهامهم المستقبلية تحت تأطير رؤساء هذه المجالس.

4. كتابة الضبط

تعتبر كتابة الضبط العمود الفقري للمجلس الأعلى للحسابات، إذ تساهم في الإسراع بإنجاز مخرجاته من خلال تتبعها لسير مساطره وتبليغ إجراءاته.

وقد انخرطت كتابة الضبط خلال سنة 2021 في العديد من المشاريع المندرجة في إطار المخطط الاستراتيجي للمحاكم المالية، الغاية منها الرفع من وتيرة العمل والنجاعة في الأداء.

أ. مكتب الضبط الرقمي

تفعيلاً لمشروع مكتب الضبط الرقمي، اعتمدت كتابة الضبط على تطبيق تدبير المراسلات والذي يهدف إلى تسجيل جميع المراسلات الصادرة عن المجلس والواردة عليه وتتبع تبليغها إلى الأشخاص الذاتيين والمعنويين المعنيين بها. وفي هذا الصدد، قام مكتب الضبط بتسجيل ورقمنة 3.102 مراسلة واردة و3.629 مراسلة صادرة عن المجلس. كما مكن ممثلي الغرف والمصالح الإدارية من الاطلاع وتحميل هذه المراسلات وتتبع مآل تبليغها من خلال حسابات خاصة بهم.

وبالنظر لحجم الشكايات والوقوع الذي يتركه أثر معالجتها على المشتكين، سجلت كتابة الضبط 659 شكاية واردة على المجلس تم إيداعها من طرف المواطنين أو بعض الأجهزة العمومية. كما قامت بإعداد بطائق تعريفية لكل شكاية وتصنيفها حسب اختصاص غرف المجلس الأعلى للحسابات أو المجالس الجهوية للحسابات قبل إحالتها عليها قصد المعالجة.

ب. الدليل المرجعي للخاضعين لرقابة المحاكم المالية

شكل حصر وتوفير الوثائق والمعلومات المتعلقة بوضعيات المراكز المحاسبية من جهة والأشخاص الطبيعيين الخاضعين لهذه الرقابة من جهة أخرى أهم الأهداف المسطرة لمشروع توحيد الدليل المرجعي للخاضعين لرقابة المحاكم المالية. وقد ساهم هذا المشروع من خلال التطبيق المعلوماتي "ASSUJETTIS" في تسهيل الحصول على المعلومات المطلوبة من طرف قضاة المحاكم المالية وتسريع وتيرة عملهم. كما سمح هذا التطبيق المعلوماتي بتحميل الوثائق المتحصل عليها من لدن مصالح وزارة الاقتصاد والمالية ومصالح وزارة العدل المتعلقة بقرارات التعيين أو الإعفاء الخاصة بالمحاسبين العموميين وكذا محاضر أدائهم اليمين القانونية، بالإضافة إلى قرارات إحداث المراكز المحاسبية أو حذفها. في هذا الإطار، تمت معالجة وتحيين 1.298 معلومة متعلقة بالمحاسبين العموميين والمراكز المحاسبية وكذا تحميل 230 وثيقة متعلقة بوضعيات المحاسبين والمراكز المحاسبية.

ج. التقديم اللامادي للحسابات

← حسابات مرافق الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية

توصلت كتابة الضبط بما مجموعه 529 حساباً يهيم مرافق الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، من ضمنها 199 حساباً تم تقديمها في إطار مشروع نزع الطابع المادي عن الوثائق أي بنسبة 38%، ويتعلق الأمر بـ 33 حساباً لمحصلي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة و166 بياناً محاسبياً للمؤسسات والمقاولات العمومية.

ومواكبة منها لورش التقديم اللامادي للحسابات والبيانات المحاسبية، ساهمت كتابة الضبط في أشغال الاجتماعات التي عقدتها اللجان الثنائية بين المجلس الأعلى للحسابات ومصالح وزارة الاقتصاد والمالية بغية الإسراع في تمكين محاسبي الإدارة الجبائية والخزينة العامة للمملكة من تقديم حساباتهم الرقمية في أفق سنة 2022 على غرار ما هو معمول به حالياً بالنسبة لمحصلي إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

كما انخرطت خلال الاجتماعات الأولية مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية في مناقشة كفاءات تقديم الحساب السنوي الخاص باستخدام الأموال والمساعدات العمومية التي تتلقاها الجمعيات.

وشاركت في أشغال الاجتماعات التي عقدها المجلس الأعلى للحسابات مع مصالح وزارة العدل في إطار الإعداد للتقديم اللامادي لحسابات كتاب الضبط بمحاكم المملكة.

← الحسابات السنوية للأحزاب السياسية

وعلاقة بنزع الطابع المادي عن الوثائق، واصلت كتابة الضبط تلقي الحسابات السنوية للأحزاب السياسية باعتماد:

- الإيداع اللامادي: عبر المنصة الرقمية المعدة لهذا الغرض، حيث بلغ عددها 26 حساباً أي بمعدل 76%؛

- الإيداع المادي: حيث تم وضع 03 حسابات بمكتب الضبط بالمجلس.

← حسابات الحملات الانتخابية

■ حسابات الحملات الانتخابية للمرشحين

بعد إعلان نتائج الاستحقاقات الانتخابية التشريعية والجهوية والجماعية التي عرفتها بلادنا خلال شهري شنتبر وأكتوبر 2021؛ وفي إطار مسطرة فحص حسابات الحملات الانتخابية، شاركت كتابة الضبط في فعاليات اليوم التواصلي الذي نظمه المجلس الأعلى للحسابات مع ممثلي الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية باعتماد تقنية التناظر عن بعد، حيث سلطت الضوء على دورها في عملية تلقي هذه الحسابات، انطلاقاً من مرحلة الاستقبال والتوجيه، مروراً بمرحلة التحقق من هوية المصروح أو المودع وكذا شكليات تقديم الحساب، وصولاً إلى مرحلة التسلم واستخراج وصل الإيداع.

كما تواصلت مع ما يفوق 1.300 وكيل لائحة الترشيح ومساعديه من أجل مواكبتهم في عملية التسجيل القبلي باعتبارها ممارسة جديدة نهجها المجلس لإنجاح هذه العملية، وكذا للإجابة عن تساؤلاتهم حول الجوانب ذات الصلة بهذه العملية.

وبتنسيق مع كتابات الضبط بالمجالس الجهوية للحسابات، نُظِّمت عملية تلقي حسابات وكلاء لوائح الترشيح الملزمين بإيداعها داخل الأجل القانونية، والذين قدر عددهم بما مجموعه 5.146 مترشحاً.

ومن أجل تتبع سير هذه العملية، قامت كتابة الضبط، بالتنسيق مع قسم نظم المعلومات بالمجلس، بإعداد منصات رقمية الغرض منها مواكبة عملية إيداع هذه الحسابات على صعيد المحاكم المالية:

المنصة الأولى تعنى بالتسجيل القبلي للمرشح حيث يقوم بتعبئة بطاقة المعلومات الخاصة به، حيث بلغ عدد التسجيلات القبلية 11.000 تسجيل.

المنصة الثانية تمكن من تنظيم تدفق مودعي الحسابات عبر تحديد مواعيد قبل الحضور إلى مقرات المحاكم المالية، حيث تم تسجيل 1.122 موعدا بالمجلس الأعلى للحسابات.

المنصة الثالثة تتعلق بتسجيل الحسابات المودعة بكتابات الضبط بالمحاكم المالية في النظام المعلوماتي المعد لهذا الغرض. وقد عرفت هذه العملية إيداع ما مجموعه 4.605 حسابا.

■ حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية

باعتماد التقديم اللامادي، بلغ عدد حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية المودعة بالمنصة الرقمية 89 حسابا، أي ما يمثل 90% من مجموع الحسابات الواجب إيداعها، منها 26 حسابا يخص انتخاب أعضاء مجلس النواب، و 23 تهم انتخاب أعضاء مجالس الجماعات، و 22 تتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجهات. أما بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين، فقد بلغ مجموع الحسابات المودعة 18 حسابا، منها 10 أودعتها الأحزاب السياسية وثمانية (08) قدمتها المنظمات النقابية.

أما التقديم المادي، فقد هم 10 حسابات، منها أربعة (04) حسابات لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين، وستة (06) حسابات لانتخاب أعضاء مجلس النواب، وأعضاء مجالس الجهات، وأعضاء مجالس الجماعات (حسابان لكل هيئة).

وقد تم توجيه كافة هذه الحسابات إلى الغرفة المختصة من أجل مواصلة المسطرة.

د. رقمنة مخرجات المحاكم المالية

تابعت كتابة الضبط سعيها في الحفاظ على الموروث المعلوماتي للمحاكم المالية، حيث قامت برقمنة المخرجات الصادرة خلال العشرين سنة الماضية وإعداد بطائق تتضمن بيانات وصفية عن كل صنف استعدادا لتحميلها في نظام معلوماتي. وقد همت هذه العملية الوثائق التالية:

عدد الوثائق المرقمنة	المسطرة
9.463	قرارات التدقيق والبت في الحسابات
342	قرارات التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية
325	قرارات الطعون
170	التقارير الخاصة
10.300	المجموع الإجمالي

ه. إصدار وثائق تحصيل الغرامات المقررة في القرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم المالية

تفعيلا للمسطرة المتعلقة بتحصيل الغرامات الصادرة عن المحاكم المالية، قامت كتابة الضبط بإعداد 123 مختصرا للقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم المالية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، وكذا 32 بيانا للإصدار، تم توجيهها لخزنة العمليات والأقاليم قصد مباشرة مسطرة تحصيل ما مجموعه 2.763.900,00 درهما. وبناء على ذلك، تم إشعار الأشخاص المعنيين بالأمر، قصد التوجه إلى مصالح الخزينة العامة للمملكة لتسديد الغرامات الصادرة في حقهم.

كما قامت كتابة الضبط بتبليغ رؤساء الجماعات الترابية بالنسخ التنفيذية للقرارات والأحكام الصادرة في ميدان التأديب المالي والقاضية بإرجاع المبالغ لفائدة الجماعات والتي بلغ مجموعها 1.181.989,55 درهما.

5. نظم المعلومات

في إطار التنزيل التدريجي لمخططه الاستراتيجي، قام المجلس بإنجاز عدة مشاريع من أجل تطوير نظامه المعلوماتي الذي يعتبر دعامة أساسية في العمل الرقابي.

ففي مجال تتبع التصريح بنفقات الحملات الانتخابية من طرف المرشحين الملزمين، قام المجلس بتطوير تطبيقات مدمجة، وهي التطبيق المتعلق بالتسجيل القبلي للملزم بتصريح المصاريف الانتخابية، والتطبيق المرتبط بحجز موعد على المنصة المخصصة لذلك، وكذا تطبيق تلقي تصاريح المصاريف الانتخابية.

أما فيما يخص تتبع المساعدات المالية المقدمة للجمعيات، فقد تم تطوير تطبيق من أجل تتبع المساعدات المقدمة من طرف الإدارات والمؤسسات العمومية للجمعيات قصد تنفيذ مشاريعها. وسيمكن هذا المشروع من الحصول على المعطيات الرقمية والملفات الإلكترونية الخاصة بالجمعيات المستفيدة من الدعم العمومي والاستعمالات المخصصة لها .

أما في مجال تتبع تنفيذ التوصيات من طرف الأجهزة الخاضعة للرقابة، فقد وضع المجلس منصة إلكترونية رهن إشارة الأجهزة المعنية قصد إطلاع المحاكم المالية على تطور الإنجازات الخاصة بالتوصيات الصادرة في إطار مهام مراقبة التسيير. وتكرس هذه المنصة الاختيار الاستراتيجي للمجلس للتواصل الإلكتروني مع الأجهزة وتطويره بشكل دوري ودائم.

وفي مجال اقتناء وتطوير برنامج خاص بتتبع المهام الرقابية، قام المجلس بتطوير برنامج يهدف إلى تتبع مراحل المسطرة المتبعة في إطار المهام المتعلقة بمراقبة التسيير ابتداء من البرمجة إلى نهاية المهمة بإنجاز التقرير النهائي، مع إمكانية الاحتفاظ بالوثائق والمستندات الخاصة بكل مهمة.

وفيما يتعلق بنزع الطابع المادي عن عملية تقديم الحسابات، باشرت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة عملية التقديم اللامادي للحسابات. وتبقى هاته التجربة قابلة للتطوير لتسهيل عملية التلقي وتسريعها. كما قطع المجلس أشواط مهمة في مشاوراته مع المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة من أجل رقمنة الحسابات المقدمة وتحديد الكيفية الملائمة لضمان التوصل بها بطريقة آمنة.

ويحاول المجلس، في هذا الإطار، أن يضع التدابير الكفيلة بإيجاد حل للكّم الهائل من الحسابات الورقية المقدمة وما يستدعيه ذلك من إكراهات في التوثيق والمحافظة عليها، وذلك من خلال اللجوء إلى نزع الطابع المادي عن عملية تقديم الحسابات، وهو ما سيساهم أيضا في جعل عمليات التدقيق والبت أكثر فاعلية ونجاعة.

ويعتزم المجلس أيضا إنشاء منصة لتتبع الشكايات ووضع نظام خاص لتلقي الشكايات من طرف العموم والتي تندرج مواضيعها في إطار اختصاصات المحاكم المالية، والرامية أساسا إلى تدعيم وحماية قيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة.

كما تم وضع نظام تتبع الاختصاصات القضائية للنيابة العامة لدى المحاكم المالية والذي من خلاله يتم تتبع مراحل النظر في القضايا الرأجة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وكذا ملفات التدقيق والبت في الحسابات، كما يسهل هذا النظام تصنيف الملاحظات والمؤاخذات موضوع الملفات حسب تكييفها القانوني، وتحميل الملتمسات ومستنتجات النيابة العامة.

ويصاحب إنجاز هذه التطبيقات ووضعها رهن إشارة مستخدميها، التجديد الدوري للبنية التحتية للأجهزة المعلوماتية التي تضم هاته التطبيقات. كما يتم تحديث أمن شبكات المعلومات الخاصة بالمحاكم المالية من خلال اقتناء الحلول والبرامج المتخصصة في هذا المجال.

6. التعاون الدولي

يعمل المجلس الأعلى للحسابات على تعزيز التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، سواء على المستوى الثنائي أو متعدد الأطراف، وذلك لمواكبة القضايا الناشئة التي تهم الرقابة على المالية العمومية وتبادل المعارف والتجارب والممارسات الفضلى مع الأجهزة الرقابية النظيرة بغرض الرفع من مردوديتها وتفعيل أثر نتائجها ومستخرجاتها. فبرسم سنة 2021، وبالرغم من الصعوبات والتحديات التي واجهها تنظيم اللقاءات الدولية جراء جائحة "كوفيد-19"، تمكن المجلس الأعلى للحسابات من المشاركة عبر تقنية التواصل عن بعد في مجموعة من الفعاليات الدولية، وتنظيم العديد من اللقاءات والندوات.

أ. أنشطة المجلس في إطار التعاون متعدد الأطراف

شارك المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2021، في العديد من الأنشطة المهنية مع مجموعة من المنظمات والجهات الدولية، ويتعلق الأمر بما يلي:

- **المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الإننتوساي)**
باعتباره عضواً في منظمة الإننتوساي، استفاد قضاة المجلس خلال سنة 2021 من بعض الفعاليات المبرمجة من طرف هذه المنظمة، والتي همت على الخصوص المواضيع التالية:
 - التنمية المستدامة ودور الأجهزة العليا للرقابة (اللقاء المنظم من طرف مجموعة العمل حول الرقابة البيئية ومجموعة العمل حول أهداف التنمية المستدامة بخصوص الدليل 5202)؛
 - تدقيق القطاع العام وتطور ممارسات الحكامة أثناء وبعد الطوارئ (المؤتمر العلمي والعملية الدولي الأول للإننتوساي، المنظم عن بعد تحت رعاية رئاسة المنظمة)؛
 - اجتماع لجنة قيادة مجموعة عمل الإننتوساي حول الرقابة البيئية بتاريخ 23 و24 شتنبر 2021.
- **المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي)**
شارك المجلس الأعلى للحسابات عبر تقنيات الاتصال عن بعد في جل اللقاءات وورشات التكوين التي أشرفت عليها المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة والتي تطرقت لمواضيع متنوعة من ضمنها:
 - البيانات الضخمة (اللقاء التدريبي المنظم من 18 إلى 22 يناير 2021)؛
 - التدقيق من منظور بيئي (اللقاء التدريبي المنظم ما بين 22 و25 مارس 2021)؛
 - رقابة الالتزام (اللقاء التدريبي المنظم من 29 إلى 31 مارس 2021)؛
 - تقييم الإيرادات في مجال الصناعات الاستخراجية (ورشة منظمة على مرحلتين: يوم 07 يونيو، ومن 13 إلى 17 يونيو 2021)؛
 - توثيق العمل الرقابي (اللقاء التدريبي عن بعد بتاريخ 23 و24 شتنبر 2021)؛
 - الرقابة على الدين العام (اللقاء التدريبي عن بعد المنظم ما بين 03 و07 أكتوبر 2021)؛
 - الرقابة على الأداء (اللقاء التدريبي عن بعد المنظم ما بين 25 و27 أكتوبر 2021)؛
 - تدقيق الجهات التي تحصل على دعم مالي من الدولة (اللقاء التدريبي المنظم من 8 إلى 11 نونبر 2021)؛
 - تحليل وتقييم الحساب الختامي للدولة (اللقاء التدريبي المنظم ما بين 22 إلى 24 نونبر 2021)؛

- المحاسبة الحكومية المبنية على أساس الاستحقاق في ضوء المعايير الدولية "IPSAS" (اللقاء التدريبي المنظم من 20 إلى 23 دجنبر 2021).
- كما شارك المجلس الأعلى للحسابات في عدد من الاجتماعات الإقليمية همت ما يلي:
- التقرير الإقليمي لقياس أداء الأجهزة العليا للرقابة المالية (الاجتماع الأول للفريق المكلف بإعداد هذا التقرير بتاريخ 03 مارس 2021)؛
- دور الأجهزة العليا للرقابة في التدقيق في ظل الكوارث (الاجتماع المنعقد من 29 نونبر إلى 01 دجنبر 2021)؛
- رقابة الجودة على الأعمال الرقابية (الاجتماع المنظم ما بين 06 إلى 09 دجنبر 2021).

• مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)

تقوم مبادرة تنمية الإنتوساي بتنظيم عدة أنشطة لدعم عمل الأجهزة العليا للرقابة على المستوى الدولي. ومن بين أنشطتها التي عرفت مشاركة المجلس الأعلى للحسابات تلك التي انصبت حول ما يلي:

- عرض نتائج الاستبيان الدولي حول توجهات الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بخصوص ممارساتها المهنية خلال الفترة 2017-2019 (لقاء منظم عن بعد بتاريخ 16 شنتبر 2021)؛
 - أثر تدقيق الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (المؤتمر الدولي المنظم عن بعد من طرف مبادرة تنمية الإنتوساي بتاريخ 30 نونبر 2021)؛
 - الابتكارات من أجل الأثر: محور اعتماد التكنولوجيا ومشاركة المواطنين في الرقابة المالية (لقاء منظم عن بعد بتاريخ 10 نونبر 2021).
- علاوة على ذلك، شارك المجلس ابتداء من نونبر 2021 في برنامج «الاستراتيجية وقياس الأداء والإبلاغ» الذي نظّمته مبادرة تنمية الإنتوساي بالتعاون مع منظمة الأرابوساي بهدف دعم قدرات الأجهزة المشاركة في مجال الإدارة الاستراتيجية.

• بعثة صندوق النقد الدولي

شارك وفد من المجلس الأعلى للحسابات ترأسته السيدة الرئيس الأول في اجتماع عن بعد يوم الثلاثاء 7 دجنبر 2021 مع بعثة صندوق النقد الدولي، وذلك في إطار المشاورات السنوية بين السلطات المغربية وصندوق النقد الدولي بموجب المادة الرابعة من اتفاقته التأسيسية.

وتمت خلال هذا اللقاء مناقشة مجموعة من المواضيع تمحورت أساسا حول إعداد وإنجاز السياسات العمومية ومواكبتها على مستوى المحاكم المالية، بالإضافة إلى الوضعية الراهنة للمالية العمومية في ارتباط بتطور المديونية وإنجاز بعض أصناف النفقات، وكذا تتبع ومراقبة النفقات العمومية المتعلقة بجائحة "كوفيد-19".

كما تم التطرق خلال هذا الاجتماع إلى دور المجلس الأعلى للحسابات في تتبع وتنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، خاصة في مجال التحضير لمهمة التصديق على حسابات الدولة كاختصاص منوط بالمجلس الأعلى للحسابات.

ب. أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في إطار التعاون الثنائي

• برنامج التعاون "شراكة" مع محكمة الحسابات الهولندية

في إطار برنامج التعاون القائم بين المجلس الأعلى للحسابات ومحكمة الحسابات الهولندية، شارك وفد من المجلس عبر تقنية التواصل عن بعد في فعاليات اختتام برنامج التعاون الدولي "شراكة" الذي نظم يومي 27 و28 أكتوبر 2021. وقد تضمن جدول أعمال هذا اللقاء عرض حصيلة الأنشطة

المنجزة خلال الفترة 2016-2021 بتعاون بين محكمة الحسابات الهولندية ومجموعة من الأجهزة العليا للرقابة المالية في المنطقة العربية والتي همت مجالات متعددة كتدبير المالية العمومية والتنمية المستدامة والصحة والنزاهة.

• جهاز المراقب والمدقق العام بجمهورية الهند

في إطار علاقات التعاون التي تجمع المجلس بجهاز المراقب والمدقق العام بجمهورية الهند، شارك قضاة المجلس عن بعد في ورشة وبرنامج تدريبي تم تنظيمهما من طرف المركز الدولي للتدقيق البيئي والتنمية المستدامة (iCED) حول موضوعي:

- تدقيق الصناعات الاستخراجية (الورشة الرقمية المنظمة ما بين 15 و 19 مارس 2021)؛
- الرقابة البيئية (البرنامج التدريبي الدولي المنظم ما بين 22 و 26 نونبر وبين 29 نونبر و 03 دجنبر 2021).

• التعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة العمومية بكيبك (ENAP)

نظم المجلس الأعلى للحسابات بتعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة العمومية بكيبك، يوم الأربعاء 30 يونيو 2021 دورة تكوينية عن بعد حول دور المؤسسات العليا للرقابة المالية في تتبع ودراسة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

• مكتب المراقب العام بكيبك

نظم المجلس الأعلى للحسابات يوم الثلاثاء 02 نونبر 2021 ندوة حول التدبير المرتكز على النتائج قام بتأطيره خبير من مكتب المراقب العام بكيبك.

• مكتب مساءلة الحكومة بالولايات المتحدة الأمريكية (GAO)

شارك المجلس الأعلى للحسابات في اللقاء المنظم عن بعد حول تدقيق أنظمة تكنولوجيا المعلومات المنظم من طرف مكتب مساءلة الحكومة بالولايات المتحدة الأمريكية وفريق عمل تدقيق تكنولوجيا المعلومات التابع للإنتوساي بتاريخ 21 غشت 2021.

• المنظمة الدولية للفرنكوفونية (OIF)

في إطار مهمة المراجعة الخارجية لحسابات المنظمة الدولية للفرنكوفونية (OIF) المنوطة بالمجلس الأعلى للحسابات بالمملكة المغربية، قام فريق قضاة المجلس بمراجعة حسابات هذه المنظمة برسم السنة المالية 2020، وذلك خلال الفترة من 19 إلى 28 يوليوز 2021 بمقر المنظمة الدولية للفرنكوفونية في باريس. كما قام هذا الفريق أيضاً بالمهمة مرحلية للتدقيق المالي للسنة المالية 2021 بباريس خلال الفترة من 13 إلى 17 دجنبر 2021.

وخلال سنة 2021، شارك المجلس في مختلف هيئات المنظمة الدولية للفرنكوفونية. حيث تم تقديم التقرير ورأي المراجعة حول البيانات المالية المتعلقة بالسنة المالية 2020 أمام المؤتمر الوزاري للفرنكوفونية المنعقد عن بعد في 10 ديسمبر 2021.

بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للنصوص التي تحكم المنظمة الدولية للفرنكوفونية، شارك المجلس في اجتماعات لجنة التدقيق في هذه المنظمة، حيث حضر مدير المراجعة الخارجية أربعة اجتماعات للجنة المذكورة خلال سنة 2021.

• افتتاح المشاريع الممولة جزئياً من طرف بعض الهيئات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة

على غرار السنوات الماضية، وفي إطار المساعدة التي يقدمها المجلس للحكومة طبقاً لمقتضيات مدونة المحاكم المالية، قام المجلس الأعلى للحسابات بافتتاح الحسابات المالية لمجموعة من المشاريع الممولة بمساهمة من الهيئات التابعة للأمم المتحدة خاصة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة للطفولة. كما قام المجلس بالتقييم الجزئي

للقدرات التدبيرية ولمنظومة الرقابة الداخلية لمجموعة من المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية التي تعمل، بشراكة مع الهيئات الأممية سألفة الذكر، على تنفيذ هذه المشاريع أو المرشحة لحملها وتدبيرها مستقبلا.

وهكذا، قام المجلس خلال سنة 2021 بافتتاح أحد عشر (11) مشروعاً من بينها عشرة (10) مشاريع ساهم في تمويلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومشروع واحد بمساهمة صندوق الأمم المتحدة للطفولة حيث تم تدقيق حساباتها المقدمة برسم السنة المالية 2020.

وفي نفس السياق، قام المجلس بإنجاز ثمان (8) مهام رقابية متعلقة بالتقييم الجزئي للقدرات التدبيرية ولمنظومة الرقابة الداخلية، برسم سنة 2021، لثلاث (3) مؤسسات حكومية ولخمس (5) منظمات غير حكومية تتولى تنفيذ المشاريع المذكورة أو مرشحة لحملها وتدبيرها مستقبلا.

وفي هذا الصدد، تم التأكد من توفر هذه المؤسسات على الإمكانيات الضرورية (موارد بشرية مؤهلة ونظام رقابة داخلية سليم...) تسمح لها بتدبير هذه المشاريع وفق المساطر المتعارف عليها وإنجازها طبقاً لبرنامج العمل المسطر لها. كما تمكنا من الحفاظ على الموارد المالية الموضوعة رهن إشارتها وصرفها حسب ما رصدت له ووفق القوانين المعمول بها.

وقد تم خلال هذه المهام الانقلاب على عدة محاور من بينها ما يلي:

- النتائج المفصلة لعمليات التدقيق والافتتاح؛
- وتيرة إنجاز المشاريع ومدى تقدمها ومطابقتها لبرامج العمل الخاصة بها؛
- توفر نظام رقابة داخلية سليم؛
- جرد وتدبير الوسائل الموضوعة رهن إشارة حاملي المشاريع.

وبعد الانتهاء من مهام تدقيق وافتتاح المشاريع وكذا تقييم القدرات التدبيرية للمؤسسات والمنظمات المعنية، تم إعداد التقارير المتعلقة بها وتبليغها، مرفقة بالوثائق المحاسبية ذات الصلة بعدما تم التصديق عليها من قبل المستشارين المكلفين بإجراء هذه المهام، إلى كل من وزارة الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

● مشاركة المجلس في عملية التصديق على حسابات الاتحاد الإفريقي برسم سنة 2021

يتم سنويا التصديق على حسابات الاتحاد الإفريقي من طرف "مجلس مراجعي الحسابات الخارجيين" المؤلف من إحدى عشر (11) رئيس للأجهزة العليا للرقابة المالية؛ ستة (6) منهم دائمي العضوية، من بينهم المغرب، في حين يتم انتخاب الأعضاء الخمسة الآخرين الذين يمثل كل واحد منهم منطقة من مناطق إفريقيا الخمس. وتسند رئاسة هذا المجلس لعضو من بين الأعضاء لمدة سنتين عملاً بمبدأ التناوب.

وتقوم "الجنة عمليات مراجعة الحسابات" بأعمال مراجعة حسابات الاتحاد الإفريقي. وتتألف هذه اللجنة من أعضاء يمثلون المؤسسات العليا للرقابة الممثلة في "مجلس مراجعي الحسابات الخارجيين" سالف الذكر. وتتمثل مهمتهم في ضمان الإشراف على سير عملية مراجعة الحسابات وفقاً للاستراتيجية المعتمدة. وتسند رئاسة هذه اللجنة لممثل الجهاز الأعلى للرقابة الذي يرأس "مجلس مراجعي الحسابات الخارجيين".

وعلى مستوى مفوضية الاتحاد الإفريقي، تغطي عمليات مراجعة الحسابات مختلف عناصر الحسابات السنوية أو ما يصطلح عليه "مواضيع المراجعة" كسواء السلع والخدمات، وإدارة الاستثمار، ونظام المعلومات، وإدارة الموارد البشرية، وأموال الشركاء، ونفقات السفر، إلخ. ويتولى كل جهاز أعلى للرقابة مشارك مراجعة أحد هذه المواضيع. وعلى مستوى أجهزة الاتحاد الإفريقي،

يفحص مراجعو الحسابات جميع العمليات المحاسبية والتشغيلية للهيئة، وهذا من خلال نهج قائم على تحليل المخاطر.

وقد شارك المجلس الأعلى للحسابات في أعمال التدقيق الخارجي للاتحاد الإفريقي لأول مرة في سنة 2019.

وفيما يتعلق بالسنة المالية 2021، شارك المجلس الأعلى للحسابات، ممثلاً بأربعة قضاة، في تدقيق حسابات مفوضية الاتحاد الإفريقي حيث تولى مراجعة الجوانب المتعلقة بالموارد البشرية، فضلاً عن تدقيق حسابات البرلمان الإفريقي.

الفهرس

9	تقديم
17	توجيهات هامة
19	الفصل الأول: الأنشطة القضائية للمحاكم المالية
20	أولاً. تعزيز وظيفتي الردع الخاص والعام في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية
21	حصيلة نشاط المحاكم المالية
21	أغلبية الإحالات تمت من طرف هيئات المحاكم المالية
22	تنامي المساءلة عن أخطاء التسيير
22	تكريس الممارسات الجيدة في التدبير وشروط المحاكمة العادلة في الاجتهاد القضائي في مادة التأديب المالي
34	ثانياً. تكريس مبدأ المساءلة في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات
34	تحسن مستمر في نسب الإدلاء بالحسابات
35	نتائج التدقيق والتحقيق والبت في الحسابات
37	طبيعة المخالفات
37	تكريس مبادئ وقواعد حماية حقوق الأجهزة العمومية وضمان صحة نفقاتها
42	ثالثاً. إحالة أفعال قد تستوجب عقوبة جنائية
44	الفصل الثاني: تتبع أورايش الإصلاحات الكبرى
45	إصلاح المالية العمومية: ورش بحاجة إلى التسريع للاستجابة لمتطلبات نجاعة الأداء
53	منظومة الحماية الاجتماعية: ورش يعزز دعائم الدولة الاجتماعية ويستدعي آليات تمويل كفيلة بضمان استدامته
60	منظومة الاستثمار: الحاجة إلى اعتماد استراتيجية وطنية وبرنامج عمل لتنزيل ميثاق الاستثمار
65	الإصلاح الجبائي: أهمية استكمال الإصلاح من أجل تحفيز الاستثمار ودعم موارد الدولة
71	قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية: الحاجة إلى إعادة النظر في محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية وتجميعها في أقطاب كبرى
77	الفصل الثالث: مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية
81	القطاعات المالية
84	المالية العمومية: بعض نقط الاهتمام
86	نفقات الاستثمار المدرجة بالميزانية العامة للدولة: أثر محدود يستدعي إعادة النظر في بنية الاستثمارات العمومية وأهدافها
95	الهيئة المغربية لسوق الرساميل: ضرورة استكمال الإصلاح من أجل ضبط أفضل للأسواق المالية
103	قطاع الصحة
106	الموارد البشرية لوزارة الصحة: تفاوتات ترايبية واختلالات على مستوى تغطية الساكنة
116	منظومة الأدوية: الحاجة لوضع سياسة دوائية وطنية تركز على تحفيز الإنتاج المحلي
125	نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع: قدرة على التأقلم وتحديات مرتبطة بالحفاظ على استمرارية العلاجات وبرامج الصحة
131	البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم: ضرورة إرساء إطار مؤسسي مناسب لتحسين حكامه البرنامج
135	قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي
138	الموارد البشرية لقطاع التربية الوطنية: الحاجة لضمان توزيع أكثر توازناً للأطر التربوية
146	التكوين الأساس والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس: مسار تكويني بحاجة للتجويد
152	النقل المدرسي في الوسط القروي: تسجيل مجهودات مهمة وضرورة إرساء نموذج مستدام للتدبير كفيل بالاستجابة لانتظارات المرتفقين
164	التعليم المدرسي عن بعد: أهمية استثمار هذا النمط الجديد وتوفير مقومات نجاحه
174	التعليم العالي عن بعد: الحاجة إلى اعتماد إطار قانوني مناسب يحدد آليات حكامته وتنظيمه
179	التكوين المهني الفلاحي: آلية مهمة في حاجة إلى التطوير للاستجابة لحاجيات الفلاحة التقليدية والعصرية
191	منظومة التعليم العتيق: دور مهم للمنظومة في حماية الثوابت الدينية والحاجة للارتقاء بها أكثر

205	.....	القطاعات الإنتاجية
		خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة كوفيد-19: أهمية مواصلة الجهود لتحقيق أهداف عقد
208	-----	البرنامج 2020-2022
216	-----	التجميع الفلاحي: نظام واعد بحاجة لاستكمال جميع عوامل نجاحه
225	-----	مشاتل المقاولين الشباب: برنامج طموح لم يحقق كل أهدافه مما يستدعي إعادة بلورته
240	-----	فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة بشراكة مع الجماعات الترابية بجهة الدار البيضاء-سطات: تحديات متعددة ومقومات مهمة تستدعي استثمارا أفضل
253	.....	قطاع الثقافة
256	-----	العمل الثقافي: أهمية إعداد استراتيجية مندمجة للعمل الثقافي من أجل ضمان الولوج للثقافة ودعم الإبداع
268	-----	تدبير المباني والمواقع التاريخية: الحاجة لوضع استراتيجية مندمجة لتنشيط التراث الثقافي
275	.....	القطاعات الإدارية
		المباني الإدارية: أهمية وضع استراتيجية لتدبير العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية وآليات لترشيد الاقتناء
278	-----	والتخصيص
286	-----	أنظمة مراقبة الولوج في الإدارات العمومية: الحاجة إلى استكمال الإطار القانوني والاستراتيجي من أجل استغلال أمثل
294	-----	نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات الثابتة: أهمية تحسين الأداء والمردودية
305	.....	الحكامة الترابية والتنمية المجالية
		تأثير الأزمة الصحية "كوفيد 19" على تدبير الجماعات الترابية: أهمية تطوير آليات الاشتغال من أجل ضمان استمرارية
308	-----	الخدمات
321	-----	تدبير الجهات: الحاجة إلى تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي وتنويع مصادر التمويل
		أهم أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي: مجالات ترابية في حاجة إلى مواصلة الجهود لتدارك الخصائص المسجل على
337	-----	مستوى بعض الخدمات الأساسية
354	-----	الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية: أهمية تأطير أفضل للقطاع وتأمين آليات التمويل المناسبة
369	-----	الوكالات الحضرية: الحاجة إلى إصلاح شامل من أجل تموقع جديد لهذه المؤسسات
377	-----	حكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق: نموذج اقتصادي ومالي يقتضي المراجعة من أجل ضمان استدامته
386	.....	الفصل الرابع: تتبع تنفيذ التوصيات
		أولا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات
386	-----	التتبع المستندي: تفاعل إيجابي رغم بعض الإكراهات وتحسن على مستوى مجموعة من أوجه التدبير
		تتبع التوصيات المتعلقة بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات: تطور ملموس للإطار القانوني لتدبير منح الدعم مع الحاجة
393	-----	إلى ربطه بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات المانحة
		ثانيا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات
396	-----	تفاعل إيجابي للأجهزة المعنية
397	-----	أثر ملموس لتنفيذ التوصيات
400	-----	إكراهات تعوق تنفيذ بعض التوصيات
402	.....	الفصل الخامس: ملخص التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020
		أولا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 في ظل الأزمة الصحية كوفيد-19
402	-----	المدخل
403	-----	النفقات
405	-----	ثانيا. إرساء أسس التدبير المعتمد على نجاعة الأداء
		ثالثا. تقدم إعداد البيانات المالية والمحاسبية اللازم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة
406	-----	برسم السنة المالية 2020
406	-----	رابعا. التوصيات
408	.....	الفصل السادس: التصريح الإلزامي بالملكيات
		أولا. الحصيلة العامة لأنشطة إيداع وتلقي وتتبع ومراقبة التصريح الإلزامي بالملكيات لسنة 2021
409	-----	حصيلة عملية تلقي وتتبع التصاريح بالملكيات الخاصة ببنات أعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم والشخصيات المماثلة
409	-----	لأعضاء الحكومة وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين
		حصيلة عملية تلقي وتتبع التصاريح بالملكيات الخاصة بفئة الموظفين والأعوان العموميين والمنتخبين المحليين
411	-----	الملزمين

412	.....	ثانيا. نتائج فحص قوائم الملزمين بالتصريح بالامتلاكات
413	-----	بشأن تحديد المهام الموجبة للتصريح بالامتلاكات ومدى التقيد بالمقتضيات القانونية المتعلقة بالقوائم
415	-----	بشأن السلطة المؤهلة لوضع القوائم وحصرها وتحيينها
416	.....	ثالثا. ملاحظات بشأن تعبئة نماذج التصاريح المودعة لدى المجلس
417	-----	فيما يخص تعبئة نموذج التصريح
417	-----	من حيث تطابق المضمون واتساقه
419	.....	الفصل السابع: تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية
419	.....	أولا. فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية
419	-----	حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية
420	-----	حسابات الحملات الانتخابية للمرشحين
420	.....	ثانيا. تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية
420	-----	إرجاع مبالغ الدعم برسم استحقاقات سابقة أو الدعم السنوي عن السنوات الفارطة
421	-----	أهم الخلاصات والتوصيات المتعلقة بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم 2020
423	.....	الفصل الثامن: التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية وأنشطة الدعم والتعاون الدولي
423	.....	أولا. التوجهات الاستراتيجية للمحاكم المالية: من أجل إحداث الأثر وتعزيز الثقة لدى المواطن
424	.....	ثانيا. أنشطة الدعم والتعاون الدولي: نحو تعزيز موارد المحاكم المالية وتكريس انفتاحها وإشعاعها
424	-----	الوسائل المالية والمادية
425	-----	الموارد البشرية
425	-----	التكوين
427	-----	كتابة الضبط
430	-----	نظم المعلومات
431	-----	التعاون الدولي

المجلس الأعلى للحسابات

قطاع 10 زنقة التوت حي الرياض - الرباط
الهاتف: 05 37 57 67 00 / 05 37 57 67 57
الفاكس: 05 37 71 31 19
www.courdescomptes.ma