السنة الحادية عشرة بعد المائة - عدد 7073 مكرر — 11 شعبان 1443 (14 مارس 2022)

ISSN 0851 - 1195

المملكة المغربية

الجريدة الرسمية

النشرة العامة

بيان النشرات	تعريفة الاشتراك: في المغرب — ستة أشهر	في المغرب — سنة	في الخارج	يطلب الاشتراك من المطبعة الرسمية
النشرة العامة	250 درهما	400 درهم	فيما يخص النشرات الموجهة إلى الخارج عن الطريق العادي أو عن طريق الجو أو البريد الدولي السريع، تضاف إلى مبالغ التعريفة المنصوص عليها يمنته مصاريف الإرسال كما هي محددة في النظام البريدي الجاري به العمل.	الرباط - شالة
نشرة الترجمة الرسمية	150 درهما	200 درهم		الهاتف : 0537.76.50.24 - 0537.76.50.25
نشرة الاتفاقيات الدولية	150 درهما	200 درهم		0537.76.54.13
نشرة الإعلانات القانونية والقضائية والإدارية	250 درهما	300 درهم		الحساب رقم :
نشرة الإعلانات المتعلقة بالتحفيظ العقاري	250 درهما	300 درهم		33 310 810 1014029004423101
				المفتوح بالخزينة الإقليمية بالرباط
				في إسم المحاسب المكلف بمداخيل
				المطبعة الرسمية

تدرج في هذه النشرة القوانين والنصوص التنظيمية وكذلك المقررات والوثائق التي تفرض القوانين أو النصوص التنظيمية الجاري بها العمل نشرها بالجريدة الرسمية

فهرست

صفحة

المجلس الأعلى للحسابات. - تقرير برسم سنتي 2019 و2020.

تقرير حول الأنشطة برسم سنتي 2019 و 2020 مرفوع إلى حضرة صاحب الجلالة نصره الله من طرف زينب العدوي، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات 1244

تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات
برسم سنتي 2019 و2020

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 جلالتكم، طبقا للفصل 148 من الدستور وتنفيذا للمادة 100 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و2020.

مداولة غرفة المشورة بالمجلس الأعلى للحسابات
بالمصادقة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019-2020

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 سنتي 2019 و2020 من طرف لجنة البرامج والتقارير واعتماده في اجتماعها المنعقد بتاريخ 15 ديسمبر 2021؛

وبعد انعقاد اجتماع غرفة المشورة بتاريخ 17 ديسمبر 2021 قصد التداول في مشروع التقرير المذكور؛

وبعد المناقشة والتداول، صادقت الغرفة المذكورة على التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و2020.

وكانت الهيأة مكونة كما يلي:

ذة زينب العدوي، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيسا؛

ذ محمد دير، الكاتب العام للمجلس الأعلى للحسابات، عضوا؛

ذ. عبد الوهابي قادري، رئيس الغرفة الأولى بالنيابة، عضوا،

ذ. محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية، عضوا؛

ذ. محمد كمال الداودي، رئيس الغرفة الثالثة، عضوا؛

ذ. حسن النمراني، رئيس الغرفة الرابعة، عضوا؛

ذ. بوشعيب بيبط، رئيس الغرفة الخامسة، عضوا؛

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

ذة. فاطمة بوزوغ، رئيسة غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنيابة، عضوا؛

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

ذ. أحمد القاسمي، رئيس غرفة التدقيق والبت في الحسابات، عضوا؛

ذ. عبد العزيز كلوح، رئيس غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، المقرر العام للمجلس، عضوا؛

ذ. أحمد أوشن، أقدم مستشار بالغرفة الأولى، عضوا؛

ذ. ياسين الناصري بنصغير، أقدم مستشار بالغرفة الثانية، عضوا؛

ذ. سعيد لمرابطي، أقدم مستشار بالغرفة الثالثة، عضوا؛

ذة. عزيزة مساعف، أقدم مستشارة بالغرفة الرابعة، عضوا؛

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

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

ذ. محمد نحال، أقدم مستشار بغرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضوا؛

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

ذ. محمد أبو طالب، أقدم مستشار بغرفة التدقيق والبت في الحسابات، عضوا؛

ذ. محمد بلحسن، أقدم مستشار بغرفة التصريح الإجباري بالممتلكات، عضوا.

وحرر بالرباط بتاريخ 17 ديسمبر 2021

مولاي صاحب الجلالة،

اتسمت سنتا 2019-2020، المعنيتان بهذا التقرير السنوي **المرفوع إلى جنابكم الشريف**، بظرفية خاصة طبعتها عدة متغيرات همّت السياقين الدولي والوطني، ومرتبطةٍ أساسا بالأزمة الصحية العالمية وتداعياتها على الاقتصاد الوطني، حيث عرف الناتج الداخلي الإجمالي تراجعا كبيرا خلال سنة 2020 بما نسبته 6,3 %. كما سجلت السنة ذاتها فقدان ما يزيد عن 430 ألف منصب شغل همّت بالأساس قطاعي الفلاحة والخدمات، مما نتج عنه ارتفاع نسبة البطالة، لتقارب 12 في المائة، عند متم سنة 2020. أما بالنسبة للمالية العمومية، ولأول مرة منذ سنة 1990، اضطرت الحكومة إلى إعداد قانون مالية معدل برسم سنة 2020 من أجل إعادة النظر في التوجهات العامة لقانون المالية لهذه السنة والفرضيات التي أسس عليها، والتي صارت متجاوزة نتيجة آثار الأزمة الصحية.

في هذا الصدد، ساهمت الإجراءات والتدابير التي اتخذت، **بتوجيهات سامية من جلالتكم**، في تفادي تدهور أكبر للمؤشرات الاقتصادية والمالية والاجتماعية، حيث اعتمدت بلادنا مقاربة متعددة الأبعاد من أجل تدبير تداعيات جائحة كوفيد 19؛ مقاربة جعلت من حماية المواطن أولويتها الأساسية من خلال تعزيز المنظومة الصحية ببلادنا بالعمل على تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، بالموازاة مع اتخاذ مجموعة من التدابير ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي، وفي مقدمتها إحداث الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد 19، وكذا تفعيل آليات الدعم للفئات والقطاعات المتضررة وتعبئة لجنة اليقظة الاقتصادية.

وقد مكنت كل هذه الإجراءات من تحقيق الكثير من المكاسب في حماية صحة المواطنين ودعم النسيج الاقتصادي والعودة تدريجيا إلى الحياة الطبيعية على جميع الأصعدة. ولعل توقع تحقيق بلادنا سنة 2021 نسبة نمو تناهز 6,3 %، وهي من النسب الأعلى على الصعيدين الجهوي والقاري، لَمُؤشِّرٌ دالٌّ على نجاعة التدابير التي تم اتخاذها للتصدي لهذه الجائحة والتخفيف من آثارها السلبية. كما أن إطلاق خطة الإقلاع الاقتصادي بغلاف مالي يصل إلى 120 مليار درهم، وتفعيل صندوق محمد السادس للاستثمار ودعم الشراكة بين القطاعين الخاص والعام ومباشرة إصلاح جوهري للمؤسسات والمقاولات العمومية موازاة مع تخفيف القيود تبعا لتطور الوضعية الوبائية، كل هذا من شأنه توفير الظروف المواتية لاستعادة الأنشطة الاقتصادية لديناميتها وتحفيز الاستثمار وخلق المزيد من فرص الشغل.

مولاي،

عرفت بلادنا خلال سنة 2021 حدثا متميزا تمثل في تقديم التقرير العام الذي أنجزته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد أمام **جلالتكم** ليشكل مرجعية لتصور جديد ومتجدد للتنمية، ويعكس مدى إدراك متطلبات ورهانات المرحلة الحالية والمراحل المقبلة.

لقد تضمن التقرير رصدا لأهم المؤهلات والفرص المتاحة والتحديات والرهانات المترتبة على الخصوص عن تداعيات الأزمة الصحية العالمية الحالية. كما جاء بمقترحات لتبني مقاربات تنموية جديدة تسمح بإحداث تحولات هيكلية في مجالات متعددة، تشمل على الخصوص قطاعات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية والفلاحة والسياحة، مع إيلاء عناية خاصة للتحول الرقمي وللمستويات الترابية قصد إنشاء فضاءات قادرة على ترسيخ أسس التنمية وبلورة حكامة ترابية جديدة، ضمانا لظروف عيش كريم للأجيال الحالية والأجيال القادمة على حدٍّ سواء.

ومن هذا المنطلق، فإن إرساء مقاربة مبنية على النتائج والأثر على حياة المواطن، مع اعتماد ذلك معيارا لتقييم تنفيذ السياسات العمومية ولمساءلة الأطراف المعنية، يشكل ضرورة ملحة في ضوء النموذج التنموي الجديد، إذ تكتسي

الجوانب المرتبطة بدعم مبادئ الحكامة الجيدة وتخليق الحياة العامة وتكريس مبادئ المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة أهمية بالغة.

مولاي،

وفقا لهذا المنظور، ولأجل إعطاء الانطلاقة لمرحلة جديدة تتلاءم مع خصوصيات الظرفية الحالية، اعتمد المجلس الأعلى للحسابات سنة 2021 مخططا استراتيجيا للسنوات الخمس المقبلة (2022-2026) يروم تحديد وتأطير التوجهات الكبرى لأعمال المحاكم المالية، والذي يتمحور أساسا حول برمجة أعمالها الرقابية وتوحيد المعايير والمناهج المعتمدة في هذا المجال، وكذا إعداد ونشر النتائج التي تسفر عنها وتفعيل الجسور ما بين مختلف الاختصاصات القضائية وغير القضائية، فضلا عن إرساء ثقافة الانفتاح على المحيط الخارجي.

وهكذا، ستحرص المحاكم المالية، في إطار برمجة أعمالها الرقابية، على أن تستجيب برامجها لانشغالات وانتظارات الأطراف المعنية والفاعلين الاقتصاديين والرأي العام والمواطنين، من خلال مقاربة تعتمد على تحليل المخاطر وعلى منهاج يضمن استقلالية وموضوعية وحياد المحاكم المالية، وذلك في إطار مرن ومتعدد السنوات يراعي التكامل والالتقائية بين المهام المنجزة من طرف غرف المجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات بما يضمن تغطية واسعة لمجموع الأجهزة الخاضعة لاختصاصات المحاكم المالية وتحقيق قيمة مضافة، وكذا استهداف المجالات ذات الأولوية، لاسيما تقييم مدى إنجاز البرامج والمشاريع الكبرى للتنمية والبرامج والمشاريع العمومية ومدى تنزيلها على المستوى الترابي، وكذا تأثيرها على المستوى المعيشي للمواطن وعلى إطار الاستثمار وخلق الثروة وفرص الشغل.

أما على مستوى نشر أعمال المحاكم المالية، فإن المجلس يطمح للارتقاء بوظيفة تقاريره حتى تكون أداة للتوجيه والمواكبة والمساعدة على اتخاذ القرار وتحسين الأداء وتدارك المخاطر المحتملة، وأيضا آلية فعالة للمساءلة بشأن تدبير الشأن العمومي، من خلال اعتماد مقاربة جديدة تروم توفير المعلومة في الوقت المناسب وبشكل ميسر وفي متناول الأطراف ذات العلاقة، وكذا إعادة النظر في وظيفة التقرير السنوي، من خلال الانتقال من تقارير سنوية تستعرض أهم الملاحظات والتوصيات الصادرة في إطار مهمات رقابية تتعلق بأجهزة معينة إلى تقارير سنوية تقدم أهم الخلاصات بطريقة هادفة وأكثر شمولية وفق تصنيف قطاعي/موضوعاتي والتوصيات وسبل الإصلاح المقترحة لتحسين تسيير المالية العامة وتدبير المرافق والأجهزة والبرامج والمشاريع التي شملتها المراقبة أو التقييم. أما بالنسبة للتقارير الخاصة بكل مهمة رقابية، فسيتم العمل على نشرها بصفة منتظمة ومسترسلة.

في ذات السياق، سيتم التركيز في التقرير السنوي وعند نشر القرارات والأحكام، على تعزيز وظيفة الردع العام والخاص للاختصاصات القضائية للمحاكم المالية وتوضيح خصائص وعناصر قيام مسؤولية المدبرين العموميين أمام هذه المحاكم، وكذا إبراز القواعد والممارسات الجيدة في التدبير المستنبطة من هذه الأحكام والقرارات مما من شأنه تحقيق الأمن القضائي وإشاعة ثقافة حسن التدبير وتدعيم مبادئ وقيم الحكامة الجيدة.

وحتى تتسم أعمالها الرقابية بالمهنية اللازمة، ما فتئت المحاكم المالية تطور من مناهجها الرقابية، مسترشدة في ذلك بالممارسات الفضلى المعمول بها من طرف مختلف الأجهزة العليا للرقابة أو الموصى بها من طرف المنظمات الدولية أو الإقليمية التي تعنى بالرقابة المالية والمحاسبية. وفي هذا الصدد، فقد اتخذ المجلس مجموعة من التدابير تمثلت على الخصوص في إعداد دلائل رقابية منسجمة مع مختلف الاختصاصات المنوطة بالمحاكم المالية، مع تنظيم ورشات عمل ودورات تكوينية بشأنها من أجل ضمان فهم واسع وموحد لمضامينها. كما يعتبر المجلس الأعلى للحسابات فاعلا رئيسيا ضمن المنظمات الإقليمية والدولية التي تعنى بالرقابة العليا على المالية العمومية وهو عضو في مجموعة من اللجان المنبثقة عن هذه المنظمات التي تتولى تحيين المعايير الدولية وملاءمتها.

إن أعمال المحاكم المالية لن يكون لها أثر على التدبير العمومي وعلى حياة المواطنين إلا من خلال التتبع الوثيق للإجراءات المتخذة من طرف الأجهزة المعنية من أجل التنزيل الفعلي لمخرجاتها وتوصياتها. ولهذا الغرض، تحرص هذه المحاكم على تتبع التوصيات الصادرة عنها وإعداد خلاصات بشأنها، تضمن أهم نتائجها في التقرير السنوي. ولهذه الغاية، فإن المجلس بصدد إحداث منصة رقمية قصد تيسير عمليات التواصل مع مختلف الأجهزة الخاضعة لرقابته، والتي ستركز على تتبع التوصيات الصادرة عنه، مع اعتماد وتيرة تتبع تأخذ في الاعتبار أولوية كل توصية على حدة وطابعها الاستعجالي.

وبالموازاة مع ذلك، تعمل المحاكم المالية، في إطار زجر الممارسات المخالفة لقواعد التدبير السليم وللقوانين والأنظمة المعمول بها، على مقاربة ترتكز على إعمال منهجية المراقبة المندمجة لإقامة جسور بين مختلف اختصاصات المحاكم المالية، من أجل تحقيق التوازن بين الاختصاصات القضائية وغير القضائية، وذلك، حتى تمتد المساءلة، ليس فقط إلى الأفعال التي تخالف قواعد قانونية شكلية، بل كذلك إلى أخطاء التسيير التي تتسم في غالبيتها بخطورة أكبر من قبيل تلك التي تفضي إلى إلحاق خسارة أو إلى الحصول على منافع غير مبررة أو إلى عرقلة تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية أو تلك التي يترتب عنها أثر سلبي على المرافق والتجهيزات والاستثمارات العمومية.

في نفس السياق، وفي إطار تنزيل أحكام دستور المملكة في الشق المتعلق ببذل المساعدة للهيئات القضائية، ومن أجل المساهمة في تخليق الحياة العامة ومحاربة كل أشكال الفساد وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، تم خلال شهر يونيه 2021 توقيع مذكرة تعاون بين الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية والوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، رئيس النيابة العامة والرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك لدى المجلس، تهدف إلى تعزيز التعاون بين الأطراف الموقعة، لاسيما في مجال التكوين ودعم قدرات قضاة المحاكم المالية وقضاة المحاكم الزجرية، وكذا إلى تكثيف التنسيق بين هذه الأطراف بشأن معالجة الشكايات والوشايات والتقارير ذات الصلة بالجرائم المالية وتبادل الوثائق المتعلقة بها والاجتهادات القضائية المتميزة في هذا المجال.

مولاي،

تتوفر المحاكم المالية، لأجل ممارسة مختلف اختصاصاتها، على وسائل مالية ومادية وموارد بشرية فضلا عن اعتمادها على برامج تكوينية لأجل دعم القدرات المهنية لقضاتها وموظفيها. كما عملت المحاكم المالية، خلال السنين الأخيرة، على اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية لرقمنة المساطر والإجراءات المعتمدة من طرفها.

وارتباطا بالموارد البشرية، يعتبر المجلس التكوين، بشقيه الأساسي والمستمر، لبنة أساسية لتطوير الكفاءات المهنية لقضاة وأطر وموظفي المحاكم المالية، وتمكينهم من اكتساب المعارف الضرورية والمهارات المناسبة لأداء مهامهم على أكمل وجه. وانطلاقا من هذا التوجه، ما فتئ المجلس يولي أهمية بالغة لدعم الكفاءات، إذ جعل منه هدفا استراتيجيا حرصا على تثمين وتطوير رأسماله البشري، خاصة في بيئة رقابية تتسم بتطور الرقمنة والأنظمة المعلوماتية.

وفي إطار انفتاح المجلس الأعلى للحسابات على محيطه الخارجي، وبهدف مواكبة توجهات بلدنا، يحرص المجلس على المساهمة في تقاسم خبرته بتكوين قضاة ومدققي الأجهزة العليا للرقابة المالية بإفريقيا، حيث تم سنة 2019 تنظيم الدورة الخامسة من التكوين في مجال "التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية" بمركز التكوين التابع للمحاكم المالية، لفائدة قضاة ومراقبين من الأجهزة العليا للرقابة المالية لواحد وعشرين (21) بلدا إفريقيا بالإضافة إلى المملكة المغربية.

وفي إطار التنزيل التدريجي لمخططه الاستراتيجي والذي جعل من التحول الرقمي أحد أهدافه الرئيسية، قام المجلس بإنجاز عدة مشاريع من أجل تطوير نظامه المعلوماتي الذي يعتبر دعامة أساسية في العمل الرقابي. ففيما يتعلق بنزع الطابع المادي عن عملية تقديم الحسابات، شرع المجلس في هذه العملية مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، إذ

تم خلال سنة 2020 تقديم الحسابات المتعلقة بالعمليات المنجزة برسم السنة المالية 2019 من طرف محصلي هذه الإدارة بطريقة إلكترونية. كما قطع المجلس مع كل من المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة أشواطًا هامة من أجل رقمنة الحسابات المقدمة وتحديد الكيفية الملائمة لضمان التوصل بها بطريقة آمنة، وقد كان هذا الموضوع أحد محاور بروتوكول الاتفاق الموقع بين المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الاقتصاد والمالية بتاريخ 14 يوليوز 2021. كما يعمل المجلس على تحديث بنيته التحتية في مجال المعلوميات، وأنظمة الأمن الإلكتروني وكذا تطوير واقتناء البرمجيات.

مولاي،

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 سنتي 2019 و2020.

ويشمل هذا التقرير السنوي أربعة فصول، وهي:

- **الفصل الأول**، مخصص للأنشطة القضائية للمحاكم المالية، حيث يقدم بيانا عن هذه الأنشطة والإحصائيات ذات الصلة وخلاصة لأهم المبادئ والقواعد المكرسة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المالية في هذا المجال؛
- **الفصل الثاني**، يهم مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية وتقييم البرامج والمشاريع، حيث تم إنجاز 647 مهمة رقابية من طرف المحاكم المالية، منها 89 أنجزت على صعيد غرف المجلس الأعلى للحسابات و558 مهمة على مستوى المجالس الجهوية للحسابات الاثنى عشرة . وعلى هذا الأساس، تم تحضير 35 خلاصة لأبرز الملاحظات والتوصيات تأخذ بعين الاعتبار أجوبة الأجهزة المعنية و تضمينها بهذا الفصل . وتتعلق هذه الملخصات بمواضيع متنوعة، حيث همّت القطاعات المالية والإدارية والتربية والتكوين والرياضة والصحة والعمل الاجتماعي، وكذا القطاعات الإنتاجية والتجهيز والإسكان، بالإضافة إلى مواضيع ذات بعد ترابي تهم أساسا تدبير المشاريع المنجزة بجهات المملكة والتخطيط الاستراتيجي للجماعات وآليات التعاون فيما بينها، وكذا تدبير بعض المرافق العمومية المحلية كتدبير النفايات المنزلية وأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه وتدبير توزيع الماء بالعالم القروي؛
- **الفصل الثالث**، يتطرق لاختصاصات المحاكم المالية المرتبطة بالتصريح الإجباري بالممتلكات، وبمراقبة حسابات الأحزاب السياسية، وبتتبع تنفيذ التوصيات، وكذا بتدقيق البرامج الممولة من طرف هيئات الأمم المتحدة.
- **الفصل الرابع**، يقدم ملخصا لتقريري المجلس حول تنفيذ قانوني المالية لسنتي 2018 و2019، والذين سبق للمجلس أن وجههما إلى البرلمان على التوالي بتاريخ 23 يونيو 2020 و 18 أكتوبر 2021، طبقا لمقتضيات المادة 66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية الصادر بتاريخ 18 يونيو 2015.

توجيهات هامة

تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من الدستور، تم إعداد التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 و2020 وفق المقاربة الجديدة المشار إليها في مقدمة هذا التقرير، مع مراعاة المقتضيات القانونية المتعلقة بإعداد هذا التقرير السنوي والمصادقة عليه، ولا سيما المواد 22 و99 و100 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 أربعة فصول، بحيث يتضمن كل فصل بيانا عن أنشطة المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات) بشأن اختصاص أو أكثر، من الاختصاصات المنوطة بها.

وهكذا، وبالنسبة للفصل الأول المرتبط بالاختصاصات القضائية، أي التدقيق والبت في الحسابات، 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 دروسا وعبرا يمكن لمسؤولي الأجهزة المعنية، 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 الثاني المخصص لمراقبة التسيير، بما في ذلك تقييم البرامج والمشاريع، ومراقبة استخدام الأموال العمومية، فيتضمن **35** خلاصة أعدتها غرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات انطلاقا من مهمات رقابية منجزة. في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- تتكون كل خلاصة من جزئين اثنين؛ الجزء الأول مخصص **لملاحظات وتوصيات** المحاكم المالية، والجزء الثاني يتضمن **أجوبة الأجهزة المعنية** بموضوع الخلاصة، وذلك حرصا من المجلس على أن تكون هذه الخلاصات موضوع مسطرة تواجهية مع كل الأجهزة التي لها علاقة بموضوع الخلاصة؛
- علاوة على إرفاق كل الخلاصات المضمنة في هذا التقرير بأجوبة الأجهزة المعنية، طبقا لمقتضيات المادتين 99 و100 من مدونة المحاكم المالية، عمل المجلس على **إدماج هذه الأجوبة** في قلب خلاصاته، بحيث تم إدراج مقاطع من هذه الأجوبة مباشرة بعد الملاحظات المطابقة لها والتعليق عليها عند الاقتضاء؛
- بالنسبة للأجوبة المتوصل بها، يتم إيرادها كاملة ويشار إلى ذلك بعبارة "***نص الجواب كما ورد***" ما عدا إذا حذفت منها كلمات أو مقاطع فيشار إلى ذلك بعبارة "***نص مقتضب***"، حتى ولو تعلق الأمر بحذف كلمة واحدة. ويشار إلى عملية الحذف بالرمز ***(...)***؛

- يتم الحذف واعتماد **النص المقتضب** من الإجابة في عدة حالات منها:

✓ إذا كان عدد صفحات الأجوبة يتجاوز عدد صفحات الملاحظات، ويتم عندئذ حذف العناصر التي ليست لها علاقة مباشرة بمضمون الملاحظات والتوصيات؛

✓ إذا تضمن الجواب الإشارة إلى بعض المرفقات، حيث تحذف هذه الإشارة على اعتبار أن المرفقات المدلى بها لا يمكن نشرها ضمن التقرير السنوي؛

✓ إذا تم أخذ عناصر الجواب بالاعتبار في صياغة ملاحظات المجلس، بحيث تصبح هذه العناصر، بعد ذلك، غير ذات موضوع؛

✓ إذا كانت عناصر الجواب ترتبط بمسؤولية أطراف أخرى غير تلك المعنية مباشرة بملاحظات وتوصيات المحاكم المالية.

- 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 بالملاحظات المرتبطة بالتدبير، أما تلك التي قد تشكل الأفعال موضوعها مخالفات لقواعد قانونية، ومن شأنها إثارة مسؤولية بعض المدبرين والمسيرين، فيتم تضمينها في تقارير منفصلة من أجل تحريك المتابعات التي قد تفضي إلى عقوبات تأديبية، أو عقوبات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، أو عقوبات جنائية؛

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

الفصل الأول: الأنشطة القضائية للمحاكم المالية

على غرار الأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة في الدول التي تعتمد النموذج القضائي، أسند إلى المحاكم المالية، بموجب دستور المملكة، نوعان 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، و التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، واختصاصات غير قضائية تتمثل في مراقبة تسيير مرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والأجهزة العمومية الأخرى لأجل تقديره من حيث الكيف واقتراح الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته ومستوى أدائه، وكذا مراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات أو الجمعيات أو كل جهاز يتلقى مساهمة أو أي مساعدة عمومية.

ومن أجل تحقيق التكامل بين هذين النوعين من الاختصاصات، أرست مدونة المحاكم المالية منهجية المراقبة المندمجة قصد التوفيق بين طبيعة هذه المحاكم كمؤسسات قضائية تعاقب على المخالفات المالية التي يرتكبها المسؤولون في مجال تنفيذ ميزانية الأجهزة العمومية وتدبير ماليتها، ووظيفتها في مجال التدقيق ومراقبة التدبير التي تسعى إلى المساهمة، من خلال الملاحظات والتوصيات التي تسفر عنها المهمات الرقابية، في تحسين تدبير وأداء الأجهزة الخاضعة للمراقبة. وتنسجم هذه المقاربة مع الأهداف التي أحدثت من أجلها الأجهزة العليا للرقابة، والتي تنصب على" تسجيل الفوارق مقارنة بالقواعد والاختلالات والخروقات بالنظر إلى القوانين والأنظمة، وتقييم الفعالية والكفاءة والاقتصاد في التدبير المالي بشكل يمكن، بصدد كل حالة، من اتخاذ الإجراءات التصحيحية وتحديد المسؤوليات أو اتخاذ إجراءات لتفادي أو لجعل تكرار مثل هذه الممارسات غاية في الصعوبة"[1].

[1] التوجيهات الخاصة بالمبادئ الرقابية التي اعتمدها المؤتمر التاسع للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأنتوساي) المنعقد في أكتوبر 1977 بالبيرو (إعلان ليما).

وتعكس ثنائية الاختصاصات القضائية الموكولة إلى المحاكم المالية أهمية مبدأ الفصل بين مهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في التنظيم المالي والمحاسبي للأجهزة العمومية. فإذا كان البت في الحسابات يعتبر اختصاصا رقابيا ذا طبيعة قضائية، يهدف إلى ضمان مبدأ حصرية مهام المحاسب العمومي في مجال قبض الأموال العمومية، من خلال البت في المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين، والمحاسبين بحكم الواقع، عند الاقتضاء، فإن الوظيفة العقابية للمحاكم المالية، التي يجسدها بشكل أساسي اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تسعى إلى حماية القانون العام المالي والتسيير الجيد في تدبير الشأن العام، وكذا مصالح الجهاز موضوع المراقبة، من خلال إثارة المسؤولية الشخصية لمختلف المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية، الذين يرتكبون مخالفات مستوجبة للمسؤولية في هذا المجال، وجبر الضرر الذي قد يلحق الجهاز المعني بسبب ارتكاب هذه المخالفات.

وفضلا عن وظيفة الردع العام، تسعى المحاكم المالية، من خلال عرض حصيلة ممارستها للاختصاصات القضائية الموكولة إليها ، إلى استخلاص العبر والدروس من الحالات العملية التي تم البت فيها من خلال توضيح خصائص وعناصر قيام مسؤولية مختلف المدبرين العموميين أمام هذه المحاكم، من خلال حالات عملية، وتمييزها عن الأشكال الأخرى من المسؤولية، وكذا المساهمة في إرساء قواعد حسن التدبير العمومي، وتوضيح المقتضيات القانونية التي تسري على هذا التدبير بما من شأنه إشاعة ثقافة حسن التدبير وتدعيم مبادئ وقيم الحكامة الجيدة وتحقيق الأمن القضائي.

لذلك، وقبل تناول أهم القواعد والمبادئ المكرسة في الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، في إطار كل اختصاص قضائي على حدة، سنتعرض في نقطة أولى للإحصائيات التي ترصد نشاط المحاكم المالية في هذا المجال.

أولا- حصيلة ممارسة المحاكم المالية لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

تمارس المحاكم المالية مهمة قضائية في مجال في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بموجبها يمكن معاقبة 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 متابعته من طرف النيابة العامة لدى المحاكم المالية، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانونا، والمحددة في المادتين 57 و138 من المدونة.

ويجسد هذا الاختصاص الوظيفة العقابية لهذه المحاكم، إذ يتم بمقتضاه البت في مسؤولية الأشخاص المتابعين أمام المحاكم المالية، بواسطة قرارات وأحكام، إما بعدم المؤاخذة في حالة عدم ثبوت ارتكاب المتابع المعني لمخالفة مستوجبة للمسؤولية أو بالحكم عليه بالغرامة المناسبة حسب ظروف وملابسات الفعل المرتكب في إطار الحدين الأقصى والأدنى المنصوص عليهما في المادة 66 من مدونة المحاكم المالية. وبالإضافة إلى الغرامة، وفي حالة ما إذا ترتبت عن المخالفة المرتكبة خسارة للجهاز العام المعني، تحكم المحكمة المالية بإرجاع الأموال المطابقة من رأسمال وفوائد.

تجدر الإشارة إلى أن دعوى التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تعتبر دعوى عمومية تقام أمام المحاكم المالية من طرف النيابة العامة لدى المحاكم المالية من أجل المطالبة بتوقيع الجزاء على الأشخاص المتابعين، الذين يرتكبون إحدى المخالفات المستوجبة للمسؤولية في هذا المجال. ويعكس الدور الرئيسي للنيابة العامة، كسلطة متابعة وملاءمة في إقامة الدعوى، الطابع الزجري لهذا الاختصاص، وهو ما يقتضي التمييز في إطار ممارسة هذه الدعوى بين مختلف السلطات المتدخلة في المسطرة القضائية، سواء في مرحلة المتابعة أو التحقيق أو البت في القضية، إذ يشكل هذا التمييز أحد شروط المحاكمة العادلة. كما تمنح المسطرة المتبعة في إطار ممارسة هذا الاختصاص للمتابعين ضمانات لممارسة حقوق الدفاع خلال جميع مراحل المسطرة، وتتشابه إلى حد بعيد مع الحقوق المكفولة للمتهمين في إطار المسطرة الجنائية.

أ. نشاط المحاكم المالية في إطار ممارسة اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

يحتل اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية حيزا مهما في إطار الاختصاصات والمهام الرقابية التي تنجزها المحاكم المالية، كما تبين وضعية نشاط هذه المحاكم في إطار الاختصاص المذكور برسم سنتي 2019 و2020، والمبين في الجدول التالي:

القضايا		المجلس الأعلى للحسابات	المجالس الجهوية للحسابات	المجموع
القضايا والملفات الرائجة في فاتح يناير 2019	عدد القضايا	19	121	**140**
	عدد الملفات[2]	107	374	**481**
المتابعات التي تم تبليغها إلى المحاكم المالية من طرف النيابة العامة خلال سنتي 2019 و2020	عدد القضايا	7	71	**78**
	عدد الملفات	30	177	**207**

[2] عدد الملفات = عدد المتابعين في إطار القضية الواحدة.

عدد تقارير التحقيق التي تم إنجازها خلال سنتي 2019 و2020	القضايا المعنية	7	61	**68**
	عدد الملفات	24	258	**282**
عدد الملفات الجاهزة للحكم عند متم سنة 2020	القضايا المعنية	7	42	**49**
	عدد الملفات	24	145	**169**
عدد القرارات والأحكام الصادرة خلال سنتي 2019 و2020	القضايا المعنية	15	57	**72**
	عدد الملفات	67	220	**287**
مجموع مبالغ الغرامات المحكوم بها بالدرهم		1.317.700,00	3.911.000,00	**5.228.700,00**
مجموع مبالغ الخسارات المحكوم بإرجاعها بالدرهم		-	1.338.237,05	**1.338.237,05**
عدد القضايا والملفات الرائجة عند نهاية سنة 2020	عدد القضايا	11	114	**125**
	عدد الملفات	70	331	**401**

وفي إطار تعاون المجلس مع المجالس الجهوية للحسابات، طبقا للمادة 158 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تم تعديلها بموجب المادة الأولى من القانون رقم 55.16 الصادر بشأن تنفيذه 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.

وتفعيلا لهذه المقتضيات الجديدة، التي تكرس انتماء قضاة المحاكم المالية إلى هيئة واحدة، طبقا للمادة 165 من المدونة، وتراعي تكامل مختلف المحاكم المالية حتى لا تشكل محدودية الموارد البشرية عائقا أمام مبدأ البت في القضايا داخل آجال معقولة، وجهت بعض المجالس الجهوية للحسابات، خلال سنتي 2019 و2020، طلبات إلى الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من أجل تكليف مستشارين مقررين بالمجلس بإجراء التحقيق في بعض القضايا الرائجة أمام هذه المجالس الجهوية.

وتبعا لذلك، قام الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بتعيين خمسة (05) مستشارين مقررين من غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس للتحقيق في 36 قضية، والتي توبع في إطارها 156 متابعا، رائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات لجهات: الرباط - سلا - القنيطرة، وبني-ملال خنيفرة، ومراكش-آسفي، وطنجة - تطوان-الحسيمة، ودرعة – تافيلالت، وكلميم- وادنون، والشرق، وفاس-مكناس، وسوس ماسة.

وفي هذا الإطار، فقد أنجز المستشارون المكلفون بالتحقيق في هذه القضايا، إلى حدود 31 دجنبر 2020، ما مجموعه 156 تقريرا، بعد الانتهاء من التحقيق في الأفعال المنسوبة إلى المتابعين في إطار مجموع هذه القضايا، إذ عقدوا في هذا الصدد 160 جلسة استماع وأنجزوا 12 معاينة ميدانية.

1. مصدر طلبات رفع القضايا

بالنظر إلى السلطات المؤهلة لرفع القضايا في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، يلاحظ أن جميع طلبات رفع القضايا خلال سنتي 2019 و2020، سواء أمام المجلس أو المجالس الجهوية للحسابات كان مصدرها سلطات داخلية بالمحاكم المالية، والمتمثلة في الرئيس الأول للمجلس، في إطار اختصاص البحث التمهيدي الموكول إليه، طبقا للمادة 12 من مدونة المحاكم المالية، بشأن تقارير المفتشيات التي يتوصل بها المجلس، وكذا هيئات الغرف على إثر تداولها في نتائج المراقبة القضائية في إطار التدقيق والبت في الحسابات، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، وكذا في مشاريع التقارير الخاصة التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 84 من مدونة المحاكم المالية.

وتعكس هيمنة الإحالات الداخلية كمصدر رئيسي لإثارة الدعوى القضائية أمام المحاكم المالية أهمية إعمال منهجية المراقبة المندمجة في تحقيق التكامل بين مختلف الاختصاصات الموكولة إلى هذه المحاكم سواء القضائية منها أو غير القضائية.

وكما هو الشأن منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، فقد ظلت مساهمة السلطات الخارجية عن المحاكم المالية محدودا في إثارة الدعوى القضائية أمام هذه المحاكم، إذ لم تتجاوز الطلبات الصادرة عن الوزراء نسبة 04 % من مجموع الطلبات الواردة على النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات في حين لم يصدر عن السلطات الأخرى المؤهلة، والمحددة في المادة 57 من مدونة المحاكم المالية، أي طلب في هذا الشأن.

أما على صعيد المجالس الجهوية للحسابات، فقد توزعت طلبات رفع القضايا الموجهة إلى السادة وكلاء الملك لدى هذه المجالس بين تلك الصادرة عن رؤساء المجالس الجهوية للحسابات على إثر مداولات هيئات هذه المجالس سواء في إطار التدقيق والبت في الحسابات أو مراقبة التسيير بنسبة 68 % وتلك الصادرة عن وزير الداخلية استنادا إلى تقارير المفتشية العامة للإدارة الترابية بنسبة 32 %.

2. فئات الأشخاص المتابعين

أما فيما يتعلق بفئات الأشخاص المتابعين في إطار القضايا الرائجة أو التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، يجدر التذكير بأن المشرع المغربي قد حدد الأشخاص الخاضعين لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في الفئات الثلاث من المسؤولين المتدخلين في عمليات تنفيذ المداخيل والنفقات العمومية. فبالإضافة إلى الآمر بالصرف أو الآمر المساعد بالصرف أو كل مسؤول، وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت سلطتهم أو لحسابهم (المادة 54 من مدونة المحاكم المالية)، يخضع لهذا الاختصاص كل مراقب أو محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرته أو يعمل لحسابه في إطار مراقبة الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات، (المادة 55 من نفس المدونة)، وكل محاسب عمومي وكذا كل موظف أو عون يوجد تحت إمرته أو يعمل لحسابه (المادة 56 من مدونة المحاكم المالية).

بيد أنه، ومن الناحية العملية، بلغت فئات الأشخاص المعنيين بالقضايا الرائجة أو التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، نسبة 30% بالنسبة للآمرين بالصرف، كما هو الشأن بالنسبة للمدراء المركزيين بالوزارات أو المدراء العامين للمؤسسات العمومية، وكذا الآمرين بالصرف المساعدين، لاسيما رؤساء المصالح الخارجية للوزارات. في حين تشكل المستويات الوظيفية التنفيذية غالبية الأشخاص الذين كانوا موضوع متابعة في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، كما هو الشأن بالنسبة لرؤساء الأقسام والمصالح بنسبة 44% والموظفين والأعوان بنسبة 23%. كما لا تتجاوز الحالات التي بتت فيها المحاكم المالية في مسؤولية المراقبين أو المحاسبين العموميين في هذا المجال نسبة 3%.

نفس الأمر يتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، إذ شكلت فئة الآمرين بالصرف والآمرين بالصرف المساعدين نسبة 31% من الأشخاص المتابعين فيما شكل رؤساء الأقسام والمصالح نسبة 51% والموظفون والأعوان نسبة 15%، في حين لم تتجاوز نسبة المحاسبين والمراقبين 1%.

وتجد هذه الحصيلة مبررها في اختلاف طبيعة المهام الموكولة إلى مختلف المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية بالأجهزة الخاضعة لاختصاص المحاكم المالية بهذا الخصوص، فبخلاف الطابع الرئيسي لمهام ومسؤولية الآمر بالصرف والمدبرين العموميين بصفة عامة، الذين يتوفرون على سلطات واسعة في تدبير الأجهزة العمومية التي يشرفون عليها، تقتضي اتخاذ المبادرة وإعمال السلطة التقديرية، فإن مسؤولية المراقب أو المحاسب العمومي تثار بشأن أفعال سلبية تتجلى في عدم إعمال المراقبات المعهودة إليهم طبقا للقوانين والأنظمة. كما تعتبر هذه الحصيلة من نتائج ثنائية نظام المسؤولية أمام القاضي المالي، إذ يخضع المحاسب العمومي بشكل مواز لنظام آخر للمسؤولية يتجلى في المسؤولية المالية والشخصية في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات.

3. موضوع المنازعة القضائية

أما من حيث موضوع المنازعة القضائية أمام المحاكم المالية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تجدر الإشارة إلى أنه يمكن التمييز، في إطار المخالفات المستوجبة للمسؤولية، بين المخالفات الشكلية ذات الطابع العام ومخالفات النتيجة التي تتسم بخطورة أكبر، والتي قد تنقسم أيضا حسب إرادة مرتكبيها إلى مخالفات غير عمدية وأخرى 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 الأفعال والمؤاخذات موضوع القضايا الرائجة أو تلك التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، بحالات عدم التقيد بالنصوص القانونية المطبقة على تنفيذ عمليات الموارد والنفقات العمومية في مختلف مراحل تنفيذها، سواء في مجال المداخيل أو الصفقات العمومية، كما هو الشأن بالنسبة لفرض وتحصيل الرسوم الجماعية واللجوء إلى صفقات التسوية (استلام أشغال أو خدمات قبل التأشير على الصفقات)، وكذا بحالات عدم تطبيق غرامات التأخير وتغيير المواصفات التقنية أثناء التنفيذ دون اتباع المساطر القانونية والإشهاد غير الصحيح على استلام الأشغال أو المواد. كما يلاحظ تنامي المخالفات ذات الصلة بتدبير الممتلكات والحصول على امتيازات نقدية أو عينية غير مبررة، كانعكاس لتصاعد عدد القضايا الرائجة أمام المحاكم المالية والمتعلقة بالمؤسسات والمقاولات والشركات العمومية وكذا إبرام وتنفيذ عقود التدبير المفوض. ويوضح الجدول التالي نسب المخالفات المستوجبة للمسؤولية حسب نوعيتها:

المخالفات المستوجبة للمسؤولية	نسب ارتكاب هذه المخالفات (%)
مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها والأمر بصرفها	44
عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية	16
الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة	29
حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية	08
التقييد غير القانوني لنفقة بهدف التمكن من تجاوز للاعتمادات	01
إلحاق ضرر بجهاز عمومي بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم الإشرافية	02

تجدر الإشارة إلى أنه، وسعيا إلى تسريع مسطرة البت في القضايا الرائجة أمام المحاكم المالية، بما في ذلك المجالس الجهوية للحسابات، أصدر الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك لدى المجلس دورية مشتركة في يوليوز 2021 تبسط بتفصيل إجراءات مسطرة تتبع التحقيق، وذلك من أجل تذليل الصعوبات وتوفير الظروف المناسبة لإجراء التحقيق بالفعالية المطلوبة وفي احترام تام لسرية التحقيق ولحقوق الدفاع ولمبدأ البت في القضايا داخل آجال معقولة.

4. استئناف القرارات والأحكام الصادرة ابتدائيا عن المحاكم المالية

كما هو الشأن بالنسبة للقرارات النهائية الصادرة عن المجلس ابتدائيا في إطار البت في الحسابات، وطبقا لمبدأ التقاضي على درجتين، تخضع القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية للطعن بالاستئناف أمام هيئة الغرف المشتركة، بينما تستأنف أحكام المجالس الجهوية أمام غرفة الاستئناف بالمجلس.

ويوضح الجدول التالي وضعية القضايا الرائجة وتلك التي تم البت فيها استئنافيا في هذا المجال خلال سنتي 2019 و2020:

الملفات	هيئة الغرف المشتركة	غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات	المجموع
الملفات الرائجة في فاتح يناير 2019	**07**	**14**	**21**
طلبات الاستئناف خلال سنتي 2019 و2020	**07**	**16**	**23**
تقارير التحقيق المنجزة	**07**	**20**	**27**
القرارات الصادرة	**05**	**13**	**18**
الملفات الرائجة في 31 دجنبر 2020	**10**	**17**	**27**

ويبين الجدول التالي نسبة استئناف قرارات وأحكام المحاكم المالية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية:

المحاكم المالية	عدد القرارات والأحكام الصادرة ابتدائيا خلال سنتي 2019 و2020	عدد طلبات الاستئناف خلال سنتي 2019 و2020	النسبة
المجلس الأعلى للحسابات	**67**	**07**	**% 10,44**
المجالس الجهوية للحسابات	**220**	**16**	**% 07,27**
المجموع	**287**	**23**	**% 08**

تجدر الإشارة إلى أن نفس الأطراف التي لها حق الاستئناف لها حق تقديم طلبات النقض أمام محكمة النقض ضد القرارات الصادرة استئنافيا عن المجلس. كذلك، وفي حالة اكتشاف عنصر جديد، وبعد انصرام الأجل المحدد لطلب النقض، يمكن للمحكوم عليه أو للأطراف المعنية الأخرى طلب مراجعة القرار الذي سبق أن أصدرته المحكمة المالية المعنية.

ب. الاجتهاد القضائي للمحاكم المالية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

أسفرت ممارسة المحاكم المالية لاختصاصها في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية عن استنباط مجموعة من القواعد والاجتهادات التي تعرضت، من جهة، لتحليل المخالفات المرتكبة وإبراز قواعد إسناد المسؤولية للأشخاص القائمين على تدبير الأجهزة العمومية والخاضعين لهذا الاختصاص ومن جهة أخرى لطبيعة وخصوصية المسطرة المتبعة في إطار هذا الاختصاص.

ويسعى المجلس من خلال نشر هذه القواعد إلى استخلاص العبر والدروس من الحالات العملية التي تم البت فيها حتى تشكل نبراسا لمختلف مدبري الأجهزة العمومية الأخرى المماثلة والتي تتشابه مع الأجهزة المعنية بالقضايا التي تم البت فيها من حيث خصائص التدبير والقواعد التي تحكمها والإكراهات التي يواجهها هذا التدبير، وذلك من أجل إثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب التدبير العمومي، قصد العمل على تجاوزها وتفاديها في المستقبل، بما يعزز الحكامة الجيدة في مجال التدبير المالي العمومي و يحقق الأمن القضائي من خلال توضيح عناصر وأسس إسناد المسؤولية في هذا المجال .

1.حول المخالفات وقواعد إسناد المسؤولية

تضمنت القرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم المالية، في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، مجموعة من القواعد والمبادئ التي تروم توضيح المقتضيات السارية في مجال التدبير العمومي وإرساء وإشاعة قواعد حسن التدبير وإثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب هذا التدبير بهدف العمل على تجاوزها في المستقبل.

بخصوص 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 تقعيد"، كما جاء في قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) عدد 594 المؤرخ في 11 أكتوبر 2001. في هذا الاطار، اعتبر المجلس أن المنازعة القضائية المتعلقة بالطلبيات المسندة لإحدى الشركات، والمصاريف التي ترتبت عنها، ترجع إلى تقصير المتابع في القيام بالواجبات الوظيفية الموكلة إليه، باعتباره صاحب المشروع وآمرا مساعدا بصرف ميزانية الجهاز والرئيس التسلسلي لجميع العاملين به، لاسيما فيما يتعلق بضمان التقيد بالمساطر والإجراءات السارية في مجال إسناد الطلبيات العمومية وتنفيذ النفقات العمومية، والعمل على إرساء نظام الرقابة الداخلية بما يضمن فعالية النفقات العمومية المنجزة ويحمي حقوق الجهاز عند تنفيذها وتسويتها (القراران عدد 50 و2019/53/ت.م.ش.م الصادران بتاريخ 26 نونبر 2019 في إطار القضية عدد 102/ 2018 المتعلقة بالمعهد العالي للإعلام والاتصال).

في نفس الاتجاه، اعتبر المجلس، في إطار القضية المتعلقة بنيابة إقليمية لوزارة الشباب والرياضة، أن قواعد تنفيذ النفقات العمومية لا تنحصر في معناها الضيق الذي يحيل على قواعد المحاسبة العمومية، بل تمتد، كذلك، إلى الأعمال التي لا يمكن فصلها عن هذه القواعد، إذ أن إصدار النائب الإقليمي للأمر بالشروع في تنفيذ أشغال بناء مركب رياضي فوق أرض في ملك الغير دون احترام النصوص الجاري بها العمل بهذا الخصوص يعتبر مخالفة لقواعد الالتزام بالنفقات العمومية لعدم توفر جميع الشروط القانونية والموضوعية لجعل عقد الالتزام قابلا للتنفيذ (القرار عدد 2020/01/ت.م.ش.م الصادر بتاريخ 18 فبراير 2020 في إطار القضية عدد 2018/109 المتعلقة بنيابة وزارة الشباب والرياضة بعمالة مقاطعات الدار البيضاء أنفا)؛

أما بخصوص شروط قيام المخالفات الشكلية، وجوابا 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 سببا لإعفائه من المسؤولية، إذ لا يعتبر عنصر القصد لازما لقيام المخالفات الشكلية والمادية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، كما أكد ذلك قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) 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 (القرار عدد 2019/01/ت.م.ش.م الصادر بتاريخ 14 فبراير 2019 في إطار القضية عدد 2017/103 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة مراكش تانسيفت سابقا والقراران عدد 44 و47 /2019 /ت.م.ش.م الصادران بتاريخ 15 أكتوبر 2019 في إطار القضية رقم 2018/104 المتعلقة بمعهد التكنولوجيا الفندقية والسياحية لفن الطبخ المغربي حي أنس فاس والقرار عدد 2019/50 /ت.م.ش.م الصادر بتاريخ 26 نونبر 2019 في إطار القضية المتعلقة بالمعهد العالي للإعلام والاتصال).

- بشأن اللجوء إلى سندات وصفقات التسوية

تعرضت القرارات الصادرة عن المجلس في القضايا المتعلقة ببعض معاهد التكوين لهذه المخالفة التي همت ممارسات متواترة دأبت عليها هذه الأجهزة من أجل تلبية الحاجات العامة التي أحدثت من أجلها، والتي تتجلى في توريد مواد غذائية 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 يطلب من بعض الممونين، الذين يقبلون بهذا التعامل، إنجاز هذه الأعمال إلى حين التوصل بالاعتمادات المالية وإبرام صفقات أو إصدار سندات الطلب "التسوية" مستحقاتهم (القرارات من 42 إلى 2019/53/ت.م.ش.م الصادرة على التوالي في إطار القضيتين عدد 2018/102 و2018/104 المذكورتين أعلاه والقضية عدد 2018/105 المتعلقة بمعهد التكنولوجيا الفندقية والسياحية لفن الطبخ المغربي حي أطلس فاس).

وبغض النظر عن كون المتابعين في إطار هذه القضايا قد برروا هذه الممارسات بعامل الاستعجال وبعدم ملاءمة قواعد المحاسبة العمومية لطبيعة أنشطة هذه الأجهزة لاسيما وأن التحقيق لم يسفر عن تفاوتات بين الأعمال المنجزة فعليا والمبالغ المؤداة برسم سندات الطلب والصفقات المعنية بالمؤاخذات، فقد أوضح المجلس أن إحداث تحملات بميزانية هذه المعاهد قبل عملية الالتزام المحاسبي بالمبالغ موضوعها يتعارض مع مبادئ وقواعد تنفيذ النفقات العمومية المنصوص عليها في النظام العام للمحاسبة العمومية، التي تروم تفادي تراكم ديون الأجهزة العمومية وضمان الشفافية والوضوح والشمولية في تسجيل جميع العمليات المالية والمحاسبية التي تنجزها الإدارات العمومية بما يحقق التتبع الجيد والدقيق لتنفيذ الاعتمادات المالية المفوضة. وبالنتيجة، كرست مرحلة تصفية وأداء هذه الديون ممارسات غير قانونية أخرى، خاصة وضع واعتماد وثائق محاسبية لا تعكس حقيقة تنفيذ الأعمال موضوعها.

- وجوب تضمين البرنامج التوقعي للصفقات لحصة المقاولات الصغرى والمتوسطة: اعتبر المجلس أن نشر البرنامج التوقعي للصفقات دون تحديد الصفقات المزمع تخصيصها للمقاولات الصغرى والمتوسطة، كما تنص على ذلك المادة السادسة من قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 3011.13 بشأن تطبيق المادة 156 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات

العمومية، يعتبر مخالفة للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، وإخلالا بمبدأ الشفافية وتيسير ولوج هذا النوع من المقاولات ومشاركتها في الصفقات العمومية، وذلك بالنظر لما يترتب عن ذلك من حرمان هذه المقاولات من الوقت الكافي للتحضير للتنافس الذي تضمنه لها المادة 14 من المرسوم رقم 2.12.349 سالف الذكر التي تنص على إلزامية نشر البرنامج التوقعي بداية كل سنة مالية وقبل متم الثلاثة أشهر الأولى منها على أبعد تقدير(القراران عدد 4 و2020/5/ت.م.ش.م بتاريخ 29 دجنبر 2020 الصادران في إطار القضية عدد 2018/106/ت.م.ش.م المتعلقة بمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض بوزارة الصحة).

ـ حول مظاهر مخالفة قواعد تصفية النفقات العمومية والآثار المترتبة عنها

شكلت مرحلة تصفية النفقات العمومية مصدر أغلب المخالفات المسجلة في إطار القرارات الصادرة ابتدائيا عن المجلس في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، خلال سنتي 2019 و2020. وترتبط هذه المرحلة بمعاينة تنفيذ الأعمال في إطار الصفقات العمومية والتأكد من مطابقتها للكميات وللمواصفات التقنية المتعاقد بشأنها، إذ تبين أنه على الرغم من احترام الأجهزة العمومية لمبدأ المنافسة من أجل اختيار العرض الأفضل نوعيا واقتصاديا، فإنها لا تولي الأهمية اللازمة لمرحلة التنفيذ. وتتجلى مظاهر هذه النقائص في الإخلال بعملية المراقبة والتتبع أو في عدم اختيار أشخاص مؤهلين يتوفرون على الكفاءة التقنية اللازمة للقيام بعملية التسلم، أو من خلال عدم تمكين أعضاء لجن التسلم من الوثائق المرجعية اللازمة للتأكد من مطابقة الأعمال المنجزة لما تم التعاقد بشأنه، وفي حالات أخرى يتم تغيير مواصفات الأعمال خلال التنفيذ بعلم من الإدارة صاحبة المشروع دون اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في النصوص المنظمة للصفقات العمومية.

ويترتب عن هذه الممارسات إفراغ عملية المنافسة من أهدافها التي تتوخى اختيار العرض الأفضل اقتصاديا وحسن استعمال المال العام، إذ أن التغيير في مواصفات الأعمال لا يواكبه التغيير في أثمانها مما يؤدي في غالب الأحيان إلى تسلم الإدارة لأعمال بمواصفات أقل جودة عما تم التعاقد بشأنه مع الاحتفاظ بنفس الأثمان المضمنة في الصفقة.

وهكذا، شملت الأفعال موضوع المتابعة في إطار قضايا الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين (مؤسسات عمومية) الاختلالات التي شابت تنفيذ مجموعة من الصفقات المتعلقة باقتناء العتاد الديداكتيكي لفائدة المؤسسات التعليمية التابعة لهذه الأكاديميات، والتي تم إبرامها بهدف تحسين الآلية البيداغوجية بالمؤسسات التعليمية في إطار تنفيذ مشروع « E1P8 »، المدرج ضمن المخطط الاستعجالي الذي أعدّته وزارة التربية الوطنية من أجل تسريع وتيرة تنزيل الميثاق الوطني للتربية والتكوين خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2009 و2012.

وقد همّت أغلب المخالفات الثابتة، بشكل خاص، عدم مطابقة العتاد الديداكتيكي الذي تم تسلمه في إطار الصفقات المعنية للمواصفات المتعاقد بشأنها، إذ ثبت، من خلال التحقيق في المؤاخذات المنسوبة إلى مختلف المتابعين، أن بعض المعدات الموردة في إطار هذه الصفقات لا تحمل العلامة التجارية التي تعهد بها صاحب الصفقة وأنها غير أصلية أو يدوية الصنع، أو تحمل علامات تجارية غير معروفة، كما أنها لا تتطابق مع النماذج المصورة أو الوثائق الوصفية الخاصة بها ولا تحمل أي رقم تسلسلي يمكن من التعرف عليها، كما لا يتوفر البعض منها على القطع اللازمة لتشغيلها (القرارات أرقام 6 إلى 14 و23 إلى 33 الصادرة في إطار القضايا المتعلقة بالأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين أرقام 105 و106 و2017/109 المشار إليها سلفا).

كما تبين، من خلال التحقيق بخصوص هذه الاختلالات، أن مصدرها يعود إلى عدم وضع نظام للمراقبة الداخلية كفيل بتمكين أعضاء لجن التسلم من التوفر على المراجع والكفاءة اللازمة للقيام بعملية مراقبة المطابقة، وعدم التقيد بمساطر التسلم المؤقت والتسلم النهائي للمعدات الموردة، سواء من خلال انفراد مدراء الأكاديميات بالإعلان عن هذا التسلم دون تكليف لجان بذلك وفقا لما تقتضيه دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بالصفقات المعنية، أو من خلال اكتفاء اللجن المعينة لهذا الغرض بالاعتماد على شواهد التسلم في مرحلة توريد العتاد إلى النيابات الإقليمية التابعة للأكاديميات المعنية من أجل الإعلان عن التسلم المؤقت، وذلك بالرغم من عدم وفاء الشركات المتعاقد معها بالتزاماتها فيما يتعلق بتشغيل وتركيب المعدات والقيام بالتكوين اللازم لأجل استعمال البعض منها. وبالنتيجة، أفرغت عمليات التسلم المذكورة من طابعها الرقابي وترتب عنها ضياع آجال الضمان بالنسبة لبعض العتاد جراء عدم تشغيله داخل الآجال المحددة، الأمر الذي فوّت على هذه الأكاديميات الاستفادة من الحقوق التي تكفلها دفاتر الشروط الخاصة والنصوص المطبقة في مجال الصفقات العمومية وتدارك حالات عدم المطابقة التي شابت عمليات التوريد.

وفي إطار قضية أخرى، تتعلق بمرفق للدولة مسير بطريقة مستقلة (مركب رياضي)،أسفر التحقيق عن كون التغييرات، التي عرفتها مواصفات بعض أشغال الصفقات موضوع المؤاخذات، كانت بموافقة صاحب المشروع الذي برر ذلك " بعامل الاستعجال الذي تطلب تحيين مواصفات الأشغال المعنية والذي حال دون إمكانية إلغاء الصفقة وتحديد مواصفات جديدة وتنظيم طلب عروض جديد"، وهو ما يشكل مخالفة لقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفيتها، وكذا للنصوص المنظمة للصفقات العمومية (القرار عدد 2020/07 بتاريخ 26 نونبر 2020 في إطار القضية عدد 2017/102 المتعلقة بالمركب الرياضي محمد الخامس بالدار البيضاء).

وقد تجلى التقصير في التأكد من صحة إنجاز العمل، كذلك، في إطار القضية المتعلقة بمديرية مركزية لوزارة الصحة، من خلال قيام رئيس المصلحة الإدارية بالتوقيع على محضر التسلم المؤقت لصفقة اقتناء معدات ومستلزمات طبية، بصفة منفردة، في غياب إنجاز الشركة صاحبة الصفقة لخدمة تكوين المستخدمين على استعمال تلك المعدات والتي تعتبر من العناصر المحددة لكلفة الأعمال المنجزة من طرف الشركة المتعاقد معها (القرار عدد 2020/05 بتاريخ 29 دجنبر 2020 في إطار القضية عدد 2018/106 المذكورة أعلاه).

ومن أجل حث المدبرين العموميين على إيلاء الأهمية اللازمة لمرحلة تنفيذ الأعمال موضوع الصفقات باعتبارها الأساس المعتمد لتصفية مستحقات المتعاقد معهم، حرص المجلس من خلال القرارات التي أصدرها على توضيح المبادئ والقواعد التي تؤطرها، كالتالي:

بشأن واجبات العضو في لجنة تسلم أعمال موضوع صفقة عمومية: كرست المحاكم المالية في القرارات الصادرة عنها، خلال سنة 2020 (القرارات الصادرة عن المجلس بشأن قضايا الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والمنشورة في مارس 2021)، القواعد التالية:

- إن قيام أي عضو في لجنة التسلم، في إطار صفقة عمومية، بالمهام الرقابية الموكلة إليه على أحسن وجه بما يحمي حقوق الجهاز العام المعني، رهين بتأكده قبل توقيعه على شواهد التسلم من مطابقة العتاد المورد لمجموع التزامات الصفقة، وذلك، من خلال الحرص على توفره (أو حصوله) على دفتر الشروط الخاصة والوسائل الكفيلة بقيامه بالمهمة المنوطة به وإنجاز المراقبات اللازمة في هذا الشأن، وذلك حتى يكون توقيعه على الوثائق المحاسبية قد أنجز وهو على بينة بمضمونها وبالآثار المالية والقانونية التي ستترتب عنها؛

- في إطار تسلم صفقات توريد العتاد، يعتبر التأكد من مطابقة العلامة التجارية للعتاد المورد للعلامة المتعاقد بشأنها عنصرا أساسيا عند فحص المطابقة ومحددا أساسيا للثمن وللجودة، وبالتالي لصحة حسابات التصفية، مادام أن الشركات الموردة يمكن أن تقدم معدات بنفس الخصائص التقنية لكن بعلامات تجارية مغايرة وبأثمنة مختلفة، وأنه في حال عدم تحديد الخصائص التقنية الواردة في الجدول التفصيلي للأثمان المتعلقة بصفقة عمومية للعلامة التجارية للمعدات المتعهّد بتوريدها، تقتضي عملية تسلم تلك المعدات من أعضاء لجن التسلم الرجوع إلى الوثائق الوصفية المقدمة من طرف نائل الصفقة خلال مرحلة طلب العروض والتقيد بالمواصفات التقنية المضمنة بها، باعتبارها وثائق تعاقدية ومراجع ضرورية للقيام بإجراءات فحص مطابقة المعدات الموردة للمواصفات المتعاقد بشأنها. وبالإضافة إلى مراقبة المطابقة يستوجب الإشهاد على صحة إنجاز العمل التأكد من تنفيذ الشركة لجميع التزاماتها التعاقدية، اعتبارا لكون هذه الالتزامات تعد من عناصر إثبات العمل المنجز، وبالتالي، تشكل شرطا أساسيا لصحة عملية التصفية؛

- وجوابا على دفع أحد أعضاء لجنة تسلم العتاد الديداكتيكي بكون توقيعه على شهادة تسلم العتاد تم بناء على توقيعات رئيس مكتب التجهيز التابع للمصلحة التي يشرف عليها ومفتش المادة المعنية بالعتاد، وبأنه لم يباشر أي معاينة للمعدات المستلمة نظرا لعدم توفره على المؤهلات الضرورية للتأكد من مدى مطابقة المعدات المستلمة للمواصفات التقنية المطلوبة، اعتبر المجلس أنه إذا كان من الممكن التمييز داخل لجنة التسلم بين أدوار مختلفة لأعضائها من أجل إنجاز المهمة الموكلة إلى هذه اللجنة، فإن القيمة القانونية لتوقيع الأعضاء غير قابلة، بالمقابل، للتجزيء، وذلك اعتبارا لكون هذه التوقيعات تشمل المهمة الإجمالية للجنة التسلم ولا تحدد دور أو مجال تدخل كل عضو فيها، وبالتالي، كان يتعين على المعني بالأمر، مادام دوره في لجنة التسلم غير مجدٍ وذا طابع شكلي، عدم التوقيع على شهادة تسلم العتاد؛

- إشهاد رئيس الجماعة بتسلم حافلات النقل العمومي، بالرغم من عدم مطابقتها للمواصفات التقنية المنصوص عليها في الصفقة، يشكل خرقا لقواعد تنفيذ النفقات العمومية ومنحا لمنفعة غير مبررة للمقاولة لصاحب الصفقة، ولا تكون الإجراءات التي اتخذها الطاعن لاحقا كافية لإعفائه من المسؤولية عن المخالفة المرتكبة.

بخصوص التمييز بين شهادة التوريد ومحضر التسلم المؤقت: حرص المجلس في قراراته على بيان الفرق بين شهادة توريد العتاد ومحضر التسلم المؤقت لهذا العتاد، موضحا أن هذين المستندين يوثقان لعمليتين متتاليتين ومتكاملتين، من حيث الزمن والنطاق، ومختلفتين من حيث الموضوع والغاية، فإذا كان موضوع شهادة التسلم هو التأكد من مطابقة العتاد المورد للخصائص التقنية والكميات الجزئية الخاصة بكل مصلحة مستفيدة، فإن التسلم المؤقت يتجاوز التأكد من توريد جميع الكميات المتعاقد بشأنها إلى مراقبة أداء وظائف العتاد المورد بعد تركيبه بما يتيح تدارك الاختلالات التي تكون قد شابت عمليات التوريد، والتأكد من صحة عمليات التسليم التي سبق للجن فحص المطابقة أن أنجزتها، واللجوء، عند الاقتضاء، إلى الحلول التي يتيحها دفتر الشروط الخاصة المتعلق بالصفقة.

شروط الإعلان عن التسلم النهائي: نظرا لما تشكله عملية التسلم النهائي من أهمية بالغة، باعتبارها نهاية تنفيذ الصفقة، طبقا للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية، أثار المجلس، في قراراته، الانتباه إلى أن عملية التسلم النهائي تقتضي معاينة العتاد المسلم في إطار هذه الصفقات قصد التأكد من تشغيله واستعماله خلال فترة الضمان، ومن عدم وجود عيوب أو

اختلالات شابت هذا العتاد نتيجة ذلك، وعند الاقتضاء، تكليف المتعاقد معه بتدارك هذه العيوب، كشرط للإعلان عن التسلم النهائي، وهو ما يضفي على هذا الأخير طابع العملية الرقابية التي تقوم على أساس المعاينة الميدانية وتقتضي في حالة ما إذا أسفرت عن ملاحظات التأكد، في فترة لاحقة، من إصلاح المتعاقد معه للعيوب وتدارك الاختلالات المسجلة قبل الإعلان عن التسلم النهائي. كما أوضح المجلس بأن انصرام أجل الضمان المتعاقد بشأنه، في إطار صفقة عمومية، لا يعني الإعلان الضمني عن التسلم النهائي للصفقة، أي بشكل تلقائي، إذ أن القيام بالمراقبة التي يستلزمها هذا التسلم من شأنها أن تؤدي، عند الاقتضاء، إلى تمديد أجل الضمان، وهو ما يضفي على محضر التسلم النهائي طابع القرار المنشئ لحالة جديدة وليس القرار الكاشف لحالة قائمة من قبل.

حول مسؤولية الآمر بالصرف بصفته صاحب المشروع في مجال الإشهاد على العمل المنجز: بشأن هذه النقطة، كرست القرارات الصادرة عن المجلس مجموعة من القواعد أبرزها:

- إن توقيع الآمر بالصرف بشكل فردي على كشف الحساب، في غياب توقيع رئيس المصلحة المختص، يجعله الممثل الوحيد لصاحب المشروع في عملية الإشهاد، ويضفي على هذا التوقيع طابعا مزدوجا يشتمل أوّلاً على عنصر تصفية النفقة، إذ يتعلق الأمر، أولا بالإشهاد على إنجاز الأشغال موضوع كشف الحساب طبقا للبنود التعاقدية بصفته صاحبا للمشروع، وثانيا على عنصر حصر مبلغ الدين موضوع النفقة باعتباره آمرا بالصرف (القرار عدد 2019/07 / ت.م.ش.م المذكور أعلاه)؛
- إذا كانت مسؤولية التأكد من مطابقة العتاد المسلم للمواصفات التقنية الواردة بدفتر الشروط الخاصة المتعلق بصفقة عمومية يتحملها بالدرجة الأولى أعضاء لجنة التسلم وليس الآمر بالصرف، فإن من الواجبات الوظيفية التي تقتضيها صفة هذا الأخير، باعتباره صاحب المشروع، اتخاذ الإجراءات الضرورية لتمكين لجن التسلم من القيام بالمهمة المنوطة بها، طبقا لبنود دفتر التحملات الخاصة، وذلك من قبيل موافاة أعضائها برسائل التكليف وبالوثائق المرجعية للقيام بمراقبة المطابقة الموكولة إليهم (نفس القرار عدد 2019/07)؛
- إن إقرار صاحب المشروع بالطابع الشكلي لإشهاد الموظفين الموقعين على صحة إنجاز الأشغال المضمنة بالكشوفات التفصيلية للصفقة يجعله مسؤولا، عند حصره لمبلغ تلك الكشوفات، بصفته آمرا مساعدا بالصرف، عن عدم اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي يستوجبها الإشهاد على الإنجاز والتي تقتضي معاينة الأشغال المنجزة من أجل التأكد من مطابقة الكميات المضمنة بالكشوفات التفصيلية لتلك المنجزة فعليا، اعتبارا لكون تلك المطابقة تشكل عنصرا من عناصر إثبات العمل المنجز، وبالتالي، تعد شرطا أساسيا لصحة عملية التصفية التي تهدف إلى التأكد من حقيقة الدين وحصر مبلغ النفقة (القرار عدد 2020/01 بتاريخ 18 فبراير 2020 الصادر في إطار القضية عدد 2018/109 المذكورة أعلاه)؛
- إن التعاقد مع مكتب الدراسات والمهندس المعماري، من أجل تتبع أشغال صفقة عمومية، لا يعفي صاحب المشروع من مسؤولية تكليف ممثلين عنه بالقيام بالمراقبات اللازمة من أجل التأكد من إنجاز الأشغال وفقا للكميات والمواصفات التقنية المتعاقد بشأنها (نفس القرار عدد 2020/01 المشار إليه أعلاه).

بشأن السلطة التقديرية لصاحب المشروع في إعمال الاجراءات القسرية: أثيرت هذه النقطة بصدد حالات تتعلق بعدم اتخاذ صاحب المشروع أي اجراءات من أجل حث المتعاقد معه على تنفيذ التزاماته التعاقدية، بالرغم من انصرام أجل تنفيذها لفترة ليست بالقصيرة. في هذا الإطار، اعتبر المجلس أن الإجراءات القسرية/الضاغطة الواجب اتخاذها من طرف صاحب المشروع في حالة تقاعس المتعاقد معه عن تنفيذ التزاماته التعاقدية برسم صفقة عمومية، والواردة في المادة 70 من دفتر الشروط الإدارية العامة، هي إجراءات تنظيمية، يتعين اتخاذها عند توافر شروط تطبيقها، إذ تندرج ضمن امتيازات السلطة العامة التي يستمدها صاحب المشروع من طبيعة الصفقات العمومية كعقود إدارية يتمثل الهدف منها في تحقيق المصلحة العامة التي أحدث من أجلها الجهاز المعني. وأن عدم اتخاذ هذه الإجراءات رغم انصرام أجل التنفيذ المتعاقد بشأنه يترتب عنه تجميد الاعتمادات الملتزم بها في إطار ميزانية جهاز عام وحرمان ذلك الجهاز من الاستفادة منها من أجل تلبية الحاجات العامة التي أبرمت من أجلها هذه الصفقة (القرار رقم 2019/02 بتاريخ 14 فبراير 2019 الصادر في إطار القضية عدد 2017/103 المذكورة أعلاه).

أما على مستوى مسؤولية الآمر بالصرف في مجال تحصيل المداخيل، فقد اعتبر المجلس أن عدم قيام رئيس المجلس الجماعي بالإجراءات اللازمة من أجل استخلاص مداخيل منتوج البنايات المعدة للسكنى ومنتوج كراء محلات تجارية أو مخصصة لمزاولة نشاط مهني، يتعارض مع الواجبات الملقاة على عاتقه بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، في مجال تحصيل الموارد، وبالتالي يتحمل المسؤولية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بسبب مخالفة قواعد تحصيل الديون العمومية الذي يعهد به إليه عملا بالنصوص التشريعية الجاري بها العمل (القرار عدد 2020/01 الصادر في إطار القضية المتعلقة بالجماعة الترابية سبع عيون).

في نفس السياق، اعتبر المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة تافيلالت أن مراسلة واستدعاء الملزمين الذيم لو يؤدوا ما بذمتهم من ديون داخل الآجال المحددة، لا يعتبر إجراءً كافيا لإعفاء رئيس الجماعة، بصفته الآمر بقبض مداخيلها، من

المسؤولية بخصوص تقادم الديون المستحقة لفائدة الجماعة، إذ يتعين عليه إصدار أوامر باستخلاص الديون ذات الصلة وتوجيهها إلى الخازن الجماعي المختص قصد التكفل بها ومباشرة إجراءات التحصيل الجبري.

بشأن تقصير رئيس الجماعة في إعمال سلطة المراقبة والإشراف على تنفيذ عقد التدبير المفوض: أثيرت هذه المسألة على إثر النظر في قضية تتعلق بتنفيذ الالتزامات التعاقدية في إطار عقد التدبير المفوض لمرفق جماعي، إذ قضى المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس مكناس بأن التقصير المتكرر والجسيم للمتابع، بصفته ممثل السلطة المفوضة، في تفعيل سلطته العامة للمراقبة والإشراف على تنفيذ العقد ،التي تخولها له القواعد القانونية المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة وكذا المقتضيات التعاقدية لعقد التدبير المفوض المعني، بشكل نتج عنه عدم التقيد بالوتيرة المتعاقد بشأنها في تنفيذ البرنامج الاستثماري ونقص في الخدمات بالكيفيات والجودة المنصوص عليها في العقد، وأدى في النهاية الى الإخلال بالتوازن المالي لعقد التدبير المفوض، يكون قد ألحق ضررا بالجماعة الترابية التي يتحمل فيها المسؤولية رئيس مجلسها الجماعي.

2. حول تقدير مسؤولية المتابعين

تتعدد وتتنوع أسباب وملابسات 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 الموكولة لهؤلاء المدبرين وموقعهم في هرم المسؤولية داخل هذه الأجهزة.

وتتوفر هيئات المحاكم المالية، 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، وجوابا على **الدفع بمبدأ استمرارية المرفق العام** عند مخالفة قواعد تنفيذ النفقات العمومية، أكد المجلس على أن تطبيق هذا المبدأ يقتضي تقيّد المسؤولين المتعاقبين على تدبير شؤون الجهاز المعني بالنصوص التشريعية والتنظيمية وبالمساطر الجاري بها العمل من أجل تلبية الحاجات العامة بما يوثق ويضمن حقوق والتزامات الأطراف، ويمنع تراكم الديون على الجهاز العام، ويجنب نشوء منازعات بين هذا الأخير والمتعاقدين معه، خاصة عند تغيير هؤلاء المسؤولين (القراران عدد 50 و2019/53 بتاريخ 26 نونبر 2019 الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية في إطار القضية عدد 2018/102 المذكورة أعلاه والقرار عدد 06/ 2020/ت.م.ش.م بتاريخ 21 يوليوز 2020 الصادر في إطار القضية المتعلقة بالجماعة الترابية بوعرفة).

وبشأن **الدفع بعلم الرؤساء الإداريين التسلسليين للمتابع** بأعمال التدبير التي يقوم بها وبالإكراهات التي دفع بها، وإن اعتبر المجلس هذا الدفع ظرفا للتخفيف، إلا أنه لا ينزل منزلة الأمر الكتابي بمدلول المادة 53 من مدونة المحاكم المالية، مادام أن المخالفات المرتكبة لم تكن موضوع أمر كتابي موجه إلى المعني بالأمر قبل ارتكاب هذه المخالفات (القرارات عدد 47 و48 و49 الصادرة في إطار القضية عدد 2018/104 المذكورة أعلاه).

كما تعتبر مساهمة سلطة الوصاية في ارتكاب متابع لمخالفات مستوجبة للمسؤولية ظرفا للتخفيف، إذ اعتبر المجلس أنه لما كانت المصادقة على الصفقات تكتسي أهمية كبرى، إذ تروم مراقبة المشروعية والملاءمة وتضفي على الصفقات طابعا نهائيا يجعلها قابلة للتنفيذ، فقد ساهمت الإدارة المركزية، كذلك، في الضرر المالي الذي لحق بالجهاز، جراء هدم المشروع برمته، وذلك، بسبب مصادقتها على الصفقة موضوع المشروع دون التسوية المسبقة للوضعية القانونية للوعاء العقاري الذي أقيم عليه، باعتبارها الجهة المؤهلة لذلك، وكذا رغم علمها المسبق برفع دعوى قضائية من طرف مالكي العقار في مواجهة الوزارة، كما تفيد بذلك رسالة الإخبار التي وجهتها إلى نائب الوزارة، موكلة إليه اتخاذ القرار المناسب في الموضوع (القرار عدد 2020/01/ت.م.ش.م سالف الذكر).

وبخصوص حدود سلطة الوصاية على الجماعات، اعتبر المجلس أنه لئن كان العامل يعتبر ممثل السلطة الحكومية على المستوى المحلي، ويمارس الرقابة القبلية على القرارات التي تتخذها المجالس الجماعية أو يتخذها رؤساء هذه الجماعات، فإنه لا يعتبر رئيسا تسلسليا لأعضاء الجهاز التنفيذي بالجماعة وليس من شأن الأوامر التي يصدرها أن تعفي هؤلاء من المسؤولية عن الأفعال المنسوبة إليهم (القرار عدد 2020/08/ت.م.ش.م بتاريخ 11 نونبر 2020 الصادر في إطار القضية المتعلقة بالجماعة الترابية الهرهورة).

وتبعا لذلك، اعتبر المجلس أن الدفع بكون سلطة الوصاية لعبت دورا محوريا في إبرام وتنفيذ وتتبع الصفقة وأن دور الجماعة اقتصر على توقيع وثائق تصفية النفقة، لا يعفي رئيس الجماعة باعتباره صاحب المشروع من المسؤولية، بالنظر لما يتمتع به هذا الأخير من استقلالية في اتخاذ قرارات التسيير اللازمة، طبقا للقانون المتعلق بالميثاق الجماعي. كما أن الدفع بتأشير سلطة الوصاية القبلي على الأفعال موضوع المؤاخذة، لا تأثير له على مسؤولية المستأنف، بالنظر إلى أن مصادقة سلطة الوصاية على أعمال رئيس الجماعة بصفته آمرا بالصرف لا تبرئ هذا الأخير من المسؤولية عما يمكن أن يرتكبه من مخالفات (القرار عدد 2020/10 /ت.م.ش.م بتاريخ 11 نونبر 2020 الصادر في إطار نفس القضية أعلاه).

أما بشأن تطبيق **الأعذار المعفية في مادة التأديب المالي**، فقد أوضح المجلس في قراراته أنه لما كان اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يهدف إلى حماية القواعد القانونية السارية على التدبير المالي العمومي وإلى معاقبة الشخص المرتكب للمخالفة لصفته لا لذاته، لم تنص مدونة المحاكم المالية على الأعذار المعفية من العقوبة، إذ حددّت المادة 66 من المدونة سالفة الذكر، في هذه الحالة، حدّا أدنى للغرامة لا يجوز الحكم بأقل منه في حالة ثبوت ارتكاب المتابع لمخالفة تستوجب المساءلة، رغم تعدد ظروف التخفيف (القرار عدد 2019/28 بتاريخ 07 ماي 2019 الصادر في إطار القضية عدد 2017/106 المذكورة أعلاه).

3. حول المسائل والقواعد المتعلقة بالمسطرة في مرحلتي المتابعة والتحقيق

همّت المسائل المسطرية التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، مرحلة طلب رفع القضية من طرف السلطات المؤهلة، لاسيما طبيعة الأعمال الرقابية التي تنجزها هذه السلطات، ونطاق قرارات المتابعة الصادرة عن النيابة العامة وحدود التحقيق في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وكذا مدى تطبيق قواعد المسطرة المدنية في هذا المجال:

ـ طبيعة البحث التمهيدي وقواعد إنجازه: أوكل المشرع الأمر بإجراء البحث التمهيدي للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، بناء على المادة 12 من مدونة المحاكم المالية، وذلك على إثر المعلومات والوثائق والشكايات التي يتوصل بها، أو بعد الاطلاع على تقارير التفتيش التي يتوصل بها المجلس، في إطار المادة 109 من نفس المدونة، وذلك كلما تبيّنت فائدة في التحري حول ملاحظات أو مسائل ذات علاقة بمهام المجلس الرقابية قصد الإحاطة بها بشكل يؤهله لاتخاذ القرار المناسب بشأنها.

وفي جوابها على بعض الدفوعات، أوضحت هيئة الحكم أنه ليس ملزما خلال إنجاز البحث التمهيدي استدعاء المسؤول عن الجهاز المعني في الفترة المعنية بالبحث للاستماع إليه، بل يخضع اللجوء إلى هذا الإجراء لتقدير اللجنة التي أنجزت البحث، وذلك حسب طبيعة الأفعال موضوع البحث والتحري والمستندات المتوفرة، تطبيقا للفقرة الثانية من المادة 12 المذكورة أعلاه. وتبعا لذلك، فإن الاستماع إلى المسؤولين والموظفين والأعوان بالأجهزة المعنية بموضوع البحث التمهيدي يندرج ضمن الوسائل التي يمكن للجن البحث اللجوء إليها إذا اقتضت مصلحة البحث ذلك، وليس تطبيقا لمبدأ التواجهية (القراران عدد 03 و2019/07/ت.م.ش.م الصادران عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بتاريخ 21 فبراير 2019 في إطار القضية عدد 2017/105 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة فاس بولمان سابقا).

ـ الطبيعة القانونية للإحالة التي يقوم بها الوزير لتقارير الرقابة والتفتيش على المجلس الأعلى للحسابات: بخصوص الدفع بأن التحقيق يجب ألا يتجاوز المدة الزمنية لعملية التفتيش العام للصفقات وسندات الطلب التي همّت الفترة المحددة في رسالة الوزير الذي قام بتبليغ تقرير لجنة التفتيش إلى المجلس الأعلى للحسابات، باعتباره المحرك للمسطرة والمتابعة في مادة التأديب المالي، اعتبر المجلس أنه، وبالنظر إلى كون رسالة الوزير التي تم اعتبارها بمثابة تحريك للمسطرة، لا تعتبر طلبا من أجل رفع قضية، برسم هذا الاختصاص، بل هي رسالة إخبار تطبيقا للمادة 109 من مدونة المحاكم المالية، وجهها الوزير المعني إلى الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات وليس إلى الوكيل العام للملك لدى المجلس. وبالتالي، تنتفي في هذه الرسالة شروط طلب رفع القضية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وفقا لما تقتضيه المادة 57 من مدونة المحاكم المالية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تقارير المفتشية العامة للوزارة المعنية لم تكن المصدر الوحيد الذي اعتمدت عليه النيابة العامة في تحريك المتابعات برسم تلك القضايا، بل استندت كذلك إلى تقارير البحث التمهيدي المنجزة في هذا الإطار بأمر من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، كما لم تتضمن المؤاخذات المنسوبة إلى المتابعين أي تحديد زمني للأفعال المعنية، بل ربطت النيابة العامة، في قرارات المتابعة، الأفعال موضوع المؤاخذات بصفقات محددة دون أي إشارة إلى فترة زمنية أو سنوات مالية معينة.

وبالتالي، فإن رسالة الوزير بإحالة تقارير الرقابة والتفتيش على المجلس الأعلى للحسابات، في إطار المادة 109 سالفة الذكر، لا تعتبر طلبا من أجل رفع قضية التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أمام المجلس الأعلى للحسابات بمدلول المادة 57 من هذه المدونة (القرار عدد 2019/33/ت.م.ش.م الصادر عن نفس الغرفة المذكورة أعلاه بتاريخ 07 ماي 2019 في إطار القضية عدد 2017/106 المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة طنجة تطوان سابقا).

ـ طبيعة القرائن المعتمدة من طرف النيابة العامة في مرحلة المتابعة: بخصوص الدفع بكون بعض الموظفين الذين كانوا ضمن لجن المعاينة في إطار البحث التمهيدي تجمعهم علاقة متوترة بالمتابع، اعتبر المجلس بأن محاضر المعاينة المنجزة في إطار البحث التمهيدي لا تشكل سوى قرائن تعتمد عليها النيابة العامة عند اتخاذ قرار المتابعة، ولا تعتبر سندا كافيا لإثبات المؤاخذة المنسوبة للمتابعين، وبغض النظر عن المعاينات المنجزة في إطار البحث التمهيدي، فإن إثبات المؤاخذات المنسوبة إلى المتابعين، في إطار مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، يتم من خلال النتائج التي يسفر عنها التحقيق في القضية والملاحظات والتعقيبات التي يقدمها المتابعون بشأن هذه النتائج سواء أمام المستشار المقرر أو في مذكراتهم الكتابية أو خلال مناقشة القضية أمام هيئة الحكم. وتبعا لذلك، ليس من شأن العيوب التي تكون قد شابت تكوين لجن المعاينة في مرحلة

البحث التمهيدي، ترتيب آثار حول القيمة القانونية لنتائج التحقيق المنجز في إطار هذه القضية (القرار عدد2019/07/ت.م.ش.م الصادر عن نفس الغرفة بتاريخ 21 فبراير 2019 في إطار القضية عدد 2017/105 المذكورة أعلاه).

- تطبيق قواعد المسطرة المدنية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: ارتكزت الوسائل المقدمة في المذكرات الدفاعية، المدلى بها في إطار بعض القضايا، حول عدم استدعاء الأشخاص المتابعين لحضور إجراءات التحقيق والمعاينة التي قام بها المستشار المقرر، وذلك خلافا لمقتضيات قانون المسطرة المدنية المتعلقة بإجراءات التحقيق والتي تنص على أن كل إجراء يتعلق بتحقيق الدعوى يجب أن يكون بحضور جميع الأطراف وأن تكون مسطرته تواجهية.

وقد خلصت هيئة الحكم إلى أنه إذا كانت قواعد المسطرة المدنية تعتبر الشريعة العامة لإجراءات التقاضي كيفما كان نوع هذا التقاضي، مدنيا أو جنائيا أو إداريا أو تجاريا أو غيره، وذلك حسب ما أكد عليه الفصل الثالث من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 18 شتنبر 1974 بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية، الذي ينص صراحة على أنه "تطبق مقتضيات هذا القانون حتى في القضايا التي تنظمها نصوص تشريعية وتنظيمية خاصة إذا لم يرد في هذه القوانين نص صريح خاص بها"، فإن قواعد المسطرة المدنية تعتبر الشريعة العامة واجبة التطبيق متى لم تتعارض مع القوانين المسطرية أو الموضوعية الخاصة بالمجال المعني. وفي هذا الإطار، فإن البت في القضايا التي تخضع لاختصاص المحاكم المالية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تؤطره قواعد خاصة منصوص عليها في الفرع الثالث من الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بالاختصاصات والمساطر من الكتاب الأول من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية. فرغم أن مدونة المحاكم المالية أحالت، في بعض مقتضياتها على قواعد منصوص عليها في قانون المسطرة المدنية (تبليغ الإجراءات واللجوء إلى الخبرة في إطار مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية)، إلا أنها لم تنص صراحة على كون قانون المسطرة المدنية هو الشريعة العامة.

بشأن هذه المسألة، سبق لهيئة الغرف المجتمعة بالمجلس (المادتان رقم 19 ورقم 20 من مدونة المحاكم المالية) في رأيها بتاريخ 17 نونبر 2016 حول مدى جواز تطبيق قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم المالية، وبعد التذكير بمقتضيات الفصل الثالث من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 المذكور أعلاه، أن أجازت تطبيق قواعد قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم المالية متى كانت ملائمة للاختصاصات القضائية لهذه المحاكم وما لم يرد نص خاص في القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية (القراران عدد 24 و2019/26/ت.م.ش.م الصادران بتاريخ 07 ماي 2019 في إطار القضية عدد 106/ 2017 المذكورة أعلاه).

- سلطة تحديد إجراءات التحقيق في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: بخصوص الدفع بعدم اقتران تولي المتابع مهمة الإشراف على الجهاز المعني وقت إنجاز التحقيق، اعتبر المجلس بأنه، لما كانت الرقابة التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات رقابة بعدية، فإن مختلف تدخلاته الرقابية تتم بعد تنفيذ العمليات المالية من طرف الأجهزة العمومية. وبالتالي، فإن تزامن مغادرة المتابع للجهاز المعني مع إنجاز التحقيق في القضية لا يشكل عيبا في مسطرة التحقيق في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

كذلك، يخضع تحديد إجراءات التحقيق المناسبة، في هذا المجال للسلطة التقديرية للمستشار المقرر، وذلك حسب طبيعة الأفعال موضوع المتابعة، و لا يعتبر ملزما، تبعا لذلك، باستدعاء المسؤول عن الجهاز المعني في الفترة المعنية بالتحقيق لحضور معاينات، سواء كان في وضعية مزاولة النشاط أو لم يعد مسؤولا بالمؤسسة المعنية (القراران عدد 24 و2019/26/ت.م.ش.م المذكوران أعلاه).

وتجدر الإشارة إلى أنه، وطبقا للمادة 59 من مدونة المحاكم المالية، فإن المستشار المقرر المكلف بالتحقيق في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية يؤهل 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 طبقا للكيفيات والشروط المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية. وتدون جلسات الاستماع في محاضر يضبطها كاتب الضبط.

- حدود التحقيق والبت في الأفعال المرتكبة في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية: خلصت هيئة الحكم في بعض القضايا التي تم البت فيها إلى كون الفعل المرتكب من طرف الشخص المتابع لا يتطابق مع المؤاخذة التي توبع من أجلها من طرف النيابة العامة. وتطبيقا لمبدأ الفصل بين سلطة المتابعة وسلطة الحكم، أكدت هيئة الحكم في العديد من قراراتها على أنه لا تجوز معاقبة شخص عن فعل لم تتابعه من أجله النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات في إطار قضية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية (القرارات عدد 36 و37 و2019/38/ت.م.ش.م الصادرة بتاريخ 07 ماي 2019 في إطار القضية عدد 2017/108المتعلقة بالأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة تادلة أزيلال سابقا).

ثانيا- حصيلة الرقابة القضائية للمحاكم المالية 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 المداخيل 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. نشاط المحاكم المالية في مادة التدقيق والبت في الحسابات

طبقا للمادتين 25 و126 من مدونة المحاكم المالية، يُلزم 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 الآجال 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 الآجال 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 أوامر 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.

1. وضعية الإدلاء بالحسابات

يوضح الجدول التالي وضعية الإدلاء بالحسابات إلى المجلس الأعلى للحسابات خلال سنتي 2019 و2020 والمقدمة على التوالي برسم سنتي 2018 و2019، بحسب أصناف المراكز المحاسبية المعنية:

أصناف المراكز المحاسبية	عدد المراكز المحاسبية	عدد الحسابات المقدمة برسم سنة		نسبة تقديم الحسابات برسم سنة	
		2018	2019	2018	2019
القباضات	189	187	185	%99	%98
قباضات إدارة الضرائب	92	82	75	%89	%81
الوكالات المحاسبية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية	131	126	130	%96	%99
الخزنة الإقليميون	54	53	54	%98	%100
محصلو إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة	34	34	33	%100	%97
الخزنة الوزاريون	17	14	17	%82	%100
كتاب الضبط لدى محاكم المملكة	190	85	81	%45	%43
الخزينة العامة للمملكة	4	4	4	%100	%100
الهيئات الدستورية	4	4	4	%100	%100
المجموع	**715**	**589**	**583**	**%82**	**%82**

أما على صعيد المجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغ عدد الحسابات المدلى بها إلى هذه المجالس ما مجموعه 2.723 حسابا خلال سنتي 2019 و2020، منها 1.145 برسم سنة 2018 و1.578 برسم سنة 2019، كما يبين ذلك الجدول التالي:

المجلس الجهوي للحسابات لجهة	عدد الخاضعين	برسم سنة 2018		برسم سنة 2019	
		عدد الحسابات المدلى بها	نسبة تقديم الحسابات	عدد الحسابات المدلى بها	نسبة تقديم الحسابات
طنجة-تطوان-الحسيمة	177	140	%79	172	%97
الشرق	142	110	%77	132	%93
فاس-مكناس	224	164	%73	205	%91
الرباط-سلا-القنيطرة	135	108	%80	133	%98
بني ملال-خنيفرة	148	88	%59	130	%87
الدار البيضاء-سطات	194	125	%64	184	%59
مراكش-آسفي	276	157	%56	218	%97
درعة-تافيلالت	145	72	%49	141	%97
سوس-ماسة	194	109	%56	188	%79

كلميم-واد نون	59	30	%50	59	%100
العيون-الساقية الحمراء	28	26	%92	26	%92
الداخلة-وادي الذهب	16	16	%100	16	%100
المجموع	**1.738**	**1.145**	**%65**	**1.578**	**%90**

ومن أجل ضمان الانتظام في تقديم الحسابات والبيانات المحاسبية من طرف المحاسبين العموميين في الآجال المقررة، اعتمدت المحاكم المالية مقاربة تواصلية من خلال تنظيم اجتماعات مع المسؤولين الإقليميين والجهويين للمحاسبين المعنيين قصد دراسة العراقيل التي تعيق عمليات الإدلاء بالحسابات وإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوزها، وكذا توجيه مراسلات في الموضوع إلى المحاسبين المعنيين بالتأخير أو إلى رؤسائهم التسلسليين. وتبعا لذلك، لم يتجاوز عدد الحالات التي تم اللجوء فيها إلى تطبيق العقوبات المقررة في المادة 29 من المدونة المذكورة أعلاه، خمس حالات همّت المجلسين الجهويين للحسابات لجهتي الشرق وسوس ماسة.

2. 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 الآمر 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 تطبيقا 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 الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي في نطاق الاختصاصات القضائية للمجلس، فيما يعرض المستشار المقرر في تقريره الثاني الملاحظات المتعلقة بتسيير المرفق أو المؤسسة أو المقاولة العمومية المعنية والخاضعة لاختصاص المجلس في مجال مراقبة التسيير.

ويخضع البت في حسابات المحاسبين العموميين من طرف المحاكم المالية لمسطرة قضائية تتسم بكونها كتابية وسرية وتواجهية على أساس قاعدة القرار المزدوج التي تقتضي، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، البت في الحساب على مرحلتين تمهيدية ونهائية، في حالة ما إذا 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 عملا بالقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وفي هذه الحالة، توجه المحكمة المالية المختصة أمرا للمحاسب العمومي بواسطة قرار/حكم تمهيدي بتقديم تبريراته كتابة، 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 مناسبا 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.

وطبقا 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.

في هذا الإطار، أصدر المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2019، ما مجموعه 12 قرارا تمهيديا و108 قرارات نهائية، بمقتضاها تم التصريح بعجز بمبلغ إجمالي قدره 6.623.803,71 دراهم، في حين أصدر خلال سنة 2020 ما مجموعه 27 قرار تمهيديا و95 قرارا نهائيا صرح بموجبها بعجز في الحسابات المعنية بمبلغ إجمالي قدره 425.451,20 درهما، كما يوضح ذلك الجدول التالي:

أصناف المراكز المحاسبية	2019			2020		
	عدد القرارات التمهيدية	عدد القرارات النهائية	مبلغ العجز بالدرهم	عدد القرارات التمهيدية	عدد القرارات النهائية	مبلغ العجز بالدرهم
القباضات	11	88	2.830.810,51	20	64	425.451,20
قباضات إدارة الضرائب	-	-	-	07	11	-
الوكالات المحاسبية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية	-	03	-	-	07	-
محصلو إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة	-	-	-	-	-	-
الخزنة الإقليميون	01	14	1.997.493,20	-	06	-
الخزنة الوزاريون			-		07	-
المجموع	**12**	**108**	**4. 828 .303,71**	**27**	**95**	**425.451,20**

أما على مستوى المجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت هذه الأخيرة، خلال سنتي 2019 و2020، ما مجموعه 344 حكما تمهيديا و235 حكما نهائيا بالتصريح بوجود عجز في الحسابات المعنية بمبلغ إجمالي قدره 22.480.240,76 درهما، كما يوضح الجدول التالي:

المجلس الجهوي للحسابات	عدد الحسابات التي توجد في طور البت عند نهاية 2020	عدد الأحكام التمهيدية (2019 و2020)	عدد الأحكام النهائية برسم سنتي 2019 و2020		
			بإبراء الذمة	بالعجز في الحساب	مبلغ العجز المحكوم به بالدرهم
جهة طنجة- تطوان- الحسيمة	77	46	400	21	1.053.417,79
جهة الشرق	93	66	261	43	413.191,72
فاس- مكناس	8	27	825	30	5.875.225,03
جهة الرباط- سلا- القنيطرة	392	35	224	35	1.818.439,01
جهة بني ملال-خنيفرة	86	13	97	13	473.183,75
جهة الدار البيضاء- سطات	0	28	258	15	5.136.212,37
جهة مراكش - أسفي	339	-	-	-	-
جهة درعة - تافيلالت	128	36	418	19	5.846.621,83
جهة سوس - ماسة	164	24	226	0	0
جهة كلميم - واد نون	0	32	27	45	1.584.904,20
جهة العيون- الساقية الحمراء	12	28	84	14	279.045,06
جهة الداخلة- وادي الذهب	42	9	38	-	-
المجموع	**1341**	**344**	**2858**	**235**	**22.480.240,76**

وقد 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 المداخيل، 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.

3. 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 مبدئيا 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، وفقا 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، استنادا 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 الرائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات، في إطار هذا الاختصاص، والتي بلغت ما مجموعه سبع حالات (07)، أصدرت غرفة التدقيق والبت في الحسابات القرار النهائي عدد 2019/126 بتاريخ 08 مارس 2021 بالتصريح بحالة التسيير بحكم الواقع بشأن بعض العمليات المتعلقة بالتسيير المالي لدار الصانع بمبلغ قدره500 795 1 درهم.

كما أصدر المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة-تافيلالت الحكم النهائي عدد 2019/01 بتاريخ 12 مارس 2019، والذي صرح بمقتضاه بحالة التسيير بحكم الواقع في إطار الإعانة الممنوحة لجمعية "أ.أ" بمبلغ قدره 76.000,00 درهم، التي سبق للنيابة العامة لدى المجلس الجهوي للحسابات المذكور أن أحالتها عليه خلال سنة 2018.

وتتعلق هذه الحالة باستنفاد المكتب المسير للجمعية صلاحيته دون عقد الجمع العام لتجديد هياكل الجمعية كما ينص على ذلك قانونها الأساسي، وكذا بعدم التصريح بكل تغيير يطرأ على التسيير أو الإدارة أو التصريح بعدم وقوع التغيير المذكور في التاريخ المقرر له بموجب القانون الأساسي، عملا بمقتضيات الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تغييره وتتميمه، الأمر الذي أفقد رئيس الجمعية أهلية التصرف في الإعانات العمومية، طبقا لأحكام الفصل 6 من الظهير الشريف سالف الذكر.

وعلى هذا الأساس، اعتبرت الهيئة أن حيازة واستعمال رئيس الجمعية لأموال متأتية من الدعم العمومي الممنوح من طرف الجماعة، والتي هو في نفس الوقت رئيسها (أي الجماعة) والآمر بصرف نفقاتها، دون تنفيذ الهدف المتوخى من الدعم العمومي (الهدف المتعاقد بشأنه مع الجمعية)، إضافة إلى فقدانه لصفة التمثيل القانوني للجمعية بعد انقضاء صلاحية مكتبها المسير دون تجديد هياكلها، تجعله مستوفيا لشروط تعريف المحاسب بحكم الواقع الواردة في المادة 41 من مدونة المحاكم المالية.

4. استئناف الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية

تختص هيئة الغرف المشتركة بالنظر في الطلبات الرامية إلى استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا عن غرف أو فروع الغرف بالمجلس في ميدان البت في الحسابات. أما بالنسبة لطلبات استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، فإن غرفة الاستئناف بالمجلس هي الجهة المختصة للبت في هذه الطلبات.

في هذا الإطار، بلغ عدد الملفات المعروضة أمام هيئة الغرف المشتركة، خلال سنتي 2019 و2020، ما مجموعه 7 ملفات، استنفدت بشأنها مرحلتا التحقيق ووضع مستنتجات النيابة العامة وأصبحت جاهزة للإدراج في جدول الجلسات:

وضعية ملفات هيئة الغرف المشتركة في ميدان البت في الحسابات	
الملفات الرائجة في فاتح يناير 2019	**00**
الملفات الموجهة إلى الهيئة خلال سنة 2019	**07**
التقارير المنجزة والمحالة على النيابة العامة	**07**
القرارات الصادرة	**00**
الملفات الرائجة في 2020/12/31	**07**

أما عدد الملفات الرائجة أمام غرفة الاستئناف، فقد بلغ في فاتح يناير 2019 ما مجموعه 30 ملفا. كما عرض على نفس الغرفة خلال سنتي 2019 و2020، ما مجموعه 74 ملفا. وقد تم الانتهاء من التحقيق وإنجاز التقارير بشأن 64 ملفا من الملفات الرائجة. كما أصدرت ذات الغرفة خلال نفس الفترة 32 قرارا نهائيا بتأييد 23 حكما مستأنفا، وإلغاء 7 أحكام ابتدائية وعدم قبول طلب الاستئناف برسم قضيتين.

وضعية ملفات غرفة الاستئناف في ميدان البت في الحسابات	
الملفات الرائجة في فاتح يناير 2019	**30**
طلبات الاستئناف خلال سنتي 2019 و2020	**74**
التقارير المنجزة والمحالة على النيابة العامة	**64**
القرارات الصادرة	**32**
الملفات الرائجة في 2020/12/31	**72**

تجدر الإشارة إلى أن نفس الأطراف التي لها حق الاستئناف لها حق تقديم طلبات النقض أمام محكمة النقض ضد القرارات النهائية الصادرة استئنافيا عن المجلس. كذلك، وفي حالة اكتشاف عنصر جديد، وبعد انصرام الأجل المحدد لطلب النقض، يمكن للمحكوم عليه أو للأطراف المعنية الأخرى طلب مراجعة القرار الذي سبق أن أصدره المجلس.

ب. المبادئ والقواعد المكرسة في الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية

أسفرت ممارسة المحاكم المالية لاختصاصاتها القضائية، من خلال البت ابتدائيا في حسابات الأجهزة العمومية من طرف غرفة التدقيق والبت في الحسابات بالمجلس والمجالس الجهوية للحسابات، وكذا من خلال نظر هيئة الغرف المشتركة وغرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات في طلبات الاستئناف المرفوعة أمامها ضد القرارات والأحكام النهائية الصادرة، عن بروز التوجه الذي أصبح مكرسا لدى هذه المحاكم في ممارسة العمل القضائي سواء على مستوى المبادئ والقواعد المكرسة في إثبات المخالفات وقواعد إسناد المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين أو على مستوى بعض المسائل المسطرية.

ويسعى المجلس من خلال نشر هذه القواعد إلى استخلاص العبر والدروس من الحالات العملية التي تم البت فيها إلى توضيح عناصر المسؤولية المالية والشخصية في مادة التدقيق والبت في الحسابات وقواعد إسنادها بما يحقق الأمن القضائي، من خلال إثارة الانتباه إلى المخالفات التي قد تثير المسؤولية في هذا المجال، لاسيما الأركان المشكلة لها.

1-بشأن قواعد إسناد المسؤولية المالية والشخصية للمحاسبين العموميين

قبل تناول أهم المبادئ والقواعد المكرسة في الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية، برسم سنتي 2019 و2020، في مجال تحصيل المداخيل وأداء النفقات، تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في مادة البت في الحسابات تعتبر مسؤولية موضوعية تنحصر في العناصر المادية للحساب المدلى به وترتكز على الخطأ المفترض في إثبات المخالفة.

وقد كرست المحاكم المالية في جميع أحكامها وقراراتها النهائية هذه الطبيعة الموضوعية بصدد الرد على دفوعات المحاسبين العموميين الذين برروا عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في مجال تحصيل المداخيل بمجموعة من الإكراهات التي تعترض عملهم من قبيل محدودية الموارد البشرية وعدم التوفر على سيارة المصلحة من أجل القيام بالمهام المنوطة بهم، زيادة على غياب المعلومات الكافية لضبط عناوين الملزمين بشكل دقيق من أجل متابعتهم والقيام بالإجراءات اللازمة للتحصيل وقطع التقادم.

وعليه، تقتصر ولاية القاضي المالي في مجال التدقيق والبت في الحسابات على تقدير المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب العمومي بالنظر لما قام به من إجراءات لتحصيل الديون العمومية، دون إمكانية أخذه بظروف اشتغال المحاسب. فهذا الأخير مطالب بالقيام بإجراءات تحصيل الديون التي تكفل بها هو شخصيا أو تكفل بها سلفه، وبالتالي، فإن مسؤوليته تظل قائمة في حالة تقادم إجراءات تحصيل هذه الديون، ولا تأثير للظروف المرتبطة بممارسة مهام المحاسب العمومي عند إسناد هذه المسؤولية التي تتميز بكونها مسؤولية موضوعية، بحيث تتم إثارتها بمجرد ارتكاب إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 37 من مدونة المحاكم المالية (على سبيل المثال القرار النهائي عدد 2020/21 المتعلق بحساب الجماعة الترابية بني شيكر، برسم السنة المالية 2013، الصادر عن غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات، والقرار النهائي الصادر عن غرفة التدقيق والبت في الحسابات عدد 2019/197 بتاريخ 09 ماي 2019).

1.1 في مجال تحصيل المداخيل

حددت المادة 37 من مدونة المحاكم المالية مخالفة واحدة يمكن أن تثير المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في مجال المداخيل، إذ تنص على أنه، في حالة ما إذا ثبت "عدم اتخاذ الإجراءات التي يتوجب على المحاسب العمومي القيام بها في مجال تحصيل الموارد، أمر المجلس المحاسب العمومي بواسطة قرار تمهيدي بتقديم تبريراته كتابة أو عند عدم تقديمها بإرجاع المبالغ التي يصرح بها المجلس كمستحقات للجهاز العمومي المعني".

وقد كرست الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية، خلال سنتي 2019 و2020، القواعد والمبادئ التالية:

– **بشأن مسؤولية المحاسب الخلف عن المخالفات التي ترتكب بعد تسليم السلط بينه وبين القابض السابق**: في هذا الاطار، اعتبرت غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات أنه في غياب التحفظ على الديون التي يرى المحاسب العمومي الخلف أنها أصبحت غير قابلة للتحصيل، فإن الدفع بكون الأوامر بالاستخلاص التي تكفل بها سلفه تتنافى مع الفصل 10 من المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 10 محرم 1387، بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، والذي ينص على أنه يتحتم على المحاسبين العموميين المعنيين « مراقبة صحة الاستخلاص وإدراجه في محله وكذا بالتحقق من الأوراق المثبتة»، لا يعتبر مبررا لإعفاء المستأنف من المسؤولية بسبب تركه أجل التقادم يمر من غير أن يتخذ الإجراءات التي هو ملزم بها في مجال التحصيل، خاصة أنه لم يبين أوجه التعارض بين الأوامر بالتحصيل موضوع الحكم المستأنف وبين مقتضيات الفصل المستدل به، وكذا التقصير المنسوب إلى المحاسب السابق في مراقبة مدى قانونية الأوامر التي تكفل بها ومدى قابليتها للتحصيل.

وهو ما سارت عليه أيضا غرفة التدقيق والبت في الحسابات عندما اعتبرت قبول المحاسب الخلف، عند تسلم المهام، للائحة الديون المضمنة بقائمة الباقي استخلاصه، والتي كانت على وشك التقادم، دون إبداء أي تحفظ بشأنها، بمثابة قبول ضمني بتحمل المسؤولية في حالة تقادم تلك الديون.

– **بخصوص المسؤولية عن تحصيل الرسوم الإقرارية:** كما هو الشأن بالنسبة للرسم المفروض على محال بيع المشروبات، الذي وإن كانت له طبيعة إقرارية، فإن إصدار الآمر بالصرف لأوامر باستخلاص هذه الرسوم، انسجاما مع المسطرة القانونية المتعلقة بتنفيذ المداخيل، وتكفل المحاسب العمومي بها، يلزم المحاسب المُتَكَفِلَ نفسه، أو من يخلفه، بالقيام بجميع إجراءات التحصيل ومواصلتها، وأن كل إخلال أو تقصير نتج عنه تقادم هذه الديون، من شأنه إثارة المسؤولية الشخصية والمالية للمحاسب الذي ساهم بشكل مباشر في سقوط هذا الدخل في التقادم (القرار النهائي عدد 2020/21 المتعلق بحساب الجماعة الترابية بني شيكر برسم السنة المالية 2013.).

–**حول طبيعة إجراءات تحصيل مداخيل الكراء**: اعتبر المجلس أن مقتضيات القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية تطبق على جميع الديون المستحقة لفائدة الجماعات الترابية، على اعتبار أن المادة 2 من القانون المذكور لم تستثن من نطاق تطبيقه سوى الديون ذات الطابع التجاري المستحقة لفائدة المؤسسات العمومية. وبالتالي، فإن جميع الديون التي يكلف المحاسب العمومي قانونيا بتحصيلها تكون خاضعة لإجراءات التحصيل الجبري. فالمستأنف، لما قَبِل بتحمل الدين المترتب عن كراء محلات الجماعة، أصبح ملزما باستخلاص المداخيل التي تحملها، وفق الطرق المحددة في مدونة تحصيل الديون العمومية.

أما الإجراءات التي يتعين على رئيس الجماعة اتخاذها في حالة امتناع المكتري عن أداء ما بذمته، فتعتبر مستقلة عن واجب المحاسب في اتخاذ إجراءات التحصيل الجبري بغرض استخلاص المبلغ الذي تضمنه الأمر بالدخل. ففي مجال كراء أملاك الجماعة الخاصة، يتعين التمييز بين البنود التعاقدية المتعلقة باستغلال المحلات المكراة وبين الديون العمومية الناتجة عن هذا الاستغلال. أما فيما يتعلق بتنفيذ عقود الكراء، فإن رئيس الجماعة يعمل على اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها المحافظة على حقوق الجماعة، كاللجوء إلى القضاء لفسخ العقد في حالة إخلال المكتري ببنوده أو للرفع من السومة الكرائية أو للإفراغ. وفيما يتعلق بتنفيذ الجانب المالي للعقد، فإن دور الآمر بالصرف يتمثل في إصدار الأمر بالمداخيل لتحصيل مستحقات الجماعة التي لم يدفعها المدين بشكل تلقائي (على سبيل المثال القرار النهائي عدد 2019/03 المتعلق بحساب الجماعة الترابية سيدي رضوان برسم السنتين الماليتين 2004 و2006).

– **لا تعتبر الرسوم الجماعية ديونا ناشئة عن الالتزام:** ولا تخضع، تبعا لذلك، لمقتضيات الفصل 387 من قانون الالتزامات والعقود، الذي ينص على أن الدعاوى الناشئة عن الالتزام تتقادم بمضي خمسة عشر (15) سنة، ذلك أن هذه الديون العمومية تندرج ضمن الرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، استنادا إلى مواد الباب الثامن من القانون رقم 47.06 بتاريخ 30 نونبر 2007 المتعلق بالجبايات المحلية، و لا تخضع لمقتضيات الفصل 387 من قانون الالتزامات والعقود، مادام أن هذا الأخير ينص على القاعدة العامة لتقادم الديون الخاضعة للقانون الخاص، ولا يمكن تطبيقه على الضرائب المستحقة للأجهزة العمومية، والتي تعتبر من الديون التي يتم تحصيلها طبقا للقانون 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية وتتقادم إجراءات تحصيلها بمرور أربع سنوات على تاريخ الشروع في تحصيلها، كما تنص على ذلك المادة 123 من نفس القانون (القرار النهائي عدد 2020/05 المتعلق بحساب الجماعة الترابية أهل أنكاد برسم السنة المالية 2012).

– **بشأن بداية سريان أجل تقادم الديون العمومية المتعلقة بالأكرية:** بشأن هذه النقطة، اعتبر المجلس أن إصدار الأمر بتحصيل هذا الصنف من الديون يعتبر إجراءً قاطعا للتقادم يبتدئ معه أجل جديد من نفس المدة. وبالتالي، فإن تاريخ التكفل بالأمر بالمداخيل، باعتباره تاريخ الشروع في التحصيل، هو تاريخ بداية احتساب أجل تقادم إجراءات التحصيل الجبري في مواجهة المحاسب العمومي، وليس تاريخ حلول الأقساط الوارد في الفصل 391 من ظهير الالتزامات والعقود (القرار النهائي عدد 2019/08 المتعلق بحساب الجماعة الترابية الصباح برسم السنة المالية 2004).

– **حول الإجراءات القاطعة للتقادم:** يعتبر عدم إدلاء المحاسب العمومي بما يفيد اتخاذه الإجراءات التي كان يتوجب عليه القيام بها لقطع التقادم، والمنصوص عليها في القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية، مخالفة تثير مسؤوليته المالية والشخصية (القرار النهائي عدد 2021/008 الصادر عن غرفة التدقيق والبت في الحسابات بالمجلس).

وبشأن نطاق إجراءات التحصيل الجبري، لم تعتبر نفس الغرفة مجموعة من الإجراءات ضمن إجراءات التحصيل الجبري، كما هو الشأن بالنسبة لاقتراح إلغاء الديون ورسائل طلب معلومات موجهة إلى ممثلي السلطة المحلية لتحديد عناوين الملزمين وهوياتهم، على اعتبار أن هذه الاجراءات لم ترد ضمن تلك القاطعة للتقادم كما حددها القانون رقم 15.97 آنف الذكر، بل لا تعدو أن تكون إجراءات داخلية عديمة الأثر على الملزمين.

في نفس الاتجاه، اعتبر المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق أن الطلب الموجه من طرف القابض إلى عميد الأمن الوطني، تحت إشراف وكيل الملك بالمحكمة الابتدائية بهدف حجز عربة المدين، لا يعد إجراء قاطعا للتقادم لأن الجهة التي وجه إليها غير مؤهلة قانونا لتثبيت العربات ورفعها لأن كل ما يتعلق بحجز العربات في ميدان التحصيل الجبري للديون العمومية محصور في مأموري التبليغ والتنفيذ للخزينة، كما تنص على ذلك الفصول 70 و71 و72 من مدونة تحصيل الديون العمومية، ويمكن لهؤلاء الأعوان الاستعانة، بخصوص إعمال هذه المسطرة، بشركات خاصة تعمل في إطار اتفاقيات مبرمة معها لتقديم هاته الخدمات، وهو ما أكدته الفقرة 12.1.2 المتعلقة بالأشخاص المؤهلين للقيام بتثبيت العربات من الباب 12 من تعليمية الخازن العام للمملكة، الصادرة في مايو 2001، والمتعلقة بتحصيل الديون العمومية.

- **الإجراءات المتخذة بعد تقادم الدين:** في هذا الإطار، وإن كانت الإنذارات والحجز لدى الغير الحائز تعتبر من إجراءات التحصيل الجبري، فإن القيام بهذه الإجراءات بعد سقوط الديون المعنية في التقادم يظل عديم الأثر على المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي. وبالتالي، كرست المحاكم المالية بشأن هذه النقطة القاعدة التي تفيد بأن الإجراءات التي يتخذها المحاسب العمومي لتحصيل الديون التي طالها التقادم تبقى عديمة الأثر على المسؤولية المالية والشخصية التي يتحملها في هذا المجال، ما لم يثبت تحصيل هذه الديون فعليا (القرار النهائي عدد 2020/05 المتعلق بحساب الجماعة الترابية أهل أنكاد برسم السنة المالية 2012).

2.1 في مجال أداء النفقات

تثار المسؤولية المالية والشخصية للمحاسب العمومي في مجال النفقات، في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات، في حالة ثبوت عدم قيامه بأعمال مراقبة صحة النفقة التي يتعين القيام بها بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، والتي أصبحت، تبعا للتطور الذي خضع له النظام القانوني لمسؤولية المحاسبين العموميين، تنحصر في مراقبة صحة حسابات التصفية والطابع الإبرائي للتسديد مع إضافة عنصر آخر يتعلق بمحاسبي الدولة يهم التأكد من وجود التصديق أو التأشيرة المسبقة للالتزام عندما تكون التأشيرة أو التصديق المذكوران مطلوبين.

في هذا الإطار، كرست الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية، برسم سنتي 2019 و2020، مجموعة من القواعد في إثبات هذه المخالفة نشير إلى أهمها كالتالي:

- **مفهوم صحة حسابات التصفية:** لا يقتصر هذا المفهوم على مراقبة مدى صحة العمليات الحسابية ومقارنة المبلغ الواجب أداؤه مع المبلغ المضمن بالوثائق المثبتة للنفقة، بل يقتضي الأخذ بعين الاعتبار جميع أسس التصفية المحددة لمبلغ النفقة الواجب أداؤها، وخاصة تلك المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المطبقة على النفقات المعنية أو تلك المتفق عليها بمقتضى العقود أو الاتفاقيات التي يبرمها الجهاز المعني مع المقاولين أو مقدمي التوريدات (القرار النهائي عدد 2020/13 المتعلق بحساب الجماعة الترابية دبدو برسم السنة المالية 2013).

- **واجب التأكد من توفر عناصر التصفية:** اعتبر المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة تافيلالت عدم مراقبة توفر العناصر الأساسية للتأكد من صحة حسابات التصفية، إخلالا من طرف المحاسب العمومي بواجبه المتعلق بالقيام بمراقبة صحة النفقة، يثير مسؤوليته الشخصية والمالية وفق مدلول المادة 37 من مدونة المحاكم المالية (الحكم النهائي عدد 2019/10 المتعلق بحساب الجماعة الترابية أغبالو نكردوس برسم السنة المالية 2015).

- **مسؤولية المحاسب في إطار مراجعة أثمان الصفقة:** اعتبرت غرفة الاستئناف بالمجلس، بشأن هذه المسألة، أن المراقبة التي يجريها المحاسب للتأكد من صحة حسابات التصفية، تتمثل في مراقبة مدى احترام صيغة مراجعة الأثمان المنصوص عليها في الصفقة واعتمادها لمؤشرات الأثمان الصادرة عن الوزير المكلف بالتجهيز، استنادا إلى مذكرة العمليات الحسابية التي يعدها صاحب المشروع، والتي يجب أن ترفق بكشوف الحسابات المؤقتة، لتبرير القيم المحصل عليها تبعا لتطبيق صيغ مراجعة الأثمان، وذلك طبقا للمادة 12 من قرار الوزير الأول رقم 3.14.08 صادر في 10 مارس 2008 بتحديد قواعد

وشروط مراجعة أثمان صفقات الأشغال أو الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات المبرمة لحساب الدولة. وبالتالي، ونظرا لكون مراجعة الأثمان تتم بمبادرة من صاحب المشروع، بعد توصله بلوائح المؤشرات التي يجب أن تدرج ضمن صيغ مراجعة الأثمان التي يحصرها الوزير المكلف بالتجهيز، فإن المحاسب العمومي لا يكون مؤهلا لرفض الأداء بمبرر أن الآمر بالصرف لم يقم بتضمين الكشوف التفصيلية مراجعة الأثمان، على اعتبار أن المراقبة التي يجريها المحاسب على الأوامر بالأداء تتم في حدود الوثائق المثبتة، التي يتعين عليه طلبها من الآمر بالصرف، كما هي محددة في قائمة الوثائق المثبتة لمداخيل ونفقات الجماعات المحلية، ولا تشمل هذه الوثائق تلك المتعلقة بمراجعة الأثمان (وضعية مراجعة الأثمان ومذكرة العمليات الحسابية)، إلا إذا كانت مصالح الآمر بالصرف قد عمدت إلى تصفية النفقة بناء على أثمان مختلفة عن الأثمان الأصلية. ففي هذه الحالة وحدها، تصبح هذه الوثائق ضرورية لتبرير القيم الجديدة المحصل عليها كنتيجة لمراجعة الأثمان، ويتعين على المحاسب طلبها للتأكد من صحة حسابات التصفية قبل التأشير على أداء النفقة (القرار نهائي عدد 2019/01 المتعلق بحساب الجماعة الترابية الدار البيضاء برسم السنة المالية 2010).

- حدود أثر أمر التسخير على مسؤولية المحاسب العمومي: اعتبر المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة تافيلالت، أن الإدلاء بأمر بالتسخير صادر عن الآمر بالصرف، لا يسقط مسؤولية المحاسب العمومي عن المخالفة المتعلقة بعدم التأكد من وجود التأشيرة المسبقة للالتزام، وذلك تطبيقا لمقتضيات المادة 75 من المرسوم رقم 2.09.441 الصادر بتاريخ 17 محرم 1431 (03 يناير2010)، بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها (الحكم النهائي عدد 2019/19 المتعلق بحساب الجماعة الترابية السيفا برسم السنة المالية 2015).

- أثر إرجاع مبلغ العجز على قيام المخالفة: بشأن عدم أخذ المجلس الجهوي للحسابات بعين الاعتبار تحصيل المبالغ المؤداة بشكل زائد، بعد أن قام الآمر بالصرف بإصدار الأوامر بالمداخيل إزاء المستفيدين من النفقات موضوع الحكم المستأنف، بغرض استرجاع المبالغ المؤداة للمقاولات بشكل غير مستحق، بعد مراجعة أثمان الصفقات على أساس مؤشرات الأثمان الواجبة التطبيق، وبعد تكفل المحاسب بها وتحصيلها لفائدة الجماعة، بحجة أن الأثمان تكون غير قابلة للمراجعة بعد موافقة المقاول على الكشف التفصيلي النهائي، استنادا إلى المادة 62 من دفتر الشروط الإدارية العامة- أشغال، اعتبرت غرفة الاستئناف بالمجلس أن هذا التعليل بني على مقتضى تعاقدي يطبق في مواجهة المقاول ولا يمكن أن يستند إليه المحاسب العمومي لرفض تحمل الأوامر الصادرة إزاء صاحب الصفقة. وبالتالي، فإن قيام هذا المحاسب بتحمل الأوامر بالتحصيل المذكورة واستخلاص مبالغها، والتي تم على أساسها تحديد المبلغ الإجمالي للعجز المصرح به ابتدائيا، يعتبر تنفيذا سليما للأمر الموجه له، ما دام أن الحكم المستأنف لم يؤسس رفضه للمبالغ التي تم دفعها إلى صندوق الجهاز العمومي على عيب في مسطرة التحصيل من شأنه أن يمس بصحتها (القرار النهائي عدد 2019/01 المتعلق بحساب الجماعة الترابية الدار البيضاء برسم السنة المالية 2010).

- الإدلاء بأمر بالمداخيل كتسوية للمخالفة: في نفس السياق، اعتبر المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة-تافيلالت أن الإدلاء بأمر بالمداخيل صادر عن الآمر بالصرف، بخصوص المبلغ الذي يكون المجلس الجهوي للحسابات قد أمر المحاسب العمومي، بموجب حكم تمهيدي، بتقديم التبريرات الكتابية بشأنه، أو بإرجاعه إلى خزينة الجماعة، لا يعد كافيا لإبراء ذمة المحاسب العمومي، لأن هذا الأمر لا يعتبر بمثابة تحصيل فعلي للمبلغ المذكور، ما دام أنه يحتمل التنفيذ وعدم التنفيذ في نفس الوقت (الحكم النهائي عدد 2020/186 المتعلق بحساب الجماعة الترابية أموكر برسم السنة المالية 2017).

2- بشأن النقط المسطرية المثارة في إطار مسطرة التدقيق والبت في الحسابات

تتعلق المسائل المسطرية المثارة في الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية في إطار اختصاص التدقيق والبت في الحسابات، خلال سنتي 2019 و2020، بتشكيل هيئات الحكم وآجال البت في الحسابات المحددة في المادتين 37 و107 من مدونة المحاكم المالية.

في هذا الإطار، اعتبر المجلس الأعلى للحسابات في القرار النهائي عدد 2019/01 المتعلق بحساب الجماعة الترابية الدار البيضاء برسم السنة المالية 2010، أن إغفال ذكر الحكم للمستشار المقرر والمستشار المراجع ضمن أعضاء الهيئة الحاكمة، يدخل ضمن الأخطاء المادية التي لا تبرر إلغاء الحكم المستأنف، مادام أن محضر الجلسة يشير إلى أن المداولة في الملف تمت بحضور سبعة قضاة بمن فيهم المستشار المقرر والمستشار المراجع، اللذان شاركا في المداولة بصوت استشاري، طبقا للمادة 36 من مدونة المحاكم المالية، التي تحيل عليها المادة 128 من نفس القانون.

أما فيما يتعلق بإصدار الأحكام والقرارات النهائية في مادة التدقيق والبت في الحسابات خارج الأجل المنصوص عليه في المادة 107 من مدونة المحاكم المالية، اعتبر المجلس، في القرار النهائي عدد 2019/08 المتعلق بحساب الجماعة الترابية الصباح برسم السنة المالية 2004، أنه لئن كانت المادة 107 المذكورة تنص فعلا على عدم قابلية الحكم أو القرار النهائي الذي يثبت عجزا في حساب المحاسب العمومي للتنفيذ، إذا لم يكن مسبوقا بحكم أو قرار تمهيدي، صادر داخل أجل خمس (5) سنوات، يبتدئ من تاريخ تقديم الحساب إلى المحكمة المالية، فإن عدم التقيد بهذا الأجل لا يحول دون بت المحكمة في الحساب، على اعتبار أن التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية من النظام العام، إذ يتعين على القاضي المالي البت في الحسابات التي يقدمها المحاسب العمومي، بغض النظر عن الأجل الذي يكون فاصلا بين تاريخ تقديمها وتاريخ الحكم فيها

تمهيديا. وبالتالي، فإن الحكم الذي يكون صادرا عن المجلس الجهوي للحسابات بعد فوات الأجل المشار إليه، لا يكون مشوبا بأي عيب من شأنه تبرير طلب إلغائه بغض النظر عن مدى قابليته للتنفيذ.

ثالثا- نشر المقررات القضائية

تفعيلا لمقتضيات الفقرة الرابعة من الفصل 148 من الدستور، دأب المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2015 على نشر المقررات القضائية الصادرة عنه ابتدائيا واستئنافيا في إطار الاختصاصات القضائية الموكولة إليه. في هذا الإطار، قام المجلس بنشر المجموعة الرابعة (أبريل 2019) والمجموعة الخامسة (مارس 2021) من القرارات الصادرة عنه ابتدائيا عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وكذا الجزء الثالث من القرارات الصادرة عن غرفة استئناف أحكام المجالس الجهوية للحسابات (مارس 2021).

وكما هو الشأن بالنسبة للمجموعات والأجزاء التي سبق نشرها في الفترة ما بين سنتي 2015 و2018، ومن أجل تسهيل الاطلاع على مضمون القرارات المنشورة، وإضفاء الطابع البيداغوجي على هذه العملية، تم استخراج أهم القواعد والمبادئ التي تتضمنها القرارات المعنية وتصنيفها حسب موضوعها، وذلك من أجل إثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب التدبير العمومي، قصد العمل على تجاوزها وتفاديها في المستقبل، لاسيما في الحالات التي تنتج فيها هذه المخالفات عن ممارسات متواترة أو اختلالات في تنظيم المرفق المعني أو ضعف في نظام المراقبة الداخلية.

كما تم إبراز الصفات الوظيفية للمسؤولين المعنيين بهذه القرارات، نظرا للأهمية القصوى التي تكتسيها هذه الصفة، وبصفة عامة، دور المتابع وموقعه في هرم التسلسل الإداري بالنسبة لهيئات الحكم سواء عند إسناد المسؤولية عن المخالفات الثابتة أو عند تقدير الغرامة عن ارتكابها، ولأن القواعد تمتد، بالتبعية، إلى مدبري أجهزة عمومية أخرى مماثلة وتتشابه مع الأجهزة المعنية من حيث خصائص التدبير والقواعد التي تحكمها والإكراهات التي يواجهها هذا التدبير.

رابعا- إحالة بعض القضايا ذات الصبغة الجنائية

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 المتعلق 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 سنتي 2019 و2020، عرض على النيابة العامة لدى المجلس ثمانية وعشرون (28) ملفا تتضمن أفعالا قد تكتسي صبغة جنائية، من بينها عشرون ملفا (20) أحيل عليها من طرف وكلاء الملك لدى المجالس الجهوية للحسابات، وفقا لمقتضيات المادة 162من مدونة المحاكم المالية.

وطبقا لمقتضيات المادة 111 من مدونة المحاكم المالية، أحالت النيابة العامة، خلال سنتي 2019 و2020، اثني وعشرين (22) ملفا إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض –رئيس النيابة العامة-، وذلك قصد اتخاذ المتعين بشأنها، فيما اتخذت مقررات بعدم إثارة الدعوى العمومية بخصوص ست ملفات لعدم كفاية القرائن والإثباتات اللازمة لإثارة هذه الدعوى.

تجدر الإشارة إلى أنه، وفي إطار تنزيل أحكام دستور المملكة في الشق المتعلق ببذل المساعدة للهيئات القضائية، تم خلال شهر يونيو 2021 توقيع مذكرة تعاون بين الرئيس الأول لمحكمة النقض، الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية والوكيل العام للملك لدى محكمة النقض رئيس النيابة العامة والرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات والوكيل العام للملك لدى المجلس.

وتهدف مذكرة التعاون إلى جانب تعزيز التعاون بين الأطراف الموقعة عليها، لاسيما في مجال التكوين ودعم قدرات قضاة المحاكم المالية وقضاة المحاكم الزجرية، إلى تكثيف التنسيق بين هذه الأطراف بشأن معالجة الشكايات والوشايات والتقارير ذات الصلة بالجرائم المالية وتبادل الوثائق المتعلقة بها والاجتهادات القضائية المتميزة، وذلك في أفق المساهمة في تخليق الحياة العامة ومحاربة كل أشكال الفساد وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

الفصل الثاني: مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية ومراقبة استخدام الأموال العمومية

تعتبر مراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية اختصاصين غير قضائيين. ويمارس الاختصاص الأول، الذي يمتد إلى تقييم البرامج والمشاريع العمومية، على مستوى المجلس الأعلى للحسابات بمقتضى المواد من 75 إلى 85 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية في حين يخضع اختصاص مراقبة استخدام الأموال العمومية للمواد من 86 إلى 88 من نفس القانون.

أما بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، فيمارس الاختصاصان سالفي الذكر طبقا للمواد من 147 إلى 153 من القانون 62.99 المذكور بالنسبة لمراقبة التسيير والمواد من 154 إلى 156 بالنسبة لمراقبة استعمال الأموال العمومية.

ويهم اختصاص مراقبة التسيير مختلف **الأجهزة العمومية**، و**الشركات** التي يتكون أغلب رأسمالها من مساهمات عمومية أو تملك فيها الأجهزة العمومية سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، و**المقاولات** المخولة الامتياز في مرفق عمومي أو المعهود لها تسييره، إضافة إلى أجهزة الضمان الاجتماعي التي تتلقى مساهمات أو إعانات من الأجهزة سالفة الذكر.

وتشمل هذه المراقبة كافة أوجه التسيير داخل الجهاز المراقب، بما في ذلك مدى تحقيق الأهداف المتوخاة من الجهاز والنتائج المحققة وتكاليف اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة؛ وكذا الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الجهاز بما يضمن التسيير الأمثل لموارده وحماية ممتلكاته وتسجيل كافة العمليات المنجزة. وتشمل مراقبة التسيير كذلك مشروعية وصدق العمليات المنجزة وحقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة، إضافة إلى مهام تقييم المشاريع والبرامج العمومية.

أما مراقبة استخدام الأموال العمومية، فتنصب على الأموال المقدمة، من طرف الأجهزة الخاضعة لرقابة المجلس إلى **الجمعيات أو المقاولات غير الخاضعة** لمراقبة التسيير، على شكل مساعدة أو مساهمة في الرأسمال، وتهدف إلى التأكد من أن استخدام هذه الأموال التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة.

ويعتبر اختصاصا مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية من أهم أنشطة المجلس والمجالس الجهوية للحسابات منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، سنة 2003 بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات وسنة 2004 بالنسبة للمجالس الجهوية للحسابات، بحيث تحتل حيزا هاما في إطار أنشطة المحاكم المالية.

ونظرا للطابع الشمولي لهذه المهمات الرقابية وما تتيحه من إمكانية الوقوف على جميع أوجه القصور الذي يعتري التدبير العمومي، فإن أهميتها تتجلى في التوصيات المقترحة لتحسين التدبير والرفع من أثره على تسيير المرافق المعنية وعلى الخدمات المقدمة للمواطنين. بذلك، أصبح هذا الاختصاص يكتسي أهمية متزايدة بالنظر لهدفه الرامي إلى تحسين جودة التدبير العمومي سواء على المستوى الوطني، بالنسبة لمجال تدخل المجلس الأعلى للحسابات، أو على المستوى المحلي، بالنسبة لمجال التدخل الجغرافي لكل مجلس جهوي للحسابات.

1. حصيلة أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات في إطار الاختصاصين المشار إليهما أعلاه ببرمجة 144 مهمة رقابية خلال سنتي 2019 و2020، أنجزت منها **107** مهمة رقابية في المجموع. ويمكن تصنيف هذه المهمات إلى تلك المتعلقة (1) بمراقبة تسيير الأجهزة، و(2) مراقبة استخدام الأموال العمومية، و(3) مواضيع المراقبة الأفقية، و(4) تقييم البرامج والمشاريع العمومية.

ففيما يخص الصنف الأول من المراقبات المتمثل في مراقبة تسيير الأجهزة، قامت غرف المجلس ذات الاختصاص القطاعي، خلال السنتين سالفتي الذكر بإنجاز ما مجموعه **41** مهمة رقابية، تضاف إليها **11** مهمة رقابية أنجزتها غرفة التدقيق والبت في الحسابات تبعا لتدقيق حسابات المحاسبين العموميين لقطاع وزاري واحد ولعشرة (10) مديريات جهوية وإقليمية وتقسيميات الضرائب.

أما ميدان مراقبة استخدام الأموال العمومية، فقد عرف إنجاز ثلاث (**3**) مهمات على مستوى ثلاث جمعيات استفادت من دعم مالي عمومي.

ويبين الجدول التالي توزيع المهمات المنجزة فيما يخص الصنفين الأولين حسب اختصاص كل غرفة:

جدول مهام مراقبة تسيير الأجهزة الخاضعة لرقابة غرف المجلس الأعلى للحسابات ومراقبة استخدام الأموال العمومية

الغرفة المعنية	الاختصاص القطاعي	الأجهزة المعنية بمراقبة التسيير أو بمراقبة استخدام الأموال العمومية
الغرفة الأولى	القطاعات الإدارية والهيئات الدستورية وذات الطابع الخاص (إضافة إلى القطاعات التي أسندت للغرفة بشكل مؤقت والمرتبطة بقطاع التجهيز)	المدرسة الحسنية للأشغال العمومية
		ميناء أكادير
		الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك -الموارد البشرية-
		جمعية الأعمال الاجتماعية لوزارة الثقافة
		جمعية الأعمال الاجتماعية للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان
		جمعية الأعمال الاجتماعية للمركز السينمائي المغربي
الغرفة الثانية	قطاع الاقتصاد والمالية	الشركة المركزية لإعادة التأمين
		الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك
		الهيئة المغربية لسوق الرساميل
		الصندوق المغربي للتقاعد (تدبير المحفظة)
الغرفة الرابعة	القطاعات الإنتاجية	الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات والأركان
		شركة الانتاجات البيولوجية والصيدلية البيطرية (بيوفارما)
		المعهد المغربي للتقييس
		الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات
		معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة
		المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس
		المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين
		سبع (7) غرف للتجارة والصناعة والخدمات (غرف جهات: مراكش-آسفي، وطنجة-تطوان-الحسيمة، والشرق، والرباط-سلا-القنيطرة، والدارالبيضاء-سطات، وبني ملال-خنيفرة، وسوس-ماسة).
الغرفة الخامسة	قطاع التعليم والتكوين المهني والشباب والرياضة	أربع (4) جامعات (جامعات: الحسن الأول بسطات، وابن زهر بأكادير، ومولاي إسماعيل بمكناس، وشعيب الدكالي بالجديدة).
		مركز البيوتكنولوجيا الحيوية لكلية الطب والصيدلة بجامعة محمد الخامس- الرباط
		الصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتنمية التكنولوجية
الغرفة السادسة	قطاع الصحة والحماية الاجتماعية	مؤسسة التعاون الوطني
		تسع(9) مراكز استشفائية جهوية وإقليمية (مراكز: وجدة واكادير والراشيدية والداخلة وخريبكة وورزازات والقنيطرة وكلميم والعرائش)
		المركز الاستشفائي الجامعي الحسن الثاني بفاس
		مركز تحاقن الدم بطنجة
		وزارة الشغل والإدماج المهني
		المعهد الوطني للعمل الاجتماعي
غرفة التدقيق والبت في الحسابات	التدقيق والبت في حسابات مرافق الدولة	الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالماء (التدبير المحاسبي والمالي).
		10 مديريات إقليمية وجهوية وتقسيمات الضرائب

وفي إطار نفس الاختصاص، وعلاوة على إنجاز مهمات مراقبة تسيير الأجهزة العمومية ومراقبة استخدام الأموال العمومية، قامت غرف المجالس الأعلى للحسابات، بتنفيذ مهمات موضوعاتية انصبت على مواضيع ذات بعد أفقي وتكتسي أهمية بالنسبة لتحسين جودة التدبير العمومي والرفع من جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين من خلال تبني التوصيات التي يتم إصدارها عقب

الإنتهاء من هذه المهام الرقابية. هذا بالإضافة إلى المهمات المتعلقة بتقييم تنفيذ المشاريع والبرامج العمومية والتي تهدف إلى تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وقد بلغ عدد هذا النوع من المهمات **52** مهمة رقابية، ويبين الجدول التالي توزيع المهمات الموضوعاتية ومهمات تقييم البرامج والمشاريع العمومية حسب غرف المجلس:

الغرفة المعنية	الاختصاص القطاعي	المهمات الموضوعاتية أو المتعلقة بتقييم البرامج والمشاريع
الغرفة الأولى	**القطاعات الإدارية والهيئات الدستورية وذات الطابع الخاص (إضافة إلى القطاعات التي أسندت لها بشكل مؤقت والمرتبطة بقطاع التجهيز)**	التدبير الإداري والمالي لكتاب الضبط بالمحاكم
		التدبير المالي والمحاسبي للهيئات الدستورية أو ذات الطابع الخاص
		الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الأمية
		نظام تدبير البطاقات الرمادية ورخص السياقة
		تنفيذ مشروع بناء وتدبير سد "بوغالية"
		منظومة تدبير المساعدات المقدمة للجمعيات
		الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة
		الخدمات القنصلية لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج
		البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة
الغرفة الثانية	**قطاع الاقتصاد والمالية**	الحسابات الخصوصية للخزينة
		تنفيذ ميزانية سنة 2018
		تنفيذ ميزانية سنة 2019
		أنظمة المراقبة والتدقيق الداخليين للوزارات
		البنايات الإدارية
		نظام المعلومات بوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة
		نفقات الاستثمار بالميزانية العامة للدولة
		الاستعدادات لتطبيق المحاسبة العامة من طرف الدولة
		نظام التقاعد بالقطاع العام (الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد).
		الرسوم المدبرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات بدائرة نفوذ المديرية الجهوية للضرائب بطنجة
الغرفة الثالثة	**قطاعات الإسكان والتجهيز والنقل والماء**	ميناء آسفي: رصيف الفحم
		قطاع الماء بالمغرب: الحالة الراهنة والآفاق
		برنامج مدن بدون صفيح
		الدور الآيلة للسقوط
		نموذج الأعمال للخطوط الملكية المغربية
		الاستراتيجية الوطنية للوجستيك
		السياسة اللوجستيكية لطنجة المتوسط
الغرفة الرابعة	**القطاعات الانتاجية**	تدبير المنتزهات الوطنية
		نظام البنية التحية للجودة في المغرب
		قطاع الدواجن
		برنامج رواج 2020 "تنمية التجارة والتوزيع"
		البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري
الغرفة الخامسة	**قطاع التعليم والتكوين المهني والشباب والرياضة**	تدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لوزارة الشباب والرياضة

الغرفة المعنية	الاختصاص القطاعي	المهمات الموضوعاتية أو المتعلقة بتقييم البرامج والمشاريع
		التمدرس بالعالم القروي
		نظام توجيه التلاميذ
		نظام إدماج التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة
		حكامة الجامعات
		نظام تكوين المهندسين
		برنامج إنجاز
		نظام التكوين المهني في صناعة السيارات
		علاقة وزارة الشباب والرياضة بالجامعات الرياضية
		تنظيم التظاهرات الرياضية القارية
الغرفة السادسة	**قطاع الصحة والحماية الاجتماعية**	نظام المستعجلات الطبية
		نظام المساعدة الطبية (راميد)
		بناء وتجهيز المستشفيات
		نظام المعلومات الخاص بوزارة الصحة
		منظومة تحاقن الدم
		استراتيجية وحكامة وزارة الصحة
		التغطية الصحية الأساسية الإجبارية
		نظام التقاعد الأساسي
		القطب الاجتماعي
		برنامج "دعم"
		البرنامج الوطني لمكافحة داء السل

2. حصيلة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات

في إطار ممارسة اختصاصاتها في مجال مراقبة التسيير، بما في ذلك تسيير الأجهزة والمهام الأفقية والموضوعاتية، برمجت المجالس الجهوية للحسابات خلال سنتي 2019 و2020، ما مجموعه 718 مهمة رقابية أنجز منها **551**، أي ما يعادل 77%.

أما في مجال مراقبة استخدام الأموال العمومية، فقد أنجزت بعض المجالس الجهوية للحسابات **سبع (7)** مهمات من أصل 10 تمت برمجتها برسم السنتين سالفتي الذكر.

ويبين الجدول التالي توزيع المهمات المنجزة حسب الميادين المذكورة:

مهمات مراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات

الأجهزة	عدد المهام برسم سنة **2019**		عدد المهام برسم سنة 2020	
	المبرمجة *	**المنجزة ****	**المبرمجة ***	**المنجزة ****
مهام مراقبة تسيير الجهات	3	1	9	4
مهام مراقبة تسيير الأقاليم والعمالات	-	-	40	30
مهام مراقبة تسيير الجماعات	294	212	211	177
مهام مراقبة تسيير مؤسسات التعاون ومجموعات الجماعات	48	36	19	19
مهام مراقبة تسيير المؤسسات العمومية المحلية	2	1	4	3
مهام مراقبة تسيير شركات التدبير المفوض	29	15	12	17
المهام الأفقية أو الموضوعاتية	22	18	25	18
المهام المرتبطة بمراقبة استخدام الأموال العمومية	4	2	6	5
المجموع	**402**	**285**	**326**	**273**

ويتبين من خلال الجدول أعلاه، أن مهام مراقبة تسيير الجماعات الترابية ومجموعاتها تستأثر بالحصة الكبرى من حصيلة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات، بالنظر إلى أن هذه الأجهزة تشكل الحصة الكبرى من الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجالس الجهوية خلال سنتي 2019 و2020.

ففيما يخص برمجة المهام الرقابية، ومن أصل 402 مهمة رقابية مبرمجة خلال سنة 2019، تم تخصيص 345 مهمة رقابية للجماعات الترابية ومجموعاتها، أي بمعدل 86 بالمائة، وهي نفس النسبة المسجلة سنة 2020، على اعتبار أن المهمات المبرمجة المتعلقة بهذا الصنف من الأجهزة بلغ عددها 279 مهمة رقابية من أصل برنامج إجمالي يتضمن 326 مهمة رقابية.

أما بالنسبة لمهام مراقبة التسيير المنجزة، فقد عرفت سنتي 2019 و2020، على التوالي، تنفيذ 479 مهمة رقابية تخص الأجهزة المذكورة من أصل 558 مهمة رقابية أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات، أي بمعدل إجمالي بلغ 86 بالمائة.

وموازاة مع تنفيذ المهمات الرقابية المتعلقة بمراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية، المبرمجة على مستوى كل مجلس جهوي على حدة، قامت المجالس الجهوية للحسابات، بتدقيق بعض المحاور المشتركة، بشكل أفقي أو عمودي، وذلك لما تنطوي عليه من مخاطر أو ما تكتسيه من أهمية آنية أو استراتيجية سواء بالنسبة للمواطن أو بالنسبة للتنمية المحلية بشكل عام. وفي هذا الإطار أنجزت المجالس الجهوية للحسابات 36 مهمة موضوعاتية موزعة بالتساوي ما بين سنتي 2019 و2020.

وغالبا ما تهم كل مهمة موضوعاتية أفقية عدة أجهزة خاضعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات. وتتعلق أهم هذه المهام الأفقية أو المهام الموضوعاتية بتدبير مرفق الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات وبمراقبة تدبير مجموعات الجماعات ومؤسسات التعاون وبمواضيع تدبير المناطق اللوجستيكية وتدبير المقالع.

وقد ساهمت المجالس الجهوية للحسابات، أيضا، في تنفيذ مهمات رقابية بشراكة مع غرف المجلس حسب الاختصاصات القطاعية لكل غرفة. وقد تم بهذا الخصوص إنجاز 13 مهمة بشراكة مع غرف المجلس خلال سنة 2019 و20 مهمة خلال سنة 2020.

وتتعلق أهم هذه المهمات بمراقبة تسيير عينة من المراكز الاستشفائية الإقليمية والجهوية، ومراقبة تسيير بعض غرف التجارة والصناعة والخدمات، ومراقبة تدبير كلية الطب بوجدة، ومراقبة تدبير الكلية متعددة الاختصاصات بالعرائش، ومراقبة تسيير ميناء أكادير، ومراقبة تدبير النفايات الصلبة، وتقييم عمل الجمعيات المنخرطة في تدبير مرفق الماء الشروب بالجماعات ذات الطابع القروي.

3. خلاصات المهمات الرقابية المدرجة في هذا التقرير

انطلاقا من المهمات الرقابية المنجزة خلال سنتي 2019 و2020، والتي بلغت في مجملها 665 مهمة منها 558 تم إنجازها من طرف المجالس الجهوية للحسابات، قام المجلس الأعلى للحسابات بتحضير **35** خلاصة أدرجت في هذا التقرير.

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

وعلاوة على إرفاق كل الخلاصات المضمنة في هذا التقرير بأجوبة الأجهزة المعنية، عملا بمقتضيات المادتين 99 و100 من مدونة المحاكم المالية، عمل المجلس على أخذ هذه الأجوبة بعين الاعتبار في قلب خلاصاته، بحيث تم إدراج مقاطع من هذه الأجوبة مباشرة بعد الملاحظات المطابقة لها والتعليق عليها عند الاقتضاء.

وفيما يلي لائحة الخلاصات المدرجة في هذا التقرير، موزعة حسب القطاعات المعنية:

القطاعات المالية والإدارية

1. ميزانية الدولة برسم سنتي 2019 و2020
2. أنظمة التقاعد
3. تدبير قباضات إدارة الضرائب
4. الشركة المركزية لإعادة التأمين
1. الخدمات القنصلية المقدمة لمغاربة العالم
2. التدبير الإداري والمالي لكتابة الضبط بالمحاكم

قطاعات التجهيز والإسكان

3. قطاع الماء
4. ميدان اللوجستيك
5. آليات تدخلات الدولة في مجال محاربة السكن غير اللائق
6. مشروع بناء رصيف الفحم للميناء الجديد لآسفي

القطاعات الإنتاجية

1. سلسلة الدواجن
2. مخطط تنمية التجارة والتوزيع (رواج)
3. منظومة البنية التحتية للجودة وتسيير المعهد المغربي للتقييس
4. الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات

قطاعات التربية والتكوين والرياضة

1. التمدرس بالوسط القروي
2. التربية الدامجة
3. آليات توجيه التلاميذ
4. مؤسسات التعليم العالي الفلاحي
5. حكامة وتدبير التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجي
6. التكوين المهني الموجه لقطاع السيارات
7. علاقة قطاع الرياضة بالجامعات الرياضية

قطاعات الصحة والعمل الاجتماعي

8. قطاع الصحة: الحكامة وتدبير وسائل الدعم وبعض مجالات المنظومة الصحية
9. تدبير بعض المراكز الاستشفائية التابعة لوزارة الصحة
10. التغطية الصحية الأساسية
11. القطب الاجتماعي
12. تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الوزارية

الحكامة الترابية وتدبير المشاريع والمرافق والتجهيزات العمومية المحلية

13. تدبير المشاريع المنجزة على مستوى جهات المملكة
14. تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها
15. آليات التعاون بين الجماعات الترابية
16. إعداد وتنفيذ المخططات الاستراتيجية للجماعات
17. تسيير العمالات والأقاليم
18. تدبير أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه
19. تدبير الجمعيات لمرافق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي
20. تدبير ومراقبة المقالع بجهة الدار البيضاء-سطات
21. مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020

القطاعات المالية والإدارية

ميزانية الدولة برسم سنتي 2019 و2020

تميزت المالية العمومية بتسجيل تقدم ملحوظ خلال السنوات الأخيرة، بحيث كرس القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مجموعة من الأهداف والمبادئ أهمها:

- تحسين استدامة المالية العمومية والمقروئية الميزانياتية وتعزيز الشفافية؛
- تعزيز دور قانون المالية ليشكل الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية؛
- تقوية الفعالية والنجاعة واتساق السياسات العمومية لتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن ومساءلة المدبرين العموميين.

وترتكز هذه المنظومة المندمجة على مجموعة من الركائز نذكر منها على الخصوص نشر نظام شمولية الاعتمادات وتعزيز اللاتمركز الميزانياتي وتحسين البرمجة المتعددة السنوات ومراجعة تصميم منظومة مراقبة النفقة العمومية. هذه الأخيرة تمت إعادة هيكلتها ملاءمة مع تكريس التدبير المرتكز على النتائج الذي يجسد إطار منهجية نجاعة الأداء في تدبير الشأن العمومي وكذا تدعيم دور المجلس الأعلى للحسابات، لا سيما فيما يخص مراقبة التسيير وتقييم البرامج والمشاريع العمومية.

وقد عرفت السنة المالية 2019 استكمال تنفيذ بعض أحكام القانون التنظيمي سالف الذكر والمتعلقة أساسا بالبرمجة الميزانياتية على ثلاث سنوات وحذف مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وكذا الحسابات المرصدة لأمور خصوصية المحدثة ابتداء من سنة 2016 والتي لا تستوفي الشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 130.13 سالف الذكر. كما تميزت سنة 2019 بمواصلة الجهود المبذولة في إطار وضع نظام للمحاسبة العامة للدولة من خلال إعداد حسابات الدولة برسم السنة المالية 2020.

ومنذ صدور القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، قام المجلس بمجموعة من الأعمال والمهام الرقابية بهدف تتبع وتقييم تطبيق المقتضيات المنصوص عليها في القانون سالف الذكر.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

مكنت هذه المهام من تسجيل مجموعة من الملاحظات وتقديم توصيات تخص تنفيذ مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية ونتائج تنفيذ الميزانية برسم سنة 2019 وكذا وضعية تقدم الأشغال التحضيرية للتصديق على حسابات الدولة والتي نستعرض الأكثر أهمية منها كالتالي:

أولا. تنفيذ المقتضيات المتعلقة بمنهجية نجاعة الأداء

لقد تم تسجيل تقدم مهم في تنزيل منهجية نجاعة الأداء في تدبير المالية العامة وخلق دينامية إيجابية. إلا أن هذه الدينامية لا تزال تعرف عدة نقائص تحدّ من نتائجها ومن المكتسبات المنتظرة منها، ونخص بالذكر:

- محدودية الاتساق بين الاستراتيجيات القطاعية وبعض البرامج الميزانياتية حيث أن مجموعة من هذه البرامج ليست نتاجا لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية، بقدر ما هي تقطيع ميزانياتي تؤثر فيه بشكل كبير مقاربة التسيير الإداري والتي تظل مرتبطة إلى حد كبير بالهياكل التنظيمية للقطاعات الوزارية المعنية. وهو ما يجعل في بعض الأحيان، تخصيص الاعتمادات المرصودة لكل قطاع خاضعة للمنطق الإداري مما يجعله غير قادر على تحقيق الاتساق مع مضمون وأهداف مشروع نجاعة الأداء.

في معرض جوابها على هذه الملاحظة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية "أن منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء قد نص على أنه يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات، حسب الحالة، مراجعة هيكلة ميزانياتها والحرص على توافقها مع السياسة العمومية المنوطة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة وعلى انبثاق البرامج الميزانياتية عن الاستراتيجية القطاعية، خصوصا، في ظل اعتماد عدد من القطاعات لاستراتيجيات جديدة".

- تعيين مسؤولين عن برامج دون تحديد مهامهم على مستوى بعض القطاعات الوزارية، مما يحد من تجميع وتقييس البيانات اللازمة لتتبع إنجاز البرامج والمشاريع وفق منهجية نجاعة الأداء، خاصة أن بعض البرامج

تدخل ضمن اختصاصات مؤسسات أو شركات عمومية أو قطاعات وزارية أخرى غير تلك الخاصة بالمسؤول عن البرنامج.

وأوضحت وزارة الاقتصاد والمالية بهذا الخصوص أنه "وعيا بانتفاء الطابع الرسمي بخصوص مسطرة تعيين وتحديد أدوار ومهام مسؤولي البرامج على مستوى عدد من القطاعات الوزارية والمؤسسات، أصدر رئيس الحكومة منشور رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 المتعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية. ويروم هذا المنشور تحديد دور ومهام مسؤول البرنامج وكيفية تعيينه من طرف رئيس الإدارة المعنية بواسطة رسالة تكليف بمهمة".

- اعتماد عدد كبير من الأهداف والمؤشرات ينبثق جلها عن سياسات قطاعية مندمجة يصعب في بعض الأحيان تتبعها من طرف وزارة واحدة أو قطاع معين، فبرسم سنة 2019، تم على مستوى 36 قطاعا وزاريا ومؤسسة، تحديد 121 برنامجا لتحقيق 422 هدفا يتم قياسها بواسطة 889 مؤشرا.

وفي هذا الإطار، أضافت وزارة الاقتصاد والمالية " أن منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 قد دعا القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيهة والمنسجمة، يتراوح حسب البرامج بين هدف وثلاثة أهداف لكل برنامج كحد أقصى وأن يكون عدد المؤشرات محدودا لتسهيل مقروئيتها، بحيث تحدد من 1 إلى 3 مؤشرات نجاعة الأداء بالنسبة لكل هدف، إضافة إلى الاستعاضة و/أو حذف مؤشرات الأنشطة أو الوسائل، وكذا المؤشرات التي لا تتيح قياس الإنجازات أو لا تتوفر على توقعات سنوية وقيمة مستهدفة. وتجدر الإشارة أن كل قطاع أو مؤسسة يتتبع الأهداف والمؤشرات الخاصة به فحسب".

- غياب نظام معلوماتي يمكن من تتبع نجاعة الأداء حيث لا تتوفر بعض القطاعات الوزارية على نظام يمكنها من تتبع إنجاز البرامج والمشاريع المحددة، ناهيك عن عدم توفر أغلب القطاعات الوزارية على بنية لمراقبة التسيير تمكنها من توفير بيانات موثوقة لقيادة نجاعة الأداء.

وبهذا الخصوص، أبرزت وزارة الاقتصاد والمالية أن " منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 قد أكد على أن التدبير القائم على النتائج يستوجب تكفل نظم معلوماتية خاصة بإنتاج مؤشرات نجاعة الأداء، بالنظر إلى ما تتيحه من مزايا تتعلق بضمان موثوقية المؤشرات (...) اعتبارا لهذه المزايا، تضمن المنشور المذكور تعليمات تدعو القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى العمل على إرساء نظم معلوماتية توفر كافة المعطيات الضرورية لإرساء التدبير القائم على النتائج وكذا إنتاج لوحات قيادة نجاعة الأداء".

- التأخير المسجل على مستوى مناقشة التقارير السنوية حول نجاعة الأداء على مستوى البرلمان: إذ أن هذه التقارير لا تتم مناقشتها مباشرة بعد انتهاء السنة المالية المعنية، وهو ما يحد من إمكانية تقييم الاستراتيجيات القطاعية والبرامج المدرجة في قانون المالية المتعلقة بها في وقتها من قبل جميع المتدخلين.

وفي هذا الصدد، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنه "منذ دخول مقتضى القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ذي الصلة حيز التنفيذ، حرصت الحكومة على التقيد بالآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التصفية والوثائق المرافقة بالبرلمان، خاصة التقرير السنوي حول نجاعة الأداء".

ثانيا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2019[3]

1. فيما يتعلق بنتائج السنة المالية من حيث عجز الميزانية والدين

➢ عجز في الميزانية فاق التوقعات

سجلت سنة 2019 عجزا في الميزانية بلغ 41.517 مليون درهم (أي ما يعادل 3,6 % من الناتج الداخلي الخام)، بزيادة نسبتها 8 % مقارنة مع التوقعات (38.384 مليون درهم). إذ أن حجم ارتفاع المداخيل العادية (زائد 6.875 مليون درهم) لم يغط الارتفاع الملحوظ في نفقات الاستثمار (زائد 14.659 مليون درهم) وانخفاض رصيد الحسابات الخصوصية للخزينة (ناقص3.712 مليون درهم).

ومقارنة مع سنة 2018، عرف عجز ميزانية سنة 2019 استقرارا نسبيا، حيث سجل انخفاضا طفيفا بما قدره 141 مليون درهم.

➢ تزايد دين الخزينة نتيجة للاستدانة من الخارج

واصل الدين المستحق على الخزينة مساره التصاعدي بتزايد قدره 25,4 مليار درهم مقارنة بسنة 2018، منها 53% على شكل دين خارجي. وبذلك يكون الدين المستحق على الخزينة قد تضاعف، منذ سنة 2009، إذ انتقل من 345,2 مليار درهم

[3] بناء على مشروع قانون التصفية رقم 23.21 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2019

إلى 748 مليار درهم مسجلاً نسبة نمو سنوي متوسط قدره 8% خلال هذه الفترة. وبذلك، فقد شكل معدل الدين العمومي 65,4% من الناتج الداخلي الخام.

وقد بلغ الدين الداخلي 586,5 مليار درهم، مما يشكل 78,4% من مجموع الدين المستحق على الخزينة. في حين، بلغ الدين الخارجي 161,5 مليار درهم أي بنسبة 21,6%.

ويرجع تطور مستوى الدين الخارجي للخزينة إلى ارتفاع السحب تبعا للإصدار في 21 نونبر 2019 بقرض دولي (يوروبوند) بمبلغ مليار يورو، مدة استحقاقه 12 سنة وبسعر فائدة 1,5%، يشكل أفضل سعر فائدة حصل عليه المغرب في السوق الدولية.

وبموازاة هذا التطور، ارتفعت تكلفة الدين بشكل ملحوظ بعد أن ظلت في منحى تنازلي خلال الفترة 2016-2018، حيث بلغت في سنة 2019 ما مجموعه 136,1 مليار درهم بزيادة 9,2% مقارنة مع سنة 2018. وتعود هذه الزيادة إلى ارتفاع تكاليف استهلاك أصل الدين التي بلغت 105,6 مليار درهم وتكاليف الفوائد التي بلغت 30,5 مليار درهم.

ومع ذلك فقد ظلت شروط تمويل الخزينة إيجابية في سنة 2019 بفضل الحفاظ على المنحى التنازلي لأسعار الفائدة؛ حيث عرف متوسط المعدل المرجح لأسعار سندات الخزينة على مستوى السوق الأولية انخفاضًا بالنسبة لجميع فترات الاستحقاق مجتمعة مع تسجيل انخفاض مهم بالنسبة لآجال خمس سنوات فما فوق.

من جانب آخر، منحت الدولة ضمان قروض مثل 70,1% من إجمالي الديون الخارجية المستحقة والتي بلغت 160,2 مليار درهم. ويظل هذا الضمان، متركزا في حدود 92,4% في ست مقاولات عمومية. ويتعلق الأمر بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (42,8 مليار درهم) والمكتب الوطني للسكك الحديدية (24 مليار درهم) والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب (19 مليار درهم) والوكالة المغربية للطاقات المستدامة (18,6 مليار درهم) وصندوق تمويل الطرق (7,4 مليار درهم) والوكالة الخاصة طنجة-المتوسط (3,9 مليار درهم).

2. فيما يتعلق بالمداخيل

بلغت مداخيل ميزانية الدولة، برسم سنة 2019، ما مجموعه 475,7 مليار درهم من بينها 365,9 مليار درهم كمداخيل للميزانية العامة و101,4 مليار درهم للحسابات الخصوصية للخزينة و8,4 مليار درهم لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة. وتتكون موارد الميزانية العامة للدولة من المداخيل العادية بمبلغ 260,8 مليار درهم وموارد الاقتراض بمبلغ 105,1 مليار درهم.

وقد بلغت الموارد الجبائية برسم سنة 2019 ما مجموعه 220,5 مليار درهم وهو نفس مستوى سنة 2018، مشكلة بذلك ما نسبته 85% من مجموع الموارد العادية لميزانية الدولة. ويفسر شبه الركود هذا للمداخيل بارتفاع الضرائب غير المباشرة بمبلغ 2,2 مليار درهم وانخفاض عائدات الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ب 1,9 مليار درهم ورسوم التسجيل والتمبر بقيمة 90 مليون درهم.

➢ **مداخيل جبائية مركزة على عدد محدود من الملزمين بالضريبة وعلى بعض الجهات**

على الرغم من الجهود التي بذلتها الإدارة الضريبية طيلة السنوات الأخيرة، خاصة فيما يتعلق بالحث على احترام الالتزامات بالإقرارات الضريبية والتحول الرقمي والانفتاح على فاعلين آخرين عموميين وخواص، التي مكنتها من الولوج إلى قواعد بيانات متعددة لاستغلال أفضل للإمكانات الضريبية، لا يزال انخراط بعض الملزمين غير كاف. فمن مجموع الخاضعين للضريبة البالغ عددهم 2,2 مليون شخص لا يتعدى النشطون 50%.

وفيما يتعلق بالضريبة على الشركات، فمن مجموع الخاضعين البالغ عددهم 493.617، لا يتجاوز عدد الإقرارات المقدمة خلال السنة المالية الأخيرة 241.776 إقرارا، منها 32% تتضمن نتائج صافية مربحة.

أما فيما يخص الضريبة على القيمة المضافة، يمثل عدد الملزمين النشيطين 281.793 من مجموع الخاضعين الذي يناهز 833.181. كما أن الاقرارات المدينة لم تتجاوز نسبة 42% من مجموع الإقرارات المقدمة.

وقد تبين من خلال تحليل بنية المداخيل المحصلة أن 90% منها متأتية من 8% من الخاضعين للضريبة.

من جانب آخر، تستأثر جهتا الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة نسبة 81,7% من مجموع المداخيل الجبائية. ويرتفع مستوى هذا التركيز إلى 86,4% إذا أضفنا اليها مداخيل جهة طنجة-تطوان-الحسيمة. إلا أن إجراء تقييم أكثر موضوعية لدرجة التفاوتات المجالية، يستوجب الأخذ بعين الاعتبار، من جهة، مؤشرات الاقتصاد الحقيقي مثل الإنتاج والاستهلاك والاستثمار والدخل، ومن جهة أخرى، تمركز المقرات الرئيسية للشركات في عدد محدود من الجهات، رغم امتداد أنشطتها فوق سائر التراب الوطني، وكذا تسجيل الإيرادات الجمركية في بعض المناطق التي تتوفر على موانئ.

بخصوص هذه النقطة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه "على الصعيد الدولي تتركز الإيرادات الضريبية على عدد محدود من الشركات التي تحقق الجزء الأكبر من حجم رقم المعاملات والأرباح الخاضعة للضريبة المصرح بها، حيث تساهم، أقل من 5% من الشركات بأكثر من 70% من إجمالي الإيرادات الضريبية. أما التركيز الجغرافي للمداخيل الضريبية، فيعزى إلى عاملين أساسيين:

- *تركيز الأنشطة الاقتصادية نتيجة وفورات الحجم بالإضافة إلى إمكانيات السوق والديناميكيات الاقتصادية للنظم البيئية في المنطقة :في هذا الصدد، ساهمت كل من جهات الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة وطنجة-تطوان-الحسيمة في خلق 58% من الثروة الوطنية، بنسبة بلغت 31.8% و15.3% و10.9% على التوالي. وبالمثل، فقد سجلت هذه الجهات أكثر من نصف (51.5%) نفقات الاستهلاك النهائي للأسر على المستوى الوطني.*
- *أثر المقر الاجتماعي: من المعلوم أن الإقرارات الضريبية يتم إيداعها لدى المديريات الجهوية للضرائب التي تضم المقرات الاجتماعية للشركات. وهكذا يتم احتساب المداخيل الجبائية للشركات المتوفرة على فروع بسائر أرجاء التراب الوطني لفائدة المديرية الجهوية للضرائب التي يتواجد بها المقر الاجتماعي. فعلى سبيل المثال يتم احتساب الايرادات التي حققتها مجموعة من كبريات الشركات التي تمارسها أنشطتها في ربوع المغرب، لفائدة المديرية الجهوية للضرائب بالدار البيضاء أو الرباط".*

➢ المداخيل غير الجبائية

سجلت المداخيل غير الجبائية المحصلة برسم سنة 2019 انخفاضا قدره 10,6 مليار درهم مقارنة بسنة 2018، أي بنسبة (21%)، مساهمة بذلك في مجموع المداخيل العادية بنسبة 15% مقابل 18,8% المسجلة خلال السنة الفارطة. ويُعزى هذا الانخفاض من جهة إلى الفرق ما بين ارتفاع عائدات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة بمبلغ 3,7 مليار درهم وموارد تفويت مساهمات الدولة بمبلغ 5,3 مليار درهم والانخفاض المسجل في المداخيل الأخرى بمبلغ 19,7 مليار درهم من جهة أخرى.

➢ النفقات الجبائية مركزة في عدد محدود من القطاعات

بلغت النفقات الجبائية الممنوحة من طرف الدولة سنة 2019 ما مجموعه 28,4 مليار درهم، أي بنسبة 12,9% من المداخيل الجبائية.

وتظل هذه النفقات مركزة في عدد محدود من القطاعات إذ أن ثلاثة قطاعات وهي العقار والكهرباء والغاز والضمان والاحتياط الاجتماعي، تشكل بنسب مماثلة تقريبا، أكثر من نصف النفقات الجبائية المسجلة برسم سنة 2019 حيث استفادت هذه القطاعات من مبلغ إجمالي بلغ 14,3 مليار درهم. أما إذا أضفنا إلى هذه النفقات تلك التي تستفيد منها الصادرات وقطاع الفلاحة والصيد البحري، فإن مستوى التركيز القطاعي سيرتفع إلى 70% بمبلغ إجمالي من النفقات الضريبية قدره 19,9 مليار درهم.

وتساهم الضريبة على القيمة المضافة بأكثر من نصف النفقات الجبائية الممنوحة بمبلغ إجمالي يبلغ 14,5 مليار درهم والضريبة على الشركات بمبلغ 5 مليار درهم، أي 17,6% من إجمالي مبلغ النفقات الجبائية برسم سنة 2019.

3. فيما يتعلق بالنفقات

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2019، ما مجموعه 459,8 مليار درهم، موزعة على الشكل التالي:

- الميزانية العامة :365,7 مليار درهم
- الحسابات الخصوصية للخزينة : 90,9 مليار درهم
- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة : 3,3 مليار درهم.

وتتوزع نفقات الميزانية العامة على النحو التالي:

- نفقات التسيير : 215,6 مليار درهم
- نفقات الاستثمار : 70,6 مليار درهم
- نفقات الدين العمومي : 79,5 مليار درهم.

➢ نفقات الموظفين في تزايد تبعا لمخرجات الحوار الاجتماعي

بلغت نفقات الموظفين 111,8 مليار درهم مشكلة 37,9% من النفقات الإجمالية، أي بزيادة قدرها 5,5 مليار درهم مقارنة بسنة 2018. ويرجع هذا الارتفاع بالأساس إلى الزيادة العامة في الأجور التي تقررت في 25 أبريل 2019 في إطار الحوار الثلاثي المبرم ما بين الحكومة وأرباب العمل والنقابات. وقد بلغت التكاليف الاجتماعية 19,9 مليار درهم، مسجلة بذلك زيادة قدرها 1,2 مليار درهم بالنسبة للمساهمات في الصندوق المغربي للتقاعد و97 مليون درهم للمساهمات في الاحتياط الاجتماعي.

وباحتساب التكاليف الاجتماعية، فقد بلغت نفقات الموظفين سنة 2019، ما مجموعه 131,6 مليار درهم مقارنة ب 124,8 مليار درهم سُجلت في السنة الماضية، أي بزيادة قدرها 6,8 مليار درهم، لتمثل بذلك 11,4 % من الناتج الداخلي الخام.

➢ **نفقات المعدات والنفقات المختلفة في ارتفاع مستمر**

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2019 ما مجموعه 47,6 مليار درهم حيث تجاوزت هذه النفقات تلك المسجلة سنة 2018 بمبلغ 4,2 مليار درهم، أي بزيادة نسبتها 9,6 %.

من جهة أخرى، بلغت الاعتمادات المخصصة للنفقات المعنية بتدابير الترشيد المنصوص عليها في دورية رئيس الحكومة المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية للفترة 2019-2021 ما مجموعه 3,5 مليار درهم.

وفي هذا الصدد، لوحظ أن الجهد المبذول لترشيد مستوى نفقات الإدارة لم يهم سوى مبلغ محدود من الاعتمادات المفتوحة لنفقات المعدات والنفقات المختلفة. علاوة على ذلك، لم يشمل هذا المجهود بعض الفئات من النفقات خاصة تلك المتعلقة بالدراسات واستئجار معدات النقل التي استمرت في منحاها التصاعدي بزيادة متوالية بلغت 20% مقارنة بسنة 2018.

وبهذا، وفي غياب معايير للنفقات، ملزمة للوزارات، تروم تحديد سقف نفقات المعدات والنفقات المختلفة، فإنه من الصعب تأطير البرمجة الميزانياتية بالشكل الذي يضمن تحقيق المبادئ التوجيهية المتفق عليها لترشيد هذا النوع من النفقات.

➢ **نفقات الاستثمار**

بلغت الإصدارات المتعلقة بنفقات الاستثمار برسم الميزانية العامة للدولة لسنة 2019 ما مجموعه 70,6 مليار درهم، مسجلة بذلك ارتفاعا بـنسبة 4,1% مقارنة بسنة 2018.

من جانب آخر، استقرت حصة التكاليف المشتركة المخصصة للاستثمار من مجموع نفقات الاستثمار خلال سنة 2019 في نفس المستوى المسجل في 2018 (28%). وبالتالي، يلزم مواصلة الجهد المبذول لتقليص الغلاف المالي المخصص لفصل التكاليف المشتركة للاستثمار، والذي من المفترض أن يتضمن حصريا النفقات التي لا يمكن إدراجها ضمن فصول الاستثمار للوزارات.

ولضمان نجاعة أفضل في نفقات الاستثمار، يتوجب تصنيف المشاريع حسب الأولوية لتعزيز الصلة بين التخطيط الاستراتيجي وتنفيذه من خلال تبرير موضوعي لترتيب الأولويات والخيارات التي يتم اتخاذها. كما يلزم وضع الحكومة لإطار قانوني يؤسس للتقييم المنتظم المسبق لمشاريع الاستثمار العمومي حسب منهجية موحدة تستجيب لخصوصيات تسيير القطاعات المنتجة.

➢ **ترحيل الاعتمادات في طور الضبط**

مقارنة باعتمادات الأداء، دون احتساب فصل التكاليف المشتركة للاستثمار، بلغت نسبة الاعتمادات المرحلة سنة 2019 ما مجموعه 11,6 مليار درهم بنسبة 22 %.

وبالرغم من ذلك، لوحظ أن قاعدة تسقيف الاعتمادات المرحلة في حدود 30% من اعتمادات الأداء السنوية المفتوحة المنصوص عليها في المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، التي دخلت حيز التنفيذ لسنتها الثانية. ويرجع التحكم في الاعتمادات المرحلة أساسا إلى تحويل جزء مهم منها إلى اعتمادات جديدة.

وبالرغم من التراجع المسجل على مستوى حجم الاعتمادات المرحلة تطبيقا لقاعدة التسقيف، فقد تجاوزت بعض القطاعات الوزارية هذه النسبة.

وقد أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية بهذا الخصوص أن " هذا السقف لا يطبق على اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار للميزانية العامة والالتزامات المتبقية المؤشر عليها، والتي لم يصدر الأمر بصرفها لفائدة البرامج والمشاريع المستفيدة من اموال المساعدة" .

4. فيما يتعلق بالحسابات الخصوصية للخزينة

بلغت توقعات موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة المحددة في قانون المالية على التوالي 85 و84,4 مليار درهم مما يُشكل على التوالي 21% و20% من مجموع مداخيل ونفقات الدولة برسم السنة المالية 2019.

وقد عرف عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية انخفاضا خلال الفترة الممتدة ما بين 2016 و2019، حيث انتقل من 57 إلى 52 حسابا.

ويتوصل المجلس بالمعطيات الإجمالية لتنفيذ مداخيل ونفقات هذه الحسابات دون المعطيات التفصيلية المتعلقة بها، مما يؤثر على مقروئية تنفيذ الميزانية ويحد من فعالية مراقبة المجلس لهذه الحسابات التي تعتبر مكونا مهما من ميزانية الدولة. وبالتالي، تظل التقارير المتعلقة بتنفيذ ميزانية الدولة التي تهم نفقات التسيير والاستثمار غير مكتملة، حيث يلزم تبيان العمليات المنجزة بالتفصيل حسب طبيعتها (تسيير، استثمار) عوض تقديم نتائج تنفيذ الحسابات الخصوصية للخزينة متضمن كرصيد في وضعية التكاليف والموارد فقط.

5. فيما يتعلق بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 204 مرفقا في سنة 2019. وتتدخل هذه المرافق بشكل رئيسي في القطاع الاجتماعي وخصوصا في مجالات الصحة والتعليم والتكوين المهني. وقد تم خلال الفترة الممتدة ما بين 2016 و2019، إحداث 13 مرفقا وحذف 27.

وقد بلغت مداخيل هذه المرافق 8,4 مليار درهم والنفقات 3,3 مليار درهم منها 2,1 مليار درهم كنفقات تسيير و1,2 مليار درهم كنفقات استثمار، أي بمعدلات تنفيذ على التوالي 83% و33%.

وفي هذا الإطار تتسم سنة 2019 أيضا بضعف مستوى تنفيذ ميزانيات هذه المرافق، خاصة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار. فخلال الفترة الممتدة ما بين 2015 و2019، بلغ، في المتوسط، مستوى تنفيذ أسقف التكاليف النهائية 41%.

ثالثا. نتائج تنفيذ الميزانية[4] برسم سنة 2020 في ظل الأزمة الصحية كوفيد-19

➢ **اتساع عجز الميزانية في ظروف استثنائية مرتبطة بالجائحة**

تم تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 في السياق الاستثنائي لجائحة كوفيد 19 وفي ظل سنة تميزت بالجفاف مع كل التأثيرات الناتجة عنها بالنسبة للاقتصاد الوطني.

وعلى غرار معظم دول العالم، تم تبني ترسانة من التدابير الظرفية والميزانياتية للتخفيف من العواقب الاقتصادية والاجتماعية للازمة وضمان استقرار الاقتصاد والتحكم في مصادر التمويل وكذا دعم القطاعات المتأثرة بالأزمة الصحية والطبقات الاجتماعية الهشة. وبالرغم من الجهود المبذولة والتدابير المتخذة، فإن الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لهذه الازمة أدت إلى اختلالات مهمة على مستوى توازن المالية العمومية، مقارنة بالمنحى المتوقع.

ونتيجة لذلك، أصبحت الفرضيات التي أعد على أساسها قانون المالية لسنة 2020 متجاوزة بشدة، ما دفع الحكومة إلى إعداد قانون المالية المعدل الذي توقع تسجيل نسبة نمو سلبي قدره 5% (مقابل 3,7% متوقعة في قانون المالية لسنة 2020) وعجز متوقع للميزانية نسبته 7,5% من الناتج الداخلي الخام (مقابل 3,5% متوقع في قانون المالية لسنة 2020).

وقد أسفر تنفيذ ميزانية سنة 2020 عن عجز قدره 82,4 مليار درهم، مقابل 41,6 مليار درهم سجلت في السنة الفارطة. ويتفاقم هذا العجز ليصل إلى 87,7 مليار درهم إذا لم يتم احتساب موارد الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد-19. ويرجع تفاقم عجز الميزانية في 2020، في ظل الأزمة الناجمة عن فيروس (كوفيد-19) وتداعياته، بالأساس إلى انخفاض المداخيل وارتفاع نفقات الاستثمار.

➢ **انخفاض المداخيل الضريبية**

ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة، خلال سنة 2020، بما مجموعه 198,8 مليار درهم وهو ما يمثل 87% من مجموع المداخيل العادية لميزانية الدولة. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 89% من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 7% والرسوم الجمركية بنسبة 5%.

وفيما يتعلق بالمداخيل غير الجبائية، فقد سجلت انخفاضا ناهز 30% مقارنة مع سنة 2019 بفعل غياب مداخيل الخوصصة وانخفاض مداخيل وعوائد بيع الأصول المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا تراجع المداخيل الأخرى وتلك المتأتية من التمويلات المبتكرة.

وعلى الرغم من عدم تحقيق بعض المداخيل، بلغت نسبة إنجاز المداخيل العادية 103% على أساس قاعدة صافية من التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية مقارنة بالتوقعات المعدلة. ويعزى هذا الاداء إلى الأداء الجيد للمداخيل الضريبية، التي انتجت زيادة في القيمة بمبلغ 13 مليار درهم، ما مكن من تعويض الانخفاض الذي سجلته المداخيل غير الضريبية، إضافة إلى مجهود الدولة المتواصل فيما يتعلق بتسديد الديون المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة التي بلغت 10,4 مليار درهم نهاية 2020.

ومقارنةً مع سنة 2019، سجلت المداخيل العادية تراجعاً بما يناهز 12% أي بمبلغ 31,8 مليار درهم، ويرجع ذلك بالأساس إلى انخفاض المداخيل الضريبية بمبلغ 21,7 مليار درهم، والمداخيل غير الضريبية بمبلغ 9,2 مليار درهم.

وتحت تأثير ظروف الجفاف وجائحة كوفيد 19، يبقى هذا الإنجاز هو الأضعف من نوعه الذي تم تسجيله خلال السنوات الأخيرة حيث شهدت المداخيل الجبائية ارتفاعاً سنويا لا يقل عن 6 مليار درهم. وبهذا، فإن نسبة ارتفاعه لهذه السنة استقرت في مستواها الأكثر انخفاضا مما يؤكد تباطؤ منحى تطور هذه المداخيل منذ سنة 2017 إضافة إلى الانعكاسات الاقتصادية التي خلفتها جائحة كوفيد-19 والآثار السلبية للجفاف.

[4] بناء على المعطيات الأولية وفقا للبيانات الواردة في وضعية تحملات وموارد الخزينة لمديرية الخزينة والمالية الخارجية - دجنبر 2020

ويعزى انخفاض المداخيل الجبائية إلى تراجع مهم على مستوى مداخيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم الجمركية ورسوم التسجيل والتمبر، حيث سجلت هذه المداخيل نسبة انخفاض متوسطة تتجاوز 7%.

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية بشأن هذه النقطة أنه "على الرغم من الأزمة الصحية، حققت المداخيل الجبائية خلال سنة 2020 مستوى عال من الإيرادات، حيث انخفضت بنسبة أقل من 5% ويعود ذلك إلى عاملين داخليين:

- *تعميم التصريح والأداء الإلكتروني، مما ساهم في تسهيل إجراءات التصريح والدفع للملزمين؛*
- *مجهودات الإدارة الضريبية فيما يتعلق بالإيرادات الإضافية التي سجلت أكثر من 10 مليار درهم خلال سنة 2020".*

➢ التحكم في النفقات العادية

تتشكل النفقات العادية بنسبة 42% من نفقات الأعوان والموظفين و18% من نفقات السلع والخدمات و9 % من فوائد الدين العمومي و4% من نفقات المقاصة.

وعلى الرغم من ارتفاع تكاليف التعويضات جراء الانعكاسات الاقتصادية لأزمة كوفيد-19 والآثار السلبية للجفاف، فقد تم احتواء النفقات العادية في حدود 231,9 مليار درهم، وذلك بفضل عقلنة نفقات السلع والخدمات بمبلغ 6,2 مليار درهم، والفوائد الصافية على الديون بملغ 1,1 مليار درهم. وقد مكن تطور المداخيل والنفقات من تقليص الرصيد العادي إلى حوالي ناقص 2,8 مليار درهم مقابل زائد 28,5 مليار درهم سجل سنة 2019.

➢ ارتفاع نفقات الاستثمار رغم الأزمة

بالرغم من تسجيل رصيد عادي سلبي، تميز تنفيذ قانون المالية المعدل لسنة 2020 ببذل جهد استثماري مهم بلغ 85,9 مليار درهم، بزيادة قدرها 22% مقارنة مع سنة 2019. ويغطي هذا المبلغ بالإضافة إلى الاستثمارات التقليدية للدولة، المخصصات الاحتياطية بمبلغ 15 مليار درهم لصالح صندوق الاستثمار الاستراتيجي والذي ينتظر منه القيام بدور المحرك الأساسي في استراتيجية تمويل الانعاش الاقتصادي.

➢ تسجيل رصيد فائض في الحسابات الخصوصية للخزينة

سجلت الحسابات الخصوصية بالخزينة رصيدا فائضا قدره 6,3 مليار درهم يُعزى بالأساس إلى رصيد إيجابي بمبلغ 5,3 مليار درهم سجله الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد-19 المحدث خصيصا من أجل التكفل بالنفقات الاستثنائية ودعم القطاعات المتضررة من الأزمة. ويهدف هذا الصندوق إلى التكفل بالنفقات المتعلقة بتأهيل الآليات والوسائل الصحية ودعم الاقتصاد الوطني لمواجهة الصدمات الناتجة عن هذه الجائحة والحفاظ على مناصب الشغل والتخفيف من التداعيات الاجتماعية لهذه الأزمة الصحية.

وقد أتاح هذا الصندوق تعبئة موارد مهمة بلغت ما مجموعه 34,6 مليار درهم، بما في ذلك مساهمة من الميزانية العامة قدرها 10 مليار درهم. وبلغت مصاريف هذا الصندوق 29,3 مليار درهم منها 23 مليار درهم لفائدة الأسر و3 مليارات درهم لتأهيل النظام الصحي و3 مليار درهم لصالح صندوق الضمان المركزي لضمان القروض التي منحتها مؤسسات الائتمان للشركات وللمقاولات.

رابعا. التصديق على حسابات الدولة

في إطار التحضير لعملية تنفيذ التصديق على حسابات الدولة ابتداء من فاتح يناير 2020، بادر المجلس باتخاذ عدد من التدابير تهم على حد سواء الأخذ بعين الاعتبار أفضل الممارسات الدولية وتوزيع المهام داخل أجهزته ودعم الكفاءات المهنية في إطار مشروع توأمة مع محكمة الحسابات الفرنسية خلال الفترة 2017-2019.

وقد أنجز المجلس سنة 2019 مهمتين تهدف الأولى إلى تقييم المنظومة المتعلقة بالرقابة والتدقيق الداخليين داخل الإدارة العمومية، أما الثانية فقد خصت الأنظمة المعلوماتية بوزارة الاقتصاد والمالية. كما أنجز المجلس سنة 2020 مهمة استكشافية تروم تقييم وضعية تقدم أشغال إرساء الإجراءات المتخذة من أجل تطبيق المقتضيات القانونية الخاصة بوضع نظام للمحاسبة العامة الخاص بالدولة من طرف الخزينة العامة للمملكة، بصفتها الجهاز الموكول إليه القيام بإنجاز الحسابات السنوية.

1. فيما يخص الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي

تم تقييم أنظمة الرقابة الداخلية على مستوى القطاعات الوزارية من خلال إجراء تقييم للممارسات المتبعة داخلها وذلك على ضوء المعايير والمراجع الدولية المتعارف عليها في هذا المجال (COSO) وتوجيهات المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على المالية العمومية (الإنتوساي) حول الرقابة الداخلية في القطاع الحكومي. وقد أسفرت هذه العملية على الخلاصات التالية:

➢ مخططات استراتيجية يلزم ترجمتها إلى أهداف عملياتية

على الرغم من أن أغلبية القطاعات الوزارية تتوفر على استراتيجيات قطاعية، فإن البرامج المسطرة في الميزانية لا تعكس في غالب الأحيان الأهداف المتوخاة تحقيقها مما يصعب تتبع مستويات إنجازها. ومع ذلك، رصد المجلس بعض الممارسات

الجيدة التي اعتمدتها بعض الإدارات لا سيما على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية، حيث تُتَرجَمُ استراتيجيتها ضمن خطط عمل تهم كل مديرية مركزية على حدة.

وفي نفس الموضوع، لوحظت ضرورة وضع هيئة معنية على مستوى كل قطاع وزاري يوكل إليها وضع إطار مرجعي للرقابة الداخلية وتحديد الطرق العملية لتنزيله والتأكد من أجرأته.

➢ **تدبير للمخاطر في طور التنزيل التدريجي**

يعتبر "تقييم المخاطر" من المكونات المهمة للرقابة الداخلية. وفي هذا الإطار يلزم المزيد من العمل لضبط المخاطر، خاصة تلك المتعلقة بالنشاطات "الوظيفية" للقطاعات الوزارية، وحتى في الحالات التي يتم فيها اعتماد منهجية لتحديد وضبط المخاطر، فإن أهداف القطاع الوزاري لا تكون مرتبطة دائما بالمخاطر المحددة.

كما يلاحظ غياب آليات لإدارة المخاطر بالنسبة لبعض الوزارات، لا سيما خرائط المخاطر، وكذا عدم تحديث وتتبع الخرائط التي وضعتها بعض القطاعات (باستثناء بعض مديريات وزارة الاقتصاد والمالية).

بالإضافة إلى ذلك، تظل الآليات الضرورية لجمع البيانات والتأكد من موثوقيتها وتفعيل منظومة تدبير المخاطر محدودة التطور بالنسبة لغالبية القطاعات الوزارية في غياب تام لإعداد تقارير دورية حول الرقابة الداخلية وأنظمة التتبع الخاصة بها.

➢ **ضرورة تحديد وإبراز وظيفة التدقيق الداخلي على مستوى المفتشيات العامة للوزارات**

على الرغم من دخول أحكام المرسوم رقم 2.11.112 المتعلق بالمفتشيات العامة للوزارات حيز التنفيذ منذ سنة 2012، لايزال من الصعب تحديد وظيفة التدقيق الداخلي على مستوى معظم هذه الهيئات، حيث تركز بالأساس على أنشطة التفتيش ولا تبرمج إلا بشكل استثنائي مهام التدقيق التي تخص مرافق الوزارة.

وقد لوحظ، لجوء بعض الوزارات إلى إحداث بنيات للتدقيق الداخلي خارج مفتشياتها العامة. وذلك ضمن هياكل المديريات "الوظيفية" أو تلك المكلفة بـ"الدعم"، بحيث لا تستفيد من تموقع مناسب يسمح لها بالقيام بعملها بكل استقلالية وموضوعية.

2. تنزيل المحاسبة العامة: ورش يستلزم المزيد من المواكبة والتدرج

➢ **إعداد القوائم المالية لسنة 2020**

و بالرغم من التقدم الحاصل في مجال تنزيل أحكام القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية في شقه المتعلق بالمحاسبة العامة وإعداد القوائم المالية لسنة 2020، فإن هذا المشروع مازال في حاجة إلى اعتماد خطة عمل واضحة ومزيد من التنسيق وإشراك كافة المتدخلين، حيث تظل بعض العمليات المحاسباتية ذات الأولوية دون جدول زمني محدد؛ ويتعلق الأمر أساسا بإحصاء وتثمين الأصول الثابتة والمخزونات واحتساب الديون المنبثقة من عقود الاقتراض والالتزامات خارج الميزانية وكذا معالجة المبالغ المسجلة ضمن الباقي استخلاصه.

وفي هذا الصدد، أظهر تحليل بيانات المباني المخصصة للإدارات الوزارية المنبثقة من نظام المعلومات المتعلق بتسيير الملك الخاص للدولة والبيانات المتعلقة بالجرد الذي قدمته الإدارات المعنية، فوارق على مستوى العدد والمساحة، حيث تبين أن 2.172 وحدة عقارية و18.984 هكتارا مسجلا غير مدرجة في قوائم الجرد التي أدلت بها القطاعات الوزارية. وبهذا، وعلى الرغم من توفر معلومات مهمة ووفيرة في النظام المعلوماتي لمديرية أملاك الدولة، لاحظ المجلس أن البيانات المتوفرة عن المباني والأراضي المخصصة للإدارات العامة غير شاملة وتستلزم التحيين.

من جانب آخر، لم يتم بعد تحيين مرجع المعايير المحاسبية للدولة المعتمدة سنة 2008 من طرف اللجنة الوطنية للمحاسبة باقتراح من الخزينة العامة للمملكة والتي تستند إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) والمعايير المحاسبية الوطنية (CGNC).

وهكذا، فالإطار المفاهيمي يتطلب توضيحات لبعض المفاهيم من قبيل تعريف مبدأ الصورة الصادقة وتعريف خصوصيات الفعل العمومي ونتائجها على المحاسبة العامة وترتيب وتصنيف عناصر الأصول والخصوم والتمييز ما بين العناصر الجارية وغير الجارية وكذا توضيح المطابقة فيما يخص المعايير المرجعية (IPSAS وCGNC) لتفادي حالات التنافي.

وتفتقر المعايير إلى التفاصيل الخاصة بمعالجة أحداث معينة مثل تغيير طُرق المحاسبة والتقديرات المحاسبية وتصحيح الأخطاء والأحداث اللاحقة للإقفال المحاسبي.

وفي معرض جوابها على هذه النقطة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية على أن "كل الفاعلين المعنيين بالمسلسل المحاسباتي قد ساهموا منذ بداية إطلاق الإصلاح عبر الأنظمة المعلوماتية الداعمة لهذه المحاسبة أو بمناسبة عمليات خاصة ترتبط بجرد وتقييم أصول وخصوم الدولة وكذا بمناسبة العمليات المتعلقة بالالتزامات خارج البيان.

أما فيما يتعلق بالجرد والتقييم الشامل لعناصر البيان، فإنه من الطبيعي، على غرار ما يحدث على المستوى الدولي في هذا المجال، أن يمتد لعدة سنوات، لاسيما وأن المعايير المحاسباتية ((IPSAS المعمول بها على المستوى الدولي في هذا الميدان تسمح بذلك.

وبالنسبة للمباني المخصصة للوزارات، فإن المعطيات التي تم الاعتماد عليها على مستوى البيان الختامي قد تم أخذها انطلاقا من قاعدة المعطيات الشاملة لمديرية أملاك الدولة وتم تقييمها في إطار لجنة ثلاثية محلية مكونة من ممثلين عن مديرية أملاك الدولة والمديرية العامة الضرائب والخزينة العامة للمملكة.

أما بخصوص تحيين وتبني معايير محاسباتية جديدة، فقد اعتمدت الخزينة العامة للمملكة مشروعا في هذا الاتجاه، مع العلم أن استراتيجية تنزيل الإصلاح المحاسباتي للدولة تتطلب في البداية، إنجاح تنزيل المعايير التي تم تبنيها مسبقا، وذلك قبل تحيينها أو تبني معايير جديدة".

➢ **النظام المعلوماتي الداعم للإصلاح المحاسبي بحاجة إلى تعزيز جهود التكامل والرقابة**

تبنت الخزينة العامة للمملكة حل تكنولوجيا المعلومات من نوع حزمة البرامج يسمى "Progiciel SI-PCE" لتجميع وتدبير مكونات محاسبة الدولة. غير أنه، وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على إجراء عملية الاقتناء والعمل على نشر النظام المعلوماتي، فإن بعض الوحدات لم يتم استكمال إنجازها بعد وذلك من قبيل تلك المتعلقة بالأصول الثابتة وبإدارة المخزون وبالترقين وبإدارة حسابات التبويب المؤقت وبالديون الخارجية وبالالتزامات خارج الميزانية وبتدبير الخزينة وبإعداد القوائم المالية.

وفيما يخص الإعدادات التي تهم هذا الحل التكنولوجي، فإنه من الضروري إجراء اختبارات للمطابقة للتأكد من موثوقيته. كما لوحظ أن 44% من حسابات جدول الحسابات لم يتم إدراجها في النظام المعلوماتي SI-PCE. على العكس من ذلك، لم يتم إدراج 78 حسابًا رئيسيا وحسابًا فرعيًا تم إعدادها في هذا النظام ضمن الإصدار الأخير لجدول الحسابات.

وفي نفس السياق، تظل التعليميات المحاسبية المعتمدة ما بين نونبر 2019 وأبريل 2021 غير مكتملة، حيث لم تتطرق إلى بعض العمليات الخاصة بالمحاسبة العامة، كتلك المتعلقة بأشغال نهاية السنة ودمج بعض المحاسبين العموميين.

وبالتالي، فإن إعداد القوائم المالية لسنة 2020 لا زالت تتخلله بعض الإكراهات التقنية تماما مثل النظام المعلوماتي التي تستمر في الحد من الأداء، كما يشهد على ذلك العدد الكبير من إشارات "التنبيه" وعدم صدق التسجيلات المحاسبية خاصة المعلومات المتأتية من الأنظمة المندمجة GID وGIR وSIT وBADR.

وفي هذا الصدد، اعتبرت وزارة الاقتصاد والمالية "أن إتمام أشغال إدماج بعض المكونات على مستوى النظام المعلوماتي المخصص للمحاسبة العامة للدولة يرتبط بالاستراتيجية الشاملة للإصلاح وللمسار المحدد من أجل تنفيذه، والذي يأخذ بعين الاعتبار الإعداد التدريجي لهذه المكونات، من أجل تمكين كافة الفاعلين من استيعاب مختلف مكونات الإصلاح بصفة تدريجية. (...)

وبالنسبة للتعليميات المحاسباتية، فقد أشارت الوزارة إلى أن كل فئة من المحاسبين العموميين تتوفر على تعليمية خاصة بها (عشر"10" تعليميات). (...)"

خامسا. التوصيات

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **بالنسبة للمكونات الميزانياتية**

✓ **السهر على المزيد من تكامل أكبر بين مختلف مكونات الميزانية (الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخزينة ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة) لضمان مقروئية أفضل للحسابات العمومية وتكريس التسيير الميزانياتي القائم على النتائج الذي يجسد إطار منهجية نجاعة الأداء في تدبير الشأن العام.**

- **بالنسبة للمداخيل:**

✓ **مواصلة الجهود المبذولة لتوسيع الوعاء الضريبي، للحد من مخاطر تركيز المداخيل الضريبية على عدد محدود من الملزمين؛**

✓ **التفكير في سبل تطوير المداخيل غير الضريبية، وخاصة منها المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية وإتاوات الدولة.**

- **بالنسبة للنفقات:**

✓ **مواصلة التقليص التدريجي لغلاف فصل التكاليف المشتركة للاستثمار ليقتصر فقط على النفقات التي لا يمكن إدراجها ضمن الميزانيات القطاعية؛**

✓ **تضمن تقارير الأداء القطاعية المعلومات المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي استفادت من التحويلات من الميزانية العامة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخزينة.**

- **بالنسبة للحسابات الخصوصية للخزينة:**
  - ✓ **مواصلة الجهود المبذولة لتقليص عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية؛**
  - ✓ **إنجاز دراسة حول تخصيص بعض مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، والعمل على احترام تسقيف الاعتمادات المرحلة المتراكمة.**
- **بخصوص مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:**
  - ✓ **تعزيز القدرات التدبيرية لهذه المصالح لتحسين تنفيذ ميزانيتها خاصة تلك المتعلقة بالاستثمار.**
- **فيما يخص الرقابة الداخلية**
  - ✓ **وضع إطار مرجعي يتعلق بالرقابة الداخلية وإدارة المخاطر داخل القطاعات الوزارية يغطي مجموع العمليات التي تقوم بها الأجهزة العمومية؛**
  - ✓ **تطوير نظام للرقابة الداخلية المحاسبية والميزانياتية بشكل يسمح بضبط المخاطر المالية وتحقيق جودة الحسابات العمومية؛**
- **فيما يخص تنزيل المحاسبة العامة:**
  - ✓ **السهر على إشراك مختلف المتدخلين في مشروع الإصلاح المحاسبي وضمان انخراطهم الفعال؛**
  - ✓ **الشروع في ملاءمة معايير المحاسبة المعتمدة مع المعايير الدولية، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية.**

II. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بميزانية الدولة

(نص الجواب كما ورد)

أولا. تنفيذ المقتضيات المتعلقة بمنهجية نجاعة الأداء

➢ **محدودية الاتساق بين الاستراتيجيات القطاعية وبعض البرامج الميزانياتية**

وفقا للإطار المرجعي لمنهجية نجاعة الأداء الذي أعدته وأصدرته وزارة الاقتصاد والمالية، يتعين على القطاعات الوزارية والمؤسسات المنخرطة في مقاربة نجاعة الأداء تنزيل البرامج الميزانياتية انطلاقا من الاستراتيجية القطاعية، وعند الاقتضاء، وفي ظل افتقار بعض القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى استراتيجية قطاعية خاصة، من مخطط العمل القطاعي متعدد السنوات. وتأكيدا على ضرورة مراعاة الاتساق بين البرامج الميزانياتية والاستراتيجيات القطاعية، نص منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 بتاريخ 26 يوليوز 2021 المتعلق بالمعايير المرجعية للميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء على أنه يتوجب على القطاعات الوزارية والمؤسسات، حسب الحالة، مراجعة هيكلة ميزانياتها والحرص على توافقها مع السياسة العمومية المنوطة بالقطاع الوزاري أو المؤسسة وعلى انبثاق البرامج الميزانياتية عن الاستراتيجية القطاعية، خصوصا، في ظل اعتماد عدد من القطاعات لاستراتيجيات جديدة.

من جانب آخر، فقد مكنت أشغال افتحاص نجاعة الأداء التي قامت بها المفتشية العامة للمالية برسم السنتين الماليتين 2018 و2019، من الوقوف على عدة نقاط إيجابية من بينها انبثاق أغلب البرامج من استراتيجيات أو خطط عمل القطاعات الوزارية والمؤسسات.

➢ **تعيين مسؤولين عن برامج دون تحديد مهامهم على مستوى بعض القطاعات الوزارية**

وعيا بانتفاء الطابع الرسمي بخصوص مسطرة تعيين وتحديد أدوار ومهام مسؤولي البرامج على مستوى عدد من القطاعات الوزارية والمؤسسات، أصدر رئيس الحكومة منشور رقم 09/2021 بتاريخ 15 أبريل 2021 المتعلق بدور ومهام مسؤول البرنامج المنصوص عليه في القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية[5]. ويروم هذا المنشور تحديد دور ومهام مسؤول البرنامج وكيفية تعيينه من طرف رئيس الإدارة المعنية بواسطة رسالة تكليف بمهمة. كما تم إرفاقه بنموذج لهذه الرسالة بغرض توحيد الممارسات في هذا المجال.

وتجدر الإشارة، أنه وفقا لأحكام المادة 39 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يحصر ارتباط كل برنامج ميزانياتي في قطاع وزاري واحد أو مؤسسة واحدة، وبالتالي انتفاء دخول بعض البرامج الميزانياتية في مجال اختصاص قطاعات وزارية أخرى. في نفس الاتجاه، يشترط عند اختيار أهداف البرامج الميزانياتية للقطاع الوزاري أو المؤسسة، الاقتصار على الأهداف التي

[5] http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/circulaire_09_2021_role_et_et_attribution_du_rprog.pdf

تدخل في نطاق اختصاصات القطاع المعني و/أو الهيئات التابعة له أو الخاضعة لوصايته بما يضمن تقليص تأثير العوامل الخارجية في بلوغ هذه الأهداف.

➢ **اعتماد عدد كبير من الأهداف والمؤشرات**

سجلت الوزارات والمؤسسات التي أعدت وقدمت تقارير نجاعة الأداء 121 برنامجا ميزانياتيا و422 هدفا و889 مؤشرا، بمتوسط الأهداف حسب البرامج يبلغ 3,48 علما أن العدد المرجعي هو 3 أهداف، بينما بلغ متوسط المؤشرات حسب الأهداف 2,1 علما أن العدد المرجعي هو 3 مؤشرات.

في هذا الإطار، دعا منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى اختيار عدد محدود من الأهداف الوجيهة والمنسجمة، يتراوح حسب البرامج بين هدف وثلاثة أهداف لكل برنامج كحد أقصى وأن يكون عدد المؤشرات محدودا لتسهيل مقروئيتها، بحيث تحدد من 1 إلى 3 مؤشرات نجاعة الأداء بالنسبة لكل هدف، إضافة إلى الاستعاضة و/أو حذف مؤشرات الأنشطة أو الوسائل، وكذا المؤشرات التي لا تتيح قياس الإنجازات أو لا تتوفر على توقعات سنوية وقيمة مستهدفة. وتجدر الإشارة أن كل قطاع أو مؤسسة يتتبع الأهداف والمؤشرات الخاصة به فحسب.

➢ **غياب نظام معلوماتي يمكن من تتبع نجاعة الأداء**

أكد منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021 أن التدبير القائم على النتائج يستوجب تكفل نظم معلوماتية خاصة بإنتاج مؤشرات نجاعة الأداء، بالنظر إلى ما تتيحه من مزايا تتعلق بضمان موثوقية المؤشرات باستخلاصها انطلاقا من النظم المعلوماتية، و ذلك لتجنب الأخطاء التي يمكن أن تعتري عمليات التجميع والتوثيق والحساب اليدوي للمؤشرات، وتقليص كلفة إنتاج المؤشرات وتوفير وتبادل معلومات موحدة ومشتركة بين كافة الفاعلين المتدخلين في سلسلة نجاعة الأداء، وكذا الحفاظ على بيانات ومعطيات المؤشرات قصد الاستعمالات اللاحقة لاسيما لأغراض المراقبة والتقييم والافتحاص. اعتبارا لهذه المزايا، تضمن المنشور المذكور تعليمات تدعوا القطاعات الوزارية والمؤسسات إلى العمل على إرساء نظم معلوماتية توفر كافة المعطيات الضرورية لإرساء التدبير القائم على النتائج وكذا إنتاج لوحات قيادة نجاعة الأداء.

➢ **التأخير المسجل على مستوى مناقشة التقارير السنوية حول نجاعة الأداء على مستوى البرلمان**

طبقا للمادتين 65 و66 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب، في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني، ويتم إرفاقه بعدد من الوثائق من بينها التقرير السنوي حول نجاعة الأداء. ومنذ دخول مقتضى القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ذي الصلة حيز التنفيذ، حرصت الحكومة على التقيد بالآجال القانونية لإيداع مشروع قانون التصفية والوثائق المرافقة بالبرلمان، خاصة التقرير السنوي حول نجاعة الأداء.

ثانيا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2019

3. فيما يتعلق بالمداخيل

➢ **مداخيل جبائية مركزة على عدد محدود من الملزمين بالضريبة وعلى بعض الجهات**

- **مداخيل جبائية مركزة على عدد محدود من الملزمين بالضريبة:** لابد من الإشارة إلى أنه على الصعيد الدولي، تتركز الإيرادات الضريبية حول أقلية من الشركات، تحقق الجزء الأكبر من حجم رقم المعاملات والأرباح الخاضعة للضريبة المصرح بها، حيث تساهم، أقل من 5% من الشركات بأكثر من 70% من إجمالي الإيرادات الضريبية.

- **مداخيل جبائية مركزة على بعض الجهات:** يعزى التركيز الجغرافي للمداخيل الضريبية إلى عاملين أساسيين:

▪ **تركيز الأنشطة الاقتصادية نتيجة وفورات الحجم بالإضافة إلى إمكانيات السوق والديناميكيات الاقتصادية للنظم البيئية في المنطقة:** في هذا الصدد، ساهمت كل من جهات الدار البيضاء-سطات والرباط-سلا-القنيطرة وطنجة-تطوان-الحسيمة في خلق 58% من الثروة الوطنية، بنسبة بلغت 31.8% و15.3% و10.9% على التوالي.

وبالمثل، فقد سجلت هذه الجهات أكثر من نصف (51.5%) نفقات الاستهلاك النهائي للأسر على المستوى الوطني.

▪ **أثر المقر الاجتماعي:** من المعلوم أن الإقرارات الضريبة يتم إيداعها لدى المديريات الجهوية للضرائب التي تضم المقرات الاجتماعية للشركات. وهكذا يتم احتساب المداخيل الجبائية للشركات المتوفرة على فروع بسائر أرجاء التراب الوطني لفائدة المديرية الجهوية للضرائب التي يتواجد بها المقر الاجتماعي. فعلى سبيل المثال يتم احتساب الايرادات التي حققتها مجموعة من كبريات الشركات التي تمارسها أنشطتها في ربوع المغرب، لفائدة المديرية الجهوية للضرائب بالدار البيضاء أو الرباط.

➢ **النفقات الجبائية مركزة في عدد محدود من القطاعات**

على غرار باقي الدول، تتركز النفقات الجبائية في المغرب حول بعض الانشطة الاقتصادية وبعض الضرائب والرسوم:

نوع التركيز	أمثلة على نوع التركيز على المستوى الدولي
التركيز حول ضرائب معينة	- في فرنسا، تمثل حصة الضريبة على الدخل 40% من النفقات الجبائية سنة 2020؛ - في السنغال، تمثل حصة الضريبة على القيمة المضافة 81% من النفقات الجبائية خلال سنة 2019؛ - في الكاميرون، تمثل حصة الضريبة على القيمة المضافة 68% من النفقات الجبائية برسم سنة 2019.
التركز القطاعي	- في تونس، استفاد "القطاع الاجتماعي" و "الصناعة" و " وكلاء السيارات" من 69% من النفقات الجبائية سنة 2019. - في الكاميرون، استفاد قطاع «صناعة الأغذية الزراعية" و "النفط والغاز والمعادن" و"الصناعة المعدنية" من 54% من النفقات الجبائية في عام 2019.

4. فيما يتعلق بالنفقات

➢ **ترحيل الاعتمادات في طور الضبط**

بالنسبة لتجاوز سقف 30% من أرصدة الاستثمار المرحّلة على مستوى بعض القطاعات الوزارية، تجدر الإشارة إلى أن وزارة الاقتصاد والمالية تسهر على التطبيق الصارم لهذا السقف.

في نفس الاتجاه، من المهم الإشارة إلى أن هذا السقف لا يطبق على اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار للميزانية العامة والالتزامات المتبقية المؤشر عليها، والتي لم يصدر الأمر بصرفها لفائدة البرامج والمشاريع المستفيدة من اموال المساعدة.

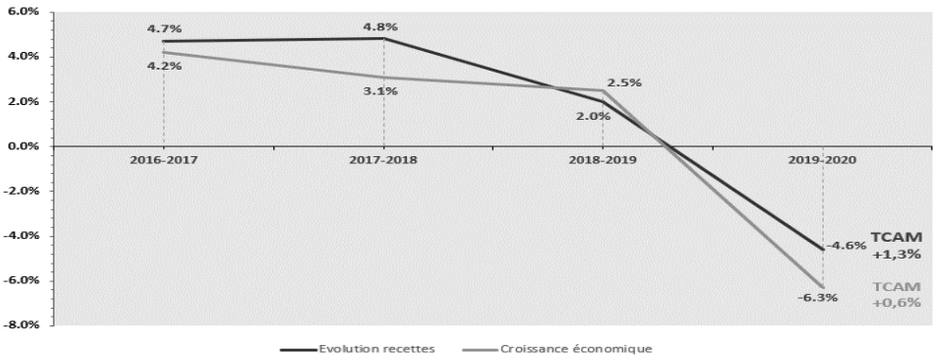
ثالثا. نتائج تنفيذ الميزانية برسم سنة 2020 في ظل الأزمة الصحية كوفيد-19

➢ **انخفاض المداخيل الضريبية**

على الرغم من الأزمة الصحية، حققت المداخيل الجبائية خلال سنة 2020 مستوى عال من الإيرادات، حيث انخفضت بنسبة أقل من 5% ويعود ذلك إلى عاملين داخليين:

- تعميم التصريح والأداء الإلكتروني، مما ساهم في تسهيل إجراءات التصريح والدفع للملزمين؛
- مجهودات الإدارة الضريبية فيما يتعلق بالإيرادات الإضافية التي سجلت أكثر من 10 مليار درهم خلال سنة 2020.

وتجدر الإشارة إلى أنه تبعا لمرونة الايرادات الضريبية بالنسبة للنمو الاقتصادي، فإن إجمالي الإيرادات قد نما مرتين أسرع من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2016-2020).



ونظرا لما أبانت عنه التمويلات المبتكرة من مزايا تتيح تعبئة موارد إضافية بمساعدة شركاء جدد، وكذا تحسين كفاءة التدفقات المالية عن طريق التقليص من الآجال و/ أو التكاليف، تميزت سنة 2020 بإنجاز عملية جديدة بعائد مالي إجمالي يقارب 2,3 مليار درهم.

وتقوم هذه العملية على تفويت ملكية مجموعة من الأصول العقارية إلى مستثمر مؤسساتي(الصندوق المغربي للتقاعد)، مع الحفاظ على استغلالها من طرف الدولة.

هذا، وقد تم تنفيذ العملية سالفة الذكر من خلال توقيع بروتوكول اتفاق بين الدولة من جهة، والصندوق المغربي للتقاعد من جهة أخرى، بتاريخ 9 ديسمبر 2020، يقضي بتفويت ستة (6) كليات للطب والصيدلة متواجدة بمدن أكادير، فاس، العيون، وجدة، مراكش وطنجة، بالإضافة إلى المركز الاستشفائي الجامعي للعيون.

ومن المتوقع إنجاز مجموعة من العمليات المماثلة خلال سنتي 2021 و 2022.

رابعا. التصديق على حسابات الدولة

5. فيما يخص الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي

ترتكز النقطة المتعلقة بالرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي على المنظور الذي تم تبنيه بالنسبة للإصلاح المحاسباتي بفرنسا، والذي يقوم على المسك المشترك للمحاسبة (tenue partagée de la comptabilité) بين الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، الأمر الذي لم يتم اعتماده بالنسبة للإصلاح المحاسباتي ببلدنا، ذلك أن المحاسبة العامة للدولة يتم مسكها حصريا من طرف المحاسبين العموميين، علما أن الخزينة العامة للمملكة تتوفر على نظام للرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي خاص بالمحاسبة العامة الدولة.

6. ورش تنزيل المحاسبة العامة

➢ **إعداد القوائم المالية لسنة 2020**

لقد تم إعداد وتنزيل الإصلاح المحاسباتي للدولة وفق رؤية ومسار محددين بشكل دقيق تم استيحاؤهما من التجارب التي تمت على المستوى الدولي، مع الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات الوطنية وذلك بإشراك جميع الفاعلين المعنيين بالمسلسل المحاسباتي. أما فيما يتعلق بتنزيل هذا الإصلاح، فإن الاستراتيجية التي تم تبنيها تنصب على محورين أساسين:

- المحور الأول: الذي يتطلب إنجاح الانتقال إلى المحاسبة العامة الجديدة للدولة من خلال تهييئ وإعداد جميع حسابات البيان الختامي بشكل صحيح، مع الحرص على تجنب خطر ضياع معطيات المحاسبة القديمة للدولة؛
- المحور الثاني: يتطلب استكمال المعطيات المتعلقة بأعلى البيان الختامي (المستعقرات والديون) والتأكد من موثوقيتها، وكذلك الالتزامات خارج البيان. (engagements hors bilan)

لذلك، فإن كل الفاعلين المعنيين بالمسلسل المحاسباتي قد ساهموا منذ بداية إطلاق الإصلاح عبر الأنظمة المعلوماتية الداعمة لهذه المحاسبة أو بمناسبة عمليات خاصة ترتبط بجرد وتقييم أصول وخصوم الدولة وكذا بمناسبة العمليات المتعلقة بالالتزامات خارج البيان.

أما فيما يتعلق بالجرد والتقييم الشامل لعناصر البيان، فإنه من الطبيعي، على غرار ما يحدث على المستوى الدولي في هذا المجال، أن يمتد لعدة سنوات، لاسيما وأن المعايير المحاسباتية (IPSAS) المعمول بها على المستوى الدولي في هذا الميدان تسمح بذلك.

وبالنسبة للمباني المخصصة للوزارات، فإن المعطيات التي تم الاعتماد عليها على مستوى البيان الختامي قد تم أخذها انطلاقا من قاعدة المعطيات الشاملة لمديرية أملاك الدولة وتم تقييمها في إطار لجنة ثلاثية محلية مكونة من ممثلين عن مديرية أملاك الدولة والمديرية العامة الضرائب والخزينة العامة للمملكة.

أما بخصوص تحيين وتبني معايير محاسباتية جديدة، فقد اعتمدت الخزينة العامة للمملكة مشروعا في هذا الاتجاه، مع العلم أن استراتيجية تنزيل الإصلاح المحاسباتي للدولة تتطلب في البداية، إنجاح تنزيل المعايير التي تم تبنيها مسبقا، وذلك قبل تحيينها أو تبني معايير جديدة.

➢ **النظام المعلوماتي الداعم للإصلاح المحاسبي بحاجة إلى تعزيز جهود التكامل والرقابة**

إن إتمام أشغال إدماج بعض المكونات على مستوى النظام المعلوماتي المخصص للمحاسبة العامة للدولة، يرتبط بالاستراتيجية الشاملة للإصلاح وللمسار المحدد من أجل تنفيذه، والذي يأخذ بعين الاعتبار الإعداد التدريجي لهذه المكونات، من أجل تمكين كافة الفاعلين من استيعاب مختلف مكونات الإصلاح بصفة تدريجية.

بالنسبة للملاحظات ذات الصلة بمخطط الحسابات، فوجبت الإشارة إلى أن إعداد هذا المخطط تم من خلال رؤية تأخذ بعين الاعتبار:

- تغطية الحد الأقصى للعمليات الممكنة، وهو ما يؤدي حتما إلى إمكانية وجود حسابات غير مفعلة رغم برمجتها ضمن المنظومة والتي سيتم تفعيلها كلما دعت الحاجة إليها.
- ضرورة مرونة مخطط الحسابات من أجل جعله أكثر انفتاحا على ما قد تعرفه أنشطة الدولة من تطور وتنوع.

- وبالنسبة للتعليميات المحاسباتية، فإنه تجدر الإشارة إلى أن كل فئة من المحاسبين العموميين تتوفر على تعليمية خاصة بها (عشر"10" تعليميات). أما بخصوص التعليمية المتعلقة بأشغال آخر السنة، ومن أجل الأخذ بعين الاعتبار للخصوصيات المرتبطة بختم (clôture) السنة المالية الأولى، فإنه سيتم اعتمادها بعد نهاية هذه الأشغال.

أما بالنسبة للتحذيرات والطلبات، فإن الخزينة العامة للمملكة عملت على اعتمادها من أجل تحقيق أقصى استفادة من التسيير العملياتي المعمول به من طرف المحاسبين العموميين على أرض الواقع، من أجل تجويد دائم ومستمر لمنظومة الإصلاح المحاسباتي للدولة والأنظمة المعلوماتية المرتبطة بها (الأنظمة المتعلقة بالمهن « systèmes métiers » وتلك المتعلقة بالمحاسبة العامة).

التوصيات

➢ **فيما يخص الرقابة الداخلية**

تجاوبا مع التوصيتين المقدمتين من طرف المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص الرقابة الداخلية، تقود المفتشية العامة للمالية مشروع يروم "وضع إطار مرجعي للمراقبة الداخلية بالقطاعات الوزارية"، والذي يندرج في إطار البرنامج الخامس المنبثق من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المسمى" الرقابة والمساءلة" لسنوات 2015-2025 . هذا المشروع المستوحى من مبادئ 2013 «COSO» ومن الممارسات الدولية الجيدة في المجال، يغطي وظائف المحاسبة الميزانية والمهن، ويشكل موضوع حوار مع كل الأطراف المعنية بتفعيله وموضوع تشاور موسع بإشراك المجلس الأعلى للحسابات. كما يستفيد من الدعم التقني لكل من صندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وخلصت هذه السيرورة إلى إعداد خريطة الطريق للمشروع تضمنت أهم المراحل التالية:

- تأطير وتحليل أولي؛
- تحيين التشخيص الذي أنجزته المفتشية العامة للمالية سنة 2016 من خلال استغلال تقارير افتحاص نجاعة الأداء المنجزة برسم سنتي 2018 و2019؛
- المقارنات الدولية؛
- تنظيم لقاءات تحسيسية؛
- تحضير الإطار المرجعي للمراقبة الداخلية بالقطاعات الوزارية والمصادقة عليه؛
- التأطير القانوني للإطار المرجعي للمراقبة الداخلية بالقطاعات الوزارية ووضعه في مسطرة التشريع؛
- إحداث لجان للمواءمة والتتبع وقيادة للمراقبة والافتحاص الداخليين؛
- إعداد استراتيجية لتنزيل الإطار المرجعي سالف الذكر (دليل منهجي وبرنامج تكوين)، والشروع في إطارين مرجعين خاصين بقطاعين وزاريين رائدين.

هذا، وتقوم حاليا لجنة قيادة المشروع المكونة من المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة ومديرية الميزانية ومديرية الشؤون الإدارية والعامة وقطاع الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، بمناقشة مشروع الإطار المرجعي وتأطيره القانوني، وستتم إحالتهما في أقرب الآجال على كل من القطاعات الوزارية والمجلس الأعلى للحسابات لإبداء الرأي وتقديم الملاحظات.

أنظمة التقاعد

ظهرت محدودية نظام التقاعد السائد في المغرب منذ عدة سنوات. وإدراكا منها لمشكلة توازن أنظمة المعاشات وديمومتها وآثارها الاقتصادية والمالية والاجتماعية، انخرطت السلطات العمومية منذ عدة سنوات، في منظومة من الإصلاحات.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بصفته المؤسسة العليا للرقابة على المالية العامة، بعدة مهمات رقابية في المؤسسات الثلاث المكلفة بتدبير أنظمة التقاعد: الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

في سنة 2013، قام المجلس بمهمة حول تقييم توازن واستدامة أنظمة التقاعد الإجبارية خلصت إلى تحديد الخصائص الرئيسية لنظام التقاعد في المغرب والتي تتلخص أساسا في تنوع الأنظمة وعدم تقاربها وانخفاض معدل تغطية الأصول واختلال التوازن الهيكلي وعدم استدامة بعض الأنظمة وغياب الجسور فيما بينها وكذا تنوع أنماط حكامتها.

في ضوء الوضع الصعب للبعض منها، ولا سيما نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، أوصى المجلس بضرورة الشروع وعلى وجه السرعة في عمليات إصلاح عميقة وشاملة. وبسبب الخطر الذي تمثله أنظمة التقاعد وتوازنها على المالية العامة، أصبح المجلس ومنذ ذلك الحين، يراقب عن كثب وبصفة مستمرة تطور وضعية هذه الأنظمة خاصة العمومية منها.

في سنة 2020، أنجز المجلس مهمة رقابية بشأن أنظمة التقاعد، ارتكزت على تقييم تطور أعمال الإصلاح الهيكلي ووضعية أنظمة التقاعد بالقطاع العام وكذلك على تغطية المعاشات الأساسية.

وقد كان الهدف من هذه المهمة التي همت الفترة الممتدة من 2012 إلى 2020، تقييم الوضع الحالي للأنظمة الرئيسية منها، وهو نظام المعاشات المدنية للصندوق الوطني للتقاعد والنظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والنظام العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وما تم إحرازه من تقدم في أعمال الإصلاح وكذلك سبر سبل الانتقال التدريجي إلى نظام تقاعد مستدام يتم تعميمه على جميع الفئات النشطة. كما شملت نظام التقاعد الخاص بالعاملين غير الأجراء.

ويُؤكد المجلس على توصيته الرئيسية والتي اعتمدها في إطار العملية الرقابية لسنة 2013 والمتعلقة بضرورة وضع خارطة طريق تحدد بنية النظام المستهدف والإطار المؤسساتي والحكاماتي والتدابير التي يتعين اعتمادها والجدول الزمني لتفعيل وتنفيذ ذلك.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

خلص المجلس في إطار هذه المهمات الرقابية إلى ملاحظات وتوصيات بشأن منظومة الإصلاح الهيكلي وعلى الخصوص إحداث القطب العمومي، وكذلك وضعية الأنظمة الأساسية الحالية وتعميم التقاعد لغير الأجراء.

أولا. وضعية أهم أنظمة التقاعد

لقد تم فحص أنظمة التقاعد الرئيسية التالية:

- نظام المعاشات المدنية الذي يقوم بتدبيره الصندوق المغربي للتقاعد والمتعلق بشكل أساسي بالموظفين الخاضعين للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، والقضاة، والمتصرفين والمتصرفين المساعدين بوزارة الداخلية، ومستخدمي الجماعات الترابية وبعض مستخدمي المؤسسات العمومية.
- النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد الذي يتعلق بالموظفين المتعاقدين بموجب القانون العام، والمؤقتين والمياومين والعرضيين في أسلاك الدولة أو الجماعات الترابية وكذلك موظفي الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة وكذا الشركات والهيئات المستفيدة من المساعدة المالية التي تمنحها الدولة.
- نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يستفيد منه أجراء القطاع الخاص.

1. أهم مميزات الوضع العام لأنظمة التقاعد الأساسية

تتميز وضعية أنظمة التقاعد الأساسية بالسمات البارزة التالية:

➢ تغطية تبقى محدودة بالرغم من تطورها

لا تزال تغطية التقاعد الإجمالية للسكان النشيطين بالمغرب محدودة. فمن بين 4.4 مليون شخص مع نهاية سنة 2019، لا يتجاوز معدل هذه التغطية 42%، على الرغم من التقدم الكبير الذي لوحظ في السنوات الأخيرة، على مستوى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حيث لم يتجاوز النشيطون المشمولون بتغطية التقاعد نسبة 33% من مجموع النشيطين. وبالتالي، بلغ عدد النشيطين غير المشمولين بتغطية التقاعد 6.3 مليون عامل بنهاية 2019. وتتكون أساسا من العمال غير الأجراء الذين يمثلون حوالي 50% من إجمالي الساكنة النشيطة، بالإضافة إلى نسبة كبيرة من العمال الأجراء غير المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (بسبب ظاهرة عدم أو ضعف التصريح)، والتي قدّرت هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي (ACAPS) عددها بـ 830.000 في سنة 2019. وبالتالي، فإن التأخر في تطوير نظام معاشات النشيطين غير الأجراء هو السبب الرئيسي الذي يفسر مستوى تغطية معاشات التقاعد الحالية ويشكل عاملاً من عوامل تفاقم الهشاشة بين الأشخاص المسنين في المستقبل.

وتجدر الإشارة إلى أن الانخراط في نظام أساسي للتقاعد لا يضمن بالضرورة الحصول على معاش عند سن التقاعد. وينطبق هذا جليا على نظام تقاعد الأجراء للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يسجل سنويًا نسبة عالية من المؤمنين (حوالي 70%) الذين لا يتوفرون على أقدمية في الانخراط تناهز المدة الدنيا التي تخول الحق في المعاش.

➢ تتسم الأنظمة بالتعدد وتستلزم تقاربها

تتميز أنظمة التقاعد الأساسية بتعددها وعدم تقاربها بالإضافة إلى اختلاف في بلورتها، وفي إطارها القانوني، وحكامتها وقيادتها. كما أن هذه الأنظمة مجزأة وتخضع لمحددات وقواعد للتسيير غير منسجمة.

ولم تشهد هذه الوضعية تغييرا ملحوظا، حيث استمرت مع إنشاء نظام جديد للتقاعد بموجب القانون رقم 15-99 والذي يخص العمال غير الأجراء.

➢ معدل تعويض متفاوت

يختلف معدل التعويض (النسبة بين مستوى المعاش وآخر راتب للمرحلة النشيطة) الذي توفره أنظمة المعاشات الأساسية اختلافًا كبيرًا بين هذه الأنظمة ويمكن أن يختلف بشكل كبير عن مستوى الأجر المحصل عليه في نهاية المسار المهني. ويرجع

هذا التفاوت بشكل أساسي إلى الاختلافات في مقاييس أنظمة معاشات التقاعد (مستوى سقف النظام زيادة على مستوى القسط السنوي لتصفية الحقوق ووعاء احتساب المعاش).

➢ **ضرورة الانتباه إلى التوازن المالي وخاصة بالنسبة لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد**

تعاني أنظمة المعاشات الأساسية من اختلال على مستوى التوازنات المالية يتفاوت مستواها بين الأنظمة، مما يؤثر سلبًا على ديمومتها وبالتالي على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين المستقبليين.

ولا تزال وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد صعبة على الرغم من التعديلات المهمة لمقاييس النظام التي جاء بها إصلاح 2016، مما أمكن من تقويم التوازن بشكل ملحوظ في كلفة الخدمات. ويعرف هذا النظام عجزا إجماليا ومن المنتظر أن يستنزف احتياطياته في أفق 2026.

أما النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، فيعرف عجزا تقنيا منذ عدة سنوات، ومن المتوقع أن يواجه أول عجز إجمالي له في أفق 2028. ومع ذلك، لا يُتوقع استنفاد إجمالي الاحتياطيات قبل أفق 2051 وذلك نظرًا لحجم الاحتياطيات المالية التي يتوفر عليها.

وأخيرًا، فإنه من المتوقع ان يواجه نظام تقاعد الأجراء الذي يدبره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أول عجز تقني له في أفق 2029 واستنزاف احتياطاته في افق 2046، على الرغم من وجود رافعة ديموغرافية مواتية.

2. وضعية صعبة لنظام المعاشات المدنية

يعاني نظام المعاشات المدنية من اختلالات عميقة تهم توازنه المالي وديمومته. وعلى الرغم من الإصلاح المعياري لسنة 2016 وسلسلة الإجراءات المتخذة، فإنه يترقب تصحيح مختلف مؤشرات النظام على المدى الطويل. فوفقًا للتوقعات الاكتوارية، سيواجه النظام خاطر السيولة اعتبارًا من سنة 2023 وستستهلك احتياطاته المالية بحلول سنة 2027. ومع ذلك، كانت لحزمة الإصلاحات المتخذة الفضل في تمديد أفق ديمومته من سنة 2021 إلى سنة 2027 وتقليص العجز التراكمي إلى سنة 2065 بنسبة 57% تقريبًا، مع إمكانية رجوعه إلى التوازن بحلول سنة 2078.

خلال العقد الماضي، سجلت المعاشات المؤداة نسبة ارتفاع تضاعف نسبة تطور اقتطاعات المنخرطين ومساهمات الهيئات المشغلة. وفي سنة 2020، بلغ إجمالي المعاشات المؤداة ما مجموعه 32.744 مليون درهم في حين بلغت الاقتطاعات والمساهمات ما قدره 25.258 مليون درهم. ونتج عن ذلك عجز تقني بمبلغ 7.486 مليون درهم، مسجلا بذلك تطورا بنسبة 700% منذ تسجيل أول رصيد سلبي سنة 2014. كما تشير التوقعات إلى استمرار تسجيل العجز إلى غاية سنة 2078.

من جهتها، بلغت احتياطات النظام 71 مليار درهم ويتوقع استمرار تقلصها نتيجة للاقتطاعات التي ستعرفها لتغطية العجز المالي للنظام.

نتيجة لما سبق، بلغت الالتزامات الصافية غير المغطاة للنظام، نهاية سنة 2019، ما قدره 415 مليار درهم وهو ما يمثل 36% من الناتج الداخلي الخام لنفس السنة، وذلك رغم تراجعه بنسبة 44% بعد الإصلاح المعياري. ولا يزال ثقل التزامات النظام فيما يتعلق بالحقوق المكتسبة يلقي بثقله على وضعه المالي مما يستدعي إصلاح هيكليا.

وبحلول سنة 2027، أفق استنفاد مجموع الاحتياطات، ستصل الالتزامات غير المغطاة مبلغ 723 مليار درهم، وبالتالي سيصبح نظام المعاشات المدنية غير قادر على الوفاء بالتزاماته اتجاه المتقاعدين مع مخاطر على استدامته.

بين سنتي 2010 و2020، انخفضت نسبة الاشتراك الضامنة لتوازن النظام من 13% إلى 29%. ووفقا للتوقعات الاكتوارية، ستستمر هذه النسبة في الارتفاع لتصل إلى 58,3% بحلول سنة 2043 وبذلك ستزيد الاحتياجات التمويلية المستقبلية من الضغط على جهود المساهمات سواء منها الإدارات المشغلة أو المنخرطين النشطين.

أما المعدل الديموغرافي للنظام المبني على مبدأ التوزيع، فسيستمر في التراجع من 1,73 سنة 2020 إلى 1,36 سنة 2034 قبل أن يستقر في متوسط 1,65 خلال العقد الأخير من أفق الاسقاطات الاكتوارية (2069-2079).

فيما يتعلق بالمؤشرات الفردية، فقد أتاح الإصلاح المعياري خفض معدل الاستبدال الفردي للدخل من 80% إلى 72,8% سنة 2020 وتقليص معدل العائد الداخلي من 7,2% إلى 4% ومعدل الاسترداد من 200% إلى 99%. كما سمح بتمديد أجل الاسترداد من 4،3 سنوات إلى 8,5 سنوات. وإن كانت المؤشرات سالفة الذكر تشير إلى كون النظام قد أضحى متوازنا تقنيا، فإن الأثر الحقيقي للإصلاح على وضعيته لن يتأتى على المدى القصير أو المتوسط خاصة بسبب وزن الحقوق المكتسبة.

3. النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وضعية مالية مريحة ناتجة عن الاحتياطات المالية

يسهر صندوق الإيداع والتدبير على تدبير النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وبحسب الحصيلة الاكتوارية لسنة 2020 فإن أفق ديمومة هذا الأخير متوقعة لسنة 2051. في حين سجلت نفس السنة نسبة تغطية الموارد للالتزامات في حدود 46%.

ويعرف النظام وبشكل منتظم عجزا تقنيا منذ 2004، حيث سجل متوسطا سنويا بمبلغ 2,2 مليار درهم خلال الفترة 2011-2020. وسيتفاقم هذا العجز ليصل إلى 53,6 مليار درهم في أفق الستين سنة القادمة. وابتداء من سنة 2028 سيعرف النظام أول عجز مالي ستبدأ معه الاحتياطات في الانخفاض لأجل تمويل التزاماته.

من جهة أخرى، يتميز النظام بتطبيق مبدأ إعادة تقييم المعاشات وذلك منذ إحداثه، بنسبة متوسطة قدرها 3%. وقد ارتفع حجم مبالغ إعادة التقييم من 94,7 مليار درهم سنة 2011 إلى 172 مليار درهم سنة 2020. وهي بذلك تمثل نسبة متوسطة قدرها 6 % من مبلغ العجز التقني عن الفترة بين 2011 و2020.

بالإضافة إلى ذلك، تقدر ديون الضمنية للنظام بـ 184 مليار درهم سنة 2019 مع عدم أخذ التزامات ما بعد أفق 60 سنة بعين الاعتبار. كما أنه وبعد الإصلاح الذي عرفه النظام سنة 2021 فإن هذه الديون انخفضت إلى 116 مليار درهم.

وتعكس المؤشرات الخاصة بالنظام نوعا من سخائه بالنظر إلى أهمية معدل التعويض الذي يمنحه، حيث إن المعاش يقارب في المتوسط ثلاث أرباع آخر راتب. فضلا عن ذلك، يسترد المنخرطون مساهماتهم المقتطعة من الأجور بعد أربع سنوات في حين تصل هذه المدة إلى 11 سنة إذا ما تم احتساب مساهمات المشغل.

وعلى الرغم من أن النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد لا يعرف مشاكل متعلقة بديمومته على المدى القصير، إلا أنه يسجل عجزا تقنيا منذ 2004. وساهمت بشكل كبير الأموال المحصل عليها من خلال عمليات دمج الصناديق الداخلية للتقاعد لبعض المؤسسات والشركات العمومية في إنشاء احتياطات مهمة يتوقع نفاذها بحلول سنة 2051.

وأفاد صندوق التدبير والإيداع في معرض جوابه أن العجز التقني للنظام لا يعني عدم توازنه تقنيا. ويعزى هذا العجز أساسا إلى عمليات دمج الصناديق الداخلية التي رفعت من مستوى خدمات النظام مقابل دفع تذاكر الدمج.

4. النظام العام للضمان الاجتماعي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: عجز تقني يجب استباقه على المدى القصير

إن نظام الضمان الاجتماعي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نظام إلزامي لأجراء القطاع الخاص. وهو يضمن، في إطار واحد، إدارة مجموعة من الخدمات، ولا سيما التقاعد (فرع طويل الأمد). ولهذا النظام سقف كوعاء المساهمة الشهرية وصل منذ 2002 إلى مبلغ 6.000 درهم من إجمالي الأجر الشهري.

ويعرف النظام فائضا سنويا بين الاشتراكات والخدمات المقدمة، وذلك على الخصوص بسبب توفره على عامل ديمغرافي ايجابي. وبالتالي، فقد عرف عدد الأجراء الذين تمت تغطيتهم نموا ملحوظا، حيث انتقل عددهم من 2,7 مليونا سنة 2012 إلى 3,5 مليونا سنة 2019. ومع ذلك، فان الفارق بين المساهمات والخدمات يميل إلى التقلص في السنوات الأخيرة.

ويسجل نظام التقاعد نسبة عالية من المؤمنين الذين لم يتمكنوا من إكمال الفترة اللازمة، أي 3.240 يوم من الاشتراكات، حتى يتمكنوا من الاستفادة من معاش التقاعد. وفي الوقت الحالي، لا يتمكن سوى 30% فقط من المؤمنين من إكمال فترة الاشتراكات اللازمة للحصول على حقوق التقاعد في سن الستين. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة كبيرة من العاملين الأجراء لا يتم التصريح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، حيث قدرت هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي عددهم بـ 830.000 في عام 2019.

وتسلط الدراسات الاكتوارية الضوء على التباطؤ المستقبلي للمحرك الديموغرافي، والذي يشكل دعامة رئيسية للنظام، وعلى زيادة الخدمات المتعلقة بأداء المعاشات والتي من المتوقع أن يكون لها تأثير على النظام على المدى القصير حيث من المنتظر أن يتم تسجيل العجز التقني للنظام (فرع طويل الأمد) في أفق 2029، وفقًا لـهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي، وفي حالة عدم وجود تدابير تصحيحية، سيتم استنفاد الاحتياطيات في أفق 2046. وستصل الالتزامات غير المغطاة المحينة للنظام، على مدى 60 عامًا، ما يقارب مبلغ 364 مليار درهم.

ثانيا. إصلاح أنظمة التقاعد

إدراكًا منها للاختلالات التي تعاني منها أنظمة المعاشات، بدأت الحكومة في التفكير في مشكلة هذه الأخيرة، وفقًا لنهج توافقي، بدءا من تنظيم المناظرة الوطنية حول موضوع التقاعد في سنة 2003، تلتها في سنة 2004 إنشاء اللجنة الوطنية لإصلاح نظام التقاعد معززة بلجنة تقنية مكلفة بإجراء تشخيص للوضعية أفضي إلى مقترحات الإصلاح.

اقترحت الدراسة التي أجريت حول موضوع الإصلاح القيام بذلك على مرحلتين؛ البدء بإصلاحات معيارية عاجلة مع إعطاء الأولوية لنظام المعاشات المدنية والشروع في تحديد بنية النظام المستهدف الذي سيشمل جميع الأنظمة الحالية والمرتكز على نظام أساسي موحد وأنظمة تكميلية مع المرور بمرحلة التنظيم وفق قطبين، وهما القطب العمومي والقطب الخاص.

وقد تمحورت توصيات اللجنة الوطنية، المقدمة إلى رئيس الحكومة في يناير 2013، حول أربعة أهداف وتوجهات استراتيجية:

- تنفيذ إصلاحات معيارية للأنظمة القائمة على المدى القصير؛

- إنشاء نظام معاشات للعاملين غير المأجورين؛
- تجميع مختلف الأنظمة في قطبين عام وخاص يليه إنشاء نظام تقاعد مبني على نظام أساسي واحد لجميع الشغيلة.

ومنذ ذلك الحين، وعلى الرغم من توقف أشغال اللجنة الوطنية، اتخذت السلطات العمومية إجراءات إصلاحية تفعيلا لهذه التوصيات، لا سيما إصدار قانونين: الأول، معدل ومكمل للقانون المتعلق بنظام المعاشات المدنية، والثاني معدل ومكمل للقانون المحدد لسن الإحالة على التقاعد بالنسبة للموظفين والأشخاص المنخرطين في نظام المعاشات المدنية.

وفي نفس السياق، صدر في 5 دجنبر من سنة 2017، القانون رقم 99.15 بشأن إنشاء نظام للتقاعد لصالح العاملين غير الأجراء والذي لا تزال مقتضياته قيد التنفيذ.

1. محدودية الإصلاح المعياري

يعتبر الإصلاح المعياري لنظام المعاشات المدنية الذي نفذته الحكومة في عام 2016 كخطوة أولى في الإصلاح الشامل لنظام التقاعد الوطني. وقد جاءت هذه الإجراءات بعد تسجيل العجز التقني للنظام منذ سنة 2014 وأصبح من المتوقع الاستنفاد الكلي لاحتياطياته في عام 2022.

وتتمثل الإجراءات الرئيسية التي أحدثها هذا الإصلاح المعياري زيادة معدل المساهمة إلى 28% (بدلاً من 20%)، وتخفيض نسبة المعاش السنوي من 2,5 % عن كل سنة عمل إلى 2% وتعديل وعاء احتساب المعاشات إلى متوسط أجر السنوات الثمانية الأخيرة (بدلاً من آخر أجر)).

وقد استطاع الإصلاح المعياري إلى حد كبير، تصحيح تسعيرة النظام وبالتالي تقويم توازنه. ومع ذلك، ظل تأثيره على تحسين ديمومة النظام محدودًا بتمديدها بحوالي 5 سنوات لعدم كفاية التدابير المعيارية لاستيعاب الديون الضمنية للنظام.

وبالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، تمت الموافقة على الإصلاح المعياري المعتمد مؤخرا في 24 يونيو 2021 بعد تقديم مشروعين خلال 2017 و2019. ويشمل التعديل كل من النظام العام والتكميلي. وتتعلق التعديلات بمعدل إعادة تقييم المعاشات ومعدل تطور السقف ومعامل التسبيق والتأجيل (Coefficient d'anticipation et d'ajournement) نسبة المردودية التقنية للنظام التكميلي. ومع ذلك، لم ينص الإصلاح على مواءمة السن القانوني للإحالة على التقاعد مع نظيره في نظام المعاشات المدنية على ضوء الاندماج المستقبلي في إطار القطب العمومي.

في حين، لم يستفد نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بعد من أي إصلاح مقياسي.

➢ **الإصلاح الهيكلي: مسلسل انطلق منذ سنوات ويستدعي إتمامه**

بعد اعتماد الإصلاحات المعيارية، كان من المتوقع أن تستمر عملية إصلاح منظومة التقاعد وذلك نظرا لكون التدابير المتخذة للحفاظ على استدامة أنظمة المعاشات الأساسية غير كافية. لكن لوحظ أنه لم يتم بعد اعتماد إصلاح هيكلي عميق، رغم أن مبدأ الإصلاح تم إرساءه منذ عدة سنوات ووعي السلطات العمومية ومختلف الأطراف المعنية بأهمية الإصلاح الشامل لمنظومة التقاعد.

وخلال سنة 2019، شرعت وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في دراسة اكتوارية جديدة تهدف إلى تحسين التصميم التقني للنظام المستهدف والتحديد المفصل للمعايير التقنية لكل من القطبين العمومي والخاص.

وتهدف هذه الدراسة إلى إجراء تشخيص وتحليل لواقع الحال وتحديد التصميم التقني للنظام المستهدف وحكامته وكيفية تدبيره وخارطة الطريق الانتقالية. حيث شمل نطاق الدراسة كلا من نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والنظام الأساسي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما تم التصديق على نتائج الدراسة من قبل اللجنة التوجيهية برئاسة وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة وتم تقديمها إلى رئيس الحكومة في يونيو 2021.

➢ **نظام المعاشات المدنية: إصلاح مستعجل، يحتاج إلى مسار مؤطر**

في غياب خارطة طريق محددة من قبل الحكومة وبعد ثمان سنوات من قرارات اللجنة الوطنية، لم يتم بعد تحديد المعالم الرئيسية للإصلاح على الرغم من كون استنفاد احتياطات نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد بات وشيكا.

وكان من الواجب أن تحدد خارطة الطريق المبادئ التوجيهية التي يستند عليها الإصلاح (معدل الاستبدال المستهدف والتسعير وتنظيم التضامن والهيكلة الشاملة للنظام ومدة تنزيل الإصلاح...)، وأن تتضمن اقتراحا لآليات تمويل الديون الضمنية وتحدد التزامات الأطراف المعنية وكذا جسور الانتقال من الإصلاحات المعيارية نحو المنهجية.

وتعتبر الصعوبات التي تواجه نظام المعاشات المدنية ذات طبيعة هيكلية لدرجة أن التوحيد الافتراضي للنظام لن يوفر حلا دائما ومستداما. فوفقا للدراسة التي أجرتها وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة (الموكلة إلى مكتب استشارات)، سيسجل

النظام الدامج لجميع صناديق المعاشات ديونا ضمنية (582 مليار درهم) تفوق المبلغ المتوقع لاحتياطاته المالية (299 مليار درهم).

وفي ظل مخاطر زيادة العبء على المساهمين والمتقاعدين، فإن تصفية الديون الضمنية ستتطلب حتما البحث عن طرق تمويل مبتكرة تتجاوز مساهمة ميزانية الدولة لوحدها.

وحتى مع خيار تمويل الدين من خلال الدينامية الديموغرافية، لا سيما من خلال التضامن بين الأجيال عبر تفعيل التآزر مع القطاع الخاص، فإن التأخير المسجل في تنزيل القطب العمومي قد يؤثر بشكل كبير على هذا الاختيار. وبذلك يجب إعادة التفكير في تمويل العجز بهدف ضمان استدامة النظام على المدى الطويل وباعتماد آليات توجيه ملائمة تندرج في إطار تمويل الإصلاح الاجتماعي ككل.

على المدى القصير، وفي انتظار تنزيل الإصلاح الهيكلي وتقليص الديون الضمنية للأنظمة الحالية، يتوجب إعادة التفكير في خطر السيولة المحذق بنظام المعاشات المدنية والذي سيكون غير قادر في حالة إغلاق الأنظمة القائمة وتجميد الحقوق المكتسبة على الوفاء بالتزاماته ابتداء من سنة 2023.

➢ **الحاجة إلى مزيد من الوضوح في النظام المستهدف**

إذا كان إنشاء النظام المستهدف المعتمد على ثلاث دعامات يتطلب انخراط جميع الأطراف المعنية فإن كيفية الاشتغال والسقف حسب كل ركيزة إجبارية يظلان موضع اختلاف. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدراسة المنجزة سنة 2019 أبانت محدودية المخطط الأصلي المعتمد من قبل اللجنة الوطنية خاصة المواضيع المتعلقة بمبدأ الخدمات المحددة في أفق تعميم التغطية على غير الأجراء وبالنظر إلى المنحى المتبع على المستوى العالمي في السنوات الأخيرة.

إضافة إلى ذلك، فحسب مكتب الاستشارات، فإن مبدأ الأنظمة التكميلية المبنية على الرسملة لا يتماشى والإكراهات المرتبطة بتمويل الديون الضمنية.

ولهذا فمجهود تحديد الاختيارات الاستراتيجية سيساعد على اعتماد العناصر التقنية والعملياتية للنظام المستهدف لاسيما تلك المتعلقة بإغلاق الأنظمة الحالية وتجميد الحقوق ومدى الحقوق المكتسبة (مقتصرة على الحقوق المكتسبة إلى غاية تنفيذ الإصلاح أو كل الحقوق المستقبلية). وعلى الرغم من كون الركيزة الأخيرة الاختيارية لا تثير اختلافا في شأنها، فإنه من الضروري التفكير في مآل الأنظمة التكميلية الحالية (نظام التكميلي للصندوق المغربي للتقاعد والنظام التكميلي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد و"ركور" للصندوق الوطني للتقاعد والتأمين).

➢ **شروط مسبقة للإصلاح البنيوي وجب أخذها بعين الاعتبار**

بغض النظر عن الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة لتحديد المعايير التقنية لنظام التقاعد المستهدف، والذي يشكل أساس الإصلاح، لا يزال من الضروري إعادة النظر في عدة شروط مسبقة لا سيما فيما يتعلق بإيجاد أوجه التآزر بين مختلف الأنظمة (القطب العمومي كأولوية) وتقريب قواعد التدبير والحكامة التي تنظمها.

ويتوقع أن يسمح تنفيذ الإصلاح البنيوي، بمجرد اعتماد مختلف جوانبه، بالانتقال السلس إلى الهيكلة المستهدفة بجانبيها التقني والتدبيري. وإذا كان ذلك يتطلب مراجعة لحكامة الأنظمة وتكييفا للموارد والمنظومات، فإن من شأن الإعداد المسبق أن يساعد على الاعتماد السلس للقواعد الجديدة وضمان استمرارية الخدمة.

ومن شأن تنفيذ الإصلاح، بمجرد الاتفاق عليه، أن يستفيد من خلال إدارة للتغيير قد تتيح للنظام بمختلف مكوناته الحصول على المهلة اللازمة لتحقيق آثار الإصلاح.

2. صعوبات تعميم تغطية التقاعد

تتضمن المرحلة الأولى من الإصلاح، التي صادقت الحكومة على منهجيتها، بالإضافة إلى الإصلاح المقياسي لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، إنشاء تغطية تقاعد لفائدة العاملين غير الأجراء.

➢ **تعميم التقاعد على العاملين غير الأجراء: نتائج محدودة**

وضع القانون رقم 99.15 الذي تمت المصادقة عليه سنة 2017 إطار نظام التقاعد لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا. وأمام صعوبة تحديد دخل النشطين غير الأجراء، اعتمد القانون مبدأ الدخل الجزافي المحدد بطريقة تنظيمية لكل فئة من النشطين. ويتميز هذا النظام بالوضوح مقارنة مع نظام التقاعد الخاص بالأجراء سواء من حيث التصميم أو المقاييس. وقد تم تكليف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بتدبير هذا النظام وذلك بشكل مستقل عن الأنظمة أو الخدمات الأخرى.

إلا أن تنفيذ هذه التغطية عرف تأخرًا كبيرًا، سواء من حيث بلورة النظام واعتماد النصوص القانونية التي تؤطره وتحدد تدبيره وقيادته وحكامته، وكذلك على مستوى التنزيل الفعلي لتغطية التقاعد بالنسبة للأشخاص المعنيين. فبعد مرور أربع سنوات من دخول القانون رقم 99.15 حيز التنفيذ، تم إحراز تقدم ضئيل في هذا الشأن وتبقى النتائج المحصل عليها غير كافية.

➢ **تعميم نظام التقاعد على العاملين غير الأجراء: التحدي الكبير**

يتطلب تعميم نظام التقاعد وضع تغطية تدريجية للفئات التي لا تتمتع بالانخراط في نظام للتقاعد، ويتعلق الأمر بالنشطين غير الأجراء. وطالما مثلت هذه المرحلة تحديًا كبيرًا لتعميم تغطية الساكنة النشيطة.

وعلى الرغم من المجهودات المبذولة، لا سيما فيما يتعلق باعتماد الإطار التنظيمي الذي يحكم نظام التقاعد لفائدة النشطين غير الأجراء، فإن النتائج التي تم الحصول عليها لا تزال غير كافية وذلك نظرًا للصعوبات العديدة المطروحة والتي ظلت الحلول المقدمة بشأنها غير كافية وغير فعالة.

وقد أعطت الخطب الملكية السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس بتاريخ 29 يوليو 2020 و9 أكتوبر 2020 ديناميكية قوية لتعميم التغطية الاجتماعية الشاملة، والتي يعد تعميم التقاعد على جميع فئات الساكنة أحد مكوناتها الرئيسية. وأعطى ذلك دفعة قوية لهذا الملف (مكن القانون الإطار رقم 09.21 بتاريخ 23 مارس 2021 على وجه الخصوص من وضع خارطة طريق وجدول زمني لتنفيذ تعميم التغطية الاجتماعية وفقًا للتوجيهات الملكية).

وتتميز الساكنة النشيطة غير الأجيرة بخصائص وصعوبات خاصة من أجل تمكينها من تغطية التقاعد. إذ أن هذه الساكنة تتميز بضعف تجانسها من حيث النشاط، والاستقرار، والديموغرافيا، والدخل، والقدرة على المساهمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جزءا كبيرا من النشطين غير الأجراء يعمل في القطاع غير المهيكل.

كما تطرح تغطية نظام التقاعد للنشطين غير الأجراء تحديات معقدة، من بينها إشكالية تحديد هذه الفئة (والتي غالبًا ما تكون على أساس فردي)، والانخراط (الذي يتطلب إثارة اهتمام هذه الفئة)، وكذا التحصيل والتمويل..

ثالثا. التوصيات

في ضوء ما سبق، وفي أفق تنفيذ الإصلاحات التي قررتها اللجنة الوطنية وصادقت عليها الحكومة، والتي تهدف في نهاية المطاف إلى اعتماد نظام تقاعد أساسي شامل ومعمم على جميع المواطنين النشيطين، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الحكومة بما يلي:

- **بخصوص منظومة التقاعد الأساسي في صيغته الحالية:**

✓ **في انتظار اعتماد التصميم النهائي للإصلاح الهيكلي، الاستمرار في مراجعة وملاءمة مقاييس أنظمة التقاعد الأساسي، ووضع حلول تمويل مناسبة، وإصلاح حكامة وقيادة الأنظمة وذلك بهدف تسهيل تقاربها؛**

✓ **تطوير آليات فعالة للحد من حالات عدم التصريح أو ضعف التصريح؛**

- **بخصوص الإصلاحات الهيكلية، يوصي المجلس بما يلي:**

✓ **الشروع، في أقرب الآجال، في عملية الإصلاح البنيوي عن طريق تسريع وتيرة الإصلاحات المعيارية بهدف تقريب الأنظمة القائمة من نظام مستهدف ومحدد مسبقا؛**

✓ **تصميم الإصلاح وفقا للمبادئ التوجيهية المرتبطة على وجه التحديد بالتضامن بين الأجيال والحفاظ على الحقوق المكتسبة والتدرج في التنزيل بهدف ضمان استدامة نظام التعاقد، فضلا عن إعادة توزيع شفافة وعادلة؛**

✓ **تحديد خارطة طريق لمنظومة الإصلاح، بواسطة قانون إطار يحدد الأهداف والمبادئ التوجيهية والحكامة والجدول الزمني للتنفيذ والانتقال إلى النظام المستهدف وكذا التزامات الأطراف المعنية؛**

✓ **النظر في مراجعة الإطار الحالي لحكامة أنظمة التقاعد بهدف إنشاء نظام قادر على ضمان أمن الأصول للوفاء بالتزاماتها؛**

✓ **الدراسة المعمقة لموضوع تغطية الديون الضمنية وفقا للأهداف والمبادئ التوجيهية لمنظومة الإصلاح وفي إطار التمويل الشامل للإصلاح الاجتماعي؛**

✓ **إجراء دراسة مستعجلة للإشكالية المتعلقة بخطر السيولة التي سيواجهها نظام المعاشات المدنية على المدى القصير من خلال استهداف آلية تمويل مبتكرة تحد من التأثير المرتقب على ميزانية الدولة؛**

✓ **دراسة جدوى إنشاء صندوق مخصص للتعويضات العائلية لمتقاعدي نظام المعاشات المدنية،**

✓ **النظر في وضع آلية لتمويل العبء المالي المرتبط بالحد الأدنى للمعاشات؛**

✓ **المواءمة التدريجية للسن القانوني للتقاعد المطبق بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد مع ذلك المطبق بنظام المعاشات المدنية.**

- **بخصوص تعميم نظام التقاعد على النشطين غير الأجراء**

✓ **الأخذ بعين الاعتبار العوامل الرئيسية التالية لتعميم التقاعد على فئة الأشخاص غير الأجراء:**

- **مراجعة الإطار التنظيمي الذي يؤطر نظام التقاعد، لا سيما فيما يتعلق ببنيته الأساسية، ومقاييسه الرئيسية، وكيفية عمله وحكامته؛**
- **تحفيز انخراط النشطين غير الأجراء وذلك من خلال ضمان معدل تعويض معقول للدخل يمكن من الحصول على معاش معقول حين بلوغ سن التقاعد. ويمر ذلك عبر تحديد آليات التضامن التي يجب أن يضمنها نظام التقاعد وتلك التي ستوفرها السلطات العمومية، ودراسة إمكانية وضع تدابير محفزة لتسهيل انخراط النشطين غير الأجراء والحفاظ على مساهماتهم في النظام؛**
- **الحفاظ مؤقتًا على الطابع الاختياري للانخراط في نظام التقاعد قبل تعميم اجباريتها في المستقبل على جميع النشطين غير الأجراء؛**
- **الاستمرار في اعتماد نهج تدريجي بالبدء، على المدى القصير، بإدماج الفئات التي يسهل تحديدها وتلك التي تتمتع بدرجة معينة من التجانس والتنظيم والقدرة المالية؛**
- **اعتماد تواصل مناسب مع الفئة المستهدفة بهدف زيادة الوعي بأهمية تغطية التقاعد وانشاء دخل يستفاد منه عند الشيخوخة.**
- **فحص آليات تمويل أخرى، غير المساهمات، لصالح النشطين غير الأجراء: التحفيزات الضريبية، الضرائب المخصصة، وغيرها؛**
- **وضع خطط تحصيل فعالة لضمان دفع الاشتراكات بطريقة سلسة ومتواصلة ودون أن ينتج عنها أعباء إضافية قد تؤدي إلى عدم التوازن في كلفة الخدمات.**

II. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأنظمة التقاعد

(نص الجواب كما ورد)

جوابا على رسالتكم (...) والتي وافيتمونا من خلالها بمشروع الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأنظمة التقاعد، والمزمع إدراجها ضمن التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، يشرفني أن أخبركم أن مضمون هذا المشروع لا يثير أي ملاحظات من طرف هذه الوزارة.

III. جواب مدير الصندوق المغربي للتقاعد حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأنظمة التقاعد

(نص الجواب كما ورد)

بعد الاطلاع على هذه الملاحظات والتوصيات التي كان للصندوق فرصة للتفاعل معها خلال مرحلة إعدادها، يشرفني أن أخبركم أن ملاحظات المجلس الموقر تعكس بشكل جلي الوضعية المقلقة لنظام المعاشات المدنية الذي سيصبح، في حالة عدم اتخاذ أي إجراء، غير قادر، بحلول 2027، على الوفاء بالتزاماته حيال المتقاعدين وستكون استدامته معرضة للخطر على الرغم من أهمية الإصلاح المقياسي لسنة 2016 الذي ساهم في تصحيح تسعيرة النظام وتقويم توازنه.

كما يسجل الصندوق وجاهة توصيات المجلس سيما فيما يتعلق بالعمل على تجاوز خطر السيولة على المدى القصير وبإعادة التفكير في تمويل عجز النظام بهدف ضمان استدامته على المدى الطويل.

IV. جواب المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأنظمة التقاعد

(نص مقتضب)

(...) فيما يخص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، لا يعني تسجيل رصيد سلبي خللاً تقنيًا للنظام. في الواقع، (...) هذا العجز يتم تفسيره بشكل أساسي بعمليات الدمج في النظام صناديق التقاعد الداخلية، مما أدى إلى ارتفاع في حجم المعاشات

المؤداة من النظام مقابل دفع تذاكر الدمج لصالحه. وهكذا، فإن الاحتياطيات التي راكمها النظام والتي تم دعمها من خلال هذه التذاكر، تجعل من الممكن تغطية هذا العجز؛

(...)

فيما يتعلق بالإصلاح الهيكلي لأنظمة التقاعد، فإننا نؤيد جميع التوجيهات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات والتي تتوافق ومقترحات صندوق الإيداع والتدبير حول هذا الموضوع.

وقد رحب صندوق الإيداع والتدبير، وفقًا للتوصية بتسريع وتيرة الإصلاحات المعيارية، بنتائج المرحلة الأولى من الإصلاح المعياري للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والذي كان له أثره في خفض ديون النظام الضمنية بمقدار 85 مليار درهم. (65 مليار درهم بالنسبة للنظام العام و20 مليار درهم للنظام التكميلي). وبهذا الصدد، أعرب صندوق الإيداع والتدبير عن استعداده التام لدعم السلطات العمومية في تنفيذ المرحلة الثانية من الإصلاح المعياري للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، والتي ستتعلق بشكل أساسي بسن التقاعد (63 سنة بدلاً من 60 سنة) مما من شأنه أن يقلص الدين الضمني بمقدار 30 مليار درهم إضافية.

توافق أيضًا اقتراح صندوق الإيداع والتدبير مع الحاجة إلى حل ملموس لتدبير مخاطر السيولة التي سيواجهها نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد على المدى القصير، حل كان قد أوصى به FINACTU أيضًا في إطار المرحلة الثانية من الدراسة والمتعلقة ببنية النظام الجديد المستهدف. وبهذا، فالصندوق على استعداد لمساعدة السلطات العمومية في هيكلة مثل هذا الحل.

بالإضافة إلى ذلك، أدخل صندوق الإيداع والتدبير تحسينات جوهرية على نظام حكامة أنظمة التقاعد وتأمين الأصول. وهي مجالات يعتبرها تقرير المجلس الأعلى للحسابات ضرورية لضمان تغطية التزامات النظام المستهدف الجديد. وقد حددت المراسيم الجديدة المتعلقة بالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (النظام العام والنظام التكميلي) الطبيعة التنظيمية للجان التوجيه والاستثمار الخاصة به، والتي تعزز تكوينها من قبل أعضاء خبراء مستقلين. كما أن عملية الاستثمار ونظام إدارة المخاطر المطبق يضعان تأمين الأصول في مركز الاهتمامات والموارد المخصصة لتدبيره المالي.

أخيراً، يؤكد صندوق الإيداع والتدبير تعبئته الشاملة لهيئاته وموارده وخبراته في مجال الادخار لمساعدة السلطات العمومية في تصميم وتنزيل الإصلاح الهيكلي للتقاعد. وفي هذا السياق، سيعمل وفقًا لصفته كطرف ثالث موثوق به للدولة ومزودا للحلول المفيدة لهذا المشروع الاستراتيجي للغاية لبلدنا.

V. جواب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأنظمة التقاعد

(نص الجواب كما ورد)

أخبركم بأن أجوبة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المرسلة سابقا، على التقرير التمهيدي المتعلق بمنظومة التقاعد تم أخذها بعين الاعتبار في التقرير المزمع نشره.

تدبير قباضات إدارة الضرائب

في إطار المراقبة المندمجة وانطلاقا من تدقيق حسابات بعض المديريات الجهوية والإقليمية وتقسيمات الضرائب، قام المجلس الأعلى للحسابات المنصوص بإنجاز 10 مهمات لمراقبة التسيير عملا بمقتضيات المادة 32 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية. ويتعلق الأمر بالمديريات الجهوية والإقليمية للضرائب بكل من مراكش وفاس وطنجة وأكادير ووجدة، وكذا تقسيمات الضرائب بكل من تمارة وتيفلت وسلا وآسفي والجديدة. وقد شملت عمليات التدقيق الفترة الممتدة ما بين سنتي 2009 و2018، حيث جرى الانتقال إلى عين المكان للقيام بالتحريات الضرورية لإنجاز المهمات المذكورة.

وفي إطار هذه العمليات الرقابية لمصالح المحاسب والآمر بالصرف، على حد سواء، تم القيام بفحص أوجه التسيير، وذلك من خلال التحقق من مدى احترام مختلف العمليات والإجراءات الضريبية للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ولمبادئ الحكامة الجيدة.

وقد تم التركيز، من خلال هذه المهمات، على المحاور التالية: تدبير الوعاء الضريبي (1) والاتفاقات (2) والتكفل والتبليغ والتحصيل (3) والإبراءات والإلغاءات (4) والباقي استخلاصه (5) والمحاسبة (6) والمنازعات الضريبية (7) والنظام المندمج للتضريب (8).

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة تدقيق الحسابات المشار إليها أعلاه، المتعلقة بالفترة 2009-2018، عن تسجيل عدة ملاحظات وإصدار مجموعة من التوصيات من أهمها ما يلي:

أولا. تدبير الوعاء الضريبي

تعتبر مصلحة "الوعاء الضريبي" متعددة المهام، حيث تتكلف بتحديد وإحصاء الملزمين من أشخاص معنويين وذاتيين، خواص ومهنيين. كما تقوم بتدبير الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة والمساهمة الاجتماعية للتضامن والرسم على السكن والرسم المهني والإرجاعات الضريبية، كما تتلقى الشكايات الضريبية. وفي هذا النطاق، أسفرت عملية التدقيق عن تسجيل الملاحظات المهمة التالية:

1. إحصاء الملزمين

في هذا الصدد، تم رصد الملاحظات التالية:

➢ ضرورة القيام بعمليات الإحصاء السنوي

تبين أنه لا يتم القيام بالإحصاء السنوي طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 17 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، وذلك قصد تحديد أساس وسعر فرض الرسم المهني الخاص بالملزمين المزاولين لنشاط مهني، مما يؤدي إلى عدم استغلال الإمكانيات المتاحة من خلال هذه الآلية لتوسيع قاعدة الوعاء الضريبي ورصد الإعفاءات غير المستحقة، بالإضافة إلى عدم تحيين المعلومات بخصوص استمرار أو توقف الأنشطة المهنية.

فإلى جانب المعلومات التي تتزود بها الإدارة الجبائية من الجماعات الترابية، للإحصاء الضريبي عدة وظائف أخرى، من بينها رصد ظاهرة التهرب الضريبي والتصدي لها وكشف أنشطة غير معلنة تقع خارج حيز الضريبة وضمها للأنشطة الخاضعة للضريبة. وفي ظل هذه الوضعية، تكتفي مصلحة الوعاء التابعة لبعض المديريات الإقليمية بالاعتماد على إقرارات الملزمين فيما يخص العناصر الخاضعة للرسم الضريبي.

لقد أظهر جواب وزارة الاقتصاد والمالية أهمية عملية الإحصاء في ضبط جوانب من المادة الخاضعة للضريبة، إلا أن تكثيف الجهود في هذا المجال يتطلب انخراط جميع الأطراف.

وتماشيا مع ما أبرزته ملاحظة المجلس أكدت الوزارة حرص المصالح الجهوية للإدارة العامة للضرائب على الاتصال الدائم بمصالح الوعاء الضريبي للجماعات المحلية المنضوية داخل دائرة نفوذ اختصاصها وذلك قصد الإعداد لعمليات الإحصاء (تحديد المناطق المستهدفة، تعيين أعضاء اللجان، إخبار السلطة ...) والبحث عن موارد مالية.

➢ ضرورة العمل على التأكد من حقيقة الشركات غير النشيطة

لوحظ أن معظم المديريات المذكورة لا تقوم بوضع خطة فعالة لحل إشكالية الشركات غير النشيطة (المشطب عليها وغير المشطب عليها، والتي لم تعد تزاول نشاطا مهنيا لعدة سنوات). ففي حال اختيار المديرية عدم تطبيق التضريب، فإن ذلك يتم دون التأكد من عدم استمرارية وجود هذه الشركات من خلال التحريات الميدانية، أو لدى الجهات المختصة بما في ذلك المحاكم التجارية للاستفسار عما إذا كانت الشركات المعنية قد شطب عليها من السجلات التجارية أو هي قيد التصفية القضائية. وفي غياب هذه التحريات لا يمكن اعتبار الشركات غير النشيطة غير موجودة لأنها لا تزال تتمتع بوجود قانوني، ويمكنها بعد ذلك أن تشرع في تقديم إقراراتها بعد استفادتها لفترة طويلة من عدم التضريب. ومن جهة أخرى، فاستمرار التضريب التلقائي لهذه الشركات من شأنه أن يضخم من الباقي استخلاصه مع ضآلة أو انعدام فرص تحصيل هذه الفئة من الديون.

جاء في تعقيب الوزارة أنها قامت بإضافة إمكانية تعليق الحساب الجبائي للملزمين غير النشيطين على مستوى نظامها المعلوماتي، وذلك في حالة عدم وجود أي نشاط في إطار علاقاتهم مع المديرية العامة للضرائب وشركائها. بالإضافة إلى ذلك قامت المديرية بتعميق البحث على مستوى قواعد بيانات الشركاء، وبناء على نتائج البحث، يتم تحميل قائمة الملزمين الذين تبين أنهم لم يسجلوا أي نشاط من أجل "تعليق" حسابهم الجبائي (Etat en suspens).

➢ ضرورة تفعيل التنسيق مع المحافظات العقارية

جدير بالذكر أنه تم توقيع اتفاقية شراكة بين المديرية العامة للضرائب والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح الطبوغرافي دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 2016/06/07. وتضم هذه الاتفاقية تبادل المعلومات المتعلقة بالممتلكات العقارية الضرورية لتمكين الإدارة العامة للضرائب من القيام باستخلاص الضرائب والرسوم بصفة أنجع.

لكن لوحظ أنه لا يتم طلب إرسال الوضعيات الشهرية للرسوم العقارية موضوع تقييدات ورهون لدى المحافظة العقارية. ذلك أن هذه الوضعيات من شأنها أن تساعد إدارة الضرائب في اتخاذ الإجراءات الاحترازية إزاء كل متخلف عن أداء ديونه.

في إطار جوابها على الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنها المديرية العامة للضرائب قامت بتفعيل الاتفاقية المبرمة مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية وبالاستغلال الأمثل للمعلومات المحصل عليها من طرف الوكالة. كما

أوضحت أن رقمنة تسجيل العقود مكنها من الاستغلال الأمثل للمعلومات المتضمنة في العقود من أجل التحيين وتوسيع القاعدة الجبائية عبر إدماج ملزمين جدد.

2. إقرارات الملزمين

تم، في هذا الإطار، تسجيل الملاحظات التالية:

➢ تأخر في المطالبة بتقديم الإقرارات الضريبية

لا ترسل المديريات رسائل التذكير بضرورة تقديم الإقرارات المنصوص عليها بالنسبة للعديد من الملزمين إلا عندما توشك الديون المرتبطة بالرسوم والجبايات على التقادم. وتنتج عن هذا الوضع مخاطر مختلفة، كخطر إغفال الإصدار، لاسيما في إطار غياب نظام معلوماتي موثوق ومتكامل، علاوة على خطر تضاؤل فرص التحصيل بسبب احتمال خضوع وضعية الخاضعين للضرائب المعنيين لتغييرات خلال السنوات الأربع المنقضية.

في معرض جوابها، وللحد من تداعيات التأخر في المطالبة بتقديم الإقرارات الضريبية، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنها ستحرص على تطوير النظام المعلوماتي للمديرية العامة للضرائب من أجل تدبير واستغلال أمثل للإقرارات المودعة وتتبع الملزمين المتخلفين عن القيام بواجباتهم الجبائية. وذلك من خلال تطوير وإدماج وحدة تدبير إلكترونية خاصة بكشف وتتبع الملزمين المتخلفين عن إيداع الإقرارات وإشعارهم بريديا عبر رسائل التبليغ.

➢ نقص في تفعيل مسطرة الفرض التلقائي للضريبة في حق الملزمين المتخلفين عن الإدلاء بإقراراتهم الضريبية

وفقا لأحكام المادة 228 من المدونة العامة للضرائب، عندما لا يقدم الخاضع للضريبة إقراراته الضريبية، لا سيما تلك المتعلقة بالحصيلة الجبائية وبرقم المعاملات داخل الآجال المحددة، فإنه يتوجب تحريك مسطرة فرض الضريبة بصورة تلقائية إزاءه. بيد أن المهمات الرقابية كشفت قصورا في تطبيق هذه الإجراءات فيما يخص عدة ملزمين.

بالنسبة للنقص المسجل في تفعيل المسطرة، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن هذا النقص يعزى لكون بعض الملزمين الذين تم الشروع في المسطرة التواجهية حيالهم، توقفوا عن مزاولة أنشطتهم المهنية موضوع المسطرة أو أنهم قاموا بتسوية ودية لوضعيتهم الجبائية. وقد مكن التدبير الإلكتروني لمسطرة الفرض التلقائي من تسهيل تتبع جميع مراحلها عبر النظام المعلوماتي...

➢ ضرورة الحرص على مسك مصالح الوعاء لوضعية شاملة للملزمين المتخلفين عن الإقرار الضريبي

تم الوقوف على عدم ضبط مصالح الوعاء لوضعية شاملة لتتبع الملزمين المتخلفين عن الإقرار الضريبي، حيث لوحظ أن رؤساء المصالح أو رؤساء التقسيمات المعنيين لا يتوفرون على المعطيات المتعلقة بالملزمين بوضع الإقرار الضريبي بخصوص السنوات المالية موضوع المهمة الرقابية، الأمر الذي يحول دون تتبع وضعية هؤلاء من طرف مسؤولي مديريات الضرائب. فضلا عن ذلك، فإن الانتقالات التي جرت في صفوف بعض الموظفين حالت دون توفر المعطيات لدى الموظفين الجدد، إذ أن هذه المعطيات لا تكون موضوع تسليم المهام بينهم.

كما لوحظ أن النظام المعلوماتي المتعلق بالنظام المندمج للتضريب "S.I.T" لا يساعد على تتبع وضعية الملزمين، حيث أنه إلى حدود إجراء المهام الرقابية سالفة الذكر، فقد تمت إضافة خاصية تسجيل الملزمين المتخلفين عن وضع إقرارتهم الضريبية والذين تم توجيه الرسالة الأولى لهم من طرف الإدارة المركزية من أجل الإقرار الضريبي، إلا أنه لا يسمح بالاطلاع على باقي المراحل اللاحقة من قبيل استخراج لائحة الملزمين الذين لم تبلغ إليهم الرسالة الثانية، أو الملزمين الذين بلغت إليهم الرسالة الثانية ولم يتم فرض الضريبة في حقهم نتيجة عدم وضع إقرارهم الضريبي.

تماشيا مع الملاحظة، قامت المديرية العامة للضرائب بتطوير وحدة تدبير إلكترونية تمكن من كشف الملزمين المتخلفين عن إيداع الإقرارات ومباشرة مسطرة الفرض التلقائي ابتداء من إعداد رسائل التذكير الأولى إلى غاية إصدار الواجبات الضريبية. مما يتيح التتبع الأمثل للعمليات المرتبطة بهذه المسطرة بغض النظر عن حركية الموارد البشرية. كما تسعى المديرية إلى تنويع مصادر معلوماتها قصد الكشف عن الملزمين الذين لم يقوموا بالتعريف بهويتهم لدى إدارة الضرائب من جهة، وكذا تعزيز الامتثال الضريبي الطوعي من جهة أخرى.

➢ ضرورة ملاءمة دورية الإدلاء بالإقرار مع رقم المعاملات الخاضع للضريبة

لوحظ، بعد تحليل قاعدة البيانات التي تخص إقرارات الملزمين الخاضعين للضريبة على القيمة المضافة، بالنسبة للسنوات المالية من 2011 إلى 2013، أنه يتم اعتماد الإقرار الربع السنوي عوض الإقرار الشهري رغم أن رقم المعاملات الخاضع للضريبة للملزمين المعنيين والمحقق خلال السنة المنصرمة يساوي مليون درهم أو يتجاوزه، مما يتعين تصحيحه بناء على مقتضيات المادة 108 من المدونة العامة للضرائب.

في معرض جوابها، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية احتفاظ المديرية العامة للضرائب بالحق في مراقبة مدى احترام الملزمين لالتزاماتهم الضريبية، ولا سيما فيما يتعلق بالامتثال لشروط الأهلية بالنسبة للنظام ربع السنوي برسم الضريبة على القيمة المضافة.

تبعا لما سلف، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **وضع حلول قانونية لمعالجة وضعية الشركات غير النشيطة؛**
- **أهمية الإحصاء السنوي وضرورة القيام به.**

ثانيا. المراقبة الضريبية والاتفاقات

تشكل المراقبة الضريبية صلب عمل الإدارة الضريبية كما أناطت المواد 219 و220 و221 و221 و221 مكرر من مدونة الضرائب مهمة القيام بالمراقبات اللازمة بهدف التأكد من مدى صحة البيانات المحاسبية والإقرارات التي يدلي بها الخاضعون للضريبة. وفي هذا الإطار، تم تسجيل الملاحظات التالية:

1. المراقبة الضريبية

في هذا الصدد، لوحظ ما يلي:

➢ ضرورة توثيق الإجراءات والتدابير المتخذة في إطار المراجعات الضريبية

لوحظ، من خلال الاطلاع على ملفات المراجعات الضريبية المنجزة، أنه غالبا ما لا يتم توثيق الإجراءات المطبقة من طرف المفتشين وبيان المنهجية والمقاربات المعتمدة، وكذا المخاطر المكتشفة أثناء المراقبة. أما بخصوص المراقبة الميدانية، فقد تم الوقوف على أنه نادرا ما يحتفظ في المديريات الجهوية أو الإقليمية للضرائب بالوثائق المتعلقة بالتحريات المنجزة بمقرات الملزمين موضوع المراقبة (باستثناء بعض المحاضر)، وهو ما لا يسمح بتحديد وتقييم طبيعة ومدى فعالية الإجراءات والمجهودات المبذولة في كشف الاغفالات والمخالفات الضريبية.

في ظل هذه الوضعية، تبقى رسائل الإشعار بنتائج المراقبة المبلغة إلى الملزمين هي المصدر الرئيسي لعرض المعلومات حول الإجراءات والتدابير المعتمدة من طرف المفتشين أثناء عملية المراقبة، و هي غير كافية.

أكدت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أنها عملت على تبسيط نماذج التقارير التي كان معمولا بها في السابق كما أنها بصدد تعميم نماذج جديدة بحسب نوعية الفحص وطبيعة الملزم (المقاولات الكبرى والأشخاص المعنويون والأشخاص الطبيعيون). وكذا دراسة إمكانية دمج هذه التقارير في النظام المعلوماتي، وذلك من أجل تسهيل عملية صياغة التقارير من طرف المفتشين.

➢ ضرورة مراجعة معايير برمجة مهام المراقبة الضريبية

تستند برمجة المراقبات الضريبية منذ سنة 2016، على نظام لتحليل المخاطر يقوم بتحديد الملزمين ذوي المخاطر العالية وفق معايير ومؤشرات معينة حول سلوكهم الضريبي. ومن أجل تعزيز قدراته وفعاليته في رصد واكتشاف الممارسات الخطيرة والملزمين ذوي المخاطر العالية بشكل أكثر دقة، يحتاج هذا النظام، الذي لازال في مراحله الأولى، إلى تزويده باستمرار بمعلومات جديدة لتحيين وتحسين قاعدة معطياته. ولا يمكن أن يتحقق هذا الأمر عمليا إلا بتفاعل المفتشين ومصالح المراقبة المحلية والإقليمية من خلال عرضهم للدروس المستفادة من البرمجة ومد الإدارة المركزية بنتائج التجربة حول مدى دقة وصحة الفرضيات والأسس التي اعتمدها نظام تحليل المخاطر لاختيار الملزمين. إلا أنه تبين، من خلال التحريات، أنه لم يسبق للمصالح المكلفة بالمراقبة أن قامت بإبلاغ المصالح المركزية بخصوص جودة البرمجة المنبثقة عن نظام تحليل المخاطر، لاسيما وأنه يسجل سنويا حالات عديدة لضعف دقة تقييم المخاطر المستند عليها خلال البرمجة مقارنة مع المخاطر المكتشفة عند المراقبة الضريبية.

أكدت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أن المديرية العامة للضرائب قامت بإحداث مصلحة عهد إليها دراسة النشاطات الاقتصادية القطاعية وتقييم مدى ملاءمة البرمجة لعمليات التدقيق الضريبي وكذا فعالية الاستهداف المبرمج.

➢ ضرورة مراجعة طرق مراقبة الإقرارات بالأرباح العقارية

يركز مكتب المراقبة التابع لمديريات الضرائب تدخله على مراقبة الإقرار التلقائي بالأرباح العقارية بالاعتماد أساسا على مراقبة عقود تفويت الملكية. وتتميز مراقبة الإقرارات بالأرباح العقارية باقتران المراقبة "باتفاقات وتنازلات" بدون ضوابط. ويفترض أن تفضي مسطرة التصحيح التي تقوم بها المديرية المحلية للضرائب إلى تحرير جداول أو قوائم الإيرادات أو إلى إصدار أوامر الاستخلاص لتحصيل الواجبات الإضافية بصورة تلقائية. غير أن واقع الأمر يشير إلى غير ذلك، حيث أن معظم التصحيحات تنتهي باتفاقات تختلف في مجمل جوانبها عن الأسس التي انطلق منها التصحيح.

وينطبق هذا الأمر على العمل الذي يقوم به مكتب المراقبة سالف الذكر، بالإضافة إلى عيوب أخرى تخص التصحيحات التي يقوم بها هذا المكتب، نذكر أهمها فيما يلي:

- يتم اتخاذ القرارات بصورة فردية وليس في إطار هيئات أو لجان؛
- تتم التصحيحات بطريقة جزافية لا تحكمها ضوابط موضوعية. حيث تنطلق من فرضية أن الخاضع للضريبة يقر بثمن أقل من الحقيقة وبنفقات استثمار مبالغ فيها. فتكون النتيجة خلال التصحيح رفع الأثمان وتخفيض نفقات الاستثمار بصورة تلقائية. مما يفضي إلى "التفاوض" والتراجع عن الأسس المصححة في جل الحالات؛

- لا يتم الالتزام بأية إجراءات شكلية، بحيث لا يتم تحرير مذكرات توضيحية ولا محاضر ولا صياغة قرارات مكتوبة ومعللة؛

جوابا على هذه الملاحظة، أوردت وزارة الاقتصاد والمالية ما يلي: "يخضع التصحيح إلى مسطرة تواجهية تضمن للملزم حق الدفاع خلال جميع مراحل المراجعة، مع العلم أن تنفيذ هذه المسطرة يخضع، في نفس الوقت، لتتبع إداري صارم، الأمر الذي يتطلب المصادقة عليه من خلال تأشير السلم الإداري على القرارات المتخذة (رئيس مكتب المراقبة)، وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر موافقة رئيس المصلحة أو المدير الجهوي/الإقليمي المعني".

كما أكدت وزارة الاقتصاد والمالية هذه الملاحظة، وكانت موضوع توصية خلال المناظرة الوطنية حول الجبايات المنعقدة سنة 2019 من أجل وضع إطار قانوني للتسويات الودية وخاصة فيما يتعلق بإبرام الاتفاقات وتأطير مسطرة تصحيح الأرباح العقارية.

2. الاتفاقات

تقوم المديريات الجهوية والاقليمية بتصحيح الضرائب إذا ما لاحظت ما يستوجب القيام بذلك عقب القيام بمراقبة المحاسبة أو الوضعية العامة للملزم. ويتعلق الأمر باتفاقيات تبرم مع المهنيين بعد المراقبة الضريبية أو بعد مراقبة أثمان التفويتات. ويفترض أن تكون أسباب التصحيح المزمع القيام به وكذا طبيعته وتفاصيل مبلغه مؤسسة ومثبتة من قبل المديريات. كما يفترض أن تفضي مسطرة التصحيح إلى تحرير جداول أو قوائم الإيرادات أو أوامر الاستخلاص لتحصيل الواجبات الإضافية بصورة تلقائية، غير أن واقع الأمر يشير إلى غير ذلك، فمعظم التصحيحات تنتهي باتفاقات متباعدة عن الغايات والأسس التي انطلق منها التصحيح. وفي هذا الجانب، تم ملاحظة ما يلي:

- تشكل الاتفاقات الأصل، رغم انها ذات طبيعة استثنائية؛
- تفضي هذه الاتفاقات إلى التنازل عن مبالغ مهمة لذا ينبغي أن تكتسي هذه التخفيضات غالبا طابعا استثنائيا بحكم مبالغها الكبيرة؛
- تتمتع إدارة الضرائب بسلطة تقديرية واسعة أثناء إبرام هذه الاتفاقات، وفي بعض الأحيان لا تلتزم بالمساطر الداخلية التي تؤطر هذه الاتفاقات؛
- تبرم هذه الاتفاقات أحيانا على مستويات إدارية مختلفة ومن لدن أفراد بدلا عن هيئات يفترض أن تؤسس لهذا الغرض وذلك من أجل ضمان قرارات صائبة وجماعية.

وبعد افتحاص ملفات من الاتفاقات التي أبرمتها مصالح المراجعة الضريبية بالمديريات المذكورة أعلاه، لوحظ ما يلي:

➢ **نقائص تشوب إبرام الاتفاقات**

يجب التذكير أن المساطر المتبعة (المذكرة رقم DCF/2016/2 والمذكرة رقم 6/ DCF/2016) من أجل إبرام الاتفاقات تتعلق، على وجه الخصوص، بتلك المبرمة عقب القيام بمراقبة للمحاسبة أو للوضعية العامة للملزم. وقد لوحظ بخصوص الاتفاقات أنه لا يتم إقرارها مع الملزمين وفق معايير محددة كما تنص على ذلك المذكرتين سالفتي الذكر، حيث لا يتم الإشارة إلى المراجع وأسباب الاتفاق، كما أن التخلي عن مبالغ الزيادات الضريبية لا يتم تعليله بوقائع موضوعية. ويتم، على إثر ذلك، تمتيع الملزم بالتخلي عن أداء هذه المبالغ بصورة تلقائية بعد حصر مبلغ الاتفاق.

كما لوحظ، بشأن الحفظ، عدم تخصيص ملفات لهذه الاتفاقات، بل يتم فقط إضافتها إلى ملفات المراقبة الضريبية، وفي بعض الأحيان يتم الاحتفاظ بها في مكتب رئيس المصلحة. كما أن الملفات المتعلقة بالمراقبة الضريبية لا تتضمن نسخة من الاتفاق المبرم مع الملزم. ولوحظ كذلك بأن الإدارة الضريبية لا تحترم المساطر المتبعة (المذكرة رقم DCF/2016/2 والمذكرة رقم 6/ DCF/2016) فيما يخص الحصول على إقرار من طرف الملزم بالتخلي عن حقوقه في متابعة النزاع، وكذا الحصول على إبراء للذمة أو رسالة مضمونة من أجل تبليغ الاتفاق إلى الملزم. كما لوحظ غياب الوثائق المثبتة لهذه العمليات في كثير من الملفات.

كما أن المصالح المختصة لا تتوفر على قاعدة للبيانات تتضمن مجموع الاتفاقات ومراحلها المختلفة، وكذا طرق تتبع التحصيل الذي يعتبر شرطا ملغيا للاتفاق إذا لم يتم احترامه.

للحد من هذه الاختلالات أوضح جواب وزارة الاقتصاد والمالية بهذا الخصوص أن الإدارة تسعى جاهدة إلى تأطير مقترحات التصحيحات التي تعتزم إبلاغها للملزم وذلك عبر مبادراتها على المستوى التشريعي التي أفضت إلى إدراج مقتضيات بموجب قانون المالية لسنة 2020 تحث على إجراء محاورة شفوية وتواجهية مع الملزم لتمكينه من إبداء ملاحظاته وأخذها بعين الاعتبار إذا ثبت أنها تستند إلى أساس صحيح.

➢ **الجمع بين مهام متنافية من طرف المسؤول عن مكتب مراقبة التفويتات العقارية**

تتمثل مهام المسؤول عن مكتب مراقبة التفويتات العقارية التابع لمديريات الضرائب في مراقبة الإقرارات الناقصة أو غير المودعة وتصحيح أساس الضريبة وتصفية المبالغ المطابقة لها. بالإضافة إلى هذا، يقوم المسؤول المذكور بالجمع بين مهام متنافية بالنظر إلى معايير نظام المراقبة الداخلية وتتمثل في إعداد الأوامر بالاستخلاص وتدبير ملفات المنازعات الإدارية والقضائية وإبرام اتفاقات مع الملزمين قد تفضي إلى تخفيض جزافي في حدود 30%.

وبهذا الخصوص، يوصي المجلس الأعلى للحسابات باستخلاص الديون العمومية وفق المساطر المعمول بها وعدم اللجوء للاتفاقات إلا استثناء، مع تأطير وتقييد هذا اللجوء بما يحد من السلطة التقديرية للإدارة الضريبية ويحفظ حقوق خزينة الدولة.

ثالثا. التكفل والتبليغ والتحصيل

تؤطر مجموعة من الضوابط مرحلة تحصيل الموارد بالنسبة للشق المتعلق بالمحاسب العمومي، تبتدئ من مراقبة مشروعيتها وتنتهي بالتحصيل المادي لها. فبعد التأكد من وجود الترخيص الميزانياتي، يركز المحاسب العمومي على صحة أوامر المداخيل وكونها صادرة عن الجهات التي يؤهلها القانون لذلك، ومذيلة بصيغة القوة التنفيذية. وفي هذا الصدد، أسندت المادة الرابعة من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية، اختصاص إصدار أوامر المداخيل إلى الآمر بالصرف.

ويتوجب على مصالح الوعاء إرسال الجداول والقوائم إلى المحاسب المكلف بالتحصيل خمسة عشر يوما على الأقل قبل تاريخ الشروع في تحصيل الديون العمومية موضوع الجداول والقوائم، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 5 من القانون رقم 15.97 سالف الذكر. كما يجب على المحاسب المكلف بالتحصيل القيام بالمراقبات اللازمة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، لا سيما الفصل 10 من المرسوم الملكي رقم 330.66 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، والذي ينص على أنه يتعين على المحاسبين المكلفين فيما يخص المداخيل أن يقوموا بالتأكد من صحة الاستخلاص وإدراجه في محله وكذا التحقق من الأوراق المثبتة.

وقد أسفرت عملية التدقيق، بهذا الخصوص، عن تسجيل مجموعة من الملاحظات، من أهمها ما يلي:

1. التكفل

في هذا الصدد، لوحظ ما يلي:

➢ **عدم القيام بالمراقبات اللازمة قبل التكفل بالديون العمومية**

لوحظ أن القابض يتكفل باستخلاص ديون عمومية دون القيام بالمراقبات الملزم بها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل خاصة الفصل 10 من المرسوم الملكي رقم 330.66 بسن نظام للمحاسبة العمومية، وإرجاع لوائح الديون لمصلحة الوعاء، في حالة عدم توفر معلومات كافية بشأنها (عناوين ناقصة أو أرقام بطائق التعريف الوطنية غير متوفرة) تفاديا لتراكم هذه الديون في الباقي استخلاصه وبالتالي تقادمها.

جوابا على الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن النظام المعلوماتي الحالي يمكن من مراقبة التكفلات الضريبية (إجبارية العنوان والمعلومات التعريفية) مع إمكانية رفضها من المحاسب المكلف في حالة عدم استيفائها للشروط المطلوبة.

➢ **التكفل بأوامر التحصيل المرسلة من طرف الآمر بالصرف رغم نقص في المعلومات**

لوحظ أن الأوامر بالتحصيل يتم إرسالها لقابض إدارة الضرائب عن طريق النظام المندمج للتضريب من أجل استخلاصها، رغم نقصان المعلومات اللازمة للقيام بذلك كالعناوين وأرقام بطائق التعريف الوطنية للأشخاص المعنيين.

جوابا على ملاحظة المجلس، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن المديرية العامة للضرائب بصدد العمل على تعديل النظام المعلوماتي وذلك لتوافقه مع قواعد النظام المحاسباتي الجديد للدولة الذي يشترط المصادقة على التقرير المحاسباتي اليومي، كما أن النظام المعلوماتي الحالي يشكل أداة مساعدة قبلية لضبط النواقص أو الاختلالات التي قد تشوب الإصدارات الضريبية (إجبارية العنوان والمعلومات التعريفية...).

2. التبليغ

لوحظ، في هذا الإطار، ما يلي:

➢ **محدودية فعالية الإعلام عن طريق البريد المضمون في تبليغ الإجراءات**

تلجأ مصالح القباضة إلى كل من أعوان التبليغ والتنفيذ والأعوان القضائيين والبريد المضمون لتبليغ إجراءات التحصيل. ولا يزال الإعلام عن طريق البريد المضمون يستعمل كآلية أساسية لعملية التبليغ، وذلك بالرغم من ضعف فرص التبليغ بواسطته، والذي يعزى بالأساس إلى تواجد أخطاء أو نقص بعض المعلومات الخاصة بالعناوين أو عدم العثور على الملزمين، الشيء الذي قد يساهم في تدني معدل التبليغ، وبالتالي في مضاعفة إكراهات التحصيل وتضخم الباقي استخلاصه.

في معرض جوابها، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن الكم الهائل من التكفلات بالديون العمومية الواجب استخلاصها يجعل من البريد المضمون آلية لا يمكن الاستغناء عنها.

➢ **ضرورة تتبع تنفيذ إجراءات التبليغ من طرف المفوضين القضائيين**

نظرا للإكراهات والصعوبات التي تعتري مسطرة تبليغ الإجراءات، عقدت المديرية العامة للضرائب اتفاقية مع هيئة المفوضين القضائيين دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 24 يونيو 2015، وذلك بهدف الرفع من وتيرة التبليغ والتنفيذ. غير أنه لوحظ أن القباضات لا تتوفر على وسائل لتتبع ورصد عدد التبليغات والإرجاعات الخاصة بكل مفوض، وكذا الديون التي جرى تحصيلها عن طريق التبليغات المنفذة بواسطة المفوضين القضائيين. وبالتالي، فعملية تقييم وقياس مردودية المفوضين تبقى غير مفعلة نظرا لصعوبة إيجاد رابط بين المصاريف المؤداة لهم نظير تبليغاتهم وحجم المداخيل المستخلصة سنويا.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن القباضات لا تتوفر على سجل خاص بها يمكنها من احتساب آجال قيام المفوضين القضائيين بالتبليغات المنوطة بهم. فحسب البند 7 من الاتفاقية المبرمة بين المديرية العامة للضرائب والهيئة الوطنية للمفوضين القضائيين، يجب على المفوضين الشروع في تبليغ الإنذارات المضمنة بقائمة التحصيل الجماعية المسلمة لهم داخل أجل 10 أيام. علاوة على ذلك، تنص مذكرة المصلحة المؤرخة في 08 يوليوز 2015، والمتعلقة بتطبيق مضمون الاتفاقية سالفة الذكر، على أنه يتم مسك سجل لدى مصالح الوعاء الضريبي أو القباضة يمكن من تتبع سرعة تنفيذ الاجراءات وتبادل الوثائق مع المفوضين القضائيين.

علاوة على ذلك، لا يتم، إيداع محاضر الإجراءات المنجزة من طرف المفوضين القضائيين لدى قابض إدارة الضرائب، وذلك خلافا لمقتضيات البند 10 من الاتفاقية المشار إليها أعلاه، والتي تنص على أن محاضر الإجراءات تودع داخل أجل أقصاه ثلاثة (03) أيام من تاريخ الإجراء.

كما لوحظ، أن عملية التبليغ من قبل المفوضين القضائيين تستغرق عدة شهور، ولا يتم مواجهتهم بالمسؤولية التقصيرية في هذه الحالة، خلافا لما ينص عليه البند 8 من الاتفاقية المذكورة.

إضافة إلى ذلك، لا يتم إرسال وضعية شهرية عن مجموع الإجراءات التي قام بها المفوضون القضائيون إلى قسم التتبع والتحصيل بالإدارة المركزية، خلافا لما تنص عليه مذكرة المصلحة سالفة الذكر.

لقد جاء في جواب الوزارة أن الاتفاقية المبرمة بتاريخ 07-06-2016 بين المديرية العامة للضرائب والهيئة الوطنية للمفوضين القضائيين تشكل أداة مهمة وفعالة، مكنت الإدارة من الرفع من فعالية التبليغات والتنفيذات وأن الإجراءات المفوضة تحظى بتتبع دقيق على المستويين الجهوي والمركزي، حيث أن النظام المعلوماتي يمكن القباض والقائمين على ملفات التحصيل من حصر الديون المفوضة، كما يمكن من تتبع مآل التبليغات والتنفيذيات.

3. التحصيل

تم، بهذا الخصوص، تسجيل ما يلي:

➢ **لجوء محدود إلى ممارسة حق الاطلاع**

مكنت مدونة تحصيل الديون العمومية بموجب المواد 128 و129 و130 المحاسب من ممارسة حق الاطلاع على الوثائق والمعلومات المتعلقة بالمدينين، وذلك من أجل تسهيل تحصيل الديون العمومية. غير أنه لوحظ عدم لجوء المحاسب إلى الاطلاع في حالات تستوجب ذلك.

في معرض جوابها، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أنه نظرا للعدد الكبير والمتزايد للتحملات المتكفل بها وصعوبة الولوج إلى المعلومات الضرورية عن طريق الطلبات العادية، يبقى خيار رقمنة تبادل المعطيات مع الأغيار حلا ناجعا وفعالا لنجاعة التحصيل.

➢ **لجوء محدود إلى اتخاذ الإجراءات الاحترازية والتحفظية**

تبعا للمادة 29 من مدونة تحصيل الديون العمومية، والتي تنص في فقرتها الثانية على أنه، في حالة إذا ما كان الملزم موضع مسطرة تصحيح جبائي، فإن المحاسب المكلف بالتحصيل مؤهل لاتخاذ كل الإجراءات التحفظية (الرهون العقارية والرهون التحفظية) التي من شأنها المحافظة على ضمان حق الخزينة استنادا إلى إعلام بتصحيح جار صادر عن مصالح الوعاء الضريبي.

وفي هذا الصدد، توضح مذكرة المصلحة المؤرخة في 30 شتنبر 2015، والمتعلقة بآليات تنشيط وتقوية إجراءات التحصيل، بأنه يجب تطبيق مجموع الإجراءات الاحترازية كالرهون العقارية والرهون التحفظية التي تمكن من الحفاظ على امتياز الخزينة ضمن ديون المدينين قبل صدور السندات التنفيذية الخاصة بها، وذلك تطبيقا لمقتضيات المادة 29 سالفة الذكر، خصوصا إذا كانت المبالغ التي سوف يتم إصدار الأمر بتحصيلها مهمة. وحسب نفس المذكرة، فإن المحاسب مطالب بالشروع في إجراءات تطبيق الرهون العقارية والرهون التحفظية في غضون ستة أشهر ابتداء من تاريخ إعلامه.

إلا أنه لوحظ نقص في تطبيق الإجراءات التحفظية والاحترازية من طرف المحاسبين ضد الملزمين موضوع مسطرة تصحيح ضريبي جار. ويعزى هذا إلى ضعف التنسيق بين مصالح الآمر بالصرف والمحاسب لإعلام هذا الأخير بالشركات والأشخاص موضوع تصحيح ضريبي.

جوابا على الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنه "تطبيقا لمقتضيات المادة 29 من مدونة تحصيل الديون العمومية، يلجأ القابض المكلف بالتحصيل لاتخاذ كافة الإجراءات التحفظية فور توصله من طرف الآمر بالصرف بالإعلام بتصحيح جار أو خلال تنفيذ مسطرة التحصيل الجبري".

تبعا لما سلف، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **ضرورة القيام بالمراقبات الضرورية من طرف القابض قبل التكفل بالجداول وقوائم الإيرادات المرسلة إليه، والتحسيس بأهمية الإدلاء بالمعلومات الكاملة للملزمين لتسهيل عملية التحصيل؛**
- **ضرورة السهر على تتبع تفعيل الاتفاقية الموقعة مع هيئة المفوضين القضائيين، والمتعلقة بإجراءات التبليغ والتنفيذ والمعاينة المتطلبة لفرض وتحصيل الضرائب والمستحقات الجبائية.**

رابعا. الإبراءات والإلغاءات

تنص المادة 236 من المدونة العامة للضرائب على أنه يجب على الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض أن يقرر، داخل أجل التقادم المنصوص عليه في المادة 232 من نفس المدونة، إسقاط الضريبة جميعها أو بعضها إذا ثبت أنها زائدة على المبلغ المستحق، أو أن الأمر يتعلق بضريبة فرضت مرتين أو فرضت بغير موجب صحيح. كما تنص نفس المادة على أنه يجوز له أن يسمح بناء على طلب الملزم ومراعاة للظروف المستند إليها بالإبراء أو التخفيف من الزيادات والغرامات والذعائر المقررة في النصوص التشريعية الجاري بها العمل. وفي هذا النطاق، أسفرت عملية التدقيق عن تسجيل مجموعة من الملاحظات، نذكر أهمها كالتالي:

1. الإبراءات

لوحظ أنه لا يتم احترام المقتضيات المنصوص عليها أعلاه بخصوص الإبراءات التي تقوم بها بعض المديريات الجهوية والإقليمية، بحيث تبين أنه بصورة عامة:

- تحول الإبراء إلى ما يشبه حقا مكتسبا بالنسبة للمدينين؛
- لا تحترم القواعد والشكليات المنصوص عليها، على وجه الخصوص، في دليل الإجراء ات الخاص بمعالجة الشكايات؛
- تمس الطريقة التي تتم بها الإبراءات بمبدأ المساواة أمام الضريبة، إذ تحرم من هذه الامكانية الفئات التي لا تعلم بها أو لا تطالب بها، والتي قد ينطبق عليها بالفعل شرط الظرف الذي يستعصي معه الأداء. بينما تستفيد منها بالمقابل فئات قد لا تستوفي شروط الإبراء.

جوابا على الملاحظة أوردت وزارة الاقتصاد والمالية ما يلي: "...فيما يتعلق بعدم احترام قواعد وشكليات التدبير المشار إليها في دليل الإجراءات الخاصة بمعالجة الشكايات، وجبت الإشارة في هذا الصدد أنه تم تضمين وحدة متكاملة ضمن النظام المعلوماتي المندمج (SIT) وذلك في تطابق تام مع توجيهات دليل الإجراءات المذكور، مع إحداث لوحات قيادة مفصلة وهي حاليا في طور تدقيق معطياتها وذلك من أجل مواكبة أمثل لتدبير هذه الآلية على المستوى المركزي وتوحيد الممارسة العملية بشأنه على المستوى الوطني.

وأكدت وزارة الاقتصاد والمالية أنه وجب التذكير في الأخير أن الإبراء من الزيادات والغرامات والذعائر المنصوص عليه في المادة 236 من المدونة العامة للضرائب نص عليها المشرع كآلية استعطاف مخولة للإدارة بناء على طلب يقدمه الملزم وليس حقا مكتسبا لهذا الأخير، وهي تختلف تماما مع الآليات الملغية للغرامات والفوائد والذعائر التي يتم التنصيص عليها تلقائيا في النصوص التشريعية ذات الطابع العام وبموجب قواعد قانونية آمرة يتم تضمينها في إطار قوانين المالية.

2. الإلغاءات

طبقا لمقتضيات المادة 126 من مدونة تحصيل الديون العمومية، فإنه، إذا لم تفض جميع طرق التنفيذ على أموال المدين، وعند الاقتضاء على شخصه، إلى تحصيل الديون العمومية، يقترح إلغاء هذه الأخيرة بمبادرة من المحاسب المكلف بالتحصيل. كما تنص هذه المادة على أنه يتم اقتراح إلغاء الديون غير القابلة للتحصيل بواسطة قوائم معززة بالتبريرات الضرورية، يمكن أن تكون على شكل بعض الوثائق المنصوص عليها في نفس المادة، والتي يوجد من بينها شهادة الغياب التي من المفروض إرفاقها بملف الديون المقترحة للإلغاء التي تهم المدينين اللذين يتعذر إيجادهم. بينما تنص المادة 127 من نفس المدونة على أنه يترتب عن قبول الإلغاء إبراء مسؤولية المحاسب المكلف بالتحصيل دون أن يؤدي ذلك إلى انقضاء دين المدين.

وفي هذا النطاق، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات، من أبرزها ما يلي:

➢ **ضرورة الاستناد على محاضر عدم وجود ما يحجز ومحاضر التفتيش بخصوص جميع الإلغاءات الضريبية**

يتوجب على القابض إثبات استحالة تحصيل الدين العمومي، طبقا لما تنص عليه المواد 54 و56 و126 من مدونة تحصيل الديون العمومية، وكذلك لمقتضيات مذكرة إدارة الضرائب بتاريخ 29 يوليوز 2015 ودليل المساطر ذي الصلة. إذ يتعين إنشاء "قائمة تخص الديون غير القابلة للتحصيل" مدعمة بالوثائق المثبتة التالية:

- محضر عدم وجود ما يحجز، مدعم بجميع الوثائق المثبتة، وهذا في حالة ما إذا كانت جميع الإجراءات لم تمكن من استخلاص الدين من الملزم؛
- محضر التفتيش، وذلك في حالة مغادرة أو اختفاء الملزم دون العثور على عنوانه الجديد أو في غياب أملاك للحجز. وينجز محضر التفتيش المذكور بحضور السلطات الإدارية المحلية التي تسلم على إثر ذلك إشهادا بغياب الملزم يدعم به المحضر؛
- شهادة الغياب أو شهادة العوز.

غير أنه لوحظ، في هذا الصدد، أنه لا يتم احترام هذه المقتضيات من طرف بعض القباضات. ويكتفي القابض فقط بإعداد شهادة الغياب، التي تصدر عموما عن السلطة المحلية، والتي لا ينبغي مبدئيا أن تكون أكثر من وثيقة مثبتة تدعم محضر التفتيش. وغالبا ما تكون هذه الشهادات غير مؤرخة وتكتفي السلطة المحلية بالإشهاد ضمنها بأن الملزم لا يوجد في العنوان المدلى به من طرف الإدارة. كما أنه يتعلق الأمر أحيانا بمؤسسات كبيرة يستحيل عمليا أن يتعذر تحديد مقراتها وأماكن تواجدها.

➢ **ضرورة دعم جميع قوائم الديون متعذرة التحصيل بتقارير تحليلية**

تدعو مذكرة المصلحة بتاريخ 29 يوليوز 2015 آنفة الذكر إلى أن تكون قوائم الديون متعذرة التحصيل مدعومة بتقارير تحليلية لكل مدين، تسرد الإجراءات التي تم القيام بها، وكذا نتائجها والأسباب وراء عدم نجاحها، على أن تدعم هذه التقارير بالأوراق المثبتة. إلا أنه لوحظ غياب هذه التقارير في بعض الأحيان.

➢ **ضرورة وضع آليات تتبع الملزمين الذين تم قبول إلغاء ديونهم**

لا تتوفر المديريات على آليات لتتبع الملزمين الذين تم قبول إلغاء ديونهم، علما أن المادة 127 من مدونة تحصيل الديون العمومية توضح أنه لا يترتب عن قبول الإلغاء انقضاء دين المدين. وبهذا، تبقى هذه الديون بمثابة الديون الملغاة نهائيا في عمومها في ظل المنظومة الحالية، وفي غياب وحدة معلوماتية مكتملة متضمنة لوظائف التنبيه التي من شأنها إعلام العاملين بالوعاء والتحصيل بحدوث مستجدات (مرصودة من خلال البيانات الوطنية المتاحة من طرف النظام المعلوماتي) بشأن حال المدينين.

➢ **ضرورة تحسين عملية تجميع المعلومات**

لوحظ أنه، من أجل تعريف وتحديد أماكن وجود الملزمين، تلجأ بعض مديريات الضرائب إلى آخر عنوان توصلت به. غير أنه، في إطار حق الاطلاع المنصوص عليه في المادتين 128 و129 من مدونة تحصيل الديون العمومية، خول المشرع للقابض الحق في البحث عن المعلومات ذات الصلة لدى كل الأجهزة الخاضعة لوصاية أو مراقبة السلطة العمومية، وكذلك لدى فئة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين. (شركات الاتصالات و/أو وكلاء توزيع الماء والكهرباء، الخ). في حين، وبعد الاطلاع على الملفات ببعض المديريات، اتضح أن إلغاءات الديون أصبحت تعتمد على محضر المفوضين القضائيين الذي يقر بغياب الملزمين.

جوابا على الملاحظة، أكدت وزارة الاقتصاد والمالية أن قبول اقتراحات الإلغاء يشترط صحة مسطرة التحصيل وخلوها من كل عيب مسطري، حيث لا يتم قبول طلبات الإلغاء التي تشوبها حالة التقادم، أو عدم التصريح بالدين في المساطر الجماعية داخل الآجال القانونية.

أما فيما يخص عملية التتبع، فقد وضعت المديرية العامة للضرائب، رهن إشارة المحاسبين المختصين، نظاما معلوماتيا يمكن من التتبع الدقيق لمختلف الديون التي تم إلغاؤها من خلال ما يلي:

- *تأطير النظام المعلوماتي لعملية الاقتراح والبت في الطلبات؛*
- *مطالعة لائحة الديون الملغاة؛*
- *وضع نظام تنبيهي يمكن المحاسب من التوصل بإشعارات تخص العمليات المنجزة من طرف المدين موضوع مسطرة الإلغاء (أداء، تسجيل عربات، تسجيل عقار...)؛*
- *تمكين المحاسب من اتخاذ كافة الإجراءات ومساطر التحصيل الجبري على مستوى النظام المعلوماتي، في حالة تحسن الحالة المادية للمدين.*

في هذا الباب، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **إحترام القواعد والشكليات للإبراءات والإسقاطات والمنصوص عليها، على وجه الخصوص، في دليل الإجراءات الخاص بمعالجة الشكايات؛**
- **إلغاء الديون العمومية بناء على استحالة تحصيلها الفعلية والمثبتة وذلك بعد القيام بكل الإجراءات الجاري بها العمل دون التمكن من استخلاصها؛**
- **توفر ملفات الديون المقترحة للإلغاء على التقارير التحليلية لتسهيل عمل لجنة إلغاء الديون ومعرفة إجراءات التحصيل التي تم القيام بها قبل إلغاء هذه الديون؛**
- **تعزيز التواصل وجمع ومطابقة المعلومات حول الملزمين حتى يتم إثبات استحالة تحصيل الدين العمومي.**

خامسا. الباقي استخلاصه

في هذا الإطار، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات، نذكر أهمها كالتالي:

➢ **نقص في صدقية قوائم الباقي استخلاصه المستخرجة من النظام المندمج للتضريب**

لوحظ بأن قوائم الباقي استخلاصه المستخرجة من النظام المندمج للتضريب لا تمكن من معرفة كل الإجراءات المتخذة لتحصيل الديون. فالمعلومات الخاصة بإجراءات التحصيل المضمنة بهذا النظام المعلوماتي تعرف بعض النقص وتبقى غير صحيحة، بحيث أن كل الإجراءات تحمل تاريخا لاحقا لسنة 2015، إذ تم تضمين الملفات المتعلقة بالسنوات ما قبل 2015 بالنظام المندمج للتضريب وإعطائها تاريخا أوتوماتيكيا ابتداء من تاريخ ترقينها، أي ابتداء من تاريخ اعتماد هذا النظام في سنة 2015.

➢ **ضرورة العمل على توفير المعلومات الضرورية لتحصيل "الباقي استخلاصه"**

من خلال دراسة قاعدة بيانات الباقي استخلاصه المستخرجة من النظام المعلوماتي المذكور، تبين أن نسبة مهمة من مبالغ الباقي استخلاصه لا تقترن بالمعلومات الضرورية للتحصيل، مثل أرقام التعريف وعناوين أصحاب الديون المعنية، الشيء الذي يصعب عملية التحصيل ويعطل تقدمها ونجاعتها من جهة، ويحد من قابلية استغلال البيانات المعلوماتية المتوفرة في إطار مختلف عمليات البحث والتقاطع الأوتوماتيكية من جهة أخرى.

➢ **استمرار إدراج الديون الملغاة في قائمة الباقي استخلاصه**

رغم استفادة العديد من الديون من مسطرة الإلغاء، إلا أن بعضها مازال مقيدا بقوائم الباقي استخلاصه. الأمر الذي يؤثر سلبا على صدقية رصيد الباقي استخلاصه.

في معرض جوابها، أشارت وزارة الاقتصاد والمالية إلى أن الإجراءات التي يشملها النظام هي تلك المنجزة بعد اعتماد النظام الجديد، أما الإجراءات السابقة والمنجزة قبل العمل بالنظام المندمج فيتم ضبطها طبقا لما كان معمولا به من قبل. ولتجاوز هذا الإكراه، يتم العمل على توفير خاصية تمكن المحاسبين من تحميل المعلومات حول الإجراءات التي تمت مباشرتها قبل البدء في استعمال النظام المعلوماتي المندمج، والذي سيمكن من تتبع جميع الإجراءات المنجزة.

قصد تحيين المعلومات الخاصة بالملزمين والديون موضوع مسطرة التحصيل، تعمل المديرية العامة للضرائب من خلال مراقبة معطيات الديون عند التكفل بها، وبعد ذلك يتم تحيينها أوتوماتيكيا طبقا للتصريحات المقدمة من طرف الملزمين.

ومنذ سنة 2016، يمكن النظام المعلوماتي من مراجعة الديون الملغاة والاطلاع عليها، وذلك لتمكين المحاسب المكلف بالتحصيل من اتخاذ كافة الإجراءات وإرسال الإشعارات في حالة العثور على المدين أو تحسن حالته المادية.

تجدر الإشارة إلى أن النظام المعلوماتي يسمح للمحاسب أو المسير المكلف بالتحصيل من مراجعة الديون حسب تصنيفها، وبالتالي لا يمكن أن يؤثر هذا التصنيف على صدقية قوائم ورصيد الباقي استخلاصه.

في هذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **الفصل ما بين الديون الملغاة والباقي استخلاصه لإعطاء صورة واضحة عن الديون الممكن استخلاصها من تلك التي يتعذر استخلاصها؛**
- **ضرورة رقن كل إجراءات التحصيل التي تم القيام بها بالنظام المندمج للتضريب؛**
- **إدراج البيانات الصحيحة والكاملة لكل ملزم بما فيها أرقام بطاقات التعريف الوطنية والعناوين المضبوطة، والاستعانة في ذلك، عند الاقتضاء، بالسلطات المختصة.**

سادسا. محاسبة المحاسبين

أسفرت عملية تدقيق محاسبة المحاسبين عن تسجيل مجموعة من الملاحظات، من أبرزها ما يلي:

➢ **عدم تطابق الأرصدة الختامية والأرصدة الافتتاحية**

يتضح، من خلال مراقبة صحة نقل الأرصدة للسنوات المالية موضوع عمليات التدقيق بالنسبة لبعض القباضات الجبائية، وجود فوارق بين الأرصدة الختامية والأرصدة الافتتاحية، الواردة بكل من ميزان الحسابات ووضعيات الحساب المضمنة بالحساب المدلى به للمجلس الأعلى للحسابات، وكذا ميزان الافتتاح المستخرج من النظام المعلوماتي، مما قد يمس بصدقية البيانات المحاسبية.

في هذا الإطار جاء في تعقيب وزارة الاقتصاد والمالية أنه يتعين على المحاسب القيام، في إطار اليوم المحاسبي التكميلي، بتعديلات بعد اختتام السنة المحاسبية. هذه التعديلات تتعلق في غالب الأحيان بالمصادقة على الحساب 82.04 الخاص بالتسوية. وبناء على هذا المعطى، قد تتطلب المصادقة وقتا قد يتجاوز الأجل المنصوص عليه، مما يؤدي ببعض المحاسبين إلى تقديم وضعيات محاسبية مؤقتة. إلا أن دخول النظام المحاسبي الجديد للدولة حيز التطبيق منذ 2020، سيمكن من تجاوز حالات عدم التطابق المشار إليها.

➢ **عدم احترام الآجال المحددة بخصوص تقديم الوثائق العامة إلى المجلس الأعلى للحسابات**

لوحظ، من خلال تواريخ تقديم الحسابات، أنه لا يتم احترام الآجال المنصوص في المادة 25 من مدونة المحاكم المالية التي تنص في فقرتها الثانية على أنه يلزم المحاسبون العموميون لمرافق الدولة بتقديم حسابات هذه المصالح سنويا إلى المجلس حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل وحسب الفقرتين 2 و3 من قرار وزير المالية عدد DCP/128 بتاريخ 4 أكتوبر 1982.

حسب جواب وزارة الاقتصاد والمالية، فإن عدم احترام الأجل المنصوص عليه في المادة 25 من مدونة المحاكم المالية، راجع بالأساس إلى ارتباطه بمسطرة المصادقة على الحساب 82.04 الخاص بالتسوية. وعليه، فإن قباض الإدارة الجبائية يرون أنفسهم مضطرين لتعليق تقديم الوثائق العامة في انتظار هذه المصادقة.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن المديرية العامة للضرائب تواصل جهودها لتطوير أنظمتها المعلوماتية وتتابع بلورة استراتيجية الرقمنة خاصة في إطار المشروع المتعلق بتقديم حسابات التسيير من طرف القباض بشكل إلكتروني، والذي يتم إنجازه حاليا بشراكة وثيقة مع المجلس الأعلى للحسابات والخزينة العامة للمملكة. وبالتالي، فالمشروع سيمكن من احترام الأجل القانوني ورفع الطابع المادي على عملية تقديم الحسابات.

➢ **عدم تطابق المعطيات الواردة بكل من الحساب المدلى به للمجلس والنظام المندمج للتضريب**

شرعت المديرية العامة للضرائب منذ سنة 2014 في العمل بنظام معلوماتي لتدبير الملفات الضريبية، أطلق عليه اسم النظام المندمج للتضريب. ويتيح هذا النظام، بالنسبة للقباضة، تدوين العمليات الحسابية واستخراج الوضعيات والقوائم المالية، بما فيها ميزان الحسابات. إلا أنه تبين، من خلال فحص ميزان الحسابات للسنوات المعنية بالتدقيق والمستخرج من النظام المندمج للتضريب، عدم تطابق المبالغ المضمنة فيه مع المبالغ المقيدة في الوثائق العامة المضمنة بالحساب.

أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن التقارير المحررة من طرف المجلس تتعلق بسنوات محاسبية تم تدبيرها على مستوى نظامين معلوماتيين، الأول شمل السنوات من 2009 إلى 2013 (SIA)، والثاني امتد من 2014 إلى 2018 (SIT). وبالتالي، فإن الفوارق التي أثيرت تعزى عموما إلى الانتقال بين النظم المعلوماتية والتي كانت موضوع تجديد وتعديل والتي تم تجاوزها لاسيما بمناسبة دمج المحاسبة العامة في إطار النظام المحاسبي الجديد للدولة.

وتبعا لما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتدارك نقائص النظام المندمج للتضريب وتجاوز اختلالاته التي تؤثر على صدقية المعطيات والوضعيات المالية والمحاسبية المستخرجة.

سابعا. المنازعات الضريبية

بخصوص هذا المحور، تم تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **ضياع استرجاع بعض الضرائب والمستحقات الجبائية بسبب التقادم**

لوحظ أن بعض الديون تم إلغاؤها على مستوى المحاكم الإدارية في مرحلة الاستئناف. وكان التعليل الذي تم بسببه إلغاء الديون بالنسبة للملزمين المعنيين هو تقادم إجراءات التحصيل رغم أن المستأنف يكون هو الإدارة الجبائية.

➢ **ضياع استخلاص بعض الضرائب بسبب غياب المشروعية أو عيوب شكلية أو لوجود إعفاء قانوني**

لوحظ أن بعض الديون تم إلغاؤها بموجب أحكام قضائية صدرت على مستوى المحاكم الإدارية في مرحلة الاستئناف. وكان التعليل الذي تم على أساسه إلغاء الديون بالنسبة للملزمين المعنيين هو ثبوت غياب مشروعية فرض الضريبة أو وجود عيوب شكلية أو نظرا لوجود إعفاء قانوني للتحصيل، مع العلم أن المستأنف هو الإدارة الجبائية.

➢ **قصور النظام المندمج للتضريب في تتبع الملفات المتعلقة بالمنازعات القضائية**

لوحظ أن النظام المندمج للتضريب لا يتوفر على أي قاعدة للبيانات المتعلقة بالمنازعات الضريبية القضائية رغم الانطلاق الفعلي بالعمل بهذا النظام منذ يونيو 2014، حيث يتم الاكتفاء بتتبع هذه الملفات عبر مسك قاعدة للبيانات على تطبيق "إكسيل" من طرف مصلحة الشؤون القضائية بالمديريات الجهوية للضرائب.

وقد لوحظ أن أصل المنازعات، في حالات كثيرة، يعود إلى إصدار قوائم الإيرادات وأوامر الاستخلاص "بصورة جزافية"، ومطالبة الخاضع للضريبة بإثبات العكس، وتكون النتيجة في كثير من الأحوال رفض المدين لما أقرته الإدارة، مما يؤدي إلى نشأة النزاع.

فيما يخص المنازعات، أوردت وزارة الاقتصاد والمالية أن عدم إدلاء الإدارة أمام القضاء بالإجراءات التي تثبت مباشرة القابض للمسطرة القاطعة للتقادم، يرجع لوجود إكراهات واقعية وقانونية كاستقرار العمل القضائي لمحكمة النقض على أن الإدارة ملزمة بتبليغ آخر إشعار بدون صائر ... وذلك تحت طائلة اعتبار الإجراءات اللاحقة .... باطلة ولا يترتب أثرها في قطع سريان التقادم. وفي هذا الإطار تم إصدار مذكرة مصلحية بهدف الحرص على تبليغ آخر إشعار بدون صائر تفاديا لإلغاء هذه المساطر من طرف القضاء.

وكذلك إحجام الملزمين عن إخبار الإدارة بالتغيرات الطارئة على مقراتهم الاجتماعية أو مكان إقامتهم وعدم توفر الإدارة الجبائية على عناوينهم المحينة يحول دون تبليغهم بالإجراءات القاطعة للتقادم. توخيا للمزيد من الفعالية، وتفعيلا لهذه التوصية، تم الحرص على إشراك جميع المتدخلين في الملف في مختلف مراحل الدفاع.

كما أضافت بخصوص ضياع استخلاص بعض الضرائب بسبب غياب المشروعية أو عيوب شكلية أو لوجود إعفاء قانوني، فإنه يتم الحرص على تحسين وتوجيه الممارسة الإدارية من خلال إصدار مذكرات مصلحية توضح كيفيات تطبيق المقتضيات القانونية وذلك تفاديا لأي تأويل خاطئ وبشكل ينسجم مع إرادة المشرع وعلى ضوء التوجهات القضائية الصادرة بهذا الخصوص.

كما يتم تفعيل آلية اليقظة القانونية من خلال تجميع وتبويب القرارات القضائية ودراستها قبل تعميم كيفية تأويل القاضي الإداري للمقتضيات الجبائية وذلك تفاديا للمخاطر القانونية التي قد تترتب عن عدم التطبيق السليم للقانون. كما يتم أيضا إعطاء أولوية خاصة لعملية التكوين المستمر من أجل تدبير أمثل وأنجع لعملية إصدار الفرض الضريبي وتحصيله.

أما فيما يخص قصور النظام المندمج للتضريب في تتبع الملفات المتعلقة بالمنازعات القضائية، فقد أوضحت أنه تم تجاوز هذا الوضع وذلك من خلال إحداث وحدة خاصة بالمنازعات القضائية ضمن النظام المندمج للتضريب ولقد أسفرت هذه العملية، على تسجيل أزيد من 45.814 إجراء قضائي وذلك إلى غاية 15/11/2021.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **اعتماد أسس مثبتة ومطابقة للواقع في استخلاص الديون العمومية لتفادي خسارة الدعاوى القضائية بسبب الأخطاء في تقدير الضريبة أو التصحيح؛**
- **إنشاء وحدات إضافية بالنظام المندمج للتضريب تأخذ بعين الاعتبار الملفات المتعلقة بالمنازعات القضائية؛**

ثامنا. النظام المندمج للتضريب

يعتبر هذا النظام من أهم البرامج المعلوماتية التي تتوفر عليها إدارة الضرائب، وقد تم بشأنه تسجيل الملاحظات التالية:

➢ نقص في الإجراءات الاحترازية والمواكبة لاستعمال النظام المعلوماتي الجديد

ابتداء من شتنبر 2014، تم الانتقال من العمل بالنظام المعلوماتي "SIA" إلى نظام معلوماتي جديد تحت اسم النظام المندمج للتضريب (SIT). وقد لوحظ أن هذه العملية تمت دون اتخاذ الإجراءات المواكبة والاحترازية اللازمة خلال الفترة الانتقالية، وكذا دون إجراء "تجارب الترحيل" (test de migration) من أجل التأكد من فعالية التطبيق الجديد. كما أدى هذا، إلى المس بصدقية المعلومات المستخرجة من النظام المعلوماتي الجديد، وكذا عدم شموليتها وتطابقها مع الملفات الفعلية المدبرة من طرف إدارة الضرائب.

وقد جاء في جواب الإدارة العامة للضرائب أنه تم اعتماد مبدأ التدرج بخصوص عملية ترحيل المعطيات من النظام المعلوماتي السابق SIA إلى النظام المعلوماتي الجديد SIT ، وذلك بتتبع مسطرة التجارب والمصادقة من طرف المستعملين لهذا النظام. كما تم توفير تكوينات لمستخدمي النظام بخصوص مختلف الوحدات المضمنة فيه.

➢ ضرورة وضع وظائف التنبيه الذاتي للتذكير بالإدلاء بالتصريحات الجبائية

لوحظ غياب وظائف التنبيه بالنظام المندمج للتضريب، والتي من شأنها تذكير وتنبيه العاملين بمصالح الوعاء قصد القيام بالإجراءات اللازمة قبل انقضاء الآجال. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يتطلب تدبير محفظة الملزمين غير المدلين بتصريحاتهم الجبائية، إدراج وظيفة التنبيه الذاتي بالنظام المندمج للتضريب من أجل تذكير مفتشي مصلحة الوعاء بالآجال الضريبية المهمة لنهج مسطرة الفرض التلقائي في حق الملزمين المتقاعسين عن وضع إقراراتهم الضريبية. وهو ما لا يتوفر عليه هذا النظام.

أكدت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أن النظام المندمج للتضريب يوفر وظائفا للكشف التلقائي عن العيوب في التصريحات الضريبية المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل. وبذلك،

وبعد فحص ومصادقة من طرف مسيري الوعاء، يمكن النظام المعلوماتي من إصدار رسائل تذكير تلقائية وشاملة مع توفر إمكانية النسخ والإرسال من قبل الإدارة أو عن طريق بريد المغرب.

➢ **الحاجة إلى اعتماد آلية تسمح بتجميع المعطيات وإنجاز التقاطعات**

تعرف البوابات المعلوماتية المتعلقة بتدبير الضرائب والجبايات بعض المحدودية، بحيث لا تسمح هذه الأخيرة بتجميع المعطيات والحصول على وضعيات موحدة وشاملة بخصوص الملزمين، الشيء الذي يحول دون تمكين العاملين بمصالح الوعاء والمراجعة من إنجاز التقاطعات الضرورية لتحديد ومراقبة الوعاء الضريبي، وذلك من خلال استغلال قواعد البيانات المتاحة في نظام المعلومات ذي الصلة.

في معرض جوابها، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية أن النظام المعلوماتي صمم بطريقة مندمجة بين مختلف مكوناته من أجل الحصول على رؤية شاملة وموحدة لوضعية دافعي الضرائب. كما يمكن مسيري الوعاء من الولوج إلى المعلومة وإجراء التقاطعات مع المعطيات المستخرجة من الأنظمة المعلوماتية الخاصة بالشركاء، ومثال ذلك:

- *المواكبة اليومية للنشاطات أو العمليات المحتملة الخاصة بالملزمين التي ألغيت ديونهم بعد استيفاء مسطرة التحصيل (مداخيل، نفقات، تصريحات، تسجيل عقود، طلب استرجاع أو إعفاء أو رفع اليد أو اختيار نظام الضريبة على الشركات...).*
- *إدماج الضوابط المتعلقة بمشروعية تنفيذ النفقات (وجود مبالغ مستحقة)؛*
- *ربط وحدات التقاضي والتحصيل الجبري (مثال: تنفيذ الأحكام)؛*
- *تنفيذ التبادلات التقنية الفورية مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لمراقبة الباقي استخلاصه في كلا الاتجاهين؛*
- *التبادل الآني للمعلومات مع الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من أجل تزويد النظام المعلوماتي المندمج بأسطول المركبات في سياق مراقبة أداء الضريبة السنوية الخاصة على المركبات والقيام، عند الاقتضاء، بالإجراءات المتعلقة بمسطرة التعرض على تفويت المركبات.*

وأكدت كذلك انه من جهتها، تقوم المديرية العامة للضرائب بتبادل المعلومات المتعلقة بتغيير أو تجديد البطاقة الرمادية من أجل تأمين ومراقبة الأداءات. كل ذلك بالإضافة إلى إعادة تصميم النظام المعلوماتي المساعد على اتخاذ القرار SID لاستغلال ومعالجة المعلومات وكذا إنجاز التقاطعات.

➢ **الحاجة إلى تعزيز الوظيفة الخاصة بالمراقبة الضريبية**

يحتوي النظام المندمج للتضريب (SIT) على وظيفة خاصة بالمراقبة الضريبية، بدأ العمل بها منذ سنة 2016، حيث تسمح بتدوين وتتبع الإجراءات المتخذة في إطار المراقبات. إلا أنه تبين أن هذه الوظيفة المعلوماتية لا تتيح إمكانية تدوين بعض الإجراءات المهمة المطبقة من قبل المفتشين المكلفين بالمراقبة الضريبية، مثل طلب المعطيات والتقاطعات والأجوبة المتوصل بها والتصحيحات والاتفاقات والمبالغ المستخلصة على إثر الاتفاقات والإشعارات والإحالات على اللجان الضريبية (المحلية والوطنية)، وقراراتها. ونتيجة لذلك، فإنه لا يمكن تقييم وظيفة المراقبة ومجهود المفتشين إلا بالرجوع إلى الوثائق المضمنة بملفات المراقبة.

على مستوى النظام المندمج للتضريب، أوردت وزارة الاقتصاد والمالية أن الوحدة المعنية بالمراقبة الضريبية تغطي بطريقة آلية المسطرة في جميع المراحل المتعلقة بإجراءات الطعن والاستئناف أمام اللجنة المحلية للتضريب واللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية: اتخاذ القرارات، رسالة الإخبار، جواب الملزم، الاتفاقات، المواعيد...

➢ **إعادة تضريب بعض الملزمين بسبب الأعطال التقنية**

من بين الإكراهات التي اعترضت عمل مصلحة الوعاء خلال السنوات الأولى من الشروع في العمل بالنظام المندمج للتضريب، فيما يخص فرض الضريبة على الملزمين المتخلفين عن أداء واجباتهم الضريبية، هو تسجيل إعادة تضريب الملزمين بخصوص مستحقات قاموا بأدائها، وذلك بسبب أعطال تقنية صاحبت بداية العمل بهذا النظام. وقد أدى هذا الأمر إلى نشوء منازعات إدارية.

➢ **عدم تضمن النظام المعلوماتي لوحدة تدبير الإجراءات القاطعة للتقادم**

لوحظ أن النظام المندمج للتضريب لا يتضمن ولا يدبر جميع الإجراءات القاطعة للتقادم الخاصة بالديون المتكفل بها، حيث يقتصر التطبيق على تدبير الإجراءات المتعلقة ببلاغات "آخر إشعار بدون صوائر" و"الإنذار"، وبذلك لا يمكن من جرد الديون التي تم قطع تقادمها من التي طالها التقادم.

في إطار حرص المديرية العامة للضرائب على التتبع الدقيق والمستمر للديون المهددة بالتقادم، أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أن النظام المندمج للتضريب تم تطويره وإغناء وحدة التحصيل الجبري بالإجراءات التالية:

- *الرهن الجبري؛*
- *مسطرة تحقيق الرهن الجبري؛*
- *الحجز التحفظي والتنفيذي على الأصل التجاري؛*
- *الحجز التحفظي والتنفيذي على المنقولات؛*
- *الحجز التحفظي والتنفيذي على العقارات؛*
- *بيع الممتلكات المنقولة؛*
- *بيع العقارات؛*
- *بيع الأصول التجارية؛*
- *التعرض على بيع العربات؛*
- *الإشعار لغير الحائز.*

من جهة أخرى، أكدت انه تم على مستوى النظام المعلوماتي وبصفة دورية حصر لائحة للديون المهددة بالتقادم لبرمجة النسخ الأوتوماتيكي للإشعارات القاطعة للتقادم بعد تأكيد الإرسال من طرف المحاسبين المكلفين بالتحصيل.

➢ **النظام المعلوماتي المتعلق بالتسجيل في حاجة للتجويد**

رغم أن إدارة الضرائب قامت بمجهود من أجل تطوير النظام المعلوماتي المعمول به على مستوى مكتب التسجيل والتمبر، وذلك من خلال استبدالها للنظام القديم بنظام جديد مدمج في النظام المندمج للتضريب، بداية من يونيو من سنة 2014، إلا أنه لوحظ أن هناك مجموعة من الصعوبات يطرحها هذا الأخير نذكر منها:

- عدم إمكانية تصفح الوثائق المرفقة بالعقود المسجلة من طرف الموثقين، والمضمنة بالنظام؛
- عدم إمكانية تعديل أمر بالتحصيل التكميلي المنجز بطريقة أتوماتيكية من طرف النظام بعد تأكيده؛
- تطبق نسب مئوية خاطئة عند تسجيل بعض العقود؛
- عدم إمكانية الاطلاع على لائحة الموثقين غير الملتزمين بإيداع سجلاتهم في العاشر من كل شهر من أجل المراقبة؛
- لا يسمح النظام المذكور بالتنبيه الأوتوماتيكي للحالات المستفيدة من النسب المخفضة في حالة انقضاء الآجال القانونية، وذلك من أجل تسهيل تتبعها.

جوابا على الملاحظة أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية ما يلي:

- *بخصوص عدم إمكانية تصفح الوثائق المرفقة بالعقود المسجلة من طرف الموثقين والمضمنة بالنظام، أكدت المديرية العامة للضرائب ان النظام المعلوماتي يتيح من خلال تصميمه إمكانية إرفاق الوثائق المتعلقة بالعقود المسجلة من طرف الموثقين والعدول. ويمكن النظام أيضا من استرداد هذه الوثائق ومراجعتها كلما دعت الضرورة لذلك. كما أن الوظائف المتاحة، مثل البحث متعدد المعايير، تسمح لمسيري الوعاء بالوصول إلى المعلومات المطلوبة، مثل عمليات تفويت الأصول التجارية ومحاضر جل الشركات.*
- *بخصوص عدم إمكانية تعديل أمر بالتحصيل التكميلي المنجز بطريقة أتوماتيكية من طرف النظام بعد تأكيده، أكدت المديرية العامة للضرائب ان النظام المعلوماتي يمكن من تعديل أوامر التحصيل التي تم إصدارها في نفس اليوم وذلك لاحترام القيود المتعلقة بالتكفلات اليومية المسطرة في النظام المحاسباتي للدولة.*
- *بخصوص تسجيل نسب مئوية خاطئة عند تسجيل بعض العقود، أكدت المديرية العامة للضرائب أن النظام المندمج للتضريب يشتمل على آليات تربط نسب التسجيل بنوعية العقود مع منح المفتش المكلف بالتسجيل إمكانية التقدير وتأويل العقود. وفي حالة حدوث خطأ مادي، يمكن للمفتش تداركه عن طريق الإلغاء أو الإصدار التكميلي.*
- *بخصوص عدم سماح النظام المذكور بالتنبيه الأوتوماتيكي للحالات المستفيدة من النسب المخفضة في حالة انقضاء الآجال القانونية، وذلك من أجل تسهيل تتبعها من طرف المدبر المعني، اكدت المديرية العامة للضرائب ان النظام المعلوماتي الحالي يمنح للمفتش المكلف بالتسجيل إمكانية مراقبة العقود المستفيدة من النسب المخفضة.*

وأضافت الوزارة في جوابها أنه تجدر الإشارة إلى أن المميزات الجديدة للنظام المعلوماتي قد تم تصميمها بالتعاون الوثيق مع الجانب الوظيفي للمديرية العامة للضرائب ومستخدمي النظام وعن طريق المراسلات أثناء تفعيلها، بالإضافة إلى تطوير دلائل المستخدم وإجراءات الاستعمال وتقديم المساعدة من أجل ضبط هذه الوظائف.

يؤكد المجلس أن الإمكانيات التي يتيحها النظام المعلوماتي والتي وردت في جواب المديرية العامة للضرائب لم تكن متاحة أثناء إنجاز المهمات الرقابية.

وتبعا لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **تضمين النظام المندمج للتضريب آلية تسمح بتجميع المعطيات وإنجاز التقاطعات؛**
- **التنسيق الدوري والمنتظم مع المصالح المركزية لتدارس نقائص النظام المندمج للتضريب وإيجاد الحلول؛**
- **معالجة النواقص المتعلقة بالنظام المندمج للتضريب فيما يخص المراقبة والتتبع والتنبيه.**

II. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير قباضات إدارة الضرائب

(نص مقتضب)

في سياق إبداء رأي المديرية العامة للضرائب حول مضمون التقارير التي أسفرت عنها المهمات الرقابية من طرف المجلس الأعلى للحسابات، الناتجة عن ممارسة اختصاص التدقيق والتحقيق في حسابات مصالح الدولة، والتي شملت المديريات الجهوية والإقليمية بمراكش وفاس وطنجة ووجدة وأكادير وتمارة وتيفلت وسلا وآسفي والجديدة، تهدف هذه البطاقة إلى تقديم أهم عناصر الإجابة على الملاحظات المترتبة عن عمليات التدقيق، برسم السنوات المالية من 2009 إلى 2018، علما أن هذه المدة غير الوجيزة عرفت تحولا عميقا على مستوى أداء و نجاعة الإدارة الجبائية.

أولا. تدبير الوعاء الضريبي

1. إحصاء الملزمين

➢ ضرورة القيام بعمليات الإحصاء السنوي

تلعب عملية الإحصاء دورا مهما في ضبط جوانب من المادة الخاضعة للضريبة، إلا أن تكثيف الجهود في هذا المجال يتطلب انخراط جميع الأطراف.

وفي هذا الإطار، تحرص المصالح الجهوية للمديرية العامة للضرائب على الاتصال الدائم بمصالح الوعاء الضريبي للجماعات المحلية المنضوية داخل دائرة نفوذ اختصاصها وذلك قصد الإعداد لعمليات الإحصاء (تحديد المناطق المستهدفة، تعيين أعضاء اللجان، إخبار السلطة ...) والبحث عن موارد مالية.

بالإضافة إلى ذلك تساهم مجموعة من الإجراءات الأخرى في ضبط المادة الجبائية، منها:

- تطبيقا لمقتضيات القانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، فإن الخاضعين للرسوم المحلية المدبرة من طرف المديرية العامة للضرائب ملزمون بإيداع الإقرارات سنويا عن العمليات المتعلقة بالأرصدة العقارية ومختلف الأصول التي تمت حيازتها أو إنجازها من طرفهم أو تلك التي لم تبق ضمن أصولهم بسبب تفويتها أو لعدم استعمالها أو استغلالها مهنيا، وهذه الإقرارات تساهم في ضبط المادة الجبائية التي لم تتمكن عمليات الإحصاء من تداركها؛
- توفر المعلومات المتعلقة بالمادة الخاضعة للضريبة في مجموعة من الوثائق والمستندات الموجودة لدى مصالح المديريات الجهوية للضرائب (مختلف العقود المقدمة لمكاتب التسجيل، رخص السكنى وشهادات المطابقة التي توفرها الجماعات، الإقرارات المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية المترتبة عن عمليات البناء التي يقوم بها الأشخاص الذاتيون، الإقرارات الخاصة بالتفويتات، الوثائق المرتبطة بالأنشطة المهنية التي تقتضي مزاولتها الحصول على رخص ...).

غير أن الاستراتيجية الرقمية التي نهجتها الإدارة الجبائية في السنوات الأخيرة والشراكات التي أبرمتها مع مختلف المؤسسات بهدف تبادل المعلومات والمعطيات مكنتها من تطوير مفهوم جديد لإحصاء المادة الجبائية.

➢ ضرورة العمل على التأكد من حقيقة الشركات غير النشيطة

أضافت المديرية العامة للضرائب منذ سنة 2019، إمكانية تعليق الحساب الجبائي للملزمين غير النشيطين على مستوى نظامها المعلوماتي، وذلك في حالة عدم وجود أي نشاط في إطار علاقاتهم مع المديرية وشركائها. يتيح هذا الإجراء الكشف عن جميع الملفات غير النشيطة فعليا (الأشخاص المتوفون أو الشركات المغلقة على سبيل المثال) وتعليقها مؤقتًا. ويترتب عن هذا التعليق إيقاف التذكيرات والإشعارات الضريبية والتدابير الأخرى المتعلقة بالملزمين المعتبرين في حكم غير النشيطين مؤقتًا.

كما يهدف هذا الإجراء إلى خفض تكاليف التدبير الجبائي وعدم إصدار الواجبات المتعلقة بهذه الفئة من الملزمين وتجنب ارتفاع حجم الباقي استخلاصه.

من أجل ذلك، يهيئ النظام المعلوماتي بادئ الأمر، قائمة الملزمين ذوي الحسابات المعلقة (بما في ذلك الشركات غير النشيطة) الذين تمت مطالبتهم بإيداع إقراراتهم برسم السنوات الأربع الماضية والذين لم يمتثلوا على إثر ذلك مما يؤكد عدم ورودهم ضمن قواعد بيانات الإدارة الجبائية.

وفي مرحلة ثانية، ومن أجل التحقق من ممارسة أو عدم مزاولة أي نشاط بالنسبة للملزمين الذين لا تتوفر بشأنهم معلومات حسب قواعد البيانات الداخلية للإدارة الجبائية، فإنه يتم تعميق البحث على مستوى قواعد بيانات الشركاء، وبناء على نتائج البحث، يتم تحميل قائمة الملزمين الذين تبين أنهم لم يسجلوا أي نشاط من أجل "تعليق" حسابهم الجبائي (Etat en suspens).

ويجب التنبيه على أنه يتم إعادة تفعيل حساب أي ملزم يتبين ممارسته لنشاط مهني أو نتيجة لأية عملية للملزم رصدتها مصالح الإدارة الجبائية أو نتيجة لعمليات التبادل والتحيين مع الشركاء وعليه تقوم المديرية بمراجعة وضعيته الجبائية لفترة قد تمتد للسنوات العشر الأخيرة، طبقا للمقتضيات القانونية المؤطرة لذلك.

➢ **ضرورة تفعيل التنسيق مع المحافظات العقارية**

تقوم المديرية العامة للضرائب في إطار الاتفاقية المبرمة مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية بالاستغلال الأمثل للمعلومات المحصل عليها من طرف الوكالة. فعلى سبيل المثال تمكنت المديرية العامة للضرائب برسم سنة 2020، من تجميع 29675 رسما عقاريا، مكنت من تحقيـق عائـدات إضافية مهمة.

كما تجدر الإشارة إلى أن المعطيات المحصل عليها من خلال التبادل المشار إليه لا تشكل بديلا عن الإقرارات التي يتوجب على الملزمين إيداعها، خاصة المعلومات المتعلقة بتخصيص الملك العقاري للسكن أو للاستعمال المهني، أو أي تغيير يهم العقار.

علاوة على ذلك فإن رقمنة تسجيل العقود مكنت المديرية من الاستغلال الأمثل للمعلومات المتضمنة في العقود من أجل التحيين وتوسيع القاعدة الجبائية عبر إدماج ملزمين جدد.

2. إقرارات الملزمين

➢ **تأخر في المطالبة بتقديم الإقرارات الضريبية**

قامت المديرية العامة للضرائب بتطوير نظامها المعلوماتي من أجل تدبير واستغلال أمثل للإقرارات المودعة وتتبع الملزمين المتخلفين عن القيام بواجباتهم الجبائية. فقد تم تطوير وإدماج وحدة تدبير إلكترونية خاصة بكشف وتتبع الملزمين المتخلفين عن إيداع الإقرارات وإشعارهم بريديا عبر رسائل التبليغ.

وقد ساهم التطوير المتواصل للنظام المعلوماتي في تتبع الملزمين الذين لم يقدموا تصريحاتهم في الآجال القانونية. وفي هذا السياق واكبت المديريـة العامـة للضرائـب عملية الإشعار الممنهج والمنتظم للملزمين المخالفين حيث بلغت نسبة معدل الامتثال الضريبي عقب الإشعار 36% برسم سنة 2020 والتي تمثلت في إيداع ما يناهز 470.272 إقرارا.

تجدر الإشارة إلى أن عملية الكشف عن الملزمين المخلين بواجباتهم الإقرارية كانت تتم بشكل يدوي من طرف مفتشي الضرائب، غير أنه ومنذ إطلاق الوحدة الإلكترونية سالفة الذكر في أكتوبر 2017، وانطلاقا من المعطيات التعريفية للملزمين، فإن النظام المعلوماتي يقوم حاليا بحصر لائحة الالتزامات الضريبية وبكشف الملزمين المخلين بواجباتهم.

وعليه، تمكن هذه الوحدة من:

- تجنب التأخر في المطالبة بإيداع الإقرارات؛
- تسهيل التتبع من طرف الإدارة؛
- تسجيل التفاعل الفوري للمديرية حيال الإخلال بالإقرارات الضريبية؛
- الرفع من وتيرة المطالبة بإيداع الإقرارات.

وفي إطار تجويد التفعيل الإلكتروني لهذه المسطرة، فقد تم إسنادها، منذ يونيو 2021، إلى المصالح الجهوية بهدف ضبطها وتتبعها، بعد أن كان تدبيرها يتم على المستوى المركزي.

➢ **نقص في تفعيل مسطرة الفرض التلقائي للضريبة في حق الملزمين المتخلفين عن الإدلاء بإقراراتهم الضريبية**

مكن التدبير الإلكتروني لمسطرة الفرض التلقائي من تسهيل تتبع جميع مراحلها عبر النظام المعلوماتي انطلاقا من إعداد رسائل التذكير الأولى إلى غاية إصدار الواجبات الضريبية.

وبالنسبة للنقص المسجل أحيانا في تفعيل المسطرة، فإنه يعزى لكون بعض الملزمين الذين تم الشروع في المسطرة التواجهية حيالهم توقفوا عن مزاولة أنشطتهم المهنية موضوع المسطرة أو أنهم قاموا بتسوية ودية لوضعيتهم الجبائية.

➢ **ضرورة الحرص على مسك مصالح الوعاء لوضعية شاملة للملزمين المتخلفين عن الإقرار الضريبي**

قامت المديرية العامة للضرائب بتطوير وحدة تدبير إلكترونية تمكن من كشف الملزمين المتخلفين عن إيداع الإقرارات ومباشرة مسطرة الفرض التلقائي ابتداء من إعداد رسائل التذكير الأولى إلى غاية إصدار الواجبات الضريبية. الشيء الذي يتيح تتبعا أمثل للعمليات المرتبطة بهذه المسطرة بغض النظر عن حركية الموارد البشرية.

فيما يخص توسيع الوعاء الضريبي، تسعى المديرية إلى تنويع مصادر معلوماتها قصد الكشف عن الملزمين الذين لم يقوموا بالتعريف بهويتهم لدى إدارة الضرائب من جهة، وكذا تعزيز الامتثال الضريبي الطوعي من جهة أخرى.

وقد ساهم اعتماد رقم التعريف الموحد للمقاولة، كأداة لتعريف متجانس ونظامي ووسيلة لتبسيط الإجراءات الإدارية، بشكل كبير في إدراج أعداد كبيرة ومتزايدة في قوائم الملزمين.

كما ساهم الانخراط المتزايد في نظام المقاول الذاتي في زيادة عدد الملزمين الجدد. يعود ذلك إلى المساطر المبسطة فيما يخص التأسيس أو التشطيب، بالإضافة إلى نظام جبائي محفز يأخذ بعين الاعتبار حتى الأنشطة التي تمارس في مقر السكن.

➢ **ضرورة ملاءمة دورية الإدلاء بالإقرار مع رقم المعاملات الخاضع للضريبة**

نظرًا لكون النظام الجبائي المغربي هو نظام ذو طبيعة إقرارية، تحتفظ الإدارة بالحق في مراقبة مدى احترام الملزمين لالتزاماتهم الضريبية، ولا سيما فيما يتعلق بالامتثال لشروط الأهلية بالنسبة للنظام ربع السنوي برسم الضريبة على القيمة المضافة، حيث يمكن للإدارة اللجوء إلى تسوية وضعيتهم الجبائية إذا تبين لها عدم الانتقال للنظام المفروض.

ثانيا. المراقبة الضريبية والاتفاقات

1. المراقبة الضريبية

تمثل المراقبة عملية ملازمة لأي نظام جبائي يعتمد على مبدأ الإقرار كما هو شأن النظام الجبائي المغربي فهي تعتبر في جميع أنواعها (المراقبة في عين المكان، الفحص من خلال المستندات أو الوثائق) من أهم وظائف المديرية العامة للضرائب، مما يستدعي تحسينا مستمرا لمنظومتها وأساليبها.

ويبقى هدف المراقبة تعزيز الالتزام الجبائي، ولا سيما الالتزام الطوعي، من أجل ضمان بلوغ الإنصاف الضريبي بين الملزمين وتوخي المنافسة العادلة بين الفاعلين الاقتصاديين.

وقد قامت مصالح التحقيقات التابعة للمديرية العامة للضرائب خلال السنوات الماضية بعمليات مراقبة في عين المكان لعدد مهم من الملزمين. ويبين الجدول أسفله عدد الملفات التي خضعت للمراقبة في عين المكان خلال السنوات الماضية:

السنوات	2015	2016	2017	2018	2019
عدد الملفات التي خضعت للمراقبة في عين المكان	**2167**	**3258**	**3977**	**7622**	**7481**

وهكذا، فقد عرف عدد الملفات التي خضعت للمراقبة ارتفاعا مهما ما بين 2015 و2019 حيث انتقل هذا العدد من 2167 خلال سنة 2015 إلى 7481 خلال سنة 2019، أي بزيادة 245%.

وتجدر الإشارة إلى أنه نتيجة لارتفاع عدد ملفات المراقبة وكذلك لارتفاع عدد المحققين، تمكنت المديرية العامة للضرائب من الرفع من مداخيل المراقبة الجبائية في عين المكان كما هو مبين في الجدول أسفله:

تطور مداخيل المراقبة الجبائية خلال الفترة (2015-2019) بملايين الدرهم

السنوات	2015	2016	2017	2018	2019
مداخيل المراقبة للمراقبة في عين المكان	**4.383**	**6.210**	**6.749**	**8.647**	**7.969**

(...)

➢ **ضرورة تقوية توثيق الإجراءات والتدابير المتخذة في إطار المراجعات الضريبية**

وعيا منها بأهمية توثيق الإجراءات المتخذة في إطار عمليات المراقبة، فإن مديرية المراقبة التابعة للمديرية العامة للضرائب عملت على تبسيط نماذج التقارير التي كان معمولا بها في السابق، وهي بصدد تعميم نماذج جديدة بحسب نوعية الفحص وطبيعة الملزم (المقاولات الكبرى والأشخاص المعنويون والأشخاص الطبيعيون). كما أن هذه المديرية بصدد دراسة إمكانية دمج هذه التقارير في النظام المعلوماتي، وذلك من أجل تسهيل عملية صياغة التقارير من طرف المفتشين، بحيث أن النظام المعلوماتي سيقوم بشكل تلقائي باستخراج المعطيات المخزنة المتعلقة بالملزم في حين يقوم المفتش بإبداء الملاحظات

والخلاصات التي توصل إليها بخصوص المحاسبة موضوع الفحص. كما ستضم هذه التقارير أيضا جميع الإجراءات التي قام بها المفتش والتي أفضت إلى تصحيحات والمضمنة في رسائل التبليغ الموجهة من طرف الإدارة إلى الملزم، وكذلك تلك التي لم تفض إلى تصحيحات.

➢ **ضرورة القيام بمراجعة دقة معايير برمجة المهام الرقابية**

وعيا من المديرية العامة للضرائب بأهمية التعليقات الواردة من المحققين إثر إنهاء عمليات الفحص خصوصا تلك المتعلقة بإثراء خارطة المخاطر وتحديث القواعد لتحليل المخاطر الكامنة في السلوك الضريبي لدافعي الضرائب، فقد قامت المديرية بإحداث مصلحة عهد إليها دراسة النشاطات الاقتصادية القطاعية وتقييم مدى ملاءمة البرمجة لعمليات التدقيق الضريبي وكذا فعالية الاستهداف المبرمج.

وفي هذا الإطار تقوم هذه المصلحة بإيفاء المحققين بأوراق الصلة تحتوي على المخاطر المبرمجة لكل ملف خاضع للرقابة، بعد ذلك يقوم المفتشون بتقييم مدى صحة المخاطر المعتمدة لبرمجة المراقبة مع صياغة ملاحظاتهم الفنية، إذا لزم الأمر.

إثر ذلك تعمل هذه المصلحة على مركزة تعليقات المدققين وتعد تقريرًا سنويًا متضمنا لتحليل وتقييم مفصل لمدى تحقق وموافقة النتائج للمخاطر المبرمجة مع تقديم توصيات لتحسين نظام تحليل المخاطر بناءً على ملاءمة البرامج المعتمدة والتعليقات الصادرة عن المحققين.

➢ **ضرورة مراقبة الإقرارات بالأرباح العقارية**

- تستند التصحيحات التي تخص الأرباح العقارية، بالنسبة للفترة التي خضعت للتدقيق، إلى مرجع أسعار العقار. هذا الأخير، باعتباره مُلزم لإدارة الضرائب، يعتبر المرجع الوحيد المعتمد عند تعديل الأثمنة المصرح بها آنذاك.
لذلك، يطبق مفتش الضرائب هذا المرجع كأساس لتحديد القيمة التجارية للأملاك المبيعة. أما في حالة تقديم الملزم لوثائق ثبوتية تبرر ثمن البيع المصرح به، قد يخضع هذا الثمن لتخفيض بعد التحري أو القيام ببحث ميداني.
بالإضافة إلى ذلك، قد يخضع أساس الضريبة أيضًا للتخفيض في حالة قيام الملزم بالإدلاء بفواتير لتبرير نفقاته الاستثمارية، وذلك في أي مرحلة من مراحل المسطرة.
- تنص المادة 224 من المدونة العامة للضرائب على أنه يجوز لمفتش الضرائب القيام ببعض التصحيحات أو تقدير ثمن التملك أو نفقات الاستثمار غير المبررة أو هما معا أو القيمة التجارية للأملاك المبيعة.
فيما يتعلق بثمن البيع المصرح به، فإنه يخضع للتصحيح إذا كان لا يتوافق مع القيمة التجارية للعقار عند تاريخ البيع. وفقًا لما جرى عليه الاجتهاد القضائي والفقه الإداري، فإن القيمة التجارية تحدد وفق عناصر المقارنة المتوفرة لدى الإدارة.
أما فيما يتعلق بنفقات الاستثمار، فإن أي تصحيح يتعلق بها يعتمد على وجود أو غياب وثائق ثبوتية (الفواتير) من أجل قبول خصمها. وتجدر الإشارة أيضًا إلى أنه من أجل تحديد الربح الخاضع للضريبة، تتم إعادة تقييم نفقات الاستثمار وفقًا لتكلفة المعيشة.
- على عكس مسطرة فحص المحاسبة، فمسطرة تصحيح الأرباح العقارية ليست معنية بالمحاورة الشفوية والتواجهية، طبقا للمادة 212 من المدونة العامة للضرائب.
من ناحية أخرى، وفي حالة اعتراض الملزم على التصحيحات التي أدخلتها الإدارة، فيجوز له الطعن أمام اللجنة المحلية للطعون الضريبية (المادة 225 من المدونة العامة للضرائب).
وتجدر الإشارة، إلى أن المادة 224 من المدونة العامة للضرائب تحمل بشكل مباشر، مسؤولية تصحيح الأرباح العقارية لمفتش الضرائب. وعلاوة على ذلك، يخضع التصحيح إلى مسطرة تواجهية تضمن للملزم حق الدفاع خلال جميع مراحل المراجعة، مع العلم أن تنفيذ هذه المسطرة يخضع، في نفس الوقت، لتتبع إداري صارم، الأمر الذي يتطلب المصادقة عليه من خلال تأشير السلم الإداري على القرارات المتخذة (رئيس مكتب المراقبة)، وفي بعض الأحيان يتطلب الأمر موافقة رئيس المصلحة أو المدير الجهوي/الإقليمي المعني.
- لا تنص المادة 224 من المدونة العامة للضرائب، التي تؤطر مسطرة تصحيح الأرباح العقارية، على أي شكليات (محضر أو مذكرة توضيحية) فيما يتعلق بإبرام الاتفاقات الودية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه النقطة قد أثيرت خلال المناظرة الوطنية حول الجبايات المنعقدة سنة 2019، وكانت موضوع توصية من أجل وضع إطار قانوني للتسويات الودية.

2. الاتفاقات المبرمة

بداية، وكما هو مبين في الجدول أعلاه، مكنت عمليات المراقبة الجبائية في عين المكان خلال سنة 2019 من تحصيل مبلغ 7.969 مليون درهم أي بزيادة 82% عن المبلغ المحصل خلال سنة 2015. وتجدر الإشارة إلى أن القسط الأكبر من هذه المداخيل تم تحصيلها من خلال الاتفاقات المبرمة مع الملزمين.

وتدخل التسويات الودية ضمن الحالات التي نصت عليها المادة VI-220 من المدونة العامة للضرائب حيث أشارت إلى إمكانية إبرام اتفاق جزئي أو كلي كتابة بين الملزم وإدارة الضرائب خلال إجراءات التصحيح. ومن هذا المنطلق تنهج الإدارة سياسة التفاوض والإقناع قصد تفادي المنازعات الضريبية وتضخم الباقي استخلاصه قدر الإمكان ومن تم بناء أسس الثقة مع الملزمين كما كرستها مقتضيات قانون الإطار المتعلق بالإصلاح الضريبي.

وفي هذا الإطار، تحرص الإدارة على التطبيق التام لمقتضيات المدونة العامة للضرائب ومقتضيات المذكرات الإدارية الداخلية، حيت تنجز الاتفاقات حسب أهمية مبلغ الضريبة في كل قضية، وللتذكير فان اتفاقات الصلح المبرمة مع الملزمين تم تأطيرها بموجب مذكرات إدارية داخلية، ويتعلق الأمر ب:

- مذكرة مصلحية رقم 2 / 2016 / DCF بتاريخ 2016/02/01، والتي يتمثل هدفها في تأطير الاتفاقات الودية، بإنشاء لجنة محلية على مستوى كل مديرية جهوية أو إقليمية لإبرام الاتفاقات وكذا لجنة مركزية يترأسها مدير المراقبة الضريبية. وتتوخى هذه المذكرة إضفاء الطابع الرسمي على الاتفاقات الودية المبرمة (مجالات التطبيق والتحقق والتنفيذ والمتابعة)، وكذلك تم اعتماد نماذج موحدة لإبرام الاتفاقات الودية ولتقارير المصادقة عليها من طرف أعضاء اللجنة المعنية. وفي هذا الإطار يتم تحرير محضر المصادقة على الاتفاق ويتم توقيعه من طرف جميع أعضاء اللجنة، وعلى ضوء هذا المحضر يتم التوقيع على الاتفاق النهائي من طرف ذوي الاختصاص.
- مذكرة مصلحية خاصة بالتسويات الودية في القضايا المعروضة أمام القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن المذكرة رقم 2 /2016 / DCF سالفة الذكر تم تتميمها بالمذكرة المصلحية عدد DC/1 بتاريخ 2018/07/23 والتي خولت لرؤساء المصالح الجهوية للتحقيقات رئاسة اللجان الجهوية أو الإقليمية المختصة بالمصادقة على التسويات الودية.

وجوابا على ملاحظة مجلسكم الموقر "أصبحت الاتفاقات أصلا بينما يفترض أن تكون استثناء "، يجب التذكير أنه في إطار الضمانات التي تخولها المدونة العامة للضرائب فإن الملزمين يتوفرون على حق الطعن في حالة عدم موافقتهم على التصحيحات المقترحة من طرف الإدارة. و في هذا الصدد، فإن التصحيحات التي تقترحها الإدارة تتم ضمن مسطرة تواجهية (رسالة التصحيح الأولى، جواب الملزم، رسالة التصحيح الثانية، جواب الملزم المتضمن للطعن أمام اللجنة المختصة)، تليها مسطرة أمام اللجان الضريبية (اللجان المحلية أو اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة حسب الحالة) وكذا مسطرة قضائية أمام المحاكم الإدارية بكافة مستوياتها (المحاكم الإدارية الابتدائية ،المحاكم الإدارية الاستئنافية و محكمة النقض).

وللتذكير، وفي الوقت الذي يفضل فيه عدد كبير من الملزمين إنهاء عملية المراقبة عن طريق اللجوء إلى الاتفاقات الودية، فإن عددا مهما منهم يلجؤون إلى الطعن أمام اللجان المختصة. وتجدون فيما يلي أعداد الملفات المتعلقة بفحص المحاسبة المعروضة على هذه اللجان خلال السنوات الماضية:

تطور عدد ملفات فحص المحاسبة المعروضة على اللجان المحلية لتقدير الضريبة

السنوات	2015	2016	2017	2018	2019
فحص المحاسبة	**497**	**999**	**717**	**459**	**373**

تطور عدد ملفات فحص المحاسبة المعروضة على اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة

السنوات	2015	2016	2017	2018	2019
فحص المحاسبة	**221**	**325**	**817**	**756**	**753**

أما فيما يخص السلطة التقديرية للإدارة، ينبغي التذكير على أن التصحيحات التي تقوم بها الإدارة تنقسم إلى قسمين: تصحيحات تعتمد على السلطة التقديرية كهامش الربح والمردودية، وأخرى لتصحيح إخلالات مباشرة وصريحة لبعض المقتضيات القانونية.

في الحالة الأولى، وفي إطار مسطرة الصلح، يتم مناقشة كل حالة على حدة والاعتماد على بعض العناصر والمعطيات المدلى بها من طرف الملزم. وبعد دراسة وتقييم كل ملف، يتم التداول فيه وبالتالي إعادة النظر أو الإبقاء على التصحيحات المبلغة. لذلك، فإن التخلي عن التصحيحات في إطار مسطرة الصلح ليس قاعدة عامة بل هو نتيجة تحليل ودراسة لكل حالة.

وبهذا الخصوص تسعى الإدارة جاهدة إلى تأطير مقترحات التصحيحات التي تعتزم إبلاغها للملزم وذلك عبر مبادراتها على المستوى التشريعي التي أفضت إلى إدراج مقتضيات بموجب قانون المالية لسنة 2020 تحث على إجراء محاورة شفوية وتواجهية مع الملزم لتمكينه من إبداء ملاحظاته وأخذها بعين الاعتبار إذا ثبت أنها تستند إلى أساس صحيح.

أما فيما يخص تصحيح الإخلالات المرتبطة بعدم تطبيق بعض المقتضيات القانونية فلا يمكن التخلي أو التنازل عنها.

وفيما يتعلق ببعض الملاحظات المرتبطة بإبرام الاتفاقات، وعلى الخصوص تلك التي تتعلق بعدم إثبات تخلي الملزم عن حقوقه في الطعن، تجدر الإشارة إلى أن جميع الاتفاقات المبرمة تنص في بنودها على ضرورة تخلي الملزم عن مباشرة الطعن، وفي هذا الإطار وبحسب المعلومات المتوفرة لدى المديرية العامة للضرائب فلم يثبت خلال السنوات الأخيرة أن قام أحد الملزمين بالإخلال بالتزامه واللجوء إلى الطعن بعد إبرامه للاتفاق مع الإدارة.

ثالثا. التكفل والتبليغ والتحصيل

1. التكفل

➢ عدم القيام بالمراقبات اللازمة قبل التكفل بالديون العمومية

يمكن النظام المعلوماتي الحالي من مراقبة التكفلات الضريبية (إجبارية العنوان والمعلومات التعريفية) مع إمكانية رفضها من المحاسب المكلف في حالة عدم استيفائها للشروط المطلوبة. للإشارة، بلغ عدد التكفلات المرفوضة من طرف المحاسبين المكلفين بالتحصيل في السنوات الأخيرة:

- 2018: 3564 تكفلا مرفوضا؛
- 2019: 3802 تكفلا مرفوضا؛
- 2020: 2007 تكفلا مرفوضا؛
- 2021 إلى حدود أكتوبر: 1755 تكفلا مرفوضا.

➢ التكفل بأوامر التحصيل المرسلة من طرف الآمر بالصرف رغم نقص في المعلومات

يشكل التكفل الأتوماتيكي بأوامر الاستخلاص الصادرة عن الآمر بالصرف تسهيلا مهما للملزمين للأداء التلقائي. ومن أجل تمكين المحاسب المكلف بالتحصيل من مراقبة الإصدارات مع إمكانية رفضها خلال نفس اليوم، يتم العمل على تعديل النظام المعلوماتي لهذا الغرض، وذلك للتوافق مع قواعد النظام المحاسباتي الجديد للدولة الذي يشترط المصادقة على التقرير المحاسباتي اليومي، كما أن النظام المعلوماتي الحالي يشكل أداة مساعدة قبلية لضبط النواقص أو الاختلالات التي قد تشوب الإصدارات الضريبية (إجبارية العنوان والمعلومات التعريفية...).

2. التبليغ

➢ محدودية فعالية الإعلام عن طريق البريد المضمون في تبليغ الإجراءات

تجدر الإشارة إلى أن الكم الهائل من التكفلات بالديون العمومية الواجب استخلاصها يجعل من البريد المضمون آلية لا يمكن الاستغناء عنها، في حين أن الوسائل الأخرى يتم اللجوء إليها بصفة دائمة بالنسبة للديون المهمة وكلما تعذر التبليغ أو استدعت الضرورة ذلك عبر المفوضين القضائيين وأعوان التبليغ والتنفيذ.

➢ ضرورة تتبع تنفيذ إجراءات التبليغ من طرف المفوضين القضائيين المتفق عليها

تشكل الاتفاقية المبرمة بتاريخ 07-06-2016 بين المديرية العامة للضرائب والهيئة الوطنية للمفوضين القضائيين أداة مهمة وفعالة، مكنت الإدارة من الرفع من فعالية التبليغات والتنفيذات. كما أن الإجراءات المفوضة تحظى بتتبع دقيق على المستويين الجهوي والمركزي، حيث أن النظام المعلوماتي يمكن القباض والقائمين على ملفات التحصيل من حصر الديون المفوضة، كما يمكن من تتبع مآل التبليغات والتنفيذيات.

من جهة أخرى، يتم تقييم عمل المفوضين بصفة دورية من خلال نسبة التبليغ الفعلي والمبالغ المحصلة مقارنة بالمصاريف المتحملة.

3. التحصيل

➢ لجوء محدود إلى ممارسة حق الاطلاع

في إطار مباشرة عملية تحصيل الديون العمومية، يلجأ المحاسبون العموميون إلى تفعيل حق الاطلاع بصفة دائمة من أجل الحصول على كل المعلومات المجدية لتسريع تحصيل الديون أو حفظها من التقادم أو طلب إلغائها إذا استعصى تحصيلها.

ونظرا للعدد الكبير والمتزايد للتحملات المتكفل بها وصعوبة الولوج إلى المعلومات الضرورية عن طريق الطلبات العادية، يبقى خيار رقمنة تبادل المعطيات مع الأغيار حلا ناجعا وفعالا لنجاعة التحصيل.

ومن أجل دعم المجهودات التي تقوم بها قباضات الإدارة الجبائية، تقوم المصالح المركزية بطلب المعلومات لدى بعض المؤسسات والإدارات العمومية، خاصة المعلومات المتوفرة لدى بنك المغرب، المديرية العامة للأمن الوطني والمحافظة العقارية، وذلك فيما يتعلق بالديون المهمة أو مستعصية الاستخلاص.

➢ **لجوء محدود إلى اتخاذ الإجراءات الاحترازية والتحفظية**

تطبيقا لمقتضيات المادة 29 من مدونة تحصيل الديون العمومية، يلجأ القابض المكلف بالتحصيل لاتخاذ كافة الإجراءات التحفظية فور توصله من طرف الآمر بالصرف بالإعلام بتصحيح جار أو خلال تنفيذ مسطرة التحصيل الجبري.

رابعا. الإبراءات والإلغاءات

1. الإبراءات

يعتبر الإبراء من الزيادات والغرامات والذعائر، المنصوص عليه في المادة 236 من المدونة العامة للضرائب آلية تمنح للإدارة الجبائية السلطة التقديرية في التخفيض أو الإبراء الكلي من الزيادات والغرامات المنصوص عليها أعلاه، والمترتبة على الفرض الضريبي.

وتسمح هذه الآلية للإدارة بفض النزاعات القائمة مع الملزمين وحثهم على أداء ما بذمتهم من ضرائب في أقرب الآجال. كما تمكن الإدارة من الرفع من الإيرادات الجبائية للدولة قصد تحقيق الأهداف المالية المسطرة من طرف قوانين المالية.

كما يلجأ إليها في حالات التسوية الحبية لملفات المراقبة الضريبية (المذكرة المصلحية عدد 2/DCF/2016 المؤرخة في 2016/2/1).

وتجدر الإشارة في الأخير إلى أن المديرية العامة تلجأ إلى هذا الإجراء في إطار التسوية الحبية للمنازعات القضائية التي يبقى مآلها غير مؤكد.

وبناء عليه، فإن الفروق الملاحظة في الممارسة العملية لبعض المديريات تجد تفسيرها في هذا التنوع الذي يميز مختلف الحالات التي يتم اللجوء فيها إلى هذه الآلية.

فيما يتعلق بعدم احترام قواعد وشكليات التدبير المشار إليها في دليل الإجراءات الخاصة بمعالجة الشكايات، وجبت الإشارة في هذا الصدد أنه تم تضمين وحدة متكاملة ضمن النظام المعلوماتي المندمج (SIT) وذلك في تطابق تام مع توجيهات دليل الإجراءات المذكور، مع إحداث لوحات قيادة مفصلة وهي حاليا في طور تدقيق معطياتها وذلك من أجل مواكبة أمثل لتدبير هذه الآلية على المستوى المركزي وتوحيد الممارسة العملية بشأنه على المستوى الوطني.

وجب التذكير في الأخير أن الإبراء من الزيادات والغرامات والذعائر المنصوص عليه في المادة 236 من المدونة العامة للضرائب نص عليها المشرع كآلية استعطاف مخولة للإدارة بناء على طلب يقدمه الملزم وليس حقا مكتسبا لهذا الأخير، وهي تختلف تماما مع الآليات الملغية للغرامات والفوائد والذعائر التي يتم التنصيص عليها تلقائيا في النصوص التشريعية ذات الطابع العام وبموجب قواعد قانونية آمرة يتم تضمينها في إطار قوانين المالية.

2. الإلغاءات

في إطار التنزيل السليم للمقتضيات المتعلقة بمسطرة إلغاء الديون العمومية، عملت المديرية العامة للضرائب على اتباع مسطرة واضحة ومؤطرة لتنفيذ هذه العملية، وعملا بمقتضيات المادة 126 من قانون تحصيل الديون العمومية، يستند المحاسب المكلف بالتحصيل على مجموعة من الوثائق والشهادات التي تمكنه من تبرير اقتراح الملفات لمسطرة الإلغاء.

من أجل ذلك، يعتمد المحاسب أولا على مآل الإشعارات والمساطر موضوع التحصيل الجبري، كما يتحرى:

- غياب إمكانية التبليغ؛
- عدم إمكانية إنجاز حجوزات من أعوان الإدارة والمفوضين.

من جهة أخرى، يستند المحاسب لمآل طلبات المعلومات المرسلة للإدارات والمؤسسات الأخرى (المحافظة العقارية، الأمن الوطني، إدارة التجهيز...)، حيث تعتبر الإجابات السلبية وثائق معتمدة ومعززة لاقتراح المحاسب، لينتقل المحاسب أخيرا لاستيفاء مسطرة الاقتراح، لإنجاز المحاضر الضرورية حسب الحالة:

- محضر عدم وجود ما يحجز؛
- محضر التفتيش؛
- شهادة العوز.

كما تجدر الإشارة إلى أن قبول اقتراحات الإلغاء يشترط صحة مسطرة التحصيل وخلوها من كل عيب مسطري، حيث لا يتم قبول طلبات الإلغاء التي تشوبها حالة التقادم، أو عدم التصريح بالدين في المساطر الجماعية داخل الآجال القانونية.

أما فيما يخص عملية التتبع، فقد وضعت المديرية العامة للضرائب، رهن إشارة المحاسبين المختصين، نظاما معلوماتيا يمكن من التتبع الدقيق لمختلف الديون التي تم إلغاؤها من خلال ما يلي:

- تأطير النظام المعلوماتي لعملية الاقتراح والبت في الطلبات؛

- مطالعة لائحة الديون الملغاة؛
- وضع نظام تنبيهي يمكن المحاسب من التوصل بإشعارات تخص العمليات المنجزة من طرف المدين موضوع مسطرة الإلغاء (أداء، تسجيل عربات، تسجيل عقار...)؛
- تمكين المحاسب من اتخاذ كافة الإجراءات ومساطر التحصيل الجبري على مستوى النظام المعلوماتي، في حالة تحسن الحالة المادية للمدين.

خامسا. الباقي استخلاصه

➢ **نقص في صدقية قوائم الباقي استخلاصه المستخرجة من النظام المندمج للتضريب**

يشمل النظام المعلوماتي الحالي مجموعة من الوحدات التي تمكن المحاسب المكلف بالتحصيل والقائمين على التحصيل من تتبع جميع التبليغات والإجراءات التحفظية والتنفيذية منذ تاريخ العمل بالنظام المندمج. وعليه، فان الإجراءات التي يشملها النظام هي تلك المنجزة بعد اعتماد النظام الجديد، أما الإجراءات السابقة والمنجزة قبل العمل بالنظام المندمج فيتم ضبطها طبقا لما كان معمولا به من قبل.

ولتجاوز هذا الإكراه، يتم العمل على توفير خاصية تمكن المحاسبين من تحميل المعلومات حول الإجراءات التي تمت مباشرتها قبل البدء في استعمال النظام المعلوماتي المندمج، والذي سيمكن من تتبع جميع الإجراءات المنجزة.

➢ **ضرورة العمل على توفر الباقي استخلاصه على المعلومات الضرورية للتحصيل**

قصد تحيين المعلومات الخاصة بالملزمين والديون موضوع مسطرة التحصيل، تعمل المديرية العامة للضرائب من خلال مراقبة معطيات الديون عند التكفل بها، وبعد ذلك يتم تحيينها أوتوماتيكيا طبقا للتصريحات المقدمة من طرف الملزمين.

➢ **استمرار إدراج الديون الملغاة في قائمة الباقي استخلاصه**

منذ سنة 2016، يمكن النظام المعلوماتي من مراجعة الديون الملغاة والاطلاع عليها، وذلك لتمكين المحاسب المكلف بالتحصيل من اتخاذ كافة الإجراءات وإرسال الإشعارات في حالة العثور على المدين أو تحسن حالته المادية.

تجدر الإشارة إلى أن النظام المعلوماتي يسمح للمحاسب أو المسير المكلف بالتحصيل من مراجعة الديون حسب تصنيفها، وبالتالي لا يمكن أن يؤثر هذا التصنيف على صدقية قوائم ورصيد الباقي استخلاصه

سادسا. محاسبة المحاسبين

علاقة بملاحظات المجلس المتعلقة بمسك المحاسبة من طرف قباض إدارة الضرائب، نعرض التوضيحات التالية:

➢ **عدم تطابق الأرصدة الافتتاحية والختامية**

بصفة عامة، يتعين على المحاسب القيام، في إطار اليوم المحاسبي التكميلي، بتعديلات بعد اختتام السنة المحاسبية. هذه التعديلات تتعلق في غالب الأحيان بالمصادقة على الحساب 82.04 الخاص بالتسوية.

وبناء على هذا المعطى، قد تتطلب المصادقة وقتا قد يتجاوز الأجل المنصوص عليه، مما يؤدي ببعض المحاسبين إلى تقديم وضعيات محاسبية مؤقتة.

إلا أن دخول النظام المحاسبي الجديد للدولة حيز التطبيق منذ 2020، سيمكن من تجاوز حالات عدم التطابق المشار إليها.

➢ **عدم احترام الآجال المحددة بخصوص تقديم الوثائق العامة إلى المجلس الأعلى للحسابات**

بالنسبة إلى عدم احترام الأجل المنصوص عليه في المادة 25 من مدونة المحاكم المالية، يجدر الذكر أنه راجع بالأساس إلى ارتباطه بمسطرة المصادقة على الحساب 82.04 الخاص بالتسوية.

وعليه، فإن قباض الإدارة الجبائية يرون أنفسهم مضطرين لتعليق تقديم الوثائق العامة في انتظار هذه المصادقة.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن المديرية العامة للضرائب تواصل جهودها لتطوير أنظمتها المعلوماتية وتتابع بلورة استراتيجية الرقمنة خاصة في إطار المشروع المتعلق بتقديم حسابات التسيير من طرف القباض بشكل إلكتروني، والذي يتم إنجازه حاليا بشراكة وثيقة مع المجلس الأعلى للحسابات والخزينة العامة للمملكة. وبالتالي، فالمشروع سيمكن من احترام الأجل القانوني ورفع الطابع المادي على عملية تقديم الحسابات.

➢ **عدم تطابق المعطيات الواردة بكل من الحساب المدلى به للمجلس والنظام المندمج للتضريب**

فيما يخص هذه النقطة، تجدر الإشارة إلى أن التقارير المحررة من طرف المجلس تتعلق بسنوات محاسبية تم تدبيرها على مستوي نظامين معلوماتيين، الأول شمل السنوات من 2009 إلى 2013 (SIA)، والثاني امتد من 2014 إلى 2018 (SIT).

وبالتالي، فإن الفوارق التي أثيرت تعزى عموما إلى الانتقال بين النظم المعلوماتية والتي كانت موضوع تجديد وتعديل والتي تم تجاوزها لاسيما بمناسبة دمج المحاسبة العامة في إطار النظام المحاسبي الجديد للدولة.

سابعا. المنازعات الضريبية

➢ **ضياع استرجاع بعض الضرائب والمستحقات الجبائية بسبب التقادم**

يرجع عدم إدلاء الإدارة أمام القضاء بالإجراءات التي تثبت مباشرة القابض للمسطرة القاطعة للتقادم لوجود إكراهات واقعية وقانونية أهمها:

- استقرار العمل القضائي لمحكمة النقض على أن الإدارة ملزمة بتبليغ آخر إشعار بدون صائر (رغم أن المادة 36 من مدونة تحصيل الديون العمومية لا تشترط حصول التبليغ) وذلك تحت طائلة اعتبار الإجراءات اللاحقة المبنية على مجرد إرسال آخر إشعار بدون صائر باطلة ولا يترتب أثرها في قطع سريان التقادم.

وفي هذا الإطار تم إصدار مذكرة مصلحية بهدف الحرص على تبليغ آخر إشعار بدون صائر تفاديا لإلغاء هذه المساطر من طرف القضاء.

- إحجام الملزمين عن إخبار الإدارة بالتغيرات الطارئة على مقراتهم الاجتماعية أو مكان إقامتهم وعدم توفر الإدارة الجبائية على عناوينهم المحينة يحول دون تبليغهم بالإجراءات القاطعة للتقادم.

توخيا للمزيد من الفعالية، وتفعيلا لهذه التوصية، تم الحرص على إشراك جميع المتدخلين في الملف في مختلف مراحل الدفاع.

➢ **ضياع استخلاص بعض الضرائب بسبب غياب المشروعية أو عيوب شكلية أو لوجود إعفاء قانوني**

يتم الحرص على تحسين وتوجيه الممارسة الإدارية من خلال إصدار مذكرات مصلحية توضح كيفيات تطبيق المقتضيات القانونية وذلك تفاديا لأي تأويل خاطئ وبشكل ينسجم مع إرادة المشرع وعلى ضوء التوجهات القضائية الصادرة بهذا الخصوص.

كما يتم تفعيل آلية اليقظة القانونية من خلال تجميع وتبويب القرارات القضائية ودراستها قبل تعميم كيفية تأويل القاضي الإداري للمقتضيات الجبائية وذلك تفاديا للمخاطر القانونية التي قد تترتب عن عدم التطبيق السليم للقانون. كما يتم أيضا إعطاء أولوية خاصة لعملية التكوين المستمر من أجل تدبير أمثل و أنجع لعملية إصدار الفرض الضريبي وتحصيله.

➢ **قصور النظام المندمج للتضريب في تتبع الملفات المتعلقة بالمنازعات القضائية**

تم تجاوز هذا الوضع وذلك من خلال إحداث وحدة خاصة بالمنازعات القضائية ضمن النظام المندمج للتضريب ولقد أسفرت هذه العملية، على تسجيل أزيد من 45.814 إجراء قضائي وذلك إلى غاية 15/11/2021.

ثامنا. النظام المندمج للتضريب

➢ **نقص في اتخاذ إدارة الضرائب الإجراءات الاحترازية والمواكبة لاستعمال النظام المعلوماتي الجديد**

تم اعتماد مبدأ التدرج بخصوص عملية ترحيل المعطيات من النظام المعلوماتي السابق SIA إلى النظام المعلوماتي الجديد SIT، وذلك بتتبع مسطرة التجارب والمصادقة من طرف المستعملين لهذا النظام. كما تم توفير تكوينات لمستخدمي النظام بخصوص مختلف الوحدات المضمنة فيه.

➢ **غياب وظائف التنبيه الذاتي للتذكير بالإدلاء بالتصريحات الجبائية**

يوفر النظام المندمج للتضريب وظائفا للكشف التلقائي عن العيوب في التصريحات الضريبية المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل. وبذلك، وبعد فحص ومصادقة من طرف مسيري الوعاء، يمكن النظام المعلوماتي من إصدار رسائل تذكير تلقائية وشاملة مع توفر إمكانية النسخ والإرسال من قبل الإدارة أو عن طريق بريد المغرب.

➢ **عدم توفر آلية تسمح بتجميع المعطيات وإنجاز التقاطعات**

صمم النظام المعلوماتي بطريقة مندمجة بين مختلف مكوناته من أجل الحصول على رؤية شاملة وموحدة لوضعية دافعي الضرائب. كما يمكن مسيري الوعاء من الولوج إلى المعلومة وإجراء التقاطعات مع المعطيات المستخرجة من الأنظمة المعلوماتية الخاصة بالشركاء، ومثال ذلك:

- المواكبة اليومية للنشاطات أو العمليات المحتملة الخاصة بالملزمين التي ألغيت ديونهم بعد استيفاء مسطرة التحصيل (مداخيل، نفقات، تصريحات، تسجيل عقود، طلب استرجاع أو إعفاء أو رفع اليد أو اختيار نظام الضريبة على الشركات...).
- إدماج الضوابط المتعلقة بمشروعية تنفيذ النفقات (وجود مبالغ مستحقة)؛
- ربط وحدات التقاضي والتحصيل الجبري (مثال: تنفيذ الأحكام)؛
- تنفيذ التبادلات التقنية الفورية مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لمراقبة الباقي استخلاصه في كلا الاتجاهين؛

- التبادل الآني للمعلومات مع الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية من أجل تزويد النظام المعلوماتي المندمج بأسطول المركبات في سياق مراقبة أداء الضريبة السنوية الخاصة على المركبات والقيام، عند الاقتضاء، بالإجراءات المتعلقة بمسطرة التعرض على تفويت المركبات.

من جهتها، تقوم المديرية العامة للضرائب بتبادل المعلومات المتعلقة بتغيير أو تجديد البطاقة الرمادية من أجل تأمين ومراقبة الأداءات.

كل ذلك بالإضافة إلى إعادة تصميم النظام المعلوماتي المساعد على اتخاذ القرار SID لاستغلال ومعالجة المعلومات وكذا إنجاز التقاطعات.

➢ **قصور الوظيفة الخاصة بالمراقبة الضريبية**

على مستوى النظام المندمج للتضريب، تغطي الوحدة المعنية بالمراقبة الضريبية بطريقة آلية المسطرة في جميع المراحل المتعلقة بإجراءات الطعن والاستئناف أمام اللجنة المحلية للتضريب واللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية: اتخاذ القرارات، رسالة الإخبار، جواب الملزم، الاتفاقات، المواعيد...

➢ **عدم تضمن النظام المعلوماتي لوحدة تدبير الإجراءات القاطعة للتقادم**

في إطار حرص المديرية العامة للضرائب على التتبع الدقيق والمستمر للديون المهددة بالتقادم، فقد تم تطوير النظام المندمج للتضريب وإغناء وحدة التحصيل الجبري بالإجراءات التالية:

- الرهن الجبري؛
- مسطرة تحقيق الرهن الجبري؛
- الحجز التحفظي والتنفيذي على الأصل التجاري؛
- الحجز التحفظي والتنفيذي على المنقولات؛
- الحجز التحفظي والتنفيذي على العقارات؛
- بيع الممتلكات المنقولة؛
- بيع العقارات؛
- بيع الأصول التجارية؛
- التعرض على بيع العربات؛
- الإشعار لغير الحائز.

من جهة أخرى، يتم على مستوى النظام المعلوماتي وبصفة دورية حصر لائحة للديون المهددة بالتقادم لبرمجة النسخ الأوتوماتيكي للإشعارات القاطعة للتقادم بعد تأكيد الإرسال من طرف المحاسبين المكلفين بالتحصيل.

➢ **قصور النظام المعلوماتي المتعلق بالتسجيل**

- عدم إمكانية تصفح الوثائق المرفقة بالعقود المسجلة من طرف الموثقين والمضمنة بالنظام

يتيح النظام المعلوماتي من خلال تصميمه إمكانية إرفاق الوثائق المتعلقة بالعقود المسجلة من طرف الموثقين والعدول. ويمكن النظام أيضا من استرداد هذه الوثائق ومراجعتها كلما دعت الضرورة لذلك. كما أن الوظائف المتاحة، مثل البحث متعدد المعايير، تسمح لمسيري الوعاء بالوصول إلى المعلومات المطلوبة، مثل عمليات تفويت الأصول التجارية ومحاضر جل الشركات.

- عدم إمكانية تعديل أمر بالتحصيل التكميلي المنجز بطريقة أتوماتيكية من طرف النظام بعد تأكيده

يمكن النظام المعلوماتي من تعديل أوامر التحصيل التي تم إصدارها في نفس اليوم وذلك لاحترام القيود المتعلقة بالتكفلات اليومية المسطرة في النظام المحاسباتي للدولة.

- تسجيل نسب مئوية خاطئة عند تسجيل بعض العقود

يشتمل النظام المندمج للتضريب على آليات تربط نسب التسجيل بنوعية العقود مع منح المفتش المكلف بالتسجيل إمكانية التقدير وتأويل العقود. وفي حالة حدوث خطأ مادي، يمكن للمفتش تداركه عن طريق الإلغاء أو الإصدار التكميلي.

- لا يسمح النظام المذكور بالتنبيه الأوتوماتيكي للحالات المستفيدة من النسب المخفضة في حالة انقضاء الآجال القانونية، وذلك من أجل تسهيل تتبعها من طرف المدبر المعني

يمنح النظام المعلوماتي الحالي للمفتش المكلف بالتسجيل إمكانية مراقبة العقود المستفيدة من النسب المخفضة.

بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المميزات الجديدة للنظام المعلوماتي قد تم تصميمها بالتعاون الوثيق مع الجانب الوظيفي للمديرية ومستخدمي النظام وعن طريق المراسلات أثناء تفعيلها، بالإضافة إلى تطوير دلائل المستخدم وإجراءات الاستعمال وتقديم المساعدة من أجل ضبط هذه الوظائف.

الشركة المركزية لإعادة التأمين

تم إحداث الشركة المركزية لإعادة التأمين (الشركة) كشركة مجهولة الاسم بموجب الاتفاقية المصادق عليها بالظهير رقم 1.60.085 بتاريخ 20 أبريل 1960، والتي تم تجديدها بتاريخ 21 دجنبر 2018، والموقعة بين الدولة وصندوق الإيداع والتدبير. ويتجلى غرض الشركة بشكل حصري في إعادة التأمين حيث تتبوأ الريادة في هذه السوق.

يبلغ رأس مال الشركة 2.200 مليون درهم تقدر فيه حصة صندوق الإيداع والتدبير بنسبة 94%. وحققت الشركة برسم سنة 2020 رقم معاملات بلغ 2.633 مليون درهم ونتيجة صافية قدرها 318 مليون درهم.

بمقتضى هذا الظهير، تخول الدولة للشركة وبشكل حصري إعادة التأمين القانونية لمؤسسات التأمين المغربية والأجنبية لجميع عملياتهم بالمغرب. بالمقابل، يتعين على هذه المؤسسات أن تتخلى عن حصة من الأقساط المرتبطة بهذه العمليات لفائدة الشركة.

وقد تم بشكل تدريجي حذف هذا التخلي القانوني بين سنتي 2006 و2013 مع دخول اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية حيز التنفيذ في سنة 2006.

في هذا الإطار، أطلقت الشركة مخططها الأول "Strong I" في 2013 أي قبل سنة فقط من نهاية التاريخ المحدد لحذف التخلي القانوني، كما تم إطلاق المخطط الثاني "Strong II" للفترة 2016-2018.

تمثل الهدف الأساسي لمراقبة تسيير الشركة المركزية لإعادة التأمين في تقييم الاستراتيجية والنموذج الاقتصادي اللذين وضعتهما الشركة لمواجهة محيط منفتح وأكثر تنافسية.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

سجل المجلس الأعلى للحسابات في إطار هذه المهمة عدة ملاحظات وأصدر مجموعة من التوصيات، من أهمها ما يلي:

أولا. تنفيذ مشاريع المخططات

➢ **أداة إدارة المخاطر غير مفعلة بالشكل الكافي**

لم يتم إدراج إدارة المخاطر التي تضمنها المخطط Strong I في الهيكل التنظيمي للشركة إلا في سنة 2013 ولم يتم حصر حدود تحمل المخاطر على مستوى القدرة على تسديد الديون والمردودية إلا في سنة 2014.

بالإضافة إلى ذلك، هذه القابلية لتحمل المخاطر كما تم التعبير عنها وتقديمها لوكالات التنقيط العالمية، لم تعرض على أنظار المجلس الإداري للمصادقة عليها.

ولأجل التزود بأداة لإدارة المخاطر، اقتنت الشركة في سنة 2017 برنامجا لهذا الغرض حدد أجل انطلاق العمل به في 24 شهرا. لكن، وإلى حدود متم أكتوبر 2019، لم يتم تشغيله بعد.

في معرض جوابها، أكدت الشركة أن الترسانة الجديدة المسماة ERM SAS أداة تدبير المخاطر مفعلة وقابلة للتشغيل الآلي الاوتوماتيكي. كما أن استراتيجية المخاطر لسنة 2021 تمت المصادقة عليها من طرف المجلس الإداري بتاريخ 18 مارس 2021.

➢ **رؤية غير واضحة بخصوص تنمية الأنشطة على صعيد الخارج**

قرر المجلس الإداري سنة 2013 خروج الشركة من السوق الأسيوية وذلك إثر الحوادث التي شهدتها المنطقة. لكن وبعد إطلاق المخطط الاستراتيجي الأول، استأنفت الشركة الاكتتاب في بعض الدول الأسيوية كالصين وباكستان، وهو ما يعني أن تموقع الشركة وتنميتها في هذه المنطقة غير واضحة في غياب توجيه صريح من المجلس الإداري منذ ذلك التاريخ.

أشارت الشركة في جوابها أن المجلس الإداري وافق بتاريخ 2017/9/19 على استئناف النشاط بالصين، الهند وكوريا الجنوبية في إطار مقاربة نفعية.

غير أنه وبالرجوع إلى محضر اجتماع المجلس الإداري بتاريخ 2017/9/19، يتضح أن استئناف نشاط الشركة في كل من الصين والهند وكوريا الجنوبية في إطار مقاربة نفعية، كان مجرد اقتراح من طرف أحد أعضاء المجلس الإداري. وبالتالي لا يمكن اعتباره موافقة لأنه لم يتم تبنيه من طرف المجلس الإداري كقرار.

ثانيا. إنجاز الأنشطة

1. الاكتتاب

تشمل عمليات الاكتتاب قبول الشركة لإعادة تأمين العمليات الواردة عليها من شركات التأمين، وكذا عمليات إعادة الإحالة التي تقوم بها بدورها لدى شركات أخرى لإعادة التأمين، وذلك مقابل أداء أقساط.

➢ **غياب إطار ملائم لقدرات الاكتتاب المحلية في إعادة التأمين الاختيارية**

تلجأ بعض شركات التأمين لاستشارات مباشرة لدى معيدي التأمين على مستوى السوق العالمية. ويقوم الرئيسيون بتحديد الحصص القصوى التي يمكن أن تكتتب فيها الشركة في إطار نماذج جاهزة للتغطية بإعادة التأمين. وهو ما يحد من قدرات الشركة رغم قابليتها لتحمل أكبر للمخاطر المرتبطة بالعمليات المعنية.

إن اللجوء المباشر إلى معيدي التأمين الأجانب يجد تفسيره أساسا في غياب إطار تنظيمي مناسب لتزويد القدرات الاكتتابية المحلية والحد تدريجيا من ولوجهم المباشر واللا-مشروط إلى السوق المغربية.

وقد أسفرت بعض المقارنات أن مجموعة من الدول المتقدمة (الاتحاد الأوروبي واليابان وكوريا الجنوبية والصين) تسهل ولوج معيدي التأمين المعتمدين إلى أسواقها وتفرض شروطا خاصة على معيدي التأمين غير المعتمدين.

وكنتيجة لتحديد حصص الشركة، تفوت على هذه الأخيرة أقساط لفائدة معيدي التأمين الأجانب، مما يؤدي إلى تحويل للعملة الصعبة. بالإضافة إلى ذلك، تبقى الشركة ملزمة قانونا أمام مقاولات التأمين ومعرضة لخطر عدم وفاء معيدي التأمين لأداء الحوادث أو ما يسمى "مخاطر ائتمانية".

جوابا عن هذه الملاحظة، تؤكد الشركة المركزية لإعادة التأمين عن تشبتها بقوة بالتوصية المتعلقة بإنشاء إطار تنظيمي يعزز الاستخدام الأفضل للقدرات المحلية. وتعتمد الشركة المركزية لإعادة التأمين على دعم السلطات العمومية من أجل رسم استراتيجية عامة لفائدة معيدي التأمين المعتمدين بالمغرب على غرار الأسواق الدولية الأخرى.

➢ **اكتتاب يفتقد لاستراتيجية تؤطره**

رغم كون الاكتتاب من صلب عمل الشركة فهو غير مؤطر بسياسة اكتتاب ذات طابع رسمي، من شأنها أن تشكل الإطار المرجعي لممارسة هذا النشاط.

أشارت الشركة أنه قد تمت صياغة سياسة الاكتتاب واعتمادها من طرف المجلس الإداري بتاريخ 2020/12/15.

➢ **تركيز على معيدي التأمين يضعف من قدرة الشركة على التفاوض**

أسفرت مراقبة برامج إعادة الإحالة على الفترة الممتدة بين 2014 و2018 على كون نفس معيدي التأمين يستحوذون بصفة عامة على اتفاقيات التغطية. إن هذا التركيز من شأنه إضعاف قدرة الشركة على التفاوض بشأن حدود الحوادث التي تحتفظ بها الشركة والتسعيرات.

من جهة أخرى، أبان تحليل تسوية الأقساط المدفوعة لمعيدي التأمين أن الشركة لم تضبط تقديراتها لوعاء الأقساط بالشكل الكافي وبالتالي تكبدت التبعات المالية بهذا الخصوص.

أوضحت الشركة في جوابها أن سوق إعادة الإحالة الذي يوفر القدرة الكافية على تغطية مخاطر مهمة لمعيد تامين جهوي مثل الشركة المركزية لإعادة التأمين مع تنقيط جيد يبقى ضيقا جدا.

وأضافت أيضا أن الفارق الذي يمكن ملاحظته على المدى القصير بين الأقساط المحققة والتوقعات المحددة ببرنامج إعادة الإحالة، يرجع أساسا إلى التأخير في استلام الحسابات. وهو ما يعتبر نشاطا طبيعيا بالنسبة لشركة إعادة التأمين.

➢ **استغلال غير كاف للقدرات المقتناة لقبول اتفاقيات إعادة التأمين**

بلغ عدد اتفاقيات إعادة التأمين التي اكتتبتها الشركة المركزية لإعادة التأمين في الفترة 2013-2018 متوسطا سنويا يقدر بـ 575 اتفاقية، باستثناء التامين على الحياة، تشكل فيها الاتفاقيات الخارجية 87%. وأسفر تحليل التزامات الشركة أن معظم هذه الاتفاقيات تندرج في قدرتها الاكتتابية الخاصة. ويتعلق الأمر على التوالي بـ 65 % من الاتفاقيات بالمغرب و97% من تلك المكتتبة بالخارج.

وهذا يعني أن قدرات الاكتتاب الإضافية والمكتسبة في إطار برامج إعادة التأمين لا يتم استخدامها بشكل كاف. ويرجع ذلك من جهة إلى ارتفاع حدود الحوادث التي تحتفظ بها الشركة والمحددة من طرف معيدي التأمين، ومن جهة أخرى لكون رفع قدرة الاكتتاب عبر تجميع التغطية لفائدة السوق المغربية والخارجية، لم يأخذ بعين الاعتبار أن الشركة تساهم في اتفاقيات إعادة التأمين الخارجية بحصص ضئيلة.

جاء في جواب الشركة أنه: " يجب أن يستجيب شراء تغطية إعادة التامين أيضا إلى القضايا المتعلقة بتراكم الأحداث... في مرحلة التنمية على المستوى الدولي وبغرض إحداث التنويع الضروري لمهنة إعادة التأمين، من الطبيعي التوفر على قدرات اكتتاب كافية. وفي خضم تنامي محفظة الشركة ستبدأ هذه الظاهرة في النقصان..." وأضافت أن: " استغلال القدرات يتم حسب توجهات وسياق السوق وكذا طبيعة المخاطر".

➢ **قبول عمليات ذات مردودية غير كافية**

تمثل النسبة المجمعة لربحية العمليات خارج قسمة مجموع تكاليف الحوادث والعمولات والنفقات العامة على الأقساط. وقد سجل هذا المؤشر على التوالي نسب 108,8% و109,5% و107,4% للسنوات 2016 و2017 و2018 مقابل هدف 95%.

إن اتفاقيات إعادة التأمين المكتتبة بالمغرب اتسمت وبشكل بنيوي بالعجز منذ سنة 2016 متأثرة في ذلك بصفة سلبية من نتائج اتفاقيات "التعاقد التوافقي".

وبخصوص إعادة التأمين الاختيارية في السوق الداخلية فقد عرفت منحى تنازليا حيث سجل هذا المؤشر87% سنة 2017 وارتفع إلى 100% سنة 2018. فيما اتسمت مردودية العمليات الخارجية بالعجز، إذ أنه وباستثناء سنة 2017 فإن النسبة المجمعة تجاوزت 100 %.

وفي هذا الإطار فقد تم قبول اتفاقيات إعادة التأمين الخارجية ذات ربحية غير كافية بحسب الرأي التقني للمصلحة الاكتوارية. ويتعلق الأمر باكتتابات في الصين وإيران والهند والمملكة العربية السعودية.

أوضحت الشركة في جوابها أن نتيجة عمليات التأمين على السيارات تحسنت وأصبحت لها آفاق واعدة منذ سنة 2018، وذلك بفضل مجموعة من التدابير التي اتخذتها شركات التامين للحد من تفاقم نسبة الحوادث المصرح بها في السوق المغربي للتأمينات من بينها محاربة ظاهرة الغش. إضافة إلى ذلك، فإن النتائج التقنية لهذه العمليات التي تتميز بتطورها البطيء استمرت في التحسن ابتداء من السنة السادسة.

وأشارت بخصوص عمليات إعادة التأمين الاختيارية في السوق المغربي، أنه تلاحظ دورية النتائج حيث أن سنتي 2019 و2020 عرفت نسب تقنية مريحة جدا. وعلى مستوى السوق الدولي لإعادة التأمين يجب الأخذ بعين الاعتبار فترة "اقتناء" العمليات الخارجية الجديدة التي تنتج نوعا من التقلب خلال السنوات الأولى من الاكتتاب في انتظار استقرار محفظة المخاطر.

كما جاء في معرض جواب الشركة: "..إن القيام باكتتاب عمليات في جهة معينة تكون فيها الشركة في بداية دخولها و امتلاكها لحصص في هذا السوق، مثلا : الصين، إيران، الهند، و المملكة العربية السعودية يمكن أن يكون سببا في قبول الشركة اكتتاب عمليات ذات ربحية محدودة مع مراقبة معدل النتائج في هذه الجهة".

وأدلت الشركة بجدول يوضح احتلالها المرتبة الأولى من حيث النسب التقنية مقارنة مع شركات إعادة التأمين المتواجدة في جهة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

➢ **آليات غير ملائمة لتتبع مخاطر تراكم الالتزام**

يتعرض معيدو التأمين لمخاطر لتراكم الالتزام من خلال اكتتاب نفس العملية عبر نيل حصص، في إطار عدة اتفاقيات إعادة التأمين قد تتضمن هذه العملية لاسيما في الاكتتاب في العمليات الخارجية.

غير أن الشركة لا تقوم بالتتبع الملائم لمخاطر تراكم الالتزام في إطار قبول عمليات إعادة التأمين الخارجية. حيث أن الملفات الممسوكة من طرف مكتتبي السوق الخارجية لا تخص سوى اتفاقيات إعادة التأمين دون عمليات إعادة التأمين الاختيارية، ولا تأخذ بعين الاعتبار حدود التزام الشركة بخصوص جميع الأحداث المتوقعة في عقود إعادة التأمين.

أكدت الشركة على كونها تقوم منذ سنة 2020 بنمذجة تعرض محفظتها للمخاطر الكارثية بمساعدة من المكاتب الدولية وأسست لتتبع تراكماتها المتعلقة بالعمليات المكتتبة عن اتفاقيات إعادة التأمين وعمليات إعادة التأمين الاختيارية.

➢ **ضرورة تحسين احتساب الأقساط وتتبع حسابات شركات التأمين**

حتى يتسنى تقييد أقساط اتفاقيات إعادة التأمين في المحاسبة وتحصيلها، يجب على مقاولات التأمين تقديم حساباتها للشركة بصفة دورية أي سنوية أو نصف سنوية أو ربع سنوية.

غير أن عددا من المقاولات المحيلة لاسيما الخارجية منها ترسل حساباتها بشكل متأخر. وكنتيجة لذلك تسجل مستويات ضعيفة لمعدلات تقييد الأقساط في المحاسبة المرتبط بكل سنة اكتتاب، والذي يتم احتسابه بقسمة الأقساط الواردة بالحسابات على الأقساط المقدرة. فعلى سبيل المثال، سجلت هذه المؤشرات 65% بخصوص سنة الاكتتاب 2017 و46% بالنسبة لسنة 2018 فضلا عن ذلك، لا تمسك الشركة تتبعا منتظما للإدلاء بالحسابات لاسيما من طرف المقاولات المحيلة الأجنبية.

من ناحية أخرى، عرف معدل تحصيل الأقساط، الذي يمثل خارج قسمة الأقساط التي تم تسديدها على الأقساط المسجلة بالمحاسبة، مستوى ضعيفا نسبيا حيث سجل 62% بالنسبة لاتفاقيات إعادة التأمين الخارجية مقارنة بـ 92% للاتفاقيات المحلية.

وحسب جواب الشركة، فإنه منذ تأسيس الهيكلة الجديدة في يونيو 2020، فقد عملت على تحسين عملية الاحتساب، وذلك بتتبع الحسابات المفقودة المغربية والأجنبية من جهة وبتتبع أسباب عدم احتساب الحسابات المدلى بها من جهة أخرى.

2. تدبير الحوادث

➢ **ضرورة تطوير النظام المعلوماتي لضمان صدقية القوائم المالية وتجنب مخاطر تأخير التسديد والتحملات غير المستحقة**

تتأخر الشركة في معالجة إشعارات الحوادث التي يتم تبليغها من طرف شركات التأمين. وهو ما من شأنه أن يؤلّد آجالا إضافية لتسديد الحوادث. كما يمكن أن يؤدي إلى تقليص الاحتياطيات على الحوادث الواجب أداؤها المضمنة في النظام المعلوماتي.

بالإضافة إلى ذلك، قامت الشركة بقبول والمصادقة على حوادث وقعت بعد استيفاء آجال عقود إعادة التأمين .ويفسر ذلك أساسا بعدم توفر معطيات من النظام المعلوماتي تسمح بمقارنة منتظمة بين الشروط التعاقدية وإشعارات الحوادث المصرح بها.

أكدت الشركة في جوابها أن تدبير إشعارات الحوادث عبر الأداة الرقمية DTS والتقارير الداخلية التي تسمح بتدبير دقيق وتحسين آجال معالجة طلبات المصادقة والتسوية في طور التنفيذ.

كما أوضحت الشركة أنه يتم إجراء مراجعة دورية وسنوية من طرف مكاتب الاكتوارية المستقلين وتنتج احتياطات كافية (IBNR).

وأشارت الشركة أيضا أنه لم يعد ممكنا قبول والمصادقة على الحوادث التي وقعت بعد استيفاء آجال عقود التأمين، وذلك بفضل التطوير الذي خضع له النظام المعلوماتي الحالي.

➢ **ضرورة تعزيز المراقبة الداخلية على مستوى المصادقة وتسديد الحوادث**

يقتصر التكفل والمصادقة من قبل المديرية المعنية على الحوادث المنفردة، والمتعلقة باتفاقيات إعادة التأمين غير التناسبية الخاصة بالسوق المحلية، التي يتجاوز مبلغها عتبة 2 مليون درهم. وبتحديد هذه العتبة المرتفعة نسبيا، فإن عددا كبيرًا من الحوادث المصرح بها في الحسابات الدورية لا تشملها المراقبة.

وبخصوص المصادقة على الحوادث، لا يحترم مدير قطب تدبير العمليات سقف المليون درهم المحدد له. كما أنه يجمع بين مهام متعارضة، وهي المصادقة التقنية على الحوادث وتسجيلها بالمحاسبة.

وعلى عكس ما تنص علية المساطر المعمول بها لمعالجة وتدبير الحوادث، قامت الشركة بالتسجيل في المحاسبة وتسديد مبالغ متعلقة بعمليات إعادة التأمين الاختيارية دون إخضاعها لمصادقة مديرية تدبير الحوادث.

كما صادقت على حوادث وسجلتها بالمحاسبة دون الحصول على موافقة مسبقة من قبل معيدي التأمين ذوي الريادة في العمليات المعنية. مما قد يؤدي إلى فقدان الشركة لحقها في استرداد الحصص المعاد إحالتها.

ذكرت الشركة في معرض جوابها أن معالجة الحوادث المتعلقة بالاتفاقيات غير التناسبية تتم طبقا للمقتضيات التعاقدية التي تنص فقط على حق الاطلاع على ملفات الحوادث وفقا لمبدأ حسن النية بين مهنيين في مجال التامين وإعادة التأمين.

كما أكدت أنه وطبقا للنظام المعمول به منذ سنة 2020، فقد تم فصل مهمة تدبير الحوادث عن مهمة المحاسبة التقنية.

وأضافت الشركة أن إدراج الحوادث والمصادقة عليها يتم على مستوى النظام المعلوماتي بشكل حصري. وبالتالي فإن المحاسب ليست له إمكانية احتساب الحوادث المتعلقة بالعمليات الاختيارية غير المصادق عليها من طرف مدبري الحوادث.

وأكدت الشركة أنه لا يمكن مستقبلا المصادقة على العمليات المتعلقة بالحوادث التي لا تتبوأ فيها هي المكانة الريادية أو تسجليها بالمحاسبة دون الموافقة المسبقة من قبل معيدي التأمين ذوي الريادة في العمليات المعنية من اجل تعزيز المقتضيات المتعلقة بإجراءات التدبير المعمول بها.

➢ **الحاجة إلى تحسين وثوقية مصادر المعلومات لضمان صدقية الحسابات**

ترد على الشركة الوضعيات المالية الخاصة بشركائها من أجل تسجيلها في المحاسبة، غير أن النظام المعمول به لهذا الغرض لا يسمح بتسوية جميع الوضعيات المالية وبتسريع تأكيد الأرصدة لهؤلاء الشركاء. وكنتيجة لذلك لا يتم احتساب الحوادث المعنية خلال حصر حسابات الشركة.

من ناحية أخرى، قامت الشركة بتسجيل حوادث في المحاسبة وإلغائها خلال سنتين محاسبيتين وذلك في غياب لأية وثائق مثبتة. ومن شأن هذه العمليات أن تؤثر على انتظام وصدقية القوائم المالية للشركة.

أفادت الشركة في معرض جوابها أنه تم العمل على وضع برنامج تتبع منتظم من اجل احتساب الحوادث المصادق عليها. كما أن كل المجهودات المبذولة من أجل تسوية أرصدة التقويت القانونية والاتفاقيات المغربية وكذا تصفية الحوادث المصادق عليها والتي تم احتسابها ساهمت في تجويد عملية معالجة الوضعيات المالية. وأضافت الشركة أن رقمنة وتطوير البرنامج المعلوماتي المهني ستسمح بالتشغيل الآلي لهذه العملية.

➢ **ضرورة مراجعة نظام المعلومات بخصوص احتياطيات الحوادث**

في حالة عدم توفر تقديرات للاحتياطيات في إشعارات الحوادث المصرح بها من طرف شركات التأمين، يقوم مدبرو الحوادث بوضع تقديرات وإدراجها في النظام المعلوماتي دون تعزيزها بوثائق مثبتة.

بالإضافة إلى ذلك، لم تقم الشركة باحتساب احتياطيات متعلقة بحوادث مصرح بها من قبل شركات التأمين.

فيما يخص حسابات الحوادث التي يتم تلقيها بشكل دوري من قبل الشركة، يقتصر تحديث الاحتياطيات على الحوادث التي تتجاوز مبالغها عتبة معينة (500.000 درهم لفرع الأضرار و100.000 درهم للفروع الأخرى) .وبالتالي فإن الحوادث المصرح بها حديثاً ذات المبالغ دون هذه العتبات لا تدرج في النظام المعلوماتي ولا تشملها حسابات الشركة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن مبلغ احتياطيات الحوادث الواجب أداؤها، الذي تم اعتماده من أجل حصر الحسابات التقنية المتعلقة بالسنوات المالية 2016 و2017 و2018 والنصف الأول من سنة 2019، يقل بشكل كبير عن المبلغ المسجل في النظام المعلوماتي. ويؤثر هذا الفارق على الحسابات المتعلقة بالخصومات المسجلة بالمحاسبة فيما يخص الحوادث التي يجب تسديدها.

جوابا على هذه الملاحظات، أشارت الشركة أن حصر الحسابات التقنية تم تشغيلها آليا على جدول بيانات وبالتالي فإن مجموع المداخيل والمصاريف تم التحكم فيها. وموازاة مع ذلك، فقد بادرت الشركة إلى البدء في إعداد دفتر التحملات من أجل تطوير حلول بخصوص حساب وحصر الحسابات التقنية.

بالإضافة إلى ذلك، أكدت الشركة على أن التفاوت الذي كان يحصل بين الاحتياطي المسجل في النظام المعلوماتي والاحتياطي المأخوذ بعين الاعتبار في البيانات السنوية لم يعد كذلك. فالمعطيات المستعملة هي المعطيات الصادرة عن النظام المعلوماتي والمصادق عليها من طرف الخبراء المحاسبين.

➢ **ضرورة تعزيز تتبع الإشعارات والتحصيل بشأن الحوادث المصرح بها من قبل شركات التأمين**

تتأخر الشركة في تبليغ إشعارات الحوادث التي تتوصل بها من طرف شركات التأمين إلى معيدي التأمين، وكنتيجة لذلك، قد تفقد حقها في استرداد الحصص المعاد إحالتها، فضلاً عن تمديد أجل تسوية الحوادث لفائدة شركات التأمين.

كما أن الشركة لا تقوم بتتبع دقيق للإشعارات وتحصيل الحصص موضوع إعادة الإحالة. مما يؤدي إلى خفض معدل استرجاع تكاليف الحوادث من معيدي التأمين.

في معرض جوابها، أوضحت الشركة أن الإجراء الجديد المتعلق بالتدبير والذي دخل حيز التنفيذ يفرض التصريح بالحادث لشركات إعادة التأمين تزامنا مع المصادقة على الحادث وذلك بمجرد التوصل بالإشعار المبلغ من طرف شركات التأمين.

وأوضحت الشركة أيضا منذ التنظيم المعمول به ابتداء من يونيو 2020، أنها عملت على تحسين عملية تتبع الحوادث وذلك بوضع نظام تعقب يومي للتبليغات الآلية للأقساط وكذا استرجاع تكاليف الأحداث الاختيارية المعاد إحالتها.

ثالثا. توصيات المجلس الأعلى للحسابات

بناء على ملاحظاته، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الشركة المركزية لإعادة التأمين بما يلي:

- **اعتماد مخطط تنموي متعدد السنوات ونموذج اقتصادي يأخذ بعين الاعتبار محيطا أكثر انفتاحا وتنافسية؛**
- **تحديد المخاطر وأسواق الاكتتاب على المستوى الدولي اعتمادا على مقاربة انتقائية ووفق استراتيجية الاكتتاب وفي حدود قدراتها؛**
- **تسريع تشغيل آلية إدارة المخاطر وذلك لأجل تنزيل سياستها المرتبطة بتدبير المخاطر؛**
- **العمل من أجل ترشيد أفضل لبرامج إعادة الإحالة؛**
- **تحديد عتبة الحوادث المصرح بها الموجهة للمصادقة من طرف مديرية تدبير الحوادث، في مستوى معقول يسمح باختيار أمثل بين الأخطار والأعباء، وذلك بالنسبة للاتفاقيات غير التناسبية المتعلقة بالسوق المغربية؛**
- **تعزيز نظاميها المعلوماتي والمراقبة الداخلية.**

II. جواب المدير العام للشركة المركزية لإعادة التأمين حول ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

(نص الجواب كما ورد)

خلال الفترة الممتدة ما بين 2015 و2020 حققت الشركة المركزية لإعادة التأمين نتيجة صافية متوسطة وصلت إلى 306 مليون درهم ومعدل نتيجة الاستثمارات المتوسط (ROE) يقدر ب 12,5%.

بالموازاة مع تثمين مخطط التحول « STRONG II » ومع الاخذ بعين الاعتبار سياق التطور الحالي للشركة المركزية لإعادة التأمين، تم إطلاق مخطط استراتيجي للفترة 2021-2023 تحت اسم " « We transforme tomorrow together "لنغير الغد معا".

يعتمد هذا المخطط التشاركي على مقاربة متعددة الاختصاصات للتطرق لمختلف المواضيع الاستراتيجية المتعلقة بمستقبل الشركة المركزية لإعادة التأمين وسيكون لهذا المخطط وقع إيجابي على تطور الشركة من حيث النمو، تسهيل التحول الرقمي، توضيح رؤيتها المستقبلية، ترسيخ وتفعيل ثقافة المقاولة.

ومن جهة أخرى، فقد عملت الشركة المركزية لإعادة التامين على تقوية حكامتها من خلال تعيينها لمتصرفين مستقلين سبق لهما أن تقلدا مناصب عليا في الإدارة لدى شركات دولية لإعادة التأمين.

أولا. تنفيذ مشاريع المخططات

➢ **اداة ادارة المخاطر غير مفعلة بالشكل الكافي**

تعتبر الترسانة الجديدة المسماة ERM SAS أداة تدبير المخاطر مفعلة وقابلة للتشغيل الآلي الاوتوماتيكي حسب الأبعاد المتعلقة بالملاءة المالية، الأصول، تكوين الاحتياطيات ، ومخطط الاعمال. وبهذا، فإن استراتيجية المخاطر لسنة 2021 تمت المصادقة عليها من طرف المجلس الإداري بتاريخ 18 مارس 2021. توفر هذه الاستراتيجية وصفا دقيقا للمخاطر المحتمل ان تصيب الشركة المركزية لإعادة التأمين وذلك حسب المرجع " Solvabilité II" وكذا المخاطر المرتبطة بنشاط الشركة المركزية لإعادة التامين.

➢ **رؤية غير واضحة بخصوص تنمية الانشطة على صعيد الخارج**

لقد وافق المجلس الإداري بتاريخ 2017/9/19 على استئناف النشاط بالصين، الهند وكوريا الجنوبية في إطار مقاربة نفعية، حيث استهدفت الشركة المركزية لإعادة التامين فئة من شركات التأمين ذات الحجم المتوسط.

تتجلى هذه الاستراتيجية في التطور بالبلدان الناشئة والتي تسمح قوانينها الداخلية باستقبال الشركة المركزية لإعادة التأمين علما أن بعض الأسواق تعتبر مغلقة حيث تؤدي حواجز الدخول إلى ظهور أشكال من الحمائية الوطنية.

إن النمو الجغرافي يأخذ بعين الاعتبار تغطية إعادة التامين للشركة ومعرفتها بالسوق بهدف البحث عن التنوع والمردودية.

ثانيا إنجاز الأنشطة

1. الاكتتاب

➢ **غياب إطار ملائم لقدرات الاكتتاب المحلية في اعادة التامين الاختيارية**

تلتزم الشركة المركزية لإعادة التأمين بقوة بالتوصية المتعلقة بإنشاء إطار تنظيمي يعزز الاستخدام الأفضل للقدرات المحلية. وتعتمد الشركة المركزية لإعادة التأمين على دعم السلطات العمومية من أجل رسم استراتيجية عامة لفائدة معيدي التأمين المعتمدين بالمغرب على غرار الأسواق الدولية الأخرى.

تعتبر الظرفية الحالية الوقت المناسب من اجل تعزيز مصالح إعادة التامين المحلية نظرا للخدمات والقضايا الرئيسية التي تقوم بها هذه الأخيرة من أجل الأمة. (الاحتفاظ بالعملة في السوق المغربية في ظرفية اقتصادية صعبة، جلب هوامش مناورات مالية في سياق يتسم بضعف حصيلة شركات التأمين والدخول التدريجي حيز التنفيذ للملاءة المؤسسة على المخاطر، دعم التنويع لاسيما فيما يتعلق بمخاطر المقاولة، تغطية المخاطر الجديدة الناشئة (الكوارث الطبيعية، المخاطر السيبرانية، الإرهاب، الخ.....) المقدرة على تغطية المشارع المحلية الكبرى بشكل مستقل ومنح الدعم الشامل للطموح الاستراتيجي لصاحب الجلالة بإفريقيا). وبالمناسبة، فقد أبانت الشركة المركزية لإعادة التأمين كفاعل رئيسي في إعادة التامين المحلي عن صمودها خلال هذه الأزمة.

وقد سمحت لها إمكانياتها الأصيلة أن تحافظ على تحقيق تطور على مستوى رقم معاملاتها وكذا الحفاظ على مكانتها كشركة رائدة في مجال إعادة التامين بالمغرب.

➢ **سياسة الاكتتاب غير مؤطرة**

لقد تمت صياغة سياسة الاكتتاب واعتمادها من طرف المجلس الإداري بتاريخ 2020/12/15

➢ **تركيز على معيدي التامين يضعف من قدرة الشركة على التفاوض**

سوق إعادة الإحالة الذي يوفر القدرة الكافية على تغطية مخاطر مهمة لمعيد تامين جهوي مثل الشركة المركزية لإعادة التأمين مع تنقيط جيد يبقى ضيقا جدا. وبالتالي فإن خطر المقابل هو المعيار الرئيسي في اختيار معيدي التأمين.

يتم تجديد البرامج السنوية لإعادة الإحالة وفق عملية مراقبة السوق الدولي لإعادة التأمين ويتم إنجاز دفاتر التحملات وإرسالها لأكبر وسطاء التأمين الدوليين والمحليين المنظمين من قبل هيئات المراقبة من أجل طلبات التسعيرة وقد تم إعداد أداة لتسجيل النقط والتي تشتمل على معايير محددة مسبقا من أجل ضمان الاختيار الأفضل لمعيد التأمين.

يؤدي تحليل تعديلات الأقساط مع مرور الوقت إلى تحقيق التوقعات التي تم تحديدها في البداية ببرنامج إعادة الإحالة.

يرجع الفارق الذي يمكن ملاحظته على المدى القصير أساسا إلى التأخير في استلام الحسابات. وهو ما يعتبر نشاطا طبيعيا بالنسبة لشركة إعادة التأمين.

➢ **استغلال غير كاف للقدرات المقتناة لقبول اتفاقيات اعادة التامين**

يجب أن يستجيب شراء تغطية إعادة التامين أيضا إلى القضايا المتعلقة بتراكم الأحداث.

يجب إضافة برنامج اتفاقية إعادة التأمين الذي يشتمل على عدة أجزاء من أجل تحديد العرض النهائي وبالتالي استخدام قدرة الاكتتاب.

في مرحلة التنمية على المستوى الدولي وبغرض إحداث التنويع الضروري لمهنة إعادة التأمين، من الطبيعي التوفر على قدرات اكتتاب كافية. وفي خضم تنامي محفظة الشركة ستبدأ هذه الظاهرة في النقصان.

تحديد البنيات وقدرات اتفاقيات التأمين المتعلقة بإعادة الإحالة للشركة المركزية لإعادة التأمين تتم سنويا على أساس المخاطر المقبولة وكذا استراتيجية التنمية برسم السنة المرجعية والتي تليها.

استغلال القدرات يتم حسب توجهات وسياق السوق وكذا طبيعة المخاطر.

➢ **قبول عمليات ذات مردودية غير كافية**

عرفت نتيجة عمليات التأمين على السيارات تراجعا ملحوظا منذ سنة 2015 مع ذروة في نسبة الحوادث في سنة 2017، لكن نتيجة عمليات التامين على السيارات تحسنت وأصبحت لها آفاق واعدة منذ سنة 2018. يرجع هذا التحسن إلى مجموعة من التدابير التي اتخذتها شركات التامين للحد من تفاقم نسبة الحوادث المصرح بها في السوق المغربي للتأمينات من بينها محاربة ظاهرة الغش أو التزوير في التصريحات بالحوادث.

إضافة إلى ذلك، فإن النتائج التقنية لهذه العمليات التي تتميز بتطورها البطيء استمرت في التحسن ابتداء من السنة السادسة.

لعبت الشركة المركزية لإعادة التأمين منذ إنشائها دورا رياديا في توظيف اكتتابات "الأخطار الكبرى" المتعلقة بالأوراش الكبرى التي تم إنجازها بالمملكة. بداية من تدبير الحـوادث إلى تحصيل الأقســاط والتعاقد في إطار بوليصات إعادة التأمين.

تبقى النتيجة الصافية لعمليات إعادة الإحالة الاختيارية إيجابية حيث وصلت خلال الخمس سنوات من 2016 إلى 2020 إلى 80 مليون درهم.

بخصوص عمليات إعادة التأمين الاختيارية في السوق المغربي، تلاحظ دورية النتائج حيث أن سنتي 2019 و2020 عرفت نسب تقنية مريحة جدا وهكذا تبقى عمليات إعادة التأمين الاختيارية في السوق المغربي مغرية لأهم أسواق إعادة التأمين العالمية "كاللويدز" أو السوق الألماني أو السوق السويسري.

على مستوى السوق الدولي لإعادة التأمين باستثناء سنة 2017 يمكن اعتبار كل المؤشرات إيجابية. علما أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار فترة "اقتناء" العمليات الخارجية الجديدة التي تنتج نوعا من التقلب خلال السنوات الأولى من الاكتتاب في انتظار استقرار محفظة المخاطر.

أخيرا، تعتبر المؤشرات التقنية محورا من بين محاور أخرى يمكن اعتمادها لمعرفة مدى ربحية عمليات إعادة التأمين. فالربحية المالية وإدارة العلاقة الشاملة مع العملاء والحاجة إلى رؤوس الأموال كلها يمكنها أن تكون معايير لتقييم هذه الربحية.

إضافة إلى ذلك فإن عمليات إعادة التأمين موضوع إعادة الإحالة تمت إعادة إحالتها لدى شركات إعادة التأمين يتمتعن بتنقيط دولي من طراز "أ ناقص" و "أ زائد" بالنسبة ل 86% من هذه المحفظة.

إن القيام باكتتاب عمليات في جهة معينة تكون فيها الشركة في بداية دخولها و امتلاكها لحصص في هذا السوق، مثلا: الصين، إيران، الهند، و المملكة العربية السعودية يمكن أن يكون سببا في قبول الشركة اكتتاب عمليات ذات ربحية محدودة مع مراقبة معدل النتائج في هذه الجهة.

مقارنة مع شركات إعادة التأمين المتواجدة في جهة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تحتل الشركة المركزية لإعادة التأمين المرتبة الأولى من حيث النسب التقنية (نسبة الحوادث على الأقساط) الشيء الذي يعزز سياسة الاكتتاب الحذرة المتبعة من طرف الشركة المركزية لإعادة التأمين رغم تواجدها في سوق إعادة التأمين يعرف نسبة حوادث مرتفعة.

Compagnie	Pays	Ratio sinistres à primes non vie en % 2019	Moyenne 2017-2019	Ratio combiné non vie en % 2019
Société Centrale de Réassurance	**Maroc**	**35,1**	**49,4**	**81,8**
Compagnie Centrale de Réassurance	**Algérie**	**59,47**	**54,4**	**85,25**
Saudi Re	**Arabie Saoudite**	**63,6**	**64,7**	**95,4**
Arab Insurance Group	**Bahreïn**	**59,5**	**70,9**	**96,4**
Kuwait Re	**Koweït**	**65,9**	**65,7**	**96,5**
Tunis Re	**Tunisie**	**62,8**	**65,6**	**99,6**
Oman Re	**Oman**	**66,5**	**61,3**	**101,7**
Hannover Re Takaful	**Bahreïn**	**63,7**	**64,6**	**102,7**
Arab Re	**Liban**	**71,1**	**72,5**	**105,7**
Milli Re	**Turquie**	**89,2**	**86,3**	**122,4**
Trust Re	**Bahreïn**	**-**	**71**	**-**

Source : A/M- B ES T

➢ **أدوات تتبع مخاطر تراكم الالتزام غير ملائمة**

يحظى تراكم الالتزام باهتمام كبير حسب طبيعته. المحفظة المتعلقة باتفاقية إعادة التامين وعمليات إعادة التامين الاختيارية تكون سنويا موضوع نمذجة من طرف مكتبين دوليين والذين يبينان في كل مرة عن اتقان التعرض للمخاطر من اجل حماية إعادة التامين المناسبة للشركة.

منذ سنة 2020 تقوم الشركة المركزية لإعادة التأمين بنمذجة تعرض محفظتها للمخاطر الكارثية بمساعدة من المكاتب الدولية وأسست لتتبع تراكماتها المتعلقة بالعمليات المكتتبة عن اتفاقيات إعادة التأمين وعمليات إعادة التأمين الاختيارية. يتم تنفيذ النمذجة من خلال المخاطر مع الأخذ بعين الاعتبار الموقع الجغرافي للمخاطر، التعرض للمخاطر الكارثية، تمركز المخاطر في منطقة جغرافية/بلد/جهة وكذا طبيعة المخاطر الأساسية.

➢ **ضرورة تحسين احتساب الأقساط وتتبع حسابات شركات التامين**

منذ تأسيس التنظيم الجديد بشهر يونيو 2020، عملت الشركة المركزية لإعادة التأمين على جانبين من أجل تحسين عملية الاحتساب. الجانب الأول يتعلق بتتبع الحسابات المفقودة المغربية والأجنبية والجانب الثاني يخص تتبع أسباب عدم احتساب الحسابات المدلى بها. وفي هذا الإطار، تم إعداد مجموعة من لوائح المتابعة المالية مع لقاءات دورية.

لقد ساهمت المجهودات المبذولة بشكل كبير في تحسين نسبة الاحتساب الذي وصل إلى 96% سنة 2017 و94% سنة 2018.

2. تدبير الحوادث

➢ **ضرورة تطوير النظام المعلوماتي لضمان صدقية القوائم المالية وتجنب مخاطر تأخير التسديد والتحملات**

إن تدبير إشعارات الحوادث عبر الأداة الرقمية DTS والتقارير الداخلية التي تسمح بتدبير دقيق وتحسين آجال معالجة طلبات المصادقة والتسوية في طور التنفيذ. وفيما يتعلق بتقليص الاحتياطيات المرتبطة بتأخير شركات التامين عن تبليغ إشعارات الحوادث، فإعداد الموازنة المحاسباتية يشير إلى الحوادث التي وقعت ولم يتم التصريح بها IBNR.

يتم إجراء مراجعة دورية وسنوية من طرف مكاتب الاكتوارية المستقلين وتنتج احتياطات كافية.

عند نهاية 2020، وصل هامش الملاءة الذي تم احتسابه من طرف مكتب الاكتوارية حسب المرجع الأوروبي Solvabilité) II) إلى 175,9%

إن النظام المعلوماتي الحالي كما تم تطويره لا يسمح بقبول والمصادقة على الحوادث التي وقعت بعد استيفاء آجال عقود التأمين.

➢ **ضرورة تعزيز المراقبة الداخلية على مستوى المصادقة وتسديد الحوادث**

في نظام إعادة التأمين غير التناسبي، لا يتدخل معيد التأمين من الناحية التعاقدية إلا في الحوادث التي تصل إلى حدود عتبة معينة او في حالة خسارة شركة التامين وبالتالي فإن المؤمن ينخرط بقوة في عملية تدبير الحوادث نظرا لنسبة احتفاظه التي تكون عادة مهمة.

إن معالجة الحوادث المتعلقة بالاتفاقيات غير التناسبية تتم طبقا للمقتضيات التعاقدية التي تنص فقط على حق الاطلاع على ملفات الحوادث وفقا لمبدأ حسن النية بين مهنيين في مجال التامين وإعادة التأمين.

تتم معالجة ملفات اتفاقيات إعادة التامين غير التناسبية كل على حدة في احترام تام لمساطر التدبير المعمول بها،

طبقا للنظام المعمول به منذ سنة 2020، فقد تم فصل مهمة تدبير الحوادث عن مهمة المحاسبة التقنية.

ان إدراج الحوادث والمصادقة عليها يتم فقط على مستوى النظام المعلوماتي RMS طبقا لمساطر تدبير الحوادث المعمول بها وحسب عتبات المصادقة المحددة في RMS منذ 2015. كما انه ليس في إمكانية المحاسب احتساب الحوادث المتعلقة بالعمليات الاختيارية غير المصادق عليها من طرف مدبري الحوادث.

لا يمكن المصادقة على العمليات المتعلقة بالحوادث التي لا تتبوأ فيها الشركة المركزية لإعادة التامين المكانة الريادية أو تسجليها بالمحاسبة دون الموافقة المسبقة من قبل معيدي التأمين ذوي الريادة في العمليات المعنية من اجل تعزيز المقتضيات المتعلقة بإجراءات التدبير المعمول بها.

➢ **الحاجة إلى تحسين وثوقية مصادر المعلومات لضمان صدقية الحسابات**

منذ دخول نظام التدبير الجديد حيز التنفيذ بشهر يونيو 2020، فإن المحاسبة التقنية تم إلحاقها بفرع المالية والمحاسبة، لهذا فإنه تم العمل على وضع برنامج تتبع منتظم من اجل احتساب الحوادث المصادق عليها. كل المجهودات المبذولة من أجل تسوية أرصدة التفويت القانونية والاتفاقيات المغربية وكذا تصفية الحوادث المصادق عليها والتي تم احتسابها ساهم في تجويد عملية معالجة الوضعيات المالية.

كما ستسمح رقمنة وتطوير البرنامج المعلوماتي المهني RMS في التشغيل الآلي لهذه العملية.

➢ **ضرورة مراجعة نظام المعلومات بخصوص احتياطيات الحوادث**

منذ التنظيم المعمول به في شهر يونيو 2020، فإن حصر الحسابات التقنية تم تشغيلها آليا على جدول بيانات وبالتالي فإن مجموع المداخيل والمصاريف تم التحكم فيها. التفاوت الحاصل بين الاحتياطي المسجل في النظام المعلوماتي والاحتياطي المأخوذ بعين الاعتبار في البيانات السنوية لم يعد له وجود، فالمصدر الوحيد المعمول به حاليا صادر عن مديرية نظام المعلوميات تأسيسا على معطيات واقعية صادرة عن نظام مهني ومعتمد من طرف مراقبي الحسابات.

وموازاة مع ذلك، فقد بادرت الشركة المركزية لإعادة التأمين إلى تحرير دفتر التحملات من أجل تطوير حلول بخصوص حساب وحصر الحسابات التقنية. وكل ذلك يدخل في إطار ورش الرقمنة.

➢ **ضرورة تعزيز تتبع الاشعارات والتحصيل بشأن الحوادث المصرح بها من قبل شركات التامين**

تحسبا لتسوية هذه الملاحظة ودخول الاجراء الجديد المتعلق بالتدبير حيز التنفيذ يفرض التصريح بالحادث لشركات إعادة التأمين في الوقت ذاته الذي يجب المصادقة على الحادث وذلك بمجرد التوصل بالإشعار المبلغ من طرف شركات التأمين.

بخصوص الفقرة الثانية، يجدر التوضيح أنه منذ التنظيم المعمول به ابتداء من يونيو 2020، فإن الشركة المركزية لإعادة التأمين عملت على تحسين عملية تتبع الحوادث وذلك بوضع نظام تعقب يومي للتبليغات الاتوماتيكية للأقساط وكذا استرجاع تكاليف الأحداث الاختيارية المعاد إحالتها.

الخدمات القنصلية المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج

يشكل مغاربة العالم 10% من مجموع سكان المغرب (حوالي 5 ملايين مغربي يعيشون بالخارج[6])، ويعتبر تجويد الخدمات القنصلية المقدمة لهذه الفئة من المغاربة من بين التوجهات الأساسية للسياسات العمومية، وذلك وفقًا للتوجيهات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، في مجال "تحسين التواصل والتعامل مع أفراد الجالية بالخارج، وتقريب الخدمات منهم، وتبسيط وتحديث المساطر، واحترام كرامتهم وصيانة حقوقهم[7]".

[6] عدد المغاربة المقيمين بالخارج في سنة 2020، حسب معطيات وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج/ مديرية الشؤون القنصلية والاجتماعية.

[7] خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس، يوم الخميس 30 يوليوز 2015، بمناسبة الذكرى السادسة عشرة لاعتلاء جلالته عرش المملكة.

وفي هذا الإطار، يبلغ مجموع القنصليات المغربية بالخارج 57 قنصلية عامة و100 مصلحة قنصلية على مستوى سفارات المملكة.

تضمنت مهمة تقييم الخدمات القنصلية المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج المحاور المتعلقة بتقييم التنظيم والتمويل وجودة الخدمات القنصلية المقدمة لأفراد الجالية. ولهذا الغرض، تم إرسال استبيان إلى جميع البعثات الدبلوماسية والقنصلية المغربية في الخارج، والذي ركز على مجموعة من الجوانب، من بينها استخدام الموارد والخدمات المقدمة والتدابير المتخذة فيما يتعلق بالتواصل والاستقبال والمساعدة المقدمة لأفراد الجالية والتتبع والتقييم. وقد تم استكمال تحليل البيانات التي تم جمعها من خلال الاستبيان المذكور عبر إجراء مقابلات مع عدة مسؤولين بكل من وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج[8] والوزارة المنتدبة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة تقييم الخدمات القنصلية المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج عن تسجيل عدة ملاحظات وإصدار توصيات، أبرزها ما يلي:

أولا. ضرورة الرفع من جودة الخدمات القنصلية

1. رؤية استراتيجية تستوجب التأطير

تؤطر الخدمات والشؤون القنصلية مجموعة من الاتفاقيات والنصوص التشريعية والتنظيمية[9]، إلا أن التطبيق الأمثل لهذا الإطار يبقى رهينا بالتوفر على رؤية استراتيجية شاملة ومندمجة تحدد بشكل واضح الأهداف والإجراءات التي يتعين تنفيذها على مستوى البعثات القنصلية المغربية بالخارج.

وفي هذا الإطار، تم بذل مجهودات لتقديم خدمات ذات جودة للمغاربة المقيمين في الخارج، غير أن هذه المجهودات تحتاج إلى أن تندرج ضمن رؤية استراتيجية شاملة، بتنسيق بين الإدارات والمؤسسات المعنية بالخدمات القنصلية، وذلك من خلال تحديد الأهداف والإجراءات والنتائج المتوقعة والمسؤوليات ووضع آلية لرصد وتقييم النتائج المحصل عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن الوثيقة الوحيدة التي تؤطر جودة عمل القنصليات هو مشروع نجاعة الأداء الخاص بالوزارة، والذي يتضمن من بين مكوناته برنامج الشؤون القنصلية والاجتماعية. ويستدعي هذا الأمر التوفر على برنامج أو مخطط يسطر الأهداف الموضوعة والإجراءات المزمع اتخاذها لتحقيق هذه الأهداف. بالإضافة إلى ذلك تبدو الحاجة إلى ضبط الموارد المالية والبشرية وكذا تحديد آليات التتبع والتقييم.

أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى إطلاق إصلاح قنصلي يتمحور حول رؤية استراتيجية تروم تنزيل عدة أوراش بغية تجويد الخدمات القنصلية. وتتعلق هذه الأوراش أساسا بتأهيل مقرات المراكز القنصلية وتدعيمها بالموارد البشرية الضرورية، وتوحيد المساطر وتدعيم المحافظة على الحقوق الاجتماعية لأفراد الجالية المغربية المقيمة بالخارج ومواكبتهم للقيام بإجراءاتهم لدى سلطات دول الاستقبال، بالإضافة إلى تحسين التواصل والتفاعل معهم.

في هذا الإطار، يذكر المجلس الأعلى للحسابات بضرورة إدراج الأوراش المتعلقة بتجويد الخدمات القنصلية التي أطلقتها الوزارة ضمن رؤية استراتيجية شاملة وتشاركية، تحدد الأهداف ومؤشرات الأداء والمسؤوليات، بالإضافة إلى آلية رصد وتقييم النتائج المحصل عليها.

2. ضرورة تطوير الموارد المالية والبشرية المخصصة للخدمات القنصلية

- **موارد مالية تبقى غير كافية للرفع من جودة الخدمات**

خلال الفترة 2015-2019، لم يتجاوز المتوسط السنوي للميزانية المخصصة للقنصليات 470 مليون درهم، تمت برمجتها في إطار الميزانية العامة و34 مليون درهم في إطار ميزانية مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة. وقد تم استخدام الموارد المرصودة لتغطية نفقات الموظفين القنصليين بنسبة 73 % (342 مليون درهم)، ونفقات المعدات والنفقات المختلفة بنسبة 22 % (102 مليون درهم)، أما نسبة الموارد المرصودة لتغطية نفقات الاستثمار فلم تتجاوز 5 % (26 مليون درهم).

غير أن هذه الموارد المالية تحتاج إلى دعم لتحقيق أهداف تحديث الخدمات القنصلية. فخلال الفترة 2018-2019، بلغت الميزانية المرصودة لتمويل المشاريع الاستثمارية المتعلقة ببناء وإصلاح 6 مراكز قنصلية 48,98 مليون درهم (تم رصد 26,29 مليون درهم سنة 2018 و22,69 مليون درهم سنة 2019).

---

[8] لا سيما مديرية الشؤون القنصلية والاجتماعية ومديرية الموارد البشرية ومديرية الشؤون المالية ونظم المعلومات واللوجستيك.

[9] يشمل هذا الإطار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (24 أبريل 1963)، والتي تكملها الاتفاقيات الثنائية الموقعة بين المغرب ودول الاعتماد. بالإضافة إلى النصوص المنظمة للشؤون القنصلية، بما في ذلك الظهير رقم 66 – 421 المؤرخ في 8 شعبان 1389 (20 أكتوبر 1969) المتعلق باختصاصات المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل في الخارج، وكذلك المرسوم التطبيقي رقم 428-11-2 بتاريخ 6 سبتمبر 2011 المتعلق بصلاحيات وتنظيم وزارة الشؤون الخارجية والتعاون.

في هذا الصدد، كشف تقييم مدى صلاحية المباني والمكاتب المخصصة للبعثات القنصلية، الذي أنجزته وزارة الخارجية خلال سنة 2019 على مستوى أربع (4) دول اعتماد، أن 18 بناية (أي 47% من المباني التي تم احصاؤها) تتطلب تعبئة موارد مالية مهمة من أجل مباشرة عملية إصلاحها وصيانتها، أو تغيير مقر هذه البعثات في الحالات التي تستدعي ذلك.

وقد أبرزت الوزارة في جوابها على أنه رغم محدودية الموارد، فإنها حرصت بشكل مستمر على تنزيل برنامجها المتعلق بتحديث وعصرنة العمل القنصلي، وكذلك المتعلق بإصلاح وصيانة المباني القنصلية حيث تم في هذا الإطار، خلال الفترة ما بين 2017 و2019، إصلاح أكثر من سبعة مبان قنصلية واقتناء خمسة مبان أخرى. وابتداء من سنة 2020، شرعت الوزارة في إنجاز وتنزيل برنامج مكثف لإصلاح تسعة مبان قنصلية واقتناء تسعة مبان جديدة أخرى.

➢ **الحاجة إلى مزيد من التطابق بين الموارد البشرية المخصصة والاحتياجات**

يقوم العاملون على مستوى البعثات القنصلية المغربية بالخارج بأداء مهام متعددة لصالح فئات مختلفة من المرتفقين. في هذا الإطار ظهرت الحاجة إلى ملاءمة المواصفات المهنية للعاملين بالبعثات القنصلية مع الاحتياجات الفعلية من الموارد البشرية مع الأهداف المسطرة، بالإضافة إلى ضبط معايير الانتقاء والتخصيص المعتمدة.

وأوضحت الوزارة في جوابها على أنها حددت خطة عمل للتكوين تقوم على استعمال آليات للتكوين عن بعد، وتحويل العديد من البرامج التدريبية نحو التعليم الالكتروني (e-Learning) ومواصلة الدورات التكوينية المنظمة في إطار التعاون الدولي، كما عملت على إعداد دليل تكويني بهدف تسهيل اختيار الدورات التي تستجيب لحاجيات كل موظف.

➢ **الحاجة إلى تعميم التكوين المستمر على جميع العاملين بالبعثات القنصلية**

سجل المجلس أن عدد العاملين على مستوى البعثات القنصلية المغربية الذين استفادوا من التكوين المستمر خلال سنة 2019 بلغ 284 مستفيداً فقط، حيث يبقى هذا العدد محدوداً إذا ما قورن بإجمالي عدد الموظفين والأعوان بالبعثات القنصلية الذي يصل إلى 1449 موظفا وعونا (وهو ما يعادل 20 % من هذه الفئة). لذلك، يبدو مهما إرساء آليات للتنسيق مع المسؤولين عن البعثات القنصلية لتحديد الحاجيات من التدريب لقصد الأخذ بعين الاعتبار أولويات وخصوصيات هذه البعثات (الأولويات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وخصائص أو سمات المغاربة المقيمين بالخارج، إلخ.).

وقد أشارت الوزارة في جوابها إلى تنظيم دورات تدريبية على مدار السنة تتسم بالتنوع الموضوعاتي، وتستجيب للحاجيات الفعلية التي تقتضيها طبيعة الخدمات القنصلية المطلوبة ومستجداتها، من بينها الدورات السنوية المكثفة لفائدة كل الأعوان القنصليين المعينين بمناسبة الحركة السنوية للعمل بالمراكز القنصلية أو بالأقسام القنصلية بالسفارات بالخارج (669 مستفيدا)، وذلك خلال الفترة الممتدة من 2015-2019، مع تقييم وقياس المكتسبات المعرفية للمعنيين بالأمر عقب نهاية الدورات التكوينية.

➢ **ضرورة وضع إطار تنظيمي لتوظيف الأعوان المحليين وتأطير التزاماتهم وحقوقهم**

يتسم تدبير الأعوان المحليين بغياب نص تنظيمي يحدد شروط تعيين وتدبير هذه الفئة من الموظفين حيث تظل الدوريات والقرارات المشتركة للوزراء المعنيين الوسيلة التي يتم اعتمادها في هذا الإطار. وهو ما يستدعي تحديد إجراءات الاختيار وطرق التقييم.

بالإضافة إلى ذلك، تقوم المصالح القنصلية بتوظيف الأعوان المحليين على أساس عقد نموذجي ذي صبغة عامة، مما يستلزم الأخذ بمجمل الأحكام القانونية التي تؤطر العمل داخل البلد المضيف، ضمانا لتوازن العقد وتفاديا لما قد ينتج عنه من نزاعات بين الطرفين مرتبطة بتطبيق قانون الشغل.

وقد أخذ المجلس علما بسعي الوزارة، وفق ما جاء في جوابها، لإعداد تصور شامل لملف إصلاح وتدبير الأعوان المحليين بالبعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية، حيث شرعت بشكل تدريجي في تسوية شاملة لوضعيتهم وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ببلدان الاعتماد.

3. الرفع من جودة الخدمات القنصلية لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج

تعمل البعثات القنصلية على تقديم خدمات قنصلية للمغاربة المقيمين في الخارج تتعلق بالشؤون المدنية وبالتوثيق وتقديم وثائق السفر. وقد استند تقييم جودة هذه الخدمات على عدة معايير، بما في ذلك التواصل وجودة الاستقبال واحترام الآجال وكذلك تقييم مدى رضا المرتفقين.

➢ **الحاجة إلى وضع استراتيجية رسمية للتواصل**

تحتاج الوزارة إلى وضع استراتيجية واضحة للتواصل تندرج في إطار مخطط عمل مفصل، خاص حسب التمثيليات القنصلية، وذلك بهدف الرفع من جودة الخدمات وضمان مطابقتها لتلك المقدمة داخل البلد المضيف.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد استراتيجية رسمية للتواصل وعدم ترك ذلك لتقدير المسؤول عن البعثة القنصلية يسمح بإرساء ممارسات متجانسة، كما يساهم في اختيار وسائل تواصل فعالة ومناسبة.

علاوة على ذلك، تحتاج غالبية القنصليات المغربية إلى إنشاء موقع إلكتروني خاص بها (باستثناء قنصليات ليون ولندن وأورليان). وحري بالذكر أن الأنشطة القنصلية تتم أساسا من خلال الاتصال المباشر، كما تتم تعبئة المغاربة المقيمين بالخارج بمساعدة النسيج الجمعوي، أو من خلال لقاءات مع الجالية المغربية (مؤتمرات، مناظرات، عطل وطنية، يوم المرأة، إلخ.).

وقد أشارت الوزارة إلى أنها اتخذت إجراءات لضمان التواصل والتفاعل والاستماع الدائم للمغاربة المقيمين في الخارج، ولا سيما من خلال إنشاء بوابة إلكترونية "consulat.ma" المتعلقة بالإجراءات والخدمات القنصلية المختلفة، فضلاً عن إنشاء مركز اتصال قنصلي متعددة اللغات (سبع لغات) للرد على الطلبات وطلبات المعلومات من المواطنين / المستخدمين ومعالجة طلباتهم".

➢ **الحاجة إلى تعزيز الإجراءات المتخذة للتشجيع على التسجيل القنصلي**

يقصد بالتسجيل القنصلي تسجيل المغاربة المقيمين بالخارج لدى المصالح القنصلية التي توجد داخل النفوذ الترابي لمحل إقامتهم، بهدف تمكينهم من الحصول على شهادة التسجيل وبالتالي الاستفادة من الخدمات القنصلية. في هذا الإطار، لوحظ من خلال تحليل عينة تتكون من 27 قنصلية أن نسبة المغاربة المسجلين تبلغ 41% فقط من المغاربة المقيمين على مستوى الدائرة القنصلية. وتستدعي هذه الوضعية تعزيز الإجراءات المتخذة لتشجيع المغاربة المقيمين بالخارج سواء على التسجيل أو إعادة التسجيل القنصلي عند كل تغيير لمحل إقامتهم.

وقد أوضحت الوزارة في جوابها أنها عملت على تنظيم حملات تحسيسية عبر النسيج الجمعوي موجهة لأفراد الجالية المغربية بصفة عامة وفئة الشباب والطلبة على وجه الخصوص بغية حثهم على أهمية التسجيل للحصول على الخدمات القنصلية والمحافظة على ارتباطهم ببلدهم الأم.

➢ **ضرورة الرفع من جودة استقبال المرتفقين**

قامت الوزارة خلال سنة 2019 بتشخيص حالة المباني المخصصة للبعثات القنصلية، وقد كشفت هذه الدراسة عن ضعف ملاءمة مجموعة منها لاستقبال وتقديم خدمات جيدة للمرتفقين. حيث أنه من أصل 38 مبنى 20 فقط منها كان لائقا لتقديم الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، فإن البعثات القنصلية تحتاج إلى التجهيز بنظام معلومات لتدبير المواعيد يسمح للمرتفقين باختيار الفترات الزمنية المتاحة وحجزها.

في هذا الصدد، أبرزت الوزارة في جوابها أنها أطلقت منصة رقمية لتحديد المواعيد في مارس 2021، من أجل الانخراط في دينامية تحديث الإدارة ورقمنة العرض القنصلي.

➢ **إصدار وثائق الهوية والسفر**

تختص القنصليات والمصالح القنصلية للسفارات بإصدار الوثائق الفردية ووثائق السفر لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج (بطاقة التعريف الوطنية الإلكترونية وشهادة التسجيل القنصلي وبطاقة السوابق القضائية وجواز السفر وجواز المرور)، ووثائق الحالة المدنية.

وأبرز تقييم إنجاز هذه المهمة ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لتسريع عمليات إصدار بعض الوثائق، وتحيين إطارها القانوني لتحقيق الأهداف المتعلقة بتحديث الخدمات القنصلية، وضمان جودتها.

• **عدم تحقيق بعض الأهداف المنصوص عليها في مشاريع الأداء**

كشفت مقارنة آجال إصدار الوثائق المنصوص عليها في مشروع نجاعة الأداء الخاص بالوزارة مع تلك التي تم تنفيذها من طرف المراكز القنصلية عن تباين مهم، لا سيما فيما يتعلق بإصدار البطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية. في هذا الصدد، خلال الفترة 2015-2019، تجاوز المتوسط السنوي لآجال معالجة طلبات البطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية أجل شهر على مستوى 49% من المراكز القنصلية، مع العلم أن مشروع نجاعة الأداء حدد عشرة (10) أيام كأجل لإصدار هذه الوثيقة.

ومن أجل إيجاد حل لهذه الوضعية، أوضحت الوزارة في جوابها أنها اعتمدت منظومة إلكترونية لتدبير طلبات البطاقة الوطنية للتعريف الالكترونية، بتنسيق مع الإدارة العامة للأمن الوطني، في مرحلة تجريبية بمركزين قنصليين (بروكسيل وأورلي). وستعتمد صيغة جديدة لهذه المنظومة في مرحلة أولى من طرف 20 مركزا قنصليا في متم 2021 وذلك في أفق تعميمها على باقي المراكز القنصلية في غضون 2022 بهدف تقليص بشكل ملحوظ آجال تسليم هذه الوثيقة التعريفية الأساسية.

• **ضرورة تسريع مسطرة تعبئة سجلات الحالة المدنية**

تخضع الخدمات المتعلقة بالحالة المدنية لنفس القوانين والنصوص التنظيمية المطبقة على المستوى الوطني. وتسجل في بعض الأحيان، مجموعة من الصعوبات التي تتسبب في التأخر في أداء الخدمات المقدمة من طرف البعثات القنصلية. كما أن التشريع المغربي لا يسمح بتحديث ورقمنة وثائق الحالة المدنية، حيث يتم تسجيل الولادات الجديدة يدويًا بسجل الحالة المدنية، قبل إدراجه إلكترونيا على مستوى البرنامج المعلوماتي المخصص لهذه الخدمة (E-ZDIYAD)، كما يتم لاحقا تعبأة نظيرين للسجل المذكور.

وأوضحت الوزارة في جوابها أن تحيين وتطوير الإطار القانوني الجاري به العمل يبقى أمرا ضروريا للسماح بإدراج مجموعة من الإصلاحات من بينها رقمنة تدبير الحالة المدنية.

• صعوبات فيما يتعلق بتصحيح وثائق الحالة المدنية

تتضمن وثائق الحالة المدنية في العديد من الحالات أخطاء مادية أو جوهرية. ويقتضي تفعيل مسطرة تصحيح هذه الأخطاء الحصول على إذن أو ترخيص وكيل الملك[10] أو التوفر على حكم تصحيحي صادر عن المحكمة الابتدائية بالرباط[11]. غير أن العديد من المغاربة المقيمين بالخارج لا يستطيعون مباشرة هذه الإجراءات، التي يعتبرونها معقدة، مع العلم أن بعض الأخطاء يتم ارتكابها من طرف ضابط الحالة المدنية أو أحد معاونيه.

وأوضحت الوزارة في جوابها أنه توخيا لتبسيط المساطر تقوم البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية، بالنسبة للمواطنين اللذين يتعذر عليهم القيام مباشرة بإيداع طلباتهم لتصحيح الأخطاء المادية الواردة في رسومهم لدى المحكمة الابتدائية بالرباط، بإحالة طلباتهم قصد معالجتها من طرف المحكمة المختصة وهو ما يؤثر على آجال تسليم الوثائق المطلوبة بعد تصحيحها. لذلك، أضحى إصلاح الإطار القانوني الجاري به العمل أمرا ضروريا في إطار مشروع تحديث ورقمنة الإدارة.

• إلزامية الحضور لوضع الطلبات وتسلم الوثائق

تتطلب الإجراءات المعمول بها على مستوى المراكز القنصلية الحضور الشخصي للمعني بالأمر لوضع الطلبات أو لتسلم الوثائق الشخصية الخاصة به. وتبدو الحاجة إلى اعتماد مساطر وإجراءات مبسطة ورسمية تمكن المصالح القنصلية من تقديم الخدمات عن بُعد، حتى لا يضطر المرتفق إلى التنقل لمسافات طويلة لوضع طلبه أو سحب الوثائق الخاصة به (الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، المملكة المتحدة، إلخ). كما أنه في بعض الحالات، يضطر الموظف إلى الانتقال إلى مكان إقامة المعني بالأمر لمباشرة الإجراءات اللازمة.

ولتجاوز هذه الإكراهات القانونية، أوضحت الوزارة في جوابها بأن القنصليات المتنقلة تعتبر من بين البدائل التي تتيح تسليم الوثائق للأشخاص اللذين يتعذر عليهم التنقل إلى القنصلية نظرا لالتزامات مهنية أو لصعوبات مادية أو صحية.

في هذا الصدد، يذكر المجلس الأعلى للحسابات بضرورة التكثيف من القنصليات المتنقلة التي تساعد على تقديم خدمات القرب لتجاوز الطابع الدوري (خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 تم تنظيم 510 قنصلية متنقلة من طرف مختلف القنصليات العامة بالخارج).

• الحاجة لوضع نظام مراقبة وتقييم الخدمات القنصلية

بينت التحريات المنجزة ضرورة تفعيل نظام تتبع وتقييم الخدمات القنصلية يسمح بتتبع مؤشرات الأداء وتوثيقه بتقارير، سواء على مستوى المراكز القنصلية أو على مستوى وزارة الخارجية (مديرية الخدمات القنصلية والاجتماعية).

وأبرزت الوزارة في جوابها أن مختلف الأنظمة المعلوماتية لتدبير الخدمات القنصلية المعدة من طرفها، تتيح للمراكز إمكانية تتبع معالجة مختلف الخدمات المقدمة للجالية المغربية المقيمة بالخارج وتقييم أداء مختلف المصالح التابعة لها. كما تمكن الإدارة المركزية من التوفر على رؤية شاملة لأداء مختلف مراكزها بالخارج.

ثانيا. المساعدة المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج وإدارة الأزمات

1. اعتماد بروتوكول خاص بإدارة الأزمات

➢ ضرورة وضع إطار محكم لتدبير الأزمات

يقصد بالأزمات الحالات الاستثنائية وغير المتوقعة التي يمكن أن تعرض المواطنين المغاربة أو الموظفين القنصليين للخطر أو تعطل المسار الطبيعي لأنشطتهم كالكوارث الطبيعية أو الحروب أو الأوبئة.

في هذا الصدد، تحتاج القنصليات إلى وضع خطة لتدبير الأزمات تسمح لها بالتدخل الاستباقي خلال وضعيات استثنائية. كما تجدر الإشارة إلى أن اعتماد خطة من هذا القبيل تتطلب تحليل المخاطر المحتملة على مستوى كل بلد اعتماد (المخاطر الصحية، السياسية، الطبيعية، الصناعية، الأمنية، ...)، بهدف وضع تعليمات السلامة المناسبة لكل مستوى من مستويات المخاطر، ولتحديد طريقة تنظيم وتكوين خلية تدبير الأزمة والموارد التي يجب أن تخصص لها. ومن بين مزايا هذه الخطة كذلك تحديد وسائل التواصل والتدابير الواجب اتخاذها والوسائل التي يجب تعبئتها من أجل ضمان ايصال المعلومات ومساعدة المغاربة في وضعية صعبة.

---

[10] يختص وكيل الملك لدى المحكمة الابتدائية بالرباط بمنح أو رفض الإذن المتعلق بتصحيح الأخطاء المادية بقرار معلل. وفي حالة رفض وكيل الملك يجوز تقديم الطلب لرئيس المحكمة.

[11] تختص المحكمة الابتدائية بالرباط بالتصدي لطلبات تصحيح الأخطاء الجوهرية في وثائق الأحوال المدنية المسجلة بسفارات وقنصليات المملكة المغربية بالخارج.

في هذا الإطار، أوضحت الوزارة في جوابها إلى أنها تحدث بشكل تلقائي في ظروف الأزمات خلية أزمة على المستوى المركزي وكذا خلايا أزمة على مستوى التمثيليات الدبلوماسية والمراكز القنصلية في الدول المعنية. وتقوم خلية الأزمة المركزية بتقييم وضعية الأزمة وتحديد أصولها وتفرعاتها وكذا تداعياتها الآنية والمحتملة على أفراد الجالية المقيمة بالخارج.

➢ **إنشاء منصة رقمية لتسهيل التعرف على المواطنين المغاربة أثناء الأزمات**

تحتاج القنصليات إلى وضع قاعدة ببيانات المغاربة المسافرين إلى الخارج. في هذا الصدد، تحدد سجلات التسجيل القنصلي المواطنين المغاربة الذين يقطنون بالدائرة القنصلية فقط. ويرجع هذا الوضع، بشكل أساسي، إلى عدم اعتماد منصة رقمية تسمح للمغاربة المسافرين إلى الخارج بإدخال البيانات الخاصة بهم، والمعلومات المتعلقة بالأشخاص الممكن الاتصال بهم عند حدوث حالات طارئة، والسماح للقنصليات بالرجوع إلى هذه القاعدة في حالة حدوث أزمات.

➢ **الحاجة إلى إجراء دورات تدريبية حول تدبير الأزمات**

خلال الخمس سنوات الماضية، لم يستفد العاملون على مستوى البعثات القنصلية من دورات تدريبية في إدارة الأزمات. كما أن عدم وجود خطة لتدبير الأزمات يحد من إمكانيات ملاءمة محتوى برامج التكوين مع احتياجات الموظفين القنصليين في هذا المجال.

وأبرزت الوزارة في جوابها أنها تدرس إمكانية تعزيز نظامها الهيكلي بقسم يعنى بتدبير الأزمات ووضع برامج استجابة استعجالية وفق المعايير الدولية رهن إشارة البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية، وكذا تنظيم دورات تدريبية للأعوان القنصليين تتلاءم مضامينها مع احتياجاتهم في مجال تدبير الأزمات، بالإضافة إلى تبادل التجارب والخبرات في هذا المجال مع دول أخرى في إطار علاقات الشراكة الثنائية.

2. تقديم المساعدة القانونية للمغاربة المقيمين بالخارج

يعتبر تقديم المساعدة والحماية للمواطنين المغاربة الذين يواجهون صعوبات بالخارج من بين المهام المنوطة بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية. في هذا الإطار، تم إنشاء نظام للمساعدة القانونية سنة 2014 يتيح تقديم المشورة القانونية وتوجيه المغاربة المقيمين في الخارج عند مواجهة صعوبات اجتماعية. وقد تم إنجاز هذه العملية من خلال إبرام اتفاقيات ثنائية بين القنصليات أو السفارات المعنية ومحامين على مستوى بلدان الإقامة.

وقد توقف العمل بالمساعدة القانونية المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج اعتبارًا من نهاية سنة 2019، بسبب عدم تجديد الاتفاقيات مع المحامين لأسباب تتعلق بتوفر الاعتمادات المالية. وتجدر الإشارة إلى أن المراكز القنصلية أعربت في أجوبتها على الاستبيان عن عدم قدرتها على تقديم هذا النوع من المساعدة بشكل مباشر، خاصة في ظل غياب مستشارين قانونيين معينين على مستوى البعثات.

وقد أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى إطلاق فضاء رقمي للمساعدة القانونية والقضائية، متكون من 56 محاميا من أصول مغربية يزاولون بأربعة عشر بلد إقامة، من أجل الاستجابة لطلبات الاستشارات القانونية عبر نظام التناظر عن بعد.

في هذا الإطار، يشير المجلس الأعلى للحسابات إلى ضرورة إعطاء المنصة الرقمية المذكورة طابعا دائما.

وإذ يسجل المجلس الأعلى للحسابات الجهود المتواصلة والفعالة التي تبذلها وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج لتحسين جودة الخدمات القنصلية، ويوصي بما يلي :

- **وضع استراتيجية قنصلية مندمجة ومتكاملة، وتطوير نظام لتتبع وتقييم أداء الخدمات القنصلية؛**
- **تعزيز التواصل مع المرتفقين وتفعيل مشروع رقمنة الخدمات القنصلية وبرنامج تحديث المباني القنصلية، بهدف تبسيط الإجراءات الإدارية والرفع من جودة الخدمات المقدمة؛**
- **وضع إطار مرجعي للوظائف والمهارات وضمان التوزيع المناسب والعادل للموارد البشرية؛**
- **وضع إطار تنظيمي لتأطير إجراءات التوظيف وحقوق وواجبات الأعوان المحليين ومعايير مراقبة وتقييم أدائهم؛**
- **وضع خطة لإدارة الأزمات، تسمح للمراكز القنصلية باعتماد نهج استباقي في حالة نشوء أزمات كبرى، والعمل على تقوية الحماية والمساعدة الاجتماعية والقانونية لفائدة المغاربة في الخارج.**

II. جواب وزير الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالخدمات القنصلية المقدمة للمغاربة المقيمين في الخارج

(نص الجواب كما ورد)

أولا. ضرورة الرفع من جودة الخدمات القنصلية

1. استراتيجية قنصلية غير رسمية

قامت الوزارة باعتماد إصلاح قنصلي يتمحور حول رؤيا استراتيجية تروم تنزيل عدة اوراش بغية تجويد الخدمات القنصلية. تتعلق هذه الأوراش بما يلي:

- تأهيل مقرات المراكز القنصلية (اقتناء وترميم البنايات القنصلية)؛
- تدعيم المراكز القنصلية بالموارد البشرية الضرورية؛
- توحيد المساطر من أجل إسداء خدمات ذات جودة عالية بجميع المراكز القنصلية المغربية بالخارج (وذلك من خلال إنجاز دليل قنصلي إليكتروني متعدد اللغات، وافتتاح مركز نداء قنصلي مخصص للجالية المغربية المقيمة بالخارج، ووضع صيغ جديدة لتطبيقات التسيير القنصلي...)
- تدعيم المحافظة على الحقوق الاجتماعية لأفراد الجالية المغربية المقيمة بالخارج ومواكبتهم للقيام بإجراءاتهم لدى سلطات دول الاستقبال بالإضافة إلى توفير مساعدة اجتماعية للمواطنين في وضعية هشاشة؛
- تحسين التواصل والتفاعل مع أفراد الجالية المغربية المقيمة بالخارج عبر:
- إنشاء بوابة إليكترونية " consulat.ma " تتيح للزائرين الاطلاع على شروط الولوج إلى مختلف الخدمات القنصلية؛
- خلق مركز نداء قنصلي.

2. ضرورة تطوير الموارد المالية والبشرية المخصصة للخدمات القنصلية

➢ **موارد مالية غير كافية للرفع من جودة الخدمات**

لم يتجاوز متوسط الموارد المالية المخصصة للمراكز القنصلية 470 مليون درهم خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2015 و2019، لكون الاعتمادات المالية السنوية المخصصة لهذه الوزارة تضل غير كافية للاستجابة لمتطلبات برامج اشتغالها، خصوصا وأنه قد تم خلال نفس الفترة فتح 17 سفارة و3 قنصليات جديدة؛

رغم محدودية الموارد، فان هذه الوزارة قد حرصت بشكل مستمر على تنزيل برنامجها المتعلق بتحديث وعصرنة العمل القنصلي، وكذلك المتعلق بإصلاح وصيانة المباني القنصلية حيث تم في هذا الإطار، خلال الفترة ما بين 2017 و2019، إصلاح أكثر من سبع مباني قنصلية واقتناء خمس مباني أخرى، وذلك بناء على دراسة تقييمية لجودة المباني القنصلية تم إنجازها سنة 2016.

بناء على دراسة من نفس النوع أنجزت سنة 2019 على مستوى الدول التي تعرف أكبر عدد من الجالية المغربية (أربعة دول)، شرعت الوزارة، ابتداء من سنة 2020، في إنجاز وتنزيل برنامج مكثف لإصلاح تسع مباني قنصلية واقتناء تسع بنايات جديدة أخرى بهدف الرفع من جودة الاستقبال والخدمات المقدمة.

➢ **عدم تطابق الموارد البشيرة المخصصة مع الاحتياجات**

للرفع من مؤهلات وكفاءات موظفي الوزارة، حددت مديرية الموارد البشرية خطة عمل للتكوين تقوم على استعمال آليات للتكوين عن بعد، وتحويل العديد من البرامج التدريبية نحو التعليم الالكتروني e-Learning و Video-learning وندوات webinaires ومواصلة الدورات التكوينية المنظمة في إطار التعاون الدولي؛

إعداد دليل تكويني بهدف تسهيل اختيار الدورات التي تستجيب لحاجيات كل موظف.

➢ **عدم تعميم التكوين المستمر على جميع العاملين بالبعثات القنصلية**

تنظم الوزارة على مدار السنة دورات تدريبة تتسم بالتنوع الموضوعاتي، وتستجيب للحاجيات الفعلية التي تقتضيها طبيعة الخدمات القنصلية المطلوبة ومستجداتها، من اجل تكييف الاختصاص المهني مع الاحتياجات الفعلية للرأسمال القنصلي، لذا يتم برمجة عدد من:

- الدورات السنوية المكثفة لفائدة كل الأعوان القنصليين المعينين بمناسبة الحركة السنوية للعمل بالمراكز القنصلية أو بالأقسام القنصلية بسفاراتنا بالخارج (669 مستفيدا)، وذلك خلال الفترة الممتدة من 2015-2019، مع تقييم وقياس المكتسبات المعرفية للمعنيين بالأمر عقب نهاية الدورات التكوينية، وكذا ربط الالتحاق بمركز التعيين بالنجاح في عملية تقييم التكوين؛
- الدورات التكوينية المستمرة على مدار السنة في مجال بناء القدرات، والتأهيل المتخصص؛
- الدورات التكوينية السنوية لفائدة القناصل المعينين كرؤساء للمراكز القنصلية؛
- التكوين المصاحب لشغل منصب المسؤولية؛
- التكوين الفردي، لفائدة المسؤولين والمسيرين بالإدارة المركزية؛
- التكوين بالخارج، في إطار العلاقات الثنائية؛
- بلغت نسبة مؤشر الولوج إلى التكوين برسم سنة 2021 (52%).

توضيح منهجي: (عدد المستفيدين من التكوين هو عدد الافراد المستفيدين من تكوين أو تدريب واحد خلال السنة).

➢ **غياب إطار تنظيمي لتوظيف الاعوان المحليين وتأطير التزاماتهم وحقوقهم**

الوزارة بصدد إعداد تصور شامل لملف إصلاح وتدبير الاعوان المحليين بالبعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية، حيث شرعت بشكل تدريجي في تسوية شاملة لوضعيتهم وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ببلدان الاعتماد؛

فيما يخص تدبير الملفات الإدارية للأعوان المحليين، شرعت الوزارة في وضع أسس برنامج معلوماتي لرقمنة عملية تدبير ملفات هذه الفئة من الأعوان.

3. الرفع من جودة الخدمات القنصلية لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج

➢ **عدم وضع استراتيجية رسمية للتواصل**

بغية التواصل والتفاعل والانصات لأفراد الجالية المغربية قامت الوزارة بما يلي:

- إنشاء بوابة الإليكترونية " consulat.ma " تتيح للزائرين الاطلاع على شروط الولوج إلى مختلف الخدمات القنصلية حيث بلغ عدد الزائرين للبوابة المذكورة منذ نونبر 2018، 5,7 مليون زائرا؛
- خلق مركز نداء قنصلي متعدد اللغات (7 لغات) للإجابة على طلب المعلومات وتساؤلات افراد الجالية. منذ انشائه، ومن خلال تفاعله مع مواطنينا بالخارج، استقبل مركز النداء القنصلي 2.00.200 مكالمة إلى غاية 31 أكتوبر 2021؛
- الاعتماد على دور القنصليات المتنقلة والأبواب المفتوحة لتدعيم الجهود المتواصلة للتواصل والإرشاد والتوجيه والاستماع لأفراد الجالية المغربية على وجه الخصوص والمترفقين بصفة عامة؛
- استعمال الوزارة لرسائل SMS من أجل إخبار أفراد الجالية بجاهزية وثائقهم التعريفية بغية سحبها من المراكز القنصلية التابعين لها كما تم استعمالها من أجل إعلامهم بانطلاق المنظومة الاليكترونية لتحديد الموعد. وفي هذا الصدد تم بعث ازيد من 700.000 رسالة من فاتح يناير إلى غاية 31 أكتوبر 2021.

➢ **عدم اتخاذ إجراءات للتشجيع على التسجيل القنصلي**

رغم كون التسجيل القنصلي من بين الشروط الضرورية للولوج للخدمات القنصلية إلا أن المرتفق يمكن أن يقوم بهذه العملية بصفة تلقائية عند طلب أي خدمة بالقنصلية التي تقوم بتسجيله أوتوماتيكيا.

تنظيم حملات تحسيسية عبر النسيج الجمعوي موجهة لأفراد الجالية المغربية بصفة عامة وفئة الشباب والطلبة على وجه الخصوص بغية حثهم على أهمية التسجيل للحصول على الخدمات القنصلية والمحافظة على ارتباطهم ببلدهم الأم.

تعتبر القنصليات المتنقلة والأبواب المفتوحة مناسبة من أجل إبراز أهمية التسجيل القنصلي.

➢ **ضرورة الرفع من جودة استقبال المرتفقين**

وعيا منها بأهمية وظيفية البنايات القنصلية في جودة الاستقبال المخصص للمرتفقين أعدت الوزارة، سنة 2019 برنامجا لاقتناء بنايات جديدة لفائدة قنصليات لا تتوفر على مقرات وظيفية. كما خصص برنامج لإعادة تأهيل بنايات وظيفية تحتاج للتجديد.

من أجل الانخراط في دينامية تحديث الإدارة وفي أفق تعميم رقمنة العرض القنصلي، أطلقت الوزارة منصة رقمية لتحديد المواعيد في مارس 2021 وخلال الفترة التجريبية لهذا النظام المعتمد لدى 18 مركزا قنصليا، تم تسجيل نتائج تبعث على الارتياح فيما يخص مدة انتظار المرتفقين ومرورهم بالمصالح القنصلية. وهكذا، في الفترة الممتدة من فاتح مارس إلى 31

أكتوبر 2021، تمت زيارة الموقع من قبل 942.719 زائر حيث تم تخويل 72.000 موعد للحصول على ازيد من 150.000 خدمة قنصلية. تمكن هذه المنظومة من تحقيق ثلاثة مكتسبات:

- تقليص مدة الانتظار امام المراكز القنصلية والحد من ظاهرة الاكتظاظ وطوابير امام مقراتها والتي تشكل مساسا بالمرتفقين وبجهة صورة القنصليات وبجودة الخدمات المقدمة؛
- اتاحة امكانية تتبع وتقييم مختلف مؤشرات أداء المصالح القنصلية وتدبير أمثل للموارد البشرية والمالية؛
- تشكيل أرشيف الكتروني للبيانات القنصلية متاح ولوجه لمختلف التمثيليات الدبلوماسية والقنصلية للمملكة المغربية بالخارج وللإدارة المركزية وذلك في افق التخلي تدريجيا عن الأرشيف المادي للملفات القنصلية واستغلال أمثل لفضاء البناية القنصلية.

• عدم تحقيق بعض الأهداف المنصوص عليها في مشاريع الأداء

تقوم المراكز القنصلية بإعداد طلبات البطاقة الوطنية للتعريف الالكترونية واحالتها، عبر الحقيبة الدبلوماسية، على مصالح الإدارة العامة للأمن الوطني من اجل معالجتها واستصدار البطاقات. تحال هذه الوثائق التعريفية على المراكز القنصلية عبر نفس القناة، أي بواسطة الحقيبة الدبلوماسية، مما يؤثر على آجال تسليمها للمرتفقين؛

لإيجاد حل لهذه الوضعية، تم اعتماد منظومة الكترونية لتدبير طلبات البطاقة الوطنية للتعريف الالكترونية، بتنسيق مع الإدارة العامة للأمن الوطني، في مرحلة تجريبية بمركزين قنصليين (بروكسيل وأورلي). هذا وستعتمد صيغة جديدة لهذه المنظومة في مرحلة أولى من طرف 20 مركزا قنصليا في متم 2021 وذلك في افق تعميمها على باقي المراكز القنصلية في غضون 2022 بهدف تقليص بشكل ملحوظ آجال تسليم هذه الوثيقة التعريفية الأساسية.

• الزامية تعبئة سجلات الحالة المدنية يدويا

لا يرهن تسليم رسوم الحالة المدنية (الولادات والوفيات) بتضمينها يدويا وبشكل متوازي بالسجل الاصلي ونظيريه حيث يتم تسليم الوثيقة المطلوبة بعد تضمين بياناتها في السجل الأصلي وادراجها الكترونيا على مستوى البرنامج المعلوماتي ازدياد E-Zdiyad، على ان يتم تعبأة النظيرين لاحقا. هذا، ويبقى تحيين وتطوير الإطار القانوني الجاري به العمل امرا ضروريا للسماح بإدراج مجموعة من الإصلاحات من بينها رقمنة تدبير الحالة المدنية؛

تسهم قاعدة البيانات المتاحة بالمنظومة المعلوماتية ازدياد E-Zdiyad من تسريع وتيرة تسليم رسوم الحالة المدنية. حيث قامت في هذا الصدد بعثاتنا الدبلوماسية والقنصلية برقمنة ما يزيد عن 1.919.601 رسم ازدياد و88.268 رسم وفاة.

• صعوبات فيما يتعلق بتصحيح وثائق الحالة المدنية

يتطلب تصحيح الأخطاء المادية الواردة في رسوم الحالة المدنية استصدار اذن لوكيل الملك لدى المحكمة الابتدائية بالرباط كما ينص على ذلك الإطار القانوني المنظم للحالة المدنية؛

توخيا لتبسيط المساطر تقوم البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية، بالنسبة للمواطنين اللذين يتعذر عليهم القيام مباشرة بإيداع طلباتهم لتصحيح الأخطاء المادية الواردة في رسومهم لدى المحكمة الابتدائية بالرباط، بإحالة طلباتهم قصد معالجتها من طرف المحكمة المختصة وهو ما يؤثر على آجال تسليم الوثائق المطلوبة بعد تصحيحها. لقد اضحى اصلاح الإطار القانوني الجاري به العمل امرا ضروريا في إطار مشروع تحديث ورقمنة الإدارة (مشروع قانون رقم 36.21 المتعلق بالحالة المدنية).

• الزامية الحضور لوضع الطلبات وتسلم الوثائق

يوجب الإطار القانوني الجاري به العمل إلزامية التسليم المباشر لوثائق التعريف والهوية للمعنيين بالأمر شخصيا او لنوائبهم الشرعيين وذلك لاعتبارات امنية وحفاظا على المعطيات الشخصية للأفراد؛

لتجاوز هذه الإكراهات القانونية، تعتبر القنصليات المتنقلة من بين البدائل التي تتيح تسليم الوثائق للأشخاص اللذين يتعذر عليهم التنقل إلى القنصلية نظرا لالتزامات مهنية او لصعوبات مادية او صحية؛

تتنقل المصلحة الاجتماعية من اجل تسليم الوثائق للمرضى والسجناء وذوي الاحتياجات الخاصة.

➢ عدم وضع نظام مراقبة وتقييم الخدمات القنصلية

تتيح مختلف الأنظمة المعلوماتية لتدبير الخدمات القنصلية، المعدة من طرف الوزارة، للمراكز إمكانية تتبع معالجة مختلف الخدمات المقدمة للجالية المغربية المقيمة بالخارج وتقييم أداء مختلف المصالح التابعة لها. ذات الأنظمة تمكن الإدارة المركزية من التوفر على رؤية شاملة لأداء مختلف مراكزها بالخارج. هذا وتبقى من اختصاص المراكز القنصلية القيام بتتبع وتقييم أداء مختلف مصالحها، انسجاما مع توجيهات الوزارة (مديرية الشؤون القنصلية والاجتماعية) ذات الصلة؛

عندما تسجل الوزارة اختلالا على مستوى مركز قنصلي ما تقوم بدعوة هذا الأخير للقيام بالتدابير والتصويبات اللازمة من أجل تصحيح وضعية المركز.

ثانيا. المساعدة المقدمة للمغاربة المقيمين بالخارج وإدارة الازمات

1. اعتماد بروتوكول خاص بإدارة الازمات

➢ **ضرورة وضع خطة لتدبير الازمات**

في ظروف الازمات، تحدث الوزارة بشكل اوتوماتيكي خلية ازمة على المستوى المركزي وكذا خلايا ازمة على مستوى التمثيليات الديبلوماسية والمراكز القنصلية في الدول المعنية. تقوم خلية الازمة المركزية بتقييم وضعية الازمة وتحديد أصولها وتفرعاتها وكذا تداعياتها الانية والمحتملة على افراد الجالية المقيمة بالخارج؛

بالنظر إلى طبيعة الازمة، تقوم الوزارة بإخبار واشراك الجهات المعنية من اجل وضع خطة عمل مشتركة لتقديم المساعدة والدعم لمواطنينا المتضررين من الازمة؛

تقوم خلايا الازمة على مستوى التمثيليات الديبلوماسية والمراكز القنصلية بتنزيل توجيهات السلطات المغربية المختصة وتدبير الموارد المالية واللوجستيكية الموضوعة رهن اشارتها؛

منذ شهر مارس 2020، تم احداث خلية يقظة وتتبع ميداني بالوزارة مؤطرة من طرف مدراء مركزيين تنكب على تنسيق اعمال التمثيليات الديبلوماسية والمراكز القنصلية وذلك في افق ادراج هذه الخلية في الهيكل التنظيمي للوزارة (انظر النقطة الموالية).

➢ **عدم اجراء دورات تدريبية حول تدبير الازمات**

تعتبر إدارة الأزمات في صلب مخطط الوزارة، إذ تحدث في كل ظرفية خلية مخصصة لإدارة أزمة معينة، وفي إطار التحولات التي يعرفها العالم، بحيث أصبحت الأزمات تتوالى أحداثها بشكل شبه دوري، فإنه تتم دراسة إمكانية:

- تعزيز النظام الهيكلي للوزارة بإحداث قسم يعنى بتدبير الأزمات؛
- وضع برامج استجابة استعجالية وفق المعايير الدولية، توضع رهن إشارة بعثاتنا الدبلوماسية ومراكزنا القنصلية؛
- تنظيم دورات تدريبية للأعوان القنصليين، تتلاءم مضامينها مع احتياجاتهم في مجال تدبير الازمات؛
- تبادل التجارب والخبرات في مجال تدبير الازمات مع دول أخرى، في إطار علاقات الشراكة الثنائية.

2. تقديم المساعدة القانونية للمغاربة المقيمين بالخارج

في إطار ترشيد الموارد وبعد موافقة الإدارة، يتم تقديم المساعدة القانونية للمغاربة المقيمين بالخارج في حالة هشاشة، خاصة بالدول لا تتيح أو تنعدم فيها الاستفادة من تلك المساعدة. وفي هذا الشأن استفاد أفراد الجالية المقيمين بكل من الجزائر والمملكة العربية السعودية والبنين من المساعدة القانونية من أجل الحصول على حقوقهم والمحافظة على مصالحهم؛

تضطلع المصالح الاجتماعية بالمراكز القنصلية والبعثات الدبلوماسية أيضا بالإنصات وإسداء النصح والتوجيه في المجال القانوني؛

إطلاق فضاء رقمي للمساعدة القانونية والقضائية من طرف الوزارة المكلفة بالجالية. يتيح هذا الفضاء، المتكون من 56 محاميا من أصول مغربية يزاولون بأربع عشر بلد إقامة، طلب استشارات قانونية عير نظام التناظر عن بعد.

التدبير الإداري والمالي لكتابة الضبط بالمحاكم

بعد صدور دستور 2011 الذي نص على استقلالية السلطة القضائية، تم فتح حوار وطني خلص إلى إصدار ميثاق إصلاح منظومة العدالة. وقد حظيت كتابة الضبط باهتمام هذا الميثاق، لاسيما فيما يخص تطوير قدرات العاملين بها. وتعتبر كتابة الضبط أول مصلحة يلجها مرتفقو المحاكم وآخر مصلحة تتكلف بتبليغ الأحكام والسهر على تنفيذها، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى من قبيل تسجيل الدعاوى المرفوعة إلى المحكمة وتوجيه استدعاءات الحضور وإجراء التبليغات وتصنيف ملفات الدعاوى وحفظ الوثائق، إلى غير ذلك من الاختصاصات.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفر تقييم أداء كتابة الضبط بمحاكم المملكة عن تسجيل مجموعة من الملاحظات همت على وجه الخصوص الاختصاصات المنوطة بها وتنظيمها وتدبير مواردها البشرية، وكذا الخدمات المقدمة إلى المرتفقين، بالإضافة إلى تدبير الموارد المالية والمصاريف القضائية ومسك المحاسبة المتعلقة بها.

أولا. التأطير القانوني والتدبير الإداري لكتابة الضبط

➢ تجميع النصوص المحددة لاختصاصات كتابة الضبط بالمحاكم

يتسم التأطير القانوني لاختصاصات كتابة الضبط بالمحاكم بتعدد النصوص المحددة لها وتفرقها بين مجموعة من القوانين والأنظمة[12].

لذلك، فإن غياب مدونة جامعة للنصوص القانونية المؤطرة للعمل المالي والمحاسباتي لكتابة الضبط والاختلاف في تأويل النصوص التنظيمية قد يعيق توحيد الإجراءات المطبقة من طرف كتاب الضبط من محكمة الى أخرى (كما هو الشأن بالنسبة لاحتساب رسم الإيداع على مبلغ الكفالة من قبل بعض المحاكم دون أخرى)، بالإضافة إلى تداخل المهام الإدارية والقضائية والإجرائية والمحاسباتية، وعدم ملاءمة منشور وزير العدل المتعلق بالتنظيم الهيكلي لمصلحة كتابة الضبط مع المستجدات المتعلقة بإحداث المحاكم الإدارية والمحاكم التجارية وأقسام قضاء الأسرة وأقسام قضاء القرب.

وقد أكدت وزارة العدل أنها قامت بإعداد مشروع قانون بمثابة مدونة الرسوم والمصاريف القضائية استكمالا لمجموعة من المشاريع المرتبطة بتطوير الجانب التشريعي لميدان التحصيل بكتابة الضبط، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة.

➢ تدبير الموارد البشرية لكتابة الضبط

بلغ عدد كتاب الضبط بمحاكم المملكة 12.354 موظفا خلال سنة 2019، وهو ما يمثل 83% من مجموع موظفي وزارة العدل. وتشكل نسبة الموظفين الذين تفوق أعمارهم 50 سنة حوالي 35%. وبالرغم من الخصاص المسجل في الموارد البشرية على مستوى مختلف محاكم المملكة، ألغت وزارة العدل 3500 منصبا ماليا منذ سنة 2010. كما تقوم وزارة العدل بتحديد الخصاص في الموارد البشرية على أساس التخصصات التي تم توظيفها (القانون والاقتصاد والشريعة، إلخ) عوض الاستناد إلى المهام الفعلية التي يجب أن يقوم بها الموظفون، علما بأن الطلبات الموجهة للوزارة من قبل المحاكم لا تتضمن عموما طبيعة الكفاءات المطلوبة.

وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى وجود تباين بين الكيفية المعتمدة في تحديد الخصاص داخل المحاكم والمسطرة المتبعة بمديرية الموارد البشرية، بحيث تقوم مصلحة التدبير التوقعي بالمديرية، باحتساب الخصاص اعتمادا على المعدل الوطني للقضايا الرائجة، فيما يعتبر رؤساء كتابة الضبط هذا المعيار وحده لا يتلاءم مع خصوصية كل محكمة، لكونه لا يأخذ بعين الاعتبار باقي الإجراءات الإدارية والقضائية اللاحقة لصدور الأحكام والتي تستدعي تدبيرا مواكبا لها وطاقة بشرية مؤهلة لذلك، إلى جانب الاستقبال اليومي للمرتفقين. لذلك، يحدد رؤساء كتابة الضبط الخصاص بناء على معطيات تهم أساسا نوعية وحجم القضايا ومدة الاجراءات المسطرية المرتبطة بها، بالإضافة للتغيرات المستقبلية للموارد البشرية والاحتياجات المرتبطة بإحداث مكاتب جديدة ضمن الهيكل التنظيمي. هذه الوضعية، تثير إشكالية الملائمة بين الاحتياجات الفعلية للمحاكم مع مؤهلات وعدد الموارد البشرية المتاحة بكتابة الضبط، وهو ما يشكل تحديا للوزارة على مستوى التدبير التوقعي لمواردها البشرية وتجويد منظومتها المعلوماتية من أجل تحسين المردودية.

وقد أشارت وزارة العدل إلى أنها عملت خلال السنوات الثلاث الأخيرة على التقليص بشكل كبير من عدد المناصب المالية المحذوفة، وذلك باستغلال كافة المناصب المالية المتاحة في الإعلان عن فتح مباريات التوظيف وبرمجتها بما يتيح استغلال هذه المناصب داخل الآجال المحددة لذلك.

وأضافت الوزارة، أنه في انتظار استكمال مشروع مرجعية الوظائف والكفاءات، والذي يعتبر اللبنة الأساسية للتدبير التوقعي للموارد البشرية، قامت بوضع آلية للتدبير التوقعي للموظفين والوظائف عبر تتبع الخصاص وتوزيع الموظفين حسب الوظائف النوعية المحددة بالمحاكم، مع التأكيد على كون تحديد الخصاص من موظفي المحاكم هو اختصاص أصيل للوزارة ومصالحها المركزية.

كما أشارت وزارة الاقتصاد والمالية فيما يخص الموارد البشرية إلى أنها عملت خلال الأربع سنوات الأخيرة على إحداث 846 منصبا ماليا أي بمعدل حوالي 212 منصبا ماليا سنويا وما فتئت تحث وزارة العدل على الاستعمال الأمثل للمناصب المالية علما أن هذه الوزارة تستفيد من إمكانية استعمال المناصب المالية الشاغرة على إثر إحالة موظفيها على التقاعد.

➢ لجوء المحاكم للمتطوعين والمتدربين وموظفي الجماعات الترابية لسد الخصاص

تم منع اللجوء لخدمات المتطوعين بموجب المنشور المتعلق "بالتذكير بمنع العمل بالتطوع في مرافق العدل" رقم 005 س 1/4 لوزير العدل الصادر بتاريخ 4 فبراير 2002. غير أن بعض المحاكم تستعين بالمتطوعين والمتدربين بالإضافة الى

[12] نذكر: قانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية وقانون التنظيم القضائي والقانون المحدث للمحاكم الإدارية والتجارية والقانون المتعلق بتحديد مسؤولية الآمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين والقانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية والقانون المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية والقانون المتعلق بتنظيم المصاريف القضائية في الميدان الجنائي والقانون المتعلق بمدونة التجارة وظهير 1984 الخاص بتنظيم المصاريف القضائية في الميدان المدني ومراسيم وقرارات ومناشير وزارة العدل...

موظفي الجماعات الترابية لسد الخصاص في الموارد البشرية. فعلى سبيل المثال، بلغ عدد المتطوعين في المحكمة التجارية بالدار البيضاء 36 متطوعا، أسندت إليهم مهام إدارية مؤقتة أو متعلقة بالجلسات، وذلك في إطار اختصاصات كتابة الضبط. في نفس السياق، تتم الاستعانة بمتطوعين في مجال الأرشيف الورقي والإلكتروني ورقمنة الأوامر الاستعجالية وأعمال الطباعة، كما هو الشأن بالنسبة لتدبير الأرشيف الورقي بكل من المحكمة الابتدائية بالدار البيضاء (12 متطوعا) والمحكمة التجارية بالرباط (4 متطوعين).

وقد أشارت الوزارة أنها تؤكد دائما على ضرورة الالتزام بتطبيق مقتضيات المنشور رقم 005 س 1/4 لوزير العدل الصادر بتاريخ 04 فبراير 2002 المتعلق "بالتذكير بمنع التطوع في مرافق العدل"، وتؤكد أن الحالات المسجلة في هذا الإطار محصورة واستثنائية.

➢ **وجوب تحديد شروط وكيفيات تنظيم التكوين الخاص بموظفي كتابة الضبط**

تنص المادة 35 مكررة من المرسوم رقم 2.11.473 بشأن النظام الأساسي الخاص بكتابة الضبط، كما تم تغييره وتتميمه على أن التكوين الذي يخضع له موظفو هيئة كتابة الضبط تحدد شروطه وكيفياته بقرار لوزير العدل، تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية. غير أن وزارة العدل لم تقم بإصدار هذا القرار بسبب غياب فضاء مؤسساتي للتكوين والذي يرتبط بخيار إحداث المدرسة الوطنية لكتابة الضبط وبآفاق المعهد العالي للقضاء كمؤسسة شريكة.

وقد أجابت وزارة العدل أنه تم إرجاء إصدار القرار المشار إليه، إلى أن يتم تعديل وملاءمة القوانين المنظمة للمعهد العالي للقضاء مع المقتضيات المتعلقة بالتكوين المستمر المنصوص عليها بالنظام الأساسي لكتابة الضبط، وأنها ستعمل على إعداد مشروع القرار على إثر ذلك.

في حين ذكرت وزارة المالية بالمادة الثانية من القانون رقم 09.01 المتعلق بالمعهد العالي للقضاء على أنه تناط بالمعهد المهام المتعلقة بالتكوين الأساسي للملحقين القضائيين والتكوين الأساسي والمستمر في ميدان كتابة الضبط وتنظيم دورات للتكوين الأساسي والمستمر والمتخصص لفائدة مساعدي القضاء وممارسي المهن القانونية بطلب من الهيئات المهنية المعنية. لذلك فإن المعهد العالي للقضاء يمكن أن يضطلع بمهمة تكوين موظفي كتابة الضبط.

➢ **ضرورة تحديث تدبير الأرشيف**

بالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الوزارة، إلا أن تدبير أرشيف كتابة الضبط يواجه مجموعة من الاكراهات والمشاكل المرتبطة بضعف الرقمنة وقلة الموارد البشرية والتقنية المتخصصة، إلى جانب كثرة السجلات وتراكم الملفات، وهو ما يتطلب جهدا كبيرا من أجل جردها وتسجيلها قبل إحالتها على مركز الحفظ الجهوي.

يتسم هذا التدبير في أغلب المحاكم بكونه ورقيا وتقليديا مع تخزينه في فضاءات غير ملائمة. وتتم إحالة ملفات المكاتب والشعب على الأرشيف بواسطة سجل التداول، ويتم ترتيبها حسب نوع القضية ورقمها التسلسلي. كما يوجد تباين في كيفية تدبير هذا الأرشيف الورقي من محكمة لأخرى بحسب اختلاف الفضاءات المخصصة لهذا الغرض.

وقد أكدت الوزارة أنها توفر للمحاكم جميع الوسائل اللوجيستيكية من أجل القيام بعملية التحويل وتوفير الشاحنات وعلب الأرشيف. وتعمل الوزارة على توفير أماكن في البنايات الجديدة للمحاكم خاصة بالحفظ، مجهزة بنظام التهوية والتكييف الذي يساعد في عملية الأرشفة في ظروف جيدة وملائمة. ومن جهة أخرى، أضافت الوزارة أنه سيتم الاستغناء عن عدد كبير من السجلات الورقية وتغييرها بأخرى رقمية.

أما فيما يخص تحديث الإدارة القضائية، وفي إطار مواكبة ورش تحديث المحاكم عبر وضع مقومات المحكمة الرقمية، أشارت وزارة المالية أنه يتعين على وزارة العدل أن تتدارك النقائص المتراكمة التي تم تسجيلها على مستوى الموارد البشرية واستغلال الإمكانيات المرصودة لفائدة الاستخدام الأفضل للتكنولوجيا الحديثة في مجال الإدارة القضائية علما أن وزارة الاقتصاد والمالية قد برمجت برسم سنة 2021 على مستوى الصندوق الخاص لدعم المحاكم 125 مليون درهم لمشروع المحكمة الرقمية.

➢ **مستوى تجهيز المحاكم بالمعدات والوسائل اللوجستيكية يستدعي المزيد من التحسين**

بالرغم من المجهودات المبذولة، لا تتوفر محاكم المملكة موضوع العينة المنتقاة (9 محاكم) على الوسائل اللوجستيكية الكافية للقيام بمهامها، كما هو الشأن بالنسبة للسيارات المخصصة لنقل الأموال وللقيام بإجراءات التبليغ والتحصيل، بالإضافة لأدوات وتجهيزات المكاتب والمعدات المعلوماتية (حواسيب، آلات النسخ، طابعات، آلات لعد النقود وفرز الأوراق النقدية المزيفة...).

وقد أجابت وزارة العدل بأن كل المحاكم بالمملكة تتوفر على آلات التسفير وكل الأدوات والتجهيزات المكتبية الكافية لحسن سير العمل بالمحاكم، ويتم التدخل في أقل الآجال من أجل سد أي خصاص أو طلب تعبر عنه المحاكم في مجال التجهيز. وقد أكدت أنه تم إنجاز صفقة تهم اقتناء آلات عد النقود وفرز الأوراق النقدية المزيفة والتي تم توزيعها في بداية سنة 2021 وصفقة أخرى مماثلة في طور الإنجاز.. أما بالنسبة للسيارات المخصصة لنقل الأموال وللقيام بإجراءات التبليغ والتحصيل أكدت وزارة العدل أنها بصدد اعداد برنامج من أجل اقتناء سيارات جديدة.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **تجويد المنظومة القانونية المؤطرة لكتابة الضبط، بما يتيح تجميعها وتبسيطها ورقمنتها، والعمل على اعتماد هيكل تنظيمي ودليل مساطر كتابة الضبط يهم الشؤون الإدارية والمالية والمحاسباتية؛**
- **اعتماد نظام معلوماتي يساهم في تنظيم المهام الموكولة لكتابة الضبط والعمل على تكوين مستعمليه من أجل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين.**
- **اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل استغلال أمثل للمناصب المالية المتاحة للوزارة، استنادا إلى إطار مرجعي لتوصيف الوظائف ولطبيعة وحجم وعدد القضايا الرائجة؛**
- **العمل على تهيئة فضاءات للأرشيف الورقي والرقمي بالمحاكم تستجيب للمعايير المعمول بها.**

ثانيا. استقبال المرتفقين بالمحاكم

➢ ضرورة تعميم مكاتب الواجهة

في إطار تطبيق توصيات ميثاق إصلاح منظومة العدالة، قامت وزارة العدل بإحداث مكاتب الواجهة في بعض المحاكم، من أجل الارتقاء بظروف استقبال المرتفقين وتوفير وسائل التواصل معهم وتعميم المعلومة القانونية والقضائية وتيسير الحصول عليها. في هذا الإطار، تعتبر المحكمة الابتدائية بالقنيطرة أول محكمة بالمملكة قامت باعتماد مكاتب الواجهة مند سنة 2015. نفس الأمر بالنسبة للمحكمة الابتدائية بوجدة، التي قامت بفتح عدة شبابيك لاستقبال المحامين والمتقاضين حسب نوع الخدمة المطلوبة. كما تسعى وزارة العدل إلى تعميم هذه التجربة على المحاكم، من خلال توفير إطار مرجعي لهذه المكاتب (مكتب الواجهة النموذجي الذي تم إعداده سنة 2016).

وبالرغم من كون أغلب المحاكم المشكلة للعينة المنتقاة لا تتوفر على مكاتب الواجهة، فقد أفادت وزارة العدل بأنها قامت بتعميم هذه المكاتب بنسبة 99% بالنسبة للمحاكم المختصة و90 % بالنسبة لمحاكم الاستئناف و70 % بالنسبة للمحاكم الابتدائية و66 % بالنسبة لأقسام قضاء الأسرة و36 % بالنسبة للمراكز القضائية. كما أضافت الوزارة إلى قيامها بـ"دمج مكاتب الاستقبال والواجهة بجميع المرافق القضائية الحديثة البناء بدون استثناء، وفي بعض الحالات يتم اعتماد مكاتب استقبال مؤقتة في انتظار إنجاز بناية جديدة مبرمجة".

➢ ضرورة تفعيل مركز النداء

قامت وزارة العدل بإعداد مركز النداء بالإدارة المركزية لتخفيف عبء التنقل على المرتفقين من أجل طلب المعلومات والوثائق وتتبع مآل الملفات ووضع الشكايات. ويقتصر دور مركز النداء على ما هو إداري دون تقديم المشورة القانونية أو القضائية للمرتفقين. في هذا الإطار، قامت مديرية الموارد البشرية بانتقاء موظفين للعمل في مركز النداء، يتوفرون على تكوين في المجال القانوني والتدبير الإداري والمالي والمحاسباتي، بالإضافة إلى تجربة لا تقل عن خمس سنوات في الإدارة المركزية أو الوحدات اللاممركزة أو بالمحاكم. وقد استفاد هؤلاء الموظفون من دورة تكوينية أولى دامت ثمانية أيام خلال سنة 2019.

لكن رغم المجهودات المبذولة من طرف الإدارة المركزية من أجل إطلاق العمل بهذا المركز، من حيث توفير كل التجهيزات والموارد اللازمة لعمله، إلا أنه لم يتم تفعيله بعد.

وقد أكدت الوزارة أن الشركة صاحبة المشروع في المراحل الأخيرة لتطوير الخدمات، وأنه سيتم تفعيل مركز النداء بعد الانتهاء منها.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالسهر على مواصلة العمل على تعميم مكاتب الواجهة، خاصة على مستوى المحاكم الابتدائية وأقسام قضاء الأسرة، وتفعيل مركز النداء، وتزويد المحاكم بالتجهيزات والوسائل الضرورية لتحسين العلاقة مع المرتفق من قبيل آليات التواصل الرقمية.

ثالثا. تدبير الموارد المالية لكتابة الضبط

تتكون موارد المحاكم من المداخيل العمومية التي يتم تحصيلها لفائدة خزينة الدولة، كما هو الشأن بالنسبة للرسوم القضائية والغرامات والإدانات النقدية والمصاريف القضائية، بالإضافة إلى المداخيل الخصوصية المودعة بصندوق المحكمة، كالإيداعات والإئتمانات. ويمكن إجمال هذه الموارد كالتالي:

- الرسوم القضائية والحقوق المفروضة في الميادين المدنية والتجارية والإدارية؛
- المصاريف القضائية في الميدان الجنائي؛
- الغرامات والمصاريف القضائية المحكوم بها من طرف المحاكم؛
- الديون المستحقة للدولة طبقا لمقتضيات القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية؛

- الودائع والإئتمانات والكفالات المأمور بها بناء على قرار أو حكم المحكمة أو مقررات قضائية أو أوامر صادرة عن قاضي التحقيق أو النيابة العامة؛
- الودائع الواجبة في حالة طلب النقض طبقا لمقتضيات الفصل 530 من قانون المسطرة الجنائية؛
- مصاريف المساعدة القضائية؛
- المبالغ المتعلقة بمستندات الاقتناع والمحجوزات الثمينة المودعة بالمحاكم؛
- جميع الرسوم والحقوق المستحقة بموجب قوانين خاصة.

غير أن التحريات المنجزة بعين المكان وتحليل معطيات الاستبيانات وكذا الاطلاع على تقارير التفتيش التي قامت بها وزارة العدل أثارت بعض أوجه القصور والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

➢ **التنظيم المالي لكتابة الضبط**

تتلخص أهم الملاحظات الخاصة بالتنظيم المالي لكتابة الضبط في:

- قيام رئيس كتابة الضبط بمهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في آن واحد؛
- غياب دليل مساطر يهم الميدان المالي والمحاسباتي لكتابة الضبط ومعايير لتحديد عدد نواب المحاسب؛
- ممارسة بعض المحاسبين لمهامهم قبل أدائهم لليمين.

وقد أوضحت الوزارة، أنها تلتزم بمواصلة دعم مبدأ الفصل بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، كمبدأ أساسي من مبادئ المحاسبة العمومية السليمة. كما أنها قامت ببرمجة مشروع إعداد دليل المساطر المالية والمحاسبية لصناديق المحاكم، بهدف تثبيته كإطار مرجعي واضح وموحد لتنفيذ العمليات المحاسباتية، مراعيا للضوابط العامة للمحاسبة العمومية في إنجازه، بجدولة زمنية تمتد إلى غاية سنة 2022.

وأضافت الوزارة، أنها ستعمل على إرساء معايير محددة ومعممة تراعي خصوصيات كل محكمة لتحديد العدد المناسب لنواب المحاسب من جهة، ومعايير تهم تقسيم العمل بين مختلف النواب من جهة أخرى. وقامت بمراسلة المحاكم لحثها على الحرص على أداء المحاسبين الجدد لليمين القانونية قبل تسلم أشغالهم.

➢ **آليات تنفيذ الملفات المتعلقة بالمصادرة**

طبقا لمقتضيات الفصول 36 و43 و44 من القانون الجنائي، يمكن للمحكمة أن تحكم بمصادرة الأموال والقيم المنقولة والممتلكات والعائدات المتحصلة من ارتكاب الجريمة، لفائدة الدولة.

في هذا الإطار، سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أصدر توصية[13] تتعلق بضرورة الحرص على استخلاص المداخيل المتأتية من مصادرة أموال المحكوم عليهم، وذلك اعتبارا لكونها تعد من الإدانات النقدية الخاضعة لمقتضيات المادتين 2 و3 من مدونة تحصيل الديون العمومية. غير أن الوزارة لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه التوصية.

أما بالنسبة للأملاك العقارية والمنقولات المصادرة، والتي تتولى إدارة الأملاك المخزنية عملية بيعها، حسب الإجراءات المقررة بخصوص بيع أملاك الدولة (المادة 46 من القانون الجنائي)، فقد لاحظ المجلس غياب مسطرة توضح الإجراءات العملية لإخبار إدارة أملاك الدولة والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية والإدارات والمصالح الأخرى التي لها علاقة بالموضوع (كإدارة الضرائب والجمارك والجماعات الترابية على سبيل المثال)، وتبليغها بالأحكام والقرارات النهائية. كما تبين غياب آليات للتنسيق بين الأجهزة القضائية والإدارية في هذا المجال، الأمر الذي يحول دون تحصيل الأموال المصادرة. في نفس السياق، لا تتوفر كتابات الضبط على إحصائيات مضبوطة بشأن ملفات المصادرة، علما بأن نظامها المعلوماتي لا يصنفها ضمن موارد المحاكم.

وفي هذا الإطار، أشارت وزارة العدل إلى أنها قدمت مشروع قانون بإحداث الوكالة الوطنية لتدبير وتحصيل الأموال والممتلكات المحجوزة والمصادرة، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة.

➢ **اختلاف في طريقة احتساب الرسوم القضائية التكميلية وتصفيتها**

ينص الظهير الشريف رقم 54-84-1 الصادر في 27 أبريل 1984 بمثابة قانون للمالية لسنة 1984 في فصله المنظم للمصاريف القضائية في الميدان المدني والتجاري والإداري، كما تم تغييره وتتميمه، على أنه «إذا لم تحصل الخزينة على مبلغ من الرسم القضائي المستحق إما لارتكاب غلط في تطبيق التعريفة وإما لسبب آخر، وجب على مأموري كتابات الضبط

[13] موضوع المذكرة الاستعجالية للسيد الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 13 يوليوز 2018 والمتعلقة بتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية.

بمحاكم الاستئناف والمحاكم في المملكة، متابعة استيفاء المبلغ المستحق طبقا للقانون رقم 15.81 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية".

غير أن احتساب الرسم القضائي التكميلي يتم بطرق مختلفة، بحيث أن بعض المحاكم تعتمد المبلغ المطلوب كأساس للتصفية في حين أن محاكم أخرى تحتسبه على أساس المبلغ المحكوم به. كما أن بعض الغموض يلف أحيانا تحديد الطرف الذي يتحمل الصائر، بالإضافة لحفظ الملفات وعدم تصفيتها من طرف كتابة الضبط طبقا للإجراءات القانونية المعمول بها.

وقد اكدت وزارة العدل أنها بصدد إعداد، مشروع دليل تحديد وتصفية الرسوم والصوائر والمصاريف القضائية، الذي تم الشروع في إنجازه من طرف لجنة التنميط بالوزارة، والذي سيتم الانتهاء من إعداد مسودته الأولى خلال سنة 2022.

➢ **اشكالية تصفية كفالة الحضور**

من أجل ضمان حضور المتهم في جميع إجراءات التحقيق وتنفيذ الحكم، تودع كفالة الحضور بصندوق المحكمة مقابل وصل، وذلك بموجب مقتضيات المواد من 184 إلى 188 من قانون المسطرة الجنائية. ويسترد المتهم، في حالة حضوره لجميع إجراءات المسطرة وقيامه بتنفيذ الحكم، الجزء المرتبط بمبلغ الكفالة المقدم في هذا الشأن. كما يمكن لقاضي التحقيق في حالة إصدار أمر بعدم المتابعة، ولهيئة الحكم في حالة إعفاء المتهم أو الحكم ببراءته، أن يأمروا برد هذا الجزء من الكفالة.

غير أن كتابات الضبط لا تقوم بتصفية الجزء المصادر من الكفالة المالية المودع لديها، بحيث يتم الاحتفاظ به في حسابات المحاكم، علما بأن مبلغ الكفالة يجب أن يتم تدبيره كحساب خصوصي[14] في انتظار تصفيته، ويسري عليه التقادم الخمس عشري.

وقد اجابت الوزارة أن جل المحاكم شرعت في تصفية وتحويل الجزء المصادر من الكفالة المالية المودع لدى كتابات الضبط إلى مصالح الخزينة العامة، مع الإشارة إلى نوع المصروف بالورقة المحاسبية المرتبطة به، وذلك بتضمينها عبارة: "كفالات مصادرة لفائدة الخزينة". وبخصوص تقادم هاته المبالغ، أكدت الوزارة ان تحديث ورقمنة العمل بالمحاكم سيتيح إمكانية تتبع مآل الملفات بكيفية دقيقة وسليمة وتحديد آجال التقادم.

➢ **عدم تطبيق المسطرة بالنسبة للمبالغ المتقادمة المودعة بالحسابات الخصوصية**

تضم الحسابات الخصوصية، الإئتمانات المودعة. وفي هذا الإطار، وطبقا لمقتضيات الفصل الأول من ظهير 23 يونيو 1936 المتعلق بتطبيق التقادم على الودائع لدى المحاكم، تصبح الإئتمانات والودائع المودعة ملكا لخزينة الدولة بمضي 15 سنة من دون أن تتوصل كتابة الضبط بشأنها خلال الأمد المذكور بطلب يستهدف استرجاعها او اجراء ما هو منصوص عليه في ظهير العقود والالتزامات. كما أن كتاب الضبط مطالبون خلال الستة أشهر السابقة لحلول الأجل بإعلام ذوي الحقوق المعروفين بزوال وسقوط حقوقهم في المبالغ المذكورة كما جاء في الظهير السالف الذكر. غير أن المحاكم لم يسبق لها تطبيق هذه المسطرة.

في هذا الصدد، أشارت وزارة العدل إلي كونها قد أصدرت في أكثر من مناسبة توجيهات بشأن التقادم بصناديق المحاكم، كان آخرها بتاريخ 6 دجنبر 2012. وترتبط الإشكالات التي تعيق تدبير هذا الملف أساسا بغياب آلية تسهل عملية ضبط الآجال وتغطية الصوائر المرتبطة بتطبيق التقادم، كالإشهار بالجريدة الرسمية، بالإضافة إلى الإشكال القانوني المرتبط بخصوصية الودائع وارتباطها بقدم الملفات القضائية، في ظل وجود ملفات قد يطول أمدها لأكثر من 15 سنة (ملفات العقار، الشفعة).

أكدت الوزارة أنها ستعمل من أجل "التدبير الجيد للحسابات الخصوصية، على تحديث ورقمنة جميع الإجراءات بالمحاكم، مما سيمكن من التتبع الدقيق للملفات". كما ستعمل على" معالجة الإشكال المرتبط بتحديد الجهة التي تتحمل تغطية صوائر الإشهار بالجريدة الرسمية في مسطرة تدبير التقادم".

➢ **تقادم المصاريف القضائية في الميدان الجنائي**

تعتبر المصاريف القضائية من بين أهم مصاريف كتابات الضبط بالمحاكم، وتدفع المبالغ المقابلة لها إلى الخزينة العامة للمملكة. كما تصبح كسبا نهائيا لهذه الخزينة المبالغ التي لم يطالب بها خلال أجل سنتين يبتدئ من اليوم الذي أصبح فيه الحكم أو القرار نهائيا، وذلك وفق مقتضيات المادة 57 من القانون رقم 23.86 المتعلق بتنظيم المصاريف القضائية في الميدان الجنائي.

في هذا الإطار، لوحظ عدم تمكن رؤساء كتابة الضبط من تصفية هذه المصاريف، نظرا لعدم توفرهم على المعلومات الكافية والمفصلة حول المبالغ المصروفة التي تم تسبيقها من طرف الخزينة العامة للمملكة، والتي يتعين استرجاعها فيما بعد من المحكوم عليهم بأدائها ما لم تكن ملقاة بحكم طبيعتها على كاهل الدولة. وتجدر الإشارة إلى غياب آلية تنسيق مع الخزينة العامة

[14] الحسابات الخصوصية للمحاكم تضم: الإئتمانات، التسييرات القضائية والمختلفة

للمملكة من أجل توفير المعلومات الضرورية لتصفية وتحصيل وتتبع المبالغ المتعلقة بالمصاريف القضائية من قبل كتاب الضبط، طبقا للنصوص القانونية الجاري بها العمل.

في هذا الصدد، أكدت وزارة العدل أنها قامت "بإعداد المسودة الأولى للقرار المشترك لوزير العدل ووزير الاقتصاد والمالية المحدد لشروط وأشكال تحصيل الصوائر والمصاريف القضائية" لتمكين كتابة الضبط بالمحاكم من الاطلاع على التسبيقات الممنوحة من لدن مصالح المالية، والتي يتعين استرجاعها من المحكوم عليهم بأدائها.

➢ **ضعف في تأطير تدبير المحجوزات**

يتم تدبير المحجوزات من طرف كتابة الضبط بالمحاكم وفق مناشير خاصة بكل نوع من المحجوزات التي تنقسم إلى ثلاثة أنواع رئيسية وهي: المحجوزات الثمينة والمحجوزات العادية والمحجوزات النقدية. في هذا الإطار، تبين غياب مسطرة خاصة بتصفية المحجوزات الثمينة، وغياب فضاءات ملائمة لتدبير المحجوزات العادية، بالإضافة إلى عدم تصفية المحجوزات النقدية للعملات الأجنبية التي لا تقبل التحويل إلى العملة المغربية.

وقد أشارت وزارة العدل أنها عملت على تقديم مشروع قانون بإحداث الوكالة الوطنية لتدبير وتحصيل الأموال والممتلكات المحجوزة والمصادرة، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة.

كما أكدت وزارة المالية على ضرورة وضع مساطر ودلائل خاصة فيما يتعلق بتدبير المحجوزات وكذا الشؤون الإدارية والمالية من أجل الرفع من نجاعة أداء المحاكم.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **اتخاذ الإجراءات الضرورية لتحسين الأداء في مجال تدبير الموارد المالية بكتابات الضبط، لاسيما فيما يتعلق بتوحيد طريقة احتساب الرسوم التكميلية وتصفيتها، وتنفيذ الملفات المتعلقة بالمصادرة؛**
- **احترام مسطرة تقادم الحسابات الخصوصية وتصفيتها في آجالها القانونية؛**
- **العمل على وضع ألية معلوماتية تمكن من تتبع آجال تقادم المصاريف القضائية؛**
- **تحسين تدبير المحجوزات من خلال اعتماد ديل مساطر خاص، والعمل على تصفية المحجوزات من العملة غير القابلة للتحويل إلى الدرهم، وكذا تهيئة فضاءات ملائمة لحفظ المحجوزات.**

II. جواب وزير العدل حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتدبير الإداري والمالي لكتابة الضبط بالمحاكم

(نص الجواب كما ورد)

أولا. التأطير القانوني والتدبير الإداري لكتابة الضبط

➢ **تجميع النصوص المحددة لاختصاصات كتابة الضبط بالمحاكم**

نص المرسوم بشأن النظام الأساسي الخاص بهيئة كتابة الضبط الصادر في 14 شتنبر 2011 على أنه "يمارس الموظفون المنتمون لهيئة كتابة الضبط، تحت سلطة رئيس الإدارة، المهام التي تدخل في مجال اختصاصهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويساعدون القضاء على أداء رسالته"

وفي إطار تجميع النصوص القانونية المرتبطة بالجانب المحاسباتي لكتابة الضبط، قامت وزارة العدل بإعداد مشروع قانون بمثابة مدونة الرسوم والمصاريف القضائية استكمالا لمجموعة من المشاريع المرتبطة بتطويرالجانب التشريعي لميدان التحصيل بكتابة الضبط، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة.

➢ **تدبير الموارد البشرية لكتابة الضبط**

لقد عملت وزارة العدل خلال السنوات الثلاث الأخيرة على تدارك الإشكاليات المرتبطة بتدبير المناصب المالية والتقليص بشكل كبير من عدد المناصب المالية المحذوفة برسم السنة، وذلك باستغلال كافة المناصب المالية المتاحة في الإعلان عن فتح مباريات التوظيف وبرمجتها بما يتيح استغلال هذه المناصب داخل الآجال المحددة لذلك من أجل تلبية حاجيات الإدارة القضائية من الموارد البشرية.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن تحديد الخصاص من الموارد البشرية بالمحاكم، وبالتحديد من الموظفين، هو اختصاص أصيل لوزارة العدل ومصالحها المركزية، حيث تقوم بمركزة المعطيات المتعلقة بالتعبير عن الحاجيات من الموارد البشرية المتوصل بها من لدن مصالحها الخارجية أو من محاكم المملكة. وتقوم الوزارة بوضع برمجة لمباريات التوظيف برسم السنة

وفتح دورات الانتقالات بناء على خريطة توزيع الموظفين بالقطاع مع مراعاة التوازن الكمي والنوعي في بنية الموارد البشرية بين مختلف المحاكم.

عمليا، وفي انتظار استكمال مشروع مرجعية الوظائف والكفاءات، والذي يعتبر اللبنة الأساسية للتدبير التوقعي للموارد البشرية، قامت الوزارة بوضع آلية للتدبير التوقعي للموظفين والوظائف عبر تتبع الخصاص وتوزيع الموظفين حسب الوظائف النوعية المحددة بالمحاكم.

هذه العملية تتم من خلال مؤشر لتحديد الخصاص من الموظفين مستند أساسا إلى توصيات اللجنة الأوروبية لفعالية العدالة والتي تأخذ بعين الاعتبار المعدل الوطني للقضايا كمعيار أساسي لتحديد الخصاص أو الفائض من الموظفين والوظائف. ويعد هذا المعيار الأكثر دلالة والذي يعطي كذلك صورة أقرب لواقع الخصاص وعبء العمل بمحاكم المملكة مع إمكانية المقارنة بين المحاكم من نفس الصنف وتحديد تلك التي تعرف خصاصا أو فائضا أو توازنا.

وللإشارة فإن الوزارة تعكف على استكمال مشروع مرجعية الوظائف والكفاءات الخاصة بموظفي وزارة العدل والتي تحدد توصيفا لكافة مواقع العمل بمصالحها المركزية واللاممركزة وبالمحاكم والمرتبط إتمامه بصدور القانون المتعلق بالتنظيم القضائي الجديد للمملكة وكذا مجموعة من مشاريع القوانين المؤطرة ذات الصلة بعمل المحاكم وجهاز كتابة الضبط.

➢ **لجوء المحاكم للمتطوعين والمتدربين وموظفي الجماعات الترابية لسد الخصاص**

إن وزارة العدل تؤكد دائما على ضرورة الالتزام بتطبيق مقتضيات المنشور رقم 005 س 1/4 لوزير العدل الصادر بتاريخ 04 فبراير 2002 المتعلق "بالتذكير بمنع التطوع في مرافق العدل"، وتؤكد أن الحالات المسجلة في هذا الإطارة محصورة واستثنائية. وإذ تأخذ الوزارة بعين الاعتبار هذه الملاحظة فإنها ستسهر على مراقبة احترام تطبيق مقتضيات المنشور سالف الذكر من خلال المصالح المركزية للوزارة المخول لها ذلك بالتنسيق مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية سيما وأن الوزارة قد فتحت أبواب المحاكم في وجه الطلبة الراغبين في إجراء فترات التدريب المتعلقة بالدراسة بمصالح كتابة الضبط بالمحاكم وفق شروط محددة ولفترة لا تتجاوز بالغالب ثلاث أشهر لتفادي إشكالية التطوع بالمحاكم.

➢ **وجوب تحديد شروط وكيفيات تنظيم التكوين الخاص بموظفي كتابة الضبط**

فيما يتعلق بالتكوين فقد جاء التعديل الأخير للنظام الأساسي الخاص بهيئة كتابة الضبط للتأكيد على إلزامية التكوين ونص على أن تحدد شروط وكيفيات تنظيمه بقرار لوزير العدل. ولكون المعهد العالي للقضاء يعتبر الشريك الأساسي في تنفيذ برامج التكوين بالقطاع وحيث أن القانون خول له عدة صلاحيات في مجال إعداد البرامج التكوينية وتنفيذها بالتنسيق مع مصالح الوزارة، فإنه من الطبيعي أن يتم إرجاء إصدار القرار المشار إليه أعلاه إلى أن يتم تعديل وملاءمة القوانين المنظمة للمعهد العالي للقضاء مع المقتضيات المتعلقة بالتكوين المستمر المنصوص عليها بالنظام الأساسي لكتابة الضبط، وستعمل الوزارة على إعداد مشروع القرار على إثر ذلك.

➢ **ضرورة تحديث تدبير الأرشيف**

لقد قامت الوزارة والمحاكم بمجهودات جبارة من أجل الانخراط في تحويل الملفات من المحاكم إلى المراكز الجهوية للحفظ، حيث أن نسبة الانخراط بلغت 100% في سنة 2019، والوزارة توفر للمحاكم جميع الوسائل اللوجيستيكية من أجل القيام بعملية التحويل وتوفير الشاحنات وعلب الأرشيف، وفي بعض الحالات المستعصية تقوم المديريات الفرعية بتوفير شركات متخصصة للتغلب على هذه الحالات، أما بالنسبة للفضاءات، فإن الوزارة تعمل على توفير أماكن في البنايات الجديدة خاصة بالحفظ، مجهزة بنظام التهوية والتكييف الذي يساعد في عملية الأرشفة في ظروف جيدة وملائمة.

كما قامت الوزارة بإعداد الجدول الزمني لحفظ الوثائق بتنسيق مع مؤسسة أرشيف المغرب وتمت إحالته على المجلس الأعلى للسلطة القضائية من أجل إبداء الرأي (في انتظار صدور هذا القرار).

وفي إطار الرقمنة، سيم الاستغناء عن عدد كبير من السجلات الورقية وتغييرها بأخرى رقمية مما من شأنه أن يخفف العبء على المواطنين وعلى فضاءات الحفظ بالمحاكم.

كما أن الوزارة في طور إنشاء مركزين جهويين للحفظ، مركز تزنيت في طور الإنجاز، ومركز العيون في مرحلة التجهيزات النهائية للشروع في استغلاله خلال الأشهر القليلة القادمة، ويأتي بناء هذين المركزين في سياق تخفيف الضغط على المحاكم وبغية حل مشكل بعد المسافة بين المحاكم والمراكز.

وتعمل الوزارة على مشروع يتعلق ب "إعادة هيكلة المراكز الجهوية للحفظ والأرشيف" من خلال الإجراءات التالية:

- حل مشكل نسبة ملء المراكز الجهوية للحفظ؛
- تقليص المسافة بين الدوائر القضائية والمراكز؛
- تحيين النصوص القانونية المتعلقة بصيانة الوثائق المحفوظة بمختلف محاكم المملكة؛
- الإدارة المعلوماتية لمحفوظات وأرشيف المحاكم؛
- اعتماد ميثاق لإدارة وحفظ أرشيف المحاكم.

ومن بين أهم الأهداف التي وضعتها الوزارة تأهيل العنصر البشري وتعيين أطر متخصصة في مجال الأرشيف والمعلوميات وشبكات الاتصال، مع ضرورة تأمين التكوين المستمر للموظفين العاملين في مجال الأرشيف، بتنسيق مع المعهد العالي للقضاء.

➢ **تحسين مستوى تجهيز المحاكم بالمعدات والوسائل اللوجستيكية**

كل المحاكم بالمملكة تتوفر على آلات التسفير وكل الأدوات والتجهيزات المكتبية الكافية لحسن سير العمل بالمحاكم، ويتم التدخل في أقل الآجال من أجل سد أي خصاص أو طلب تعبر عنه المحاكم في مجال التجهيز.

بالنسبة لآلات عد النقود وفرز الأوراق النقدية المزيفة، فقد أنجزت الوزارة صفقة عمومية من أجل اقتناء 200 آلة عد النقود كشطر أول، من أجل تغطية حاجيات صناديق المحاكم من هذه الأخيرة، وقد تم توزيعها في بداية سنة 2021 على مجموع المحاكم المستفيدة، بالإضافة إلى ذلك أعدت الوزارة مشروع صفقة لاقتناء 300 آلة عد النقود كشطر ثاني، بهدف تعميمها على باقي المحاكم، حيث أن هذه الآلات معتمدة من طرف بنك المغرب.

وتبذل الوزارة جهدا كبيرا لتزويد المحاكم بوسائل النقل الضرورية، فبالإضافة إلى سيارات المصلحة المقتناة في السنوات الأخيرة، فإن الوزارة بصدد إعداد برنامج جديد من أجل اقتناء سيارات جديدة من أجل تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، ونقل الأموال المستخلصة أو المودعة بالمحكمة من صناديق المحاكم إلى مصالح الخزينة المعنية، ونقل المساعدات الاجتماعيات وتنقل قضاة النيابة العامة لزيارة أماكن الاعتقال، وذلك برسم السنة المالية 2022.

ثانيا. استقبال المرتفقين بالمحاكم

➢ **ضرورة تعميم مكاتب الواجهة**

نظرا لما يكتسيه الاستقبال من أهمية بالغة في علاقة الإدارة بالمواطن، ولتحسين جودة استقبال الوافدين على المحاكم، فإن الوزارة تعمل على تعميم مكاتب الواجهة على صعيد جل المحاكم، قصد توفيرها لمختلف الخدمات القضائية للمرتفقين وتلبية حاجياتهم دون الحاجة إلى الولوج إلى المكاتب الخلفية، مع الحرص على توفير البيئة المناسبة لخدمة الاستقبال من خلال توفيرالوسائل اللوجيستيكية لإنجاح هذه الخدمة، دون إغفال إقامة ولوجيات للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين.

ولهذا الغرض، يتم دمج مكاتب الاستقبال والواجهة بجميع المرافق القضائية الحديثة البناء بدون استثناء، وفي بعض الحالات يتم اعتماد مكاتب استقبال مؤقتة في انتظار إنجاز بناية جديدة مبرمجة.

ومنذ اعتماد مكاتب الواجهة سنة 2011، وبفضل مجهودات الوزارة فقد تم تعميم هذه المكاتب بنسبة 99% بالنسبة للمحاكم المختصة و90% بالنسبة لمحاكم الاستئناف و70% بالنسبة للمحاكم الابتدائية و66% بالنسبة لأقسام قضاء الأسرة و 36% بالنسبة للمراكز القضائية.

➢ **ضرورة تفعيل مركز النداء**

بخصوص هذا الموضوع، فالشركة صاحبة المشروع في المراحل الأخيرة لتطوير الخدمات، وسيتم تفعيل مركز النداء بعد الانتهاء منها.

ثالثا. تدبير الموارد المالية لكتابة الضبط

➢ **التنظيم المالي لكتابة الضبط**

- قيام رئيس كتابة الضبط بمهام الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في آن واحد:

تلتزم وزارة العدل بمواصلة دعم مبدأ الفصل بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، كمبدأ أساسي من مبادئ المحاسبة العمومية السليمة، لما يتيحه من رقابة متبادلة وتحديد للمسؤوليات، وذلك من خلال إسناد مهمة إصدار سندات المداخيل ومهمة تحصيلها لوحدتين منفصلتين بالمحاكم بعد المصادقة على مشروع القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، وتحديد الهيكلة الإدارية للمحاكم بموجب النص التنظيمي المشار إليه في المشروع، بالإضافة إلى مواصلة التنسيق مع مصالح وزارة الإقتصاد والمالية (الخزينة العامة للمملكة) من أجل المصادقة على مشروع التعليمية المشتركة بين وزير العدل ووزير الاقتصاد والمالية حول تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية.

- **غياب دليل مساطر يهم الميدان المالي والمحاسباتي لكتابة الضبط ومعيار لتحديد عدد نواب المحاسب**

شرعت محاكم المملكة سنة 2018 في العمل بتطبيقية تدبير الصندوق، والتي تتضمن محورا يقدم دليلا مصغرا للمستعملين مكن المحاسبين من الاستئناس بخدمات التطبيقية، كما أن الوزارة قامت ببرمجة مشروع إعداد دليل المساطر المالية والمحاسبية لصناديق المحاكم، بهدف تثبيته كإطار مرجعي واضح وموحد لتنفيذ العمليات المحاسباتية، مراعيا للضوابط العامة للمحاسبة العمومية في إنجازه، بجدولة زمنية تمتد إلى غاية سنة 2022.

أما فيما يخص الملاحظة المرتبطة بغياب معيار لتحديد عدد نواب المحاسب، فإن وزارة العدل، قد تبنت منذ سنوات مبدأ التوظيف النوعي، وسيتم العمل على معالجة هذه الملاحظة من خلال إرساء معايير محددة ومعممة تراعي خصوصيات كل محكمة لتحديد العدد المناسب لنواب المحاسب من جهة، ومعايير تهم تقسيم العمل بين مختلف النواب من جهة أخرى، بناء على متوسط عدد الملفات التي يتم فتحها سنويا وحجم المبالغ المالية المستخلصة بمكاتب الحسابات والصندوق بالمحاكم، مع مراعاة حجم المخلف المرتبط بتقديم حسابات مرافق الدولة من طرف كتاب الضبط لدى محاكم المملكة.

- **ممارسة بعض المحاسبين لمهامهم قبل أدائهم لليمين**

قامت الوزارة بمكاتبة المحاكم لحثها على الحرص على أداء المحاسبين الجدد لليمين القانونية قبل تسلم أشغالهم.

➢ **آليات تنفيذ الملفات المتعلقة بالمصادرة**

من أجل تجاوز الفراغ القانوني المرتبط بالإجراءات العملية المرتبطة بتصفية الأموال المحكوم بمصادرتها، قدمت الوزارة مشروع قانون بإحداث الوكالة الوطنية لتدبير وتحصيل الأموال والممتلكات المحجوزة والمصادرة، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة. وفي انتظار ذلك، ستواصل الوزارة التنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية، للتوافق بشأن مسطرة تنفيذ الأموال الصادرة بشأنها أحكام بالمصادرة، ووضع دعامة وترميز محاسباتي لهذا النوع من المداخيل.

➢ **اختلاف في طريقة احتساب الرسوم القضائية التكميلية وتصفيتها**

في هذا الصدد، فإن ضبط العمليات المحاسبية المرتبطة بتحديد الرسم القضائي، سواء تعلق الأمر بالرسم المقدم أو الرسم المؤجل، وتصفية صوائر المساعدة القضائية والمصاريف القضائية في الميدان الجنائي، إضافة إلى الحسم في الاختلافات التي تم تسجيلها بين كتابات الضبط بالمحاكم في طريقة احتساب الرسوم، تعد من بين الأهداف الأساسية لمشروع دليل تحديد وتصفية الرسوم والصوائر والمصاريف القضائية، الذي تم الشروع في إنجازه من طرف لجنة التنميط بالوزارة، والذي سيتم الانتهاء من إعداد مسودته الأولى خلال سنة 2022.

➢ **إشكالية تصفية كفالة الحضور**

من أجل تصفية الجزء المصادر من الكفالة المالية المودع لدى كتابات الضبط، باعتبار أن الحكم الصادر بالمصادرة، يعتبرعقوبة مالية محكوم بها، شرعت جل المحاكم في تصفيتها وتحويلها إلى مصالح الخزينة العامة، مع الإشارة إلى نوع المصروف بالورقة المحاسبية المرتبطة به، وذلك بتضمينها عبارة: "كفالات مصادرة لفائدة الخزينة"، على أساس أن تعمل الوزارة بالتنسيق مع الخزينة العامة للمملكة لاعتماد الدعامة المحاسباتية ووضع الرمز الضابط لهذا النوع من المداخيل.

وبخصوص تقادم المبالغ المرتبطة بالكفالات المالية، فإن تحديث ورقمنة العمل بالمحاكم سيتيح إمكانية تتبع مآل الملفات بكيفية دقيقة وسليمة وتحديد آجال التقادم.

➢ **تقادم المبالغ المودعة بالحسابات الخصوصية**

بهذا الخصوص، ستعمل الوزارة من أجل التدبير الجيد للحسابات الخصوصية، على تحديث ورقمنة جميع الإجراءات بالمحاكم، مما سيمكن من التتبع الدقيق للملفات. كما ستعمل على معالجة الإشكال المرتبط بتحديد الجهة التي تتحمل تغطية صوائر الإشهار بالجريدة الرسمية في مسطرة تدبير التقادم.

➢ **المصاريف القضائية في الميدان الجنائي**

في هذا الصدد، قامت وزارة العدل بإعداد المسودة الأولى للقرارالمشترك لوزير العدل ووزير الاقتصاد والمالية المحدد لشروط وأشكال تحصيل الصوائر والمصاريف القضائية، المنصوص عليه بالمادة 16 من مدونة تحصيل الديون العمومية، لتمكين كتابة الضبط بالمحاكم من الاطلاع على التسبيقات الممنوحة من لدن مصالح المالية، والتي يتعين استرجاعها من المحكوم عليهم بأدائها ما لم تكن ملقاة بحكم طبيعتها على كاهل الدولة.

➢ **تدبير المحجوزات**

عملت وزارة العدل على تقديم مشروع قانون بإحداث الوكالة الوطنية لتدبير وتحصيل الأموال والممتلكات المحجوزة والمصادرة، وتم عرضه على مسطرة المصادقة لدى الأمانة العامة للحكومة.

وعلاقة بهذا الموضوع، تتوفر كل المحاكم المحدثة في السنوات الأخيرة (بنايات جديدة) على فضاءات ملائمة ومخصصة لتدبير المحجوزات العادية بكيفية تسمح بالحفاظ على قيمتها المادية أو المعنوية باعتبارها أدوات اقتناع، وتعمل الوزارة جاهدة على تخصيص فضاءات ملائمة بالمحاكم القديمة، للمحجوزات، حيث أن بعض المحاكم تعاني ضيق المساحة المخصصة لهذا الغرض، كونها بنايات قديمة، في انتظار أن تتم توسعة المحكمة أو تخصيص بناية جديدة لها.

وفي انتظار إحداث الوكالة المشار إليها اعلاه، فإن الوزارة تعتزم القيام بمجموعة من الإجراءات، نذكر منها:

- إصدار دليل مسطري يوحد عمل شعب المحجوزات بمختلف محاكم المملكة، ويؤطر عمليات تدبير المحجوزات بجميع أصنافها (حفظ، إيداع وتصفية)؛
- تنميط الفضاءات المخصصة لحفظ وإيداع المحجوزات بإعادة هيكلتها بما يتوافق مع حجم المحكمة ونوعية المحجوزات التي تحال عليها؛

- تبسيط مساطر التصفية ولاسيما على مستوى الاتلاف؛
- التنسيق مع بنك المغرب من أجل وضع الصيغة المناسبة لتصفية المحجوزات النقدية الأجنبية الغير قابلة للتحويل.

III. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتدبير الإداري والمالي لكتابة الضبط بالمحاكم

(نص الجواب كما ورد)

- فيما يخص الموارد البشرية، فينبغي الإشارة إلى أن وزارة الاقتصاد والمالية- مديرية الميزانية- قد عملت خلال الأربع سنوات الأخيرة على إحداث 846 منصبا ماليا أي بمعدل حوالي 212 منصبا ماليا سنويا وما فتئت تحث وزارة العدل على الاستعمال الأمثل للمناصب المالية علما أن هذه الوزارة تستفيد من إمكانية استعمال المناصب المالية الشاغرة على إثر إحالة موظفيها على التقاعد.

- فيما يخص تحديث الإدارة القضائية، وفي إطار مواكبة ورش تحديث المحاكم عبر وضع مقومات المحكمة الرقمية، فإنه يتعين على وزارة العدل أن تتدارك النقائص المتراكمة التي تم تسجيلها على مستوى الموارد البشرية واستغلال الإمكانيات المرصودة لفائدة الاستخدام الأفضل للتكنولوجيا الحديثة في مجال الإدارة القضائية علما أن وزارة الاقتصاد والمالية – مديرية الميزانية- قد برمجت برسم سنة 2021 على مستوى الصندوق الخاص لدعم المحاكم 125 مليون درهم لمشروع المحكمة الرقمية.

- نصت المادة الثانية من القانون رقم 09.01 المتعلق بالمعهد العالي للقضاء على أنه تناط بالمعهد المهام المتعلقة بالتكوين الأساسي للملحقين القضائيين والتكوين الأساسي والمستمر في ميدان كتابة الضبط وتنظيم دورات للتكوين الأساسي والمستمر والمتخصص لفائدة مساعدي القضاء وممارسي المهن القانونية بطلب من الهيئات المهنية المعنية. لذلك فإن المعهد العالي للقضاء يمكن أن يضطلع بمهمة تكوين موظفي كتابة الضبط.

- ضرورة وضع مساطر ودلائل خاصة فيما يتعلق بتدبير المحجوزات وكذا الشؤون الإدارية والمالية من أجل الرفع من نجاعة أداء المحاكم.

قطاعات التجهيز والإسكان

قطاع الماء

يتوفر المغرب على موارد مائية تقدر بنحو 22 مليار متر مكعب في السنة، وهو بذلك يصنف من بين العشرين دولة الأكثر "إجهادا" في العالم من حيث توفر هذه الموارد[15]، إذ يبلغ النصيب السنوي للفرد من الموارد المائية حوالي 620 متر مكعب[16]. وهذه الوضعية تضع المغرب تحت عتبة الندرة المزمنة، والتي قد تتدهور في أفق سنة 2050 لتصل لعتبة الندرة المطلقة[17] المتمثلة في 500 متر مكعب للفرد.

ولمعالجة هذه الإشكالية، نهجت المملكة منذ ستينيات القرن الماضي سياسة إنشاء البنى التحتية المائية، حيث يتوفر المغرب حاليا على 149 سدا كبيرا[18] بسعة تخزينية تناهز 19.1 مليار متر مكعب، فضلا عن حوالي مائة سد صغير وبحيرة تلية

[15] تقرير البنك الدولي حول "كلفة تدهور البيئة بالمغرب"، 2017.
[16] المديرية العامة للمياه: " قطاع الماء بالمغرب، حقائق وأرقام"، 2020.
[17] عتبة الندرة المطلقة المتمثلة في 500 متر مكعب للفرد في السنة هي نقطة الفصل بين إنتاج الماء واستهلاكه.
[18] حسب تصنيف اللجنة الدولية للسدود الكبرى.

بالإضافة إلى الآلاف من الآبار والثقوب. وتُستخدم المياه السطحية والجوفية المعبأة بشكل أساسي في السقي (حوالي 88%)، والإمداد بالماء الصالح للشرب وتلبية احتياجات القطاعات الاقتصادية الأخرى (حوالي 12%). وقد مكنت سياسة تعبئة المياه من توسيع المساحات المسقية وتحسين مؤشرات البلاد من حيث تزويد سكان المدن والبوادي بمياه الشرب.

لكن على الرغم من الإنجازات المهمة التي تم تحقيقها، إلا أن تدبير قطاع الماء يتطلب تجاوز عدد من أوجه القصور من أجل مواجهة التحديات المتعلقة ب (1) تعبئة الموارد المائية وتثمينها، (2) الحفاظ على هذه الموارد، (3) التخطيط وتنظيم قطاع الماء، (4) وكذا تمويله.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

فيما يلي ملخص للوضعية الراهنة لقطاع الماء بالمغرب والتحديات التي تواجهه، وكذا أبرز توصيات المجلس الأعلى للحسابات:

1. تعبئة الموارد المائية وتنميتها

➢ توزيع بنيوي غير متوازن للموارد المالية بين الأحواض المائية

يتسم الوضع المائي في المغرب بتوزيع بنيوي غير متوازن بين الأحواض المائية من حيث الإمدادات السنوية بالمياه، بالإضافة لتفاوتات كبيرة في الزمن وكذا بين المناطق. في هذا الصدد، تتراوح هذه الإمدادات بين بضعة ملايين متر مكعب في الأحواض الأكثر جفافا ومليارات الأمتار المكعبة في الأحواض الأكثر رطوبة. وينجم عن ذلك وجود فائض في بعض الأحواض يتم أحيانًا تصريفه في البحر مع عدم الاستفادة منه، كما هو الشأن بالنسبة لسد الوحدة. بالمقابل تعاني بعض المناطق الأخرى من صعوبة توفير موارد مائية من أجل السقي وفي بعض الحالات من أجل الشرب. ولمواجهة هذا الوضع، نص مشروع المخطط الوطني للماء على إنجاز مشروعين رئيسيين للربط بين الأحواض المائية من أجل الاستفادة من جزء من ملايين الأمتار المكعبة من المياه التي تصب سنويًا في البحر ولتحسين إمدادات الأحواض المستقبلة. غير أن هذه المشاريع تواجهها عقبة التمويل ويطرح بشأنها سؤال الاستدامة في ظل ظرفية يسودها التغير المناخي.

وقد أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأن المرحلة الأولى من مشروع الربط بين الأحواض المائية لسبو وأبو رقراق وأم ربيع قد تم إدراجها في البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027. فيما يتم إجراء دراسات الجدوى التقنية والاقتصادية بالنسبة لمشروع الربط بين حوضي لاو وملوية.

➢ تفاوتات بين العرض والطلب

في سياق يتسم بالإجهاد المائي، تبلغ كمية الموارد المائية المتاحة والقابلة للاستغلال المستدام 14.5 مليار متر مكعب سنويا، في حين تبلغ كمية الموارد المستعملة 13.8 مليار متر مكعب سنويا. غير أن المياه الجوفية يتم استغلالها بشكل مفرط، بحيث تبلغ كمية الموارد المائية المستنزفة وغير القابلة للتجديد 1.1 مليار متر مكعب في السنة، مقابل كمية تناهز 1.7 مليار متر مكعب سنويا من المياه السطحية المعبأة مسبقا بواسطة السدود دون أن يتم استعمالها.

من جهة أخرى بين تحليل المعطيات المتعلقة بتلبية الاحتياجات المائية الفلاحية خلال العشرين سنة الماضية، وجود فوارق مهمة بين إمدادات مياه السقي التي يتم ضخها فعليا من السدود، والكميات التي كانت مخصصة لهذا الغرض حسب المخططات التوجيهية للتنمية المندمجة للموارد المائية، والتي تمثل احتياجات الري خلال موسم عادي. وقد لوحظت هذه الفوارق في جميع مدارات السقي الكبرى تقريبًا، باستثناء سهل الغرب (عدا حوض بهت) واللوكوس. وتواجه بعض الأحواض المائية مستويات من الإجهاد المائي تهدد استمرارية إمدادات الماء لفائدة بعض القطاعات الزراعية والتي تعتبر استراتيجية بالنسبة للأمن الغذائي والنمو الاقتصادي للبلاد. كما تؤدي الحاجة المتزايدة لتزويد المدن الكبرى بمياه الشرب التي كانت في الأصل موجهة للسقي، إلى خسائر كبيرة خلال بعض المواسم الفلاحية، لاسيما على مستوى أحواض سوس ماسة وأم الربيع السفلى وتانسيفت ومولوية السفلى.

➢ استنزاف المياه الجوفية

يؤدي نقص المياه في الأحواض المائية إلى استغلال مفرط للمياه الجوفية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المغرب يتوفر على 130 فرشة مائية سطحية و32 فرشة مائية عميقَّة، غير أن الاستغلال المفرط لهذه المياه يؤدي إلى عجز تراكمي يقدر بنحو 1.1 مليار متر مكعب سنويا. في هذا الإطار، لوحظ عدم تمكن المتدخلين العموميين من إبرام عقود للمياه الجوفية[19] من أجل ضمان الاستخدام المستدام للمياه والحفاظ عليها[20].

[19] عقود التدبير التشاركي للفرشات المائية أو أجزاء منها أو المجاري المائية أو مقاطع منها أو البحيرات أو أجزاء من البحيرات أو أي جزء من الملك العمومي المائي.

[20] من بين 116 فرشة مائية معنية، لم يتم إبرام سوى عقد الفرشة المائية لسوس.

في هذا الإطار، أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها إلى إعداد مشروع مرسوم يتعلق بالتدبير التشاركي. غير أن فعالية هذه العقود لبلوغ تدبير عقلاني ومستدام للموارد المائية الجوفية رهينة بانخراط جميع الأطراف المعنية، ومدى الالتزام بتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذه العقود ولاسيما المتعلقة بالحد من جلب المياه.

➢ تأثير توحل السدود وقصور في مردودية الشبكات

تواجه تعبئة الموارد المائية ظاهرة توحل السدود التي تؤدي إلى تناقص السعة التخزينية الإجمالية للسدود بما يقدر ب 75 مليون متر مكعب سنويا. ويتراوح معدل توحل السدود من حوالي مليون إلى 18 مليون متر مكعب في السنة، وذلك حسب الطبيعة المورفولوجية للأحواض المائية والغطاء النباتي.

ورغم تحقيق مكاسب مهمة عن طريق المشاريع المنجزة في إطار المخطط الوطني لتهيئة الأحواض المائية[21]، إلا أن هذه الإنجازات تظل أقل من الأهداف المسطرة، حيث تمت معالجة 50% فقط من المساحة المبرمجة خلال الفترة المخطط لها (1996-2016). ويرجع هذا الوضع إلى عدم تعميم مقاربة النظام الإيكولوجي. ومن شأن هذه المقاربة ضمان تكامل المكونات المختلفة للمشاريع المائية لتجنب عدم التوافق بين المنشآت التي يتم تنفيذها ناحية المصب وتلك المتعلقة بالحماية من جهة المنبع. وقد تسارعت وتيرة تهيئة الأحواض في السنوات الأخيرة، بحيث بلغت حاليًا المساحة المهيئة 950 ألف هكتار. يضاف إلى ظاهرة تناقص سعة السدود، نقص كفاءة شبكات النقل والتوزيع. فوفقًا لأرقام مشروع المخطط الوطني للماء، تتجاوز نسبة ضياع الماء في أنظمة الري 30%، تنضاف إليها نسبة ضياع على مستوى قنوات النقل تقدر ب 10%، ونسبة ضياع تقدر ب 15% إلى 20% في الأودية المستخدمة كقنوات لنقل المياه. أما نسبة ضياع الماء على مستوى شبكات توزيع مياه الشرب فتتجاوز 24% (كمعدل الوطني).

➢ التأخر في تعبئة مصادر المياه غير الاعتيادية

أمام تناقص هامش المرونة في تعبئة موارد المياه الاعتيادية، من شأن اللجوء إلى المصادر غير الاعتيادية إتاحة إمكانات مهمة، غير أن هذه المصادر تبقى غير مستغلة بشكل كافٍ. لذلك تعتبر تحلية مياه البحر، وإزالة المعادن من المياه المالحة، وكذا إعادة استخدام المياه المعالجة، واستخدام مياه الأمطار، من بين الإجابات الممكنة للتكيف مع تسارع ندرة المياه، لا سيما في الأحواض المائية التي تمت تعبئة كل مواردها الاعتيادية. غير أنه بالرغم من الإجراءات المتخذة في هذا الإطار، فإن تعبئة المياه غير الاعتيادية لا تزال محدودة، حيث لا تمثل هذه المياه سوى 0.9% من إجمالي الموارد المائية المعبأة. ويرجع ذلك جزئيًا إلى ارتفاع تكلفة إنجاز المنشآت اللازمة لهذا الغرض وكذا الطاقة اللازمة لتشغيلها.

في هذا الإطار، أوضحت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأن مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 يتضمن من بين أولوياته تطوير تحلية مياه البحر باستعمال الطاقات المتجددة، مما سيمكن من تخفيف الضغط على موارد المياه القارية (الداخلية)، بهدف الوصول إلى ما يزيد عن مليار متر مكعب من المياه المحلاة بحلول عام 2050.

➢ فوارق بين المنشآت الهيدرو فلاحية المنجزة والمساحات القابلة للري انطلاقا من السدود

بالنسبة لاستخدام المياه المعبأة، توجد فجوة بين المنشآت الهيدرو فلاحية والمساحات القابلة للري انطلاقا من السدود. فبعد بلوغ هدف المليون هكتار مسقي سنة 2000[22]، انخفضت وتيرة تشييد المنشآت الهيدرو فلاحية من معدل سنوي يبلغ 20.000 هكتار خلال الفترة 1960-2000، إلى معدل يقارب 4.000 هكتار في السنة خلال العقدين الماضيين. وقد أدى ذلك إلى فجوة بين المساحات التي يمكن ريها من السدود والمناطق المجهزة فعليا، حيث بلغت هذه الفجوة سنة 2018 ما يقارب 158.000 هكتار، بما في ذلك 116.000 هكتار في دوائر السقي الكبرفي كل من حوضي سبو ولوكوس.

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة في جوابها إلى أنه منذ انطلاق البرامج الهيدرو فلاحية المرتبطة بالسدود في 2008، تم إنجاز ما يزيد على 17 مشروعا على مساحة إجمالية تبلغ 82.280 هكتار منجزة أو قيد الإنجاز، وثلاثة مشاريع على مساحة إجمالية تبلغ 35.000 هكتار (بما في ذلك 30.000 هكتار بسهل الغرب مرتبطة بسد كودية البورنا الذي تمت برمجته هذه السنة) تمت برمجتها في إطار الجيل الأخضر. في حين تم تأجيل تجهيز ما تبقي من سهل الغرب أي 42000 هكتار (المنطقة الساحلية والمنطقة الوسطى) ، لاعتبارات الجدوى والمخاطر المتعلقة بالطلب.

➢ نتائج متباينة في مجال التحول إلى الري الموضعي

تم بذل جهود مهمة في إطار مخطط المغرب الأخضر لأجل اعتماد الري الموضعي على نطاق واسع وذلك بهدف الاقتصاد في استعمال المياه المعبأة وتثمينها. غير أن هذه الجهود لم تنجح في احتواء زيادة الطلب على مياه السقي، بل لوحظ أن الاستغلال المفرط للمياه الجوفية قد تفاقم بسبب توسع المساحات المسقية بهذه المياه.

في هذا الصدد، لم يتم تحقيق كل الأهداف المسطرة في إطار البرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي، لا سيما تلك المتعلقة بدوائر السقي الكبيرة. ففيما يتعلق بهذه الدوائر، لم تتجاوز المساحات التي تم بها التحويل الفردي إلى الري الموضعي 75.771

[21] حدد المخطط الوطني لتهيئة الأحواض المائية كهدف تهيئة 1.500.000 هكتار على الأقل في مدة 20 سنة (1996-2016) على مستوى 22 حوض مائي ذي أولوية.

[22] بلغت الاستثمارات العمومية في مجال التجهيز الهيدرو فلاحي نحو 30 مليار درهم بين سنتي 1965 و2000.

هكتار سنة 2018 مقابل هدف حدد في 177.150 هكتار (أي بمعدل 43%)، و26.200 هكتار مقابل هدف 217.900 هكتار بالنسبة للتحويل الجماعي (أي بمعدل 12%). أما فيما يتعلق بالري الخاص، فقد تجاوزت التحويلات الفردية الهدف المحدد في 160.000 هكتار لتصل إلى 232.004 هكتار (أي حوالي 145%) وذلك بسبب نظام الدعم الموجود. غير أن جزء مهما من الري الخاص يعتمد بالأساس على المياه الجوفية.

وسجل بشكل عام ارتفاع الطلب على مياه الري من 12.04 مليار متر مكعب سنة 2010 إلى 14.53 مليار متر مكعب سنة 2020. وبالتالي، فإن تحقيق الهدف الذي حدده مشروع البرنامج الوطني للماء لسنة 2030، والبالغ 12,38 مليار متر مكعب، يعد بعيد المنال.

في هذا الصدد، أوضحت وزارة الفلاحة في معرض جوابها إلى أن المساحة المجهزة بالري الموضعي تمثل 40 % من إجمالي المساحة المسقية على الصعيد الوطني في حين لم تكن تتعدى 9 % في سنة 2008. هذه المجهودات مكنت، حسب الوزارة، من ضبط الطلب على مياه الري.(من خلال تقليل الخسائر لأقل من 10 % من المياه المعبئة) ومضاعفة مردودية المتر المكعب من الماء.

➢ **أهمية الاعتماد على المزروعات المقتصدة في استهلاك الماء**

يمثل التدبير المستدام لمياه الري الخيار الوحيد لدعم جهود التكيف مع التغيرات المناخية (شح التساقطات وارتفاع درجة الحرارة). في هذا السياق، وضع مخطط المغرب الأخضر في صميم أولوياته قضية ترشيد الموارد المائية وتطوير زراعة مرنة ذات قيمة مضافة عالية.

لمواجهة التناقص المتواصل للموارد المائية، أصبح الانتقاء النباتي أمرا حتميا. لذلك، يعتبر البحث الزراعي من بين الوسائل الكفيلة بتقديم إجابات حول الطرق والوسائل التقنية الكفيلة بتكييف الطلب على المياه الزراعية حسب المياه المتوفرة.

في هذا الصدد، لوحظ نقص في الاندماج بين البحث الزراعي والاختيارات المعتمدة في المجال الزراعي، وذلك فيما يتعلق بتطوير تقنيات زراعية جديدة أو إنشاء بذور وأصناف تناسب البيئات المعنية، وتكون أقل استهلاكا للماء وأكثر قدرة على مقاومة التغيرات المناخية.

2. المحافظة على الموارد المائية وحمايتها

تتطلب إدارة الموارد المائية وحمايتها والمحافظة عليها معرفة مسبقة بها وكذا جردها وإحصاءها وتأمينها. وقد بين تحليل هذه الجوانب ضرورة بذل المزيد من الجهود لتحقيق الأهداف المرجوة.

➢ **تحديد الملك العام المائي**

تتسم وضعية جرد وتأمين الملك العام المائي بالضعف، مع العلم بأنها تدخل ضمن المسؤولية المشتركة لوكالات الأحواض المائية والمديرية العامة للمياه. في هذا الصدد، بلغ عدد أجزاء المجاري المائية التي تم تحديد حافاتها وضفافها[23] سبعة (7) قرارات صادرة عن وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء ومرسوم تحديد واحد (1)، وهو ما يشكل نسبة ضئيلة للغاية. وعلى سبيل المقارنة، يبلغ معدل التحديد التقني للملك المائي البحري حوالي 96%، منها 65% محدد نهائيًا. أما بالنسبة للملك الغابوي، فقد تم تحديده بشكل شبه نهائي منذ سنة 2016 بنسبة 98%.

علاوة على ذلك، لا يزال اللجوء إلى آليات الحماية القانونية للموارد المائية محدودا، كما هو الشأن بالنسبة لمدارات الحماية والمحافظة والمنع التي لم يتم إصدار سوى ثلاثة (3) مراسيم بشأنها همت تحديد مدارات الحماية.

أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها بأن إنجاز عدد قليل من مشاريع تحديد حافات الأملاك العمومية المائية وضفافها الحرة يرجع إلى التعقيدات التي تكتسي مسطرة البحث العمومي وطول الآجال المطلوبة.

➢ **أثر تلوث مصادر المياه**

تقدر تكلفة تدهور الموارد المائية بحوالي 1.26% من الناتج الداخلي الخام، منها 18.5% مرتبطة بالتلوث الصناعي للمياه[24]. ويصل حجم هذا التلوث إلى 51 مليون متر مكعب في السنة من مخلفات المصانع التحويلية، و685.000 متر مكعب من مخلفات مصانع الزيوت، وأزيد من 9 مليون متر مكعب من مخلفات المجازر، وحوالي 2 مليون متر مكعب من مخلفات المدابغ وصناعة النحاس. كما أن هذه المخلفات السائلة التي من المفترض أن تحترم الحدود القصوى للصرف الصحي تأثر سلبا على النتائج المنتظرة من البرامج الوطنية المتعلقة بالتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير السائل ومعالجة النفايات المنزلية.

[23] مساحات خالية متروكة على الحافة وعلى طول النهر أو القناة.

[24] تقرير البنك الدولي عن تكلفة التدهور البيئي في المغرب، 2017.

وتجدر الإشارة إلى أن التأخر في نشر وتطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بالقيم العامة للحدود القصوى للصرف السائل في المياه السطحية أو الجوفية حد من الجهود المبذولة من أجل تعميم رخص التطهير السائل. ونتيجة لذلك، يتم حاليا التخلص من المياه العادمة الصناعية دون ترخيص مسبق وفي غياب مراقبة المطابقة التي يجب أن تقوم بها وكالات الأحواض المائية.

أما فيما يتعلق بالمياه العادمة المنزلية، فقد تم تسجيل ارتفاع كبير في حجمها خلال العقود الماضية، بحيث ارتفعت كمياتها من 48 مليون متر مكعب في سنة 1960 إلى 674 مليون متر مكعب في سنة 2020 (مع التوقع بأن تصل إلى 1.2 مليار متر مكعب بحلول سنة 2050). ويتم التخلص من 40% من هذه المياه العادمة في المجال الطبيعي دون معالجة. لكن رغم ذلك، مكن البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة من الحد من التلوث الناتج عن هذه المخلفات، إذ ارتفع معدل الربط بشبكة الصرف الصحي من 76% سنة 2005 إلى 82% سنة 2020، كما انتقل معدل مكافحة التلوث من 7% سنة 2005 إلى 56% سنة 2020، بالإضافة إلى إنشاء 145 محطة معالجة وثمان (8) منافذ في البحر.

في نفس السياق، تمارس الأنشطة الفلاحية ضغطا كبيرا على جودة الموارد المائية في المغرب بالنظر لارتفاع مخاطر التلوث المرتبطة باستخدام الأسمدة في الأحواض المائية التي تضم مناطق سقوية. فعلى سبيل المثال، تسجل الأحواض المائية لسبو وأم الربيع وسوس ماسة 54% من الاستهلاك الوطني للأسمدة و51% من منتجات وقاية النباتات. ووفقًا لدراسة أنجزت في سنة 2017 من طرف المديرية العامة للمياه، تتجاوز نسبة النيترات في العديد من الفرشات المائية الموجودة في هذه المناطق 50 ملغرام في اللتر، وهو الحد الأقصى لجودة المياه الصالحة للشرب المحددة من طرف منظمة الصحة العالمية. وبالرغم من هذه الوضعية، لم يتم اتخاذ أي إجراءات للحد من آثار هذا التلوث.

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة إلى أن من بين الأهداف الأساسية للبرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي التحكم في استخدام الأسمدة وبالتالي المساهمة في الحد من تلوث المياه والتربة.

من جهتها أشارت وزارة التجهيز والماء بأنه قد تم نشر النص التنظيمي المتعلق بالقيم العامة للحدود القصوى للصرف السائل خلال سنة 2013.

➢ **ضرورة تعزيز شرطة المياه**

يعتبر عدد مستغلي المياه بدون ترخيص مرتفعا، بحيث تجاوز خلال سنة 2017 أزيد من 102.264 مقابل 52.557 من مستغلي المياه المرخص لهم.

ولضمان حماية الملك العمومي المائي ومكافحة تدهور الموارد المائية، أنشأ المشرع عدة أجهزة تقوم بمهام شرطة المراقبة حسب الوسط البيئي أو النشاط أو الهيئة التابعة لها. غير أن تعدد هذه الأجهزة وعملها دون تنسيق فيما بينها يحد من فعاليتها. علاوة على ذلك، تعاني هذه الأجهزة من قلة الموارد البشرية والمادية، فمثلا لم يتجاوز عدد الأعوان المعينين من قبل المديرية العامة للماء ووكالات الأحواض المائية في شرطة المياه 134 عونا سنة 2017، مع العلم بأنه يتم تكليف هؤلاء الأعوان بمهام أخرى موازية. كما أنهم لا يتلقون التكوين القانوني الكافي، مما يؤدي إلى رفض المحاكم لمعظم تقاريرهم بسبب وجود عيوب في الشكل.

➢ **إطار قانوني متقدم تعتريه صعوبات في التطبيق**

ينص الدستور على الحق في الحصول على الماء والحفاظ على الموارد المائية[25]. كما يعتبر الإطار القانوني المغربي المنظم لقطاع الماء متقدما إلى حد ما، إلا أن تطبيقه تعتريه بعض الصعوبات المتعلقة بتشتت مضامينه بين عدة نصوص، وعدم تحديثها، فضلاً عن عدم اكتمال هذا الإطار.

في هذا السياق، فإن التأخير المسجل في اعتماد النصوص التنفيذية لقانون الماء يعيق تطبيق هذا القانون بشكل جيد، لا سيما ما يتعلق منه بإبرام عقود التدبير التشاركي للمياه الجوفية، وتطوير خدمات الصرف الصحي، ومعالجة المياه العادمة وإعادة استخدام المياه المعالجة.

وأشار المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب إلى الحاجة إلى إعداد واعتماد نصوص تنظم إعادة استخدام المياه المعالجة في المجال الزراعي وكذلك لري ملاعب الكولف والمساحات الخضراء.

➢ **تعقيد مساطر تعبئة العقار**

يمثل تنوع الأنظمة القانونية الخاصة بالعقار عائقاً رئيسياً في تعبئته لغرض الاستثمار في البنية التحتية المائية، إذ غالبًا ما تضطر الإدارة إلى اللجوء إلى مساطر قانونية معقدة، وكثيرا ما تواجه تنفيذ هذه المساطر صعوبات مرتبطة بملاك هذه الأراضي، فضلا عن تعرضها لتحريك دعاوى قضائية تترتب عليها عدة تداعيات، لاسيما من حيث ارتفاع التكاليف وطول آجال إنجاز المشاريع.

وفي هذا الصدد، أكد المكتب الوطني للكهرباء والماء في جوابه على أنه تم بذل العديد من الجهود للتغلب على هذه القيود، ولا سيما من خلال إعداد مشروع يعدل ويكمل القانون رقم 40-09.

[25] المادتان 31 و35 من دستور 2011.

أما فيما يخص وزارة التجهيز والماء فقد أشارت إلى أن تطبيق مسطرة نزع الملكية، كما أقرها القانون رقم 81-7 تعرف بعض الإكراهات والصعوبات مرتبطة أساسا بطول آجال مراحلها الإدارية والقضائية، بعض منها محدد بقانون (البحث الإداري لمدة شهرين، إشهار التعويضات لمدة ستة أشهر) خصوصا بالنسبة لمشاريع السدود التي تشمل مساحات مهمة من الأراضي إضافة إلى عدم توفر أغلب الملاكين على وثائق إثبات الملكية.

3. تخطيط وتنظيم قطاع الماء

➢ الحاجة إلى المصادقة على الوثائق الرئيسية للتخطيط

أقر قانون الماء وثيقتين رئيسيتين للتخطيط ولتدبير الموارد المائية، ويتعلق الأمر بالمخطط الوطني للماء والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية.

غير أنه لم يتم بعد اعتماد المخطط الوطني للماء، بالرغم من كونه وثيقة أساسية لاعتماد سياسة استشرافية تأخذ بعين الاعتبار تطور الموارد والاحتياجات الوطنية من الموارد المائية. وتجدر الإشارة إلى إعداد مشروع مخطط بهذا الخصوص بالرغم من كونه لا يزال قيد الدراسة منذ سنة 2017. وفي نفس السياق، تشتغل معظم وكالات الأحواض المائية حاليا دون التوفر على "مخططات توجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية" معتمدة بصفة رسمية. وحسب وزارة التجهيز، يعزى هذا الوضع بشكل أساسي إلى صعوبة انعقاد المجلس الأعلى للماء والمناخ.

وقد أجابت وزارة التجهيز والماء أن إعداد مشاريع المخطط الوطني للماء، والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية قبل تقديمها للمجالس المعنية (المخطط الوطني للماء على أنظار المجلس الأعلى للماء والمناخ، والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية على مجالس الأحواض المائية) لإبداء رأيها فيه، يتطلب مشاورات مكثفة وتنسيقًا مع مختلف هؤلاء المتدخلين، وهو ما يطيل فترة إعداد نسخته النهائية.

➢ تنمية الترابط بين "الماء والطاقة والفلاحة" من خلال مقاربة نيكسوس

انخرط المغرب منذ سنة 2011 في تشجيع الترابط والالتقائية بين قطاعات الماء والطاقة والفلاحة. لكن رغم الإرادة المعلنة من قبل الهيئات العمومية المعنية بهذه المجالات، فمن الواضح أن تدبيرها لازالت تطغى عليه المقاربة القطاعية في غياب منطق الاندماج المجالي والاتساق بين مختلف المكونات.

ويندرج إحداث المكتب الوطني للكهرباء والماء في إطار التقريب بين قطاعي الماء والكهرباء. وفي هذا الصدد، ينص القانون رقم 09-40 على أن جمع أنشطة المكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب سيسمح بتنسيق وترابط الاستراتيجيات الوطنية في هذين القطاعين الرئيسيين.

إلا أنه، وبعد مرور 10 سنوات من هذا الالتزام، لم يتم بعد بلوغ الهدف المتوقع من عملية جمع الأنشطة، بحيث أن انسجام استراتيجيات قطاعي الماء والكهرباء ما زال متأخرا.

وقد أجاب المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بأنه اقترح مشروع تعديل الهيكل التنظيمي للمكتب وتفعيل عملية جمع المكتبين السابقين في إطار هيكلة تنظيمية موحدة، حيث تم القيام بتشخيص الهيكل الحالي الداخلي مع تحليل توجهات قطاعي الماء والكهرباء وكذا وضع الماكرو هيكلة المقترحة والتصور الشامل لتنزيلها. وأشار إلى أنه قد تمت مؤخرًا إعادة فحص الهيكلة التنظيمية المستهدفة.

➢ الحاجة إلى تنسيق فعال بين المتدخلين في قطاع الماء

يتميز قطاع الماء بتعدد المتدخلين من القطاعين العام والخاص. وتعترض عملية التوفيق والتنسيق بين احتياجات هؤلاء المتدخلين عدة مشاكل، خاصة في ظل عدم تفعيل أجهزة التوجيه والتنسيق الرئيسية.

في هذا السياق، ومنذ سنة 2001، لم ينعقد المجلس الأعلى للماء والمناخ الذي من المفترض أن يعتمد التوجهات العامة للسياسة الوطنية المائية. ويمكن لهذا الوضع أن يفسر، إلى جانب عوامل أخرى، التأخر الحاصل في اعتماد وثائق التخطيط مثل المخطط الوطني للماء والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية، بالإضافة إلى غياب الالتقائية بين السياسات القطاعية للمتدخلين الرئيسيين في مجال الماء. وينسحب هذا الوضع كذلك على اللجنة الوزارية للماء، المسؤولة عن ضمان التنسيق الاستراتيجي بين القطاعات الحكومية المعنية بتدبير الماء، والتي لم تجتمع سوى مرتين منذ مأسستها سنة 2014.

على المستوى المحلي، ينص قانون الماء على إنجاز عملية التخطيط بالنسبة لكل حوض مائي على حدة بصفته وحدة مندمجة للحكامة. غير أن هذا التنظيم الترابي لإدارة الموارد المائية يواجه صعوبات في التطبيق بسبب التأخر في تكوين مجالس الأحواض المائية واللجان الإقليمية للماء، فضلاً على قلة الموارد المالية والبشرية على مستوى وكالات الأحواض المائية.

وقد أجابت الوزارة المكلفة بالتجهيز أن" إعداد وتطبيق المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية على صعيد الأحواض المائية يتطلب التنسيق والتشاور مع القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية والجماعات الترابية على الصعيدين الوطني والمحلي وهو ما يأخذ حيزا كبيرا من الوقت".

➢ ضرورة تحسين التواصل المؤسساتي والتوعية من أجل تغيير السلوك

يعتبر التحسيس من بين أهم التدابير لتثمين الموارد المائية وحمايتها والحفاظ عليها. ويهدف هذا التحسيس إلى رفع مستوى إدراك الفاعلين بقيمة الماء. في هذا الإطار، أكد مشروع المخطط الوطني للماء على وجوب اعتماد استراتيجية وطنية للتحسيس والتواصل المؤسساتي ومن أجل تغيير السلوك، على أن يتم تصميم وتنفيذ هذه الاستراتيجية في ظل المسؤولية المشتركة بين مختلف المتدخلين.

غير أن الملاحظ هو غياب استراتيجية تواصل متكاملة ومتعددة الدعامات مرتبطة بتثمين وحماية الموارد المائية وإشاعة ثقافة الاقتصاد في استهلاك الماء. فعلى سبيل المثال، أثارت مهمتا مراقبة تسيير مخطط اقتصاد الماء والمخطط الوطني لاقتصاد الماء في المجال الفلاحي قصورا في تحسيس الفلاحين في المناطق الساحلية بمنطقة الغرب بخطر تسرب مياه البحر إلى الفرشة المائية نتيجة الاستغلال المفرط للمياه الجوفية. ونفس الأمر لوحظ بالنسبة لضعف إجراءات التحسيس التي تقوم بها وكالات الأحواض المائية في إطار تنفيذ عقود التدبير التشاركي للمياه الجوفية في المناطق المعتبرة ذات اولوية. كما أثارت مهمة تقييم المخطط الوطني للتطهير السائل التأخر في اعتماد استراتيجية التواصل والتحسيس، بحيث لم يتم إنجازها سوى في سنة 2015، أي بعد تسع (9) سنوات من الشروع في تنفيذ هذا البرنامج (في سنة 2006).

وقد أكدت الوزارة المكلفة بالفلاحة في معرض جوابها أهمية الإعلام والتواصل والتحسيس والتكوين من أجل تغير السلوكيات اتجاه طريقة استهلاك واستعمال المياه. وفي نفس السياق، أشارت إلى تخصيص محور خاص بالتواصل والتحسيس في البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، بتكلفة إجمالية تبلغ 50 مليون درهم. وفي هذ الإطار وضعت الوزارة، بتنسيق مع جميع المتدخلين، خطة عمل على صعيد جميع الهياكل التابعة للوزارة، من أجل تحسيس وتوعية الفلاحين بضرورة الاقتصاد في الماء والرفع من مستوى إنتاجيته وتثمينه، عبر قنوات التواصل المباشرة وغير المباشرة وحملات التوعية."

➢ **ضرورة إعداد نظام محاسبي للماء ونظام معلومات وطني للماء**

تتم إدارة موارد المياه في غياب محاسبة للماء تسمح بمعرفة دقيقة للتكاليف. في هذا الإطار، أكد مشروع المخطط الوطني للماء على وجوب اعتماد مرجع وطني لمحاسبة الماء يعكس التكاليف الحقيقية على مستوى كل جهة. كما تجدر الإشارة إلى أن نظام المعلومات المنصوص عليه في القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء لم يتم وضعه بعد، كما لم تتم المصادقة على النصوص التطبيقية المتعلقة به.

في هذا الإطار، أجابت وزارة التجهيز والماء أنه يتم حاليا العمل على إعداد مشروع المرسوم التطبيقي للنظام المعلوماتي حول الماء بموجب القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء.

4. تمويل القطاع الماء

يعتبر تمويل قطاع الماء من بين أهم التحديات أمام المجهودات المبذولة من أجل توفير الماء للجميع. وفي ظل غياب نظام معلوماتي مندمج، لا تتوفر المديرية العامة للمياه على وضعية شاملة تسمح بالاطلاع على الاستثمارات المنجزة من طرف مختلف المتدخلين في القطاع، مع العلم بأن هذه الاستثمارات تقدر ب 11 مليار درهم سنويا.

➢ **ضرورة مراجعة النموذج الاقتصادي والمالي**

تشكل ندرة الموارد المائية حاجزا أمام المنطق الاقتصادي الربحي للفاعلين في قطاع الماء، بحيث يضطرون إلى عدم تشجيع المستهلكين على زيادة استهلاكهم، بالرغم من كون تغطية الاستثمارات تعتمد أساسا على هذا الاستهلاك.

بالإضافة إلى ذلك، تحد الإكراهات ذات الطابع الاجتماعي من إمكانية تعديل أنظمة التعريفة المعتمدة لاستغلال الموارد المائية والتي لا تسمح برفع سعر المتر المكعب من أجل تغطية تكاليف الإنتاج والتعبئة.

أمام هذه الإكراهات، يتسم تمويل قطاع الماء بارتفاع التكاليف الثابتة التي تمثل 80%، في حين أن 80% من إيراداته تبقى متغيرة. وقد أدت هذه الوضعية إلى إضعاف القدرة المالية للفاعلين الرئيسيين (المكتب الوطني للماء والكهرباء - قطاع الماء- المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي ...)، فضلا عن الحد من إمكانيات وصولهم إلى مصادر متنوعة ومستدامة لتمويل المشاريع المهيكلة، في أفق تلبية الطلبات المتزايدة لمختلف القطاعات السوسيو-اقتصادية (الماء الصالح للشرب، ومعالجة المياه العادمة، والفلاحة، والطاقة، والسياحة، والصناعة، والصيد البحري، إلخ).

➢ **تجويد استراتيجيات التمويل**

بين التحليل المقارن للبرامج والخطط المعتمدة المتعلقة بقطاع الماء اقتصارها في غالب الأحيان على وضع الاحتياجات الاستثمارية دون تحديد كيفيات وآليات التمويل. ففي غالب الأحيان يتسم تحديد التمويلات المتوقعة بكونه إعلانا للنوايا ولا يحترم مبدأ الفعالية. كما يتم إشراك بعض الأطراف في تعبئة التمويل دون الأخذ بعين الاعتبار إمكانياتهم المالية والقدرة على استدامة مساهماتهم (كما هو الشأن بالنسبة للجماعات الترابية والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب).

في هذا الإطار، لم يتم تقييم الاستراتيجية الوطنية للماء (2010 -2030) على مستوى تعبئة الموارد المالية المتوقعة، بالرغم من ارتفاع تكلفتها والتي قدرت بحوالي 82 مليار درهم[26] إلى جانب تكلفة باقي العمليات المدرجة في البرامج القطاعية ذات الصلة والمقدرة ب 69 مليار درهم[27].

كما أن مشروع البرنامج الوطني للماء (2020 إلى 2050) الذي قدرت تكلفته ب 383 مليار درهم (دون تكاليف الاستغلال) لم يكن مصحوبًا بملاحق أو تقارير تحدد مصادر وآليات تعبئة الموارد المالية لتمويل المشاريع والعمليات المخطط لها. وهكذا اقتصر المشروع المذكور على بعض التوجيهات العامة فيما يتعلق بالتمويل.

➢ **العمل على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص**

تشجع الدولة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الماء وذلك بغية تخفيف العبء على الميزانية العامة وتحسين الشروط التقنية والاقتصادية والمالية لتدبير القطاعات ذات الصلة بالماء. غير أن هذا النمط من التمويل والتدبير لم يعرف إلى حدود الساعة تطورا ملموسا، بحيث اقتصر على أربع عقود للتدبير المفوض لخدمات توزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب ومعالجة المياه العادمة، بالإضافة إلى اتفاقيتين للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الري (بمنطقتي الكردان والبئر الجديد). كما تم الشروع في إنجاز مشروعين في إطار اتفاقيات شراكة بين القطاع العام والخاص، من بينهما مشروع تحلية المياه باشتوكة بشراكة بين وزارة الفلاحة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

وقد سمح اللجوء للقطاع الخاص بالنسبة للمشاريع سالفة الذكر بتغيير استراتيجية التمويل وتحسين الفعالية والمرونة في التسيير. لكن بالرغم من ذلك، يظل دور الأطراف الفاعلة في القطاع العام أساسيا بالنظر للعديد من المخاطر والتحديات المتصلة بالتمويل والمنافسة والتنظيم والخبرة (السلطة المفوضة والهيئات التنظيمية والرقابية).

بالإضافة إلى ذلك، يتطلب كل مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص هيكلة ملائمة وآليات مناسبة لاسترداد التكلفة وتغطية مصاريف الاستغلال والاستثمار. في هذا الصدد، أكد المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب على كون تمويل بعض المشاريع في إطار الشراكة، مثل مشاريع تحلية المياه، لا يشكل حلا مستداما لإشكالية التوازن المالي بالنظر إلى الفرق الكبير بين التكلفة الحقيقية وسعر بيع الماء. لذلك يجب حسب المكتب المذكور، سن آليات للتعويض (اعانات الاستغلال)، من خلال إنشاء صندوق لهذه الغاية يروم استدامة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وقد أكد المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب على أهمية المجهودات المبذولة لتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مذكرا باعتماده نموذجا آخرا للشراكة من خلال إحالة تدبير منشآت الماء الصالح للشرب في الوسط القروي على القطاع الخاص.

➢ **ضرورة إصلاح أنظمة تعريفة المياه**

يرتبط تمويل قطاع الماء ارتباطا وثيقا بنظام التعريفة، والتي تعتبر من بين الآليات المهمة من أجل تنمية وتطوير إمكانيات القطاع وتخصيص الموارد المالية اللازمة لتنميته في المستقبل.

في هذا الإطار، بين تحليل أنظمة التعريفة المعتمدة حاليا في مياه الري والماء الصالح للشرب ومعالجة المياه العادمة أن الأنظمة الحالية لم تعد ملائمة للتدبير المعقلن للموارد المائية.

- **انخفاض تعريفة مياه الري**

لم يحقق نظام تعريفة مياه الري أهدافه، فمبدئيا يجب على المستفيدين من مياه الري أن يساهموا في استرداد تكلفة التعبئة، لكون حصة الاستثمارات المرتبطة بالسدود تؤخذ بعين الاعتبار في تعريفة المياه المستردة من طرف المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي. غير أن نظام تعريفة مياه الري لا يسمح لا باسترداد تكلفة التجهيزات ولا بتغطية التكاليف المتعلقة باستمرارية مرفق تدبير مياه الري.

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالفلاحة إلى إدراكها لأهمية استرداد التكلفة المستدامة لخدمة المياه. وعلى الرغم من الهوامش المحتملة لتحسين استرداد تكاليف خدمة مياه الري، تجدر الإشارة إلى أن تعريفة مياه الري بدوائر الري الكبير قد أحرزت تقدمًا مهما.

---

[26] في هذا الإطار، تضم الاستراتيجية الوطنية للماء العمليات التالية: توفير مياه الشرب والمياه الصناعية (أقل من 01 مليار درهم)، وتوفير المياه في الري (03 مليار درهم)، نقل الماء الخام (20 مليار درهم)، السدود بما في ذلك الصيانة (28 مليار درهم)، تحلية المياه وتنقيتها من المعادن (12 مليار درهم)، مستجمعات مياه الأمطار (أقل من 01 مليار درهم)، استكشاف المياه الجوفية العميقة (أقل من 01 مليار درهم)، التطهير السائل في المناطق الحضرية والقروية من خلال البرنامج الوطني للتطهير السائل (6 مليار درهم)، حماية البحيرات الطبيعية (أقل من 01 مليار درهم)، الملء غير الطبيعي للفرشات المائية (أقل من 01 مليار درهم)، إعادة استخدام المياه المعالجة (03 مليار درهم)، الحماية من الفيضانات خارج السدود (04 مليار درهم)، وتحديث شبكات القياس وتطوير نظم المعلومات وتقوية القدرات (05 مليار درهم).

[27] يتعلق الأمر بالعمليات التالية: الاقتصاد في مياه الري (30 مليار درهم)، التزويد بمياه الشرب في المناطق القروية (5 مليار درهم) التطهير السائل في الوسط الحضري والقروي، في إطار البرنامج الوطني للتطهير السائل (34 مليار درهم).

- **ضعف الأثر المالي لمراجعات تعريفة الماء الصالح للشرب على مستوى المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب –قطاع الماء**

عرفت المراجعات المطبقة على تعريفة الماء الصالح للشرب منذ سنة 1990 منحنى تنازليا. في هذا الصدد، بعد الجمود الذي عرفته منذ سنة 2006، أدخل عقد البرنامج المبرم بين الدولة والمكتب قطاع الماء، بعض التعديلات على تسعيرة الماء الصالح للشرب ومعالجة المياه العادمة. غير أنه، وباستثناء الزيادات المقررة في سنتي 2014 و2015، لم يتم تطبيق المراجعات في التعريفة المقررة في سنتي 2016 (زيادة 6%) و2017 (زيادة 6%)، وهو ما أدى إلى خسارة في الأرباح المتوقعة بالنسبة للمكتب–قطاع الماء، قدرها هذا الأخير ب 210 مليون الدرهم سنة 2016 و350 مليون درهم في سنة 2017. بالإضافة إلى ذلك يبقى نظام التعريفة المطبق على استهلاك الشريحة الاجتماعية غير قابل للاستدامة لكونه لا يساهم حتى في تغطية سعر اقتناء الماء عند الإنتاج.

وفي جوابها أشارت وزارة الداخلية بأن مراجعة تعريفة الماء والتطهير السائل يجب أن تتم في إطار من التنسيق بين الفاعلين المعنيين بعد إتمام إنشاء الشركات الجهوية المتعددة الخدمات.

- **محدودية التعريفة المطبقة في التطهير السائل**

في إطار المراجعة الاستراتيجية للبرنامج الوطني للتطهير السائل، تم تطبيق زيادة متوسطة لتعريفة معالجة التطهير السائل 0,60 درهم للمتر المكعب في غشت 2014 ثم 0,10 درهم للمتر المكعب في السنة. لكن بالرغم من هذه المراجعات، استمرت الوضعية المالية للتطهير السائل في تسجيل العجز، وذلك بسبب المتطلبات الكبيرة لتمويل هذا القطاع الذي يمر بمرحلة تطور متسارعة. في هذا الصدد، تظل التعريفة المطبقة حاليا أقل بكثير من تكلفة خدمة التطهير السائل بحيث تغطي بالكاد تكلفة استغلال شبكة التجميع.

وقد أشار المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بضرورة الأخذ بعين الاعتبار قدرة وإرادة المستفيدين على الأداء، كما أضاف بأنه في حالة تعذر استخلاص كلفة الخدمة فمن المستحب إدراج آليات من اجل تفادي العجز عن طريق منحات الاستثمار وكذا إدراج صندوق تكميلي لتفادي عجز النشاط.

5. توصيات المجلس الأعلى للحسابات

يعاني المغرب من تراجع متزايد في موارده المائية. ووعيا منها بهذه الظاهرة، شرعت السلطات العمومية منذ الاستقلال في سياسة مبنية على الاستباقية والتخطيط مما أثمر نتائج ملموسة. إلا أنه وأمام تسارع التقلبات المرتبطة بالتغير المناخي، فقد صار من الضروري مضاعفة هذه المجهودات. ومن أجل تجاوز النقائص المسجلة ورفع التحديات المرتبطة بتنظيم وتدبير وتمويل قطاع الماء يوصي المجلس:

أ. في مجال تهيئة وتثمين الموارد المائية:

- **وزارة التجهيز والماء:**

- ✓ **تعزيز التدبير المندمج للموارد المائية عبر الحرص على حماية أكبر للمياه الجوفية وعبر تفضيل الاستعمال المعقلن للمياه السطحية والموارد غير الاعتيادية. ولتحقيق ذلك، يجب العمل على تعبئة التمويلات الضرورية من أجل إنجاز برامج إرادية تعكس ما يلي:**
  - **تشجيع اللجوء إلى الموارد المائية غير الاعتيادية ولاسيما تحلية المياه، وإعادة استعمال المياه العادمة وتجميع مياه الأمطار.**
  - **تحقيق الأهداف المسطرة في مجال تقليص كميات التسربات في شبكات النقل والتوزيع وكذا تطوير تدبير إيكوسيتيمي من أجل حماية أفضل للسدود ضد ظاهرة التوحل.**
  - **القيام بإنجاز المشاريع المكتملة النضج المتعلقة بالربط بين الأحواض المائية.**

- **وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات:**

- ✓ **تسريع برامج التحول إلى الري الموضعي.**
- ✓ **العمل على تزامن إنجاز المنشآت الهيدروفلاحية في سافلة السدود الجديدة مع بناء هذه الأخيرة، وكذا تدارك التأخر المسجل في إنجاز المنشآت الفلاحية في سافلة السدود القائمة.**

ب. في مجال التمويل، يوصي المجلس وزارة التجهيز والماء:

- **ترشيد تخصيص الموارد المالية المتعلقة بقطاع الماء، والحرص على تحسين فعالية الاستثمارات، خاصة عبر اعتماد آليات تمويل مبتكرة (على غرار الشراكة بين القطاع العام والخاص)، والتي تحقق أفضل عائد عن الاستثمار بالنظر إلى الأهداف المرجوة.**

ج. في مجال التنسيق والملاءمة، يوصي المجلس وزارة التجهيز والماء:

- تطوير التكامل بين عناصر مثلث "الماء – الطاقة – الفلاحة" بشكل يسمح بالتقائية القطاعات الثلاث واندماجها الترابي والتلاؤم بين استراتيجياتها.
- تفعيل وتقوية دور هيئات التشاور والتنسيق والتوجيه الاستراتيجي على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، لاسيما المجلس الأعلى للماء والمناخ، واللجنة البين-وزارية للماء، ومجالس الأحواض المائية، وكذا لجان الماء على مستوى العمالات والأقاليم.
- تعزيز الملاءمة بين السياسة المائية وباقي السياسات القطاعية وخاصة تلك المتعلقة بالبيئة والفلاحة والصناعة والتطهير الصلب والسائل والطاقة والصحة وإعداد التراب واختيار الزراعات واستعمال الأراضي.

د. في مجال المنظومة القانونية والتنظيمية:

- وزارة التجهيز والماء:
  - ✓ إحياء مسار اعتماد المخطط الوطني للماء والمخططات المديرية للإعداد المندمج للموارد المائية.
  - ✓ تدوين ومواءمة الترسانة القانونية المتعلقة بالماء، وتفعيل اعتماد النصوص التنظيمية المنصوص عليها في القانون رقم 15-36 حول الماء أو في القوانين الأخرى ذات الصلة.
  - ✓ اتخاذ الإجراءات الضرورية الكفيلة بتحسين عملية تحديد وحماية الملك العمومي المائي (مناطق الحماية والمحافظة والمنع، إبرام اتفاقيات التدبير التشاركي ...).
  - ✓ وضع الشروط الضرورية لتفعيل مبدأ المسؤولية "الملوث-المؤدي" خاصة عبر تفعيل الآليات القانونية المتوفرة، وكذا بتقوية شرطة الماء.
- وزارة الداخلية، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب:
  - ✓ اعتماد مساطر خاصة وملائمة في مجال نزع الملكية للمنفعة العمومية، في حالات مشاريع البنية التحتية المائية، بشكل يسمح بتقليص الآجال والتكاليف المرتبطة بتعبئة العقار.

ه. في مجال التعرفة، يوصي المجلس وزارة الداخلية والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (قطاع الماء):

- إعداد دراسة حول الاستهداف الأنجع وعند الاقتضاء، مراجعة منظومة تعرفة الماء والتطهير، بشكل يسمح بالتطبيق التدريجي لتعرفة أكثر عدلا تسمح باستدامة التمويلات والبنيات التحتية المائية، وكذا بضمان التوازن المالي للمؤسسات المسيرة، مع الأخذ بعين الاعتبار الفئات الهشة.

و. في مجال تجميع قطاعي المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، يوصي المجلس المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب:

- تقييم التجربة المتعلقة بتجميع قطاعي الماء والكهرباء على مستوى المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لتحسين وضعيته المالية الحرجة الناتجة عن تراكم عجز التسيير المنبثق من فارق الاستغلال المرتبط بتدخل المكتب في عمليات التسيير الخاصة بالماء والتطهير.

ز. في مجال التواصل والتحسيس، يوصي المجلس وزارة التجهيز والماء:

- وضع استراتيجية شاملة للتواصل والتحسيس بشكل يسمح بتحفيز تغييرات في سلوك مختلف مستعملي الماء (الأسر – الفلاحين – الفاعلين في قطاع الصناعة والسياحة ...).

ح. في مجال أنظمة المعلومات، يوصي المجلس وزارة التجهيز والماء:

- تسريع المشروع الحالي المتعلق بنظام المعلومات المندمج حول الماء وذلك من أجل تسهيل تجميع ومعالجة وتبادل المعلومات بين مختلف الفاعلين وبالتالي تيسير تتبع وتقييم السياسات المرتبطة بحكامة الماء.

II. جواب وزير التجهيز والماء حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بقطاع الماء (نص مقتضب)

1. تعبئة الموارد المائية وتنميتها

➢ **توزيع بنيوي غير متوازن للموارد المالية بين الأحواض المائية**

أعطى البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، الذي يعتبر كمرحلة أولى من تنزيل توجهات المخطط الوطني للماء، والذي تم التوقيع على الاتفاقية الإطار المتعلقة بتنزيله أمام جلالة الملك نصره الله بتاريخ 13 يناير 2020، زخما جديدا لجهود المملكة من أجل تأمين تزويد البلاد بالماء.

وقد تم اقتراح المشروعين الرئيسيين للربط بين الأحواض المائية الذي نص عليهما مشروع المخطط الوطني للماء، على أساس الطلب المتزايد على الماء، وتحيين المعطيات المتعلقة بالموارد المائية المتاحة وأخذا بعين الاعتبار تأثير التغيرات المناخية، ويهم هذين المشروعين:

- الربط بين أحواض لاو وملوية عبر إنجاز ثلاث منشآت للتخزين (وهي السدود الثلاثة بني منصور ودار ميمون وبوحمد) وكذا منشآت الربط بين الحوضين والتي ستمكن من تحويل حجم سنوي يصل إلى 500 مليون م^3. وتجرى حاليا دراسات الجدوى التقنية والاقتصادية للمشروع لتحديد تصميمه، وأفضل استعمالات المياه المحولة، وطرق التدبير وكذا التركيبة المؤسساتية والمالية؛
- الربط بين أحواض سبو وأبي رقراق وأم الربيع لتحويل حجم إجمالي من المياه سنويا يتراوح بين 500 و800 مليون م^3، وتخص المرحلة الأولى من المشروع الربط بين سد المنع بحوض سبو وسد سيدي محمد بن عبد الله بحوض أبي رقراق والتي تم إدماجها في البرنامج الوطني 2020-2027 خلال اجتماع لجنة قيادة البرنامج. أما المرحلة الثانية فتخص الربط بين سد سيدي محمد بن عبد الله بسد إمفوت او سد المسيرة بحوض أم الربيع. الدراسات الجارية والتي هي في طور الانهاء ستمكن من تصميم المشروع، وتحديد أفضل استعمالات المياه المحولة، وطرق التدبير وكذا التركيبة المؤسساتية والمالية.

ورغم ذلك ونظرا لفترة الجفاف التي عاشتها بلادنا خلال الثلاث سنوات الأخيرة، تم سنة 2020 إنجاز العديد من المشاريع الخاصة بالربط بين المنظومات المائية لتأمين التزويد بالماء الشروب مدن طنجة، وتاركيست، وأكادير، وكذا الدار البيضاء.

➢ **تفاوتات بين العرض والطلب**

بالفعل، ذكر مشروع المخطط الوطني للماء أن الموارد المائية المتاحة والقابلة للاستغلال بشكل مستدام بواسطة البنى التحتية المائية الحالية تبلغ 14,5 مليار متر مكعب / سنة، بينما تتراوح الكميات المستخدمة فعليًا من 13,8 إلى 14 مليار متر مكعب / سنة. (...)

➢ **استنزاف المياه الجوفية**

فيما يخص الحفاظ على المياه الجوفية، ومن أجل إرساء الأسس القانونية لعقد الفرشات المائية، فقد خصص قانون الماء 15-36 فصلا كاملا لعقد التدبير التشاركي. وقد تم إعداد الصيغة النهائية للنص التطبيقي الخاص بهذا العقد وهو جاهز للإحالة على مسار التوقيع.

وانطلاقا من ذلك، تم تحديد 34 فرشاة مائية تستوجب إبرام عقود لتدبيرها. تم التوقيع على إثنين منها بسوس ماسة والحوز-مجاط، كما توجد خمسة عقود جاهزة للتوقيع تخص فرشات برشيد، فاس-مكناس، تادلة، الداخلة، سوس-ماسة، كما تم إصدار مرسوم يحدد منطقة حماية فرشاة اشتوكة وإعلانها في حالة ندرة المياه، لتسهيل تدبيرها المندمج.

وتبقى فعالية هذه العقود لبلوغ تدبير عقلاني ومستدام للموارد المائية الجوفية رهينة بانخراط جميع الأطراف المعنية، ومدى الالتزام بتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذه العقود ولاسيما المتعلقة بالحد من جلب المياه.

➢ **تأثير توحل السدود وقصور في مردودية الشبكات**

(...) فيما يخص توحل السدود، فإن السعة المفقودة سنويًا بسبب التوحل لا تعتبر المؤشر الأنسب لقياس خطورة هذه الظاهرة، لأنها تزداد مع تشييد سدود جديدة. في الواقع، تعرف حقينات السدود معدلات مختلفة من التوحل تتراوح بين أقل من مليون متر مكعب في السنة إلى 18 مليون متر مكعب في السنة بحسب المناطق ومساحة الأحواض المائية وطبيعتها المورفولوجية بالإضافة إلى غطائها النباتي.

إن التوصية المتعلقة بتعميم مقاربة النظام البيئي لإدماج مختلف مكونات المشاريع المائية تعد في نظرنا جديرة بالاهتمام وتتفق المديرية العامة للمياه مع هذه التوصية كما تقترح أن يتم الشروع في تهيئة الأحواض المائية قبل انطلاق أشغال بناء السدود.

➢ **التأخر في تعبئة مصادر المياه غير الاعتيادية**

يعتبر تطوير تحلية مياه البحر أولوية وطنية ضمن مشروع المخطط الوطني للماء. حيث ينص هذا المخطط على العمل على تأمين إمداد المناطق الساحلية بمياه الشرب من خلال تطوير تحلية مياه البحر باستعمال الطاقات المتجددة، مما سيمكن من تخفيف الضغط على موارد المياه القارية (الداخلية)، بهدف الوصول إلى ما يزيد عن مليار متر مكعب من المياه المحلاة بحلول عام 2050. كما تم التأكيد على هذا التوجه الذي سطره مشروع المخطط الوطني للماء ضمن توصيات النموذج التنموي الجديد. (...)

2. المحافظة على الموارد المائية وحمايتها

➢ **تحديد الملك العام المائي**

يرجع إنهاء إنجاز عدد قليل من مشاريع تحديد حافات الأملاك العمومية المائية وضفافها الحرة التي تقوم بها المديرية العامة للمياه ووكالات الأحواض المائية إلى التعقيدات التي تكتسي مسطرة البحث العمومي والآجال الطويلة التي تقتضيها مسطرة التشاور واستطلاع رأي الأطراف المتدخلة المعنية والمنصوص عليهما في قانون الماء والمرسوم التطبيقي الذي يحدد مسطرة تحديد الأملاك العمومية المائية. (...)

هذا، وتجدر الإشارة أنه رغم هذه الصعوبات فإن وكالات الأحواض المائية تعمل جاهدة بمعية المديرية العامة للمياه على إعطاء هذا الموضوع أهمية قصوى من خلال إعداد برامج تمتد على مدى ثلاث سنوات لتحديد الملك العمومي المائي، وخاصة المناطق الأكثر تعرضا لضغط الاستغلال ومخاطر الاحتلال العشوائي.

➢ **أثر تلوث مصادر المياه**

لقد تم نشر النص التنظيمي المتعلق بالقيم العامة للحدود القصوى للصرف السائل سنة 2013 مع التطبيق الفوري بالنسبة للوحدات الصناعية الجديدة وإعطاء مهلة خمس سنوات للوحدات الصناعية المزاولة قبل إصدار المرسوم وذلك حتى تتمكن من القيام بالتأهيل المناسب لوحداتها من أجل الامتثال للمقتضيات القانونية مع وضع آليات المواكبة المالية والتقنية الازمة من طرف الدولة رهن اشارتها. كما أن النصوص المتعلقة بالقيم الخاصة للحدود القصوى للصرف السائل قد تم إصدارها لمختلف انواع الصناعات.

كما تجدر الاشارة إلى أنه يستحسن أن السلطات الوصية على قطاع التطهير السائل هي التي تتكلف بإعداد النصوص التطبيقية المشار اليها في المادة 109 من قانون الماء 15-36 وهو ما سيمكن من مراقبة جيدة للمقذوفات السائلة في شبكات التطهير والتشغيل الجيد لمحطات المعالجة مع تثمين المياه العادمة المعالجة عبر اعادة استعمالها.

كما أن المديرية العامة للمياه قامت بإنجاز (أو في طور الإنجاز) عدة دراسات تهم تحديد خاصيات مصادر التلوث لمختلف القطاعات (المعادن، الزيتون، الصناعة، مطارح النفايات الصلبة، المبيدات).

➢ **ضرورة تعزيز شرطة المياه**

خلال السنوات الأخيرة، تم اتخاذ العديد من الإجراءات لتعزيز وتفعيل جهاز شرطة المياه، حيث تم سنة 2018 توقيع اتفاقية مع المعهد العالي للقضاء لتنظيم دورات تكوينية لفائدة 60 عونا من شرطة المياه. ويصل عدد أعوان شرطة المياه حاليا 173 فردا. وقد تلقى 95 منهم تكوينا ملائما منهم 86 في مجالات التشريع والمساطر القانونية و9 في المجال التقني.

➢ **إطار قانوني متقدم تعتريه صعوبات في التطبيق**

رغم المجهودات التي بذلت من خلال إصدار قانون الماء 95-10 والقانون 15-36 المتعلق بالماء لتجميع المقتضيات المتعلقة بتدبير الموارد المائية بصفة عامة في نص قانوني واحد، فإن عددا من هذه المقتضيات تبقى غير مدمجة في القانون 15-36 ويجب إدراجها فيه. فبفضل هذا القانون تم مراجعة وعصرنة جزء مهم من الترسانة القانونية على مستوى الإطار المؤسساتي وكذلك على مستوى تدبير الموارد المائية من أجل مسايرة وتيرة التحولات السوسيو اقتصادية التي تعرفها البلاد ومواجهة التحديات التي يطرحها التغير المناخي.

هذا، وتجب الإشارة كذلك إلى أنه رغم التأخر النسبي في إصدار النصوص التطبيقية للقانون 15-36، فإن تدبير الموارد المائية لا يشكو من أي فراغ قانوني نظرا لكون عدد مهم من المبادئ والمقتضيات التي جاء بها هذا القانون قابلة للتطبيق دون حاجة لإصدار نصوص تطبيقية، كما أن النصوص التطبيقية (المراسيم والقرارات) للقانون رقم 95-10 لازالت سارية المفعول بمقتضى المادة 162 من القانون 15-36 وذلك إلى حين إصدار النصوص التطبيقية الجديدة. وهو ما ينطبق على سبيل المثال على إعادة استعمال المياه العادمة المعالجة. (...)

➢ **تعقيد مساطر تعبئة العقار**

تبذل وزارة التجهيز والماء مجهودات حثيثة لتسوية الوضعية القانونية للعقارات التي تتطلبها المشاريع المائية ببلادنا، حيث تلجأ إلى تطبيق مسطرة نزع الملكية المنصوص عليها في القانون 81 -7 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت. وتتوفر الوزارة على تجربة مهمة ورائدة في مجال تعبئة العقارات اللازمة لإنجاز السدود، تمكنها من

إنجاز المشاريع التي تشرف عليها داخل آجال معقولة، بالنظر إلى الصعوبات المسطرية والإجرائية والآجال المرتبطة بمسطرة نزع الملكية وكذا تعدد المتدخلين على مستوى هذه المسطرة. (...)

ويعرف تطبيق مسطرة نزع الملكية، كما أقرها القانون 81-7، بعض الإكراهات والصعوبات مرتبطة أساسا بطول آجال مختلف مراحلها الإدارية والقضائية، بعض منها محدد بقانون (البحث الإداري لمدة شهرين، إشهار التعويضات لمدة ستة أشهر) خصوصا بالنسبة لمشاريع السدود التي تشمل مساحات مهمة من الأراضي إضافة إلى عدم توفر أغلب الملاكين على وثائق إثبات الملكية.

3. تخطيط وتنظيم قطاع الماء

➢ **الحاجة إلى المصادقة على الوثائق الرئيسية للتخطيط**

نظرًا لكون قطاع الماء يعرف تدخل مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على الصعيدين الوطني والمحلي، فإن إعداد مشاريع المخطط الوطني للماء، والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية قبل تقديمها للمجالس المعنية (المخطط الوطني للماء على أنظار المجلس الأعلى للماء والمناخ، والمخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية على مجالس الأحواض المائية) لإبداء رأيها فيه، يتطلب مشاورات مكثفة وتنسيقًا مع مختلف هؤلاء المتدخلين، وهو ما يطيل فترة إعداد نسخته النهائية.

➢ **تنمية الترابط بين "الماء والطاقة والفلاحة" من خلال مقاربة نيكسوس**

تحرص قطاعات الماء والطاقة والفلاحة على استمرار الترابط والتنسيق فيم بينها.

فقبل الاستقلال، كانت أولى مشاريع التجهيزات المائية الكبيرة التي تم إنجازها تهدف إلى إنتاج الطاقة الكهرومائية وتطوير السقي. كما شكل تطوير الزراعة المسقية (سقي مليون هكتار في أفق سنة 2020) المحرك الفعلي لسياسة السدود الكبرى التي أطلقها المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني، طيب الله ثراه، نهاية ستينيات القرن الماضي.

وحاليا، وفي خضم محدودية الموارد المائية والمهددة كذلك بآثار التغير المناخي، ونظرا للضغط القوي الممارس عليها من طرف مختلف المستعملين (مياه الشرب والسقي وإنتاج الطاقة الكهرومائية)، يتحتم اللجوء إلى التحكيم لتحديد الأولويات.

إن الاحتياجات المتزايدة لقطاع الماء من الطاقة بسبب تزايد إمدادات المياه على مسافات طويلة وعبر تضاريس وعرة بالإضافة لتزايد نسبة تحلية مياه البحر، أصبح يفرض مزيدًا من التنسيق والتآزر بين القطاعات الثلاث، مع الأخذ بعين الاعتبار الإكراهات المتعلقة بالماء.

ولهذا نص القانون 15-36 المتعلق بالماء على أن جميع المخططات الجهوية أو القطاعية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار توجهات المخطط الوطني للماء وكذا المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة لموارد المياه على صعيد الأحواض المائية. (...)

➢ **الحاجة إلى تنسيق فعال بين المتدخلين في قطاع الماء**

علاقة بالحاجة إلى التنسيق الفعال بين مختلف المتدخلين، تجدر الإشارة إلى أنه لابد من الإشارة إلى ما يلي:

- إن المجلس الأعلى للماء والمناخ هي مؤسسة استشارية وليست توجيهية؛
- إن إعداد وتطبيق المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للموارد المائية على صعيد الأحواض المائية يتطلب التنسيق والتشاور مع القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية والجماعات الترابية على الصعيدين الوطني والمحلي وهو ما يأخذ حيزا كبيرا من الوقت. كما تجدر الإشارة كذلك لتنصيب وتشكيل خمسة مجالس أحواض مائية، خلال بداية سنة 2021، من بين عشرة المنصوص عليها في القانون.

➢ **ضرورة تحسين التواصل المؤسساتي والتوعية من أجل تغيير السلوك**

(...) يعتبر الإعلام والتواصل والتحسيس عناصر أساسية لإحداث تغيير في العقليات وبالتالي إحداث تغيير في الممارسات والسلوكيات إزاء استهلاك واستغلال الماء.

ومن هذا المنطلق، تم تخصيص المحور الخامس من البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 للتواصل والتحسيس. (...)

➢ **ضرورة إعداد نظام محاسبي للماء ونظام معلومات وطني للماء**

يتم حاليا العمل على إعداد مشروع المرسوم التطبيقي للنظام المعلوماتي حول الماء بموجب القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء. وبالموازاة لذلك، تنجز المديرية العامة للمياه دراسة لإنشاء النظام الوطني المعلوماتي حول الماء لتمكين المتدخلين من منصة تفاعلية تضمن تشارك البيانات والمعلومات. تتكون الدراسة من 5 مراحل، وهي حاليًا في طور إنجاز المرحلة الخامسة والأخيرة والمتعلقة ب «الاختبار النظام ونشر ونقل المهارات"، والهدف من هذه المرحلة هو اختبار النظام المعلوماتي المنجز بصفة شمولية ومن جميع جوانبه التقنية والوظيفية من خلال إشراك فاعلين نموذجيين إثنين على الأقل بما في ذلك إحدى

وكالات الأحواض المائية. وفي نهاية مرحلة الاختبار، سيتم وضع النظام المعلوماتي المنجز، رهن إشارة مختلف المتدخلين والشركاء في المشروع.

4. تمويل القطاع الماء

لقد تم التنصيص بموجب القانون المتعلق بالماء في بابه العاشر على وضع وكالات الأحواض المائية لنظام معلوماتي مندمج حول الماء. وهكذا، ستتوفر وكالات الأحواض على أنظمة معلوماتية مندمج حول الماء خاصة بها سيتم على أساسها بلورة نظام معلوماتي مندمج حول الماء على الصعيد الوطني. ويتم حاليا العمل على إعداد مشروع المرسوم التطبيقي للنظام المعلوماتي المتعلق بالماء.

➢ **ضرورة مراجعة النموذج الاقتصادي والمالي**

أضحت هشاشة الوضع المالي للفاعلين الرئيسيين في مجال الماء هي حقيقة ثابتة، بالنظر إلى أهمية الاستثمارات المنجزة في هذا القطاع الماء والتي هي في تزايد مستمر وصعوبة مسايرة استرداد التكاليف المتعلقة بها.

كما أن الاستثمارات الموجهة لبناء المنشآت والمعدات تتفاوت أيضًا حسب حجم المياه المعبأة. وعلاوة على ذلك، سترتفع أيضا تكاليف التشغيل خاصة مع اللجوء المضطرد إلى تحلية مياه البحر كحل بديل.

➢ **تجويد استراتيجيات التمويل**

بالفعل، اقتصر مشروع المخطط الوطني للماء، وفقًا لأحكام المادة 90 من القانون-15 -36 المتعلق بالماء، على إعطاء توجيهات عامة فيما يتعلق بالتمويل ولم يحدد مصادر وآليات تعبئة التمويل للإجراءات المبرمجة.

ويمكن اعتبار مشروع المخطط الوطني للماء كوثيقة للسياسة المائية تقدم التوجهات وتحدد الأولويات الوطنية. والتي يجب التفصيل فيها بتحديد سبل التمويل عند الشروع في تنزيلها.

➢ **العمل على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص**

من أجل تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص (PPP) والحصول على رؤية أشمل للإطار المؤسساتي والقانوني والتنظيمي لإنشاء مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الماء، تم سنة 2016، إنجاز دراسة لتحديد وتقييم المشاريع المحتمل تمويلها وإنجازها في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص. وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن المشاريع القابلة لتمويل من خلال هذه الشراكة هي بشكل أساسي تلك المتعلقة بتحلية مياه البحر، وإعادة استخدام المياه العادمة المعالجة، والربط بين الأحواض المائية، ومشاريع تعلية السدود. ويعتبر مشروع تحلية مياه البحر بالدار البيضاء، من أهم المشاريع ا التي سيتم إنجازها في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويتم حاليا دراسة مختلف الجوانب التقنية واللوجيستيكية والمالية لإنجازه من طرف الوزارة. كما يتم حاليا، إطلاق إنجاز مشروع تحلية مياه البحر بالداخلة من طرف وزارة الفلاحة في إطار الشراكة بين القطاعين كذلك.

➢ **ضرورة إصلاح أنظمة تعريفة المياه**

ستزداد هشاشة النظام الحالي لاسترداد تكلفة الماء المحدود فعليا، أكثر مع زيادة التكاليف، بسبب استنفاد المواقع الأكثر ملاءمة لبناء السدود، وإمدادات المياه على مسافات أطول مع وعورة التضاريس وزيادة نسبة اللجوء إلى تحلية مياه البحر. وهو ما يتطلب إصلاح نظام استرداد تكلفة الماء لجعله حافزًا لتدبير عقلاني للموارد المائية وقادرًا على ضخ موارد مالية كافية للتمويل لضمان استدامة تزويد البلاد بالماء. وهو ما يحتم قبل كل شيء، معرفة التكاليف الحقيقية للماء وتطورها المستقبلي على جميع المستويات وحسب مصادرها.

ومن هذا المنطلق، أطلقت المديرية العامة للمياه إعداد الشروط المرجعية لدراسة تكاليف الماء والتي سيتم إنجازها بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية والقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المعنية.

(...)

III. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بقطاع الماء

(نص الجواب كما ورد)

1. تعبئة الموارد المائية وتنميتها

➢ **استنزاف المياه الجوفية**

تشارك وزارة الفلاحة بشكل مكثف في جميع المبادرات الهادفة إلى ضمان الاستخدام المستدام للمياه والمحافظة عليها، لا سيما في عقود المياه الجوفية. حيث ساهمت الوزارة في إعداد وتنفيذ العقد التجريبي الأول للمياه الجوفية بسوس ماسة، والذي تم توقيعه سنة 2006. وتميزت مساهمة الوزارة بالتنفيذ الكامل لالتزاماتها (التجهيز بالري الموضعي، الدعم والتنسيق مع الشركاء).

كما ساهمت الوزارة في عملية صياغة عقود المياه الجوفية منذ توقيع الدورية الوزارية المشتركة في 2013. واستمرت هذه المساهمة في إطار تنفيذ القانون 36-15، وتعد حملة لنحافظ جميعا على اشتوكة أهم مثال على المجهودات التي تقوم بها الوزارة للحفاض على المياه الجوفية.

➢ **تأثير توحل السدود وقصور في مردودية الشبكات**

تجدر الإشارة إلى أن معالجة نسبة 50% من المساحة المبرمجة ترجع إلى سنة 2016 وأن "أكثر من 950.000 هكتار قد تمت معالجتها حاليًا في عالية الأحواض المائية عن طريق أعمال التصحيح الميكانيكي والبيولوجي مع الزيادة في الموارد مالية المعبئة. "

وللإشارة فإن هذه الإنجازات تخص فقط قطاع المياه والغابات، بينما تشير خطة التنمية الوطنية إلى جميع إجراءات المعالجة، بما في ذلك إجراءات وزارة الفلاحة (زراعة أشجار الفاكهة، الشجيرات العلفية .....).

كما أن الحكم بعدم تعميم مقاربة النظام الإيكولوجي، غير دقيق، لاعتبار المخطط الوطني للماء يحتوي على إجراءات تهم قطاع المياه والغابات من حيث المعالجات البيولوجية والميكانيكية في عالية عدد من السدود (والتي يتم تنفيذ إجراءات بشأنها في إطار اتفاقات تضم قطاعت المياه والغابات والفلاحة والمياه).

شملت الجهود التي بذلت لعصرنة شبكات الري منذ إطلاق مخطط المغرب الأخضر، لا سيما من خلال تحويل شبكات قنوات المياه بالجاذبية إلى شبكات أنابيب مضغوطة، أكثر من 150 ألف هكتار. كما تمت مضاعفة الموارد المالية المخصصة لصيانة شبكات الري. وقد مكنت هذه المجهودات من تقليص نسبة ضياع الماء إلى أقل من 10% في شبكات الري المعصرنة.

كما شملت أشغال إعادة تأهيل السواقي بدوائر الري الصغير والمتوسط خلال الفترة 2008-2020 أكثر من 200 ألف هكتار.

وتتواصل هذه الجهود في إطار استراتيجية الجيل الأخضر والبرنامج الوطني للتزويد بمياه الشرب والري 2020-2027.

➢ **فوارق بين المنشآت الهيدرو فلاحية المنجزة والمساحات القابلة للري انطلاقا من السدود**

تجدر الإشارة إلى أن تقليص الفجوة بين المنشآت الهيدرو فلاحية والمساحات القابلة للري انطلاقا من السدود حقق تقدما كبيرا، حيث أن إنجازات البرامج الهيدرو فلاحية المرتبطة بالسدود خلال الفترة 2008-2020 مكنت من تحيق الإنجازات التالية:

- 17 مشروع على مساحة إجمالية تبلغ 82.280 هكتار منجزة أو قيد الإنجاز،
- 3 مشاريع على مساحة إجمالية تبلغ 35.000 هكتار (بما في ذلك 30.000 هكتار بسهل الغرب مرتبطة بسد كودية البورنا الذي تمت برمجته هذه السنة) تمت برمجتها في إطار الجيل الأخضر.
- تم تأجيل تجهيز ما تبقي من سهل الغرب أي 42000 هكتار (المنطقة الساحلية والمنطقة الوسطى)، لاعتبارات الجدوى والمخاطر المتعلقة بالطلب.

➢ **نتائج متباينة في مجال التحول إلى الري الموضعي**

إن الهدف النهائي للبرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي كما تمت مراجعته بعد إدماجه في إطار مخطط المغرب الأخضر هو ترشيد استعمال الماء في الري وتثمينه وتوفير المياه عبر تطوير الري الموضعي على مساحة تبلغ 550.000 هكتار بحلول عام 2020 وذلك من خلال تفعيل آليتين تحفيزيتين ومتكاملتين :التحويل الفردي والتحويل الجماعي. وبالتالي فإن احتساب نسبة تحقيق الهدف يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الإنجازات عبر الآليتين المعتمدتين لتحقيق الهدف النهائي.

من هذا المنطلق، فمع نهاية سنة 2020، بلغت المساحة المجهزة بالري الموضعي إلى ما يقرب 650.000 هكتار، أي 118 % من المساحة المستهدفة خلال 2020. وتمثل هذه المساحة 40 % من إجمالي المساحة المسقية على الصعيد الوطني في حين لم تكن تتعدى 9 % في سنة 2008.

➢ **أهمية الاعتماد على المزروعات المقتصدة في استهلاك الماء**

يعمل المعهد الوطني للبحث الزراعي، في إطار الأبحاث التي يقوم بها في مجال التحسين الوراثي، على تطوير أصناف مقاومة للجفاف ودرجات الحرارة المرتفعة وتحسين كفاءة استخدام المدخلات (الماء، الأسمدة، إلخ). حيث تم تحقيق العديد من النتائج في هذا الاتجاه، ونذكر منها على سبيل المثال في قطاع الحبوب، تم إحراز تقدم كبير، لا سيما من حيث الزيادة في المردودية بنسبة 10 إلى 40 % منذ عام 1980 حتى 2017، من التكيف الواسع، وتحسين مقاومة الأمراض الرئيسية وتحسين نوعية الحبوب.

بالإضافة إلى ذلك، من أجل ترشيد والرفع من كفاءة استعمال مياه الري، تمكنت العديد من الأبحاث مؤخرًا، همت مختلف المحاصيل المسقية، من تحقيق نتائج واعدة من حيث تقنيات الزراعة التي تستهلك كميات أقل من المياه وتكون قادرة على التكيف مع تغير المناخ.

كما تم إنجاز العديد من الأبحاث والتجارب في مجالات تقنية الري المقنن "irrigation déficitaire" والري التكميلي "irrigation d'appoint"، حيث خلصت إلى إمكانية تقليص كميات المياه المستعملة (للزيتون ونخيل التمر والكليمنتين) مع المحافظة على نفس المستوى الإنتاج.

2. المحافظة على الموارد المائية وحمايتها

➢ **أثر تلوث مصادر المياه**

فيما يخص مخاطر تلوث المياه المرتبطة بالأنشطة الفلاحية، فيجب التذكير أن من بين الأهداف الأساسية للبرنامج الوطني لاقتصاد مياه السقي التحكم في استخدام الأسمدة وبالتالي المساهمة في الحد من تلوث المياه والتربة.

كما أنه بالإضافة إلى المجهودات التي تقوم بها مصالح وزارة الفلاحة من أجل تعزيز ممارسات الزراعة المستدامة، تعمل هذه المصالح بشكل منتظم على مراقبة جودة التربة والمياه السطحية والجوفية، بما في ذلك مستوى النترات في المياه الجوفية في إطار المراصد البيئية بمناطق نفوذها.

➢ **ضرورة تحسين التواصل المؤسساتي والتوعية من أجل تغيير السلوك**

لقد خصص البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 محورا خاصا للتواصل والتحسيس بتكلفة إجمالية تبلغ 50 مليون درهم.

وفي هذ الإطار وضعت الوزارة، بتنسيق مع جميع المتدخلين، خطة عمل على صعيد جميع الهياكل التابعة للوزارة، من أجل تحسيس وتوعية الفلاحين بضرورة الاقتصاد في الماء والرفع من مستوى إنتاجيته وتثمينه، عبر قنوات التواصل المباشرة وغير المباشرة وحملات التوعية.

ويمكن تلخيص الإجراءات التي اتخذتها وزارة الفلاحة خلال النصف الأول من سنة 2021، كجزء من خطة العمل هذه ما يقرب من 1500 زيارة للتوعية والتأطير، و43 نشرة تلفزيونيَّة، و37 بيانًا صحفيًا، و54 مقالًا صحفيًا و25 بثًّا إذاعيًا.

4. تمويل القطاع الماء

➢ **ضرورة إصلاح أنظمة تعريفة المياه**

على الرغم من الهوامش المحتملة لتحسين استرداد تكاليف خدمة مياه الري، تجدر الإشارة إلى أن تعريفة مياه الري بدوائر الري الكبير قد أحرزت تقدمًا مهما، إذ تتيح التعريفات المطبقة من تغطية أكثر من 70% في المتوسط من تكاليف التشغيل والصيانة لشبكات السقي. كما أن الوزارة تدرك أهمية استرداد التكلفة المستدامة لخدمة المياه وستواصل الجهود على هذا المستوى مع مراعاة قدرة الفلاحين على السداد.

فيما يخص توصيات المجلس

بدلت وزارة الفلاحة مجهودات كبيرة في إطار مخطط المغرب الاخضر (i)لتسريع برنامج التحول إلى الري الموضعي في إطار البرنامج الوطني للاقتصاد في الماء من جهة (ii) وتدارك الفارق الحاصل بين السدود القائمة وتجهيز المدارات السقوية ومواكبة السدود الجديدة بإنجاز التجهيزات الهيدروفلاحية من جهة اخرى.

اذ تم تجهيز ما يناهز 650 ألف هكتار بالري الموضعي خلال الفترة 2008-2020، بوتيرة تفوق 50 ألف هكتار في السنة مقارنة بوتيرة 3 الآف هكتار سنويا قبل إطلاق مخطط المغرب الاخضر. كما تمت تهيئة المدارات السقوية المرتبطة بالسدود على مساحة تناهز 33 ألف هكتار ومواصلة الأشغال على مساحة 38 ألف هكتار خلال نفس الفترة، مما مكن من مواكبة كل السدود الجديدة وتقليص الفارق بين السدود القائمة وتجهيز مدارات الري.

وستواصل الوزارة هذه المجهودات خلال الفترة 2020-2030 في إطار الاستراتيجية الفلاحية الجيل الأخضر عبر تحويل 350 ألف هكتار اضافية إلى الري الموضعي وتجهيز مساحات جديدة مرتبطة بالسدود تصل إلى 72 ألف هكتار.

IV. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بقطاع الماء

(نص الجواب كما ورد)

➢ **فيما يخص التوصية المتعلقة بالمنظومة القانونية والتنظيمية**

يجب أولا التذكير باختصاصات وزارة الداخلية في قطاع الماء:

- مواكبة الجماعات الترابية في مجال تخطيط وتنفيذ وتطوير البنيات التحتية والشبكات العمومية المحلية للماء الصالح للشرب والتطهير السائل؛
- متابعة الفاعلين من أجل تحديث تدبير وتحسين جودة الخدمات وضمان احترام الأهداف والالتزامات المسطرة؛

- المساهمة في بلورة وتنسيق وتتبع المخططات والبرامج الوطنية لقطاعي والماء الصالح للشرب والتطهير السائل (برنامج التزود بالماء الصالح للشرب بالوسط القروي، البرنامج الوطني للتطهير السائل المندمج وإعادة استعمال المياه العادمة المعالجة، البرنامج الوطني للتزود بالماء الصالح للشرب والسقي 2020-2027، المخطط الوطني للماء والمخططات المديرية للتهيئة المندمجة للموارد المائية)
- المساهمة في تنظيم ومراقبة المرافق العمومية المحلية للماء الصالح للشرب والتطهير السائل.

لذا، فبالنسبة لاعتماد مساطر خاصة وملائمة في مجال نزع الملكية، فإن الشروع في مراجعة القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، ينبغي أن يتم في إطار لجنة مشتركة بين الوزارات تضم جميع الإدارات المعنية.

➢ **فيما يخص التوصية المتعلقة في مجال التعرفة**

فيما يتعلق بمراجعة منظومة تعريفة الماء والتطهير السائل، فإن هذا الورش باعتباره جزء من إصلاح قطاع توزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب والتطهير السائل، يمكن التفكير في تفعيله بتنسيق مع الفاعلين المعنيين، بعد إتمام إنشاء الشركات الجهوية المتعددة الخدمات الذي يتم حاليا وضعه في إطار هذا الإصلاح.

V. جواب المدير العام للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بقطاع الماء

(نص الجواب كما ورد)

1. تعبئة الموارد المائية وتنميتها

➢ **تفاوتات بين العرض والطلب**

إن إعادة تخصيص الموارد المائية المرصودة أساسا للفلاحة لتغطية الطلب على الماء الصالح للشرب تهم فقط وبصفة استثنائية، مياه سدود عبد المؤمن، حسن الأول-سيدي إدريس، ومولاي يوسف. جزء من هذه الأحجام المائية موجه لتعويض فقدان حصص الماء الصالح للشرب المعبأة من المياه الجوفية جراء استغلالها المكثف لأغراض فلاحية.

بالنسبة للسدود الأخرى في جميع الأحواض المائية الأخرى، لم يتم تسجيل تجاوز للحصص المرصودة للماء الصالح للشرب. كما ان الجفاف وضعف الواردات المائية للسدود هي السبب الرئيسي للعجز المسجل في المياه الموجهة للسقي. وتجدر الإشارة أن قانون الماء يعطي الأولوية لمياه الشرب في حال تسجيل عجز في الموارد المائية.

3. تخطيط وتنظيم قطاع الماء

➢ **تنمية الترابط بين "الماء والطاقة والفلاحة" من خلال مقاربة نيكسوس**

التقدم في مشروع تعديل الهيكل التنظيمي للمكتب وتفعيل عملية جمع المكتبين السابقين في إطار هيكلة تنظيمية موحدة، حيث تم القيام بتشخيص الهيكل الحالي الداخلي مع تحليل توجهات قطاعي الماء والكهرباء وكذا وضع الماكروهيكلة المقترحة والتصور الشامل لتنزيلها.

وقد قام المكتب بمشاركة نتائج المشروع مع القطاعات الوزارية الوصية.

وتجذر الإشارة إلا أنه قد تمت مؤخرًا إعادة فحص الهيكلة التنظيمية المستهدفة على ضوء:

- مقترحات تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد،
- مشروع القانون المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية،
- مشروع إنشاء الشركات الجهوية المتعددة الخدمات للكهرباء والماء الصالح للشرب والتطهير السائل.

أوصى مجلس الإدارة خلال جلسته بتاريخ 2020/12/29 بتعيين خبير مستقل للبت في مبالغ العجز بموجب اتفاقيات إدارة مياه الشرب واتفاقيات خدمات الصرف الصحي. بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن عملية الإصلاح لتوزيع الخدمات المتعددة جارية.

4. تمويل القطاع الماء

➢ **العمل على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص**

اعتمد المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب نموذجا آخرا للشراكة مع القطاع الخاص تعزيزا منه للمجهودات التي يبذلها في هذا الإطار، من خلال إحالة مهمة تدبير منشآت الماء الصالح للشرب في الوسط القروي على القطاع الخاص. حيث تم اعتماد شكلين للإحالة على القطاع الخاص؛ أولهما " المناولة دون تحمل المخاطر التجارية " في إطار 31 صفقة حاليا تهم

ساكنة تفوق 3.6 مليون فرد وبغلاف مالي إجمالي سنوي يناهز 138 مليون درهم. الشكل الثاني لإحالة التدبير على القطاع الخاص هو " المناولة مع تحمل المخاطر التجارية" عبر صفقة لمدة عشر سنوات مع اعتماد مقاربة "الدعم حسب النتائج المحققة" بناء على النتائج المتعاقد عيلها.

هذا الشكل الأخير من الإحالة على القطاع الخاص تم عبر صفقة شملت عشر جماعات بساكنة تناهز 140.000 نسمة وأكثر من 200 دوار بدائرة جرف الملحة التابعة لإقليم سيدي قاسم. وفي إطار هذا العقد، يتم أداء مستحقات الشركة من خلال المداخيل المستخلصة من الأسر المستفيدة من التزويد بالماء الصالح الشرب بواسطة الربط الفردي من جهة، وعلى أساس حجم الماء "بالمتر المكتب" المستهلك والمستخلص من المنخرطين من جهة أخرى. أما التعرفة المطبقة بالنسبة لكلفة استهلاك الماء من طرف المنخرطين فتظل نفسها المعتمدة من طرف المكتب في جميع المراكز الصغرى. كما تم اعتماد آلية جديدة لمساعدة الشركة على ضمان التوازن المالي للعقد خلال سنواته الأولى عبر دعم مالي حسب النائح المحققة والمتعاقد عليها. وفي نفس الإطار، يتم حاليا إعداد ثلاث صفقات أخرى بدعم من الممولين الدوليين (البنك الإفريقي للتنمية والوكالة الفرنسية للتنمية) لساكنة إجمالية تقدر بـ 500.000 نسمة وبكلفة إجمالية تناهز 600 مليون درهم.

إن اعتماد خيار مناولة تدبير منشآت الماء الصالح للشرب بالوسط القروي هو قرار استراتيجي للمكتب، يندرج في إطار النظرة الشمولية المرتكزة على ترشيد وعقلنة نفقات الاستغلال للحد من التأثير السلبي على التوازن المالي للمكتب، مع ضمان تدبير مستدام ومرشد لمنشآت الماء الصالح للشرب.

➢ **ضرورة إصلاح أنظمة تعريفة المياه**

يجب الأخذ بعين الاعتبار القدرة والإرادة على الدفع للمستفيدين. إذا كانت كلفة الخدمة لم يتم استخلاصها بالتعرفة فمن المستحب ادراج آليات من أجل تفادي العجز عن طريق منحات الاستثمار وكذا إدراج صندوق تكميلي لتفادي عجز النشاط.

ميدان اللوجستيك

يتوفر المغرب، فيما يتعلق بميدان اللوجستيك، على مجموعة من المقومات مرتبطة، أساسا، بموقعه الجغرافي وتحسن مستوى ربطه البحري، وكذا التقدم الذي تم إحرازه فيما يتعلق بالبنية التحتية (الطرق السيارة والسكك الحديدية والموانئ على غرار ميناء طنجة المتوسط). ومن الجدير بالذكر، في نفس السياق، أن المغرب قد تمكن من تطوير الخدمات اللوجستيكية من خلال دعم وتشجيع بعض الفاعلين اللوجستيكيين سواء من القطاع الخاص أو من القطاع العام كالشركة الوطنية للنقل واللوجستيك والمكتب الوطني للسكك الحديدية. وهو ما مكن البلاد من الاندماج، بشكل أفضل، في سلاسل القيمة اللوجستيكية الدولية.

وعليه، فقد قدر السوق الوطني الخاص بالخدمات اللوجستيكية والنقل الطرقي للبضائع، سنة 2018، بحوالي 26,5 مليار درهم، وهو ما يوفر ما قدره 445.000 منصب شغل. في حين قدرت الاستثمارات المتعلقة بالقطاع بما قدره 8,25 مليار درهم[28].

وفيما يخص التكاليف اللوجستيكية، فقد مثلت حوالي 19,6% من الناتج الداخلي الخام لسنة 2018. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة نسبيا بالمقارنة مع مجموعة من الدول مثل فرنسا والصين والولايات المتحدة الأمريكية، حيث تمثل هذه التكاليف، على التوالي، حوالي 10% و14,6% و8% خلال نفس السنة.

وبالنظر إلى التحديات المطروحة فيما يتعلق بقطاع اللوجستيك، فقد قام المجلس الأعلى للحسابات بمجموعة من المهمات التي تهدف إلى تحليل وضعية القطاع على المستوى الوطني بغية تحديد نقط القوة، وكذا سبل التطوير. وقد شملت هذه المهمات ما يلي:

- تقييم الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية؛
- تقييم اللوجستيك على مستوى جهة الدار البيضاء-سطات (لاسيما المنطقة اللوجستيكية لزناتة)[29]؛
- تقييم السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط؛
- تقييم تسيير ميناء أكادير؛
- تقييم تسيير الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك.

[28] المصدر: معطيات المرصد المغربي للتنافسية اللوجستيكية.

[29] مهمة منجزة من طرف المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

فيما يلي خلاصة للملاحظات المنبثقة عن هذه المهمات وأهم توصيات المجلس بهذا الشأن.

أولا. تقييم الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية

1. حصيلة الإنجازات والحكامة والتوجيه والتخطيط

➢ تقرير عن الإنجازات

تم إطلاق ورش تطوير التنافسية اللوجستيكية في المغرب من طرف وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، وذلك من خلال وضع استراتيجية خاصة بالقطاع، سنة 2010، تحت عنوان "الاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية"، والتي تشمل الفترة 2010-2030.

وقد تم توثيق الاستراتيجية اللوجستيكية عبر توقيع عقد إطار بين الدولة والاتحاد العام لمقاولات المغرب يشمل الفترة 2010-2015، وكذا عبر تأسيس الوكالة المغربية لتطوير الأنشطة اللوجستيكية والمرصد المغربي للتنافسية اللوجستيكية.

وفي هذا الإطار، لوحظ أن إطلاق الاستراتيجية اللوجستيكية الوطنية المذكورة لم يرفق بوضع إطار قانوني وتنظيمي من أجل تأطير مزاولة الأنشطة اللوجستيكية وتهيئة أماكن التخزين واستغلالها. ولا توجد، إضافة إلى ذلك، أي مقتضيات توجه مزاولة الأنشطة اللوجستيكية إلى مناطق معينة. كما أن النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير وبإعداد التراب الوطني لا تدرج اللوجستيك كقطاع قائم بذاته، كما هو الشأن بالنسبة لقطاعات الصناعة أو الفلاحة.

وفي هذا الصدد، أشارت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية " إلى كونها قد أطلقت عدة مشاريع بهدف بلورة إطار تنظيمي ملائم لتطور قطاع اللوجستيك، من بينها إعداد مشروع قانون أولي من أجل تأطير تنمية قطاع اللوجستيك في المغرب، وكذا مقترح لإطار تقني وقانوني خاص بتطوير العقار اللوجستيكي في المغرب يغطي على وجه الخصوص الجوانب التعاقدية والعقارية والعمرانية وكذا الجوانب المعمارية والتقنية والبيئية والسلامة، والذي يوجد في طور الإنهاء".

وفي نفس السياق، فقد تم، في أكتوبر 2019، إعداد أول حصيلة بخصوص الإنجازات التي حققتها الاستراتيجية اللوجستيكية المذكورة، أي بعد مرور تسع سنوات على انطلاقها. إذ كشفت هذه الحصيلة عن تأخر في تنزيل الاستراتيجية، وبالتالي في تحقيق أهدافها، حيث قدر مستوى تنزيل الاستراتيجية بحوالي 14%. ومن جهة أخرى، فإن التكاليف اللوجستيكية الكلية، التي كانت في حدود 20% سنة 2010، قد بلغت ما يناهز 19,6% من الناتج الداخلي الخام سنة 2018، في مقابل هدف حدد في 15% في سنة 2015. كما أن القيمة المضافة المباشرة لخدمات اللوجستيك لم تبلغ سوى 2,63% من الناتج الداخلي الخام، في حين كان متوقعا أن تصل إلى 5,4% ابتداء من 2015، حسب ما هو مسطر في هذه الاستراتيجية.

وجوابا عن التأخير المسجل فيما يتعلق بتقييم إنجازات الاستراتيجية اللوجستيكية أشارت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية إلى كونها قد "عملت على إعداد مصفوفة تجمع حصيلة الإنجازات المتعلقة بإجراءات العقد البرنامج بين الدولة والاتحاد العام لمقاولات المغرب في إطار الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية. بالإضافة إلى ذلك، قامت الوكالة بإعداد تقرير مرحلي حول الاستراتيجية اللوجيستيكية خلال الفترة 2010-2015، والذي تم تقديمه خلال مؤتمر صحفي في يونيو 2016".

غير أن التتبع المشار إليه من طرف الوكالة لا يتعلق سوى بالإجراءات المرتبطة بالعقود المتفرعة عن العقد الإطار ولا يمثل، على هذا الاعتبار، تقييما عاما للاستراتيجية اللوجستيكية حيث لم يقم بحساب الإنجازات بالمقارنة مع الأهداف الاستراتيجية، الشيء الذي لم يتم إلا سنة 2019.

كما أوضحت أن معدل تقدم تفعيل الاستراتيجية والذي لا يرقى إلى مستوى الانتظارات، يرجع إلى حد كبير إلى كون 75% من إجراءات الاستراتيجية تعتمد على تطوير المناطق اللوجيستيكية. وبالتالي انعكس التطوير المحدود للمناطق اللوجيستيكية على معدل تقدم تفعيل الاستراتيجية.

➢ الحكامة

من أجل وضع إطار مناسب لحكامة قطاع اللوجستيك، تم إنشاء الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية والمرصد المغربي للتنافسية اللوجستيكية.

- **الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية**

تلعب الوكالة، وفقا لقانونها المؤسس (قانون رقم 59.09)، دورا هاما في تنزيل الاستراتيجية اللوجستيكية الوطنية التي تم إطلاقها سنة 2010، غير أنه، رغم دورها الهام، فإن عمل هذه الوكالة لم ينطلق بشكل فعلي إلا ابتداء من سنة 2014.

وفضلا عن ذلك، فإن الوكالة، بسبب تعدد مهامها، لم تستطع ضمان القيام ببعض منها. ويبرز ذلك، من خلال الصعوبات التي تواجهها الوكالة من أجل توحيد جميع الفاعلين والمتدخلين في قطاع اللوجستيك. وتسجل نفس الملاحظة على مستوى ضعف

مساهمة الوكالة في عمليات اتخاذ القرارات من طرف الفاعلين العموميين في المجالات المرتبطة باللوجستيك. وفيما يخص دورها في القيام باقتناء الأراضي وإنشاء المناطق اللوجستيكية، فقد تبين أن الوكالة لم تستطع القيام بذلك منذ إنشائها. ويعود ذلك، حسب الوكالة، إلى ضعف مواردها المادية والبشرية. وجدير بالذكر، أيضا، أن ميزانية الوكالة تتكون من دعم الدولة، بما يقارب 80 مليون درهم كمعدل سنوي خلال الفترة 2013-2019، كما أنها تستفيد من هذا الدعم دون تحديد الالتزامات أو الأهداف المراد تحقيقها.

ومن جهة أخرى، لم يواكب إنشاء الوكالة، كأداة لتنفيذ الاستراتيجية اللوجستيكية الوطنية، وضع إطار تعاقدي يربطها بالدولة ويحدد مسؤوليات مختلف الأطراف.

وتجدر الإشارة إلى كون الوكالة لم تستطع تفعيل مهامها المرتبط بتطوير المناطق اللوجستيكية إلا جزئيا وذلك سنة 2020 حيث "بعد الموافقة على تخصيص اعتمادات مالية، تم إطلاق طلب عروض خلال شهر أكتوبر 2020 لتهيئة الشطر الأول من المنطقة اللوجيستيكية جنوب آيت ملول وإعداد مراحل التراخيص المتعلقة بتجزئة الأشطر الأولى للمناطق اللوجيستيكية برأس الماء (32 هكتار) بفاس، وتامنصورت (37 هكتار) بمراكش، وبني ملال (9 هكتار)، وزايدة (5 هكتارًا) بميدلت في انتظار المصادقة على الميزانية من أجل إطلاق الأشغال. بالإضافة إلى ذلك، قدمت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية في هذا الصدد مقترح برمجة مالية ممتدة على خمس سنوات خلال الفترة 2022-2026 من أجل تطوير الأشطر الأولى لست مناطق لوجيستيكية (رس الماء، القنيطرة، زايدة، بني ملال، أولاد صالح، تمنصورت)".

- **المرصد المغربي للتنافسية اللوجستيكية**

فيما يخص جمع وتحليل المعطيات المتعلقة باللوجستيك، فإن المرصد لا يتوفر بعد على نظام معلوماتي يمكن من جمع ومعالجة وتخزين المعطيات. وفي هذا الإطار، قام المرصد بمجموعة من المحاولات من أجل جمع المعطيات الأساسية المرتبطة بالقطاع لاسيما تلك المتعلقة بالعرض العقاري اللوجستيكي[30]. إلا أن هذه المحاولات لم تمكن بعد من توفير معلومات منظمة حول العرض الموجود المتعلق بهذا العقار.

كما لم يتمكن المرصد بعد من القيام بتجميع دوري وأوتوماتيكي للمعطيات، وذلك في ظل غياب تبادل ذي طابع مؤسساتي مع مختلف منتجي هذه المعطيات (كالمندوبية السامية للتخطيط ومختلف المراصد الأخرى...).

أما فيما يتعلق بإنتاج مؤشرات الأداء، فقد قام المرصد بوضع تصميم تفصيلي للمؤشرات يضم 145 مؤشرا، غير أن إنتاج هذه المؤشرات يظل ضعيفا، حيث لم يقم المرصد بإنتاج سوى 52 مؤشرا منها، بالإضافة إلى كون هذه المؤشرات لا يتم إنتاجها بشكل منتظم ودوري،

وعلى صعيد آخر، فمن اللافت أن المرصد المغربي للتنافسية اللوجستيكية لا يتوفر على موقع إلكتروني لتمكينه من التواصل حول خدماته وإنتاجاته.

- **التوجيه والتخطيط المالي للاستراتيجية**

كان من المفترض أن يتم تنزيل الاستراتيجية اللوجستيكية المذكورة بشكل تدريجي مع تصحيحها وتحيينها عند الاقتضاء. بالمقابل، فإن أولى الاجتماعات الوطنية لتتبع الاستراتيجية ذات الصلة لم تعقد سوى سنة 2019، أي بعد تسع سنوات من انطلاق الاستراتيجية. وهو ما نتج عنه أنه لم يتم القيام بإجراء أي تصحيح أو تحيين لهذه الاستراتيجية.

وفي سياق آخر، لوحظ أن الهيكل التنظيمي لوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء لم يتضمن، إلى غاية نهاية سنة 2019، وحدة مسؤولة عن قطاع اللوجستيك. فمنذ إدراج قطاع اللوجستيك ضمن مهام الوزارة[31] سنة 2013، لم يخصص هيكلها التنظيمي وحدة مكلفة بهذا القطاع. ولم تقم بإدراجه ضمن الهيكل التنظيمي للوزارة إلا في سنة 2020 من خلال المرسوم رقم 2.19.1094 الذي يحدد مهام وتنظيم الوزارة الوصية.

وفيما يخص الاستثمارات اللازمة لإنجاز مجموع أوراش الاستراتيجية المعنية، فقد تم تحديدها، على مستوى العقد الإطار، في حدود 116 مليار درهم في أفق 2030، منها ما يعادل 63 مليار درهم خلال الفترة 2010-2015. غير أن هذه المبالغ لم ترفق بتفصيل يحدد توزيعها حسب الجهة الممولة وكذا حسب أوراش الاستراتيجية. إضافة إلى ذلك فإن تقييم مستوى تعبئة مساهمة مختلف الفاعلين يضل صعبا في ظل غياب تحديد دقيق للأهداف الواجب تحقيقها.

في هذا الصدد أوضحت وزارة النقل واللوجستيك أن العقد البرنامج يحدد إطاراً عاماً لتمويل إنجاز مجموع أوراش الاستراتيجية، لكن التزام الأطراف المعنية يتم على مستوى العقود التنفيذية القطاعية والجهوية، وذلك عبر مقاربة تشاركية تحدد الميزانيات والتركيبات المؤسساتية والمالية للإجراءات المتفق عليها لتنزيل الاستراتيجية اللوجيستيكية.

---

[30] الصفقة رقم 2016/3 المتعلقة بإنجاز بحث حول العقارات اللوجستيكية في المغرب، بمبلغ قدره 3 مليون درهم، والصفقة رقم 2019/12 المتعلقة بإنجاز بحث حول العقارات اللوجستيكية في المغرب، بقيمة تناهز 4,26 مليون درهم.

[31] لم يتم إدراج إعداد وتتبع الاستراتيجية اللوجستيكية ضمن مهام الوزارة إلا ابتداء من سنة 2013 عبر المرسوم رقم 2.13.828.

2. المناطق اللوجستيكية

ترمي الاستراتيجية المذكورة إلى تطوير شبكة وطنية من المناطق اللوجستيكية متعددة التدفق (multi-flux) وفق مخطط توجيهي وطني للمناطق اللوجستيكية مترجم إلى مخططات توجيهية جهوية. وتبلغ المساحة الإجمالية المتوقع تعبئتها لتنزيل المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية ما يناهز 2.080 هكتارا في أفق سنة 2015، وحوالي 3.300 هكتار في أفق سنة 2030. غير أنه لم ترق الإنجازات فيما يخص المناطق اللوجستيكية متعددة التدفق إلى المستوى المتوخى، حيث لم يتم، في إطار الاستراتيجية المذكورة[32]، تطوير سوى المنطقة اللوجستيكية التابعة للشركة الوطنية للنقل واللوجستيك (SNTL)، والتي تغطي مساحة تقارب 28 هكتارا على مستوى المنطقة اللوجستيكية متعددة التدفق لزناتة.

ومن جهة أخرى، فقد لوحظ تأخر كبير في عملية إعداد المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية وكذا التعاقد بشأنها. حيث أنه، بعد عشر سنوات من بدء تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية، لم يتم إعداد سوى ستة مخططات جهوية، بينما لا تزال المخططات الستة المتبقية قيد التحيين.

علاوة على ذلك، وفي غياب مقتضيات تشريعية توجب الإنفاذ القانوني للمخطط التوجيهي الوطني وللمخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجستيكية، يظل إدراج هذه المناطق على مستوى وثائق التعمير هو السبيل الوحيد للحفاظ على التخصيص المحدد لها. بيد أن هذا الإدراج لم يتحقق إلا جزئيا، حيث لم يتم إدراج، على مستوى وثائق التعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية (SDAU) وتصميم التهيئة (PA))[33]، سوى 51,6% فقط من المساحات المبرمجة في المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجستيكية.

في هذا الصدد ذكرت وزارة النقل واللوجستيك أنها بذلت جهدًا كبيراً من أجل إدماج الأراضي التي تم تحديدها، والتي تشملها المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية، في وثائق التعمير، لاسيما عن طريق استدعاء ممثلي الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية للمشاركة في اجتماعات اللجنة المركزية للتتبع على مستوى الوزارة المكلفة بالتعمير، خاصة وأن الوكالة ليست عضوا في هاته اللجنة المركزية أو في اللجنة المحلية التابعة لها.

وفي هذا الإطار، لوحظ أن وثائق التعمير تعتبر المناطق اللوجستيكية مماثلة للمناطق الصناعية على الرغم من الاختلاف الموجود بينهما. وبناء عليه، فإن القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير لا يدرج "مناطق الأنشطة اللوجستيكية" ضمن الأغراض العامة المخصصة لها الأراضي. وبالتالي، يتم استعمال عدة تسميات غير رسمية بخصوص هذه المناطق، مثل "المناطق اللوجستيكية" أو "مناطق الأنشطة الاقتصادية" أو "المنصات اللوجستيكية" أو "المناطق الصناعية"، والتي لا تعبر بشكل صحيح على هذا النوع من الأنشطة. هذا الوضع يؤثر سلبا على مدى التحكم في استعمال الأراضي، ويساهم في انتشار أنشطة المستودعات السرية والمحلات التي تضم أنشطة لوجستيكية غير منظمة.

أما فيما يتعلق بوسائل التنسيق والتعاون بين الفاعلين المتدخلين في تطوير وتنمية المناطق اللوجستيكية، فقد لوحظ ضعف في هذا التنسيق، ولاسيما:

- المكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، واللذان يتوفران على احتياطي من الأراضي لإنشاء المناطق اللوجستيكية؛
- المنصات الصناعية المندمجة "P2I" والأقطاب الفلاحية (Agropoles) التي من المفترض أن تشتمل على مكونات لوجستيكية.

وفي هذا الصدد، تعتبر المنطقة اللوجستيكية لزناتة المحاولة الوحيدة لإحداث شكل من أشكال التعاون والتنسيق بين الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية والوكالة الوطنية للموانئ والمكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للنقل واللوجستيك. إلا أن هذه المحاولة لم تؤد إلى اتفاق مختلف هاته الجهات حول نموذج يهم التطوير والتسيير المشترك للمنطقة المعنية.

وفي نفس السياق، لوحظ وجود حاجة لتقوية التنسيق بين الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية ووزارة الفلاحة فيما يخص إنشاء المناطق اللوجستيكية المستقبلة للأقطاب الفلاحية، وما بين الوكالة المذكورة ووزارة الصناعة بخصوص إنشاء نفس المناطق المتعلقة بالمنصات الصناعية المندمجة "P2I". ومن جهة أخرى، لم يتم اتخاذ أي إجراء من أجل دراسة جدوى مشاريع إنشاء مناطق لوجستيكية وإطلاقها على مستوى المنصات الصناعية أو الأقطاب الفلاحية التي جرى تهيئتها والتي لم يتم تثمينها بعد، والتي تقدر مساحتها بحوالي 600 هكتار[34].

---

[32] توجد مناطق لوجستية أخرى على المستوى الوطني، ولكن لم يتم تطويرها في إطار الاستراتيجية الوطنية المذكورة، مثل منطقة "Medhub" التي طورتها وكالة طنجة المتوسط (TMSA) أو منطقة "MITA" التي طورها المكتب الوطني للسكك الحديدية (ONCF) ويتعين الإشارة إلى أنه تم دمج هذه المناطق لاحقا على مستوى المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستكية (SDRZL).

[33] تبلغ المساحات المدرجة ضمن وثائق التعمير حوالي 1.582 هكتارا من أ مساحة إجمالية محددة في 3.066 هكتارا (باستثناء المناطق القروية).

[34] وفق محضر مجلس إدارة الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية بتاريخ 21 يونيو 2017.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم تحديد النموذج الواجب اعتماده من أجل تطوير وتسيير المناطق اللوجستيكية. حيث لم تتضمن الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية أي إشارة لبنية المسؤوليات والأدوار المعنية في هذا الإطار، أو لمستوى ومدى تدخل الدولة أو للموارد المالية اللازمة.

وفي هذا الصدد، أوضحت وزارة النقل واللوجستيك إن إطلاق ورش تطوير المناطق اللوجيستيكية ليس رهينا بتحديد نموذج لتطوير وتسيير هذه المناطق اللوجيستيكية، لأن هذا يدخل في إطار صلاحيات الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية بموجب قانون إحداثها، وانما يرتبط بالأحرى بالقدرة على تعبئة الموارد اللازمة وخصوصا المالية منها.

وعلى صعيد آخر، وخلافا لقطاعات اقتصادية أخرى، لا يمنح الإطار الاستثماري الحالي إجراءات تحفيزية خاصة لقطاع اللوجستيك. حيث لا يتوفر القطاع على آليات تمويل خاصة، كما هو الشأن بالنسبة لباقي القطاعات الاقتصادية (كصندوق التنمية الصناعية (FDI) فيما يخص المناطق الصناعية، وصندوق التنمية الفلاحية (FDA) فيما يتعلق بالأقطاب الفلاحية، وصندوق الحسن الثاني فيما يتعلق بباقي القطاعات المنتجة...)[35] .

3. المناطق اللوجستيكية بجهة الدار البيضاء-سطات: حالة المنطقة اللوجستيكية لزناتة

نصت الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية على إنشاء ثمان (08) مناطق لوجستيكية[36] متعددة التدفق على مستوى منطقة الدار البيضاء الكبرى. وتتميز هذه الجهة بأهمية خاصة فيما يتعلق بخدمات اللوجستيك، حيث يتركز بها جزء هام من نسبة تدفقات السلع. وقد مكن تحليل مظاهر التهيئة المجالية للمناطق اللوجستية بالجهة إلى الوقوف على ما يلي:

- تبين بأن خصائص ومواقع المناطق اللوجستيكية المبرمجة في المخطط التوجيهي الجهوي للمناطق اللوجستيكية، من جهة، وفي وثائق التعمير، من جهة أخرى، تختلف فيما بينها في كثير من الأحيان؛
- بالتمحيص في قواعد تصاميم التهيئة التي يشملها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية للدار البيضاء الكبرى، تبين بأنها تشتمل على قليل من البنود التنظيمية المتعلقة بتهيئة المناطق اللوجستيكية؛
- لوحظ أن المواقع المستهدفة، على مستوى المخطط التوجيهي الجهوي للمناطق اللوجستيكية، لإحداث المناطق اللوجستيكية، غالبا ما تكون غير مناسبة، وذلك بسبب صعوبة تعبئة الأراضي ذات الصلة (استهداف الأملاك الخاصة، وتشتت القطع المكونة لوعاء المناطق اللوجستيكية، واستهداف أراضي الجموع السلالية، واستهداف أراضي موضوع مشاريع تجهيزات عمومية أو مشمولة بارتفاقات).

وقد فسرت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية هذا التباين بما يلي:

- المناطق اللوجيستيكية المرتقبة في وثائق التعمير والتي لم يتم إدماجها في المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية هي مناطق ذات محيط تأثير لا يتجاوز المدار الحضري الذي تقع فيه ولا تستجيب للمعايير التي تميز المناطق اللوجيستيكية المتعددة الأروجة؛
- أما بالنسبة للمناطق اللوجيستيكية المرتقبة في المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية والتي لم يتم إدماجها في وثائق التعمير، تعمل الوزارة بالتنسيق مع الوكالة لإدماج العقارات التي يتم تحديدها في وثائق التعمير بالتنسيق مع مديرياتها الجهوية في إطار اللجان المكلفة بالتخطيط الحضاري.

أما فيما يخص المنطقة اللوجستيكية لزناتة، فهي تعتبر منطقة رائدة كان من المفترض إنشاءها على مساحة تناهز 323 هكتارا، من طرف الوكالة الوطنية للموانئ (200 هكتار)، والمكتب الوطني للسكك الحديدية (94 هكتارا) والشركة الوطنية للنقل واللوجستيك (28 هكتارا). غير أنه، من أصل إجمالي المساحة المشار إليها سلفا والبالغة 323 هكتارا، فإنه تم تطوير فقط جزء من تلك المنطقة على مساحة تقارب 28 هكتارا من طرف الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، أي ما يمثل نسبة 8,6% مما كان متوقعا.

فضلا عن ذلك، فقد لوحظ أن جميع الدراسات التقنية المنجزة، من أجل تحديد مشروع لتطوير المنطقة، قد أوصت بإنشاء شركة مشتركة مكلفة بتطوير وتسيير المنطقة. غير أن تأسيس هذه الشركة لم يكلل بالنجاح في ظل غياب توفق بين مختلف المتدخلين. وترجع هذه الوضعية، بالأساس، إلى غياب اتفاق حول نموذج تطوير وتسيير المنطقة، بالنظر إلى اختلاف المقاربات التجارية ونموذج الأعمال لمختلف الفاعلين. حيث يسعى المكتب الوطني للسكك الحديدية والوكالة الوطنية للموانئ، كل حسب استراتيجيته الخاصة، إلى تطوير مشاريع أخرى على مستوى الأوعية العقارية التابعة لهم.

وارتباطا بالوعاء العقاري المخصص لإنجاز الميناء الجاف والذي تبلغ مساحته 200 هكتار، أشارت الوكالة الوطنية للموانئ إلى أنه "بفضل تحسين فعالية الخدمات المينائية لميناء الدار البيضاء (إنشاء محطة ثالثة للحاويات، الرفع من مردودية المناولة، تقليص مدة مكوث الحاويات بالميناء، رقمنة وإزالة الطابع المادي عن مختلف الإجراءات، الخ.)،

[35] تخصص مجموع الصناديق المذكورة إعانات لدعم اقتناء الأراضي.

[36] يتعلق الأمر بالمناطق اللوجيستيكية: المدينة الجديدة لزناتة، وأولاد حادة، والذروة، والنواصر، وأولاد صالح، وبوسكورة، ولخيايطة، والمدينة الجديدة لساحل الخيايطة.

لم يعد ميناء الدار البيضاء حاليا يعاني من خصاص في سعة التخزين .وبالتالي، فإن الحاجة إلى ميناء جاف على مساحة كبيرة لم يعد مبررا . ومن أجل الاستفادة من الوعاء العقاري التي تمت تعبئته في جلب أروجة جديدة بميناء الدار البيضاء، أطلقت الوكالة الوطنية للموانئ دراسة جدوى لإنشاء منطقة لوجستية صناعية على الوعاء العقاري المذكور، تكون مرتبطة بالميناء".

وفي سياق آخر، فعلى الرغم من تحسن معدلات التسويق على مستوى المنطقة التابعة للشركة الوطنية للنقل واللوجستيك ابتداء من سنة 2014، لكي تبلغ معدلا يقارب 70% خلال الفترة 2015-2019، فإن هذه المنطقة تظل ذات جاذبية محدودة بالنسبة لمتعهدي الخدمات اللوجستيكية. حيث أنه، إلى نهاية يوليوز 2020، استقر فقط فاعلان اثنان في مجال الخدمات اللوجستيكية بهذه المنطقة. إضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن 56% من المساحات المغطاة التي تم تسويقها من طرف الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك يتم استغلالها من طرف فرعها الخاص تحت اسم "SNTL Supply Chain".

أما فيما يتعلق بربط المنطقة اللوجستيكية لزناتة بميناء الدار البيضاء، فقد عرف هذا المشروع تأخرا ملحوظا. حيث لم يتم إنجاز الشق المعتمد على النقل السككي، والذي كان من المفترض أن يوفر لمتعهدي الخدمات اللوجستيكية إمكانية نقل البضائع باعتماد التنقل بين السكك الحديدية والطرق على السواء.

وقد أشارت الوزارة المكلفة بالنقل واللوجستيك، في هذا الصدد، إلى كون "الربط السككي بين ميناء الدار البيضاء وزناتة سيكون موضوع اتفاقية خاصة عندما يتم تأكيد الرؤية حول حركية الحاويات بهذا المحور، كما هو منصوص عليه في المادة 9 من العقد التنفيذي المتعلق بتنمية المناطق اللوجستيكية بجهة الدار البيضاء".

أما فيما يتعلق بالربط الطرقي، الذي يعد مشروعا ذا أهمية كبرى يروم تسهيل حركية وتنقل الحاويات بين الميناء والمنطقة اللوجستيكية لزناتة، فإنه لم يتم إنجازه إلا جزئيا، في حين كان من المفترض إنهاؤه مع متم 2018. علما أن هذا الربط يتكون من جزء بحري تم إنجاز أشغاله بنسبة 90% حتى نهاية سنة 2020، وجزء بري يعرف توقفا لأشغاله.

ويرجع هذا التوقف، حسب الوكالة الوطنية للموانئ، "إلى عدم رفع الإكراهات المرتبطة بالوعاء العقاري للمشروع وكذا تحويل الشبكات".

4. تطور النقل الطرقي للبضائع

في سنة 2003، أطلق المغرب ورشا لإصلاح قطاع النقل الطرقي للبضائع. وخلال الفترة 2010-2019، مكن هذا الإصلاح من الرفع من عدد مقاولات النقل الطرقي للبضائع من 32.571 مقاولة سنة 2010 إلى 90.522 مقاولة سنة 2019. وبموازاة مع ذلك، عرفت حظيرة مركبات الناقلين نموا هاما، حيث انتقلت من 56.587 مركبة سنة 2007 إلى 131.099 مركبة خلال شهر يونيو من سنة 2020.

أما فيما يتعلق بتقدم عمر الأسطول، فقد مثلت المركبات، التي يزيد عمرها عن 15 سنة، حوالي 33,6% من حظيرة مركبات النقل الطرقي للبضائع لحساب الغير (TMCA) خلال سنة 2007. ونظرا لحالة تقادم الأسطول المذكور، أطلق المغرب برنامجا يتيح للمهنيين الاستفادة من منح لتجديد المركبات الخاصة بهم[37]. ومع ذلك، يظهر تحليل عمر حظيرة المركبات، حتى متم شهر يونيو من سنة 2020، تفاقم حدة تقادمها، حيث إن نسبة المركبات التي يزيد عمرها عن 15 سنة أصبحت تشكل حوالي 38% من إجمالي مركبات الأسطول. كما ارتفع متوسط عمر هاته المركبات من نسبة 12,4 سنة 2007 إلى نسبة 13,7 سنة 2020[38].

وفي نهاية سنة 2018، مكن برنامج تجديد حظيرة مركبات النقل الطرقي للبضائع من سحب 2.713 مركبة من السير بتكلفة متوسطة تقدر بحوالي 131.110 درهم لكل مركبة، أي بمبلغ إجمالي قدره 355,7 مليون درهم خلال الفترة 2006-2018. غير أن عدد المركبات المسحوبة لم يمثل، عمليا، سوى حوالي 8% من مجموع المركبات التي يزيد عمرها عن 15 سنة (والتي يصل عددها إلى 34.031 سنة 2020).

ومن أجل ضمان انخراط مهنيي قطاع النقل الطرقي للبضائع في البرنامج المذكور، شهد هذا الأخير توسيعا لأنواع المنح المخصصة والزيادة في قيمتها. وبالتالي، فإن الميزانية المرصودة للبرنامج استمرت في الارتفاع، حيث بلغت، خلال الفترة 2019-2023، ما يقارب 1,25 مليار درهم، أي ما يمثل 250 مليون درهم سنويا، مع إمكانية مساهمة إضافية لميزانية الدولة، عند الاقتضاء. وربما، تدعو هذه الوضعية إلى إعادة النظر في الاستدامة المالية للبرنامج، الذي كان من المفترض أن يدعم المهنيين خلال فترة محدودة، بهدف تحديث حظيرة المركبات الخاصة بهم.

وقد أضافت الوزارة المكلفة بالنقل واللوجستيك "أن برنامج التجديد والكسر لا يهدف إلى تحسين حالة القدم للأسطول فحسب، بل هو جزء من مخطط عمل شامل للوزارة يهدف إلى مكافحة بعض العوامل الخارجية السلبية للنقل المهني

[37] برنامج 2006-2008 والذي تم تمديده ليشمل الفترات 2008-2010، و2011-2013، و2014-2016، و2018-2020، و2019-2023.
[38] في الدول الأوروبية، يبلغ متوسط عمر حظيرة مركبات النقل الطرقي للبضائع حوالي 7,7 سنوات.

مثل تدهور السلامة الطرقية والتلوث (...) وفي هذا الصدد، أطلقت مديرية النقل البري واللوجستيك (...) مشروع إعداد مذكرة تصورية للمشروع بهدف جعله مؤهلا للتمويل من صندوق المناخ".

ومن جهة أخرى، يشهد قطاع النقل الطرقي للبضائع حالة قوية من التشتت. حيث إن حوالي 70% من مقاولات النقل الطرقي للبضائع هم أشخاص ذاتيون، لا تتوفر 93% منها على أكثر من مركبتين[39]، إضافة إلى أن الجمعيات المهنية التي تمثل القطاع قد وصلت إلى ما مجموعه 56 جمعية. وقد مثّلت حصة النشاط غير النظامي خلال سنة 2018 وفقا للاتحاد العام لمقاولات المغرب حوالي 32% من الناتج الداخلي الخام لقطاع النقل الطرقي للبضائع[40].

وفضلا عن ذلك، فقد أحدث ورش إصلاح قطاع النقل الطرقي للبضائع إلزامية التسجيل في سجل خاص بمقاولات النقل الطرقي للبضائع، التي تستخدم واحدة أو أكثر من المركبات التي يفوق وزنها الإجمالي المأذون به 3,5 طن. أما بالنسبة لمقاولات نقل البضائع بواسطة مركبات من فئة الوزن الخفيف، والتي يقل وزنها الإجمالي المأذون به عن 3,5 طن، فلم يتم تحديد الشروط المطلوبة لممارسة هذا النوع من النقل. وبالتالي، لا زال القطاع يعرف غيابا لتنظيم هاته الفئة من الناقلين.

ومن جهة أخرى، لا تحدد النصوص القانونية المعمول بها أي آلية لتفعيل المراقبة اللاحقة لمهنيي القطاع، وذلك للتحقق من استدامة شروط القدرة المالية والأهلية المهنية المطلوبة لولوج المهنة.

5. تحسين وتكثيف التدفقات اللوجستيكية

يعتمد تكثيف التدفقات اللوجستيكية على وضع مجموعة من الحلول الرامية إلى الاستخدام الأمثل، لاسيما منها وسائل الربط المتعددة (Intermodalité)، وإنشاء الممرات اللوجستيكية. حيث يرتبط إنشاء هذه الممرات بشكل كبير بإنشاء المناطق اللوجستيكية التي تمثل نقط الترابط فيما بينها. وجهة أخرى، فمن شأن تطوير المكتب الوطني للسكك الحديدية للموانئ الجافة[41] ومناطق الأنشطة اللوجستيكية أن يحدث نقطا لترابط الممرات اللوجستيكية، حيث يمكن أن تشكل شبكة الموانئ الجافة ممرات لتنقل الحاويات. وجدير بالذكر، في هذا الصدد، أن المكتب الوطني للسكك الحديدية قد أنشأ ثلاثة موانئ جافة، وهي: الميناء الجاف للدار البيضاء-ميتا (MITA)، والميناء الجاف لمراكش سيدي غانم، والميناء الجاف لفاس بنسودة.

وإذا كان إنشاء هذه الشبكة من الموانئ الجافة يمكن من إحداث ممرات لوجستيكية لعبور وتدفق الحاويات، فإنه لم يمكن، في المقابل إلا بشكل أقل، من تجميع تدفقات مختلفة على مستوى نفس المنطقة. ويرجع ذلك إلى عدم إنشاء باقي مناطق الأنشطة اللوجستيكية المبرمجة (يعتبر الميناء الجاف للدار البيضاء-ميتا الوحيد المتوفر على منطقة أنشطة لوجستيكية تابعة له)، وكذلك إلى كون الخدمات المتوفرة على مستوى هذه الموانئ تقدم فقط من طرف المكتب الوطني للسكك الحديدية أو من طرف فرعه "لوجستيك كاري"، في حين يفترض أن تكون المناطق اللوجستيكية المتوقع إنجازها في إطار الاستراتيجية، متعددة المستخدمين..

ومن جهة أخرى، فقد تمت برمجة إنشاء مناطق متعددة الوسائط لتكثيف وإعادة تنظيم تدفقات السلع والبضائع في مختلف المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجستيكية، غير أنه تبين وجود تأخر ملحوظ بشأن إنجاز تلك المناطق. ومن الجدير بالذكر، أيضا، أن مجموعة من المناطق اللوجستيكية المتواجدة تتوفر على ربط عبر الطرق والسكة الحديدية، كما هو الحال بالنسبة للموانئ الجافة التابعة للمكتب الوطني للسكك الحديدية.

ويمثل النقل عبر السكة الحديدية مكونا هاما للربط بين وسائط النقل المختلطة فيما يتعلق بمجموع تدفقات السلع والبضائع عبر الاستيراد والتصدير. في حين يعد الربط فيما بين وسائط النقل السككي والبحري ورشا لا يزال في حاجة إلى مزيد من التطوير.

وإضافة إلى ذلك، يواجه التنسيق بين الممرات اللوجستيكية مجموعة من العراقيل على مستويات مختلفة. فمن جهة، فإن عدم الدقة فيما يتعلق بدور الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية يجعل هذه الأخيرة لازالت تعاني من صعوبات من أجل توحيد مختلف الفاعلين المتدخلين في مجال تطوير المناطق اللوجستية. وفي هذا السياق، فبالرغم من توفر بعض المتدخلين (كالمكتب الوطني للسكك الحديدية، والشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، ووكالة طنجة المتوسط...) على كامل الصلاحيات لتطوير المناطق اللوجستيكية الخاصة بها، فإن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية لم تتمكن، لحد الآن، من تأطير هذا العرض المتعلق بهذه المناطق ضمن إطار توجهات الاستراتيجية الوطنية ذات الصلة. وفضلا عن ذلك، فبالإضافة إلى مطوري ومسيري المناطق اللوجستيكية، يستدعي نشاط الممرات اللوجستيكية متدخلين آخرين (كإدارة الجمارك، وشركة الطرق السيارة بالمغرب، وأصحاب السفن والمستوردون والمصدرون، ومشغلي المحطات). غير أن الاستراتيجية سالفة الذكر لم تضع أي آلية أو هيئات محددة خاصة بالتنسيق بين مختلف المتدخلين على مستوى الممرات اللوجستيكية.

---

[39] على الصعيد الدولي، تلزم بعض البلدان المقاولات بالتوفر على حد أدنى من المركبات لولوج قطاع النقل الطرقي للبضائع .على سبيل المثال، يقدر الحد الأدنى بحوالي 6 مركبات في تونس و10 مركبات في تركيا.

[40] المصدر: "تأثير الاقتصاد غير المنظم على القدرة التنافسية للمقاولات". الاتحاد العام لمقاولات المغرب، 2018.

[41] الميناء الجاف هو محطة أرضية مرتبطة تجاريا ولوجستيكيا بشكل مباشر بميناء بحري.

وبناء على كل ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الحكومة، وبصفة خاصة، وزارة النقل واللوجستيك، بما يلي:

- **مراجعة الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية للأخذ بعين الاعتبار التأخير الكبير في تحقيق الأهداف الأساسية وكذا التطورات التي عرفها القطاع، وذلك بتشاور مع الفاعلين الأساسيين المعنيين؛**
- **مراجعة الإطار العام لحكامة قطاع اللوجستيك (لاسيما الجوانب المؤسسية والتنظيمية) لاسيما الدور المنوط بالوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية؛**
- **الحرص على تناسق الاستراتيجيات الفردية لأهم الفاعلين العموميين (الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، والوكالة الوطنية للموانئ، ووكالة طنجة المتوسط، والمكتب الوطني للسكك الحديدية....) مع الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية؛**
- **تسريع وضع نموذج لتطوير وتسيير المناطق اللوجستيكية مع إعطاء دور أكبر للجهات والتفكير في آليات تحفيزية وحلول تشاركية مع القطاع الخاص؛**
- **إعطاء الأولوية لأهداف تحسين وتجميع تدفقات السلع عبر تسريع إنشاء الممرات اللوجستيكية من أجل الاستعمال الأمثل للتدفقات، وكذا تخفيف الازدحام على مستوى المدن، مما يستلزم مزيدا من التنسيق والتعاون بين مختلف الفاعلين (المكتب الوطني للسكك الحديدية، والوكالة الوطنية للموانئ...)، وذلك بهدف توفير حلول جديدة تتعلق بوسائط النقل المتعددة (Solutions d'intermodalité)؛**
- **تسريع هيكلة قطاع النقل الطرقي للبضائع من خلال استهداف طابع تشتت الوحدات المكونة له وكذا القطاع غير المهيكل عبر استعمال آليات التحفيز والمراقبة.**

ثانيا. السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA): التكامل بين المركب المينائي طنجة المتوسط ومناطقه الخلفية الموسعة

يهدف برنامج تنمية طنجة المتوسط، الذي يشمل المركب المينائي والمنصة الصناعية، إلى تحقيق التوازن في تنمية التراب الوطني من خلال تزويد شمال المغرب بقطب رائد للتنمية الاقتصادية. وقد عُهد بتنفيذه إلى الوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA)، والتي تم إنشاؤها سنة 2002. وتتمحور المخططات الإستراتيجية لهاته الوكالة حول ثلاثة أهداف رئيسية، وهي (1) تطوير بنية تحتية وأنشطة فعالة للموانئ، تلبي المعايير الدولية ومتصلة بالمنطقة، (2) وتعزيز التنافسية اللوجستيكية الوطنية من خلال التكامل بين الميناء ومنطقته الخلفية، (3) بالإضافة إلى تنمية النشاط الاقتصادي في شمال المغرب وجميع أنحاء المملكة، وخاصة في مجالي الصناعة والخدمات.

وقصد تحسين الفعالية التشغيلية لمهنها وتلبية احتياجاتها التمويلية[42]، شرعت TMSA، منذ سنة 2007، في إنشاء شركات فرعية بشراكة مع فاعلين من القطاعين العام والخاص.

1. تطور مشروع طنجة المتوسط

ويعتبر المركب المينائي طنجة المتوسط مركزا لوجستيكيا عالميا يمتد على مساحة قدرها 1.000 هكتار. ويشمل هذا المركب ميناء طنجة المتوسط 1[43]، وميناء طنجة المتوسط للركاب والشاحنات، وميناء طنجة المتوسط 2. ويشكل ميناء طنجة المتوسط منصة استراتيجية للمسافنة[44] في المغرب، حيث أن التحالفات البحرية العالمية الرئيسية الثلاثة متواجدة كلها بميناء طنجة المتوسط سواء عبر الاستثمارات المباشرة لمشغلي المحطات الخاصة بهم أو عبر دمج طنجة المتوسط في شبكة النقل الخاصة بأهم شركات الشحن البحري العالمية، ويمثل نشاط المسافنة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى غاية سنة 2019، 92% من نشاط الحاويات.

وقد مكن هذا التوجه المركب المينائي طنجة المتوسط من احتلال المرتبة 35 عالميًا والرابعة على صعيد البحر الأبيض المتوسط، من حيث رواج الحاويات، وذلك خلال سنة 2019. وعلى الرغم من كون الميناء قد حسّن نسبيًا حصته من نشاط الاستيراد والتصدير، حيث ارتفعت من 2,6% سنة 2010 إلى 7,8% سنة 2019.

غير أن هذا المعدل يبقى منخفضًا مقارنة ببعض موانئ البحر الأبيض المتوسط (ميناءي بيرايوس باليونان وميناء الجزيرة الخضراء بإسبانيا على وجه الخصوص)، والتي تعتمد توجها استراتيجيا يجمع بين نشاطي المسافنة والاستيراد-التصدير "Mixed Hub".

---

[42] إلى غاية نهاية سنة 2019، بلغ الغلاف الاستثماري الإجمالي ما مجموعه 98 مليار درهم، منها 38% عمومي و62% خاص.

[43] يضم هذا الميناء محطتين للحاويات (TC1) و (TC2)، ومحطة للسيارات، ومحطة للمحروقات، ومحطة للبضائع المتنوعة.

[44] Transbordement.

ويعد رواج المسافنة أقل هيكلة بالنسبة للمنطقة الخلفية للميناء، حيث لا يساهم هذا النشاط بشكل هام في تأثير المركب المينائي طنجة المتوسط على مناطقه الخلفية القريبة والموسعة. وبالتالي، لا تزال هناك إمكانيات هامة للتحسين في هذا الصدد، وبشكل عام فيما يتعلق بالتنافسية اللوجيستيكية الوطنية.

ومن جانبها، تضم المنصة الصناعية طنجة المتوسط خمس مناطق للأنشطة وهي المنطقة الحرة طنجة، ومنطقة رونو طنجة المتوسط، ومنطقة صناعة السيارات "TAC"، وتطوان شور، وتطوان بارك .وتهدف هذه المنصة الصناعية إلى تحسين الإمكانيات التي يوفرها المركب المينائي وضمان تنميته على المدى الطويل. وقد عرفت هذه المنصة تطورا تدريجيا حيث أصبحت تمتد على مساحة 1.070 هكتارا وتشمل حوالي 700 شركة موجهة بالخصوص نحو الاستيراد و70.000 منصب شغل محدث.

وقد نجح ميناء طنجة المتوسط في توسيع نطاق الموانئ الموصولة بشبكة ربط بحري مباشرة (حيث احتل المرتبة 31 من أصل 900 ميناء سنة 2019)[45]، وبالتالي ربط المغرب بالأروجة اللوجيستيكية العالمية (حيث انتقل ترتيب المغرب من المركز 81 سنة 2006 إلى المركز 22 سنة 2019). وبالرغم من ذلك، لا يستفيد المستوردون والمصدرون بشكل كاف من مميزات شبكة الربط البحري لميناء طنجة المتوسط، وذلك بسبب تكلفة النقل بين وحدات إنتاج هؤلاء الفاعلين والمركب المينائي. ويرجع ارتفاع هذه التكلفة على وجه الخصوص إلى محدودية التكامل بين الميناء وبقية التراب الوطني.

2. المنطقة الحرة اللوجستيكية

تقع المنطقة الحرة اللوجستيكية (ZFL)[46] داخل المركب المينائي طنجة المتوسط، وتضم الأنشطة اللوجستيكية ذات القيمة المضافة المتعلقة بالتجميع والإمداد والتوزيع. وقد تميز مستوى تنمية هذه المنطقة بنسق محدود، لا سيما خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2016، قبل تحقيق دفعة جديدة ابتداء من سنة 2017. ولا يرقى مستوى التنمية المحدود لهاته المنطقة لمستوى الأهداف الإستراتيجية لـTMSA، كما يتناقض مع التطور الملحوظ للمركب المينائي طنجة المتوسط، ولا سيما نشاط الحاويات. ويرجع هذا الوضع إلى غياب استراتيجية تسويقية تضمن فرص نجاح هاته المنطقة، خصوصا بعد إنهاء الشراكة بين TMSA وشركة [47] Jebel Ali Free Zone (JAFZA) سنة 2008.

كما عرفت المنطقة الحرة اللوجستيكية (ZFL) تراجعا على مستوى سقف أهداف تنميتها، والذي انخفض من 98 هكتارًا في أفق سنة 2015 إلى 68 هكتارًا في أفق سنة 2030. بيد أن هذا التراجع لا يتناسب مع الإمكانيات الكبيرة المتاحة لهذه المنطقة، ولا سيما موقعها الاستراتيجي داخل المركب المينائي طنجة المتوسط وحجم رواج الحاويات التي يتم معالجته بهذا المركب[48]. ومن بين الصعوبات التي أثارها مسؤولو TMSA لتبرير هذا الوضع، أن جزء من الوعاء العقاري المخصص لـ ZFL يتميز بصعوبة تهيئته. بالإضافة إلى ذلك، عرف هذا الوعاء تغييرا على مستوى أهداف استخدامه، وذلك من أجل تلبية الاحتياجات المتعلقة بالمراقبة الجمركية. ويُظهر هذا الوضع أن مخططات تنمية ZFL كانت تقريبية وأن إعدادها لم يأخذ بعين الاعتبار الصعوبات المحتملة.

بالإضافة إلى ذلك، لا يتميز عرض Medhub اللوجستيكي بنهج تسويقي متكامل. حيث لوحظ، من ناحية، عدم وجود مخطط لاستقطاب الزبناء، ومن ناحية أخرى، أن هذا النهج التسويقي ليس استباقيًا بما فيه الكفاية.

> *في هذا الصدد، أشارت الوكالة الخاصة طنجة المتوسط أن الاستراتيجية التجارية لطنجة المتوسط تعتمد على" نهج "البناء المناسب" الذي يهدف إلى تلبية الاحتياجات النوعية للوجستيكيين والشركات متعددة الجنسيات. وعلى هذا الأساس يتم وضع مستودعات لوجستيكية بمعايير دولية رهن إشارة الفاعلين في مجال الخدمات اللوجيستيكية في إطار زمني مقبول. لهذا السبب، لا تستند الاستراتيجية المعتمدة على توفير مخزون كبير من المستودعات، ولكن تعتمد على الحفاظ على الحد الملائم من المخزون من المستودعات المعيارية الجاهزة للاستخدام والمتوازية مع الطلب".*

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الملء شبه الكلي لعرض Medhub وكذا عدم الاستجابة بشكل فوري لطلبات الزبناء المتعلقة بالرفع من المساحة المكتراة، يشير إلى وجود طلبات لم يتم تلبيتها في الوقت المحدد. وقد يؤدي ذلك إلى انتقال بعض الزبناء إلى مناطق لوجستية أجنبية أخرى منافسة.

3. الخدمات اللوجستيكية الموجهة للقطب الصناعي لميناء طنجة المتوسط

بالنظر إلى أهمية الأنشطة المرتبطة بالمنصة الصناعية وبالموازاة مع التوجهات الاستراتيجية للوكالة، تحرص هذه المنصة على تلبية احتياجات الفاعلين المتواجدين بها ولاسيما تلك المتعلقة بالخدمات اللوجستيكية. في هذا الصدد، لوحظ غياب مقاربة

---

[45] وفقا لمؤشر الربط بخطوط النقل البحري المنتظمة (LSCI: Liner Shipping Connectivity Index).

[46] يتم إدارة هاته المنطقة من طرف شركة Medhub، وهي شركة فرعية مملوكة بالكامل لـTMSA.

[47] يتعلق الأمر بالشركة المسؤولة عن إدارة المنطقة الحرة الدولية التابعة لميناء جبل علي بدولة الإمارات العربية المتحدة.

[48] توقعت دراسة أنجزتها TMSA خلال سنة 2018، والتي استندت إلى نسب مرجعية، إمكانية تطوير مساحة ZFL ما بين 73 و148 هكتارًا في أفق سنة 2025، وما بين 90 و180 هكتارا في أفق سنة 2030.

خاصة بالعرض اللوجستيكي على مستوى مناطق الأنشطة أو بالقرب منها، تهدف إلى تدعيم جاذبية هاته المناطق وكذا تعزيز الاستثمارات بها. ويتجلى هذا الوضع من خلال محدودية المساحات وعدد الفاعلين في مجال اللوجستيك بهذه المناطق. وجدير بالذكر أن عددا هاما من الفاعلين الصناعيين يمارسون أنشطتهم اللوجستيكية بشكل داخلي في حين أن الاستعانة بفاعلين متخصصين في مجال اللوجستيك (3PL على سبيل المثال)، ومتواجدين على مقربة من الفاعلين الصناعيين من شأنه تقليص تكاليفهم.

أما فيما يتعلق بالإستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية، والتي يتطرق محورها الأول إلى تطوير مناطق الأنشطة اللوجستيكية متعددة الأروجة (ZLMF)، فقد شرعت كل من الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية (AMDL) وTMSA، في التنسيق بهدف البحث عن إمكانية تجميع الأروجة اللوجستيكية بمنطقة شمال المغرب. إلا أن هذا التنسيق لم يسمح بتقارب أعمال الوكالتين من أجل تلبية الاحتياجات اللوجستيكية للأنشطة الصناعية المتواجدة بالمنطقة الشمالية للمملكة.

في هذا الصدد، أشارت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية لإشراكها بشكل منتظم الوكالة الخاصة طنجة المتوسط في عملية تحيين المخطط الجهوي للمناطق اللوجيستيكية بجهة طنجة – تطوان – الحسيمة، حيث شاركت في مختلف الاجتماعات التشاورية وورشات العمل التي انعقدت خلال شهري يناير وفبراير 2020 من أجل تقييم الحاجيات اللوجيستيكية المعبر عنها من طرف المقاولات والقطاعات الرئيسية وكذا من أجل فهم طبيعة تدفقاتها، وبنية سلاسلها اللوجيستيكية والحاجيات المنبثقة عنها. حيث ستمكن هذه الأعمال من تحيين المخطط التوجيهي اللوجستيكي للجهة وتحديد أولى مشاريع المناطق اللوجيستيكية التي سيتم تطويرها في الجهة وذلك بالتشاور مع مختلف الأطراف المعنية وخاصة الوكالة الخاصة طنجة المتوسط.

4. ربط المركب المينائي طنجة المتوسط بمناطقه الخلفية الموسعة

لا تستفيد المناطق الخلفية الموسعة للمركب المينائي طنجة المتوسط بشكل كاف من مزايا شبكة الربط البحري الواسعة لهذا المركب، وكذا من أداءه. حيث لا يزال نشاط الاستيراد والتصدير عبر هذا الميناء مرتبطا بشكل أساسي بالمنصة الصناعية طنجة المتوسط (حوالي 80% من رواج الحاويات المرتبط بهذا النشاط مخصصة للاحتياجات الصناعية بالمنطقة).

بالإضافة إلى ذلك، وبالرغم من التطور الملحوظ لشبكة الربط البحري للمركب المينائي طنجة المتوسط، فإن القدرة التنافسية للشحن عبر الميناء تبقى محدودة نظرا لارتفاع التكلفة مقارنة بميناء الدار البيضاء، وخاصة بالنسبة للمستوردين والمصدرين المستقرين بهذه المدينة. ويهيمن النمط الطرقي على ربط المركب المينائي طنجة المتوسط بمناطقه الخلفية الموسعة، رغم أن هذا النمط يتميز بتكلفته العالية[49]، في حين يمكن للشحن عبر الربط السككي أو عبر المساحلة[50] توفير العديد من المزايا من حيث القدرة الاستيعابية والتكلفة والأثر البيئي. وتمثل هذه الأنماط إمكانيات هامة للتحسين، إلا أنها تظل غير مستغلة بشكل جيد وذلك بسبب:

- غياب حلول فعالة للشحن عبر الربط السككي: تميز استخدام خدمات الربط السككي بالمركب المينائي طنجة المتوسط، خلال الفترة 2010-2019، بضعف رواج الحاويات المنقولة. ويرجع هذا الوضع بشكل أساسي إلى عدم تكييف الخدمات المقدمة مع حاجيات الزبناء، فضلاً عن عدم موثوقيتها وقدرتها التنافسية من حيث التكلفة. وفي حالة توفير ربط سككي فعال، يُمكن للمركب المينائي طنجة المتوسط جذب رواج استيراد / تصدير للحاويات يقارب 145 ألف حاوية سنويًا؛
- الاستغلال غير الكافي للمساحلة بين موانئ الدار البيضاء / أكادير وطنجة المتوسط: تتم مسافنة جزء هام من رواج استيراد / تصدير الحاويات في الدار البيضاء، والمقدر بنحو 300 ألف حاوية سنة 2018، في الموانئ الأجنبية (خصوصا الجزيرة الخضراء ومالطا). ويرجع هذا الوضع جزئياً إلى توافر عدد أكبر من خطوط الشحن المنتظمة إلى موانئ الدار البيضاء وأكادير على مستوى هذه الموانئ الأجنبية، فضلاً عن التواجد المتزايد لمقدمي خدمات السفن. وبالإضافة إلى ذلك، يتميز عرض المساحلة الوطنية بصعوبات على مستوى الحفاظ على حجم الأسطول المشغل وكذا توسيع نطاقه بسبب القيود الملزمة للانتماء للأسطول الوطني. حيث يعاني هذا القطاع من غياب إطار تنظيمي وضريبي وتجاري وتشغيلي يسمح للشركات المغربية بالمنافسة، بما في ذلك في نشاط المساحلة.

في هذا الإطار، أشارت الوكالة الخاصة طنجة المتوسط أن "القيود المتعلقة بمزاولة أنشطة الملاحة الساحلية من طرف المشغلين البحريين المغاربة تدفع هذه الشركات الأجنبية للشحن البحري إلى اختيار الموانئ الأوروبية لإعادة الشحن رغبة منها لتفادي هذه القيود".

كما أوضحت وزارة النقل واللوجستيك أن السبب وراء قلة استخدام الشحن عبر الربط السككي هو "اشغال الخط فائق السرعة الذي تم افتتاحه في نونبر 2018". حيث "ومنذ ذلك التاريخ، تم القيام بعمل جبار لاستئناف هذه الحركة التي

[49] تمثل تكلفة الشحن بالشاحنات بين الدار البيضاء والمركب المينائي طنجة المتوسط حوالي 40% من إجمالي تكلفة الشحن إلى الصين.
[50] يضم نشاط المساحلة كل نقل بحري بين ميناءين من نفس البلد. بالنسبة للمغرب، هذا النشاط مخصص للسفن المنتمية للأسطول الوطني.

وصلت ذروتها إلى 3 قطارات لشحن الحاويات أسبوعيًا ولكنها لا تزال بعيدة عن الهدف المتمثل في 15 قطارًا في الأسبوع". كما أوضحت أن "الإكراهات الحالية المفروضة على تنظيم حركة النقل عبر الربط السككي داخل ميناء طنجة المتوسط تؤدي إلى التكاليف المرتفعة لمرور الحاويات المنقولة بالقطار (المناولة الإضافية، التحويل إلى الماسح الضوئي، رسوم الميناء، إلخ)".

أما فيما يتعلق بالمسالك اللوجستيكية[51]، تُعد حكامتها أحد المعايير التي يعتمدها البنك الدولي في تقييم ربط الموانئ بمناطقها الخلفية الموسعة. وفي هذا السياق، لوحظ غياب هيئات حكامة، بالنسبة للمسلك اللوجستيكي "المغرب – طنجة المتوسط – العالم"، تضم TMSA والفاعلين المعنيين بسلسلة الاستيراد / التصدير، من القطاعين العام والخاص. وتؤكد التجارب الناجحة في أوروبا وإفريقيا الجنوبية أهمية إنشاء هيئات مخصصة وشراكات بين القطاعين العام والخاص لتخطيط وبناء وتنسيق المسالك اللوجستيكية، ولا سيما تلك التي تشمل الموانئ.

في ضوء الملاحظات الواردة في هذا التقييم، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

أ. فيما يخص الوكالة الخاصة طنجة المتوسط:

- **إعداد استراتيجية تسويق متكاملة للعرض اللوجستيكي لشركة ميدهوب Medhub. وفي هذا الصدد، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لما يلي:**
  - ✓ **ضمان توفر عرض مناسب من حيث الكم للمستودعات الجاهزة لتلبية احتياجات الزبناء المحتملين، وذلك بأسعار تنافسية؛**
  - ✓ **ضمان احترافية عمليات التنقيب عن الزبناء المستهدفين وإمكانية تتبعها عن طريق أدوات ملائمة؛**
  - ✓ **تعزيز القدرة التنافسية للمنطقة الحرة اللوجستيكية من خلال توضيح الوضع القانوني للمناطق الحرة اللوجستيكية وتسهيل الإجراءات الجمركية.**
- **الأخذ بعين الاعتبار بشكل أفضل لسياق ندرة الأراضي، من خلال تحديد مخطط لتطوير المنطقة الحرة اللوجستيكية (ZFL) بشكل أكثر انتقائية، وذلك عن طريق:**
  - ✓ **إعطاء الأولوية على مستوى المنطقة الحرة اللوجستيكية لمعالجة التدفقات المتعلقة بالمحور "عالم-عالم"، بالإضافة إلى توجيه الزبناء المختصين بمعالجة التدفقات المتعلقة بالمناطق الصناعية المجاورة (TMZ)، إلى الاستقرار بجانب هاته المناطق؛**
  - ✓ **التركيز، على مستوى المنطقة الحرة اللوجستيكية، على استقطاب الزبناء الذين يوفرون حجما معينا من التدفقات يمكّن من خلق حركية في القطاعات التي يشتغلون بها؛**
  - ✓ **تنفيذ مشاريع الموانئ الجافة والمراقبة الجمركية خارج الميناء بالتنسيق مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، وذلك بجوار المناطق الصناعية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط.**

ب. فيما يخص الوزارة المكلفة بالنقل واللوجستيك:

- **الشروع في إنشاء ممرات لوجستيكية، وخاصة الممر " المغرب -طنجة المتوسط- العالم "، مع وضع هيكل حكامة فعال لهذا الممر بمشاركة الفاعلين الرئيسيين (وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والوكالة الخاصة طنجة المتوسط والمكتب الوطني للسكك الحديدية والوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية وإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والاتحاد العام لمقاولات المغرب، إلخ)؛**
- **التعاون مع الفاعلين المعنيين (الوكالة الخاصة طنجة المتوسط ووزارة الاقتصاد والمالية والرابطة المهنية لمجهزي السفن، إلخ) لوضع التدابير اللازمة لتحسين عرض وظروف نشاط المساحلة، وكذا تطوير قدرات الأسطول الوطني على المدى المتوسط والطويل.**

ج. فيما يخص المكتب الوطني للسكك الحديدية، المنخرط في تنفيذ مخطط المغرب للسكك الحديدية 2040:

- **تسريع وضع عرض تنافسي للربط السككي يتناسب مع احتياجات الزبناء من حيث القدرة الاستيعابية والبنية التحتية والوتيرة والوجهات والمواعيد، وذلك بهدف تحسين حصة الربط السككي في حركة استيراد وتصدير الحاويات بالمركب المينائي طنجة المتوسط؛**
- **تعزيز القدرة التنافسية للربط السككي مقارنة بالأنماط الأخرى من خلال الإسراع بتنفيذ مشروع توسيع نطاق شبكة السكك الحديدية إلى المحور الاقتصادي لأكادير وتعزيز القدرة الاستيعابية لمحور القنيطرة-طنجة.**

[51] رابط بري أو بحري بين نقاط مترابطة تمامًا في مساحة جغرافية معينة.

د. فيما يخص الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية، المكلفة بتنفيذ الاستراتيجية اللوجستيكية الوطنية:

- **تسريع وتيرة تطوير مناطق الأنشطة اللوجستيكية متعددة التدفقات على مستوى جهة طنجة-تطوان، وذلك بتنسيق وتعاون مع الوكالة الخاصة طنجة المتوسط.**

ثالثا. مراقبة تسيير ميناء أكادير

يشكل ميناء أكادير مرفقا رئيسيا في سلسلة الخدمات اللوجستيكية بالمغرب، حيث بلغ الرواج التجاري السنوي بهذا الميناء حوالي 5,25 مليون طن نهاية سنة 2018، واحتل بذلك المرتبة الخامسة في حركة الرواج التجاري الوطني بنسبة 3,82%. ويضم المركب الميناني لأكادير ثلاثة موانئ، وهي: الميناء التجاري، وميناء الصيد، وميناء الترفيه[52].

ومن أهم الفاعلين في هذا الميناء نجد الوكالة الوطنية للموانئ بصفتها تمارس اختصاصات السلطة المينائية، وكذا شركات استغلال الموانئ المكلفة بالأنشطة التجارية، وهي شركات "مرسى المغرب" و"شركة المناولة أكادير" و"شركة المخازن المينائية"[53].

وفيما يتعلق بمجال اللوجستيك، يعرف الميناء مجموعة من النقائص يمكن إدراج أهمها كما يلي.

1. تهيئة وتدبير المجال المينائي

لا تزال خدمة الولوج الأرضي إلى ميناء أكادير محدودة، ولا تمكن من تحسين قدرته التنافسية، حيث لم يعد بإمكان بوابتيه الحفاظ على سلاسة تدفق حركة المرور، خاصة خلال ساعات الذروة، مما يؤخر حركة مرور الشاحنات، وبالتالي عملية مناولة البضائع. ونظرا لكون الإشكالات المرتبطة بالمنفذ الأرضي للميناء لا يمكن معالجتها من طرف الوكالة الوطنية للموانئ إلا في إطار التشاور مع السلطات المختصة، فقد أكدت هذه الوكالة، بهذا الخصوص، أنها أثارت الحاجة إلى تهيئة طريق مخصص لربط المنفذ الثالث للميناء بالشبكة الطرقية المحلية. حيث تم أخذ هذا الطلب بعين الاعتبار في مخطط التنقل الجهوي الذي تم اعتماده في إطار برنامج التنمية الجهوية. غير أن إخراج هذا المشروع لحيز الوجود، حسب مسؤولي جهة سوس-ماسة، يستوجب دراسة مختلف الحلول التقنية الممكنة قصد تحديد الخيار الأمثل لإنجازه.

بالإضافة إلى ذلك، ظلت وسيلة النقل المعتمدة مقتصرة على شبكة الطرق فقط، في ظل عدم ربط الميناء بالطريق السيار أكادير-مراكش.

> *وردا عن هذه النقائص، أوردت الوكالة الوطنية للموانئ أنها "قد قامت بإنجاز الدراسات التقنية اللازمة (...) من أجل استباق مشروع الربط بين الطريق المشار إليه مع الميناء. وفي إطار برمجة الأشغال، قامت الوكالة بتخصيص غلاف مالي يقدر ب 160 مليون درهم للمشروع ضمن برنامجها الاستثماري للفترة 2022-2024".*

2. تدبير وقوف السفن البحرية والتدفقات ومعالجة البضائع

من أجل تمكينه من التموقع بشكل جيد وسط محيط ذي تنافسية مرتفعة، يجب على الميناء الالتزام بمعايير جودة الخدمات وسلاسة حركة التدفقات، وكذا احترام الآجال، وخاصة فيما يتعلق بعمليات المناولة وتدبير وقوف السفن البحرية.

ويمثل ميناء أكادير التجاري منصة لمعالجة حركة رواج الحاويات المخصصة للتصدير، حيث تطور حجم هذه الأخيرة بشكل واضح بعد أن انتقل من 37.937 حاوية سنة 2012 إلى 66.246 حاوية سنة 2017. كما تمثل العمليات التجارية المتعلقة بحركة رواج الحاويات نسبة 40% من إجمالي حركة الرواج التي تمر عبر ميناء أكادير التجاري. فضلا على أنه يتم إنجاز هذه العمليات بالكامل تقريبا (98%) من طرف المستغل "مرسى المغرب".

> *غير أن الوكالة الوطنية للموانئ قد وضحت "أن أهم مؤشرات الأنشطة بميناء أكادير تُظهر أنه منذ بدء المتدخل الثاني (SMA) في استغلال المحطة الشمالية، عززت هذه الشركة موقعها في مجال معالجة الرواج الذي يمر عبر هذا الميناء. وقد أصبحت شركة SMA تعالج حاليًا (حتى متم شهر شتنبر2021) حوالي 40% من نشاط الميناء وحوالي 47% من رواج الحاويات على وجه الخصوص".*

ذلك، أن المجلس الأعلى للحسابات لاحظ عدم تحديد الحد الأدنى لمردودية نشاط المناولة المتعلق بالحاويات التي يجب مراعاتها من طرف المستغل "مرسى المغرب". وبالتالي، لا يسمح هذا الوضع للوكالة الوطنية للموانئ بممارسة دورها في التتبع والتقييم بشكل صحيح. فبالمناسبة، كشف التحليل المقارن لمردودية نشاط المناولة المتعلق بالحاويات التي حققها المستغل "مرسى المغرب" أن المتوسط السنوي لهذه الأخيرة لم يتجاوز 13,81 صندوقا لكل يد وفي الساعة، وهو ما يظل أقل بكثير من المتوسط المطلوب في عقود امتياز مماثلة والمحدد في 18 صندوقا لكل يد وفي الساعة.

---

[52] تضم البنية التحتية للميناء عدة منشآت منها منشآت وقائية (العوارض والحواجز) بطول 5.891 مترا خطيا، ومنشآت رسو السفن بطول يقارب 6.206 مترا خطيا وعمق يصل إلى 15 مترا (بالنسبة للميناء التجاري)، وأراضي مسطحة على مساحة 123,5 هكتار، ومسطحات مائية بمساحة 114,5 هكتارا.

[53] شركة فرعية للمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني.

وقد أوضحت الوكالة الوطنية للموانئ قيامها بمواكبة صاحب الامتياز لتحسين ظروف معالجة هذا الرواج، وخاصة عن طريق وضع التجهيزات المناسبة (رافعات جسرية وحمالات خاصة بالحاويات)، مما ساهم في تحسن مردودية المناولة التي انتقلت من 13,6 صندوق / ساعة في عام 2017 إلى 16,5 صندوق / ساعة في عام 2020، بزيادة قدرها 21%.

وفي نفس الإطار، لوحظ غياب تحسين نظام تخزين الحاويات بسبب غياب نظام تدبير أوتوماتيكي مخصص لهذا الغرض. وهو ما يؤدي إلى التأخر في تحديد مواقع تواجد الحاويات في مختلف مناطق التخزين.

وقد أشارت الوكالة الوطنية للموانئ، في هذا الإطار، إلى "كون مرسى المغرب قد قامت في دجنبر 2019 بإنجاز "نظام تشغيلي أتوماتيكي للمحطة" (TOS) يسمح بتحديد الموقع الجغرافي للحاويات وتدبيرها بمناطق التخزين أو حتى على ظهر البواخر. من جهتها، تقوم شركة SMA بإنجاز نظام مماثل سيتم الشروع في استغلاله في غضون شهر يناير 2022".

أما فيما يتعلق بتدبير وقوف السفن البحرية، فقد سجل غياب مسطرة رسمية ومصادق عليها توضح مسلسل برمجة عملية رسو السفن الحاملة للحاويات. حيث لوحظ أن شركة "مرسى المغرب" لا تتوصل بلائحة تعاقب الحاويات المخصصة للتصدير، مما لا يسمح للوكلاء في الميدان بتحديد وإعداد، مسبقا، الحاويات المراد شحنها على السفينة قبل رسوها على الرصيف. كما لوحظ كذلك عدم احترام الأجل المتعلق بإرسال برامج شحن السفن[54]، ويرجع ذلك بصفة رئيسية للإكراهات اللوجستيكية المرتبطة بتوصيل البضائع والسلع. وفيما يتعلق بالحوامض والبواكر.

فقد وضحت الوكالة الوطنية للموانئ "أن الشاحنين يخضعون لإكراهات احترام مدة صلاحية المنتوج التي تحتسب ما بين تاريخ قطف المنتوج وتاريخ تسليمه للمستهلك. وفي هذا الشأن، ووفقا للمادة 76 من نظام استغلال الميناء، التي تنص على أنه يجوز لصاحب الامتياز منح استثناءات للحاويات المبردة وللسلع الاستثنائية التي تتطلب الصعود المباشر على الباخرة، فإن الموعد النهائي لإرسال برنامج شحن الحاويات المحملة بالحوامض والبواكر تستفيد من هذا التيسير وذلك لمصلحة الصادرات المغربية من هذه المنتجات".

وعلى صعيد آخر، فإن إشعارات وصول السفن، التي يتم إرسالها عبر منصة "بورتنيت" من قبل مالك السفينة أو وكيله البحري إلى المصالح التابعة لمكتب قبطان الميناء والمكلفة ببرمجة وقوف السفن، لا تتضمن المعلومات المتعلقة بمقاييس وأحجام السفن، كما هو منصوص عليه في المادة 22 من نظام استغلال الميناء. وهو ما ينعكس بشكل سلبي على مسلسل معالجة البضائع والسفن الراسية، ويمكن أن يعرقل فعالية تنافسية الميناء.

وفي نفس السياق، تم التوقف على طول مدة مقام الحاويات داخل الميناء على الرغم من محدودية المساحة المخصصة لوضع وتخزين الحاويات. حيث لوحظ أن مدة مكوث الحاويات في مناطق التخزين التابعة للمستغل "مرسى المغرب" عرفت ارتفاعا من 8,6 أياما سنة 2012 إلى أكثر من 11 يوما سنة 2017.

حسب الوكالة الوطنية للموانئ، "عرفت مدة مكوث الحاويات بميناء أكادير يتحسنًا كبيرًا حيث انتقلت من معدل 11 يومًا في عام 2017 إلى معدل 8 أيام في عام 2020. وقد تم تحقيق هذه القفزة ا بفضل الإجراءات المختلفة التي اتخذتها الوكالة الوطنية للموانئ، بما في ذلك على وجه الخصوص نزع الطابع المادي عن مختلف التبادلات الوثائقية عبر PORTNET".

كما لوحظ، بالإضافة إلى ذلك، تكرار أحداث انتظار السفن في حوض الميناء في محيط يمتاز بكثافة حركة السفن. فعلى سبيل المثال، من بين 1.016 سفينة مرت عبر ميناء أكادير في سنة 2017، تراوح المعدل الشهري للسفن التي انتظرت في حوض الميناء ما بين 35% و68%، وبمعدل سنوي قدره 1,47 يوما كمدة انتظار على مشارف الميناء قبل الرسو.

وبهذا الخصوص أضافت الوكالة الوطنية للموانئ "أنه وعلى الرغم من الطبيعة الموسمية لنشاط ميناء أكادير، فإن متوسط مدة انتظار البواخر لا يتجاوز 0,7 يوم في عام 2020، منها 0,3 يوم فقط تتعلق بأسباب مينائية، وهو ما يوازي وردية واحدة (Shift) ، وهو ما يتماشى مع المعايير الدولية. على صعيد آخر، وبهدف تحسين مدة انتظار السفن بميناء أكادير وزيادة طاقته الاستيعابية، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بعدة إجراءات، تهم على وجه الخصوص: (1) تبني العمل المتواصل 8x3 للخدمات التجارية، (2) مواصلة تنزيل نظام المعلومات المجتمعي (PORTNET)، (3) تعزيز عرض الميناء من خلال إنجاز محطة البضائع المختلفة، و (4) اعتماد نظام النوافذ لتنظيم حركة سفن الحاويات".

كذا ومن أجل تحسين تسيير تدفقات السلع، فقد أوردت الوكالة الوطنية للموانئ مجموعة من الإجراءات التي قامت بها بشكل بعدي، والتي تتمثل في:

[54] وفقا للمادة 24 من نظام استغلال الميناء، يلزم المالك أو الوكيل البحري للسفينة بإرسال، باستعمال منصة "بورتنيت"، إلى مكتب قبطان الميناء وإلى المستغل المعني، برنامج شحن السفينة التي في طريقها إلى الميناء، وذلك 48 ساعة على الأقل قبل وصولها إلى حوض الميناء.

- *"تعزيز عرض ميناء أكادير من خلال إنشاء محطة جديدة متعددة الاختصاصات؛*
- *تنفيذ العمل المستمر 24/24 لعمليات الاستغلال؛*
- *نزع الطابع المادي عن إجراءات عبور الموانئ (مستندات وقوف البواخر، الإجراءات الجمركية، شهادات الصحة النباتية، شهادات التفتيش).*
- *تشكيل لجنة فنية للميناء مكونة من مختلف الجهات الفاعلة (الوكالة، أصحاب الامتياز، الجمارك، ONSSA، Portnet، ممثلو المستوردين / المصدرين...)، تهدف إلى التحسين المستمر لعمليات عبور البضائع في الميناء عبر ملائمة وعصرنة الإجراءات الميناءية".*

وبناء على ما سبق، ومن أجل تحسين مستوى اللوجستيك بميناء أكادير، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوكالة الوطنية للموانئ بما يلي:

- **اتخاذ الإجراءات المناسبة لتحسين الولوج لميناء أكادير، وذلك بالشراكة مع الأطراف المعنية (لاسيما جهة سوس-ماسة، والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب، إلخ)؛**
- **السهر على تحسين تدبير تدفق البضائع (التوصيل، والمراقبة الجمركية والصحية، والتخزين، والمناولة)، بهدف التقليل من أوقات الانتظار، ولذلك، يكون من المناسب اعتماد إجراءات تمكن من توفير البضائع بشكل مسبق وتقليل مدة مكوث الحاويات بالميناء؛**
- **تحسين ظروف رسو السفن البحرية داخل الميناء، عبر ضمان تلقي، في الوقت المناسب، طلبات تخصيص مراكز الرسو وبرامج شحن السفن؛**
- **الاتفاق مع المتعهدين المعنيين، ولاسيما شركة "مرسى المغرب"، على الحد الأدنى لمردودية الخدمات المرتبطة بمناولة الحاويات، والحرص على تحقيق الأهداف المحددة.**

رابعا. مراقبة تسيير الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية

تتمثل مهام الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية[55] في القيام بدور العميل في مجال نقل البضائع وإنشاء واستغلال المنصات اللوجستيكية.

1. تشخيص عام لوضعية الشركة

لتنفيذ نشاطها كعميل في مجال النقل الطرقي، اعتمدت الشركة استراتيجية نقل تستند على سياسة تجارية لتنويع زبنائها من جهة واستراتيجية لتحسين شراء خدمات النقل من جهة أخرى. وبالنسبة لمهامها اللوجستيكية، اعتمدت الشركة نموذجًا قائمًا على الفصل بين وظائف الاستثمارات وتلك المتعلقة بالاستغلال من خلال إنشاء شركتين فرعيتين تتفرع عنهما شركتان لكل اختصاص.

غير أن النتائج المسجلة لمختلف الخطط الاستراتيجية لا تتماشى بشكل كامل مع الأهداف المسطرة، كما أن القيادة، على المستوى الاستراتيجي والعملي وكذلك على مستوى تنزيل وتنفيذ الاستراتيجيات المختلفة، تشكو من بعض النواقص.

كما لم يتم حصر الحسابات الخاصة بالشركة المتعلقة بالسنوات المالية 2016 و2017 و2018 من طرف مجلس إدارة الشركة بعد إعلان عدم موثوقية المعطيات من قبل مسيري الشركة وعدم موافقة مدقق الحسابات الخارجي[56]. وفي هذا الإطار، يعرف الوضع المالي للمجموعة (الشركة الأم والفروع) تدهورا ملحوظا على مستوي نشاطي النقل واللوجستيك. ويتمثل هذا الوضع بشكل واضح من خلال **ناتج صافي لـ SNTL يبلغ (537.4-) مليون درهم سنة 2018، بالإضافة إلى عجز متراكم لشركتها الفرعية المخصصة لاستغلال المنصات اللوجستيكية (SSC)، والمقدر بحوالي 102 مليون درهم** برسم نفس السنة، مقابل رأسمال يبلغ 49 مليون درهم.

2. نشاط النقل

يساهم نشاط النقل بنسبة 94% من رقم معاملات الشركة. ولتطوير هذا النشاط، اعتمدت الشركة استراتيجية تجارية وأخرى لاقتناء الخدمات لدى الناقلين تهدفان إلى تحسين الربحية من خلال دمج وتنويع محفظة عملائها من جهة، وترشيد تكاليف النقل وتحسين جودة الخدمات المقدمة للزبناء من جهة أخرى.

---

[55] شركة مملوكة للدولة، تم إحداثها سنة 2007 بعد تحرير قطاع النقل الطرقي للبضائع.

[56] كما لم يتم حصر حسابي الشركة المكلفة بإدارة الخدمات واستغلال المنصات اللوجستيكية (SNTL Supply Chain) المتعلقين بالسنتين الماليتين 2017 و2018.

غير أنه لوحظ أن تنزيل الاستراتيجية التجارية لم يتم بالشكل المرتجى وبالتالي عدم تحقيق هدف تنويع العملاء لتقليص اعتماد الشركة تجاه المتعاملين معها من ذوي الحسابات العمومية الكبرى[57]، وكذا لتوسيع قاعدتها من العملاء من القطاع الخاص والعام. كما يظهر فشل تنزيل الاستراتيجية التجارية جليا على مستوى تدبير العملاء من القطاع الخاص، نظرا للخسائر الكبيرة والمستحقات العالقة المرتبطة بهذه الفئة.

إضافة إلى ذلك، تم الوقوف على التنفيذ غير المكتمل لاستراتيجية اقتناء خدمات النقل. حيث إن الشركة لم تستطع ترشيد مشترياتها، ولم تتمكن، في غياب إجراءات ترشيد أمثل للتدفقات، من تحسين مردودية أسطول مركباتها الخاص (كالعمل على تجاوز العودة بشحنات فارغة). وفي هذا الإطار، تلجأ الشركة إلى التعاقد من الباطن عن طريق شركات النقل المعتمدة لديها أو عن طريق ناقلين غير معتمدين لإنجاز طلبيات عملائها، مما يؤدي إلى عدم التحكم في جودة الخدمات. ولقد بلغ إجمالي ديون الشركة اتجاه متعهدي خدمات النقل حوالي **739 مليون درهم** خلال سنة 2018.

وبموازاة مع قصور سياستها في مجال شراء خدمات النقل، يتميز تدبير الشركة، كذلك، بسياسة بيع خدماتها بالخسارة، وذلك في غياب قائمة للأسعار مدروسة ومحينة وفقا لموسمية وحجم البضائع المنقولة. كما راكمت الشركة، خلال الفترة 2010-2017، عجزا متعلقا بنشاط أسطولها الخاص، بلغ حوالي 150 مليون درهم في. ويرجع هذا العجز إلى عدم ترشيد تكاليف استغلال الأسطول، وعدم إعطائه الأولوية، وكذا عدم الدقة في تقدير قيمة مداخيل وتكاليف المبيعات (أي الخدمات المقدمة للزبناء)[58].

3. نشاط اللوجستيك

تهدف استراتيجية التنويع التي اعتمدتها الشركة إلى الرفع بها إلى مستوى فاعل مرجعي على الصعيد الوطني في مجال الخدمات اللوجستيكية مستهدفة بذلك نيل حصة من السوق تتراوح بين 8% و10%.

لكن ومنذ سنة 2011، راكمت الأنشطة اللوجستيكية عجزا تجاوز 90 مليون درهم نهاية سنة 2018. وفي هذا الإطار، لوحظ أن الشركة لم تحترم نماذج الأعمال المحددة في مراسيم إنشاء الشركتين الفرعيتين، والقائمة على بناء المنصات اللوجيستيكية من طرف الشركة العقارية ثم استغلال هذه المنصات في خدمات لوجستيكية من طرف شركة الاستغلال مقابل إيجار لذلك. ذلك أنه احتفظت الشركة الأم بالاستثمارات اللوجيستيكية، ولم يتم نقلها إلى الشركة الفرعية العقارية (LOGDEV)، وهو ما يتعارض مع مقتضيات المرسوم المتعلق بإنشاء هذه الأخيرة.

وفي إطار هذا النموذج اللوجستيكي المعتمد، وبعد انسحاب الفاعل المكلف أصلا باستغلال المنصة اللوجستيكية المتواجدة بالمحمدية في إطار شراكة مع الشركة الفرعية (SSC)، شرعت هذه الأخيرة في الإدارة المباشرة للمنصة دون استراتيجية واضحة. الأمر الذي أدى إلى تسجيل عجز تجاوز ضعف رأسمال هاته الشركة الفرعية.

وجاءت هذه الوضعية نتيجة لإبرام عقود غير مربحة مع بعض العملاء، والتعامل مع عملاء آخرين معسرين، وإطلاق أنشطة موازية ذات قيمة مضافة منخفضة وحتى سلبية، بالإضافة إلى العبء المهم لنفقات الاستغلال[59]. كما أن ديون الشركة الفرعية (SSC) تجاه الشركة الأم، فيما يتعلق بإيجار المستودعات وخدمات النقل، تعد مرتفعة، حيث تتجاوز 150 مليون درهم.

في هذا الإطار، أشارت الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية إلى أنها تعمل على إعادة هيكلة مجموع فروعها تماشيا مع استراتيجية الحكومة لإعادة هيكلة قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية.

4. القيادة والحكامة

تأثر تنزيل استراتيجية الشركة بالدور غير الناجع لهيئات الحكامة، وضعف نظام القيادة العملي وكذا نقص آليات الرقابة والتتبع والتقييم.

ذلك أنه لم يكن دور هيئات الحكامة فعالا في تأطير الشركة وفي مراقبة وتتبع فروعها. وفي هذا الصدد، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن مجلس إدارة الشركة لم يقم بدوره بشكل كامل في العمل على تمركز اهتماماتها حول مهامها الرئيسية المحددة بموجب القانون. كما لم يقم مجلس الإدارة المذكور بالإجراءات اللازمة لمعالجة الخسائر التي سجلتها كل من الشركة الوطنية للنقل والشركة الفرعية المكلفة بالاستغلال اللوجيستيكي (SSC)، كما ينص على ذلك القانون المتعلق بشركات المساهمة.

وفيما يخص الوضعية المالية للشركة، وخصوصا حساباتها الخاصة والمجمعة، أشارت وزارة النقل واللوجستيك أنه "نظرا لرفض مراقب الحسابات المصادقة على حسابات الشركة للسنوات المالية 2016، 2017 و2018 وبالتالي رفض مجلس إدارتها اعتماد الحسابات المذكورة، فقد عملت الشركة، ابتداء من شهر يوليوز 2018، على إطلاق

---

[57] المستحقات المتعلقة بهذه الحسابات تمثل أكثر من 70% من إجمالي مستحقات الشركة التي تم حصرها نهاية سنة 2018.

[58] بالنسبة للفترة 2010-2017، تم احتساب المبيعات على أساس 7,82 درهم/كم كمتوسط المداخيل، و5,60 درهم/كم كمتوسط التكاليف. في حين أظهر هذا التقييم أن المتوسط الفعلي للمداخيل يعادل 6,15 درهم/كم، وأن المتوسط الفعلي للنفقات يعادل 7,84 درهم/كم، وذلك خلال نفس الفترة.

[59] بلغت نفقات الشركة الفرعية (SNTL Supply Chain) ما بين سنتي 2014 و2018 (نهاية شهر أكتوبر) حوالي 435 مليون درهم، منها 420 مليون درهم، أي 96%، تتعلق بنفقات الاستغلال.

ورش إعادة بناء رقم معاملاتها المتعلق بنشاط النقل بين الفترة الممتدة من 2010 إلى 2018، وذلك اعتمادا على السجلات المادية للفواتير والمتواجدة بجميع وكالاتها على الصعيد الوطني".

كما أضافت وزارة النقل واللوجستيك أنه "تم عقد اجتماع في 22 يوليوز 2019 بحضور كل من السيد وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء وكذا السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة لتحديد التوجهات العامة التي من شأنها إعادة تعديل الوضعية المالية للشركة وكذا مراجعة تموقعها الاستراتيجي".

وفي هذا الصدد، أكدت وزارة النقل واللوجستيك أن نتائج الورش المذكور ساهمت في "تمكين مراقب الحسابات من المصادقة على الحسابات الخاصة بسنوات 2016، 2017 و2018 وبالتالي اعتمادها من طرف مجلس إدارة الشركة الذي تم انعقاده يوم 21 أبريل 2021".

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

أ. بالنسبة لمجلس إدارة الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية:

- **تمكين الشركة من استراتيجية مواكبة ومتناسقة مع الاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية اللوجستيكية وكذا مع استراتجيات الفاعلين اللوجستيكيين العمومين؛**
- **تفعيل دوره في مراقبة وتقييم تنفيذ الاستراتيجية اللوجستيكية؛**
- **إعادة النظر في الجوانب المؤسساتية والإدارية للشركة؛**

ب. بالنسبة الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية:

- **اعتماد استراتيجية ملائمة لأنشطة النقل تتماشى مع مواردها ومجالات نشاطها؛**
- **العمل على تكريس تدبير أكثر احترافية لإدارة الأسطول الخاص مع إعطاء الأولوية في استغلالها لصالح الزبناء الاستراتيجيين؛**
- **مراجعة نموذج تنزيل الشركة لاستراتيجيتها اللوجستيكية.**

II. أجوبة وزارة التجهيز والماء والمؤسسات العمومية تحت وصايتها (الوكالة الوطنية للموانئ والوكالة الخاصة طنجة المتوسط) حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بميدان اللوجيستيك

(نص الجواب كما ورد)

أولا. تقييم الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية

3. المناطق اللوجستيكية بجهة الدار البيضاء-سطات: حالة المنطقة اللوجستيكية لزناتة

وفقا للاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجستيكية، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بتعبئة وعاء عقاري (200 هكتار) بزناتة من أجل تهيئة ميناء جاف لتخزين الحاويات التي تمر عبر ميناء الدار البيضاء. لكن، وبفضل تحسين فعالية الخدمات المينائية (إنشاء محطة ثالثة للحاويات، الرفع من مردودية المناولة، تقليص مدة مكوث الحاويات بالميناء، رقمنة وإزالة الطابع المادي عن مختلف الإجراءات، الخ.)، لم يعد ميناء الدار البيضاء حاليا يعاني من خصاص في سعة التخزين. وبالتالي، فإن الحاجة إلى ميناء جاف على مساحة كبيرة لم يعد مبررا.

من أجل الاستفادة من الوعاء العقاري التي تمت تعبئته في جلب أروجة جديدة بميناء الدار البيضاء، أطلقت الوكالة الوطنية للموانئ دراسة جدوى لإنشاء منطقة لوجستية صناعية على الوعاء العقاري المذكور، تكون مرتبطة بالميناء. ويتمثل الهدف من هذه الدراسة، التي توجد قيد الإنجاز، في وضع تصور جديد لتهيئة الوعاء العقاري (200 هكتار)، وذلك من خلال تحديد أنشطة صناعية ولوجيستيكية يمكن تطويرها بالمنطقة، تمكن من خلق أروجة جديدة بالميناء. وللإشارة، فإن هذه الرؤية تتماشى مع التوجهات العالمية الجديدة التي تعتبر الموانئ أدوات في إعادة التصنيع ورافعة لجاذبية الاستثمار الأجنبي. فالموانئ أصبحت تتموقع، ليس فقط كأدوات لوجيستيكية، بل كمواقع صناعية حقيقية.

فيما يتعلق بالربط الطرقي بين ميناء الدار البيضاء والمنطقة اللوجيستيكية لزناتة، تجدر الإشارة إلى أن الوكالة الوطنية للموانئ قامت بإنجاز الجزء البحري من هذا الربط (حواجز الحماية وأشغال الردم، تمديد منشئات الصرف الصحي، تبليط المسالك). أما بخصوص التأخير المسجل في إنجاز الربط بين الجزء البحري والجزء البري من هذه الطريق، فإنه يرجع إلى عدم رفع الإكراهات المرتبطة بالوعاء العقاري للمشروع وكذا تحويل الشبكات، والتي ليست من مسؤولية الوكالة الوطنية للموانئ.

ثانيا. السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA): التكامل بين المركب المينائي طنجة المتوسط ومناطقه الخلفية الموسعة

1. تطور مشروع طنجة المتوسط

تتحكم أكبر خمس شركات الملاحة بنسبة 60 % من الأسطول العالمي للشحن البحري، ويعزى هذا الأمر لتزايد ظاهرة الدمج الأفقي للأسطول حيث تهيمن ثلاثة تحالفات شحن رئيسية على الشحن العالمي، والتي تمثل مجتمعة 80 % من الأسطول العالمي.

كما تتحكم هذه التحالفات في الشحن البحري العالمي بشكل مباشر من خلال شركاتها للشحن البحري وبشكل غير مباشر أو عبر امتلاكها بشكل مباشر أو غير مباشر لأهم فاعلين في تشغيل محطات الموانئ الرئيسية (APM Terminals، Terminal Link، إلخ).

هذا ولا بد من الإشارة إلى أن التحالفات البحرية العالمية الرئيسية الثلاثة متواجدة كلها بميناء طنجة المتوسط سواء عبر الاستثمارات المباشرة لمشغلي المحطات الخاصة بهم أو عبر دمج طنجة المتوسط في شبكة النقل الخاصة بأهم شركات الشحن البحري العالمية.

كما أن استقطاب أهم شركات الشحن البحري ودمج ميناء طنجة المتوسط كمركز رئيسي في شبكاتهم يعد أحد الأهداف الأساسية والاستراتيجية لتموقع ميناء طنجة المتوسط.

ولقد مكن تطوير البنى التحتية للميناء من تطوير الربط العالمي بفضل حركة إعادة الشحن، من توفير الظروف الملائمة لتطوير النشاط الاقتصادي والصناعي بالمناطق الممتدة والمتصلة بميناء طنجة المتوسط.

هذا، وإن استمرار هذه الديناميكية يترتب عنه تحسن للتدفقات اللوجيستيكية للاستيراد والتصدير مع استفادة باقي المناطق المتصلة بميناء طنجة المتوسط بشبكة ربطه العالمي.

قامت الوكالة الخاصة طنجة البحر الأبيض المتوسط بدراسة سنة 2018 حول الحجم المناسب والمطلوب لأسطول الشحن البحري للبوغاز وكذا البنية التحتية لمواكبة النمو المتوقع في حركة المرور (الزراعي والصناعي، إلخ) وقد تطرقت هذه الدراسة أيضا إلى ملائمة النموذج البحري المطابق للتوقعات المتعلقة بتدفق العربات والركاب عبر المعبر. فعلى سبيل المثال، فإن الفاعلين الصناعيين الذين يعتمدون في نموذجهم الاقتصادي على TIR، يحتاجون إلى مغادرات متكررة وأوقات انتظار أقل.

كما خلصت الدراسة إلى أن حركة المرور المحتملة بحلول عام 2025 ستبلغ حوالي 550.000 وحدة TIR.

هذا وتبلغ حركة الركاب في فصل الصيف ذروتها، لا سيما خلال عملية مرحبا مع حركة مرور يومية يمكن أن تتجاوز 36000 راكب و9000 مركبة.

في حين بينت هذه الدراسة من مراجعة كافة الاحتمالات التي ستمكن من الاستجابة لحجم أسطول البوغاز والتي ستمكن أيضا من التحكم في كل من الآجال وكذلك التكاليف المترتبة التي تطبقها شركات الشحن البحري.

وقد تمت مشاركة هذه الدراسة أيضًا مع مديرية الملاحة الوطنية، التي تشرف على منح تراخيص وتصاريح الشحن البحري. وتعمل الوكالة الخاصة طنجة البحر الأبيض المتوسط مع هذه الأخيرة لتنفيذ توصيات الدراسة وتحديد المراحل ذات الصلة والظروف التشغيلية المطلوبة.

2. المنطقة الحرة اللوجستيكية

على مستوى المنطقة الحرة اللوجيستيكية، شهدت الفترة الممتدة من سنة 2016 إلى غاية سنة 2021 تطوير 120.000م² من المستودعات وعليه فإن النهج التجاري الحالي لشركة Medhub يجعل من الممكن تحقيق مستوى تسويق ثابت للمستودعات يقدر ب + 95 %.

هذا وقد استقبلت المنطقة الحرة اللوجيستيكية 50 فاعلا جديدا، 10 منهم يعدون ضمن الأفضل في العالم (DHL، CEVA، Dachser، Bollore، Nippon Express، GEFCO ، إلخ) مع توفير أكثر من 1000 منصب شغل مباشر في مجال الخدمات اللوجيستيكية وما يقرب من 100000 وحدة شحن سنويًا (دخول + خروج من المنطقة).

بالإضافة إلى ذلك، تعتمد الاستراتيجية التجارية لطنجة المتوسط على نهج "البناء المناسب" الذي يهدف إلى تلبية الاحتياجات النوعية للوجستيكيين والشركات متعددة الجنسيات. وعلى هذا الأساس يتم وضع مستودعات لوجستيكية بمعايير دولية رهن إشارة الفاعلين في مجال الخدمات اللوجيستيكية في إطار زمني مقبول. لهذا السبب، لا تستند الاستراتيجية المعتمدة على توفير مخزون كبير من المستودعات، ولكن تعتمد على الحفاظ على الحد الملائم من المخزون من المستودعات المعيارية الجاهزة للاستخدام والمتوازية مع الطلب.

3. الخدمات اللوجستيكية الموجهة للقطب الصناعي لميناء طنجة المتوسط

يشكل إنشاء عرض لوجستي عالي الأداء للمصنعين المتوقعين في مناطق منصة طنجة المتوسط عاملاً هامًا من عوامل الجاذبية. سيمكن هذا العرض من الاستجابة لقضية رئيسية لهؤلاء المصنعين من خلال تحسين سلسلة التوريد الخاصة بهم وبالتالي العمل على تحسين أدائهم.

قامت طنجة المتوسط بدراسة إمكانية تطوير مناطق المراقبة والتخزين محاذية للمناطق الصناعية من أجل تلبية الاحتياجات اللوجستية للمصنعين.

وقد تمت التوصية بهذا الحل من خلال دراسة أجرتها طنجة المتوسط في سنة 2019 حول فرص تحسين تدفقات المناطق الصناعية من وإلى ميناء طنجة المتوسط. ووفقًا لهذه الدراسة، فإن إنشاء موانئ جافة على أطراف المناطق الصناعية من شأنه أن يجعل من الممكن الاستجابة لعدة أهداف:

- الاستجابة لاحتياجات المصنعين من حيث الخدمات اللوجيستيكية، خاصة وأنه كان هناك نقص في هذه الخدمات في مناطق طنجة المتوسط؛
- توحيد التدفقات العابرة بين الميناء البحري والمناطق الصناعية؛
- السماح للعملاء في المناطق الصناعية بالاستفادة من تجنب الاختلاط بتدفقات أقل تنظيماً؛
- تقصير فترات الانتظار في مناطق الإجراءات (الجمارك).

قامت طنجة المتوسط بتزيل مشروع مبتكر يدعى ALP (منصة لوجستية السيارات) تم تطويره على مستوى منطقة Tanger "Automotive City".

حيث تم تطوير هذه المنصة اللوجيستيكية على مساحة تزيد عن 20000 متر مربع مخصصة في إدارة قطع غيار السيارات القادمة من الخارج لإنتاج سيارات «R». كما ستمكن هذه المنصة أيضا من إدارة قطع غيار السيارات من موردي شركة «R» الذين تم توطينهم في المنطقة الشمالية وفي جميع أنحاء المغرب.

حري بالذكر أن هذه المنصة اللوجيستيكية الجديدة تندرج ضمن خطة تطوير الخدمات اللوجيستيكية متعددة التدفق المحسنة إذ ستزيد من سعة التخزين لمصنع «R» مع تعزيز القرب اللوجستيكي مع مختلف مصنعي وموردي المعدات الموطنين في المنطقة الشمالية (7 دقائق - 4 كم من TAC، وحوالي 35 كم من ميناء طنجة المتوسط).

4. ربط المركب المينائي طنجة المتوسط بمناطقه الخلفية الموسعة

إن القيود المتعلقة بمزاولة أنشطة الملاحة الساحلية من طرف المشغلين البحريين المغاربة، تدفع هذه الشركات الأجنبية للشحن البحري إلى اختيار الموانئ الأوروبية لإعادة الشحن رغبة منها لتفادي هذه القيود.

حتى يتسنى الاستجابة لأبعاد عدة، ينبغي إيلاء اهتمام خاص وذلك عبر إنشاء وتسيير ممرات لوجيستيكية المغرب - طنجة المتوسط – بقية العالم وفق القواعد التالية:

- تجويد العرض اللوجيستيكي الموضوع رهن إشارة المستوردين والمصدرين، سواء تم توطينهم في المنصة الصناعية طنجة المتوسط، أو في المناطق الممتدة والمتصلة بميناء طنجة المتوسط.
- تطوير المشغلين البحريين الدوليين (Maersk، CMA-CGM، إلخ) لمكانة قوية في التحكم في التدفقات اللوجيستيكية الدولية، لا سيما عبر التحالفات البحرية العالمية وأسعار الشحن المطبقة.

حيث أنه وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، قام المشغلون على المستوى الدولي بوضع أسس اشتغال عبر تنفيذ إستراتيجية الحلول اللوجيستيكية الشاملة. إذ تهدف هذه الاستراتيجية إلى وضع حلول تدمج كافة الروابط المختلفة (الشحن والتخزين والنقل وما إلى ذلك) بشكل مباشر أو من خلال شراكات مع مشغلين محليين أقوياء.

تتمتع طنجة المتوسط بمكانة قوية بفضل موقعه و:

1. استقطابه لأهم المشغلين العالمين في المجالين البحري والمينائي مع تواجدهم المباشر وغير المباشر في المركب المينائي عبر استثمارات خاصة هامة.

2. استقطابه لأكبر 10 شركات لوجيستيكية في العالم (DB Schenker، Nippon Express، XPO Logistics، DHL ، و CEVA) وما إلى ذلك) الذين ينشرون مراكز التوزيع الإقليمية بفضل الربط العالمي للميناء).

3. تطويره لمقاربة موحدة ومبسطة لرصد تدفقات الاستيراد / التصدير، خصوصا عبر التعاون القوي الذي يربطها مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، المديرية العامة للأمن الوطني، Morocco Foodex والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية. حيث مكنت هذه الاتفاقيات من رقمنة عمليات المراقبة، وإعادة دراسة عمليات

المراقبة المادية للبضائع، مع جعل تبادل المعطيات يمر بشكل آلي، وكذا المساهمة بشكل مباشر في خفض التكاليف والآجال اللوجيستيكية.

4. خبرته في إدارة منطقة SAS ومحطات الشحن مكنته من إنشاء الهياكل الإدارية لموانئها الجافة مع وضع الإجراءات والموارد الكافية للسماح للزبناء من الاستفادة من جميع خدمات منصة النقل من الباب إلى الباب.

إن تنظيم ممرات لوجستية عالمية فعالة بين المغرب - طنجة المتوسط -وبقية العالم من شأنها أن تمكن من تنظيم حلول لوجيستيكية كاملة ومتكاملة لصالح المصدرين المغاربة، خصوصا خلال زيادة الطلب، وتنظيم العرض البحري المناسب والضروري، وتحسين التدفقات من حيث سرعة المعالجة وجودة الخدمة.

وتتوفر طنجة المتوسط على جميع الإمكانيات لضمان استمرارية هذه الممرات ويمكن أن تنسق بين مختلف الفاعلين لتحقيق الأهداف الموضوعة حتى يتسنى تطوير القدرة التنافسية اللوجيستيكية المغربية.

ثالثا. مراقبة تسيير ميناء أكادير

تميزت الفترة التي شملتها مهمة المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بتسيير ميناء أكادير بتحولات جذرية ومحورية لنظم الاستغلال بهذا الميناء، شملت على الخصوص (أ) تعيين شركة SMA كمتدخل ثان يقوم بتشغيل المحطة الشمالية للميناء، (ب) إرساء أحادية المناولة عبر وضع حد لازدواجية التدخل (المناولة على ظهر البواخر و المناولة على الرصيف)، (ت) إلغاء مركز توظيف العمال الشيالة (centre d'embauche) وإدماجهم ضمن مستخدمي الشركات المستفيدة من عقود امتياز استغلال المحطات المينائية، وبالتالي وضع حد لعدم استقرار الوضع الاجتماعي وهشاشة الوظائف، و(ج) تبسيط نظام الفوترة عبر إلغاء تعدد الوسطاء الذي كان يتسبب في الرفع من تكلفة العبور بالميناء واستئصال جميع الممارسات الغير المهيكلة التي كانت تهم بالأخص المناولة على ظهر البواخر. ويتيح نظام الاستغلال الجديد للميناء، إمكانية اللجوء إلى خدمات محطتين مشغلتين من طرف فاعلين مختلفين، مما يساهم في تعزيز المنافسة بين المتدخلين في خدمة تحسين القدرة التنافسية للميناء.

وقد نجحت الوكالة الوطنية للموانئ في رفع هذا التحدي رغم الإكراهات العديدة المرتبطة أساسا ب (أ) ضمان استمرارية أنشطة الميناء (ب) الحفاظ على مناصب شغل العمال الشيالة (284 شخصًا)، (ت) تدبير المرحلة الانتقالية، إلخ.

1. تهيئة وتدبير المجال المينائي

في إطار تحسين ولولجية ميناء أكادير، توجد جهة سوس ماسة في طور إنجاز طريق جديد لربط البوابة الثالثة لميناء أكادير.

من جهتها، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بإنجاز الدراسات التقنية اللازمة (الدراسة المعمارية للبوابة الثالثة، حملة الاستطلاع الجيوتقني، الدراسة الفنية للمسارات، تحديث مخطط السير بالميناء، دراسة الأثر البيئي) من أجل استباق مشروع الربط بين الطريق المشار إليه مع الميناء. وفي إطار برمجة الأشغال، قامت الوكالة بتخصيص غلاف مالي يقدر ب 160 مليون درهم للمشروع ضمن برنامجها الاستثماري للفترة 2022-2024.

فيما يتعلق بتصميم تهيئة الميناء، وجبت الإشارة إلى أن الإجراءات المتعلقة بوضع ومراجعة واعتماد التصاميم الداخلية للموانئ، تم تحديدها وفقا للمرسوم رقم 2.21.307 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 7026 بتاريخ 2021/09/30. استباقا لهذا الإطار القانوني، قامت الوكالة الوطنية للموانئ منذ عام 2011 بإنجاز دراسة لتحديث تصميم تهيئة ميناء أكادير وإعادة هيكلة فضاءاته. وقد تم تحيين هذه الدراسة في 2020.

بالموازاة مع هذه الإجراءات المتخذة من طرف الوكالة، ومن أجل ضمان استمرارية الأنشطة، كان تدبير فضاءات الميناء يتم وفقا لتصميم التهيئة السابق مع مراعاة التوجهات الهيكلية المحددة في التصميم الجديد الذي أعدته الوكالة. اليوم، وبعد اعتماد المرسوم سالف الذكر، توجد الوكالة الوطنية للموانئ بصدد تقديم تصميم التهيئة الجديد للمصادقة عليه وفقاً لمقتضيات المرسوم المذكور.

2. تدبير وقوف السفن البحرية والتدفقات ومعالجة البضائع

تُظهر أهم مؤشرات الأنشطة بميناء أكادير أنه منذ بدء المتدخل الثاني (SMA) في استغلال المحطة الشمالية، عززت هذه الشركة موقعها في مجال معالجة الرواج الذي يمر عبر هذا الميناء. وقد أصبحت شركة SMA تعالج حاليًا (حتى متم شهر شتنبر 2021) حوالي 40 % من نشاط الميناء وحوالي 47 % من رواج الحاويات على وجه الخصوص.

فيما يتعلق بعدم تحديد الحد الأدنى لمردودية مناولة الحاويات التي يجب أن تحترمها شركة مرسى المغرب، تجدر الإشارة إلى أنه عندما تم التوقيع على وثائق الامتياز مع هذه الشركة في عام 2007، كان نشاط الحاويات في ميناء أكادير في مستوى محدود (74.738 حاوية قياسية عشرين قدما) ولم يكن ضروريا وضع مؤشر محدد لإنتاجية مناولة الحاويات. لكن في المقابل، تنص مقتضيات وثائق الامتياز مع مرسى المغرب في المادة 7-2 على ما يلي "(...) يتعهد صاحب الامتياز بتشغيل المحطات المينائية، وفقًا للقواعد الفنية والمعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال. (...) ". وهو التزام يبين مدى الاهتمام بالفعالية الميدانية.

ولترجمة هذا المقتضى على أرض الواقع بالنسبة لنشاط الحاويات بميناء أكادير، قامت الوكالة بمواكبة صاحب الامتياز لتحسين ظروف معالجة هذا الرواج، وخاصة عن طريق وضع التجهيزات المناسبة (رافعات جسرية وحمالات خاصة بالحاويات)، مما ساهم في تحسن مردودية المناولة التي انتقلت من 13,6 صندوق / ساعة في عام 2017 إلى 16,5 صندوق / ساعة في عام 2020، بزيادة قدرها 21%.

هذا، وبالنظر للرواج الحالي للحاويات بميناء أكادير (173.775 حاوية قياسية عشرين قدما)، والتي يتم مناولتها بمحطتي الميناء، تسجل الوكالة الوطنية للموانئ توصية المجلس الأعلى للحسابات وستعمل على تحيين ملحق الامتياز لتحديد المردودية الدنيا لمناولة الحاويات، وذلك بالتنسيق مع صاحب الامتياز.

أما فيما يتعلق بغياب نظام معلوماتي آلي خاص بتخزين الحاويات لدى المشغل مرسى المغرب، تجدر الإشارة إلى أن هذه الشركة قامت في دجنبر 2019 بإنجاز "نظام تشغيلي أتوماتيكي للمحطة" (TOS) يسمح بتحديد الموقع الجغرافي للحاويات وتدبيرها بمناطق التخزين أو حتى على ظهر البواخر. من جهتها، تقوم شركة SMA بإنجاز نظام مماثل سيتم الشروع في استغلاله في غضون شهر يناير 2022.

وفيما يخص برمجة وقوف السفن بالميناء، تجدر الإشارة إلى أنه خلال فترة إنجاز مهمة المجلس الأعلى للحسابات، كانت هذه العملية تتم وفقا للممارسات والإجراءات المعمول بها في عهد مكتب استغلال الموانئ السابق. لكن، ومنذ دجنبر 2018، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بوضع مسطرة محددة خاصة ببرمجة وقوف السفن، مما مكن من (1) إزالة الطابع المادي لوثائق وقوف البواخر، (2) اعتماد نظام النوافذ بالنسبة لسفن الحاويات و(3) تنظيم أفضل لمعالجة وقوف البواخر (برنامج سنوي للسفن السياحية، الأولوية لبواخر الحوامض والبواكر، إلخ.).

أما بخصوص الإرسال المسبق لبرنامج الشحن، تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للحاويات المحملة بالحوامض والبواكر، فإن الشاحنون يخضعون لإكراهات احترام مدة صلاحية المنتوج التي تحتسب ما بين تاريخ قطف المنتوج وتاريخ تسليمه للمستهلك. وفي هذا الشأن، ووفقا للمادة 76 من نظام استغلال الميناء، التي تنص على أنه يجوز لصاحب الامتياز منح استثناءات للحاويات المبردة وللسلع الاستثنائية التي تتطلب الصعود المباشر على الباخرة، فإن الموعد النهائي لإرسال برنامج شحن الحاويات المحملة بالحوامض والبواكر تستفيد من هذا التيسير وذلك لمصلحة الصادرات المغربية من هذه المنتجات. إن هذه الممارسة المعمول بها بميناء أكادير، لا تعطل عمليات المناولة حيث لا يوجد توقف بين عمليات الاستيراد وعمليات التصدير.

فيما يتعلق بالأنواع الأخرى من الحاويات، ومن أجل تحسين الاستعدادات قبل رسو البواخر، تقرر منذ نهاية الربع الثاني من سنة 2018، إغلاق قائمة تسلسل الحاويات المجمدة والجافة وذلك قبل رسو السفينة.

أما بخصوص عدم الإشارة إلى أبعاد السفن في إشارات الوصول التي يتم إرسالها عبر "PortNet" من قبل مالكي السفن أو الوكلاء البحريين، تجب الإشارة إلى أن هذه المعلومات يتم طلبها فقط خلال وقوف الباخرة لأول مرة بالميناء، حيث تقوم قبطانية الميناء حينها بتسجيل هذه المعلومات بقاعدة بيانات الوكالة الوطنية للموانئ. وبالتالي، عند إدخال إشعار الوصول على "PortNet" من قبل مالك السفينة أو الوكيل البحري، لا يتم طلب المعلومات سالفة الذكر مرة أخرى لأنها متاحة بالفعل في قاعدة البيانات لدى الوكالة الوطنية للموانئ.

فيما يخص مدة مكوث الحاويات بميناء أكادير، تجدر الإشارة إلى أن هذا المؤشر شهد تحسنًا كبيرًا، حيث انتقل من معدل 11 يومًا في عام 2017 إلى معدل 8 أيام في عام 2020. وقد تم تحقيق هذه القفزة النوعية بفضل الإجراءات المختلفة التي اتخذتها الوكالة الوطنية للموانئ، بما في ذلك على وجه الخصوص نزع الطابع المادي عن مختلف التبادلات الوثائقية عبر PortNet.

فيما يتعلق بتكرار حالات انتظار البواخر قبل ولوج الميناء، تجدر الإشارة إلى أن هذه الظاهرة مرتبطة بالطبيعة الموسمية لنشاط ميناء أكادير وبشكل خاص بحملات تصدير الحوامض والبواكر، وكذا استقبال الرحلات السياحية، وواردات الحبوب. علما بأن تصميم البنيات التحتية المينائية، وفقًا للمعايير الدولية، لا يتم على أساس نشاط الذروة، فإنه يتم اعتبار مستوى مقبول من انتظار البواخر.

بالنسبة لميناء أكادير على وجه التحديد، وعلى الرغم من الطبيعة الموسمية لنشاطه، فإن متوسط مدة انتظار البواخر لا يتجاوز 0,7 يوم في عام 2020، منها 0,3 يوم فقط تتعلق بأسباب مينائية، وهو ما يوازي وردية واحدة (Shift)، وهو ما يتماشى مع المعايير الدولية.

على صعيد آخر، وبهدف تحسين مدة انتظار السفن بميناء أكادير وزيادة طاقته الاستيعابية، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بعدة إجراءات، تهم على وجه الخصوص: (1) تبني العمل المتواصل x83 للخدمات التجارية، (2) مواصلة تنزيل نظام المعلومات المجتمعي (Portnet)، (3) تعزيز عرض الميناء من خلال إنجاز محطة البضائع المختلفة، و (4) اعتماد نظام النوافذ لتنظيم حركة سفن الحاويات.

توصيات المجلس الأعلى للحسابات حول مراقبة تسيير ميناء أكادير

تشير الوكالة الوطنية للموانئ إلى أنه في إطار برمجة الأشغال، خصصت الوكالة في إطار برنامجها الاستثماري بميناء أكادير للفترة 2022-2024 غلافا ماليا قدره 160 مليون درهم لإنجاز مشروع الربط بين البوابة الثالثة للميناء والطريق السريع قيد الإنجاز من طرف جهة سوس ماسة.

تشير الوكالة الوطنية للموانئ إلى أنها قامت بإعداد التصميم الداخلي الجديد للميناء منذ عام 2011، وقامت بتحيينه سنة 2020. وسيتم إدراج التصميم الجديد ضمن مسطرة المصادقة عليه وفقًا للمرسوم رقم2.21.307، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2021/09/30، والذي يحدد إجراءات إنشاء ومراجعة والمصادقة على تصاميم التهيئة الداخلية للموانئ.

في هذا الصدد، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بعدة إجراءات تماشيا مع هذه التوصية، وهي :

- تعزيز عرض ميناء أكادير من خلال إنشاء محطة جديدة متعددة الاختصاصات؛
- تنفيذ العمل المستمر 24/24 لعمليات الاستغلال؛
- نزع الطابع المادي عن إجراءات عبور الموانئ (مستندات وقوف البواخر، الإجراءات الجمركية، شهادات الصحة النباتية، شهادات التفتيش).
- تشكيل لجنة فنية للميناء مكونة من مختلف الجهات الفاعلة (الوكالة، أصحاب الامتياز، الجمارك، ONSSA، Portnet، ممثلو المستوردين / المصدرين...)، تهدف إلى التحسين المستمر لعمليات عبور البضائع في الميناء عبر ملائمة وعصرنة الإجراءات المينائية.

تشير الوكالة الوطنية للموانئ إلى أن مختلف الآجال المرتبطة بوقوف البواخر، سيتم تحيينها في إطار تحيين نظام استغلال الميناء لمراعاة القانون الجديد لشرطة الموانئ (القانون رقم 71.18 الصادر بالظهير رقم 1.21.49 بتاريخ 26 ماي 2021).

بعد تطور حركة الحاويات بميناء أكادير، وتدعيم التجهيزات الخاصة بهذا الرواج بالميناء الذي تتم معالجته من طرف متدخلين اثنين، ستقوم الوكالة الوطنية للموانئ على دعوة شركة مرسى المغرب لوضع حد أدنى لمردودية مناولة الحاويات.

III. أجوبة وزارة النقل واللوجستيك والمؤسسات العمومية تحت وصايتها (الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية، الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية والمكتب الوطني للسكك الحديدية) حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بميدان اللوجيستيك

(نص مقتضب)

أولا. تقييم الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية

1. تقرير عن الإنجازات والحكامة والتوجيه والتخطيط

➢ **تقرير عن الإنجازات**

(...) تؤيد وزارة النقل واللوجستيك ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بضرورة وضع إطار قانوني وتنظيمي يوجه ممارسة الأنشطة اللوجيستيكية. وفي هذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية أطلقت عدة مشاريع بهدف بلورة إطار تنظيمي ملائم لتطور قطاع اللوجيستيك، من بينها إعداد مشروع قانون أولي من أجل تأطير تنمية قطاع اللوجيستيك في المغرب، وكذا مقترح لإطار تقني وقانوني خاص بتطوير العقار اللوجيستيكي في المغرب يغطي على وجه الخصوص الجوانب التعاقدية والعقارية والعمرانية وكذا الجوانب المعمارية والتقنية والبيئية والسلامة، والذي يوجد في طور الإنهاء.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن الوزارة تحرص، في إطار مساهمتها في إعداد المخططات الجهوية للتهيئة الحضرية، أن يتم دائما حجز الوعاء العقاري المخصص للمحطات اللوجيستيكية على النحو المحدد في المخططات الجهوية.

منذ إحداثها، عملت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية باستمرار على إعداد مصفوفة تجمع حصيلة الإنجازات المتعلقة بإجراءات العقد البرنامج بين الدولة والاتحاد العام لمقاولات المغرب في إطار الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية.

بالإضافة إلى ذلك، قامت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية بإعداد تقرير مرحلي حول الاستراتيجية اللوجيستيكية خلال الفترة 2010-2015، والذي تم تقديمه خلال مؤتمر صحفي في يونيو 2016.

وبمناسبة تنظيم اليوم المغربي للوجيستيك في أكتوبر 2019، تم إعداد مصفوفة أخرى من طرف المرصد المغربي للتنافسية اللوجيستيكية والوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية بالاشتراك مع لجنة اللوجيستيك للاتحاد العام لمقاولات المغرب وجامعة النقل واللوجيستيك، تجمع مراحل تقدم جميع إجراءات العقد البرنامج بين الدولة والاتحاد العام لمقاولات المغرب خلال الفترة 2010-2015 مع تقدير كمي لحالة تقدم الاستراتيجية اللوجيستيكية والذي تم تقديره بمعدل 14% مقارنة بالأهداف في أفق 2030.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية تقدم بشكل منتظم وأثناء اجتماعات مجلس إدارتها، حصيلة لأهم الإنجازات حسب المحاور الاستراتيجية خلال العام أو الأسدس الذي يسبق انعقاد المجلس.

بالإضافة إلى ذلك، ومنذ إحداث الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية، تم استغلال تنظيم لقاءات سنوية لتقديم عروض حول تقدم الاستراتيجية لاسيما بمناسبة التنظيم السنوي لـمعرض Logismed وكذا Eurolog (سنة 2018). وخلال سنة 2019، اختارت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية شكلاً جديدًا للقاء السنوي وهو اليوم المغربي للوجيستيك.

هذا وقد تم إنجاز حصيلة شاملة للاستراتيجية في عدة مناسبات، لاسيما:

1) سنة 2014 بمناسبة افتتاح المنطقة اللوجيستيكية زناتة؛

2) سنة 2016 مع إعداد حصيلة مرحلية للإنجازات خلال الفترة 2010-2015؛

3) سنة 2019 بمناسبة تنظيم اليوم المغربي للوجيستيك.

يرجع معدل تقدم تفعيل الاستراتيجية والذي لا يرقى إلى مستوى الانتظارات، إلى حد كبير إلى أن 75% من إجراءات الاستراتيجية تعتمد على تطوير المناطق اللوجيستيكية. وبالتالي انعكس التطوير المحدود للمناطق اللوجيستيكية على معدل تقدم تفعيل الاستراتيجية.

من جهة اخرى، وفي سياق تنظيم النسخة الثانية من اليوم المغربي للوجيستيك، تواصلت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية مع جميع أطراف العقد البرنامج من أجل إنجاز حصيلة تقدم الاستراتيجية إلى نهاية سنة 2020.

➢ **الحكامة**

- **الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية (AMDL)**

(...) منذ إحداثها الفعلي سنة 2014، عملت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية على تنفيذ مختلف مهامها وتمكنت من تحقيق مجموعة من الإنجازات، لا سيما فيما يتعلق بالتخطيط والتنزيل الترابي لمشاريع المناطق اللوجيستيكية وهيكلتها.

وبالفعل وفي إطار تنزيل الاستراتيجية اللوجيستيكية الوطنية، تم تحديد مخططات عمل متشاور بشأنها بين الدولة والقطاع الخاص من أجل تحسين السلاسل اللوجيستيكية المتعلقة بتدفقات التوزيع الداخلي ومواد البناء والاستيراد والتصدير.

وفيما يتعلق بتشجيع بروز نسيج فاعلين لوجيستيكيين مندمجين وفعالين، أطلقت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية برنامج التأهيل اللوجيستيكي للمقاولات الصغرى والمتوسطة (PMELogis) (...) استجابة للانتظارات الكبيرة للمقاولات الصغرى والمتوسطة من حيث المواكبة التقنية والمالية في عدة جوانب (...) وقد عرف البرنامج نجاحًا حقيقيًا لدى الفاعلين اللوجيستيكيين.

فيما يتعلق بتطوير الكفاءات والتكوين في مجال اللوجيستيك، عملت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية على إشراك جميع الأطراف المعنية في إعداد مخطط التكوين للفترة 2020-2024 الذي يلبي الحاجيات التي تم تحديدها من خلال إنجاز الدراسة القطاعية الخاصة بقطاع اللوجيستيك.

تشكل العناصر المشار إليها أعلاه، من بين أمور أخرى، نتيجة للعمل المنجز من طرف الوكالة من أجل تنفيذ المهام المنوطة بها مع الحرص على توحيد واشراك جميع الأطراف المعنية بتفعيل الاستراتيجية اللوجيستيكية على الرغم من تعددها.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن عملية اقتناء العقار تشترط أولاً برمجة الموارد المالية اللازمة. وفي هذا الإطار، وبعد عدة ملتمسات لتخصيص موارد مالية لهذا الغرض، تمكنت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية من بدء مهامها من حيث اقتناء العقار وإحداث المناطق اللوجيستيكية، وفيما يلي حالة التقدم المتعلقة بالأوراش التي تم إطلاقها في هذا الاتجاه:

- **تحديد العقار:** أكثر من 3000 هكتار على المستوى الوطني.
- اقتناء العقار:
- تم الاقتناء الفعلي لعقار المنطقة اللوجيستيكية لآيت ملول (45 هكتار بجهة سوس ماسة) عن طريق تمويل الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية عبر مديرية أملاك الدولة خلال سنة 2021؛

- ومن المرتقب في ميزانية الوكالة برسم سنة 2022 اقتناء عقار الشطر الأول للمنطقة اللوجيستيكية رأس الماء (32 هكتارًا بجهة فاس مكناس).
- تهيئة المناطق اللوجيستيكية:
- بعد الموافقة على تخصيص اعتمادات مالية سنة 2020، تم إطلاق طلب عروض خلال شهر أكتوبر 2020 لتهيئة الشطر الأول من المنطقة اللوجيستيكية جنوب آيت ملول؛
- إعداد مراحل التراخيص المتعلقة بتجزئة الأشطر الأولى للمناطق اللوجيستيكية برأس الماء (32 هكتار) بفاس، وتامنصورت (37 هكتار) بمراكش، وبني ملال (9 هكتار)، وزايدة (5 هكتارًا) بميدلت في انتظار المصادقة على الميزانية من أجل إطلاق الأشغال.

بالإضافة إلى ذلك، قدمت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية في هذا الصدد مقترح برمجة مالية ممتدة على خمس سنوات خلال الفترة 2022-2026 من أجل تطوير الأشطر الأولى لست مناطق لوجيستيكية (رس الماء، القنيطرة، زايدة، بني ملال، أولاد صالح، تمنصورت).

ولقد كان من المتوقع أن يرتفع عدد مستخدمي الوكالة تزامناً مع إطلاق أوراش الاستراتيجية، لا سيما ورش تطوير المناطق اللوجيستيكية.

تجدر الإشارة إلى أن الإعانات الممنوحة للوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية تتم على أساس خطة عمل مع برمجة مالية تمتد على الأقل على ثلاث سنوات يتم إعدادها من طرف الوكالة. تتم مناقشة والمصادقة على خطة العمل والبرمجة المالية مرفوقة بالأهداف المراد تحقيقها، خلال دورات هيئات الحكامة للوكالة، وهي: لجنة الاستراتيجية والاستثمار، والمجلس الإداري بحضور وزارتي الوصاية التقنية والمالية للوكالة.

من جهة اخرى، وعلى سبيل المثال، طالبت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية في سنة 2018 تمويلا ماليا بنحو 276 مليون درهم، لاسيما من اجل اقتناء الوعاء العقاري اللازم لتطوير الأشطر الأولى من مشاريع المناطق اللوجيستيكية.

- **المرصد المغربي للتنافسية اللوجيستيكية**

تجدر الإشارة إلى أن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية توفر الوسائل المالية والتقنية للمرصد المغربي للتنافسية اللوجيستيكية من أجل أن يتمكن من إنجاز مهامه، لا سيما فيما يتعلق بجمع ومعالجة وتحليل المعلومات واليقظة حول قطاع اللوجستيك. وبهذا، تمكن المرصد المغربي للتنافسية اللوجيستيكية من إطلاق مجموعة من الإجراءات، بما في ذلك:

- تحديد وتحليل مجموعة من المؤشرات المتعلقة بأداء قطاع اللوجستيك (سوق الخدمات اللوجيستيكية، استثمار شركات النقل واللوجستيك، عدد الشركات المحدثة، خلق فرص الشغل في قطاع النقل واللوجستيك، التكوين في مهن اللوجستيك، إلخ.)
- إطلاق بحث ميداني من أجل إنتاج معطيات إحصائية حول العقار اللوجستيكي،
- إطلاق مواكبة تقنية من أجل تصميم ووضع نظام يقظة استراتيجية لقطاع اللوجستيك،
- اقتناء اشتراكات في أدوات معلوماتية مختصة من أجل وضع نظام يقظة استراتيجية لقطاع اللوجستيك في المغرب.

➢ **التوجيه والتخطيط المالي للاستراتيجية**

نظراً لتعدد الفاعلين المعنيين بتفعيل هذه الاستراتيجية (...) فقد كان من الضروري مواصلة عملية تنزيلها من خلال إعداد مجموعة من العقود التنفيذية الجهوية والقطاعية. ومن المفترض أن تجري هذه العقود التنفيذية التعديلات اللازمة فيما يتعلق بتدبيرها المالي والمؤسساتي، لا سيما فيما يتعلق بتطوير وتفعيل شبكة وطنية مندمجة للمناطق اللوجيستيكية.

كما تمكن هذه المنهجية في التنزيل من التحيين المستمر للإجراءات من قبل هيئات حكامة هذه العقود.

في هذا الصدد، قامت اللجان التوجيهية للعقود التنفيذية المتعلقة بتحسين السلاسل اللوجيستيكية لتدفقات التوزيع الداخلي والاستيراد والتصدير ومواد البناء بمواءمة ومراجعة محتواها بهدف الأخذ بعين الاعتبار تطور السياق الوطني والقطاعي.

لقد تم بالفعل تنظيم أول يوم مغربي للوجستيك سنة 2019، غير أن هيئات الحكامة للعقود التنفيذية التي تم توقيعها، تقوم كلما دعت الضرورة، بتعديلات وتحيينات لبرامج العمل المتعلقة بكل عقد.

وتجدر الإشارة إلى أن إطلاق أي ورش من أوراش الاستراتيجية تسبقه دراسات من أجل تأكيد الحاجيات، على الأقل على المدى القريب والمتوسط، والتي تمكن من تحديد التدابير اللازم اتخاذها خاصة فيما يتعلق بعقلنة الاستثمارات التي يجب إنجازها.

(...) يحدد العقد البرنامج إطاراً عاماً لتمويل إنجاز مجموع أوراش الاستراتيجية. لكن التزام الأطراف المعنية يتم على مستوى العقود التنفيذية القطاعية والجهوية، وذلك عبر مقاربة تشاركية تحدد الميزانيات والتركيبات المؤسساتية والمالية للإجراءات المتفق عليها لتنزيل الاستراتيجية اللوجيستيكية.

2. المناطق اللوجستيكية

يجدر التأكيد على أنه تمت تهيئة أكثر من 130 هكتاراً من المساحات من طرف مهيئين عموميين وخواص من أجل إيواء مناطق لوجستيكية، 105 هكتارات من هذه المساحة تم تثمينها فعليا بما في ذلك 28 هكتاراً التي تمت تطويرها بزناتة من طرف الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك.

هذا وقد تم إحداث مشاريع منصات لوجستيكية أخرى أُدمجت في مختلف المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية في إطار المنصات الصناعية المندمجة والأقطاب الفلاحية (...)

ومن جهته، وفي إطار مساهمته في الاستراتيجية الوطنية لتطوير القدرة التنافسية اللوجيستيكية، أنشأ المكتب الوطني للسكك الحديدية ثلاث منصات لوجستيكية وشرع فعليا في استغلالها وهي: الدار البيضاء -ميتا، مراكش، وفاس. ويعتمد حجم هذه الإنجازات على تطور طلب السوق.

فيما يتعلق بمنطقة زناتة، فهي قيد التطوير وقد شهدت تنفيذ البنية التحتية للسكك الحديدية من أجل استقبال القطارات، حيث تم وضع 11 سكة حديدية، كم تم إجراء دراسات السوق لهذه المنطقة وتم توقيع اتفاقيات مع بعض الشركاء.

بالرغم من عدم التوقيع على مشاريع العقود التنفيذية الجهوية خلال السنوات العشر الماضية، إلا أنه قد تم القيام بعمل تقني مهم منذ إحداث الوكالة، وذلك من حيث:

- التحليل الماكرو اقتصادي للجهات وحاجياتها من حيث تطوير المناطق اللوجيستيكية؛
- البحث وتحديد الأوعية العقارية المناسبة وتعيين حدودها لإيواء هذه المناطق؛
- إدماج المناطق اللوجيستيكية في وثائق التخطيط العمراني؛

وتجدر الإشارة في هذا الاتجاه إلى أن هذا المجهود مكن خلال سنة 2015 من إتمام إعداد مشاريع المخططات الجهوية للمناطق اللوجيستيكية للجهات الست عشر حسب التقسيم الترابي السابق. لكن وبالرغم من هذا العمل التقني، واجه إبرام الاتفاقيات الجهوية لتفعيل تخطيط المناطق اللوجيستيكية ظرفيات سياسية غير ملائمة (فترة ما قبل اعتماد القانون المتعلق بالجهوية، والانتخابات، الخ).

بعد ذلك، شرعت الوكالة الوطنية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية في تحيين المخططات التوجيهية للمناطق اللوجيستيكية:

- تماشيا مع السياق الجديد للجهوية المتقدمة بتقسيمها الإداري الجديد، مع الصلاحيات الجديدة الممنوحة للجهات فيما يخص تهيئة التراب (إعداد المخططات الجهوية لتهيئة التراب على سبيل المثال) وكذا تطوير مناطق للأنشطة الاقتصادية؛
- وأخذا بعين الاعتبار المعطيات اللوجيستيكية الجديدة لكل جهة لاسيما تطور البنيات التحتية الجديدة ذات الأبعاد الجهوية والوطنية (إنجاز موانئ جديدة بالقنيطرة-أطلنتيك، الداخلة-أطلنتيك، الناظور وسط ميد، الرؤية الجديدة للأقطاب اللوجيستيكية للطيران بطنجة والدار البيضاء، إلخ).

برسم سنة 2020، تم تحديد 7 مخططات توجيهية للمناطق اللوجيستيكية (...)

بالإضافة إلى المخطط التوجيهي للمناطق اللوجيستيكية للداخلة واد الذهب (55 هكتار) الذي تم تحديده خلال سنة 2021.

بالنظر إلى القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير ومرسومه التنفيذي، فإن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية ليست عضوا في اللجنة المركزية لتتبع إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية أو اللجنة المحلية التابعة لها. غير أن الوزارة، عبر تمثيليتها في اللجنة المركزية المذكورة قد بذلت جهدًا كبيراً بالتنسيق مع الوكالة من أجل إدماج الأراضي التي تم تحديدها والتي تشملها المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية، في وثائق التعمير.

في هذا الصدد، تقوم الوزارة باجتماعات تنسيقية يشارك خلالها ممثلوا الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية، كما تستدعي الوزارة ممثلوا هذه الوكالة للمشاركة كذلك في اجتماعات اللجنة المركزية للتتبع على مستوى الوزارة المكلفة بالتعمير وذلك من أجلال الحرص على إدماج مشاريع المناطق اللوجيستيكية في المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية.

وبالنظر أيضًا إلى القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير ومرسومه التنفيذي، فإن الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية ليست عضوا في اللجنة التقنية المحلية المكلفة بإعداد تصميم التهيئة، لكن يمكنها أن تشارك، إذا تمت دعوتها، وبناءً على طلب بعض الأطراف المعنية على المستوى المحلي، في مختلف اجتماعات وأشغال اللجنة التقنية المحلية المكلفة بإعداد تصاميم التهيئة. وفي نفس الاتجاه، يمكن للوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية أن تشارك، إذا تمت دعوتها، وبناءً

على طلب بعض الأطراف المعنية على المستوى المحلي، في مختلف اجتماعات وأشغال اللجان المكلفة بإعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب أو مخططات التنمية الجهوية.

وتجدر الإشارة إلى أن تخصيص المساحات التي تم تحديدها يتبع وتيرة إعداد وثائق التعمير والتي تتطلب الكثير من الوقت قبل أجرأتها أو تحديثها والانتقال إلى مرحلة الموافقة ونشر المراسيم المتعلقة بها بالجريدة الرسمية بحيث تكون إلزامية.

تعتمد منهجية إعداد مختلف المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية مقاربة تشاركية بالتشاور مع مختلف الفاعلين المحليين والمركزيين المعنيين بتطوير المناطق اللوجيستيكية على غرار القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية المذكورة جانبه.

يتضمن كل مخطط توجيهي جهوي للمناطق اللوجيستيكية مكونات لوجستيكية داخل المناطق الصناعية وداخل الأقطاب الفلاحية وكذا المنصات اللوجيستيكية التابعة للمكتب الوطني للسكك الحديدية ولطنجة المتوسط. وقد تم الأخذ بعين الاعتبار هذه المكونات في تقدير الحاجيات من العقار اللوجستيكي (ضمن المخطط التوجيهي الجهوي للمناطق اللوجيستيكية) التي يجب تنميتها على المدى القصير والمتوسط والبعيد؛ وذلك من أجل ضمان توافق الإجراءات والاستراتيجيات العمومية في كل جهة وبذلك في مجموع تراب المملكة.

وعلى صعيد اخر، فإن الأراضي المهيأة على مستوى المنصات الصناعية المندمجة والأقطاب الفلاحية هي في طور التسويق لدى المستثمرين الخواص بواسطة إعانات ممنوحة من طرف الوزارات الوصية والجهات المعنية.

إن إطلاق ورش تطوير المناطق اللوجيستيكية ليس رهينا بتحديد نموذج لتطوير وتسيير هذه المناطق اللوجيستيكية لأن هذا يدخل في إطار صلاحيات الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية بموجب قانون إحداثها؛ وانما يرتبط بالأحرى بالقدرة على تعبئة الموارد اللازمة وخصوصا المالية منها.

وفي هذا السياق، تشرع الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية في تطوير أولى المناطق اللوجيستيكية، من خلال الاتفاقات المبرمة والموقعة بالاشتراك مع الأطراف المعنية، مع تحديد التزامات كل منها، لا سيما فيما يتعلق بالتمويل.

بالإضافة إلى ذلك، تم إعطاء الموافقة للوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية من طرف مجلس إدارتها خلال اجتماعه سنة 2019، من أجل بدء الخطوات التحضيرية اللازمة لإحداث شركة فرعية تابعة لـها والتي ستتكلف بتطوير مشاريع المناطق اللوجيستيكية على مستوى مجموع التراب الوطني. لكن بعد عدة مشاورات ومحادثات مع مصالح مديرية المنشآت العامة والخوصصة وتلك التابعة للوزارة، تم الاتفاق على أن تكون الشركة الفرعية التي سيتم إحداثها مخصصة فقط لمشروع المنطقة اللوجيستيكية جنوب آيت ملول. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، وبعد اجتماع مجلس إدارة الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية خلال يوليوز 2021، أعطى هذا الأخير موافقته للوكالة بإحداث شركة فرعية مملوكة للوكالة بنسبة 100%، لها الوضع القانوني لشركة مجهولة الاسم والتي ستتكلف بتطوير وتسيير المنطقة اللوجيستيكية بآيت ملول.

3. المناطق اللوجستيكية بجهة الدار البيضاء-سطات: حالة المنطقة اللوجيستيكية لزناتة

(...) ويمكن تفسير الاختلاف بين المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية ووثائق التعمير بالنقطتين التاليتين:

- المناطق اللوجيستيكية المرتقبة في وثائق التعمير والتي لم يتم إدماجها في المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية هي مناطق ذات محيط تأثير لا يتجاوز المدار الحضري الذي تقع فيه ولا تستجيب للمعايير التي تميز المناطق اللوجيستيكية المتعددة الأروجة؛
- أما بالنسبة للمناطق اللوجيستيكية المرتقبة في المخططات التوجيهية الجهوية للمناطق اللوجيستيكية والتي لم يتم إدماجها في وثائق التعمير، فيجب التذكير أن الوزارة تبذل جهودًا كبيرة بالتنسيق مع الوكالة لإدماج العقارات التي يتم تحديدها في وثائق التعمير بالتنسيق مع مديرياتها الجهوية في إطار اللجان المكلفة بالتخطيط الحضاري.

مع العلم أنه يجب أن يستجيب اختيار مواقع تطوير المناطق اللوجيستيكية لمجموعة من المعايير، لاسيما:

- ربط ملائم (الطريق السيار، السكك الحديدية، الميناء، إلخ)؛
- موقع مناسب (بالقرب من أحواض الإنتاج والاستهلاك)؛
- عقار متوفر بتكلفة مناسبة.

وترجع صعوبة تعبئة الأوعية العقارية بالأساس إلى صعوبة تعبئة الموارد المالية اللازمة.

تجدر الإشارة إلى أن المنطقة اللوجستيكية زناتة تتوفر حاليًا على محطة قطار شحن مفتوحة لخدمات البضائع ولديها سعة كافية، من حيث المنشآت السكك الحديدية، لمعالجة حجم كبير من البضائع عند المغادرة والوصول. كما انجز المكتب الوطني للسكك الحديدية في عام 2018 ما مجموعه 11 سكة حديدية جديدة بطول 900 متر لكل منها، على مساحة 8 هكتارات بمحطة الشحن بمبلغ قدره 100 مليون درهم، مما يعزز هذه السعة ويسمح بمعالجة شحن مهمة من البضائع.

أما بالنسبة للربط السككي بين ميناء الدار البيضاء وزناتة، فسيكون موضوع اتفاقية خاصة عندما يتم تأكيد الرؤية حول حركية الحاويات بهذا المحور، كما هو منصوص عليه في المادة 9 من العقد التنفيذي المتعلق بتنمية المناطق اللوجستيكية بجهة الدار البيضاء.

4. تطور النقل الطرقي للبضائع

شهد هذا البرنامج الاستباقي تطورات عديدة من حيث شروط الأهلية التي حددها قانون المالية من أجل الاستجابة لانتظارات المهنيين، حيث لم تعرف النسخ الأولى لهذا البرنامج نجاحا نظرًا لمبالغ مكافئات التكسير التي اعتبرت غير كافية وكذا شروط الاستحقاق التي اعتبرت مقيدة. من جهة أخرى، لا يهدف برنامج التجديد والكسر إلى تحسين حالة القدم للأسطول فحسب، بل هو جزء من مخطط عمل شامل للوزارة يهدف إلى مكافحة بعض العوامل الخارجية السلبية للنقل المهني مثل تدهور السلامة الطرقية والتلوث.

وتجدر الإشارة إلى أن تجديد الأسطول يشكل جزءا من التزامات المغرب (المشروطة) في المساهمات المحددة وطنيا التي تم تحديثها في عام 2021. وفي هذا الصدد، أطلقت مديرية النقل البري واللوجستيك بشراكة مع 4C مشروع إعداد مذكرة تصورية للمشروع بهدف جعله مؤهلا للتمويل من صندوق المناخ.

ويجدر التذكير هنا أن قطاع النقل البري يعتبر قطاعًا حيويًا ذا طبيعة أفقية وذا وقع هام على تطور وتسيير جميع فروع الاقتصاد الوطني. لذا فإن تأهيله، الذي يتطلب تحفيزات مالية، يجب أن يشكل محور اهتمام دائم.

توصيات المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بتقييم الاستراتيجية اللوجستيكية الوطنية

- شرعت الوزارة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية سنة 2012، إلا إن تنفيذها سجل تأخرا نظرا لمجموعة من الأسباب سبق التطرق إليها في النقاط المذكور فيما سبق، مما حال دون تحقيق الأهداف المنشودة من حيث الوقع على تطوير قطاع اللوجستيك والرفع من الأداء اللوجستيكي للبلاد على المستويين الوطني والدولي.

ولذلك، ارتأت الوزارة أنه من الضروري إطلاق دراسة لتعديل الاستراتيجية الوطنية لتطوير التنافسية اللوجيستيكية ووضع خطة عمل لاستدراك أهدافها.

ستمكن هذه الخطة من تحديد مخطط جديد للحكامة الشاملة للوجستيك لمعالجة أوجه القصور الملحوظة في القيادة والتتبع والتنشيط على مستوى الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية خاصة وضعها المؤسساتي الذي لا يسمح لها بتوحيد مختلف المتدخلين في قطاع اللوجستيك.

- ستحرص الوزارة من خلال التنسيق مع الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية على هذه المواءمة على مستوى العقود التطبيقية القطاعية، وكذا خلال إعداد المخططات الجهوية للمناطق اللوجيستيكية المقررة وأيضا عند وضع برامج ومشاريع الاستثمار للمؤسسات العمومية المعنية.
- تؤيد وزارة النقل واللوجستيك توصية المجلس الأعلى للحسابات وستعمل على اقتراح ووضع آليات تحفيزية للاستثمار في القطاع.
- تؤيد وزارة النقل واللوجستيك توصية المجلس الأعلى للحسابات بشأن تجميع التدفقات، وفي هذا الإطار، أطلقت هذه الوزارة دراسة تهدف إلى تحديد استراتيجية لتطوير وتعزيز النقل المتعدد الوسائط للبضائع في المغرب.
- تؤيد الوزارة توصية المجلس الأعلى للحسابات. بالفعل فشلت عدة محاولات في إطار مشروعي البرنامجين التعاقديين وذلك بسبب تعدد التمثيلات المهنية التي جعلت من الصعب تنفيذ إجراءات التأطير في هذا الاتجاه.

كما تعمل الوزارة حاليا على إجراء مناقشات مع مهنيي القطاع لمراجعة شروط ولوج المهنة بخصوص الوافدين الجدد، وذلك من أجل الحد من تزايد عدد المقاولات الجد صغيرة والضعيفة وتحديد آليات فعالة للتحكم في المحافظة على هذه الشروط طوال حياة شركات النقل الجديدة. كما ترغب الوزارة كذلك في إدماج فئة الشاحنات ذات الوزن الأقل من 3,5طن.

ثانيا. السياسة اللوجيستيكية للوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA): التكامل بين المركب المينائي طنجة المتوسط ومناطقه الخلفية الموسعة

1. الخدمات اللوجيستيكية الموجهة للقطب الصناعي لميناء طنجة المتوسط

(...) قامت الوكالة بعقد مجموعة من الاجتماعات التشاورية مع مجموع الفاعلين المحليين والجهويين بما في ذلك الوكالة الخاصة طنجة المتوسط، وذلك بهدف تخطيط وتحديد المخطط اللوجستيكي الجهوي في نهاية سنة 2015.

ومن أجل الدفع بدينامية جديدة، أطلقت الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجيستيكية سنة 2019، عملية تحيين المخطط الجهوي للمناطق اللوجيستيكية بجهة طنجة – تطوان – الحسيمة، حيث أشركت بشكل منتظم في هذه العملية الوكالة الخاصة طنجة المتوسط التي شاركت في مختلف الاجتماعات التشاورية وورشات العمل التي انعقدت خلال شهري يناير وفبراير

2020 من أجل تقييم الحاجيات اللوجيستيكية المعبر عنها (طلب) من طرف المقاولات والقطاعات الرئيسية وكذا من أجل فهم طبيعة تدفقاتها، وبنية سلاسلها اللوجيستيكية والحاجيات المنبثقة عنها.

وستمكن هذه الأعمال من تحيين المخطط التوجيهي اللوجستيكي للجهة وتحديد أولى مشاريع المناطق اللوجيستيكية التي سيتم تطويرها في الجهة وذلك بالتشاور مع مختلف الأطراف المعنية وخاصة الوكالة الخاصة طنجة المتوسط.

2. ربط المركب الميناني طنجة المتوسط بمناطقه الخلفية الموسعة

يرجع قلة استخدام الشحن عبر الربط السككي إلى اشغال الخط فائق السرعة الذي تم افتتاحه في نونبر 2018. ومنذ ذلك التاريخ، تم القيام بعمل جبار لاستئناف هذه الحركة التي وصلت ذروتها إلى 3 قطارات لشحن الحاويات أسبوعيًا ولكنها لا تزال بعيدة عن الهدف المتمثل في 15 قطارًا في الأسبوع.

إن الإكراهات الحالية المفروضة على تنظيم حركة النقل عبر الربط السككي داخل ميناء طنجة المتوسط تؤدي إلى التكاليف المرتفعة لمرور الحاويات المنقولة بالقطار (المناولة الإضافية، التحويل إلى الماسح الضوئي، رسوم الميناء، إلخ).

بالإضافة إلى ذلك، فان الرواج السككي المحقق حاليا يعزز القدرة التنافسية لأسعار النقل عبر هذا النمط، كما يتم تدارس إمكانية ابرام اتفاقيات شراكة بغية جذب رواج أكبر وبالتالي تحقيق الهدف المخطط له.

فيما يتعلق بحركة الحاويات في أكادير، وفي انتظار إنجاز خط السكك الحديدية "مراكش / أكادير "، هناك إمكانية استعمال الربط متعدد الوسائط "السكك الحديدية / الطريق " مع العبور بالميناء الجاف للمكتب الوطني للسكك الحديدية بمراكش والذي يتم استغلاله منذ سنة 2015. حاليًا، وانطلاقا من هذا الميناء الجاف، يشغل المكتب الوطني للسكك الحديدية قطارا واحدا للحاويات في الأسبوع مع ميناء طنجة المتوسط، وعدة قطارات مع الدار البيضاء.

رابعا. مراقبة تسيير الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية

1. تشخيص عام لوضعية الشركة

تمكنت الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية من حصر حساباتها لسنتي 2017 و2018 وكذلك حصر والمصادقة على حساباتها المالية لسنوات 2018-2019 و2020، من خلال ورش إعادة بناء رقم معاملاتها من سنة 2010 إلى سنة 2018 مع ما تطلبه ذلك من إصلاح شامل.

3. نشاط اللوجستيك

الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجستيكية تعمل على إعادة هيكلة مجموع فروعها تماشيا مع مقتضيات الخطاب السامي لجلالة الملك محمد السادس أيده الله واستراتيجية الحكومة لإعادة هيكلة القطاع العام.

4. القيادة والحكامة

منذ الإصلاح المؤسساتي لقطاع اللوجستيك سنة 2005 وبموجب القانون رقم 25.02 والمتعلق بإحداث الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجيستيكية التي حلت محل المكتب الوطني للنقل، فقد تم تحديد المهام الجديدة للشركة ومجالات تدخلها وفق هياكلها التنظيمية.

كما ساهم إطلاق الاستراتيجية الوطنية للتنافسية اللوجستيكية وإحداث الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستيكية، في تعزيز تموقع الشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجيستيكية كفاعل وطني لوجيستي رائد بين مختلف الفاعلين في المجال وكقاطرة في قطاع اللوجستيك تعمل بانسجام تام مع الوكالة المذكورة.

وفي هذا الإطار، فقد شكل تكامل الأدوار ومستويات تدخل الفاعلين في تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتنافسية اللوجستيكية، سواء تعلق الأمر بمطورين أو مهيئين أو عاملين لوجيستيين، هاجسا دائما لمجلس إدارة الشركة. كما هو الحال بالنسبة لفروع الشركة التي يتم تتبع ومراقبة أنشطتها من طرق هيآتها التداولية.

وفيما يخص الوضعية المالية للشركة، وخصوصا حساباتها الخاصة والمجمعة، فقد وجب التذكير أنه نظرا لرفض مراقب الحسابات المصادقة على حسابات الشركة للسنوات المالية 2016، 2017 و2018 وبالتالي رفض مجلس إدارتها اعتماد الحسابات المذكورة، فقد عملت الشركة، ابتداء من شهر يوليوز 2018، على إطلاق ورش إعادة بناء رقم معاملاتها المتعلق بنشاط النقل بين الفترة الممتدة من 2010 إلى 2018، وذلك اعتمادا على السجلات المادية للفواتير والمتواجدة بجميع وكالاتها على الصعيد الوطني.

كما تجدر الإشارة إلى أنه تم عقد اجتماع في 22 يوليوز 2019 بحضور كل من السيد وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء وكذا السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة لتحديد التوجهات العامة التي من شأنها إعادة تعديل الوضعية المالية للشركة وكذا مراجعة تموقعها الاستراتيجي.

وفي هذا الصدد، فقد ساهمت نتائج الورش المذكور من تمكين مراقب الحسابات من المصادقة على الحسابات الخاصة بسنوات 2016، 2017 و2018 وبالتالي اعتمادها من طرف مجلس إدارة الشركة الذي تم انعقاده يوم 21 أبريل 2021. وبالمقابل، وجب التذكير أن هنالك مشروع عقد برنامج، قيد الإنجاز، سيربط الدولة بالشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجيستيكية خلال الفترة ما بين 2021-2024. ويندرج هذا العقد في إطار تسريع تحول الشركة بغية تحسين جودة الخدمات التي تقدمها لزبنائها. ويرتكز هذا العقد على خارطة طريق ستمكن الشركة من تحقيق تنمية دائمة من خلال تكريس مكتسبات الإصلاح وتحديث أنظمتها الوظيفية والتقليص من محفظة فروعها وتعزيز حكامتها.

وفي الأخير، فإن مجلس إدارة الشركة يؤكد على متابعته للتوصيات الصادرة في التقرير المتعلق بقطاع اللوجستيك وسيعمل جاهدا على التنزيل الأمثل لكل الأوراش المؤسساتية والتنظيمية للشركة الوطنية للنقل والوسائل اللوجيستيكية في إطار نظرة شمولية وأهداف متجددة في خدمة تنافسية الاقتصاد الوطني.

آليات وتدخلات الدولة في مجال محاربة السكن غير اللائق

أدى التطور الديموغرافي والنمو الحضري المتسارع، في ظل غياب عرض كاف ومتنوع يستجيب للحاجيات المختلفة في مجال السكن، إلى حدوث اختلال في سوق العقار بالمغرب وتطور أشكال مختلفة من السكن غير اللائق. وينتشر هذا الأخير في عدة أنماط عمرانية مختلفة لا سيما دور الصفيح والمباني السكنية الآيلة للسقوط والأحياء السكنية غير القانونية والنسيج العتيق وكذا الأحياء الهامشية في المناطق الحضرية.

ووعيا بحجم هذه الظاهرة، اعتمدت الدولة عدة أساليب ووسائل مختلفة للتدخل من أجل الحد من السكن غير اللائق، نذكر منها إعادة هيكلة الأحياء الناقصة التجهيز، ومعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط والقضاء على أحياء الصفيح وتطوير عرض السكن الاجتماعي.

وفي هذا الصدد، أنجز المجلس الأعلى للحسابات خلال السنوات الأخيرة مجموعة من المهمات الرقابية كان الهدف منها تقييم تدخلات الدولة في مجال محاربة السكن غير اللائق وكذا الوسائل المبذولة من أجل هاته الغاية. ويتعلق الأمر بالمهمات التالية:

- مراقبة تدبير صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري، سنة 2013؛
- تقييم آليات إنتاج السكن الاجتماعي (عرض سكني بقيمة 140 ألف درهم وآخر بقيمة 250 ألف درهم)، سنة 2017؛
- تقييم برنامج "مدن بدون صفيح"، سنة 2019؛
- تقييم تدخلات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط، سنة 2020.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

يورد المجلس أدناه، خلاصة لأهم الملاحظات والتوصيات التي أسفرت عنها هذه المهمات الرقابية.

أولا. تقييم البرنامج الوطني "مدن بدون صفيح"

تم إطلاق برنامج "مدن بدون صفيح" سنة 2004. في إطار سياسة الدولة في مجال محاربة السكن الغير اللائق، وكان الهدف المعلن لهذا البرنامج هو معالجة 270.000 أسرة قاطنة بمختلف مدن الصفيح في 70 مدينة ومركز حضري.

➢ **مدن الصفيح: ظاهرة راسخة ويصعب استئصالها**

منذ إطلاق برنامج "مدن بدون صفيح" سنة 2004، لوحظ أن عدد الأسر استمر في الارتفاع، فانطلاقا من هدف 270.000 أسرة، وصل هذا العدد إلى 472.723 في سنة 2018، أي بزيادة 75% مقارنة بالهدف الأولي، وبمتوسط زيادة سنوي يزيد عن 10.669 أسرة. وهكذا، وعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بذلت والتي مكنت من معالجة 280.000 أسرة بين عامي 2004 و2018، لا يزال البرنامج يواجه صعوبة في المضي بالسرعة المطلوبة لتحقيق الأهداف المحددة والتمكن من القضاء النهائي على أحياء الصفيح.

وقد أورد القطاع المكلف بالسكنى "أن الزيادة في عدد الأسر تشكل العائق الأكثر شيوعًا، مما يؤثر على البرمجة الأولية وفي بعض الحالات يشكل مصدرا لإضافة ملحقات للاتفاقيات (avenants) واعتماد التعديلات والاتفاقيات التكميلية لعقود المدينة واتفاقيات التمويل وإنجاز المشاريع في إطار برنامج مدن بدون صفيح، كما يتسبب أيضا في التأخيرات التي تعرفها العديد من المدن المبرمجة وتأجيل مواعيد إعلانها بدون صفيح".

➢ **ظاهرة الانزلاق**

تتجلى ظاهرة الانزلاق في إعادة بيع البقعة أو السكن بعد الاستفادة من البرنامج، إلى طرف آخر. ووفقا لدراسة تقييم الدينامية الاقتصادية والاجتماعية وظاهرة الانزلاق في عمليات محاربة مدن الصفيح، والتي قامت بها وزارة الإسكان سنة 2013، فإن المعدل الوطني للانزلاق هو 19,3%.

وقد أكدت الدراسة المتعلقة بالبحث الوطني لتقييم أثر برامج مكافحة السكن غير اللائق على الظروف المعيشية للأسرة، التي أنجزتها وزارة الإسكان سنة 2015، هذه النتيجة والتي من خلالها يظهر أن 78,4% من الأسر فقط هم المستفيدون الأصليون الذين يقيمون في مساكنهم (قطع أو شقق سكنية) كملاك.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى في هذا الصدد، "(...) أن البحث الوطني لتقييم أثر برامج محاربة السكن غير اللائق المنجز من طرف الوزارة سنة 2015 أظهر أن معدل الانزلاق عرف انخفاضا بفضل الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطات العمومية، حيث أظهر هذا البحث أن معدل الانزلاق يبلغ حوالي 9.7% من الأسر المستفيدة (11.1% بالنسبة لبرنامج إعادة الإيواء و3.1% بخصوص إعادة الإسكان (...)"

وتجد هذه الممارسة تفسيرها، وفقاً لنفس الدراسة، في المكاسب التي يمكن أن تنتج عن القيمة السوقية لبقع إعادة الايواء المدعومة مقارنة بمساهمة المستفيد. بالإضافة إلى ذلك فإن الدافع الأساسي لاستقرار الأسر غير المستفيدة في مناطق عمليات إعادة الايواء، بنسبة 37.9%، هو المكاسب العقارية التي توفرها هذه العمليات، ومستوى أسعار الأراضي المنخفض نسبيا مقارنة بالمناطق الأخرى.

وقد أفاد القطاع المكلف بالسكنى "بخصوص الوحدات المدعمة في إطار عمليات إعادة الإسكان وإعادة الإيواء، بإن أحكام ميثاق التسويق والإجراءات المعمول بها تحظر على المستفيدين بيع أو نقل ملكية هذه الوحدات المدعمة لمدة ثلاث سنوات للمستفيدين من السكن، ابتداء من تاريخ تسليم مفاتيح المسكن، وخمس سنوات من تاريخ الاستفادة من قطع الأراضي المخصصة لإعادة الإيواء. ونتيجة لذلك، لا تملك الوزارة الوسائل اللازمة لمواكبة المبيعات بمفردها، خاصة وأن بعض المعاملات العقارية تتم بين المستفيدين والمشترين الجدد، من خلال آليات بيع خاصة، وهو أمر يصعب رصده في حينه."

➢ **مشاكل وصعوبات في البناء الذاتي لبقع إعادة الايواء**

يبلغ معدل تهيئة عمليات إعادة الإيواء المختارة في العينة التي تم فحصها، حوالي 70%. ومع ذلك، فإن هذا المعدل يخفي تفاوتات كبيرة من عملية إلى أخرى ويتراوح بين 25 و100%. ويرتبط التباين في نسب البناء بالاعتبارات المتعلقة بالموقع الجغرافي للتجزئة السكنية، وبالوضعية الاقتصادية والاجتماعية للأسر المستفيدة.

وبوجه عام، قام العديد من المستفيدين ببناء البقع الممنوحة لهم، إما بتعبئة أموالهم الخاصة في سياق البناء الذاتي، أو باللجوء إلى ممارسة الارتباط مع شخص آخر، من خلال إبرام ما يسمى "عقود" الجمعية. وتشكل هاتان الوسيلتان 72.2%من الطرق الأكثر اعتمادا في بناء البقع المخصصة للمستفيدين لإعادة الايواء. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن فئة كبيرة من المستفيدين الذين هم في حالة هشاشة اجتماعية، تواجه صعوبات في تثمين البقع لافتقارها إلى الوسائل والمساعدات الملائمة.

كما يصعب الحصول على التمويل البنكي، بسبب عسر بعض المستفيدين، والتردد في بعض الأحيان في الالتجاء إلى القروض البنكية، بسبب عدم توفر شواهد ملكية الأراضي وعدم فعالية تدابير التمويل.

وقد أكد القطاع المكلف بالسكنى أن "الحصول على القروض البنكية اللازمة للبناء الذاتي في إطار عمليات إعادة الإيواء، أحد المعيقات الرئيسية التي تواجهها الأسر المستفيدة(...). ومن أجل السماح لهؤلاء المستفيدين بالحصول على قروض بنكية، يتم وضع تدابير مصاحبة بالتنسيق مع الأبناك المعنية، وتتمثل في منح الفاعلين التقنيين لطلبات التزام بالتسجيل الرهني العقاري لصالح البنوك، عند إعداد رسوم الملكية العقارية الفردية وإبرام عقود البيع النهائية."

➢ **تأخر في تحقيق كل الأهداف المتوخاة من عمليات إعادة الهيكلة**

إن الغرض من إعادة الهيكلة هو توفير البنيات التحتية والمرافق التي تفتقر إليها مناطق أحياء الصفيح، وتصفية الوضعية العقارية من أجل تشجيع المستفيدين على البناء الذاتي. لكن، ورغم أن العمليات التي تم تنفيذها في إطار إعادة الهيكلة، مكنت من تحسن طفيف في الظروف المعيشية للمستفيدين، إلا أنها لم تستطع تحقيق كل الأهداف المتوخاة منها.

وعموماً، تتميز هذه العمليات باستفادة السكان المقيمين مباشرة من المساعدة العمومية، وبالتالي فهي أقل عرضة لظاهرة الانزلاق. ومع ذلك، فإن الطرق الضيقة، وكثافة الأحياء، والتأخير في تصفية العقار وطرق البناء يجعل هذا النسيج يحتفظ دائمًا بمظهر أحياء الصفيح.

وقد أكد القطاع المكلف بالسكنى "(...) أن هذه العملية تواجه عدة عراقيل مرتبطة بالتأخير في الموافقة على تصاميم إعادة الهيكلة وقرارات التصفيف وبكثافة الأحياء المعنية وصعوبات هدم المباني التي تعرقل إنجاز الطرق، وبتعقيد الأنظمة العقارية وإجراءات التسوية لكون السكان المستفيدين لا يتوفرون على ملكية الأراضي، وكذا بالعراقيل المرتبطة بالحد الأدنى لمساحة البقع الأرضية الذي تشترطه وثائق التعمير للترخيص بالتسوية المذكورة."

➢ **عمليات إعادة الإسكان: ثغرات في تدبير مرحلة ما بعد الترحيل**

من مزايا العمليات التي تتم وفقاً لطريقة إعادة الإسكان، وبالإضافة إلى العائد الاقتصادي للعقار مقارنة مع الطرق الأخرى، فإنها تؤدي إلى إنتاج جودة حضرية مقبولة جماليًا بفضل التصاميم التي تمكن من تجانس البنايات وتنسيق الواجهات.
ومع ذلك، لا يتجاوز اللجوء إلى طريقة إعادة الإسكان نسبة 8% من مجموع عمليات البرنامج. ويفسر المسؤولون اللجوء المحدود لهذه الطريقة برفض الأسر لهذا الحل وتفضيلها للبقع الارضية.

وقد أكد القطاع المكلف بالسكنى "أن الغرض من أي برنامج ذو أبعاد اجتماعية، ولا سيما برنامج معالجة السكن الصفيحي، هو التحسين المستدام لإطار سكن الأسر المعنية ومن تم تحسين ظروفهم المعيشية. ولهذا الغرض، فقد تم اعتماد مقاربة المواكبة الاجتماعية للأسر المعنية كشرط لنجاح برامج معالجة السكن الصفيحي، بهدف ضمان نجاح دائم لعملية محاربة الأحياء الصفيحية وتمكين للأسر المعنية من تملك مجالاتها السكنية الجديدة، وعدم الانصياع لإغراء الانزلاق لأسباب اقتصادية أو لصعوبة الاندماج الحضري."

➢ **اختلالات في آلية إبرام عقود المدينة**

نصت خطة تنفيذ برنامج "مدن بدون صفيح" على إعداد برامج محلية سنة 2005 تمكن من جهة، وضع رؤية كفيلة بضبط تنفيذ مقتضيات عقود المدينة[60]، ومن جهة أخرى، جعل عملية البرمجة أكثر دقة حسب المدن. وكان من المفترض أن تتوفر هاته البرامج المحلية على مجموعة من المعطيات الضرورية.

ولم يتم إعداد البرامج المحلية لبرنامج "مدن بدون صفيح" ولا تتوفر الجهات الفاعلة على المستوى المركزي والمحلي، على وثيقة تصف، حسب المدينة، الإجراءات والتدابير الرئيسية التي تم اتخاذها أو التي سيتم اتخاذها لإبرام أو/ وتنفيذ بنود عقد المدينة.

وفي غياب هذه البرامج المحلية، لم يكن إعداد عقود المدن يتبع دائمًا نهجا دقيقا، لا سيما من حيث ضبط المعطيات الأساسية، والقيام بالدراسات والتحقيقات القبلية وكذا التنسيق مع الفاعلين المحليين والساكنة المعنية بهذه البرامج.

وقد أكد القطاع المكلف بالسكنى "فيما يتعلق بهذه النقطة، إلى أنه بصدد إطلاق مخططات جهوية للسكن، والتي تروم:

- *استنباط رؤية استراتيجية متوافق عليها للتدخل في مجال السكن، تتلاءم مع الجهة موضوع الدراسة، بناء على تقاطع وتحليل للمعطيات التي سيتم تجميعها (الطلب حول السكن، الإحصائيات المتاحة حول السكن غير اللائق، الفرص العقارية...).*
- *يجب أن تترجم هذه الرؤية إلى برامج ومشاريع تدخل ملموسة، بإتباع خطة عمل مرحلية محددة بعناية، مع تحديد الموارد التقنية والمالية وترتيب الشراكات والآليات اللازمة لهذا الغرض. وبالتالي يمكن أن يشكل هذا المخطط أرضية للتعاقد مع الفاعلين المحليين. "*

➢ **تحديد موجز وسطحي لعدد الأسر**

يلاحظ أن معظم عقود المدينة واتفاقيات التمويل لم تسبقها دراسات تشخيصية حول البيئة البشرية والاقتصادية للساكنة المعنية، بل تم الاستناد إلى تقديرات سطحية مؤقتة للمستفيدين من البرنامج وليس إلى إحصاء رسمي وفقا لتوصيات خطة تنفيذ البرنامج. وهكذا، فقد أدى عدم ضبط اللوائح التقديرية للمستفيدين إلى زيادة مستمرة في عدد الأسر، حيث ارتفع من 338.519 إلى 472.723 أسرة في سنة 2018، أي بزيادة 40 % مقارنة مع عدد الأسر الأولي.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى " إلى أن الزيادة في عدد الأسر لا تعزى فقط إلى تحديد أولي (sommaire) لعدد الأسر، بل ترتبط أيضا بعدة عوامل أخرى منها: النمو الديموغرافي والعائلات المركبة والتوسع في المدارات الحضرية، وبرمجة مواقع التدخل في إطار برنامج معالجة السكن غير اللائق، بالضواحي المحيطة بالمدن والتي يغلب عليها الطابع القروي. "

➢ **صعوبات في مختلف أشكال إدارة المشروع وعدم وضوح المسؤولية المشتركة للفاعلين**

تعزى صعوبة تدبير العمليات إلى ارتباطها بالإشكاليات المتشعبة للقضاء على السكن الصفيحي ومدى الإحاطة بمختلف أوجه وأبعاد إدارة هذه العمليات (الاستراتيجية والسياسية والاجتماعية والتقنية والمالية...). ويتطلب ذلك تحديدا واضحا لصاحب مشروع البرنامج مع الفصل بين صلاحيات مختلف الفاعلين (الدولة والجماعات المحلية والمسيرين المحليين والفاعلين العموميين والفاعلين الاجتماعيين). ولكن إدارة المشاريع المرتبطة بالبرنامج قد كشفت واقعا آخر.

فعلى المستوى الإستراتيجي، يعد برنامج "مدن بدون صفيح" برنامجا حكوميا وضعته وزارة الإسكان رغم أن مجموعة من القطاعات الوزارية تشارك في تدبير العمليات التي تسعى إلى الحد من انتشار ظاهرة السكن الصفيحي منذ بدايته. إلا أنه لوحظ، أن الإطار الذي أنشئ لتنسيق عمليات وجهود مجمل الجهات الفاعلة المعنية (خاصة اللجنة الوطنية) يبقى غير مفعل.

---

[60] عقد المدينة: هو وثيقة تعاقدية بين الدولة والجهات المحلية، تصاغ من طرف الجهات المحلية وتصادق عليه الدولة (وزارات الداخلية والإسكان والمالية)، تحدد التزامات مختلف الأطراف المعنية بتنفيذ مشاريع الحد من مدن الصفيح داخل المدينة نفسها.

وعلى المستوى السياسي والاجتماعي، تضطلع الجماعات الترابية، بحكم شرعيتها التمثيلية، بمسؤوليات اجتماعية تجاه السكان المعنيين. ومع ذلك، فقد اقتصر دورها في عقود المدن ومن حيث مشاركتها في تنفيذ البرامج على توفير التسهيلات الإدارية وذلك من خلال منح التصاريح الضرورية.

ولمواجهة هذا الوضع، يجد الفاعلون المسؤولون عن الجوانب التقنية والمالية للعمليات أنفسهم ملزمين بأداء أدوار اجتماعية ليست من مسؤوليتهم.

وإذا كان من الطبيعي أن تضطلع وزارة الإسكان بالدور الرئيسي، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، في دعم تنفيذ البرنامج وتنسيقه وتنظيمه، إلا أن دورها اقتصر على التتبع المالي لعمليات الدعم المقدمة من طرف صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري.

➢ **نقائص على مستوى تتبع وتقييم البرنامج**

نصت خطة تنفيذ برنامج "مدن بدون صفيح" على إدخال مجموعة من المعايير تمكن من التتبع التقني والمالي والاجتماعي للعمليات، إلا أنها اصطدمت بمجموعة من المشاكل كعدم توفر وزارة الإسكان على قاعدة بيانات وطنية للمستفيدين من البرنامج والذي من شأنه أن يحرم المسيرين من الأدوات الضرورية التي تمكنهم من تقييم مدى أهلية الاستفادة من برنامج "مدن بدون صفيح"، خاصة فيما يخص التأكد من عدم استفادتهم مسبقا من أي منتوج سكني دعمته الدولة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن مجموعة العمران قد قامت بتطوير قاعدة خاصة للمستفيدين من العمليات المتعلقة بهذا البرنامج إلا أنها لا تغطي سوى 80 %من مجموع المستفيدين منه.

ومن جهة أخرى، فقد نصت خطة تنفيذ البرنامج على القيام بتقييمات مرحلية بصفة دورية ومنتظمة. وقد كان من المقرر إجراء هذه التقييمات التي تشمل كل البرنامج كل سنة، ويتم تعزيزها بتقارير دورية منجزة على الصعيد الجهوي. إلا أنه ومنذ بداية البرنامج سنة 2004، لم تركز عمليات التقييم سوى على الجانب الكمي له، إلى أن أجريت دراسة تقييمية سنة 2010 من طرف وزارة الإسكان تلتها أخرى سنة 2015.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى "إلى أن 81% من إنجاز مشاريع القضاء على السكن الصفيحي قد أوكلت إلى مجموعة العمران، في إطار برنامج مدن بدون صفيح. فمن الطبيعي تمامًا أن تقوم العمران بتطوير قاعدة بيانات الأسر المستفيدة في إطار برنامج مدن بدون صفيح وتمثل بذلك المصدر الأكثر موثوقية للمعلومات، المتعلقة بمختلف الأوجه المرتبطة بالعمليات (التقنية و المالية والتجارية...) وكذا بخصوص الأسر المستفيدة من هذه العمليات التي تنجز في هذا السياق.

إضافة إلى ذلك، أعدت الوزارة بالمديرية الجهوية للإسكان وسياسة المدينة (الرباط – سلا- القنيطرة)، تطبيق (تحسين استفادتي) لرصد ومراقبة الأسر المستفيدة من برنامج مدن بدون صفيح، في أفق تعميمه على المستوى الوطني، من أجل ضمان متابعة شاملة وفعالة لجميع المستفيدين من هذا البرنامج."

➢ **التدبير المالي للعمليات**

تم تصميم التركيبات التقنية والمالية للعمليات بحيث تغطي موارد التمويل جميع النفقات وتكون العمليات متوازنة مالياً. ولكن التركيبة المالية لبعض العمليات تختلف بشكل واضح عن التصميمات المالية الأولية. وقد أوضح تحليل المعطيات المالية للعمليات المنجزة أن 46 % من العمليات (أي حوالي 74 من إجمالي 162 عملية) أظهرت عجزا مقارنة مع 45 % من العمليات أظهرت فائضا في أرصدتها المالية.

ومن شأن هذا الوضع أن يثير التساؤل حول جدوى التركيبة المالية للعمليات والتي أثبتت في معظم الحالات، أنها تستند إلى معايير غير مبنية على أسس سليمة (كتكاليف الاستثمار، وقدرة الأسر على المساهمة المالية ووضعية سوق العقارات والإقبال على منتوجات الموازنة...). وقد نجم عن عدم ضبط المعطيات القبلية للمشاريع والمعرفة الضئيلة بالخصائص المحلية مجموعة من المشاكل كسوء تقدير عائدات الموازنة وتجاوز التكاليف المتوقعة وما إلى ذلك.

وقد أفاد القطاع المكلف بالسكنى (...) "أن التأخير في الإجراءات المصاحبة والدعم المرتبط بتمديد الآجال المحددة للإنجاز، له تأثير على جاذبية العمليات المنجزة وبالتالي على انخفاض أسعار البيع واختلال في التركيبات الأولية المعتمدة."

➢ **نقائص في ضبط الدعم المقدم من طرف صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري**

إن الاستخدام الأمثل للمجهود المالي للدولة رهين بآليات تخصيص الموارد المعبئة بواسطة صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري. وبعبارة أخرى، فإن وسيلة الدعم هاته لا يمكن لها أن تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المتوخاة إلا إذا تم ضبط واحترام كيفية تخصيصها.

وقد اعتمد دليل إجراءات برنامج "مدن بدون صفيح" على تقديم إعانات الدولة للأسر المستفيدة وفقًا لنوع التدخل. فإعادة الهيكلة (30.000 درهم كحد أقصى لكل سكن صفيحي) وإعادة الإيواء (25.000 درهم لكل أسرة بالنسبة للبقع السكنية

المخصصة للأسرة الواحدة و20.000 درهم لكل أسرة بالنسبة للبقع السكنية المخصصة لأسرتين) وإعادة الإسكان (40.000 درهم لكل سكن).

وبالرغم من أن صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري ليس سوى آلية دعم لتمويل البرامج، فإن سقف التمويل المحدد في دليل الإجراءات لم يتم احترامه دائما. ففي الواقع، لوحظ أن بعض العمليات تم تمويلها إلى حد كبير أو بالكامل بواسطة الصندوق.

وقد أورد القطاع المكلف بالسكنى "(...) إن دليل الإجراءات هو مجرد وثيقة مرجعية أعدتها الوزارة بهدف تحسين الجهد المالي للدولة وتوفير إطار للدعم الممنوح والذي يتم على أساسه إعداد التركيبات المالية. (...)"

➢ **عدم كفاية تعبئة الوعاء العقاري أمام حجم الاحتياجات**

أظهرت التقديرات المتعلقة بحجم الأراضي اللازمة من أجل استفادة 270.000 أسرة من برنامج "مدن بدون صفيح"، الحاجة إلى تعبئة وعاء عقاري يقدر ب 255 5 هكتارًا. وأوصت خطة تنفيذ البرنامج بإجراء دراسات عقارية استقصائية، في المراحل التمهيدية، يتم إدراجها في الخطط المحلية لتنفيذ هذا البرنامج.

وأمام الزيادة المستمرة في عدد الأسر وتوسيع نطاق البرنامج ليشمل مدنا ومراكز حضرية جديدة، تبين أن هذه التقديرات أقل من الاحتياجات الحقيقية للبرنامج. فحتى نهاية سنة 2018 تقدر مساحة الوعاء العقاري المخصص للبرنامج بأكثر من 29.555 هكتارا منها 4.990 هكتارا تمت تعبئتها لإنتاج للوحدات.

وعلى الرغم من التعبئة الكبيرة للوعاء العقاري العمومي القابل للتوسع الحضري، وذلك بأكثر من 500 10 هكتارا لفائدة البرامج الوطنية للإسكان بين سنتي 2003 و2010، فإن هذه التعبئة تبقى غير كافية. فحصة الوعاء العقاري العمومي، المخصص لبرنامج "مدن بدون صفيح"، والمعبأ في إطار اتفاقيات التعبئة العقارية، تغطي فقط 34% من حاجيات البرنامج العقارية. أما الباقي، فقد تم خارج إطار الاتفاقيات، وذلك بشراء وتعبئة وعاء عقاري آخر في إطار المشاورات المحلية.

وأدى الاستخدام المكثف للوعاء العقاري العمومي إلى استنفاد أراضي الدولة، ولا سيما في بعض المدن الكبيرة (مراكش والدار البيضاء والرباط وطنجة، إلخ)، مما اضطر معه الفاعلون المحليون إلى اللجوء إلى أراض تنظمها قوانين خاصة تجعل من حيازتها *عملية معقدة*.

وأشار القطاع المكلف بالسكنى " (...) خلال الفترة بين 2003 و2009 تمت تعبئة حوالي 8720 هكتار من الملك الخاص للدولة وفق عدة أشطر في إطار تعاقدي بين الوزارة ووزارة الاقتصاد والمالية ومجموعة العمران، يحدد أهداف التعبئة العقارية وتناسق البرامج المعنية وكذا شروط وأنماط التحويل.

(...) وقد مكنت من إنجاز 1889 وحدة خاصة بإعادة إيواء قاطني دور الصفيح، و2381 سكن خاص ببرنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة 140.000، و2886 سكن مندرج في إطار برنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم، وهو ما مكن من التجاوب مع حاجيات برنامج مدن بدون صفيح وتوفير عرض مهم من السكن اللائق.

ومع ذلك، وبالنظر إلى التوزيع غير المتكافئ للعقار العمومي موضوع الاتفاقيات المبرمة، فمن الضروري استكمال عملية تعبئة العقار العمومي في إطار معالجة إشكالات السكن غير اللائق، من خلال عمليات جرد وتفويت تتم في إطار تدبير لامركزي للاستثمار.

من اجل تنويع العرض العقاري وتلبية الحاجيات ومواجهة التحديات التي تطرحها اليوم دور الصفيح، من المهم اليوم الانفتاح على العقار الخاص في إطار شراكة بين الدولة والقطاع الخاص (رابح-رابح)، وذلك من أجل تجاوز العراقيل التي تطرحها تعبئة العقار العمومي الذي تقلص بشكل كبير."

➢ **التغييرات المتكررة لأهداف البرنامج**

كثيرا ما تمت مراجعة أهداف برنامج "مدن بدون صفيح". هذه الأهداف، التي تم تحديدها في بداية البرنامج، أصبحت متجاوزة أمام الزيادة المستمرة في عدد الأسر القاطنة في أحياء الصفيح. ويستهدف البرنامج حاليًا معالجة 472.723 أسرة موزعة على 85 مدينة ومركز حضري، بدلاً من 270.000 أسرة ب 70 مدينة ومركز حضري في سنة 2004. أي بزيادة قدرها 75%، ومتوسط زيادة سنوي يتجاوز 10.669 أسرة.

ويواجه البرنامج مجموعة من التعقيدات، لا سيما على مستوى المدن الكبرى. ولمواجهة التحديات، يتم حاليًا اعتماد مقاربة جديدة ترتكز على إدماج البرامج المحلية وفق منطق شمولي ورؤية جهوية (خاصة في الرباط والدار البيضاء ومراكش) وذلك بالتعاون مع وزارة الداخلية. وتسمح هذه المقاربة الجديدة بمراجعة برنامج مدن بدون صفيح وفق منظور جهوي.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى إلى "كون مشاريع محاربة السكن غير اللائق، مشاريع حكومية وليست قطاعية، هي مشاريع معقدة تجمع بين أربعة عناصر على الأقل (تقني، اجتماعي، سياسي، عناصر متعلقة بالتجهيزات السوسيو تربوية).

(...) وبناء على ذلك، فليس من السهل تدبير كل هذه الجوانب من قبل قطاع وزاري واحد، إذ يتطلب الأمر تكتيفا للجهود من طرف جميع المتدخلين من أجل التغلب على جميع العراقيل.

وبالإضافة إلى ذلك، كلما تقدم إنجاز برنامج "مدن بدون صفيح"، كلما واجه تحديات كبرى في مناطق تزداد صعوبة وتعقيدا متزايدا، وخاصة بالمدن الكبيرة، الأمر الذي يتطلب تكييفات مستمرة، حسب خصوصية كل سياق. (...) وقد تم تبني مقاربات جديدة على مستوى كل جهة على حدة (مثال الرباط والدار البيضاء) وذلك بمعية وزارة الداخلية."

في ضوء نتائج تقييم برنامج "مدن بدون صفيح"، يوصي المجلس الحكومة وخاصة الوزارة المكلفة بقطاع الإسكان قصد تحسين الأداء بما يلي:

- **معالجة بعض النواقص المتعلقة بالتحكم الجيد وضبط برنامج "مدن بدون صفيح"، من خلال ضمان:**
  - ✓ **ضبط عدد المستفيدين، مع تحديد معايير أهلية موحدة وقاعدة بيانات موثوقة؛**
  - ✓ **مخطط تمويل واقعي مع احترامه؛**
  - ✓ **تصفية العقار وعقلنة استغلاله؛**
  - ✓ **احترام آجال تنفيذ العمليات، مع تنسيق أفضل وشامل؛**
- **اعتماد نهج متكامل للتنمية البشرية يتجاوز «الإسكان" كهدف ليشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في مواقع الاستقبال الجديدة من خلال:**
  - ✓ **توفير الأنشطة المدرة للدخل (التجارة، مناطق النشاط الصناعي، إلخ)؛**
  - ✓ **دمج الخدمات العامة الأساسية في أقرب الآجال، بما في ذلك التعليم والصحة والنقل والأمن.**
  - ✓ **التعامل بقدر أكبر من الصرامة في مكافحة انتشار أحياء السكن غير اللائق عن طريق تعزيز آليات المراقبة والردع، من الناحية القانونية والتكنولوجية.**

وقد أضاف القطاع المكلف بالسكنى في هذا الصدد "(...)أن وزارة الإسكان وسياسة المدينة تتجه نحو اعتماد مقاربات لإعادة توجيه البرنامج بناءً على الدراسات والتقييمات المختلفة التي تم إنجازها، وذلك من خلال اعتماد:

- *مراقبة استباقية (...) إن الغياب الفعلي في السوق لمنتجات السكنية الملائمة للأسر ذات الدخل المنخفض يعني أن هؤلاء السكان مضطرين للانزلاق نحو السكن غير اللائق بشكل عام، والأحياء الصفيحية بشكل خاص: الشيء الذي يستدعي تنويعا في منتجات السكنية الملائمة لجميع الميزانيات: مفهوم السكن الميسر؛*
- *بذل جهد في العالم القروي لضمان ظروف معيشية تمنع الهجرة القروية نحو المدن؛*
- *برنامج جهوي ومتعدد السنوات يشمل جميع القطاعات المعنية ويغطي جميع الأبعاد: السكن والصحة والتوظيف والتعليم (...)؛*
- *مساعدة مالية على مستوى الجهة: يجب أن تتوفر كل جهة على إستراتيجية متعددة السنوات، وخاصة تلك المبنية على شراكة (مركزيا ومحليا) تهم مجالها الترابي، مما سيشكل معيارًا حاسمًا لتخصيص ومنح الاعتمادات (...)؛*
- *إعادة الإسكان بدلاً من إعادة الإيواء (...)".*

ثانيا. تقييم تدخلات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط

بدأ اهتمام السلطات العمومية بظاهرة المباني السكنية الآيلة للسقوط منذ سنوات 1980، بدءا بالأنسجة العتيقة قبل أن يشمل مجموعة من مدن المملكة. وتشمل المباني السكنية الآيلة للسقوط، بموازاة مع الأنسجة العتيقة، أنماطا عمرانية أخرى لاسيما القصور والقصبات والأحياء السكنية غير القانونية والأحياء المبنية في مناطق عالية المخاطر وكذا حظيرة المباني القديمة.

➢ منهجيات تحديد غير موحدة أدت إلى عدم التحكم في المعطيات المتعلقة بحظيرة المباني السكنية الآيلة للسقوط

أدى عدم اعتماد مقاربات موحدة من أجل تحديد مفهوم المباني السكنية الآيلة للسقوط وكذا المنهجيات المتبعة من أجل إيجاد هذه المباني وتصنيفها إلى الحصول على أرقام متفاوتة ومختلفة بين قطاعي الإسكان والداخلية.

فقد أسفر آخر إحصاء أجرته وزارة الداخلية سنة 2012، عن وجود 43.734 بناية آيلة للسقوط تمثل 0.5 % من إجمالي الحظيرة الوطنية للسكن. وتتركز هذه البنايات بالدرجة الأولى في المدن العتيقة بحوالي 18.619 مسكنا، أي ما يقارب 42.5 % من إجمالي الحظيرة. وبالمقابل، أسفرت نتائج "البحث الوطني حول السكن بالوسط الحضري" الذي أجراه القطاع

المكلف بالإسكان، عن وجود حظيرة للمباني السكنية الآيلة للسقوط تقدر بحوالي 381.641 مسكنا. وهو ما يشكل رقما يتجاوز أكثر من ثمان مرات الرقم الذي أعلن عنه قطاع الداخلية.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى إلى أنه "في سنة 1999، ومع صدور الدورية المشتركة مع وزارة الداخلية، كان مصطلح المبنى الآيل للسقوط يشوبه شيء من الغموض، بحيث يتم تحديد هذا النوع من السكن بواسطة العين المجردة. لكن الدراسة الاستقصائية للسكن اتي تم إجراؤها سنة 2012 قامت بتحديد وبشكل مدقق الخصائص التقنية للمبنى المهدّد بالانهيار (حجم وعمق التصدعات،...)، كما أنه في سنة 2016 ومع صدور القانون 12-94 تم تحديد تعريف المبنى الآيل للسقوط حسب المادة 2 من هذا القانون (...)."

➢ **جهود مبذولة لمعالجة حظيرة المباني السكنية الآيلة للسقوط دون إطار عام أو اتساق شامل**

إن التزام القطاع المكلف بالإسكان بمعالجة حظيرة المباني السكنية الآيلة للسقوط ينبثق عن منطق ورؤية قطاعية خاصة به. ولا يندرج هذا الالتزام ضمن رؤية استراتيجية عامة ذات نطاق وطني ومتعددة الأبعاد بشكل يشمل مختلف الفاعلين المؤسساتيين.

وقد عبر مسؤولو القطاع المكلف بالإسكان على أن التدخل لا يتم وفق برنامج حقيقي، وإنما بواسطة مجموعة من التدخلات يساهم فيها القطاع كشريك مثل باقي الشركاء.

وذكر القطاع المكلف بالسكنى "بأن تدخله في حظيرة المباني الآيلة للسقوط لم يكن يوما ما جزءًا من برنامج محدد بشكل جيد في المكان والزمان مع تحديد هدف شامل من طرف الحكومة (أو أعلى السلطات) مع تخصيص الهياكل الإدارية المشرفة عليه وحجز الميزانية الخاصة به من قبل الإدارات المعنية، وذلك على غرار "برنامج مدن بدون صفيح. ذلك أن إسناد مهمة معالجة المباني الآيلة للسقوط لهذه الوزارة يدخل ضمن ما تفرضه معالجة أي شكل من أشكال السكن غير اللائق وذلك بموجب المرسوم 2.14.196 الذي يحدد صلاحيات وزارة السكنى وسياسة المدينة. كما اتخذ هذا التدخل دائمًا جانبًا محليا على نطاق الجماعة أو المدينة أو الإقليم وذلك في إطار اتفاقيات الشراكة والتمويل."

➢ **ضعف استفادة الأسر المعنية بعمليات المباني السكنية الآيلة للسقوط من منتجات السكن الاجتماعي**

إلى غاية شهر دجنبر من سنة 2020، تم تخصيص 3693 وحدة لمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط، في إطار إعادة الإسكان[61]، من أصل 545.254 وحدة سكنية للسكن الاجتماعي (بقيمة 140.000 درهم و250.000 درهم)، أي ما يعادل 1 % فقط من إجمالي الوحدات المنتجة.

أما بالنسبة لإعادة الإيواء[62]، فلم يتم اعتماده إلا فيما يخص بعض عمليات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط. وحسب بيانات القطاع المكلف بالإسكان، فقد بلغ عدد المستفيدين من عمليات إعادة الإيواء 3.086 أسرة بين عامي 1999 و2012. إلا أن طريقة التدخل هاته قد تم التخلي عنها، ابتداء من سنة 2012، وذلك لفائدة أنماط أخرى من المعالجة (التدعيم وإعادة الإسكان).

وأشار القطاع المكلف بالسكنى إلى أن "السكن الاجتماعي مخصص في المقام الأول للأسر التي لا تملك سكنا. وتظل منهجية التدخل الأكثر اعتمادًا فيما يتعلق بالتعامل مع المباني الآيلة للسقوط هو تدعيم هذه المباني وتقديم الإعانات المباشرة للأسر المعنية وذلك نظرًا لأن الأسر المستفيدة في إطار هذه التدخلات لا تملك بشكل عام الإمكانيات المادية التي تمكنها من الاستفادة من برامج السكن الاجتماعي الذي يستلزم مساهمة مالية من طرف الأسر المستفيدة.

وتجب الإشارة كذلك إلى أن انخراط الأسر في منتوج السكن الاجتماعي يختلف من جهة لأخرى ويعتمد على بعض المعايير نذكر منها على الخصوص قبول مبدأ الملكية المشتركة وكذا الانتقال للموقع الجغرافي للمشروع."

➢ **فوارق بين الآليات القانونية المنصوص عليها في القانون رقم 12-94 والممارسات المعمول بها لمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط**

جاء القانون رقم 94.12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري الصادر في 27 أبريل 2016، كإطار خاص لمعالجة إشكالية المباني السكنية الآيلة للسقوط، وذلك بتحديد مفهومها وكذا طرق التدخل في هذا المجال.

ومع ذلك، فإن التدابير المنصوص عليها في هذا القانون لا تتماشى مع الممارسات المعمول بها فيما يتعلق بمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط.

---

[61] يعتمد هذا النمط من التدخل على توزيع سكن ذي قيمة عقارية منخفضة معفي تماما من الضرائب ولا يتجاوز عموما 120.000 درهم. تقدر الإعانة العمومية بـ 40.000 درهم/للأسرة. وقد ساهمت منتوجات السكن الاجتماعي ذات 250.000 درهم في إعادة إسكان الأسر القاطنة في المباني السكنية الآيلة للسقوط على مستوى الدار البيضاء.

[62] يعتمد هذا النمط من التدخل على توزيع بقع مهيئة (ذات مساحة تتراوح بين 70 متر مربع فيما يتعلق بالبقع المخصصة للأسرة الواحدة و80 متر مربع بالنسبة للبقع ذات الأسرتين) والتي يتم بناءها من طرف المستفيدين المندرجين ضمن فئة المباني الآيلة للسقوط المخصصة للهدم. وتتراوح الإعانة العمومية بين 20.000 و25.000 درهم للأسرة. غير أن هذا النمط من التدخل يضل قليلا المقارنة مع النمطين الآخرين المعتمدين في معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط (التدعيم وإعادة الإسكان).

وفي هذا الصدد، لم يتطرق النص القانوني إلى أساليب تمويل التدخل في حالة هشاشة وضعية شاغلي هذه المباني .وحمل القانون صراحة المسؤولية للمالك. وفي حال رفضه القيام بأشغال الصيانة، نص القانون على غرامات مالية وعقوبات سالبة للحرية .ومع ذلك، فإن هذه التدابير لا تساهم في حل مشاكل تمويل العمليات المرتبطة بمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط وخاصة في حالة عوز قاطنيها.

من الناحية العملية، تُمنح إعانات مباشرة للمعنيين لتمويل أشغال تدعيم وصيانة مساكنهم، وذلك من خلال اتفاقيات تمويل عمليات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط.

بالإضافة إلى ذلك، ورغم أن القانون ينص على عقوبات ضد الملاك الذين يرفضون القيام بالأشغال التي تقررها مصالح الإدارة المختصة، فإن بعض الاتفاقيات تنص على منح إعانات للأسر، لإفراغ المباني السكنية التي تشكل خطرًا وشيكًا بالانهيار، سواء كانوا ملاكا أو مكترين.

وقد برر القطاع المكلف بالسكنى هذه الملاحظة "بكون هذه المرحلة هي فقط مرحلة انتقالية ريثما يتم تفعيل خطة عمل الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط وتطوير رؤية شاملة لمختلف مهامها. كما وجبت الإشارة إلى أن التدخل في المباني الآيلة للسقوط كان يتسم دائما بالاستعجالية درئا للخطر. (...) وفي هذا الصدد، سكت النص القانوني عن تحديد أساليب تمويل التدخل في حالة هشاشة وضعية شاغلي هذه المباني.

القانون أرجع مسؤولية تعهد المباني إلى أصلها القانوني وهو مسؤولية المالك (...) لكن في نفس الوقت أقر هذا القانون طريقة تدخل لفائدة محدودي الدخل على أساس مرتكزين:

- *تكليف عدد من الفاعلين بمواكبة المواطنين في تعهد وإصلاح بناياتهم الآيلة للسقوط وفق مسطرتين عادية واستعجالية (...)؛*
- *الإيواء المؤقت بالتنسيق مع الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، عندما يتوفر شرطان هما وجود خطر حال وداهم يستوجب الإفراغ من جهة وعجز المعني بالأمر عن الولوج إلى سكن ذاتي(...).*

وبهذا يكون القانون قد استشرف مرحلة جديدة في مقاربة الدعم العمومي للقطاع، لأن دعم العرض سوف ينتهي في متم 2020، على أساس الانخراط في منظومة جديدة للدعم العمومي موجه للطلب بتقديم دعم مباشر ينتظر ان ينخرط فيه القطاع في استراتيجيته المقبلة."

➢ تداخل صلاحيات الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط مع فاعلين أخرين وتموقع يتطلب التوضيح

شكَّل إنشاء الوكالة سنة 2016 أحد أهم الإسهامات التي أتى بها القانون رقم 94.12 وذلك بتحديدها كفاعل وطني مختص في معالجة إشكالية المباني السكنية الآيلة للسقوط.

غير أن تحليل "الإطار النظري" لمجال تدخلها وفقا للقانون المذكور سابقا، كشف عن تداخل بين اختصاصات الوكالة من جهة واختصاصات العديد من الفاعلين في المجال (الفاعلون العموميون، الجماعات الترابية، القطاعات المتدخلة في هذا المجال) من جهة أخرى. كما أبان عن غموض يكتنف قدرتها على قيامها بمختلف مهامها العملية كما يحددها القانون ويتعلق كذلك بتموقعها في مختلف مستويات التدخل (تحديد المباني السكنية الآيلة للسقوط، برمجة التدخلات، تأطير وتتبع العمليات، تقييم الإنجازات،) المتعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن غياب وجود تمثيليات محلية للوكالة أدى إلى تعذر الحصول على المعلومة بشكل مباشر والتتبع المنتظم لحالة تدهور المباني الآيلة للسقوط.

وعليه، فإن مجال تدخل الوكالة قد يخلق تداخلا في الاختصاصات بينها وبين الفاعلين العموميين الحاليين. حيث لوحظ أنه، وبعد أربع سنوات من إنشائها، لا تزال الرؤية غير واضحة حول ما إذا كان ينبغي لها أن تحل محل هؤلاء الفاعلين أو أن تتعايش معهم في ظل المشاكل المرتبطة بتداخل الاختصاصات.

وبالتالي، فإن الغموض الذي يكتسي تموقع الوكالة داخل نظام الفاعلين في إشكالية المباني السكنية الآيلة للسقوط وكذا عدم وضوح إطار تدخلها (الاستراتيجي والعملي) من شأنهما الحد من قدرتها على خلق قيمة مضافة حقيقية في معالجة إشكالية المباني السكنية الآيلة للسقوط.

وذكر القطاع المكلف بالسكنى" بخصوص تداخل الاختصاصات بين الفاعلين، بأن موضوع التدخل في المباني الآيلة للسقوط يعود الاختصاص فيه إلى رئيس المجلس الجماعي كشرطة إدارية أولا وإلى المجلس ككل عندما يتعلق الامر بتفعيل الاختصاصات المشتركة.(...) في حين أن العامل يتصرف باعتباره سلطة وصاية ويتدخل في حالة تقاعس رئيس المجلس الجماعي في أداء مهامه أو تعذر عليه القام بها وفق الشكليات والآجال المحددة بموجب القانون.

إن تعدد المتدخلين ليس مشكلة في حد ذاته، بل يكمن المشكل في ضعف التنسيق وغياب التكاملية وهذا ما حذا بالمشرع إلى معالجة ضعف التنسيق بإحداث لجنة إقليمية يمثل فيها جميع الفاعلين تحت رئاسة العامل لتعزيز التنسيق والالتقائية

والتدخل التشاركي، (...)، فضلا عن إحداث آلية مؤسساتية متخصصة ممثلة في الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، مهمتها الإشراف على هذا المسلسل وتوفير الخبرة التقنية (...).

(...) إن إحداث ملحقات جهوية للوكالة عند الحاجة إليها يستدعي أيضا مراعاة التنزيل التدريجي للقانون 12.94، وما يستتبع ذلك من تمكين لها من المخصصات المالية الكافية والموارد البشرية المؤهلة لإحداث هذه الملحقات، حتى يتسنى لها الحصول على المعلومات الضرورية بشكل مباشر ومخاطبة المنظومة المحلية بشكل أفضل. (...)"

➢ **إطار مؤسسي يرتكز بشكل أساسي على الاتفاقيات ويؤثر سلبيا على التتبع**

يرتكز الإطار المؤسسي للتدخلات في المباني السكنية الآيلة للسقوط بشكل أساسي على اتفاقيات الشراكة والتمويل المتعلقة بها. ويعتمد هذا الإطار المؤسسي على هيئتين للحكامة بموجب كل اتفاقية. ويتعلق الأمر "باللجنة المركزية للتتبع" والتي يترأسها القطاع المكلف بالسكنى و" لجنة التتبع والتنسيق" التي يترأسها الوالي أو العامل.

غير أنه لوحظ أن غالبية اللجان المركزية لا تعقد اجتماعاتها سوى مرة واحدة أو مرتين طوال مدة الاتفاقية، في ظل غياب تحديد لوتيرة منتظمة لعقد اجتماعاتها. وهذا من شأنه أن ينعكس سلبيا على سيرورة العمليات.

أما فيما يتعلق بلجنة التتبع والتنسيق، فقد لاحظ المجلس أن مستوى تقدم وتيرة عمليات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط يعتمد بشكل وثيق على انتظام اجتماعات التتبع والمواكبة لهذه اللجنة المحلية.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى في هذا السياق" إلى الصعوبات المتزايدة التي تعترض برمجة اجتماعات لجان المراقبة المركزية في ضوء جدول أعمال والتزامات الأطراف المعنية بالاتفاقيات. ولكن واعتبارا للطبيعة الاستعجالية لهذه البرامج فقد تم، من خلال الاتفاقيات المبرمة تفويض اتخاذ القرارات اللازمة إلى لجان التتبع المحلية وذلك تفاديا لأي تأخير في تنفيذ الاتفاقيات.

(...)وتقدم لجان التتبع المحلية التقارير اللازمة إلى الإدارة المركزية تعرض فيها العراقيل التي تعترض مواصلة المشروع والحلول المقترحة لتجاوز ذلك، وعلى أساس هذه التقارير تقوم الوزارة بإبداء الرأي أو التدخل لدى الشركاء (قطاعات وزارية أخرى، رؤساء الجماعات، إلخ).(...)"

➢ **تفرق المسؤوليات أمام تعدد الفاعلين**

على الرغم من أن التدخلات المتعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط تتم تحت الإشراف التقني للقطاع المكلف بالسكنى، إلا أن مشاركة بعض القطاعات الوزارية الأخرى على غرار وزارة الداخلية تظل مهمة.

إلا أنه لا يوجد إطار لقيادة وتنسيق مختلف تدخلات الشركاء، كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج "مدن بدون صفيح "والذي تم من خلاله إحداث لجنة وطنية للتتبع برئاسة رئيس الحكومة، مما ساعد على رؤية شمولية للبرنامج.

ويقتصر الإطار التعاقدي الوحيد الذي يحدد مهام والتزامات مختلف الفاعلين المعنيين على اتفاقيات الشراكة والتمويل. وإذا كان هذا الإطار يحدد طبيعة تدخلات الفاعلين المعنيين وكدا المهام الموكولة إليهم، فإن نطاق هذا التدخل يبقى عاما وغير دقيق ولا يتم دائمًا احترام الالتزامات التعاقدية للفاعلين.

وأورد القطاع المكلف بالسكنى أنه "(...) وفي انتظار تفعيل إجراءات القانون 12-94 وخلق إطار قيادي يقوم بتنسيق جميع تدخلات الشركاء، فإن مهمة التنسيق والإشراف على المشروع المحددة على مستوى الاتفاقيات ترجع إلى اللجان المحلية تحت إشراف السلطات المحلية."

➢ **حصيلة إنجازات متباينة**

بين عامي 2012 و2020، أبرمت الوزارة المكلفة بالإسكان ما يفوق 59 اتفاقية تمويل وشراكة متعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط، بتكلفة إجمالية قدرها 5.780 مليون درهم مدعومة بما يقدر بـ 1.910 مليون درهم من صندوق التضامن للسكن وبمبلغ 110 مليون درهم كمساهمة للميزانية العامة للدولة أي بمعدل إجمالي قدره 33,8 % من التكلفة الإجمالية للاتفاقيات. وتم تمويل الباقي من قبل الشركاء الآخرين المعنيين بمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط (المستفيدون، الإدارة العامة للجماعات الترابية، الجماعات المحلية، الشركاء من القطاع الخاص، إلخ.).

وقد تم صرف مبلغ إجمالي قدره 919,66 مليون درهم من قبل الوزارة المكلفة بالإسكان بين عامي 2012 و2020، أي ما يعادل 51% من المبلغ الإجمالي للدعم المزمع صرفه من صندوق التضامن للسكن. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة المكلفة بالإسكان لا تتوفر على معلومات بخصوص المبالغ التي تم صرفها من قبل الشركاء الآخرين.

فيما يتعلق بالإنجازات، ووفقًا لبيانات الوزارة المكلفة بالإسكان، فإن الاتفاقيات المبرمة بين عامي 2012 و2020 تهدف إلى معالجة 36.423 بناية سكنية آيلة للسقوط تأوي 69.037 أسرة.

وإلى غاية متم 2020، بلغ عدد المباني المعالجة بموجب هذه الاتفاقيات **10.657**، أي بنسبة 29 % من المباني السكنية. كما بلغ عدد الأسر المستفيدة 30.598 أسرة أي 44% من إجمالي الأسر المستهدفة بالاتفاقيات سالفة الذكر.

ومن أجل التواصل بشأن معدل الإنجاز، تعتمد الوزارة المكلفة بالإسكان على الإحصاء الذي أجرته وزارة الداخلية في سنة 2012. وبالتالي، فإن معدل المباني التي أبرمت اتفاقيات بشأنها، مقارنة بتلك التي تم إحصاؤها (43.734 بناية) قد ارتفع من 69 % إلى 85% (**37.004** بناية)، كما أن نسبة المباني المعالجة ارتفعت من 23% إلى 50 % (**22.000** بناية) مقارنة مع المباني التي تم إحصاؤها[63].

غير أن معدل المباني المعالجة يبقى تقريبيا ولا يعكس صورة حقيقية للواقع. فحسابه يتم على أساس نتائج الإحصاء سالف الذكر، والتي أصبحت متجاوزة نظرًا للطبيعة الدينامية لإشكالية المباني السكنية الآيلة للسقوط خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2020.

➢ **عدم الالتزام بالآجال التعاقدية**

إن الآجال التعاقدية التي تحددها اتفاقيات التمويل والشراكة، والتي يلتزم الفاعلون العموميون باحترامها، لا تتعلق إلا بإنجاز الدراسات والأشغال المادية.

فبسبب غياب دراسات تشخيص وخبرة أولية، فإن تقدير الآجال غالبًا ما يكون تقريبيا وغير واقعي ولا يأخذ بعين الاعتبار مختلف الإكراهات القانونية، الاجتماعية والتقنية المتعلقة بالتدخلات على مستوى المباني السكنية الآيلة للسقوط (تعدد أنظمة الحيازة وعدم انضمام الساكنة للعمليات والزيادة الغير متحكم فيها لعدد الأسر وضعف إمكانياتها المادية وغياب الخبرة وندرة المقاولات المتخصصة في مجال معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط).

يتسبب ضعف التحكم في المعطيات المتعلقة بالاتفاقيات في تقليص الرؤية بالنسبة للآجال التوقعية لإنجاز العمليات. غالبًا ما يكون هذا النقص في الرؤية هو السبب في إبرام العقود الملحقة أو البرامج التكميلية من أجل تدارك التناقضات.

كما أنه لم يتم حصر حساب أي برنامج لعمليات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط المكتملة الإنجاز كما نصت على ذلك مختلف الاتفاقيات.

بالإضافة إلى ذلك، كشف تحليل البيانات المتعلقة بصرف المساهمات المالية المعبأة بموجب اتفاقيات التمويل، أنه من بين 39 اتفاقية تجاوزت الأجل التعاقدي لإنجازها، لا تزال 36 اتفاقية على الأقل قيد التنفيذ وذلك إلى غاية نهاية سنة 2019 (أي 92% من الاتفاقيات التي كان ينبغي إتمامها).

وذكر القطاع المكلف بالسكنى بأن " تدخل قطاع السكنى في حظيرة المباني الآيلة للسقوط لم يشكل يوما ما برنامجا مكتملا ومحددا بشكل تام في المكان والزمان مع التحديد المسبق لهدف شامل، وإنما يرتكز تدخل الوزارة على مجموعة من العمليات في إطار تعاقدي مع الشركاء المعنيين، بحيث أن مدة الإنجاز لا تكون سوى مرتقبة وتوقعية.(...)"

ومن أجل عقلنة المجهودات المبذولة لمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط، يوصي المجلس الحكومة، وعلى وجه الخصوص الوزارة المكلفة بقطاع الإسكان بما يلي:

- **إرساء منهج تدخل شامل لمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط، يسمح بضبط أفضل للتدخلات وتجانس إجراءاتها من خلال:**

✓ **وضع استراتيجية تدخل رسمية ومنسقة قصد معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط بشكل شامل، تتكون من برامج وخطط عمل، وتأخذ بعين الاعتبار الجانب الوقائي المرتبط بها؛**

✓ **إجراء تمييز في مقاربة التدخل بشأن المباني العادية التي لا تتميز بأية خصوصية وتلك المتعلقة بالمباني ذات القيمة التراثية التي تتطلب خبرة خاصة؛**

✓ **تنشيط دور الإشراف التقني للوزارة المكلفة بقطاع الإسكان فيما يخص تحديد وتصنيف المباني السكنية الآيلة للسقوط ووضع معايير فنية متفق عليها من طرف مختلف الفاعلين المعنيين؛**

✓ **وضع وتحديث خريطة وقاعدة بيانات مشتركة مع مختلف الفاعلين المعنيين، قصد تتبع ومراقبة حظيرة المباني السكنية الآيلة للسقوط بشكل منتظم؛**

✓ **تعزيز آليات الوقاية من نشأة وانتشار المباني السكنية الآيلة للسقوط، لا سيما فوق المناطق العالية المخاطر، والأحياء غير القانونية، والمواقع غير المناسبة للبناء؛**

✓ **تطوير المهن المرتبطة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط من حيث التكوين والتقنين؛**

- **إعادة تحديد الدعم المؤسساتي وأشكال حكامة التدخلات المتعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط من خلال:**

✓ **إعادة تحديد موقع القطاع المكلف بالإسكان والجهات الفاعلة المؤسساتية الأخرى في عملية معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط وتجنب تفرق المسؤوليات وتداخل المهام؛**

[63] وذلك حسب آخر المعطيات المدلى بها من طرف القطاع المكلف بالسكنى إلى غاية نهاية نونبر 2021.

- ✓ **إنشاء هيئة مركزية للقيادة العامة لمختلف التدخلات المتعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط؛**
- ✓ **وضع آليات تضمن احترامًا أكبر لالتزامات الأطراف المعنية بالاتفاقيات المتعلقة بالمباني السكنية الآيلة للسقوط، ولا سيما الشركاء العموميين المحليين، من أجل تقليص التأخير في تنفيذها؛**
- ✓ **تنشيط دور مختلف اللجان المحدثة لضمان سرعة وفعالية التدخلات؛**

- **توضيح دور ومكانة الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط بين مختلف الفاعلين المعنيين بمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط وذلك من خلال:**

- ✓ **ضمان التناسق بين المهام القانونية للوكالة ومواردها المالية والبشرية والتقنية؛**
- ✓ **تحديد إطار تدخل الوكالة وطبيعة التزاماتها قصد الحد من تداخل مهامها مع الفاعلين الآخرين.**

وأورد القطاع المكلف بالسكنى أنه " لتجاوز هذه الإكراهات تعمل المصالح التابعة للوزارة على جمع المعطيات الكاملة المتعلقة بهذا البرنامج من خلال العمل على:

- *التوفر على إحصاء شامل ودوري لهذا النوع من المباني وذلك لديناميتها؛*
- *العمل على تنزيل مضامين القانون رقم 12-94 المتعلق بالسكن الآيل للسقوط وعمليات التجديد الحضري؛*
- *تفعيل دور الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط؛*
- *إرساء مقاربة استباقية وتعزيز دور اليقظة؛*
- *رصد الاعتمادات اللازمة لإنجاز الخبرات المتخصصة لهذه المباني لضبط وضعيتها ودرجة خطورتها (...)".*

ثالثا. صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري

تم إحداث صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري كحساب خصوصي بمقتضى قانون المالية لسنة 2002. وتعد وزارة السكنى وسياسة المدينة آمرا بالصرف لهذا الحساب. وتتمثل المهمة الرئيسية للصندوق في المساهمة في تمويل البرامج المتعلقة بمحاربة السكن غير اللائق وإنتاج السكن الاجتماعي.

قام المجلس الأعلى للحسابات سنة 2021 بمهمة تتبع للتوصيات المتعلقة بمهمة مراقبة صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري المنجزة سابقا (سنة 2013). وقد أسفرت هذه الأخيرة عن مجموعة من الملاحظات همت أساسا **غياب استراتيجيات ومخططات العمل والاعتماد الكلي للمشاريع على دعم الصندوق والفوارق الجهوية الهامة في منح الدعم، وأيضا عدم تتبع تسديد التسبيقات القابلة للاسترداد للفاعلين** من أجل تجهيز وتهيئ الأراضي.

وكشفت مهمة تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس في مجال تدبير صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري، **أن 22 % فقط من مجمل التوصيات الصادرة قد تم تنفيذها بالكامل**.

وفي جواب القطاع المكلف بالسكنى على الملاحظات الأساسية سالفة الذكر، أشارت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة الى:

- *غياب استراتيجيات ومخططات: "إن العمل بالاستراتيجيات المسطرة من طرف الوزارة في مجال محاربة السكن غير اللائق، أصبح معه ضروريا البحث عن موارد مالية قارة لتمويل هذه البرامج، خاصة برنامج مدن بدون صفيح(...) حيث يتم تنفيذ عمليات صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري بنفس الطريقة والشروط التي تنفذ بها عمليات الميزانية العامة للدولة، حيث يتم تحديد سقف الاعتمادات سنويا في إطار قوانين المالية، ويتم برمجة هذه الاعتمادات عن طريق برامج الاستعمال يتم إعدادها من طرف قطاع السكنى وسياسة المدينة، (...)"*
- *الاعتماد الكلي للمشاريع على دعم الصندوق: "(...) إن برامج محاربة السكن غير اللائق تعتمد غالبا في تركيبتها المالية على دعم الصندوق للفئات الهشة وعلى عائدات الموازنة، ونادرا على مساهمة الجماعات الترابية والتي في حالة عدم الوفاء بالتزامها، تكون الوزارة مضطرة لتحمل الفارق والعجز المالي وذلك من أجل بلوغ الأهداف المتوخاة وضمان إطار العيش الكريم لهذه الفئة من السكان. (...)"*

- *عدم تتبع تسديد التسبيقات القابلة للاسترداد للفاعلين من أجل تجهيز وتهييئ الأراضي: "(...) بلغ الغلاف المالي الذي تم تحويله لفائدة الفاعلين المعنيين، 1.314,80 مليون درهم من أصل 2.232,34 مليون درهم تم الاتفاق بشأنها، بحيث تم استرجاع ما مجموعه 670,80 مليون درهم، أي بنسبة 51%."*

- *الفوارق الجهوية في منح الدعم: "في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكننا الحديث عن فوارق جهوية بالنسبة لبرنامج القضاء على السكن الصفيحي وعمليات التدخل في السكن المهدد بالانهيار، ذلك أن التوزيع الجهوي للدعم*

الممنوح يمليه ويفرضه الموقع الجغرافي لانتشار هذه الأنواع من السكن، مع العلم أن حجم الدعم يرتبط نسبيا بعدد الأسر المعنية."

ويذكر المجلس أن عدد المستفيدين لا يرتبط ضرورة بالجهد المالي للصندوق، إذ أن بعض الجهات عرفت نفس عدد المستفيدين أو أقل من أخرى، على الرغم من أنها تلقت نفس الدعم من الصندوق، كما هو الشأن بالنسبة لجهة الدار البيضاء مقارنة بجهة مراكش- تانسيفت الحوز، وكذا جهة طنجة -تطوان مقارنة بجهة سوس ماسة – درعة حسب التقسيم الإداري لما قبل سنة 2016.

رابعا. آليات السكن الاجتماعي: بقيمة 140 و250 ألف درهم

بغية تطوير عرض السكن الاجتماعي، أحدثت الحكومة بموجب قانون المالية لسنة 2008 آلية مخصصة لتطوير عرض سكني بقيمة 140 ألف درهم خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2008 و2012، ثم تلاه إحداث آلية أخرى لدعم إنتاج سكن اجتماعي بمواصفات مختلفة لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم، بموجب قانون المالية لسنة 2010، وذلك للفترة الممتدة ما بين سنتي 2010 و2020.

ورغم أن قانون المالية لسنة 2021 قد أنهى العمل بآليات السكن الاجتماعي سالفة الذكر وكذا اتفاقيات الشراكة للسكن المدعوم من طرف الدولة، فإن هذه الآليات قد شكلت، زهاء عقد من الزمن، أحد أهم الحلول المعتمدة من أجل محاربة السكن غير اللائق وتطوير منتوج سكني لفائدة الأسر ذات الدخل المحدود وغير المنتظم.

وتجدر الإشارة إلى أن القطاع المكلف بالإسكان، وفي إطار جوابه عن طلب تحيين معلومات موجه إليه من طرف المجلس، أفاد أنه قيد بلورة رؤية جديدة تستند أساسا على استهداف أدق للفئات المعنية وتطوير أفضل لوسائل اقتناء السكن.

وقد أفاد القطاع المكلف بالسكنى إلى أنه " في إطار توفير العرض السكني للشرائح الاجتماعية الهشة وذات الدخل المحدود أحدثت الحكومة كما هو معلوم منذ سنة 2008 آليتين لدعم وتوفير السكن لهذه الشرائح الاجتماعية (المنتوج السكني ذي التكلفة المنخفضة 140 الف درهم والسكن الاجتماعي 250 الف درهم)، (...) إلا مجموعة من الإكراهات منها نفاذ العقار العمومي في المراكز الحضرية بالخصوص واكراهات اخرى، علاوة على بلوغ آجال العمل بهذه الآليات مع نهاية شهر دجنبر 2020، وتوجهات النموذج التنموي الجديد الذي يوصي الدولة بالتحول إلى المساعدة المباشرة للأسر في هذا المجال، تتجه الوزارة بالتنسيق مع كافة القطاعات المعنية إلى التفكير في صياغة استراتيجية جديد تروم تحسين ظروف السكن والبيئة المعيشية للمواطنين(...)."

➢ السكن الاجتماعي: منتوج معرف فقط من خلال آليات ضريبية

منذ ظهور مفهوم السكن الاجتماعي، عمدت السياسات الحكومية إلى تحديده كمنتوج يستفيد من امتيازات ضريبية، وذلك اعتمادا على قيمته العقارية أو سعر بيعه أو مساحته.

كما لوحظ أن تعريف السكن الاجتماعي يتم في إطار قوانين المالية، وأنه لا يوجد أي إطار تنظيمي من شأنه تحديد مفهوم هذا النوع من السكن بشكل دقيق، وهو ما يشكل مصدر غموض بالنسبة لماهية هذا المنتوج.

ففي الواقع، ميز طابع الظرفية مجال تطور آليات السكن الاجتماعي، ذلك أنه منذ أن تمت الإشارة إليه في إطار المادة 19 من قانون المالية 1999-2000، عرفت المقتضيات المرتبطة بمجال السكن الاجتماعي عدة تعديلات وتغييرات في إطار قوانين المالية المتعاقبة، حيث همت هذه التعديلات مختلف جوانبه (طبيعة الحوافز الضريبية، عدد الوحدات المزمع إنجازها، ...إلخ)، كما أدت، مع مرور السنين، إلى خلق آليات غير مستقرة من وغير متناسقة في كثير من الأحيان.

ولمواجهة هذا التراجع، تم إحداث، بموجب قانون المالية لسنة 2010 منتوج سكني لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم دون احتساب الرسم على القيمة المضافة، والذي أعيد بشأنه اعتماد نفس منطق المادة 19 المذكورة أعلاه، والمتمثل في الإعفاء الكلي من الضرائب الرئيسية عوضا من الإعفاء الجزئي الذي تم اعتماده سنة 2008.

غير أنه كان لإحداث منتوج سكني بقيمة لا تتجاوز 250 ألف درهم، تداعيات سلبية على المنتوج السكني بقيمة 140 ألف درهم، حيث عرف إنتاج هذا الأخير تراجعا كبيرا سنة 2010 لفائدة المنتوج السكني بقيمة 250 ألف درهم وذلك مقارنة مع الثلاث سنوات الأولى لإحداثه، والتي شهدت تحقيق أكثر من 53 % من الهدف المسطر له.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى "تعريف السكن الاجتماعي في إطار قوانين المالية هو معطى إيجابي بحكم أنه مكن من تعديل مقتضيات البرنامج تماشياً مع العراقيل التي اعترضت تنزيله. تجدر الإشارة إلى أن برنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة 140.000 درهم جذب المنعشين الصغار بالنظر للعقار العمومي الذي يتم منحه في إطار هذا البرنامج."

➢ غياب دراسات قبلية لإحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي

منذ إحداث آليات السكن الاجتماعي على التوالي سنتي 2008 و2010 الأول ذي القيمة العقارية المنخفضة، والذي لا تتجاوز قيمته 140 ألف درهم، بالنسبة للأسر التي لا تستطيع اقتناء سكن متوفر بالسوق العقاري والثاني لا تتجاوز قيمته 250 ألف

درهم، لم تتم مواكبة هذه الآليات أية دراسة قبلية من أجل ضبط هذه المنتوجات، وتحديد خصائصها من حيث الاحتياجات والعجز وطبيعة مواصفاتها التقنية غير تلك المتعلقة بالمساحة والثمن.
فحسب القطاع المكلف بالإسكان، تم إحداث هاته الآليات كوسيلة لمواجهة تفاقم العجز في السكن، والذي حدد سنة 2008 في 900 ألف وحدة. وهذا الرقم تم تحديده بطريقة غير معمقة ومختصرة.

بيد أنه كان يجب انتظار سنة 2012 لكي تقوم الوزارة الوصية على القطاع بإطلاق دراسة شاملة حول السكن "استقصاء السكن 2012"، والتي ركزت في مرحلتها الرابعة على تحديد العجز السكني على المستوى الوطني، وكذا وضع منهجية من أجل تقييم الحاجيات في هذا المجال.

وقد مكنت هذه الدراسة من تحديد عجز السكن في 588.088 وحدة حسب مكوناتها المختلفة وتوزيعها على مستوى الجهات والمدن المختلفة، وذلك من خلال ضبط جميع جوانب ومكونات هذا العجز، حيث تم، بالإضافة إلى ما سبق من بيانات، الأخذ بعين الاعتبار معطيات حول البنايات الآيلة للسقوط بالمدن القديمة والمساكن الغير الصحية بالمدن والمساكن المكتظة بالأسر.

➢ **عدم توضيح الغايات من إحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي وضعف تكاملها مع برامج السكن الأخرى**

في ظل غياب تحديد دقيق، من طرف السلطات، للغايات التي أحدثت من أجلها آليات إنتاج السكن الاجتماعي، فإنه يصبح من الصعب تحديد موقع هذه الآليات على مستوى السياسات الحكومية في مجال السكن.

وهنا تطرح علامات استفهام، من قبيل، هل تم إحداث هذه الآليات من أجل استيعاب العجز في وحدات السكن (خاصة لمعالجة إشكاليات مدن بدون صفيح والمباني السكنية الآيلة للسقوط والسكن المشترك)، أم أنها أنشئت كآليات استباقية ووقائية من أجل تلبية احتياجات السكن في المستقبل.

وتبقى مساهمة آليات إنتاج السكن الاجتماعي في الرفع من عرض السكن كبيرة، وذلك من حيث تسريع وتيرة الإنتاج، وبالتالي الرفع من كمية المساكن المحدثة. حيث بلغ الإنتاج، حتى نهاية سنة 2020، ما مجموعه 517.201 وحدة من صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، و28.053 وحدة من صنف السكن بقيمة 140 ألف درهم. غير أن هذا الإنتاج لم تستفد منه الأسر التي تدخل في إحصائيات العجز السكني إلا جزئيا، ولا سيما تلك التي تعيش في دور الصفيح والمساكن الآيلة للسقوط.

وهكذا فالإنجازات التي حققتها هذه الآليات من حيث الإسهام في خفض العجز السكني فيما يخص برنامجي "مدن بدون صفيح" و "المباني السكنية الآيلة للسقوط"، لا تبدو في مستوى الجهود المبذولة. فبخصوص المنتوجين السكنيين المحددة قيمتهما في 140 ألف درهم و250 ألف درهم، ومن بين 545.254 وحدة منجزة إلى متم سنة 2020، لم يتم تخصيص إلا ما مجموعه 9251 وحدة لهذين البرنامجين، أي ما يعادل نسبة 2 % من الوحدات المنتجة.

وتتركز هذه المساهمة في المنتوج السكني المحددة قيمته في 140 ألف درهم، حيث إنه من بين 28.053 وحدة منجزة إلى متم سنة 2020، تم تخصيص ما مجموعه 9004 وحدة لبرنامجي "مدن بدون صفيح" و "المساكن الآيلة للسقوط"، أي ما يعادل نسبة 32 %. أما فيما يخص المنتوج المحددة قيمته في 250 ألف درهم، فإن مساهمته في البرنامجين المذكورين تبقى عموما هزيلة.

وقد أشار القطاع المكلف بالسكنى إلى أنه "ينبغي التأكيد على أن السكن الاجتماعي لم يستهدف القضاء على السكن الغير لائق، بحيث أن البرنامج الخاص بمحاربة السكن غير اللائق تمت برمجته منذ سنة 2004، في حين يتوخى برنامج السكن الاجتماعي أساسا استشراف الحاجيات المستقبلية من السكن.

من المهم تمييز تحليل السكن الاجتماعي 250.000 درهم الذي يهدف إلى الإنعاش العقاري عن برنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة الذي يهدف للقضاء على السكن الغير لائق.

ضمن هذا السياق وفي إطار هذا التقييم الخاص بتدخلات الدولة في محاربة السكن الغير لائق، من الضروري تقييم تأثير برنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة فقط، على الأقل حتى سنة 2021 حيث تم الشروع في الاعتماد على منتوج 250.000 درهم في إعادة إيواء قاطني دور الصفيح، وبالتالي فالمقارنة الرقمية بين إنتاج السكن الاجتماعي والسكن ذي القيمة العقارية المنخفضة في علاقته مع برنامج مدن بدون صفيح غير متناسبة، على اعتبار أن السكن الاجتماعي يستشرف الحاجيات المستقبلية من السكن، في المقابل فالسكن ذي القيمة العقارية المنخفضة موجه بالأساس لبرنامج مدن بدون صفيح."

ويذكر المجلس بأن إحداث آليات السكن الاجتماعي سالفة الذكر، بالإضافة إلى آليات أخرى، من طرف الدولة، يهدف بالأساس إلى تقليص العجز في السكن وملاءمة العرض للشرائح الاجتماعية الهشة والمحدودة الدخل. وقد تم تقدير هذا العجز بناء على دراسة استقصاء السكن المنجزة من طرف الوزارة سنة 2000 والمحينة سنة 2012 والتي تعتبر أنماط السكن غير اللائق كمكونات رئيسية تدخل في تقدير حجم العجز في السكن.

➢ **ضعف انسجام آليات إنتاج السكن الاجتماعي فيما بينها**

من خلال تحليل مختلف آليات إنتاج السكن الاجتماعي التي أطلقتها الدولة، تبين أن هناك تشابها فيما بينها من حيث طبيعة المنتوجات وخصائصها، وكذا من حيث أدوات التدخل المتبعة في هذا الإطار. هذا الأمر أدى إلى تواجد آليات تفتقد إلى التكامل والتناسق فيما بينها.

فبالنسبة لصنف المنتوج بقيمة 140 ألف درهم، لوحظ أن مقدار خلق الثروة أقل بكثير مقارنة مع صنف المنتوج بقيمة 250 ألف درهم. ففي الناحية التقنية، فإنه لا توجد اختلافات كبيرة بين الخصائص الفنية والمعمارية للمنتوجين المذكورين، والتي تم تحديدها في دفاتر التحملات، بل أكثر من ذلك هناك تداخل بين المنتوجين من حيث المساحات. وهكذا، ونتيجة لما ذكر، فإن مقدار خلق الثروة أقل بكثير بالنسبة لصنف المنتوج بقيمة 140 ألف درهم مقارنة مع صنف المنتوج بقيمة 250 ألف درهم.

وبناء عليه، فإن هذه الفوارق في مقدار خلق الثروة وهامش الربح الخام تفسر، إلى حد ما، مدى ضعف انخراط المنعشين العقاريين الملاحظ بخصوص إنتاج شقق بقيمة 140 ألف درهم، رغم الامتيازات غير الضريبية الأخرى، والمتمثلة في الاستفادة من أراضي الدولة بأثمنة تفضيلية في إطار اتفاقيات الشراكة المبرمة بين شركات العمران والقطاع الخاص، والتي استهدفت تشجيع هذا الأخير على إنتاج منتوج سكني بقيمة 140 ألف درهم (بيع بثمن التكلفة لأراضي الدولة من طرف شركات العمران لفائدة القطاع الخاص) .

ولهذا، فقد لوحظ توجه المنعشين العقاريين، بمنطق اقتصادي خالص، نحو إنتاج السكن بقيمة 250 ألف درهم، إذ تم إبرام اتفاقيات، بهذا الخصوص، من أجل إنجاز 2.107.243 وحدة، في متم سنة 2020، وذلك على حساب إنتاج شقق بقيمة 140 ألف درهم، بحيث بقي إنتاج هذا الصنف من السكن دون الأهداف المسطرة.

وقد أفاد القطاع المكلف بالسكنى أن " برنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة قد ساعد على خلق قيمة مضافة على المستوى الاقتصادي، بحيث ساهم في إدماج المنعشين العقاريين الصغار وتأمين استقرارهم ضمن النسيج الاقتصادي بالإضافة لمساهمته في خلق فرص الشغل وتنشيط تجارة مواد البناء.

بخصوص توجه المنعشين العقاريين نحو برنامج السكن 250000 درهم على حساب برنامج السكن المنخفض التكلفة، فلابد من الإشارة كذلك أنه و بالرغم من الجهود المبذولة من تعبئة العقار العمومي وتجهيزه بأثمنة مناسبة في إطار برنامج السكن المخفض التكلفة، واستثمار مجموعة من المنعشين العقاريين الخواص بهذا البرنامج في إطار شراكة مع مؤسسة العمران، فإن إنجاز هذا البرنامج عرف ركودا نظرا لأسباب مختلفة (ندرة توفر عقار بثمن مناسب، التراجع عن تنفيذ الاتفاقيات، رفض الأسر هذا النوع من السكن، عدم تمكن الفئات المستفيدة من تمويل السكن، عزوف المنعشين العقاريين خاصة الخواص عن الاستثمار في هذا البرنامج) (...)".

➢ **صعوبة الإدماج المجالي لمشاريع السكن الاجتماعي**

يتبين، من خلال مراجعة المواقع الجغرافية لمشاريع السكن الاجتماعي الذي لا تتعدى قيمته 250 ألف درهم على المستوى الوطني، أن 83 % منها متواجدة في المناطق المحيطة بالجماعات وتتغير هذه النسبة من جهة إلى أخرى، مسجلة على سبيل المثال 71 % على صعيد جهة الدار البيضاء-سطات، و31 % بجهة بني ملال خنيفرة.

ويفسر مسؤولو قطاع الإسكان هذه الحصيلة، بكون إكراهات التعمير لا تسمح بإمكانية إنجاز هذه الوحدات إلا على مستوى الوعاء العقاري الذي يسمح بتحقيق التوازن المالي لعمليات السكن الاجتماعي، حيث يتم ذلك، أحيانا، عن طريق الاستثناءات لوثائق التعمير.

وقد أضافت القطاع المكلف بالسكنى أن "تحديد الوعاء العقاري للعمليات المبرمجة في إطار برامج السكن الاجتماعي، يعود مباشرة وحصريًا للمنعش العقاري وذلك بالرجوع إلى عدة جوانب للتحقق من جدوى استثماراته. وبالفعل، فإن المنعش العقاري، يحدد الفرص الاستثمارية لبرامجه بوضع تركيبة مالية مسبقة للمشروع حتى يضمن شروط تسويق منتوجه.

وعلى العموم، فإن اختيار الوعاء العقاري من قبل المنعش مرتبط بالدرجة الأولى بوجود الطلب على السكن الاجتماعي.(...)".

➢ **صعوبات استغلال الوعاء العقاري المعبأ**

لم يستغل الوعاء العقاري المعبأ في إطار الاتفاقيات بشكل كامل حيث لا تزال مساحة 3.547 هكتارا غير مستغلة نظرا لأسباب مختلفة، معظمها عبارة عن إشكاليات، يتطلب حلها المزيد من الوقت ومشاركة العديد من المتدخلين. ويقع هذا الوعاء العقاري العمومي غير المستغل أساسا على مستوى المدن الجديدة والأقطاب العمرانية الجديدة (فعلى سبيل المثال: من أصل 3547 هكتار غير مستغلة، يوجد 1.898هكتارا في طور فتحها للتوسع العمراني، منها 923 هكتارا تقع في المدينة الجديدة الخيايطة، والبقية في أقطاب عمرانية جديدة كإيسلي، وبوسكورة).

وحسب ما أكدته مديرية أملاك الدولة، بكون معظم العقار العمومي المعبأ يتواجد في الأقطاب الحضرية الجديدة، وأن مخزون هذه العقارات داخل المدن قد تم استنفاده تقريبا، يتبين أن المكون العقاري قد بلغ محدوديته كوسيلة لتشجيع الاستثمار في مجال السكن الاجتماعي.

وقد أورد القطاع المكلف بالسكنى أنه "في إطار تتبع عملية تعبئة العقار العمومي المتعاقد بشأنه مع مجموعة العمران، نشير إلى أن 8720 هكتار المعبأة (بالنسبة للأشطر الثلاث بين 2003 و 2009)، فنسبة 62 % منها، إما جهزت بالكامل أو في طور التجهيز أو الدراسة، في حين أن الجزء المتبقي 38 % لم يتم بعد استغلاله (80% منه خاص باتفاقية 2009)، بالنظر لعراقيل مختلفة ترتبط إما بكون العقار غير مشمل بوثائق التعمير أو غياب الطلب بمناطق معينة أو بحكم تعبئته بعض الأراضي من طرف الدولة لأغراض أخرى أو لاعتبارات ترتبط بالولوجية والبعد عن شبكات الكهرباء والتطهير.

ومن أجل تجاوز هاته العراقيل وتعبئة الأراضي المتبقية، قامت الوزارة بالتنسيق مع مجموعة العمران بوضع مشروع اتفاقية جديدة لإعادة استغلال الأراضي غير المستغلة من الشطر الثالث (...)".

➢ **نواقص على مستوى الشراكات بين القطاعين العام والخاص**

تنص اتفاقية الشراكة بين القطاعين العام والخاص على تفويت شركة العمران لبقعة أو مجموعة من البقع مجهزة بالبنيات التحتية وبشروط تحفيزية للمنعش العقاري، تجعله يستفيد من رهن عقاري من الدرجة الأولى يخول له الولوج إلى السوق المالي والحصول على قروض بنكية. كما تنص هذه الاتفاقية على إبرام اتفاقيات تحدد التزامات الأطراف المتعاقدة، وخاصة تلك المتعلقة بتحديد محتوى برنامج السكن الاجتماعي المزمع إنجازه.

فعلى المستوى التنظيمي، لا تستند اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أي إطار معياري أو قانوني، بل هناك دوريتان ذات محتوى عام تم اعتمادهما لتأطير هذا النوع من الشراكات. ويعتبر غياب هذا الإطار مصدرا لمجموعة من الاختلالات التي تمت إثارتها سابقا على مستوى تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول مراقبة تسيير شركات العمران، ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بما يلي:

- تفويت أراضي بشكل ودي للمنعشين العقارين، في أغلب عمليات التفويت، دون اللجوء للمنافسة عن طريق طلبات إبداء الاهتمام؛
- إبرام اتفاقيات الشراكة بأثمنة تفضيلية وتسهيلات في الأداء مقابل التزام المنعشين الخواص بإنجاز العمليات موضوع الشراكة داخل الآجال المحددة. في حين لوحظ تفويت أراضي قبل أداء المنعشين العقاريين لثمن التفويت كاملا، وفي غياب تقييد رهن لفائدة الدولة على هذه الأراضي.
- بعض الأراضي التي تم تفويتها في إطار الشراكة تم استخدامها لأهداف غير تلك المتعلقة بإنجاز المساكن الاجتماعية والمرافق العامة.

وعليه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الحكومة، وعلى وجه الخصوص الوزارة المكلفة بقطاع الإسكان بما يلي:

- **إعادة تأطير الأهداف المسطرة لآليات إنتاج السكن الاجتماعي وفقا للاحتياجات المحددة من خلال مختلف الدراسات المنجزة في هذا الصدد؛**
- **تعديل آليات السكن الاجتماعي من أجل ملاءمتها مع طبيعة وحجم الاحتياجات من السكن؛**
- **وضع آليات دقيقة تسمح باستهداف أحسن للأسر المستفيدة وإرساء شروط واضحة للاستفادة؛**
- **إدماج الفئات التي تم إقصاؤها من الاستفادة من السكن الاجتماعي بواسطة آليات خاصة تتضمن وسائل تمويل وفق تصنيفها الاجتماعي (الأسر المعوزة أو ذات الدخل المحدود وغير المنتظم)؛**
- **إشراك جميع القطاعات المختصة في عملية إنجاز المرافق الأساسية وذلك لمواكبة إحداث المدن والأقطاب الحضرية الجديدة بغية ضمان إطار معيشي لائق لسكان هذه المدن المكونة أساسا من السكن الاجتماعي؛**
- **العمل على وضع ميكانيزمات أخرى تسمح بإنجاز السكن الاجتماعي من خلال إدخال عناصر أخرى غير تلك المتعلقة بالوعاء العقاري العمومي؛**
- **العمل على وضع إطار تنظيمي خاص باتفاقيات الشراكة يستند على مرجع معياري وقانوني كبديل عن الدوريات الموجودة حاليا.**

ومن أجل تنفيذ هذه التوصيات، أفاد القطاع المكلف بالسكنى " بأنه تم اتخاذ العديد من الإجراءات أهمها:

- *إطلاق برنامج السكن الاجتماعي المعد للكراء، والسكن الاجتماعي بالوسط القروي سنة 2019؛*

- *إعداد منظومة المعلومات: تمت صياغة دفتر التحملات من أجل إحداث منظومة لتدبير ومراقبة مشاريع بالسكن المتعاقد عليه (140.000 درهم، 250.000 درهم) منذ عقد الاتفاقية إلى الحصول على شهادة المطابقة؛*
- *تعديل برنامج السكن الاجتماعي ب 250.000 درهم عن طريق مراجعة عدد الوحدات التي سيتم تنفيذها من 500 إلى 100 وحدة في المجال القروي، مراجعة المواصفات المتضمنة بدفتر التحملات، وتمكين المغاربة المقيمين في الخارج كذا الأجانب في وضعية قانونية من الاستفادة من هذا البرنامج وكذلك الأسر التي تتوفر على ملكية مشتركة.*
- *تتبع وضعية تقدم برنامج المدن الجديدة، الذي خصص له جزء من العقار العمومي لإنجاز السكن الاجتماعي. ويتم ذلك من خلال زيارات لجان المراقبة المحلية، لا سيما على مستوى المراكز الحضرية الجديدة في تامسنا وتامنصورت في إطار مشاريع عمرانية متقدمة.*
- *تعديل مجموعة من المواصفات المتضمنة في دفتر التحملات سنة 2019، باستثناء النقطة الخاصة بمراجعة المساحة والتي تتطلب تعديل على مستوى قانون المالية،*
- *توقيع مجموعة العمران اتفاقية شراكة مع المركز الوطني للبحوث العلمية والتقنية في سنة 2019، ترمي إلى تطوير وتعزيز الابحاث.*
- *تم توقيع اتفاقية إطار بين مجموعة العمران ومعهد البحث في الطاقة الشمسية والطاقات الجديدة في فبراير 2020، تؤسس لشراكة في مجال تحسين العمليات وتعزيز الابتكار في مواد طرق البناء. من أجل تطوير سكن اجتماعي مستدام ونو نجاعة طاقية."*

II. جواب وزيرة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدخلات الدولة في مجال محاربة السكن غير اللائق

(جواب مقتضب)

أولا. تقييم البرنامج الوطني "مدن بدون صفيح"

➢ **مدن الصفيح: ظاهرة راسخة ويصعب استئصالها**

(...) وترجع أسباب هذا التزايد في عدد الأسر إلى:

- التزايد الديموغرافي للسكان وعدد الأسر القاطنة بدور الصفيح مع، أحيانا تدفق أسر فقيرة جديدة من أجل الاستفادة من البرنامج،
- تواجد عائلات مركبة تقطن نفس الوحدة الصفيحية (آباء مع أبناءهم المتزوجين) وتوسيع قاعدة معايير الاستفادة لضمان استفادة جميع الأسر المعنية، حسب خصوصية كل سياق.
- إدماج الدواوير شبه الحضرية أو القروية المتواجدة بضواحي المدن، بعد توسيع المدارات الحضرية، ولاسيما عند كل تقسيم إداري جديد.

➢ **ظاهرة الانزلاق**

وفيما يتعلق بمعدلات ظاهرة الانزلاق، أكد التقرير على أهميتها، بناءً على الدراسة التي أنجزتها الوزارة سنة 2013، دون الأخذ بعين الاعتبار المعدلات المحينة التي أبان عليها البحث الوطني لتقييم أثر برامج محاربة السكن غير اللائق، المنجز من طرف الوزارة سنة 2015 والتي تؤكد بأن هذا المعدل عرف فعلا انخفاضا بفضل الإجراءات والتدابير التي اتخذتها السلطات العمومية، حيث أظهر هذا البحث أن معدل الانزلاق يبلغ حوالي 9.7% من الأسر المستفيدة (11.1% بالنسبة لبرنامج إعادة الإيواء و3.1% بخصوص إعادة الإسكان) وليس معدل 21.6% (المدلى به في التقرير)[64] (...).

➢ **مشاكل وصعوبات في البناء الذاتي لبقع إعادة الايواء**

يعد الحصول على القروض البنكية اللازمة للبناء الذاتي في إطار عمليات إعادة الإيواء، أحد المعيقات الرئيسية التي تواجهها الأسر المستفيدة وهكذا:

للسماح للمستفيدين من الحصول على قروض السكن، تطلب للجان المحلية للتتبع من الفاعلين التقنيين، تسليم قطع الأرضية إلى المستفيدين قبل الانتهاء من التجهيزات؛

[64] لم يتم ذكر معدل للإنزلاق مقدر ب 21.6٪ في تقريرالمجلس الأعلى للحسابات المتعلق بتقييم برنامج"مدن بدون صفيح" ولا في مشروع إدراج هذا التقرير. ويذكر المجلس الأعلى للحسابات بأن المعدل الذي تطرق له التقرير يقدر ب 19.6 ٪ وذلك حسب دراسة "تقييم الدينامية الاقتصادية والاجتماعية وظاهرة الانزلاق في عمليات محاربة مدن الصفيح"، والتي قامت بها وزارة السكنى سنة 2013.

يسمح بأعمال البناء الذاتي قبل تسليم أشغال التجهيز وقبل إعداد الرسوم العقارية الفردية.

بالإضافة إلى ذلك، ومن أجل السماح لهؤلاء المستفيدين بالحصول على قروض بنكية، يتم وضع تدابير مصاحبة بالتنسيق مع الأبناك المعنية، وتتمثل في منح الفاعلين التقنيين لطلبات التزام بالتسجيل الرهني العقاري لصالح البنوك، عند إعداد رسوم الملكية العقارية الفردية وإبرام عقود البيع النهائية.

➢ **تأخر في تحقيق كل الأهداف المتوخاة من عمليات إعادة الهيكلة**

يتم التدخل في سياق عمليات إعادة الهيكلة وفقًا لمقتضيات دليل إجراءات برنامج "مدن بدون صفيح" من خلال إنجاز أشغال الطرق والصرف الصحي بناء على تصميم إعادة الهيكلة المصادق عليه من قبل السلطات المختصة وبناء على قرارات التصفيف. وتقع مسؤولية الأشغال التكميلية، ولا سيما تلك المتعلقة بالشبكات الأخرى، على عاتق السكان الجماعة وشركات التدبير المفوض. التسوية العقارية وتتبع عملية البناء الذاتي والمجال المبني للأحياء ليست من مسؤولية الفاعل التقني.

➢ **التدبير المالي للعمليات**

التركيبات التقنية الأولية التي تم إعدادها من طرف الفاعلين التقنيين المعنيين بإنجاز برنامج "مدن بدون صفيح"، والتي تم الارتكاز عليها في إعداد الاتفاقيات، هي تركيبات أولية تم إعدادها وفق المعايير المعمول بها و / أو دراسات الجدوى المسبقة مع مراعاة الفرضيات (الاجتماعية والاقتصادية وتلك المرتبطة بخصوصية الظرفية ...) الأنسب وقت اعتمادها.

كما تأخذ هذه التركيبات في الاعتبار، عند تحديد أسعار بيع الوحدات المنجزة في إطار عملية الموازنة، بالإضافة إلى الظروف الاقتصادية لتلك الظرفية ودعم الدولة لهذه البرامج، من خلال إنجاز التجهيزات السوسيو-إدارية وشبكات النقل الضرورية. (...)

➢ **نقائص في ضبط الدعم المقدم من طرف صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري**

(...)

غالبًا ما يتم التفاوض على مساهمة الدولة في إطار التركيبة المالية الخاصة بكل عملية على حدا، والتي تأخذ في الاعتبار مساهمة الأطراف الأخرى المعنية (المستفيدون والجماعات...). والواقع أن دعم الدولة كان يهدف دائمًا إلى ضمان توازن العمليات: وهو موقف تم التأكيد عليه في "تقرير الملاحظات المتعلق بمراقبة تدبير صندوق التضامن للإسكان والاندماج الحضري 2002-2013" الذي أعده مجلس الأعلى للحسابات.

➢ **عدم كفاية تعبئة الوعاء العقاري أمام حجم الاحتياجات**

مكنت تعبئة العقار العمومي والمشكل على الخصوص من العقار الخاص للدولة، وهو ما مكن من إطلاق العديد من البرامج الغير مسبوقة، والمحددة على المستوى الترابي وفق أهداف خاصة ومتكاملة، وقد أولت هاته المقاربة الأولوية لبرنامج مدن بدون صفيح وبرنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة وبرامج السكن الاجتماعي، من أجل الاستجابة للضغط الديمغرافي والهجرة القروية، بالإضافة للمجالات الحضرية الجديدة ومجالات الأنشطة...

.(...)

تم توقيع آخر اتفاقية أمام جلالة الملك نصره الله سنة 2009 وتهم تعبئة 3853 هكتار، وقد مكنت من إنجاز 1889 وحدة خاصة بإعادة إيواء قاطني دور الصفيح، و2381 سكن خاص ببرنامج السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة 140.000، و2886 سكن مندرج في إطار برنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم، وهو ما مكن من التجاوب مع حاجيات برنامج مدن بدون صفيح وتوفير عرض مهم من السكن اللائق (...).

توصيات المجلس الاعلى للحسابات

إن تحليل وفحص تقرير تقييم برنامج "مدن بدون صفيح" الذي أعده المجلس الأعلى للحسابات يؤكد موقف هذه الوزارة من حيث صعوبة احتواء والقضاء على ظاهرة السكن الصفيحي من خلال قطاع وزاري بمفرده.

بالإضافة إلى ذلك، تتجه وزارة الإسكان وسياسة المدينة نحو اعتماد مقاربات لإعادة توجيه البرنامج بناءً على الدراسات والتقييمات المختلفة التي تم إنجازها، وذلك من خلال اعتماد:

مقاربة استباقية: (...)

الجهة كوحدة للبرمجة

عبر أعداد برنامج على مستوى الجهة: من خلال اعتماد برنامج جهوي ومتعدد السنوات يشمل جميع القطاعات المعنية ويغطي جميع الأبعاد: السكن والصحة والتوظيف والتعليم ...

إن نجاح هذا النوع من البرامج يعتمد على توفر بيانات موثوقة (إحصاءات شاملة ودقيقة) وأعمال المراقبة والتقييم المستمرة لتحقيق النتائج المطلوبة والمقنعة.

مساعدة مالية على مستوى الجهة:

يجب أن تتوفر كل جهة على إستراتيجية متعددة السنوات، وخاصة تلك المبنية على شراكة (مركزيا ومحليا) تهم مجالها الترابي، مما سيشكل معيارًا حاسمًا لتخصيص ومنح الاعتمادات.

كما يجب أن يتكيف البرنامج على مستوى كل جهة، مع الظروف المحلية. يتم تحديد الحلول وفقًا للخصوصيات المحلية ووفقًا للأوضاع الاجتماعية المختلفة للأسر. يجب أن يأخذ دعم الدولة في الاعتبار القدرات المالية للأسر المعنية (خريطة الفقر). وللتذكير، فإن المعايير المعتمدة لم تشهد أي تعديلات منذ إطلاق البرنامج في سنة 2004.

قواعد جديدة للتدخل

إعادة الإسكان بدلاً من إعادة الإيواء (عند الإمكان) لأن:

- إعادة الإيواء، هو طريقة عملية للتدخل استخدمت بنسبة 72%، تستهلك العقار الذي أصبح نادرا؛
- بلغ معدل بناء القطع الأرضية الممنوحة في إطار هذا النوع من العمليات في المتوسط 70%، مما يطرح مشكلة استمرار العمليات غير المكتملة التي تضر بالمظهر الحضري.

ثانيا. تقييم تدخلات معالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط

➢ منهجيات تحديد غير موحدة أدت إلى عدم التحكم في المعطيات المتعلقة بحظيرة المباني السكنية الآيلة للسقوط

(...) كما أنه في سنة 2016 ومع صدور القانون 12-94 تم تحديد المبنى الآيل للسقوط كما يلي: "هو كل بناية أو منشأة كيفما كان نوعها يمكن لانهيارها الكلي أو الجزئي، أن يترتب عنه مساس بسلامة شاغليها أو مستغليها أو المارة أو البنايات المجاورة وإن كانت غير متصلة بها. ويراد به كذلك، كل بناية أو منشأة لم تعد تتوفر فيها ضمانات المتانة الضرورية بسبب ظهور اختلالات بأحد مكوناتها الأساسية الداخلية أو الخارجية أو بسبب تشييدها على أرض غير آمنة من التعرض للمخاطر" المادة 2.

.(...)

➢ فوارق بين الآليات القانونية المنصوص عليها في القانون رقم 12-94 والممارسات المعمول بها لمعالجة المباني السكنية الآيلة للسقوط

.(...)

بالإضافة إلى ذلك، ووفقًا لتوجيهات مجلس إدارة الوكالة المنعقد سنة 2019، تم القيام بدراسة تتعلق بتحديد استراتيجية تدخل الوكالة وهي في مرحلتها النهائية. مما سيمكن من تحديد أولويات العمل والخطوط الاستراتيجية للتدخل ناهيك عن التدابير المصاحبة لذلك بالإضافة إلى اقتراح آلية للتمويل في إطار مشاورات تشاركية وذلك لضمان استدامتها وتمكين الوكالة من تنفيذ مهامها بالشكل المناسب.

.(...)

القانون أرجع مسؤولية تعهد المباني إلى أصلها القانوني وهو مسؤولية المالك، حيث لا تتدخل الدولة سوى في نطاق ضيق يتمثل في وجود حالة خطر قصوى تستوجب الإفراغ مع عدم توفر المعني بالأمر على إمكانية للولوج إلى سكن لائق بموارده الذاتية على أن يكون الأمر مؤقتا أي في شكل إعادة إيواء لمدة زمنية محدودة.

ذلك أنه وبعد سنوات طويلة من تحمل الدولة لمسؤولية إعادة إسكان قاطني السكن غير اللائق من خلال عدة برامج منها برنامج مدن بدون صفيح ومعالجة السكن المهدد بالانهيار، جاء القانون 12. 94 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري لإرساء مقاربة جديدة للتدخل تقوم على أساس تحميل الملاك مسؤولية صيانة المباني كقاعدة عامة سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، عموميين أو خواص. حسب ما نصت عليه المادة 3 من القانون ما يتناغم مع ينص عليه الفصل 89 من قانون الالتزامات والعقود "يسأل مالك المبنى عن الضرر الذي يحدثه انهياره أو تهدمه الجزئي، إذا وقع هذا أو ذاك بسبب القدم أو عدم الصيانة أو عيب في البناء....".

لكن في نفس الوقت أقر هذا القانون طريقة تدخل لفائدة محدودي الدخل على أساس مرتكزين:

- الأول يتمثل في تكليف عدد من الفاعلين بمواكبة المواطنين في تعهد وإصلاح بناياتهم الآيلة للسقوط وفق مسطرتين عادية واستعجالية توضح مسؤولية كل الاطراف المعنية من ملاك ورئيس مجلس جماعي وسلطة محلية ووكالة وإدارة؛
- ويتمثل المرتكز الثاني في التدخل الاجتماعي لمساعدة الملاك المعوزين عندما يتوفر شرطان هما وجود خطر حال وداهم يستوجب الإفراغ من جهة وعجز المعني بالأمر عن الولوج إلى سكن ذاتي بإمكانياته المالية، حيث ألزم

السلطة الإدارية المحلية المختصة باتخاذ الإجراءات الضرورية لإيوائهم مؤقتا بتنسيق مع الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، مع اشتراط أن يكون هذا الإيواء المؤقت مراعيا للشروط الصحية والبيئية الضرورية.

.(...)

➢ **تداخل صلاحيات الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط مع فاعلين أخرين وتموقع يتطلب التوضيح**

بخصوص الملاحظة المتعلقة بتداخل الاختصاصات بين الفاعلين، يجدر التذكير بأن موضوع التدخل في المباني الآيلة للسقوط يعود الاختصاص فيه إلى رئيس المجلس الجماعي كشرطة إدارية أولا وإلى المجلس ككل عندما يتعلق الامر بتفعيل الاختصاصات المشتركة.

وبالعودة إلى القانون 94.12 المذكور نجده قد حافظ على توجهات المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات والذي أوكلت هذا الاختصاص لرئيس المجلس الجماعي في هذا الميدان ومن بينها:

- مراقبة البنايات المهملة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها بواسطة قرارات فردية أو تنظيمية وذلك في حدود صلاحياته وطبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقلات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطرق العمومية أيا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو يسبب رائحة مضرة بالصحة".

وكما أن القانون 94.12 قد عمل على قراراته بقوة تنفيذية تظهر من خلال المادة السابعة (7) من القانون المذكور التي أقرت ضمانة التنفيذ الفوري لقراراته، حيث نصت على ما يلي: "يجوز لرئيس مجلس الجماعة أن يطلب كتابة من عامل العمالة أو الاقليم المختص ترابيا، استخدام القوة العمومية، عند الاقتضاء، لضمان التنفيذ الفوري لقراراته وسلامة الأشخاص المكلفين بتنفيذ الأشغال المقررة."

ومن خلال ما سبق يتضح أن رئيس المجلس الجماعي يتدخل باعتباره شرطة إدارية في حين أن العامل يتصرف باعتباره سلطة وصاية ويتدخل في حالة تقاعس رئيس المجلس الجماعي في أداء مهامه أو تعذر عليه القام بها وفق الشكليات والآجال المحددة بموجب القانون.

إن تعدد المتدخلين ليس مشكلة في حد ذاته، بل يكمن المشكل في ضعف التنسيق وغياب التكاملية وهذا ما حذا بالمشرع إلى معالجة ضعف التنسيق بإحداث لجنة إقليمية يمثل فيها جميع الفاعلين تحت رئاسة العامل لتعزيز التنسيق والالتقائية والتدخل التشاركي، كما احدث آلية عملياتية جديدة تتمثل في تصميم التجديد الحضري الذي لا يقتصر على التدبير بل يعتمد نوعا جديدا من التخطيط القائم على البرمجة التقنية والمالية للمشاريع، فضلا عن إحداث آلية مؤسساتية متخصصة ممثلة في الوكالة الوطنية للتجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط، مهمتها الإشراف على هذا المسلسل وتوفير الخبرة التقنية للتدخل سواء في الحالات الفردية أو في المعالجة الجماعية للأحياء المعنية بالمباني الآيلة للسقوط. أما البنية المؤسساتية المحدثة بموجب القانون 94.12 المذكور، فإن تدخلاتها تتميز بالتمايز والتكامل.

➢ **غياب وجود تمثيليات محلية للوكالة أدى إلى تعذر الحصول على المعلومة بشكل مباشر والتتبع المنتظم لحالة تدهور المباني الآيلة للسقوط.**

على خلاف الانطباع الذي يسجله كثيرون فإن القانون سمح للمجلس الإداري بإحداث تمثيليات ترابية مهمتها تتبع الاوراش في حالة وجودها، تفاديا لكثرة المؤسسات واقتصادا للجهد والمال.

وبخصوص المعطيات المتعلقة بحالة المباني الآيلة للسقوط فإن الامر يستدعي استراتيجية وطنية حول الظاهرة مع إرساء قاعدة معطيات لتشخيص انتشارها المجالي وعلى مستوى درجة الخطورة.

ومن شأن التوفر على القاعدة الإحصائية وتعميمها أن يوفر المعلومات دون الحاجة إلى تمثيليات إدارية دائمة.

علما بان إحداث ملحقات جهوية للوكالة عند الحاجة إليها يستدعي أيضا مراعاة التنزيل التدريجي للقانون 94.12، وما يستتبع ذلك من تمكين لها من المخصصات المالية الكافية والموارد البشرية المؤهلة لإحداث هذه الملحقات، حتى يتسنى لها الحصول على المعلومات الضرورية بشكل مباشر ومخاطبة المنظومة المحلية بشكل أفضل.

حيث تجدر الإشارة إلى أن الوكالة عقدت الدورة الأولى لمجلس إدارتها يوم 30 يناير 2019، مما يعطي صعوبة في إصدار تقييم شامل وهي لا زالت في طور التنزيل. كما أن نجاحها معلق على انخراط المنظومة المحلية وتيسير عملها من قبل جميع المعنيين والفاعلين.

للإشارة فإنه لم يتم تفعيل دور وكالة التجديد الحضري وتأهيل المباني الآيلة للسقوط لم يتم تفعيلها إلا بعد انعقاد الدورة الاولى لمجلسها الاداري في 30 يناير 2019 وليس سنة 2016. حيث لم تكن تتوفر آنذاك على رؤية واضحة وخارطة طريق. وأنها بصدد إنجاز دراسة متعلقة باستراتيجية تدخلها في هذا المجال في أفق 2030، في انتظار مصادقة المجلي الاداري عليها، وتدور اهم خلاصات الدراسة حول تفعيل دور الوكالة بطريقة تدريجية وفق ما يلي:

- **على المدى القصير:** ستلعب الوكالة دور **خبير وممول مالي؛**
- **على المدى المتوسط:** ستشغل الوكالة دور **خبير وممول مالي،** ولكن أيضًا **مطور مشاريع؛**
- **على المدى الطويل: ستشغل الوكالة دور خبير - ممول مالي - مطور مشاريع ومستثمر عقاري.**

حاليا قامت الوكالة بإعداد برنامج عمل على المدى القريب، يتمحور حول الإجراءات التالية:

إجراءات أولوية	إجراءات علاجية	إجراءات وقائية
• تعيين وتدريب مراقبي المباني الآيلة للسقوط • إنشاء نظام رصد يتم تزويده من طرف المراقبين بالمعلومات المتعلقة بالمباني الهشة • إحصاء المباني الآيلة للسقوط وتحيين الإحصاء المنجز سنة 2012	• إنجاز الخبرات اللازمة المتعلقة بالمباني الآيلة للسقوط (التقنية والاجتماعية والعقارية) في المناطق ذات الأولوية في إطار تعاقدي • تفعيل القانون 12-94في المواقع النموذجية • توفير سكن مؤقت أو تعويض مالي للأسر المعنية • المواكبة الاجتماعية للأسر المعنية • القيام بأعمال التدعيم أو الهدم على نفقة الملاك	• تجديد الواجهات وموانع التسربات المائية في المباني المترددية؛ • المشاركة في تحسيس جميع الفاعلين المعنيين، وخصوصا شاغلي المباني الآيلة للسقوط (عبر كبسولة فيديو، كتاب أبيض، منشورات، إلخ)

بالإضافة إلى ذلك، يجب تزويد الوكالة بالموارد المالية والبشرية من أجل تنفيذ استراتيجية التدخل في هذا المجال، ولا سيما إحداث فروع لضمان تمثيلية الوكالة على المستوى المحلي والتمكن من الحصول على المعلومات في الوقت الملائم.

➢ **إطار مؤسسي يرتكز بشكل أساسي على الاتفاقيات ويؤثر سلبيا على التتبع**

(...) تعتبر لجان التتبع المحلية أكثر قدرة على اتخاذ القرارات بشأن المشاكل المحلية (لعملها في الميدان) وهكذا فإنها تقدم التقارير اللازمة إلى الإدارة المركزية تعرض فيها العراقيل التي تعترض مواصلة المشروع والحلول المقترحة لتجاوز ذلك، وعلى أساس هذه التقارير تقوم الوزارة بإبداء الرأي أو التدخل لدى الشركاء (قطاعات وزارية أخرى، رؤساء الجماعات، إلخ).

إلا أن تدخل لجان التتبع المركزية يكون في حالة المشاكل والعراقيل المستعصية التي تحول دون متابعة أشغال المشروع.

➢ **تفرق المسؤوليات أمام تعدد الفاعلين**

بالإضافة إلى مهمة تحديد استراتيجية التدخل لمعالجة أي شكل من أشكال السكن غير اللائق، فإن الوزارة تقوم بمساهمات مالية لتمويل برامج معالجة المباني الآيلة للسقوط، وذلك في إطار تشاركي يحدد منهجية التدخل والمهام المنوطة بكل طرف متعاقد.

(...)

➢ **حصيلة إنجازات متباينة**

على أساس ال 43734 بناية آيلة للسقوط المحصاة من طرف وزارة الداخلية سنة 2012، فإن البنايات التي كانت موضوع اتفاقيات التمويل والإنجاز كان عددها 37004 بمبلغ مالي إجمالي يصل إلى 5,78 مليار درهم مدعم بمساهمات مالية من طرف قطاع الإسكان في حدود 1,91 مليار درهم. وحاليا بلغ عدد البنايات التي تم التدخل فيها 22000 بناية.

➢ **عدم الالتزام بالآجال التعاقدية**

(...) إن معالجة ظاهرة السكن المهدد بالانهيار تصطدم بإكراهات تعرقل البرامج الهادفة إلى التقليص من حجم ومخاطر الظاهرة، وتتمثل هذه الإكراهات بالأساس في الطابع التطوري لظاهرة السكن المهدد بالانهيار والذي يصعب التنبؤ به، ومعه تحديد البرمجة المسبقة بهذا الخصوص، كون هذه الظاهرة تطورية في الزمان والمكان نظرا لتقادم البنايات والمنشآت، بالإضافة إلى إكراهات مرتبطة بنقص الخبرة التقنية في هذا المجال، وصعوبة تدخل المنعشين العموميين وتنوع وتعقيد الصبغة العقارية للبنايات موضوع التدخل، ومحدودية دخل الأسر المعنية وضعف انخراطها في مبادرات التدخل.

توصيات المجلس الأعلى للحسابات

(...) بخصوص التدخل بالمدن العتيقة، فقد ساهمت الوزارة في إطار شراكة مع المنظومة المحلية والقطاعات الوزارية الأخرى، في مشاريع تروم رد الاعتبار وإنقاذ المدن العتيقة. ويكمن الهدف الأساسي من هذه التدخلات في:

- تأهيل حظيرة المساكن ودرء الأخطار المحدقة بالساكنة؛
- تقوية مؤهلاتها بهدف تأهيلها لكي تقوم بدورها التنموي في محيطها المجالي.

ثالثا. صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري

➢ **غياب استراتيجيات ومخططات**

(...) تم برسم القانون المالي لسنة 2002 إحداث صندوق التضامن للسكن والذي تم في سنة 2012 تغيير تسميته إلى «صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري».

ويندرج صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري في خانة الحسابات الخصوصية للخزينة، وقد تم إحداثه رغبة في التمكن في ضبط حسابات العمليات المتعلقة بمشاريع السكن الاجتماعي والقضاء على السكن غير اللائق، بعمليات تجهيز وتهييئ الأراضي المخصصة لإنعاش السكن الاجتماعي، إضافة إلى مشاريع التأهيل الحضري وتلك المندرجة في إطار سياسة المدينة.

ويتم تنفيذ عمليات صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري بنفس الطريقة والشروط التي تنفد بها عمليات الميزانية العامة للدولة حيث يتم تحديد سقف الاعتمادات سنويا في إطار قوانين المالية، ويتم برمجة هذه الاعتمادات عن طريق برامج الاستعمال يتم إعدادها من طرف قطاع السكنى وسياسة المدينة، وعرضها على وزارة الاقتصاد المالية قصد التأشير عليها.

أما استعمالات الصندوق فيتم الالتزام بها في إطار تعاقدي عن طريق اتفاقيات تحدد مبلغ مساهمة الوزارة في تمويل المشاريع، ويتم صرف هذه المساهمات حسب نسبة تقدم البرامج الممولة.

➢ **الاعتماد الكلي للمشاريع على دعم الصندوق**

في البداية يجب التأكيد على أن برامج القضاء على السكن غير اللائق برامج تكتسي طابعا اجتماعيا هدفها الرئيسي هو تحسين ظروف عيش الأسر المعوزة، ومن هنا يبرز الهدف الأساسي من إحداث صندوق التضامن للسكن والاندماج الحضري، وذلك لضمان موارد مالية قارة ومستدامة لتمويل هذه البرامج بالإضافة للاعتمادات المخصصة لقطاع الإسكان في إطار الميزانية العامة.

(...) منذ سنة 1972، وبالنظر للاختصاصات المخولة له، يعتبر القطاع المكلف بالإسكان المسؤول الرئيسي على وضع وتنفيذ استراتيجيات محاربة السكن غير اللائق.

➢ **عدم تتبع تسديد التسبيقات القابلة للاسترداد للفاعلين من أجل تجهيز وتهييئ الأراضي**

في إطار السياسة الحكومية الرامية إلى تنويع العرض السكني من أجل الاستجابة لحاجيات جميع فئات السكان، والهادفة إلى خلق الاختلاط والتمازج الاجتماعي، تم الاتفاق مع المنعشين العقاريين العموميين، خاصة مجموعة العمران، على منحهم تسبيقات قابلة للاسترداد، وذلك لتمكينهم من تمويل أشغال تجهيز وتهييئ الأراضي المخصصة لهذا الغرض (...).

رابعا. آليات السكن الاجتماعي: بقيمة 140 و250 ألف درهم

في إطار توفير العرض السكني للشرائح الاجتماعية الهشة وذات الدخل المحدود أحدثت الحكومة كما هو معلوم منذ سنة 2008 أليتين لدعم وتوفير السكن لهذه الشرائح الاجتماعية (المنتوج السكني ذي التكلفة المنخفضة 140 الف درهم والسكن الاجتماعي 250 الف درهم)، وقد ساهم هاذين المنتوجين في توفير السكن اللائق وتمكين نسبة مهمة من الاسر المغربية من الولوج إلى الملكية، إلا مجموعة من الإكراهات منها نفاذ العقار العمومي في المراكز الحضرية بالخصوص واكراهات اخرى، علاوة على بلوغ آجال العمل بهذه الآليات مع نهاية شهر دجنبر 2020، وتوجهات النموذج التنموي الجديد الذي يوصي الدولة بالتحول إلى المساعدة المباشرة للأسر في هذا المجال، تتجه الوزارة بالتنسيق مع كافة القطاعات المعنية إلى التفكير في صياغة استراتيجية جديد تروم تحسين ظروف السكن والبيئة المعيشية للمواطنين، والمساهمة في دعم الاستثمار، وخلق فرص الشغل وذلك بغية التوفيق بين العرض والطلب في المناطق المستهدفة.

(...)

➢ **غياب دراسات قبلية لإحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي**

يتم احتساب العجز السكني اعتمادا على عدد الأسر القاطنة بدور الصفيح الغير مبرمجة، والأسر القاطنة بالمباني الآيلة للسقوط، بالإضافة للأسر التي تقطن بالأحياء غير القانونية الغير مبرمجة والأسر التي تقطن بشكل مشترك مع أسر أخرى.

(...)

➢ **ضعف انسجام آليات إنتاج السكن الاجتماعي فيما بينها**

(...) إن إنجاز هذا البرنامج عرف ركودا نظرا للأسباب التالية:

- ندرة توفر عقار بثمن مناسب،

- بالنسبة للمنعشين الذين أبرموا شراكة مع العمران فقد تراجعوا عن تنفيذ الاتفاقيات أو البرامج لكون عملية تسويق الوحدات التي تدخل في برنامج السكن المخفض التكلفة تبقى رهينة المسطرة المتعلقة بإعطاء أولوية الاستفادة للأسر المحصية التي تسهر عليها السلطات المحلية والتي قد تأخذ وقتا طويلا،
- رفض الأسر المحصية العرض المتوفر من هذا النوع من السكن لكونهم يفضلون البقع
- عدم تمكن الفئات المستفيدة من تمويل السكن
- وهذه الأسباب هي التي تفسر عزوف المنعشين العقاريين خاصة الخواص عن الاستثمار في هذا البرنامج وبالتالي توجههم نحو برنامج السكن الاجتماعي.

➢ **صعوبة الإدماج المجالي لمشاريع السكن الاجتماعي**

(...).

إضافة إلى ذلك، ولضمان تسويق المشروع، فإن المنعش العقاري يقوم بعملية تقييم لمزايا الوعاء العقاري من حيث الموقع وضمان الولوج، والقرب من التجهيزات والخدمات الضرورية، هذه الأخيرة تحدد بشكل أساسي مدى قابلية تسويق الوحدات السكنية المنجزة في نهاية المطاف.

وفي حالة وجود العقار بضواحي المدن، فإن منظومة السكن الاجتماعي تبقى رهينة دفتر التحملات الذي يحدد المواصفات الهندسية والعمرانية اللازمة للحصول على رخصة البناء، حيث يبقى المنعش العقاري مطالبا بالامتثال للأحكام المتضمنة بوثائق التعمير التي تضمن الشروط الضرورية للاندماج العمراني.

➢ **صعوبات استغلال الوعاء العقاري المعبأ**

(...).

ومن أجل تجاوز هاته العراقيل وتعبئة الأراضي المتبقية، قامت الوزارة بالتنسيق مع مجموعة العمران بوضع مشروع اتفاقية جديدة لإعادة استغلال الأراضي غير المستغلة من الشطر الثالث (2639 هـ) تركز على المبادئ التالية: دينامية جديدة لإنجاز مشاريع الهيكلة، رؤية مشتركة للاستخدام الرشيد للأراضي، برمجة متكاملة ومنسجمة بمعية الفاعلين المحليين، تحديد الأراضي المعبأة غير المستغلة والتخلي عن الأراضي غير الصالحة للاستخدام.

مشروع بناء رصيف الفحم للميناء الجديد لآسفي

يندرج بناء ميناء آسفي الجديد بجهة مراكش-آسفي في إطار الاستراتيجية الوطنية للموانئ 2010-2030، ويعتبر هذا الميناء جزء من القطب المينائي عبدة-دكالة الذي تتمثل مهمته الرئيسية في مواكبة قطاع الطاقة والصناعة الثقيلة. سيتم تشييد هذه البنية التحتية المينائية على بعد 15 كيلومترًا من مدينة آسفي جنوبا، وذلك على ثلاث مراحل تهدف إلى:

- تلبية احتياجات المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب من حيث البنيات التحتية المينائية اللازمة لتزويد المحطة الحرارية الجديدة لآسفي بالفحم (المرحلة الأولى والثانية)؛
- توفير سعة مينائية مهمة وقابلة للتوسيع بهدف تغطية الاحتياجات المستقبلية للاستيراد والتصدير، لا سيما تلك المتعلقة بالصناعة الكيميائية لمجموعة المكتب الشريف للفوسفاط (المرحلة الثالثة)؛
- السماح بإعادة تأهيل ميناء آسفي-المدينة؛
- دعم دينامية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة.

تهم المرحلة الأولى بناء ميناء يتوفر على رصيف للفحم يسمح بتزويد المحطة الحرارية، التي تم إنجازها بتزامن مع بناء الميناء، بوتيرة 3.5 مليون طن سنويًا.

تبلغ السعة الإجمالية للمحطة الكهربائية لآسفي 1.386 ميغاوات، وقد تم تشغيلها في 25 أكتوبر 2018. تستغل هذه المحطة من طرف شركة سافيك (SAFIEC)[65]، وهي شركة تم اختيارها نهاية عام 2010 من قبل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بعد عملية طلب عروض دولية لتمويل وتصميم وتطوير وتشغيل وصيانة المحطة المذكورة وبيع الطاقة الكهربائية المنتجة للمكتب بشكل حصري على مدى 30 سنة. تقع هذه المحطة جنوب ميناء آسفي الجديد على بعد كيلومترين منه وتغطي حاليا % 25 من حاجيات البلاد من الطاقة الكهربائية.

[65] تم إنشاء هذه الشركة من قبل مجموعة مكونة من ناريفا (المغرب) وإنجي (فرنسا) وميتسوي (اليابان).

بلغت تكلفة تنفيذ المرحلة الأولى من المشروع 3,81 مليار درهم[66] خصصت منها 179 مليون درهم لإنجاز رصيف الفحم. وقد أشرفت على المشروع في بدايته مديرية الموانئ والملك البحري العمومي قبل أن يتم تكليف مديرية تم إنشاؤها خصيصًا لهذا الغرض[67] في أكتوبر 2013. وقد تم البدء الفعلي في أعمال بناء الميناء في نونبر 2013 من قبل المجموعة المغربية التركية SGTM / STFA[68].

عرف مشروع بناء ميناء آسفي الجديد ظهور تصدعات مهمة في رصيف الفحم أثناء بنائه، كما عرفت المراحل السابقة لبداية الأشغال بالميناء عددا من النقائص. وقد أدت هذه العوامل مجتمعة إلى تأخر كبير في أشغال رصيف الفحم فاق 26 شهرًا، حيث انتهت الأشغال بتاريخ 12 مارس 2019 بدلاً من تاريخ 31 دجنبر 2016 الذي كان محددا كأجل لانتهاء الأشغال. وأدى هذا التأخر إلى اللجوء مؤقتا إلى موانئ أخرى كميناء الجرف الأصفر وكذا إلى خدمات لوجستية معتمدة بالأساس على الشاحنات لتزويد محطة الطاقة الحرارية بالفحم، إذ أن هذه المحطة تم الشروع في تشغيلها قبل انتهاء أشغال رصيف الفحم. وقد تحمل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بشكل أساسي التأثير الناتج عن التأخير الحاصل في تسليم رصيف الفحم.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

همت الملاحظات الرئيسية المسجلة في إطار هاته المهمة الرقابية المحاور التالية:

- التخطيط والبرمجة ووثائق المشروع؛
- تنفيذ الأشغال وتمديد آجال الإنجاز؛
- الآثار المترتبة على التأخر في تسليم الميناء.

أولا. التخطيط والبرمجة ووثائق المشروع

➢ مخاطر تتعلق بالانطلاقة المتزامنة لمشروع بناء رصيف الفحم ومشروع المحطة الحرارية لآسفي

على الرغم من الحاجة المستعجلة التي عبر عنها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب منذ سنة 2008 لبناء محطة حرارية بالجهة، لوحظ أن المباحثات بين الأطراف المعنية، ولا سيما المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الشريف للفوسفاط، تميزت بفترة طويلة من التردد في اتخاذ القرار وخاصة فيما يتعلق باختيار موقع يلبي احتياجات الطرفين، وكذا مسألة تمويل المشروع.

أدى هذا التأخر إلى انطلاق أشغال بناء الميناء (مارس 2013) وأشغال بناء المحطة الحرارية (نونبر 2014) بفارق زمني ضيق، وهو أمر ينطوي على مخاطر في حالة التأخر في إنجاز أشغال الميناء خاصة أن المكتب الوطني للماء والكهرباء ملزم تعاقديا بضمان توفير الفحم لشريكه من القطاع الخاص فور إنهاء هذا الأخير لأشغال المحطة الحرارية. وقد تحققت بالفعل هذه المخاطر[69].

➢ صعوبات في توفير الوعاء العقاري المخصص لتجهيزات الورش

إلى غاية انطلاق الصفقة المتعلقة بالأشغال، لم يقم صاحب المشروع بتوفير العقار المخصص لتجهيز الورش، وهو عقار تابع في جزء منه للخواص يلزم لتحريره سلك مسطرة نزع الملكية وفي جزء آخر تابع للملك الغابوي مما يستدعي فصله عن هذا الملك.

وقد أسند صاحب المشروع مهمة توفير الوعاء العقاري الخاص بتجهيز الورش إلى الشركة المكلفة بالأشغال، غير أن هذه الأخيرة واجهت مجموعة من الصعوبات جراء رفض المالكين، مما أجبر صاحب المشروع على سلك الإجراءات القانونية الضرورية من أجل تعبئة هذه الأراضي[70] وتمديد الآجال المحددة للشركة بخمسة أشهر.

➢ اعتماد حل تقني ينطوي على مخاطر

تم بناء رصيف الفحم الذي عرف تصدعات في يوليوز 2017، باعتماد تقنية ستابلوك Stabloc، وهي تقنية تعتمد على بناء الأرصفة باستعمال كتل مجوفة مسبقة الصنع. وتم اختيار هذه التقنية بالنظر إلى إيجابياتها من حيث الكلفة بعد اقتراحها من طرف الشركة كعرض بديل للعرض الرئيسي المعتمد على بناء الرصيف باستعمال صناديق إسمنتية (Caissons).

---

[66] تكلفة منشآت الحماية ورصيف الفحم ورصيف الخدمة والجرف والردم. لا تشمل هاته التكلفة الطرق والشبكات المختلفة للميناء (الشطر2)، والتي يتحملها (الوكالة الوطنية للموانئ)، كما لا تشمل تكاليف نزع ملكية الأراضي في منطقة الميناء (المقدرة بـ 237 مليون درهم).

[67] مديرية تهيئة ميناء آسفي الجديد.

[68] SGTM هي الشركة التي تقود هذا التجمع بحصة قدرها 90%.

[69] تم الانتهاء من أشغال إنجاز هذا رصيف الفحم بتاريخ 12 مارس 2019، أما عملية التسليم الخاصة به فقد تمت بتاريخ 26 يونيو 2019، علما أن انتهاء الأشغال كان مقررا في 31 دجنبر 2016، عند انطلاق صفقة أشغال الميناء الجديد لآسفي.

[70] فصل 13 هكتارا عن الملك الغابوي والاحتلال المؤقت لمساحة 16,3 هكتارا من الأملاك الخاصة.

وكان تقرير للخبرة والمواكبة التقنية للجنة طلب العروض قد أشار خلال مرحلة دراسة العروض إلى صعوبة تطبيق هذه التقنية البديلة رغم مزاياها من حيث الكلفة والاستدامة، وذلك نظرا للارتفاع الكبير لبنية الرصيف (23 مترا) ولقلة التجارب السابقة فيما يتعلق ببناء رصيف ذي كتل مكدسة ذات ارتفاع مماثل.

أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أن الخبراء الذين أشاروا إلى صعوبة تنفيذ التقنية البديلة للعرض الرئيسي المعتمدة لبناء رصيف الفحم، قد صادقوا ووافقوا على هذا الحل البديل اعتمادا على فحص مفصل للوثائق التقنية ذات الصلة، وهو ما مكن الإدارة من اعتماده.

➢ **نقائص في دفتر التحملات تتعلق بحالات تناف وعدم الدقة**

تحملت الشركة المنجزة لأشغال الميناء الجديد لآسفي مصاريف اللوجستيك المتعلقة بفريق التهيئة التابع لصاحب المشروع وذلك وفقا لأحد بنود دفتر الشروط الخاصة. شملت هذه المصاريف إطعام ونقل وإيواء موظفي مديرية التهيئة، وهو ما من شأنه أن يؤثر على استقلالية وحياد فريق صاحب المشروع، علما أن هذه الخدمات اللوجستيكية لم تحدد إلا بشكل مقتضب.

أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أن الصعوبات التي واجهت صاحب المشروع من أجل التكفل بنفقات اللوجستيك سالفة الذكر في إطار ميزانية التسيير، جعلته يقرر إدراج أداء هذه النفقات، وبكل شفافية، في إطار صفقة الأشغال المتعلقة بإنجاز الميناء الجديد لآسفي، بحيث يتم التكفل بها من طرف الشركة المكلفة بالأشغال على أن يؤدي عنها صاحب المشروع لفائدة هذه الشركة في إطار الثمن الخاص بتجهيزات الورش.

بالإضافة إلى ما سبق، تميز دفتر الشروط الخاصة بعدم الدقة وبمجموعة من الهفوات في تحديد الاحتياجات، حيث كانت الصفقة موضوع 11 عقدا ملحقا، منها 6 تتضمن تصحيح أخطاء أو إضافة توضيحات أو تغيير شروط.

ثانيا. تنفيذ الأشغال وتمديد آجال الإنجاز

➢ **ظهور تصدعات في رصيف الفحم خلال بنائه**

كان من الأسباب الرئيسية لتأخر تسليم رصيف الفحم ظهور تشققات على مستوى الكتل الاسمنتية المشكلة لهيكل هذا الرصيف، بينما كانت الأشغال في مراحل متقدمة (بنسبة 59%). وقد نتج عن ذلك توقيف الأشغال لمدة 8 أشهر في انتظار إنجاز الخبرات الضرورية واعتماد حل تقني مناسب لمعالجة الوضع. وكان القرار المتخذ بعد إنجاز الخبرات هو إعادة بناء رصيف الفحم مع إدخال بعض التغييرات على تصميمه.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد، إلى أن إحدى الخبرات الست المنجزة كشفت أن تصميم الرصيف لم يكن لوحده المسؤول عن التشققات المشار إليها، بل كان هناك، إضافة إلى ذلك، نقائص تتعلق بكيفية إنجاز الأشغال ومراقبتها. وخلصت الخبرات الخمس الأخرى إلى أن سبب الحادث المذكور يرجع إلى نقائص في التصميم المقترح من طرف الشركة المكلفة بالأشغال لإنجاز الرصيف.

فيما يتعلق بالمصاريف الإضافية الناجمة عن إعادة بناء المحطة فقد تم تحملها من طرف التجمع SGTM/STFA، وذلك وفقا لدفتر الشروط الخاصة الذي ينص على أن الشركة تتحمل مسؤولية مصمم المشروع.

➢ **تمديد الآجال النهائية للتنفيذ**

حددت صفقة إنجاز الميناء الجديد لآسفي تاريخ 2017/05/31 كأجل نهائي لانتهاء الأشغال، كما حددت مواعيد نهائية مرحلية، منها تاريخ 2016/12/31 كموعد لاستكمال الأشغال بمحطة الفحم.

غير أنه قد تمت مراجعة هذه التواريخ لاحقًا عدة مرات من خلال عقود ملحقة مراعاة لعدد من المتغيرات والأحداث التي وقعت خلال فترة تنفيذ الأشغال، وكذلك اعتبارا لأشغال إضافية تم اللجوء إليها. ونتج عن المراجعات المشار إليها تمديد الآجال النهائية للتنفيذ لأكثر من 26 شهرًا، أي بزيادة 47% في مدة الإنجاز مقارنة بالأجل التقديري.

وإذا كانت بعض هذه التمديدات قد تم منحها نظرا لأحداث استثنائية (كإجراء الخبرات اللازمة بعد حدوث تصدعات في رصيف الفحم)، فإن البعض الآخر منها كان بالإمكان تجنبها، كما هو الشأن بالنسبة لتمديد الآجال بسبب عدم تعبئة الوعاء العقاري اللازم أو التمديد الناتج عن قصور في تحديد احتياجات المشروع.

في جوابها، أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أن اللجوء إلى إبرام العقود الملحقة للصفقة المتعلقة بإنجاز الميناء الجديد لآسفي كانت له دوافع وأسباب بررتها بالخصوص ضرورة التكيف مع احتياجات صاحب الامتياز (الشركة المستغلة لرصيف الفحم)، وكذا السلطة المسيرة للميناء بالإضافة إلى بعض الحالات الاستثنائية.

➢ **نواقص في نظام السلامة**

تم خلال أشغال بناء الميناء الجديد تسجيل خمس حوادث مميتة تسببت في وفاة ثمانية أشخاص، منهم خمسة بموقع بناء الميناء وثلاثة في مقلع إيغود[71]. كما سُجّلت إصابة أربعة أشخاص آخرين بجروح خطيرة.

[71] موقع استخراج مواد البناء، ويقع على بعد 64 كم من ميناء آسفي الجديد.

تعود أسباب الحوادث في مقلع إيغود بشكل رئيسي إلى عدم احترام قواعد المرور وكذا للحالة الميكانيكية للشاحنات والحمولة الزائدة. من جهته، شهد موقع بناء الميناء حادثا مرتبطا بأمواج البحر أدى إلى وفاة أربعة عمال، وهو حادث يتبين من ملابساته أنه تم التقليل من شأن المخاطر المرتبطة بالعمل بجنب البحر.

في تقدير وزارة التجهيز والماء، تبقى الحوادث المشار إليها حوادث معزولة، منها ما هو مرتبط أساسا بالعامل البشري ومنها ما سببته الأمواج الاستثنائية الغير متوقعة.

ثالثا. تداعيات التأخير في تسليم الميناء

بالنظر إلى التأخير الذي حصل في تسليم رصيف الفحم، والالتزامات المؤكدة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE) تجاه شركة سافييك SAFIEC، اضطر المكتب إلى اللجوء لحلول بديلة ابتداء من مايو 2017، حيث شرع في تزويد المحطة الحرارية لآسفي بالفحم عبر موانئ الجرف الأصفر وآسفي-المدينة والدار البيضاء ثم نقله براً إلى المحطة المذكورة. وقد بلغت كلفة هذه العملية حسب المكتب، الذي تحمل مصاريفها، ما مجموعه 517 مليون درهم.

بالإضافة إلى ذلك، تحمل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب على مدار عام واحد (من نونبر 2018 إلى أكتوبر 2019) تكاليف إضافية تتعلق باستبدال المحطة الحرارية لآسفي بسبب عدم استمرارية إمدادات الفحم. وترتبط هذه التكاليف بشكل أساسي بفاتورة وقود "الفيول" واستيراد الكهرباء، وهي تكاليف قدّرها المكتب بمبلغ 171 مليون درهم.

وبذلك تقدر التكلفة الإضافية الإجمالية التي تحملها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بعد التأخر في تسليم رصيف الفحم بـ 688 مليون درهم.

بخصوص هذه التكاليف الإضافية، أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أنها لا تتوفر على المعطيات المفصلة التي تمكنها من التعقيب على مبلغ التكاليف التي أثارها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، لكن بشأن تعويض المحطة الحرارية بمصادر بديلة لإنتاج الطاقة الكهربائية، اعتبرت الوزارة أنه من غير المنطقي ربطها بالتأخير في انطلاق استغلال رصيف الفحم، إذ أنه من المفترض أن العجز المرتبط بهذا التأخير قد تمت موازنته من خلال تموين المحطة الحرارية بالفحم عبر النقل الطرقي.

من جانبه تحمّل صاحب المشروع (وزارة التجهيز والماء) تكلفة إضافية تقدر ب 12,75 مليون درهم خُصّصت لتكييف رصيف الخدمات من أجل ضمان التزوّد المؤقت بالفحم، وهو حل تقني لم يتم استعماله في نهاية المطاف. كما تحمل أيضا تكلفة إضافية قدرها 17,68 مليون درهم لتوفير خدمات إضافية تتعلق بالمراقبة والتتبع بعد تمديد مدة الأشغال.

أما التجمع صاحب الصفقةSGTM / STFA ، فقد تحمل من جانبه تكاليف تفكيك رصيف الفحم، بعد ظهور تصدعات، عليه وكذا تكاليف إعادة بنائه على أساس التصميم الجديد.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستغلال الفعلي لرصيف الفحم انطلق في مارس 2020 مع وصول أول شحنة إلى الميناء الجديد.

ختاما، فإن الإطلاق المتزامن لمشروعي المحطة الحرارية والميناء الجديد لآسفي والتزام المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بتوفير الفحم مباشرة بعد إنجاز المحطة الحرارية، قد أسفر عن تأخّر إنجاز الرصيف بستة وعشرين شهرا، أي بزيادة 47% في مدة الإنجاز مقارنة بالموعد النهائي الأصلي. وقد نتج عن هذا التأخير خسارة مالية تقدر بمبلغ 718,43 مليون درهم، وهو ما يعادل أربعة أضعاف تكلفة بناء رصيف الفحم في حد ذاته.

التوصيات

يسجل المجلس إنجاز المشروع الذي يضم كلا من الميناء الجديد والمحطة الحرارية لآسفي، وقد دخلت كلتا المنشأتين حيز التشغيل. وتتيح هذه التجربة استخلاص مجموعة من الدروس التي يمكن الاستفادة منها في حالة إنجاز مشاريع مستقبلية تتعلق ببنيات تحتية معقدة.

في هذا السياق، وانطلاقا من الملاحظات المسجلة في إطار مراقبة مشروع رصيف الفحم الحجري بآسفي، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي بما يلي:

فيما يخص الوزارة المكلفة بالتجهيز:

- **إيلاء أهمية خاصة للمراحل التي تسبق إطلاق أشغال البنيات التحتية المعقدة، وذلك من خلال:**
  - ✓ **تخطيط قبلي فعال بتوافق مع الأطراف المعنية بما يسمح باتخاذ القرار في الوقت المناسب عند تحديد المتطلبات السابقة لانطلاق المشاريع (اختيار الموقع، طريقة التمويل، إلخ...)؛**
  - ✓ **دراسات أولية للمشاريع كفيلة بإنجاز دفاتر تحملات واضحة ودقيقة بالقدر اللازم؛**
  - ✓ **تصفية الوعاء العقاري اللازم لحسن سير الأشغال؛**
- **التزام اليقظة بشأن الجوانب التي تخص المراقبة التقنية للأشغال وخاصة عند اعتماد حلول تقنية دقيقة.**

- **اشتراط نظام للنظافة والسلامة والبيئة يراعي الممارسات الفضلى المعمول بها عالميا بهذا الشأن، مع السهر على تفعيله؛**
- **تحمل نفقات الموارد البشرية التابعة للإدارة والمعينة بمواقع الأشغال بشكل ملائم وشفاف مع الحرص على ضمان استقلاليتها عن المقاولين؛**

فيما يخص الوزارة المكلفة بالتجهيز، وكذا الهيئات العمومية تحت وصايتها، المشتغلة على مشاريع مركبة مماثلة تستدعي تدخل مجموعة من الأطراف:

- **الحرص عل مزيد من اليقظة تجاه المخاطر المرتبطة بالإطلاق المتزامن لمجموعة من المشاريع المترابطة، حيث غالبًا ما تكون هذه المخاطر ذات طبيعة قانونية وتقنية ولكن بتداعيات مالية كبيرة؛**
- **الحرص على اقتسام متوازن للمخاطر المرتبطة بالمشاريع بين الأطراف المعنية، خاصة في حالة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.**

II. جواب وزير التجهيز والماء حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بمشروع بناء رصيف الفحم للميناء الجديد لآسفي

(نص مقتضب)

(...)

أولا. التخطيط والبرمجة ووثائق المشروع

(...)

➢ **صعوبات في توفير الوعاء العقاري المخصص لتجهيزات الورش**

شرعت الوزارة في إجراءات نزع ملكية الاراضي المشكلة للمنطقة المينائية والتي تبلغ مساحتها الاجمالية 273 هكتارا مباشرة بعد التحديد النهائي لموقع مشروع بناء الميناء الجديد لآسفي، وذلك قبل انطلاق الاشغال المرتبطة به في مارس 2013.

➢ **اعتماد حل ينطوي على مخاطر**

فيما يتعلق بالتقنية البديلة للعرض الرئيسي المعتمدة لبناء رصيف الفحم، تجدر الإشارة إلى أن الخبراء الذين أشاروا إلى صعوبة تنفيذها، قد صادقوا ووافقوا على هذا الحل البديل اعتمادا على فحص مفصل للوثائق التقنية ذات الصلة، وهو ما مكن الإدارة من اعتماده.

➢ **نقائص في دفتر التحملات تتعلق بحالات تناف وعدم الدقة**

على غرار باقي المشاريع المماثلة لمشروع بناء الميناء الجديد لآسفي، من حيث الحجم والتعقيدات وكذا البعد عن المناطق الحضرية، لجأ صاحب المشروع إلى اعتماد نفقات اللوجستيك الخاصة بفريق التهيئة المكلف بتتبع المشروع وذلك حتى يتسنى لهذا الأخير تأدية مهامه على الوجه الاكمل ليلا ونهارا.

أخذا بعين الاعتبار الصعوبات التي واجهت صاحب المشروع من أجل التكفل بنفقات اللوجستيك سالفة الذكر في إطار ميزانية التسيير، تقرر إدراج أداء هذه النفقات، وبكل شفافية، في إطار صفقة الاشغال رقم 16/م.م.م.ع.ب/2012، بحيث يتم التكفل بها من طرف الشركة المكلفة بالأشغال على أن **يؤدي عنها صاحب المشروع** لفائدة هذه الشركة في إطار السعر رقم 101 الخاص بتجهيزات الورش.

التغييرات والتوضيحات التي تضمنتها العقود الملحقة لصفقة الاشغال 16/م.م.م.ع.ب/2012 كانت ضرورية قصد تجنب أي سوء فهم أو شكوى محتملة من طرف الشركة المكلفة بالأشغال. جدير بالذكر أن التوضيحات التي تضمنتها العقود الملحقة الستة (06)، لم يكن لها أي تأثير لا على الآجال التعاقدية للصفقة ولا على كلفتها.

ثانيا. تنفيذ الاشغال وتمديد آجال الإنجاز

➢ **ظهور تصدعات في رصيف الفحم خلال بنائه**

عقب الحادث الذي أصاب الكتل الاسمنتية المشكلة لهيكل البنية الأولية لرصيف الفحم (...)، تم إنجاز ست (06) خبرات تقنية وكلت إلى خبراء مستقلين وذوي صيت كل في مجال اختصاصه، وبالاعتماد على **نموذج رقمي ثلاثي الابعاد**، وذلك قصد تشخيص الحادث وإيجاد الحلول المناسبة لمعالجته.

خمس (05) من بين الخبرات المنجزة خلصت إلى نفس النتيجة والتي مفادها أن **سبب الحادث المذكور يرجع إلى نقائص في التصميم المقترح من طرف الشركة المكلفة بالأشغال** لإنجاز الرصيف. وبناءا على ذلك، تم الإقرار باعتماد تصميم جديد لرصيف الفحم دون احداث تغييرات لا على مستوى إجراءات الإنجاز والمراقبة، ولا على مستوى اساسات الرصيف او جودة المواد المكونة له.

عطفا على ما سبق، تجدر الإشارة إلى أنه أثناء إنجاز الخبرات سالفة الذكر، تم تركيب جزء من حائط الميناء بوضع الكتل الاسمنتية خارج الماء **في ظروف مثلى للإنجاز** كنموذج اختبار حقيقي حتى يتسنى للخبراء دراسة سلوك هيكل الرصيف. تعرضت هذه الكتل لنفس ما تعرضت له مثيلاتها خلال الحادث المذكور، إذ ظهرت عليها نفس أنواع التصدعات المسجلة خلال هذا الحادث، مما يعطي دليلا آخر على نقائص التصميم الاولي وتسببه في وقوع الحادث المذكور

- **تمديد الآجال النهائية للتنفيذ**

تجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى إبرام العقود الملحقة للصفقة رقم 16/م.م.م.ع.ب/2012 كان له دوافع وأسباب بررتها بالخصوص ضرورة التكيف مع احتياجات صاحب الامتياز (الشركة المستغلة لرصيف الفحم)، وكذا السلطة المسيرة للميناء بالإضافة إلى بعض الحالات الاستثنائية.

- **نواقص في نظام السلامة**

اعتبارا لحجم المشروع وكثرة ورشات الإنتاج المرتبطة به وكذا مدى تعقيدات المهام المنوطة بإنجاز الاشغال، فقد تم صياغة نظام للصحة والسلامة والبيئة على مستوى ورش إنجاز الميناء الجديد لآسفي أخذا بعين الاعتبار المخاطر المرتبطة بإنجاز الاشغال. كما تم تخصيص مصلحة داخل مديرية إعداد الميناء الجديد لآسفي مكلفة حصريا بتدبير نظام الصحة والسلامة والبيئة عبر السهر على احترام تدابير الصحة والسلامة والبيئة داخل الورش.

غير ان ورش بناء الميناء الجديد لآسفي سجل وقوع بعض الحوادث المعزولة والمتباعدة زمنيا، منها ما هو مرتبط أساسا بالعامل البشري ومنها ما سببته الأمواج الاستثنائية الغير متوقعة.

ثالثا. تداعيات التأخير في تسليم الميناء

الوزارة **لا تتوفر على المعطيات المفصلة** التي تمكنها من التعقيب على مبلغ التكاليف التي أثارها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بشأن التداعيات المالية المرتبطة بتأخر تسليم الميناء على تكلفة استغلال المحطة الحرارية.

فيما يخص التكاليف الإضافية التي أثارها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بشأن تعويض المحطة الحرارية بمصادر بديلة لإنتاج الطاقة الكهربائية، فليس من المنطقي ربطها بالتأخير في انطلاق استغلال رصيف الفحم، إذ أنه من المفترض أن العجز المرتبط بهذا التأخير قد تمت موازنته من خلال تموين المحطة الحرارية بالفحم عبر النقل الطرقي.

تجدر الإشارة إلى أن الوزارة قد بادرت بصياغة خارطة طريق قصد تزويد المحطة الحرارية بالفحم عبر البحر مؤقتا عن طريق تكييف رصيف الخدمات لهذا الغرض. هذه الخارطة التي تمت المصادقة عليها من طرف جميع المتدخلين بمن فيهم المكتب الوطني المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، قد تم التخلي عنها من طرف هذا الأخير.

على مستوى الخاتمة، يرجى الاخذ بعين الاعتبار كون الالتزام التعاقدي لصاحب المشروع يخص تسليم رصيف الفحم في أجل محدد وليس تزويد المحطة الحرارية بالفحم فور انتهاء الاشغال بها.

التوصيات

تأخذ الوزارة علما بالتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات وستعمل على تطبيقها في إطار المشاريع المستقبلية.

تقترح الوزارة تعميم التوصيتين الأخيرتين على جميع الهيئات العمومية المعنية بالمشاريع المركبة المستقبلية وليس فقط على الهيئات العمومية التي توجد تحت وصايتها.

القطاعات الإنتاجية

سلسلة الدواجن

يعد قطاع الدواجن من بين المكونات الرئيسية للفلاحة الوطنية. وحسب وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، بلغ إنتاج لحوم الدواجن خلال سنتي 2019 و2020، على التوالي، 782 ألف طن و685 ألف طن (بما فيها القطاع التقليدي). فيما بلغ انتاج بيض الاستهلاك، عن نفس الفترة، 6,9 مليار و 6,3 مليار وحدة. ويغطي هذا الإنتاج جميع حاجيات المغرب من لحوم الدواجن (55 بالمائة من إجمالي استهلاك اللحوم بجميع أصنافها) و100 بالمائة من حاجيات بيض الاستهلاك.

وقد عرفت سلسلة الدواجن برنامجا لتأهيلها في إطار عقدي-برنامج. وقد تم توقيع عقد-البرنامج (المشار إليه بالعقد) الأول بين الحكومة والفيدرالية ويخص الفترة الممتدة من 2008 إلى 2013 بمبلغ إجمالي قدره 4,5 مليار درهم. أما العقد الثاني فقد تم إبرامه في أبريل 2011 بين الحكومة والقرض الفلاحي للمغرب والفيدرالية وبهم الفترة الممتدة من 2011 إلى 2020 بكلفة استثمار إجمالية تبلغ 3,76 مليار درهم.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة تقييم سلسلة الدواجن التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات خلال سنتي 2018 و2019 عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار توصيات، نورد أهمها في المحاور التالية.

أولا. تنظيم سلسلة الدواجن

أسفر تقييم هذا المحور عن تسجيل الملاحظات التالية.

➢ **الحاجة إلى تعزيز انخراط المصالح اللاممركزة لوزارة الفلاحة في سلسلة الدواجن**

لوحظ أن المديريات الإقليمية للفلاحة بصفتها مصالح لاممركزة لوزارة الفلاحة منخرطة بشكل ضعيف في سلسلة الدواجن. ففي الواقع، يعتبر المسؤولون عن المديريات التي تمت زيارتها أن هذه السلسلة تدخل أكثر ضمن اختصاصات المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية الذي يمنح التراخيص للمهنيين في هذا القطاع.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن هذه المديريات الإقليمية لا تتوفر على آليات وأدوات لجمع وتحيين الإحصائيات المرتبطة بقطاع الدواجن. حيث إن المعطيات المتعلقة بإعداد وحدات الدواجن وقدرتها الإنتاجية يتم استيفائها من مصالح المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية. كما لا تتوفر المديريات الإقليمية للفلاحة على معطيات تخص الإنتاج الفعلي من منتجات الدواجن في دائرة اختصاصها الترابي.

وقد أفادت وزارة الفلاحة في جوابها "أن المديريات الإقليمية للفلاحة والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي تشارك بقوة في بلورة وإنجاز المشاريع في سلسلة الدواجن، على غرار السلاسل الأخرى"، مشيرة إلى مجالات تدخلها المختلفة. غير أنه لم يتم تقديم أو تبرير الأنشطة التي تم إنجازها بشكل فعلي في هذا الإطار. للإشارة، فإن هذه الملاحظة سبق تأكيدها من طرف مسؤولي المديريات الإقليمية التي شملتها زيارات المجلس والذين يعتبرون أن هذه السلسلة تدخل أكثر ضمن اختصاصات المكتب الوطني للسلامة الصحية الذي يقوم بمنح الترخيص لوحدات تربية الدواجن.

➢ **النصوص التنظيمية المنظمة للقطاع تحتاج إلى استكمالها**

يبقى التطبيق الفعلي لمقتضيات القانون رقم 28.07 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتجات الغذائية رهينا بإصدار النصوص التطبيقية الخاصة به. في هذا الصدد، قامت وزارة الفلاحة بنشر المرسوم التطبيقي لبعض مقتضيات هذا القانون والقرارات المرتبطة به التي تدخل ضمن اختصاصها. في حين لم يتم، بعد، إصدار القرارات التي يجب وضعها بصفة مشتركة بين وزارتي الفلاحة والداخلية. ويتعلق الأمر بالقرارات التالية:

- نموذج طلب الترخيص أو الاعتماد على المستوى الصحي بالنسبة لمؤسسات ومقاولات البيع بالتقسيط والمطاعم الجماعية؛
- نموذج السجل الخاص بالزيارات الصحية المنتظمة؛
- كيفيات تسليم الترخيص والاعتماد على المستوى الصحي أو تعليقه أو سحبه أو تحيينه؛

- المتطلبات الخاصة اللازمة للتنفيذ الكامل للمقتضيات الخاصة بشروط النظافة الصحية والسلامة المطبقة على المؤسسات والمقاولات في القطاع الغذائي وفي قطاع تغذية الحيوانات، لاسيما الأنشطة المتعلقة بالمطاعم الجماعية والبيع بالتقسيط.

وبالتالي، تبقى الترسانة القانونية المتعلقة بالسلامة الصحية لمؤسسات ومقاولات البيع بالتقسيط والمطاعم الجماعية غير مكتملة، مما يحد من التطبيق السليم والكامل لمقتضيات القانون رقم 28.07، سالف الذكر، ومرسومه التطبيقي.

➢ **ضرورة العمل على الحد من التواجد القوي للوسطاء في القطاع**

تبين من خلال المقابلات التي أجريت مع المهنيين، أن قطاع الدواجن يعرف تواجدا قويا للوسطاء الذين يلعبون دورا مهما في التسويق وتحديد أثمنة بيع منتجات الدواجن. ويبقى تدخل هؤلاء الوسطاء في إطار غير رسمي وغير منظم.

ويعزى هذا التواجد، الملاحظ على مستوى معظم قنوات توزيع منتجات الدواجن، إلى ضعف التكامل والتنظيم في القطاع.

كذلك، لا تسمح طبيعة نشاط تربية الدواجن، الذي يتميز بهيمنة الضيعات الصغيرة (64 بالمائة من الضيعات ذات طاقة استيعابية تساوي أو تقل عن 10 آلاف كتكوت)، للمربين بالتزود مباشرة من محاضن الدواجن. حيث أن أصحاب هذه المحاضن يشترطون برنامجا هاما ومنتظما للتزود بالكتاكيت، مما يضطر المنتجين الصغار للجوء إلى الوسطاء الذين يلعبون دور "المجمعين".

وكنتيجة لذلك، يشجع تدخل الوسطاء نشاط تربية الدواجن بدون ترخيص ويقلص من إمكانية تعقب المنتجات.

وفي جوابها، أكدت وزارة الفلاحة ما جاء في ملاحظة المجلس حول التواجد القوي للوسطاء في القطاع، مبرزة أنه "يرجع الحضور القوي للوسطاء إلى عدم مشاركة البنوك في تمويل قطاع الدواجن، حيث يلعب الوسطاء الذين يبيعون الدواجن دور الابناك بالنسبة لغالبية مربيي الدواجن".

➢ **استمرار تواجد وحدات تربية الدواجن غير مرخص لها**

بالرغم من المجهودات المبذولة منذ دخول القانون رقم 49.99 المتعلق بالوقاية الصحية لتربية الطيور الداجنة ومراقبة إنتاج وتسويق منتوجاتها حيز التنفيذ سنة 2006، إلا أنه لوحظ استمرار تواجد وحدات لتربية الدواجن تمارس نشاطها دون ترخيص صحي من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية. وبالنظر لما تشكله هذه الوحدات من مخاطر صحية، يعد تدخل السلطات العمومية من أجل إحصاء والحد من هذه الوحدات غير القانونية غير كاف. ففي الواقع، لم يتم إحداث آليات رسمية لتبادل المعلومات بين السلطات المحلية ومصالح المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية حول الوحدات غير المرخصة.

وفقد بلغ عدد المحاضر المحررة منذ سنة 2008 من طرف مفتشي المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، 150 محضرا يتعلق بممارسة تربية الدواجن بدون ترخيص، أي بمعدل 13 محضرا في السنة على صعيد التراب الوطني.

أبرزت الوزارة في جوابها " أنه في حالة معاينة، من طرف السلطات المحلية، لوحدة لتربية الدواجن غير مرخصة، يتم إعلام المصلحة البيطرية التابعة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية التي تقوم بزيارة ميدانية للضيعة المعنية في إطار لجنة مختلطة مع السلطات المحلية، وإعداد تقرير المخالفة طبقا للقوانين الجاري بها العمل، خاصة المادتين 20 و22 من القانون رقم 49.99".

ويأخذ المجلس علما بالخطوة المزمع القيام بها من طرف الوزارة التي اشارت إلى أنه "فيما يتعلق بممارسة نشاط تربية الدواجن بشكل غير قانوني من قبل الوحدات غير المرخص لها، نظرًا لعدم وجود آلية لتبادل المعلومات الخاصة بهذا النوع من النشاط، سيتم إرسال مراسلات حول هذا الموضوع إلى المديرية العامة للجماعات الترابية لتعزيز الرقابة على الممارسة غير القانونية لنشاط الدواجن على المستوى الوطني، بدعم من السلطات المحلية على مستوى العمالة والإقليم".

ثانيا. تعزيز تحديث قطاع الدواجن

من أجل تحسين القدرة التنافسية وتقديم منتجات عالية الجودة وبأسعار معقولة في السوق، تعهدت كل من الدولة والفيدرالية بين المهنية لقطاع الدواجن، بموجب عقد-البرنامج 2011-2020، بتطوير وتحديث هذا القطاع. وفي هذا الإطار تم تسجيل الملاحظات التالية.

➢ **ضرورة تحسين إنجازات المشاريع المدرجة في إطار الدعامة الأولى لمخطط المغرب الأخضر**

هدف مخطط المغرب الأخضر إلى تطوير سلاسل الإنتاج من خلال التجميع باعتباره آلية لتنظيم السوق وتحسين جودة منتجات الدواجن. بحيث شكل تطوير نماذج التجميع أحد الأهداف الرئيسية التي سطرها العقد المتعلق بسلسلة الدواجن. غير أنه ومنذ انطلاقة هذا الأخير، لوحظ أن عدد مشاريع التجميع التي تم تنفيذها لا يزال ضعيفا، بحيث تم تنفيذ مشروع واحد فقط للتجميع بقيمة إجمالية قدرها 541 مليون درهم بتمويل من القطاع الخاص. ويهم هذا المشروع جهات بني ملال - خنيفرة، وفاس- مكناس، ومراكش - آسفي، والرباط - سلا - القنيطرة، والدار البيضاء - سطات.

كما أنه كان من بين أهداف العقد، تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وذلك بغية تنفيذ الاستثمار العمومي وتشجيع سلسلة الدواجن. وفي هذا الإطار، برمجت المخططات الفلاحية الجهوية إنجاز ما مجموعه 69 مشروعًا بتمويل إجمالي قدره 2,06 مليار درهم، بحيث تساهم الدولة بمبلغ 165مليون درهم ويساهم القطاع الخاص بمبلغ 1,9 مليار درهم. إلا أنه، وباستثناء بعض الأقاليم التي حققت معدلات إنجاز مهمة، لا سيما أقاليم الجديدة وسطات وبن سليمان بنسب 150 بالمائة و83 بالمائة و75 بالمائة على التوالي، لا يزال العدد الإجمالي للمشاريع التي تم تنفيذها ضعيفا، إذ أنه من أصل 69 مشروعًا المتوقع إنجازها، تم تنفيذ 22 مشروعًا، أي ما يمثل 32 بالمائة فقط من المشاريع المبرمجة في المخططات الفلاحية الجهوية.

أكدت الوزارة في جوابها ملاحظة المجلس بشأن ضرورة دينامية التجميع الفلاحي، مقدمة الإكراهات التي تحول دون تمكين الفاعلين من تطوير مشاريع التجميع أو الإدماج. كما تطمح الوزارة إلى إنجاز مشاريع للتجميع من الجيل الجديد في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2020-2030، وذلك من خلال مراجعة المقتضيات القانونية وتنظيم حملة تحسيسية في هذا الإطار.

كما أكدت الوزارة أنه " فيما يتعلق بمشاريع الدعامة الأولى، فإن الإنجازات كانت كما يلي:

- بالنسبة لمشاريع التجميع والشراكة بين القطاع العام والخاص، فقد تم إنجاز 23 مشروع منها 22 مشروعا في الشراكة بين القطاع العام والخاص ومشروع واحد في مجال التجميع وذلك باستثمار إجمالي بلغ 1.229 مليون درهم أي بنسبة إنجاز بلغت 33 % من توقعات المخطط الجهوي للفلاحة من حيث عدد المشاريع و65% من حيث من حيث الاستثمار.

- بالنسبة للمشاريع الفردية والتي لا توجد بشأنها توقعات على مستوى المخطط الجهوي للفلاحة لكون الدعم يتم إعطاؤه في إطار صندوق التنمية الفلاحية على مستوى الشباك الوحيد، فقد تم تمويل 108 مشروع مكن من استثمار قدر ب 128.7 مليون درهم".

➢ **العمل على تجاوز نقائص التأطير الصحي**

تنص مقتضيات القانون رقم 49.99، المذكور أعلاه ومدونة المساطر رقم DE / 7135 المتعلقة بالحصول على تصريح لممارسة نشاط تربية الدواجن والتفقيص، على ضرورة توقيع عقد من أجل التأطير الصحي البيطري لضيعات تربية الطيور الداجنة بين الطبيب البيطري الخاص الذي يقوم بالتأطير والمربي، بحيث يعتبر هذا العقد بمثابة وثيقة إجبارية ضمن ملف طلب ترخيص مزاولة النشاط المتعلق بالدواجن التي يتم تقديمها من طرف المربي إلى المصلحة البيطرية التابعة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

وبناء على مختلف التحريات والمقابلات التي أجراها المجلس، لوحظ بأن التأطير الصحي لقطاع الدواجن لا يزال يعاني من بعض أوجه القصور على الرغم من تنظيمه بعقدة بين البيطري والمربي. حيث يرتبط أول عائق لهذا التأطير بالعلاقة غير المتوازنة بين المربي والبيطري الصحي المفوض، لكون هذا الأخير يمارس مهمة التأطير الصحي بمقتضى التفويض الممنوح له من جهة، والعلاقة التجارية التي تربطه مع المربي من جهة ثانية.

تعتبر وزارة الفلاحة في جوابها أن وحدات تربية الدواجن المرخصة مؤطرة من طرف الأطباء البياطرة الخواص المعتمدين في احترام لالتزاماتهم القانونية وللضوابط المهنية.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن التحريات والمقابلات التي قام بها المجلس أبرزت وجود مخاطر مرتبطة بكون المربين هم من يدفعون مقابل الخدمات المقدمة من طرف البيطري.

علاوة على ذلك، لوحظ تأخر في تحيين عقود التأطير الصحي. فحسب وزارة الفلاحة، وإلى غاية يناير 2020، تشكل الوحدات التي لازالت تتوفر على عقود التأطير الصحي وفقا للنموذج القديم نسبة 57 بالمائة، وذلك بالرغم من الإجراءات التحسيسية والتواصلية التي تم القيام بها لفائدة المربيين والبياطرة، إلخ.

كما تعتبر الوزارة أن العملية المتعلقة بتحيين عقود التأطير الصحي تقدم بها المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية في إطار مبادرة منه في حين أن القوانين الجاري بها العمل تفرض فقط وجود عقدة تأطير صحي بدون تحديد شكل ومضمون العقد.

➢ **ضيعات الدواجن ووسائل نقل الطيور الداجنة وبيض الاستهلاك المرخصة: وحدات تستدعي تعزيز المراقبة**

لوحظ أن مراقبة قطاع الدواجن من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية تظل ضعيفة حيث لم تتجاوز في المتوسط 15 بالمائة في الفترة 2011-2018، مما يعني أن العديد من الوحدات لم تشملها هذه المراقبة وأنه من الصعب ضمان تدوير مراقبة هذه الوحدات على المدى القصير والمتوسط. وتعزى هذه الوضعية حسب المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية إلى ضعف الموارد التي يتوفر عليها هذا المكتب.

علاوة على ذلك، تنص المقتضيات القانونية الجاري بها العمل على المعايير الصحية التي يجب احترامها لنقل الطيور الداجنة ومنع النقل في الأقفاص الخشبية، بحيث تنص المادة 14 من القانون رقم 49.99، سالف الذكر، على أنه "يجب أن تهيأ وسائل

نقل الطيور الداجنة والبيض بشكل يتلاءم وهذا النوع من النشاط وأن تغسل وتطهر بشكل منتظم". إلا أنه، في الواقع وكما يؤكد ذلك المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، لا تحترم العديد من وسائل النقل القواعد الصحية المطلوبة عبر مختلف جهات البلاد. كما أكدت الفيديرالية بين المهنية لقطاع الدواجن على عدم احترام القواعد الصحية بحيث لازال يتم نقل الدواجن في أقفاص خشبية. ويعزى هذا الوضع حسب مهني القطاع إلى عدم خضوع أسواق الجملة، على غرار المذابح التقليدية (الرياشات)، لمراقبة المكتب المذكور.

وتجدر الإشارة إلى أن أوجه الضعف هذه، المتعلقة بالتتبع وبالظروف الصحية لنقل الدواجن، تحد من إمكانية التحكم في مراقبة بؤر الأمراض المعدية وفي انتشارها، مع ما يمكن أن يترتب عن ذلك من تبعات سلبية على المستويات الاقتصادية والصحية والبيئية.

في جوابها، عرضت الوزارة المجهودات التي تم بذلها لتعزيز المراقبة الصحية في سني 2020 و2021. كما أكدت أنه " يقوم المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية كل سنة ببرنامج لمراقبة وحدات تربية الدواجن قصد التأكد من مدى مطابقتها للشروط التقنية والصحية. وتتم هذه المراقبة في حدود الإمكانيات البشرية واللوجستيكية التي يتوفر عليها المكتب".

➢ **الحاجة إلى وضع نظام معلومات جغرافية مندمج**

يتطلب تسيير قاعدة بيانات تخص أزيد من 9000 وحدة ومؤسسة تعمل في قطاع الدواجن تصميم وتنفيذ نظام معلومات جغرافية مندمج يربط بين مختلف الشركاء. غير أنه لوحظ غياب هذا النظام على مستوى هياكل ومؤسسات وزارة الفلاحة. حيث لا يتوفر المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية إلا على قائمة للإحداثيات الجغرافية لضيعات تربية الطيور الداجنة المرخصة، في غياب أية صلة بين هذه القائمة وقاعدة بيانات أبجدية-رقمية وخرائطية تسمح بتسيير أمثل لأنشطة الدواجن والتدخل الفعال في حال ظهور وباء الطيور.

وقد ترتب عن غياب هذا النظام تعدد البيانات والإحصائيات وتناقضها بين مختلف الشركاء، بالإضافة إلى سوء تخطيط وتسيير نشاط الدواجن. كما يمكن أن يترتب عنه ضعف فعالية التدخل في حال ظهور وباء خطير.

أفادت الوزارة في جوابها أن المكتب" أخذ بعين الاعتبار ملاحظات المجلس فيما يخص نظام المعلومات الجغرافية (SIG) وذلك بهدف تحسين استغلال المعلومات الخاصة بوحدات تربية الدواجن المرخصة. وفي هذا الإطار، لقد تم إلى حدود متم شهر شتنبر 2021 إدخال الإحداثيات الجغرافية ل 83% من وحدات تربية الدواجن المرخصة في هذا النظام".

ثالثا. تثمين وتسويق منتجات الدواجن

مقارنة بعالية (amont) سلسلة الدواجن التي عرفت تطورا خاصة فيما يتعلق بتأهيلها وفقا للقانون رقم 49.99، المشار إليه أعلاه، لازالت سافلة (aval) السلسلة المتعلقة بتثمين منتجات الدواجن وتسويقها، تعرف تأخرا ملحوظا. وقد تم بهذا الخصوص تسجيل الملاحظات التالية.

➢ **وجوب تنظيم سوق الدواجن الحية والمذابح التقليدية**

يشكل سوق الدواجن الحية عائقا أمام اندماج حلقات سلسلة القيمة المتعلقة بالدواجن. فباستثناء بعض حالات الاندماج النادرة، فإن عملية دمج الوحدات همت فقط حلقتين من السلسلة تتعلقان بالتحضين (مؤسسات تحضين البيض وضيعات تربية الطيور الداجنة المخصصة للتوالد) والأعلاف المركبة (تصنيع الأعلاف وضيعات الدواجن). ويتم تسويق حوالي 92 بالمائة من لحوم الدواجن الحية عبر المذابح التقليدية (الرياشات)، حيث تتم عملية الذبح دون احترام شروط النظافة وكذا في غياب الرقابة الصحية البيطرية.

وتشكل عملية ذبح وإعداد لحوم الدواجن الحلقة الاضعف في السلسلة. فالمجهودات التي بذلت منذ قيام مديرية تربية المواشي السابقة في عام 1998 بصياغة المخطط المديري الوطني للمجازر الصناعية للدواجن، وكذا تلك التي تلت دخول القانون رقم 49.99، سالف الذكر، والقانون رقم 28.07 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتجات الغذائية حيز التنفيذ تباعا في 2006 و2010، لم يكن لها أثر حقيقي على هذا المستوى.

وبالرغم من أن الفصل 17 من القانون رقم 49.99 المشار إليه أعلاه يمنع الجمع في محل واحد بين نشاطي الاتجار في الطيور الدجنة الحية من جهة ولحومها من جهة أخرى، إلا أن تأهيل الرياشات لم يرق إلى ما جاء به هذا القانون وذلك بالنظر إلى غياب المقتضيات المتعلقة بتطبيق العقوبات في حالة الجمع بين النشاطين المذكورين.

في جوابها، ذكرت الوزارة بإعداد الدورية المشتركة بين وزارتي الداخلية والفلاحة عدد 128 بتاريخ 3 مايو 2019 المتعلقة بشروط نقل وتسويق الطيور الداجنة والشروط الواجب توفرها بوحدات القرب لذبح الطيور الداجنة المعدة حصريا لحاجيات الأسر كما تعرض أهدافها. كما تعتبر أن" أسواق الجملة (الترخيص والمراقبة والتدبير) والرياشات، ليست من اختصاص المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية".

➢ **ضرورة تحديث سافلة سلسلة الدواجن**

في إطار عقد-البرنامج 2011-2020، التزمت الأطراف المعنية بتوجيه الاستثمار نحو خلق وحدات لتثمين منتجات الدواجن وتطوير نماذج التجميع والتكامل بالقطاع، وكذا تصدير حوالي 4400 طن في أفق 2020 عوض 400 طن سنة 2010.

وعلى الرغم من التزامات الأطراف المعنية بتطبيق القواعد السارية على قطاع الدواجن وتلك المنصوص عليها في دفتر التحملات الخاصة، التي من شأنها تحديث القنوات التقليدية لذبح وتسويق الدواجن، لم تتطور هذه الأنشطة بالشكل المطلوب، حيث يتم ذبح معظم الدجاج وتسويق لحومه عبر الرياشات التي لا تخضع لأي رقابة صحية.

وقد ظلت حصة لحوم الدواجن المنتجة بالمجازر الصناعية ضعيفة ومستقرة تقريبًا، حيث لم تتجاوز 13 بالمائة سنة 2014 و10 بالمائة سنة 2018 من مجموع لحوم الدواجن المنتجة. وهو ما يفسر هيمنة قنوات الذبح التقليدية وغير المراقبة التي تحتم على المجازر الصناعية العاملة الاشتغال تحت طاقتها الإنتاجية العادية بمعدل 64 بالمائة في المتوسط بين 2013 و2018.

هذا، وإذا كان جميع المتدخلين في القطاع يلحون على استعجالية تطهير قنوات التسويق، فإن سعة الذبح الحالية للمجازر المرخصة من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (27 مجزرة صناعية) لا تسمح، حاليا، حتى عند فرضية اشتغالها بكامل طاقتها الاستيعابية، باستيعاب سوى جزء من هذا الإنتاج.

أبرزت الوزارة في جوابها الإجراءات التي تم اتخاذها من أجل تحديث سافلة سلسلة الدواجن:

- *يبلغ عدد المجازر الصناعية 29 مجزرة (الى حدود نهاية شتنبر 2021)؛*
- *إعداد ونشر الدورية المشتركة بين وزارتي الداخلية والفلاحة عدد 128 بتاريخ 3 مايو 2019؛*

كما تعتبر الوزارة أن" الاستثمار في تطوير طاقة اضافية للمجازر يبقى رهينا بتحسين قنوات التسويق".

➢ **تطوير الاندماج العمودي لسلسلة الدواجن يحتاج إلى الدعم**

من أجل ضمان تنافسية قطاع تربية الدواجن وتنظيم السوق وكذا تأمين منتوج ذي جودة قابل للتعقب، نص عقد-البرنامج على تطوير الاندماج على كافة مستويات سلسلة الدواجن. غير أن هذا الاندماج لم يأخذ بعد مساره الصحيح، بالرغم من تسجيل بعض حالات الاندماج العمودي في بعض الضيعات الحديثة ذات الطاقة الاستيعابية العالية. إلا أن هذه الحالات تظل محدودة نظرا للتأخر الحاصل في تحويل سوق الدجاج الحي إلى قنوات لذبح وتوزيع المنتجات الطازجة.

ويعد هذا الاندماج العمودي آلية مهمة لتحسين سلسلة التزويد وللتنسيق بين مختلف مكونات سلسلة الدواجن وكذا لتوزيع أفضل للمخاطر. إلا أنه في غياب هذا الاندماج، وبالنظر إلى أن أغلب الضيعات تتشكل، في حدود 64 بالمائة، من ضيعات صغيرة تتوفر على طاقة استيعابية تعادل أو تقل عن 10000 رأس، يصعب توقع مستويات الطلب وإدارة تقلبات الأسعار عن طريق المناسب على تفادي الإفراط في الإنتاج.

تحول هيمنة سوق الدجاج الحي و"الرياشات" بالإضافة إلى تدخل العديد من الوسطاء دون عقد شراكات بين مختلف مكونات سلسلة الإنتاج. ويترتب عن ذلك تعدد مراكز صنع القرار داخل السلسلة عوض مركز واحد في إطار نظام مندمج عموديا.

في جوابها، تعتبر الوزارة " أن ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات بشأن الاندماج العمودي للقطاع صائبة. إلا أن تشجيع تطوير مشاريع الاندماج رهين أولاً بتقليص حصة الذبح التقليدي في الرياشات وبالتالي توسيع تسويق المنتوجات الواردة عن المجازر المعتمدة.

على غرار باقي دول العالم، لا يمكن تحقيق الاندماج إلا من طرف المهنيين الكبار في القطاع والذين يتوفرون على موارد مالية مهمة".

رابعا. التوصيات

بناء على ما سبق، يوصي المجلس بما يلي:

- **إصدار القرارات المشتركة لوزارة الفلاحة ووزارة الداخلية المتعلقة بتطبيق مقتضيات القانون رقم 28.07 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتجات الغذائية وكذا مرسومه التطبيقي؛**
- **وضع نظام معلومات جغرافية مندمج يشمل جميع الإحصاءات والمعلومات المتعلقة بالقطاع، ويدمج التطبيقات المتوفرة (SIPS وAdminPoussin) وذلك، من خلال إشراك الجهات الرئيسية الفاعلة في القطاع (وزارة الفلاحة والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية والفيدرالية البيمهنية لقطاع الدواجن)؛**

في جوابها، أكدت الوزارة أنه "بدأ بالفعل وضع نظام المعلومات الجغرافية (SIG) المتعلق بالتمثيل المكاني لوحدات الدواجن المصرح بها لتحسين استخدام هذا النوع من المعلومات منذ تلقي ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات. ومن المتوقع أن يكتمل هذا النظام في مارس 2022. كما سيستمر العمل به بالنسبة لوحدات الدواجن المعتمدة الجديدة".

- **تطوير الاندماج على مستوى سلسلة قيمة الدواجن بشكل عام، ولاسيما بين المجازر ومصانع الأعلاف والمحاضن وضيعات تربية الدواجن؛**
- **تسريع وتيرة تنفيذ مشاريع التجميع المتعلقة بسلسلة الدواجن؛**

في جوابها، أفادت الوزارة أنه لمواكبة هذا التسريع، تم تعبئة المستثمرين المحتملين وتوعية المربين بهذا النموذج المبتكر، وقد بدأ الشروع به من خلال:

- *إصدار المراسيم التنفيذية الجديدة لقانون التجميع الفلاحي؛*
- *تنظيم حملة توعية كبيرة، بين نونبر ونهاية دجنبر 2021؛*
- *إشراك المنظمات المهنية من خلال الالتزامات بالأرقام على مستوى عقد البرنامج في إطار استراتيجية الجيل الأخضر؛*
- *إنشاء قاعدة بيانات خاصة بالمجمّعين المحتملين لمواكبتهم مع استمرار هذه العملية التي تم اطلاقها سابقا.*

- **تعزيز المراقبة على وسائل نقل الدواجن ومنتجاتها بهدف ضمان التتبع الأمثل لها والحد من عوامل المخاطر الصحية؛**

في جوابها، أكدت الوزارة أنه " سيتم اعتماد وسائل نقل المواد الغذائية القابلة للتلف، بما في ذلك لحوم الدواجن والمنتجات المشتقة. وفي هذا الإطار، تم تسليم 11672 شهادة الاعتماد إلى غاية 31غشت 2021."

- **تأهيل وحدات الذبح التقليدي (الرياشات) و/ أو تحويلها لتتوافق مع المعايير الصحية التي تقتضيها النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.**

II. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بسلسلة الدواجن

(نص مقتضب)

(...)

II 1. فيما يتعلق بملاحظات المجلس الأعلى للحسابات

أولا. تنظيم سلسلة الدواجن

➢ **المصالح اللاممركزة لوزارة الفلاحة المتدخلة في قطاع الدواجن**

إن المديريات الإقليمية للفلاحة والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي تشارك بقوة في بلورة وإنجاز المشاريع في سلسلة الدواجن، على غرار السلاسل الأخرى، ولا سيما من خلال:

- اقتراح مشاريع الدعامة الأولى والثانية على مستوى مناطق نفوذها وذلك بتشاور مع مختلف الفاعلين ومع مراعاة توجهات وأهداف المخططات الفلاحية الجهوية؛
- تعبئة وتحسيس وتنظيم الفلاحين بالتشاور مع مختلف الجهات المعنية؛
- تنظيم اجتماعات اللجن التقنية للدراسة والمصادقة على المشاريع (بطائق المشاريع واتفاقيات الشراكة)؛
- تنفيذ وتتبع إنجازات مشاريع الدعامة الثانية المدرجة في الميزانية والمتعاقد عليها؛
- استلام الأشغال المنجزة وتسليمها إلى الفلاحين / تنظيماتهم المهنية؛
- الحرص على استدامة الاستثمارات المنجزة؛
- مواكبة مشاريع الدعامة الأولى؛
- دراسة ملفات طلب الدعم لمشاريع الدعامة الأولى في إطار صندوق التنمية الفلاحية.

➢ **الحد من التواجد القوي للوسطاء في القطاع**

يرجع الحضور القوي للوسطاء إلى عدم مشاركة البنوك في تمويل قطاع الدواجن، حيث يلعب الوسطاء الذين يبيعون الدواجن دور الابناك بالنسبة لغالبية مربيي الدواجن. لقد فرض نظام الوساطة وإعادة البيع نفسه نظرا لعدم وجود وسائل تمويل أخرى.

يمكن لأي مربي، كيفما كانت الطاقة الاستيعابية للضيعة، التزود مباشرة من المحضن أو من وحدة الأعلاف. وعلى غرار باقي دول العالم، يجب على المربين إنشاء برنامج مع المحاضن لبيع الكتاكيت، لتمكينهم من مطابقة إنتاجهم من الكتاكيت مع برامج تحضين البيض.

(...)

يتم ضمان إمكانية تتبع المنتوجات بشكل صحيح في سافلة السلسلة، أي بين المربي ومزورديهم بالكتاكيت والأعلاف والمواد البيطرية، وذلك من خلال الفواتير وإيصالات التسليم وإيصالات الاستلام. بالإضافة إلى ذلك، فإن مربي الدواجن يتوفر على سجل الضيعة تحت إشراف الطبيب البيطري المؤطر، حيث يتم تسجيل جميع المعطيات المتعلقة بكل دفعة من الدواجن طبقا للقوانين الجاري بها العمل. ويستمر هذا التتبع على جميع حلقات السلسلة إلى المستهلك عندما يتم تسويق المنتجات وتوزيعها من خلال المصالح المعتمدة والمراقبة من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (مجازر الدواجن، مركز التقطيع، مركز التحويل، مراكز تلفيف البيض، مركز تحويل البيض). وقد يتم فقدان إمكانية التتبع عند المستهلك عندما يتم تسويق المنتجات وتوزيعها عن طريق الهياكل والوحدات غير المعتمدة أو المرخصة من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (سوق الجملة، الرياشات). للإشارة، فإن الدورية المشتركة بين وزارة الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات ووزارة الداخلية رقم 128 بتاريخ 3 مايو 2019 المتعلقة بشروط نقل وتسويق الدواجن الحية وكتلك الدوريات التي تخضع لها وحدات ذبح القرب للدواجن المخصصة للاحتياجات الحصرية للأسر تلزم وضع ايصالات التسليم للدواجن الحية بين المربي وتاجر الجملة وتاجر التقسيط لضمان إمكانية تتبع منتوجات الدواجن. ومع ذلك، تتطلب هذه المسطرة مسبقا إعادة تأهيل الرياشات إلى وحدات القرب لذبح الدواجن وفقًا لدفتر التحملات والتراخيص للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

➢ **استمرار تواجد وحدات تربية الدواجن الغير المرخص لها**

إن مراقبة وحدات تربية الدواجن غير المرخصة لا تندرج ضمن المهام المسندة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية. غير أنه في حالة معاينة، من طرف السلطات المحلية، لوحدة لتربية الدواجن غير مرخصة، يتم إعلام المصلحة البيطرية التابعة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية التي تقوم بزيارة ميدانية للضيعة المعنية في إطار لجنة مختلطة مع السلطات المحلية، وإعداد تقرير المخالفة طبقا للقوانين الجاري بها العمل، خاصة المادتين 20 و22 من القانون رقم 49.99.

بالإضافة إلى عناصر الأجوبة المذكورة أعلاه، تجدر الإشارة إلى أنه وفقًا للقوانين الجاري بها العمل (المادة 2 من القانون 49.99، والمادة الأولى من المرسوم التطبيقي)، يجب إيداع طلب ترخيص وحدة دواجن (من طرف مقدم الطلب) لدى المصالح البيطرية المحلية التابعة للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

فيما يتعلق بممارسة نشاط تربية الدواجن بشكل غير قانوني من قبل الوحدات غير المرخص لها، فإنه نظرًا لعدم وجود آلية لتبادل المعلومات الخاصة بهذا النوع من النشاط، سيتم إرسال مراسلات حول هذا الموضوع إلى المديرية العامة للجماعات الترابية لتعزيز الرقابة على الممارسة غير القانونية لنشاط الدواجن على المستوى الوطني، بدعم من السلطات المحلية على مستوى العمالة والاقليم.

(...)

ثانيا. تعزيز تحديث قطاع الدواجن

➢ **إنجازات المشاريع المدرجة في إطار الدعامة الأولى لمخطط المغرب الأخضر**

تعمل الفيدرالية البيمهنية لقطاع الدواجن على تحسيس وتشجيع المهنيين على تطوير أنظمة شراكة فيما بينهم في إطار مشاريع التجميع. ومع ذلك، فإن قرار اعتماد هذه الأشكال من الشراكات يرجع إلى المهنيين وحدهم وفقا لاستراتيجياتهم ومصالحهم التجارية. إن هيمنة سوق الدواجن الحية والرياشات، والتي لا تسمح بضبط الطلب الحقيقي من الدواجن في السوق المحلي، تشكل عائقا رئيسيا للمهنيين من أجل تطوير مشاريع التجميع أو الاندماج.

فيما يتعلق بمشاريع الدعامة الأولى فإن الإنجازات كانت كما يلي

- بالنسبة لمشاريع التجميع والشراكة بين القطاع العام والخاص فقد تم إنجاز 23 مشروع منها 22 مشروعا في الشراكة بين القطاع العام والخاص ومشروع واحد في مجال التجميع وذلك باستثمار إجمالي بلغ 1.229 مليون درهم أي بنسبة إنجاز بلغت 33 % من توقعات المخطط الجهوي للفلاحة من حيث عدد المشاريع و65% من حيث من حيث الاستثمار.
- بالنسبة للمشاريع الفردية والتي لا توجد بشأنها توقعات على مستوى المخطط الجهوي للفلاحة لكون الدعم يتم إعطاءه في إطار صندوق التنمية الفلاحية على مستوى الشباك الوحيد فقد تم تمويل 108 مشروع مكن من استثمار قدر ب 128.7 مليون درهم.

وسيعتمد تسريع وتيرة إرساء مشاريع التجميع الفلاحي من الجيل الجديد في إطار استراتيجية "الجيل الأخضر 2020-2030" أساسا على النصوص التطبيقية الجديدة للقانون04.12 المتعلقة بالتجميع الفلاحي والتي أصدرت في شهر ماي 2021 والتي تهدف بشكل أساسي إلى تبسيط مساطر المصادقة ومنح إعانات الدولة الخاصة بالتجميع الفلاحي ومراجعة شروط ومعايير الأهلية، وكذلك دمج نماذج وسلاسل جديدة للتجميع وإدراج معدات تربية الماشية في لائحة المعدات المستفيدة من الإعانات بنسب تفضيلية.

وفي هذا الإطار، وبالنسبة لسلسلة الدواجن، فقد تم خفض الحد الأدنى لعدد المجمَّعين المتعلق بنموذج تجميع البيض حول وحدة تعبئة البيض من 15 إلى 8 مجمَّع، كما تم إدراج نموذج جديد لتجميع البيض حول وحدة للتحويل.

وستنظم حملة تحسسية واسعة، قبل نهاية سنة 2021، حول الإطار التنظيمي الجديد للتجميع الفلاحي ستهم جميع جهات المملكة لاستهداف المجمِّعين المحتملين وخصوصا الفاعلين حول وحدات التثمين، وذلك بالتشاور مع جميع الفيدراليات البيمهنية بما في ذلك الفيدرالية البيمهنية لقطاع الدواجن.

➢ **العوائق التي يتعين تجاوزها في التأطير الصحي**

طبقا للقوانين الجاري بها العمل، فإن وحدات تربية الدواجن المرخصة مؤطرة من طرف الأطباء البياطرة الخواص المعتمدين في احترام لالتزاماتهم القانونية والضوابط المهنية المتعلقة بمزوالة الطب والجراحة والصيدلة البيطرية بصفة حرة. ويتعلق الأمر أساسا ب:

- الاعتماد الصحي الممنوح للأطباء البياطرة بقرار من الوزير المكلف بالفلاحة لتمكينهم من ممارسة مهامهم التنظيمية في مجال المراقبة والتأطير الصحي في مجال الأمراض المعدية. هذا الاعتماد الصحي يمكن أن يتم تعليقه أو سحبه من أي طبيب بيطري خاص في حالة عدم احترام هذا الأخير لواجباته القانونية وذلك طبقا للقانون رقم 80-21 المتعلق بممارسة الطب والجراحة والصيدلة البيطرية بصفة حرة.
- المرسوم رقم 1332-07-2 بتاريخ 22 مارس 2010 لتنفيذ مدونة الأخلاقيات المتعلقة بالالتزامات المهنية للبياطرة، الذي يفرض على البياطرة الالتزام بواجباتهم التي تنص عليها القوانين الجاري بها العمل.

بالنسبة للملاحظة المتعلقة بتحيين عقود التأطير الصحي، تجدر الاشارة إلى أن هذه العملية تقدم بها المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية في إطار مبادرة منه تهدف إلى تحسين جودة خدمات التأطير الصحي لوحدات تربية الدواجن وتعزيز التعاون **التعاقدي بين الطبيب البيطري والمربي، في حين أن القوانين الجاري بها العمل تفرض فقط وجود عقدة تأطير صحي بدون تحديد شكل ومضمون العقد.**

➢ **ضيعات الدواجن ووسائل نقل الطيور الداجنة وبيض الاستهلاك المرخصة: وحدات تستدعي تعزيز المراقبة**

يقوم المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية كل سنة ببرنامج لمراقبة وحدات تربية الدواجن قصد التأكد من مدى مطابقتها للشروط التقنية والصحية. وتتم هذه المراقبة في حدود الإمكانيات البشرية واللوجستيكية التي يتوفر عليها المكتب. وفي هذا الإطار، لقد تم تعزيز مراقبة هذه الوحدات من طرف هذا المكتب سنة 2020، حيث أن معدل المراقبة وصل إلى نسبة 18%، في حين ارتفع هذا المعدل إلى 28% سنة 2021 (إلى غاية متم شتنبر). وتظهر هذه النتائج المجهودات التي يبذلها المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية في استدامة القطاع.

➢ **وضع نظام معلومات جغرافية مندمج**

لقد أخذ المكتب بعين الاعتبار ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص نظام المعلومات الجغرافية (SIG) وذلك بهدف تحسين استغلال المعلومات الخاصة بوحدات تربية الدواجن المرخصة. وفي هذا الإطار، لقد تم إلى حدود متم شهر شتنبر 2021 إدخال الإحداثيات الجغرافية ل 83% من وحدات تربية الدواجن المرخصة في هذا النظام.

ثالثا. تثمين وتسويق منتجات الدواجن

➢ **سوق الدواجن الحية والمذابح التقليدية في حاجة إلى تنظيمه**

بناءً على أحكام القانون رقم 49.99 المتعلق بالوقاية الصحية لتربية الطيور الداجنة ومراقبة إنتاج وتسويق منتوجاتها، والنصوص التطبيقية له، مع مراعاة السياق الوطني لتسويق الدواجن الحية ولحومها ومنتجاتها، ومن أجل ضمان إمداد المستهلك بلحوم دواجن ذات جودة صحية جيدة ولضمان سيطرة أفضل على أي مخاطر صحية (حالة أنفلونزا الطيور شديدة العدوى)، فقد تم إعداد الدورية المشتركة بين وزارتي الداخلية والفلاحة عدد 128 بتاريخ 3 مايو 2019 المتعلقة بشروط نقل وتسويق الطيور الداجنة والشروط الواجب توفرها بوحدات القرب لذبح الطيور الداجنة المعدة حصريا لحاجيات الأسر والتي تحدد:

- كيفية تسويق الدواجن الحية من طرف المربين؛
- الشروط التي يجب أن تستجيب لها وسائل نقل الدواجن الحية؛
- شروط ولوج الدواجن الحية لأسواق البيع بالجملة وكيفية اشتغال هذه الأسواق؛

- كيفية تحويل "الرياشات" إلى نقاط بيع لحوم الدواجن الواردة من المجازر أو المؤسسات المعتمدة للشروط الصحية من طرف المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الفلاحية أو إلى وحدات القرب لذبح الدواجن محلية مخصصة للاحتياجات الحصرية للأسر.

في حالة معاينة مخالفة بالنسبة لمقتضيات القوانين الجاري بها العمل (قانون رقم 49.99 ونصوصه التطبيقية) لا سيما فيما يتعلق بمراقبة مطابقة وحدات الدواجن ووسائل نقل الدواجن، تقوم المصالح البيطرية بتحرير محاضر المخالفات (حالة وحدات الدواجن غير المرخصة) وتعليق أو سحب الرخصة لمزاولة تربية الدواجن (وحدات الدواجن أو وسائل النقل المرخص لها).

بالنسبة لأسواق الجملة (الترخيص والمراقبة والتدبير) والرياشات، فإنها ليست من اختصاص المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

➢ **تحديث سافلة سلسلة الدواجن**

- يبلغ عدد المجازر الصناعية 29 مجزرة (الى حدود نهاية شتنبر 2021).
- لقد تم إعداد ونشر الدورية المشتركة بين وزارتي الداخلية والفلاحة عدد 128 بتاريخ 3 مايو 2019 المشار إليها أعلاه (...) .
- ويبقى الاستثمار في تطوير طاقة إضافية للمجازر رهينا بتحسين قنوات التسويق.

➢ **تطوير الاندماج العمودي لسلسلة الدواجن**

تعتبر ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات بشأن الاندماج العمودي للقطاع صائبة. إلا أن تشجيع تطوير مشاريع الاندماج رهين أولاً بتقليص حصة الذبح التقليدي في الرياشات وبالتالي توسيع تسويق المنتوجات الواردة عن المجازر المعتمدة.

على غرار باقي دول العالم، لا يمكن تحقيق الاندماج إلا من طرف المهنيين الكبار في القطاع والذين يتوفرون على موارد مالية مهمة.

II 2. فيما يتعلق بالتوصيات المتعلقة مباشرة بقطاع الفلاحة والمؤسسات التابعة لها

- **وضع نظام معلومات جغرافية مندمج يحتوي على جميع الإحصاءات والمعلومات المتعلقة بالقطاع، مع دمج التطبيقات المعمول بها سابقا (SIPS و Admin-Poussin) مع إشراك أهم المتدخلين في القطاع (وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية والفدرالية البين مهنية لقطاع الدواجن).**

لقد تم الشروع بالفعل في وضع نظام المعلومات الجغرافية (SIG) المتعلق بالتمثيل المكاني لوحدات الدواجن المصرح بها لتحسين استخدام هذا النوع من المعلومات منذ تلقي ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات. ومن المتوقع أن يكتمل هذا النظام في مارس 2022. كما سيستمر العمل به بالنسبة لوحدات الدواجن المعتمدة الجديدة.

- **تسريع وتيرة تنفيذ مشاريع تجميع الدواجن.**

لمواكبة هذا التسريع، تم تعبئة المستثمرين المحتملين وتوعية المربين بهذا النموذج المبتكر، وقد بدأ الشروع به من خلال:

- إصدار المراسيم التطبيقية الجديدة لقانون التجميع الفلاحي (...)؛
- تنظيم حملة توعية كبيرة، بين نونبر ونهاية دجنبر 2021 (...)؛
- إشراك المنظمات المهنية من خلال الالتزامات بالأرقام على مستوى عقد البرنامج في إطار استراتيجية الجيل الأخضر؛
- إنشاء قاعدة بيانات خاصة بالمجمّعين المحتملين لمواكبتهم مع استمرار هذه العملية التي تم إطلاقها سابقا.

- **تعزيز المراقبة على وسائل نقل منتجات الدواجن ومنتجاتها الثانوية لضمان تتبع أفضل لهذه المنتجات والحد من عوامل الاخطار على الصحة والنظافة.**

على هذا النحو، سيتم اعتماد وسائل نقل المواد الغذائية القابلة للتلف، بما في ذلك لحوم الدواجن والمنتجات المشتقة. وفي هذا الإطار، تم تسليم 11672 شهادة اعتماد إلى غاية 31غشت 2021.

مخطط تنمية التجارة والتوزيع "رواج"

يساهم قطاع التجارة والتوزيع سنوياً في خلق الثروة في الاقتصاد الوطني. وباعتباره ثالث مساهم في الناتج الداخلي الخام، فقد حقق هذا القطاع قيمة مضافة بلغت حوالي 84,2 مليار درهم في سنة 2017[72]، وتمكن من تشغيل ما يقارب من 13 بالمائة من الساكنة النشيطة في المملكة، أي ما يعادل 1,56 مليون نسمة. ويشكل هذا القطاع رافعة أساسية للاستثمار كما يساهم بشكل فعال في تنظيم وخلق دينامية في المدن وكذا تنميتها السوسيو اقتصادية.

في سنة 2008، أطلقت الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة (المشار إليها بالوزارة)، "مخطط رواج - رؤية 2020" كأول مخطط لتنمية قطاع التجارة والتوزيع. وقد بلغت الميزانية المرصودة له برسم الفترة الممتدة من 2008 إلى 2020 ما يناهز 803 مليون درهم.

وكان هذا المخطط يهدف إلى مضاعفة الناتج الداخلي الخام للتجارة ثلاث مرات ليصل إلى 180 مليار درهم، في أفق 2020، وكذا زيادة مساهمة التجارة في الناتج الداخلي الخام الوطني إلى 15 بالمائة، وخلق أكثر من 450 ألف فرصة عمل. إلا أن تنفيذه توقف سنة 2015.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة لتقييم مخطط رواج همت، على الخصوص، المحاور المتعلقة بتصميم المخطط وقيادته وتنفيذه، بالإضافة إلى مختلف إنجازاته. وقد أسفرت هاته المهمة عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار بعض التوصيات، يتمثل أهمها فيما يلي.

أولا. تصميم وقيادة مخطط رواج

مكن تحليل مرحلتي تصميم وقيادة مخطط رواج من تسجيل الملاحظات التالية.

1. تصميم المخطط

في هذا الجانب، لوحظ ما يلي:

- **عدم الاستقرار على مستوى محتوى مخطط رواج**

عرف مخطط رواج ثلاث مراجعات رئيسية همت أفقه الزمني وكذا التوجهات والأنشطة المسطرة من أجل تحقيق أهدافه. فخلال الخمس سنوات الأولى من وضعه، تم إعداد ثلاث وثائق. نسخة أولى من المخطط تم وضعها سنة 2008 لتمتد إلى غاية سنة 2020، ثم تم إعداد وثيقة ثانية قلصت هذا الأفق إلى سنة 2012. وبعد ذلك تم إجراء تعديل ثالث هم الفترة الممتدة ما بين 2013-2015 رغم أن الدراسة التي تم على أساسها التعديل الأخير حددت أفقًا زمنيًا لها يمتد إلى 2020.

ويبرز هذا الوضع مدى الافتقار إلى رؤية واضحة على المديين المتوسط والطويل بخصوص نموذج تنمية التجارة الداخلية المطلوب اعتماده. مما انعكس سلبا على الجانب الميزانياتي والمالي، وذلك لعدم تعبئة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ مختلف الأوراش على مدى الفترة التي من المفترض أن يغطيها المخطط (2008-2020).

من جهة أخرى، فقد أثرت هذه الوضعية على استدامة المشاريع المنفذة، وذلك لكون الأنشطة التي قامت بها وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي وبقية الشركاء لا تندرج ضمن منطق يخضع لمبدأ الاستمرارية على المدى المتوسط والطويل. هذا، بالإضافة إلى التكلفة المهمة للدراسات المنجزة في إطار إعداد مخطط رواج ومختلف التعديلات التي عرفها، والتي وصل مبلغها الإجمالي إلى ما يقارب 30,97 مليون درهم، بين سنتي 2008 و2015.

جوابا عن هذه الملاحظة، أشارت الوزارة إلى أن مخطط "رواج رؤية 2020" حدد الاختيارات والتوجهات الاستراتيجية لتنمية قطاع التجارة الداخلية خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2020. ومن أجل تفعيله تم إعداد برنامج عمل على المدى المتوسط (2008-2012). ونظرا للتجربة المتراكمة والصعوبات المتعلقة بمختلف البرامج والمشاريع التي باشرتها الوزارة خلال فترة تفعيل برنامج عمل 2008-2012، كان من الضروري إصلاح مكامن النقص واتخاذ تدابير لتحسين إدارة المشاريع.

وأضافت الوزارة أن أي البرنامج عمل يقتضي الحفاظ وتقوية دعائم تفعيله لا سيما الموارد المالية. وفي هذا السياق، لابد من التذكير بأن بالرغم من أن الاتفاقية المتعلقة بصندوق رواج لتطوير التجارة، الموقعة سنة 2008، رصدت لهذا المشروع تمويلا قدره 900 مليون درهم على مدى خمس سنوات مع توزيع سنوي محدد، إلا أن صرف الاعتمادات السنوية شهدت تأجيلات وفي بعض الأحيان تقليص المبالغ المخصصة. وقد أثرت هذه الوضعية على

[72] آخر الأرقام المتوفرة تلك المتعلقة بسنة 2017.

استمرارية بعض المشاريع رغم المجهودات المبذولة من أجل تحقيق الأهداف (مثال: عصرنة تجارة القرب ودعم المستثمرين المتميزين على المستوى الوطني).

غير أنه، من الجدير بالذكر أن المراجعات المختلفة لمخطط رواج تمت بطريقة منفصلة عن بعضها البعض، ويتبين ذلك من خلال كون المحاور الاستراتيجية التي تم تبنيها خلال المرحلة الأولى لم يتم تضمينها في المراجعات المتوالية، رغم أهمية ذلك في الحفاظ على منطق الاستمرارية لتسهيل عملية تنفيذ وتتبع البرنامج.

➢ **الحاجة لتعزيز انخراط الشركاء في تصميم المخطط**

يعرف قطاع التجارة والتوزيع تدخل العديد من القطاعات الوزارية بالإضافة إلى الجماعات الترابية. إلا أن تحليل وثائق الدراسات المتعلقة بمرحلة إعداد مخطط رواج، وخاصة محاضر استلام مخرجات الدراسات وتقارير لجان المراقبة، أبرز أن وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي لم تعمل على توسيع المشاورات خلال مرحلة تصميم المخطط لتشمل بعض الشركاء الأساسيين في القطاع كغرفة التجارة والصناعة والخدمات، والقطاع المكلف بالتعمير والإسكان، وقطاع النقل، وقطاع الصناعة التقليدية، إلخ). مما حال دون ضمان انخراط جميع الشركاء بمختلف المشاريع المحددة في إطار المخطط.

أكدت الوزارة في معرض جوابها أنها كانت قد "باشرت مشوارا طويلا من المشاورات مع مختلف المتدخلين في القطاع، قبل انطلاق الدراسة، وذلك من خلال تنظيم يوم التجارة الداخلية السنوي منذ 2000. وقد تمت مواصلة نفس نسق التشاور خلال إعداد مخطط رواج" .

تجدر الإشارة إلى أن الوثائق المرفقة بالدراسة لا تشير إلى المشاورات المختلفة التي أجريت في هذا السياق.

➢ **إطار منطقي ومؤشرات واضحة يتعين وضعها**

حدد مخطط رواج الأهداف العامة التي يتعين تحقيقها في أفق 2020. غير أنه لم يضع إطارًا منطقيًا يترجم الأهداف العامة إلى أهداف خاصة يتعين تحقيقها حسب كل محور استراتيجي. بمعنى أن المخطط لم يحدد سلسلة منطقية للنتائج تحدد بشكل واضح العلاقة بين الهدف العام الذي يتعين تحقيقه والأنشطة التي تمكن في تحقيقه، كما لم يحدد الوسائل التي سيتم تسخيرها لتحقيق هذا الهدف.

كما تبين من خلال تحليل المخطط أن بعض الإشكاليات، التي أثارتها مختلف الدراسات التي سبقت إنجازه، لم يتم اتخاذ إجراءات ملموسة لحلها، لاسيما إشكالية العقار التي يعاني منها قطاع التجارة الداخلية بشكل عام.

من جانب آخر، فإذا كانت قيادة استراتيجية ما تعتمد على تتبع مؤشرات الأداء المحددة من أجل توفير معلومات ملائمة حول وضعية تقدم مختلف المشاريع / الإجراءات التي تم وضعها وذلك بغية إدخال التعديلات اللازمة، فإن فحص الوثائق الثلاث المتعلقة بمخطط رواج أبان عن غياب مؤشرات للتتبع قادرة على توفير المعلومات حول وضعية تقدم في مختلف الأوراش المقترحة والتعديلات المزمع اتخادها.

أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى أن "رواج رؤية 2020" كمخطط على المدى البعيد، حدد التوجهات الاستراتيجية لتنمية قطاع التجارة الداخلية في أفق 2020 وفق مؤشرات ماكرو اقتصادية تم وضعها على أساس نموذج اقتصادي احترم فيه التسلسل المنطقي بين الأهداف العامة والمؤشرات والتدابير المقترحة لكل صنف في القطاع التجاري. لتنزيل هاته التوجهات، حدد برنامج العمل 2008-2012 المؤشرات المرحلية والتي تم تقييمها وفق مؤشرات تتبع مرقمة ومؤشرات لتقييم البرامج التي تم إطلاقها كبرنامج عصرنة تجارة القرب وبرنامج مواكبة المقاولات الرائدة.

غير أن وثائق المخطط الأصلية أو المعدلة لا تبين ما يفيد وضع سلسلة منطقية للنتائج تحدد بشكل واضح العلاقة بين الهدف العام الذي يتعين تحقيقه والأنشطة التي تمكن من تحقيقه، وكذا تحديد الوسائل التي سيتم تسخيرها لتحقيق هذا الهدف. كما لا تحتوي على مؤشرات للتتبع قادرة على توفير المعلومات حول وضعية تقدم في مختلف الأوراش.

2. قيادة المخطط وتمويله

مكن تحليل وثائق قيادة المخطط وتمويله من تسجيل ما يلي.

➢ **ضرورة وضع هيئات للقيادة على المستوى المركزي والترابي**

تم في إطار اتفاقيات[73] صندوق رواج إحداث لجنة للتتبع يرأسها الكاتب العام للوزارة وتضم ممثلين عن الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة وعن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة. غير أن هذه اللجنة المصغرة للتتبع لا يمكن أن تحل محل هيئة حكامة وطنية تضم الشركاء الرئيسيين، ولا سيما وزارة الداخلية، ووزارة الفلاحة، وقطاع التعمير،

[73] تم التوقيع على الاتفاقية الأولى في 11 يونيو 2008، ووقعت الاتفاقية الثانية في 19 سبتمبر 2013، بالإضافة إلى تعديلين.

أو حتى الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، بالنظر إلى أن المشاريع المهيكلة الرئيسية لمخطط رواج تتطلب مشاركتهم بشكل مباشر.

من جهة أخرى، لم يحدد مخطط رواج آلية للحكامة لتنزيله على المستوى الجهوي. ففيما يخص الأنشطة التي انخرطت فيها بعض الأطراف الجهوية، أبرمت الوزارة اتفاقيات خاصة بالمشاريع التي تهمهم، إلا أنه سجل بالمقابل غياب هيئة جهوية للحكامة تضم جميع الفاعلين على المستوى الترابي، وتمكن من ضمان تنزيل متناسق ومنظم للمخطط على الصعيد الجهوي.

وهكذا، فقد شكلت مسألة الحكامة عائقا حقيقيا أمام تنفيذ مخطط رواج، حيث أبرزت نتائج الدراسة[74] المتعلقة بمخطط رواج التي تم إنجازها سنة 2011، أن أهم المعوقات التي حالت دون التنفيذ السليم لمشاريع المخطط تكمن في عدم تحديد المسؤوليات في القطاع، وعدم انخراط مختلف الفاعلين العموميين الرئيسيين وتباين أولوياتهم والمسؤوليات الواسعة للوزارة في تدبير مخطط رواج ابتداء من تصميمه حتى تنفيذه.

أكدت الوزارة في جوابها، أن لجنة تتبع صندوق رواج، كانت مهمتها حسب مقتضيات الاتفاقية المحدثة لصندوق رواج، وبالتالي لا يمكنها أن تلعب دور هيئة وطنية موسعة لقيادة الاوراش الكبرى والهيكلة للقطاع، كما أضافت أ نه من أجل ضمان تنزيل أفضل وانخراط مختلف الفاعلين في هذه الاوراش، عملت الوزارة على اقتراح في إطار برنامج العمل 2020-2013، الذي تم تقديمه للمجلس الحكومي بتاريخ 14 فبراير 2013، على إعطاء تصور جديد لقيادة المشاريع عبر هيئات للحكامة على المستوى المركزي والمحلي.

➢ **تمويل جزئي ومحدود لمكونات مخطط رواج**

استند تنفيذ الأنشطة التي تم حصرها في إطار مخطط رواج إلى الاتفاقية الأولى الموقعة في 11 يونيو 2008 لمدة 5 سنوات بين الوزارة ووزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة والوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة. وقد نصت هذه الاتفاقية على إنشاء صندوق يسمى "صندوق رواج" بمبلغ 900 مليون درهم خلال الفترة 2008-2012 وعهد إلى الوكالة بتدبيره المالي والمحاسبي.

وقد حدد مخطط رواج عشرة مشاريع مهمة لتطوير التجارة والتوزيع، تتطلب الالتزام بإجراءات ملموسة لتنفيذها بما في ذلك الموارد اللازمة لتمويله. إلا أن تحليل الاتفاقية، سالفة الذكر، أبرز أنه من بين المشاريع العشرة المنصوص عليها في الخطة، أربعة فقط كانت مؤهلة للتمويل في إطار صندوق رواج، ويتعلق الأمر بتحديث تجارة القرب ومواكبة "الأبطال الوطنيين"[75] وتطوير مناطق النشاط التجاري والدراسات المتعلقة بالمخططات الجهوية لتنمية التجارة والتوزيع.

بالإضافة إلى ذلك، اعتمد تمويل مختلف المشاريع حصريا على مساهمة ميزانية الدولة التي خصصت حصة إجمالية بمبلغ 1.102 مليون درهم خلال الفترة 2008-2015، في إطار اتفاقيات صندوق رواج وملحقاتها. إلا أن هاته الالتزامات لم يتم احترامها، حيث إن مخصصات الميزانية التي تم تحويلها فعليا لصندوق رواج لم تتجاوز سقف 666 مليون درهم، أي بفارق 40 بالمائة مقارنة بالتوقعات.

في معرض جوابها، بررت الوزارة ذلك بأنه وفي انتظار الدراسات الهيكلية للقطاع، تعلقت التوقعات المالية بالمشاريع الأربعة الواردة في الملاحظة وأنه بناءً على هذه الدراسات، امتد نطاق تمويل الصندوق ليشمل مشاريع أخرى، مثل: التجارة المتجولة والمراكز التجارية الحضرية، وأسواق الفواكه والخضروات بالجملة، والتواصل وحوسبة تجارة القرب ودعم تأسيس مؤسسة الأعمال الاجتماعية للتجار.

يشير المجلس في هذا الصدد إلى أن التركيبة المالية للمخطط تفتقر إلى الرؤية الشمولية، مما أثر على تنفيذ عدة مكونات، كما يتضح من الإنجازات المحدودة للإجراءات المذكورة في الجواب، مثل أسواق الجملة للفواكه والخضروات التواصل والمراكز التجارية الحضرية. أما حوسبة تجارة القرب فتعد جزءًا لا يتجزأ من محور تحديث تجارة القرب.

ثانيا. تنزيل مخطط رواج

مكن تقييم تنزيل مخطط رواج من الوقوف على الملاحظات التالية.

➢ **ضرورة العمل على استغلال الدراسات المنجزة**

وصل المبلغ الإجمالي للدراسات التي تم إنجازها بموجب الاتفاقيات المبرمة بخصوص صندوق رواج حوالي 83 مليون درهم، منها ما يزيد عن 75 مليون درهم ممول من الصندوق المذكور. ويمثل هذا المبلغ ما يقارب 10 بالمائة من نفقات الصندوق. إلا أن تتبع مآل الدراسات التي تم إنجازها بين أنها ظلت في غالب الأحيان بدون نتيجة ولم يتم استغلالها على أرض الواقع.

---

[74] دراسة تتعلق بـ "توفير خدمات التخطيط والتوجيه والمتابعة والمساعدة لتنفيذ خطط العمل المحددة" بمبلغ 17,97 مليون درهم.

[75] محور مخصص للشركات المغربية الصغيرة والمتوسطة الراغبة في تطوير مفاهيم الامتياز الخاصة بها لتعزيز ظهور مقاولات رائدة في هذا الميدان والملقبة ب "الأبطال الوطنيين".

أشارت الوزارة بهذا الخصوص إلى أن الدراسات المنجزة، مكنت من وضع أوراش مهيكلة للقطاع وإنجاز دراسات جدوى لمشاريع نموذجية جديدة وتحسين تسيير صندوق رواج. ومن أجل تفعيل هاته الدراسات، قامت الوزارة باتخاذ مجموعة من الإجراءات بشراكة مع القطاعات المعنية، كما هو الحال بالنسبة لورش أسواق الجملة للخضر والفواكه وكذا ورش هيكلة التجارة المتجولة، بشراكة مع وزارة الداخلية. ومن جهة أخرى، أكدت الوزارة على أن بعض المشاريع عرفت عدة معيقات حالت دون تنزيلها وقدمت بعض الأمثلة على ذلك.

تجدر الإشارة إلى أن الملاحظة تتعلق بـ 25 دراسة، 11 منها موضوع اتفاقيات تم تنفيذها وتمويلها من صندوق رواج بالشراكة مع جهات فاعلة أخرى و14 ممولة من قبل الوزارة، ولم يتم استغلال إلا البعض منها كتلك الواردة في الجواب.

➢ **الحاجة لتحديد أدق للأنشطة التي يجب تمويلها في إطار تحديث تجارة القرب**

يعتبر تحديث تجارة القرب من بين المحاور الرئيسية في إطار تنفيذ مخطط رواج، حيث استفاد هذا المحور من أكثر من 80 بالمائة من الغلاف المالي للمخطط. ويهدف هذا المحور إلى دعم ومرافقة مشاريع التحديث التي تم وضعها وتطويرها من طرف العاملين في قطاع التجارة والتوزيع.

فحسب اتفاقيات صندوق رواج المشار إليها أعلاه، يمكن للمشاريع المؤهلة للتمويل في إطار هذا المحور أن تأخذ شكل عمليات وضع العلامات (labellisation)، وإحداث شبكات التواصل وإنشاء مراكز الشراء وإعادة تأهيل الفضاءات التجارية، وحوسبة النشاط، أو أي مشروع آخر لتحديث تجارة القرب.

إلا أن هذه الاتفاقيات لم تحدد تفاصيل طبيعة الأنشطة أو النفقات المؤهلة للتمويل في إطار محور تحديث تجارة القرب والتي من شأنها أن تمكن من التمييز بينها وتوضح محتواها، ولا سيما بالنسبة للفاعلين الراغبين في الاستفادة من المخطط عبر تقديم مشاريع لتمويل عمليات التحديث.

وينطبق هذا الأمر على الاتفاقيات الخاصة الموقعة مع متعهدي مشاريع تحديث تجارة القرب التي لم تحدد بدورها مضمون ومحتوى أنشطة التحديث بشكل دقيق.

أفادت الوزارة بخصوص هذا الموضوع أن المقاربة التي اعتمدت في تنزيل برنامج عصرنة تجارة القرب، كانت مقاربة تطوعية ترتكز على مقترحات الفاعلين. وأشارت أنه نظرا للاهتمام الذي حظيت إعادة تأهيل الفضاءات والتجمعات التجارية من طرف التجار والفاعلين المحليين، جعلت جل المشاريع المقترحة تنكب في مجملها في هذا النوع من نماذج العصرنة. هذا لا يمنع من الإشارة إلا أنه تمت مواكبة نماذج أخرى للعصرنة كمشروع خلق شبكات تجارية لمواد البناء (Batiprodis) ونظام للمطابقة لتجار الصناعة التقليدية المنجز بشراكة مع غرفة التجارة والصناعة والخدمات لأكادير.

➢ **ضرورة تحقيق التوافق بين المخطط واتفاقيات تدبير صندوق رواج**

لوحظ أن اتفاقيات تنفيذ مخطط رواج لا تتوافق مع البرامج المدرجة بالمخطط الذي يشكل الإطار المرجعي لمرحلة التنزيل. إذ لم تتضمن الاتفاقيات نفس البرامج التي تم تحديدها عند تصميم المخطط. حيث تم التركيز على أربعة برامج فقط، ويتعلق الأمر بتحديث تجارة القرب، ومرافقة الأبطال الوطنيين، ودعم مناطق الأنشطة التجارية وكذا تمويل دراسات ومخططات التنمية الجهوية. في حين تضمن مخطط رواج أكثر من 10 برامج. وتجدر الإشارة كذلك إلى أن التعديلات المتعددة لمخطط رواج لم تأثر على الأنشطة المتوقعة والممولة بموجب اتفاقيات صندوق رواج. وهكذا، ظلت هذه الأخيرة منفصلة، جزئيًا، عن الوثائق الاستراتيجية المختلفة للمخطط والتي لم تشكل إطارًا مرجعيًا خلال مرحلة التنفيذ.

في جوابها، أوضحت الوزارة أنه "بالنظر إلى المدة الزمنية التي تستلزمه الدراسات المتعلقة بالأوراش المهيكلة، فإن صندوق رواج اعتمد في البداية على تمويل أربعة برامج (عصرنة تجارة القرب، مواكبة المقاولات الرائدة، تطوير مناطق الأنشطة التجارية والمخططات الجهوية لتطوير التجارة). بعد ذلك وانطلاقا من الدراسات سالفة الذكر، عمدت الاتفاقية الانتقالية 2014-2013 على توسيع مجال تدخل الصندوق عبر تمويل برامج أخرى كتنظيم الباعة المتجولين، الاقطاب التجارية الحضرية، أسواق الجملة للخضر والفواكه، التواصل، تجهيز تجارة القرب بالتكنولوجيات الحديثة، مواكبة إحداث مؤسسة الأعمال الاجتماعية للتجار".

➢ **ضرورة تحديد الأولويات حسب نوع النشاط والمنطقة**

تم تنفيذ أنشطة إعادة تأهيل تجارة القرب في غياب معايير تسمح باستهداف المستفيدين حسب نوع النشاط أو حسب المنطقة، وذلك من أجل ضمان أثر أكبر لأنشطة التحديث. وفي هذا الصدد، لوحظ عدم تحديد أهداف تأخذ بعين الاعتبار القطاعات ذات الأولوية مع تحديثها. كما لم يتم أخذ البعد الترابي في الاعتبار عند تنفيذ برنامج تحديث تجارة القرب، وذلك بتحديد الأولويات بناءً على استهداف مناسب لمواقع المحلات المراد تحديثها على المستوى الحضري أو شبه الحضري أو وسط المدينة، إلخ..

في هذا الصدد، أشارت الوزارة في معرض جوابها إلى أن هيمنة متاجر البقالة أو التغذية العامة على التجارة التقليدية بمتاجر ذات مساحات تقل عن 50 مترًا مربعًا، هو ما يفسر مدى تركز وتوجه غالبية مشاريع العصرنة في هذا النوع من النشاط. أما بالنسبة للبعد الجهوي، فتجدر الإشارة إلى أنه تم الأخذ بعين الاعتبار هذا المكون خلال المرحلة

الانتقالية لبرنامج عصرنة تجارة القرب، من خلال اللجان المحلية المسؤولة عن قيادة مشاريع العصرنة مع الاعتماد على توزيع أهداف البرنامج حسب الجهات.

تجدر الإشارة إلى أنه إذا ما قورن عدد نقط البيع التي تم تحديثها بالإمكانيات التجارية لكل منطقة، نجد أن مدينة الدار البيضاء مثلا، التي تمثل وحدها 45% من العدد الإجمالي للمحلات التجارية الصغيرة، مثلت 14% فقط من نقط البيع التي تم تحديثها. كذلك، مدن أخرى مثل مراكش وطنجة تصنف كمدن ذات إمكانات تجارية عالية، لكنها لم تستفد من البرنامج المذكور بما يتناسب مع وزنها التجاري.

- **تركيز الجهود على مشاريع تجهيز المحلات التجارية**

ركزت جهود برنامج تحديث تجارة القرب على مشاريع إعادة تأهيل المحلات التجارية من خلال اقتناء المعدات. بينما لم تحظ المشاريع الأخرى، ولا سيما إنشاء شبكات تجارية ووضع العلامات وما إلى ذلك، بنفس الاهتمام من المتدخلين ولم يتم اتخاذ أية تدابير اتجاهها.

تجدر الإشارة إلى أن مشاريع إعادة التأهيل تتمثل أساسًا في تجهيز نقاط البيع أو المحلات التجارية بالمعدات اللازمة. وعلاوة على محدودية هذه العمليات، لم يتم القيام بها في إطار شمولي يهدف إلى تحديث التجارة في مختلف تجلياتها. حيث استفادت محلات في وضعية مهترئة[76] من معدات جديدة.

أشارت الوزارة في جوابها "إلى أن النهج المتبع لتفعيل مشاريع العصرنة لم يعتمد على تحديد بشكل قطعي نماذج العصرنة بل ترك المجال للفاعلين الخواص لاقتراح نماذج مبتكرة للعصرنة تتم دراستها من قبل لجنتين (لجنة الاختيار الأولي ولجنة الاختيار) واللجان المحلية خلال المرحلة الانتقالية. كما أن كل اتفاقية خاصة موقعة مع كل فاعل في العصرنة يتم إلحاقها بعرض مفصل عن نموذج العصرنة المقترح. وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تحسين عملية تنفيذ مشاريع عصرنة تجارة القرب، تم توحيد المعدات المدعمة من طرف صندوق رواج وكذلك مراجعها التقنية وأسعارها".

- **ضرورة تحديد البنود التعاقدية بشكل أدق**

حددت مساهمة صندوق رواج أتعاب مكاتب الخبرات في أطار مشاريع مواكبة الأبطال الوطنيين، في نسبة 70 بالمائة لكل مشروع، وذلك في حدود 4 ملايين درهم. غير أن التوزيع التقديري لتخصيص هذا الدعم حسب مراحل تقدم المشروع لم يحدد على مستوى الاتفاقيات.

بالإضافة إلى ذلك، لم تصف اتفاقيات الصندوق وتلك الموقعة مع الشركات المؤهلة للتمويل بشكل دقيق طبيعة الخبرة التي يتعين إجراؤها. وفي هذا الصدد، تبين من خلال تحليل مختلف الخدمات التي تم تمويلها في إطار هذا البرنامج، أن المجالات التي تم دعمها مختلفة، وتشمل دلائل المساطر، والتواصل، وكذا الموارد البشرية، إلخ. مما يجعل من الصعب تقييم مدى ملاءمة الخبرة المطلوبة لأهداف النمو المصرح بها من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة الراغبة في الاستفادة من التمويل المخصص لهذا النوع من المشاريع.

أفادت الوزارة في جوابها بهذا الخصوص " أن العلامات التجارية تتوفر فقط على فكرة ظاهرية عن مجال الخبرة الذي تحتاجه دون أن تكون ملمة ومحيطة بشكل أدق وكامل لكل متطلباتها لتوسيع شبكاتها. ويعتبر هذا النقص في الخبرة هو بالضبط الدافع الرئيسي لانضمامهم إلى هذا البرنامج. إن الغرض من اتفاقيات مواكبة المقاولات الرائدة هو تحديد مجالات الخبرة التي تحتاجها المقاولة مع تقدير تكلفتها ووصف موجز لكل خبرة. وقد أتاح هذا البرنامج فرصة لهذه العلامات للتوفر على رؤية أكثر وضوحا للتطور كما مكنها من إعادة تقييم متطلباتها من الخبرات. وتجدر الإشارة على سبيل المثال، أنه تمت إعادة توجيه بعض الشركات نحو إعداد مخطط استراتيجي لتطوير للمقاولة بدلا من إنجاز خبرات قد لا تفيدها حتما في تطورها. مما مكن مجموعة من المقاولات من تحديد مكامن الضعف وكذا احتياجاتها من الخبرات الضرورية لتطورها".

- **ضرورة وضع مؤشرات لاختيار العلامات التجارية**

يتم اتخاذ قرار انتقاء علامة تجارية ذات إمكانات تطوير عالية بشكل جماعي من قبل لجنة اختيار تضم مختلف الأطراف الموقعة على اتفاقية صندوق رواج (وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولة الصغرى والمتوسطة، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة). وقد تم تعيين مكلفين بالمشاريع من طرف الوزارة والوكالة الوطنية لإنعاش المقاولة الصغرى والمتوسطة وذلك لضمان تتبع تنفيذ البرنامج.

غير أنه لوحظ أن قرارات الاختيار التي اتخذتها اللجنة غير مبررة بشكل كاف، حيث إن إجراءات الاختيار المتعلقة بالبرنامج لا تحدد معايير واضحة تسمح بتقييم موضوعي لعروض المرشحين، لا سيما من حيث حجم المقاولة وتواجدها على المستوى الترابي ورأسمالها، ووضعيتها المالية وعدد الموظفين والقطاع المعني، إلخ.

[76] التقرير أنجزته المفتشية العامة للمالية عن مخطط رواج سنة 2018.

بالإضافة إلى ذلك، فإن اختيار مكتب الخبرة المسؤول عن تقديم الخدمات للمقاولة التي تتلقى الدعم يتم بشكل مباشر من قبل هذه الأخيرة. وقد لوحظ في هذا الصدد أن اتفاقيات الدعم لا تضع شروط قبلية ملزمة للمقاولة عند اختيار مقدم الخدمة، لاسيما ما يتعلق باحترام المنافسة وكفاءة مقدمي الخدمة (العرض الفني، الملف الإداري، مراجع الشهادات...).

أبرزت الوزارة في جوابها أن اتفاقيات مواكبة المقاولات الرائدة تتميز بأهداف ونتائج محددة مسبقًا من خلال مؤشرات كمية و / أو نوعية يمكن التحقق منها بشكل موضوعي (مثل رقم المعاملات ومناصب الشغل والاستثمار، ... إلخ). وفي هذا الصدد، تم تقييم أثر مواكبة هذا البرنامج خلال فترة التمويل استنادا على نماذج تم تحضيرها لهذا الغرض. من جهة أخرى، تقوم لجنة الاختيار، قبل المصادقة على كل ملف، بإجراء تقييم وإعادة توجيه إذا دعت الضرورة للخبرات المطلوبة وفقًا الاحتياجات الحقيقية لتطور المقاولة.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن عدم ترسيم إجراءات الاختيار هذه لا يمكن من تعامل مبني على تقييم موضوعي لعروض المرشحين.

➢ **ضرورة تفعيل خطة التواصل**

يعتبر التواصل أحد العناصر الرئيسية لإنجاح مخطط رواج، وذلك لضمان مشاركة واسعة لمختلف الشركاء المعنيين (التجار والمؤسسات والمشغلين، وما إلى ذلك). وقد تم التنصيص على عنصر التواصل في اتفاقيتين وقعتا في 28 أبريل 2008 بين الوزارة وفدرالية غرف التجارة والصناعة والخدمات وكذا النقابة الوطنية للتجار والمهنيين في المغرب .وقد نصت هاتان الاتفاقيتان على تنظيم حملات توعية تهم محور تجارة القرب دون تغطية البرامج الأخرى لمخطط رواج . كما لم يتم تحديد كيفية تنظيم هذه الحملات ولم يتم وضع خطة من أجل تنفيذها من حيث المحتوى والفئة المستهدفة والميزانية والجدول الزمني.

من جانب آخر، وباستثناء بعض أنشطة التواصل والترويج (الأيام التحسيسية التي تنظمها المندوبيات الإقليمية للتجارة والصناعة، الأيام الوطنية للتجارة، وما إلى ذلك)، سجل غياب خطة هيكلية للتواصل خاصة ببرنامج مخطط رواج.

بخصوص هذه النقطة، أشارت الوزارة في جوابها أنه نظرا لأن البرامج المدرجة في مخطط رواج لا يمكنها تلبية مطالب جميع الفاعلين (محدودية الميزانية)، فقد اختار القطاع اعتماد استراتيجية تواصل هادفة همت أنشطة بعينها.

ثالثا. إنجازات مخطط رواج

مكن تحليل حصيلة إنجازات مخطط رواج من تسجيل الملاحظات التالية.

➢ **برنامج تحديث تجارة القرب: إنجازات يتعين تحسينها**

في إطار برنامج تحديث تجارة القرب تمت تعبئة ميزانية إجمالية قدرها 605,51 مليون درهم من المبالغ المرصودة لصندوق رواج من أجل تحديث 25.785 نقطة بيع بين عامي 2008 و2015، أي بمعدل إنجاز بلغ 10,74 بالمائة مقارنة بأهداف البرنامج المسطرة والمتمثلة في تحديث 30 ألف نقطة بيع سنويًا (أي ما يقارب 240.000 نقطة بيع في أفق 2015). ومقارنة بالعدد الإجمالي لنقاط البيع في هذه الفئة (حوالي 850 ألف محل تجاري)، فإن نسبة الإنجاز لا تتجاوز 3 بالمائة.

كما أن تأثير أنشطة التحديث التي تم تنفيذها في إطار برنامج تحديث تجارة القرب ظل محدودا، بالرغم من اعتبارها محورا رئيسيا للمخطط، حيث استهلكت ثلاثة أرباع الميزانية المخصصة له. وبخصوص التزام المستفيدين بعملية التحديث، الذي يعد شرط أساسي لضمان استدامة فوائد وأثر هذا البرنامج، فإن عملية تحديث المتاجر كما تم تنفيذها على أرض الواقع، اقتصرت على اقتناء المعدات ولم تندرج في إطار شمولي للتحديث من شأنه تحسين أثر واستدامة هذه الأنشطة.

فيما يتعلق بإنجازات برنامج تحديث تجارة القرب أشارت الوزارة إلى أن "... عدم كفاية الميزانيات المخصصة لبرنامج عصرنة تجارة القرب لم يستطع البرنامج تغطية جميع نقاط البيع". كما أضاف في معرض جوابه: "... على أن الهدف المتوخى من هذا البرنامج هو خلق دينامية تشجع التجار على الاستثمار في العصرنة من أجل تحسين جودة المنتوجات والخدمات المقدمة للمستهلكين وتطوير جاذبية نقاط البيع الخاصة بهم، وذلك من أجل تعزيز مردودية وتنافسية هذا النوع من التجارة. وهذا ما تم إثباته من خلال دراسة تأثير مشاريع العصرنة".

➢ **دعم الأبطال الوطنيين: نتائج متباينة**

بالنسبة لمشروع مواكبة الأبطال الوطنيين، تمت مواكبة 11 شركة بين عامي 2009 و2012، في حين أن الهدف المتوقع يروم مواكبة 25 شركة بحلول عام 2012.

وفيما يخص التوظيف، بلغ معدل الإنجاز الإجمالي 40,3 بالمائة من الهدف المحدد مسبقا في الاتفاقية. هذا المعدل بقي في حدود 20 بالمائة من الهدف المحدد بالنسبة لفتح نقط البيع على المستوى الدولي وفي حدود 53,6 بالمائة بالنسبة للنقط المفتوحة على المستوى الوطني.

إن مساهمة هذا البرنامج في الأهداف العامة لمخطط رواج، من حيث التوظيفات المتوخاة، لا تزال ضئيلة، حيث لم يساهم سوى بنسبة 0,28 بالمائة من الهدف العام بحلول عام 2012، من خلال خلق 566 فرصة عمل فقط بين عامي 2009 و2012 من أصل ما مجموعه 200.000 منصب شغل خلال هذه الفترة.

أما فيما يخص الاستثمارات المنجزة، فقد وصلت إلى 65 بالمائة من الهدف المحدد بمبلغ إجمالي قدره 265,84 مليون درهم.

فيما يتعلق بهذا البرنامج، بررت الوزارة قلة عدد الأبطال الوطنيين الذين تمت مواكبتهم بظهور الأزمة الاقتصادية العالمية، والتي لم تستثني العلامات التجارية الوطنية، التي اضطر معظمها إلى تقليل توقعاتها فيما يخص الاستثمار والتوظيف وإنشاء نقاط البيع. كما أفادت الوزارة على أنها وبناءً على نتائج تقييم هذا البرنامج، قامت بشراكة مع باقي المتدخلين، بإعداد عرض جديد لهذا البرنامج مع دعم يغطي العملية بأكملها (من الخبرة إلى الاستثمار) بالإضافة إلى نظام تصنيف وتتبع تحقيق الأهداف. إلا أن تدابير التقشف قد وضعت حدا لمشروع تعزيز برنامج المقاولات الرائدة، على الرغم من أنه مدرج في الخطة (2020-2013) مع تحديد الأهداف من حيث الدعم والميزانية اللازمة لتنفيذه.

➢ **ضرورة تفعيل المخطط المديري للتكوين**

يعتبر التكوين في مجال التجارة والتوزيع محورا للتدخل في إطار مخطط رواج، وذلك لضمان عرض تكويني ملائم. هذا ولم يتم الشروع في الأنشطة الأولى المتعلقة بها المحور إلا في دجنبر 2009، وذلك من خلال إطلاق صفقة دراسة بمبلغ 4,63 مليون درهم (بالإضافة إلى ملحق إضافي بقيمة 0,46 مليون درهم)، من أجل وضع مخطط رئيسي للتكوين. وتجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أنه لم يتم توقيع عقد البرنامج الذي يحدد مسؤوليات الجهات المتدخلة المختلفة كما هو منصوص عليه في هذا المخطط.

أشارت الوزارة في جوابها عن هذه الملاحظة أنه تم وضع مشروع اتفاقية لتنفيذ مخطط التكوين الخاص بمهن التجارة والتوزيع. وذلك بشراكة مع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، ولم يتم التوقيع عليها. كما أضافت أنه في إطار الاستراتيجية الوطنية للتكوين المهني 2021، تم توقيع اتفاقية بين هذه الوزارة والاتحاد العام لمقاولات المغرب ووزارة التربية الوطنية والتكوين المهني (إشراف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل) فيما يتعلق بتطوير التكوين المهني في قطاعات الصناعة والتجارة والاقتصاد الرقمي.

➢ **مناطق الأنشطة التجارية: مشاريع يتعين تفعيلها**

حدد مخطط رواج كهدف، للفترة 2008-2012، إحداث 12 منطقة للأنشطة التجارية على صعيد التراب الوطني. وفي هذا الإطار، قامت الوزارة بإعداد دراسة لتطوير مجالات النشاط التجاري وذلك بمبلغ 10 مليون درهم. وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد النموذج الأنسب لخلق فضاءات تجارية حديثة، منظمة مع توفير عروض تتوافق مع الساكنة ذوي الدخل المحدود غالبا ما يجرون مشترياتهم في القطاع الغير المنظم.

وقد حددت هذه الدراسة التي تم المصادقة عليها سنة 2011، مخططًا رئيسيًا لمجالات النشاط التجاري الحضري على مرحلتين.

ففيما يتعلق بالمرحلة الأولى الممتدة من 2010 إلى 2012، كان الهدف الأول هو إحداث سبعة مجمعات للتجزئة (Retail Parks) على مساحة قدرها 175.000 متر مربع، بينما كان الهدف المسطر في المرحلة الثانية، والتي تغطي الفترة 2013-2015، هو إحداث خمس مجمعات تجارية على مساحة 88.000 متر مربع. بعد ذلك، قامت الوزارة، بإطلاق مشروعين تجريبيين في كل من وجدة والدار البيضاء، وذلك بشراكة مع مجموعة من الفاعلين المحليين. وقد تم إعداد دراستي جدوى لإحداث هذه المناطق بمبلغ 3,44 مليون درهم، غير أنه تم التخلي عن هذه المشاريع بسبب إكراهات متعلقة بالعقار.

توضيحا بخصوص هذا الموضوع، أكدت الوزارة أنها، نظرا لأهمية الوعاء العقار لإنجاح مثل هذه المشاريع، لم تدخر أي جهد لتعبئة الأراضي التي تستجيب لمعايير مناطق الأنشطة التجارية بسعر مناسب (مراسلة الولاة ووزارتي المالية والداخلية من أجل توفير أراضي الدولة والجماعات المحلية وكذا Medz من أجل منطقة الأنشطة التجارية لوجدة).

➢ **التخطيط التجاري: وجوب استغلال المخططات الجهوية لتنمية التجارة**

نص مخطط رواج على اتخاذ إجراءات لوضع إطار يؤسس للتخطيط التجاري. وقد أظهر تحليل حصيلة المخطط أن التدابير التي قامت بها الوزارة في هذا الصدد بقيت بدون مآل. حيث أكدت المقابلات التي أجريت مع مسؤولين عن وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة على وجود مشروع اتفاقية من أجل " *وضع طرق تنفيذ وتتبع إنجاز إصلاح التعمير التجاري*"، غير أنه وبالرغم من أهمية هذا المشروع في إنجاح أي إصلاح لقطاع التجارة والتوزيع، إلا أنه لم يتم التوقيع بعد على هذه الاتفاقية، مما حال دون إنجاز أي نشاط يتعلق بهذا المشروع، ودون تمكين هذا القطاع من آلية مهمة لتنظيمه.

وفيما يخص المخططات الجهوية لتنمية التجارة، برمج مخطط رواج القيام سنة 2008 وضع مخططات في مجموعة من المناطق، ونخص بالذكر كل من الدار البيضاء، وبني ملال، وجهة الغرب، وسطات، وتطوان-مرتيل وجهة الشرق. وقد كان الهدف من هذه العملية هو تمكين جميع مناطق المملكة من مخططات تنمية للتجارة، باعتبارها ألية تساعد على اتخاذ القرار وتسهيل عمليات التخطيط التجاري. ومن أجل إعداد هذه المخططات، تم إبرام عقدين في عام 2009 بقيمة إجمالية قدرها 10,3 مليون درهم، لتنفيذ دراستين تتعلقان بإعداد مخططين على مستوى إقليم تطوان والجهة الشرقية. غير أنه، وبالرغم من

الإجراءات العملية التي تم اتخاذها، لم يتم اعتماد هذين المخططين، لعدم انخراط الشركاء الرئيسيين في هذا المجال، لا سيما الفاعلين المحليين.

في معرض جوابها أفادت الوزارة على أن نقص مشاركة وانخراط الفاعلين المحليين، المهمين في تفعيل سياسة التعمير، لم يسمح للجهات النموذجية باستغلال المخططات الجهوية لتطوير التجارة والاستفادة منها من أجل التخطيط لتنمية التجارة على المستوى الجهوي. بالإضافة إلى ذلك " عملت الوزارة على تغيير المقاربة من خلال محاولة إنجاز المخططات الجهوية لتطوير التجارة بشراكة مع الوكالات الحضرية من أجل ضمان إدماج أفضل لنتائج وتوصيات المخططات الجهوية لتطوير التجارة في مخططات تهيئة المدن. لكن نقص الموارد المالية لصندوق رواج لم يمكن من تنزيل هذه المقاربة الجديدة".

➢ **أسواق الجملة: مشاريع وجب تفعيلها**

يشكل إصلاح أسواق البيع بالجملة للفواكه والخضر أحد المحاور الرئيسية لمخطط رواج، والتي تهدف من خلاله الوزارة إلى تحسين سلسلة توريد المنتجات الطرية. وقد أعدت الوزارة دراسة بمبلغ 8,76 مليون درهم في سنة 2010، وذلك بشراكة مع وزارتي الداخلية والفلاحة، وذلك قصد وضع مخطط لإحداث أسواق البيع بالجملة للفواكه والخضر. وفي هذا الإطار، تم اختيار ثلاثة مشاريع تجريبية في كل من بركان ومكناس والرباط، غير أن تفعيل هذه المشاريع واستغلالها لم يتم بعد.

عللت الوزارة تأخر تفعيل مشروع سوق الجملة بالرباط بتغيير موقع المشروع والتقييم المالي وكذا الأطراف المعنية، حيث تم التوقيع في يناير 2021 على اتفاقية جديدة (تلغي الاتفاقية الموقعة في 2017) تتعلق بإحداث سوق للجملة على مستوى عمالات الرباط سلا الصخيرات تمارة. وأضافت أنه في إطار تفعيل المخطط التوجيهي لأسواق الجملة، تم التوقيع على اتفاقية إطار في يناير 2021 من قبل الوزارات المكلفة بالفلاحة والداخلية والمالية والتجارة، من أجل خلق منصات من "الجيل الجديد" لتسويق الفواكه والخضر والمنتجات الفلاحية والغذائية بالجملة، وذلك تنفيذا للاستراتيجية الجديدة " الجيل الأخضر 2020-2030".

رابعا. التوصيات

في أفق تفادي الصعوبات التي أعاقت تحقيق أهداف مخطط رواج، وذلك عند تنفيذ استراتيجيات أو مخططات مستقبلية متعلقة بقطاع التجارة والتوزيع، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصناعة والتجارة بما يلي:

- **الحرص عند تصميم الاستراتيجيات أو مخططات التنمية المستقبلية لقطاع التجارة والتوزيع على مراعاة العناصر التالية:**
  - ✓ **تحديد إطار منطقي واضح، بمحاور تشكل استجابة حقيقية لمشاكل قطاع التجارة والتوزيع، مع تحديد الأولويات على أساس متطلبات واحتياجات القطاع؛**
  - ✓ **تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها بشكل محدد مرفقة بمؤشرات واضحة وملائمة تسمح بتتبع الإنجازات؛**
  - ✓ **تأمين الموارد المالية اللازمة من أجل تفعيل التدابير التي يتعين اتخاذها في إطار المخطط؛**
- **مراعاة شمولية قطاع التجارة والتوزيع من خلال الحرص على الانخراط الفعال للشركاء الرئيسيين، سواء كان ذلك أثناء مرحلة تصميم المخطط أو عند تنفيذه، وذلك من أجل تحسين تملكها من طرف مختلف الفاعلين وانخراطهم في تنفيذ الأنشطة المبرمجة؛**
- **الحرص على ترتيب الأنشطة حسب الأولوية واعتماد خطط عمل تمكن من تنزيل جميع محاور الاستراتيجية التي تم اعتمادها مع مراعاة الإكراهات التي من شأنها أن تعيق تنفيذها؛**
- **تحديد التزامات كل طرف من الأطراف عند توقيع اتفاقيات تنفيذ الاستراتيجية، وذلك لتجنب توقف إنجاز المشاريع أو التخلي عنها.**

بخصوص تعقيب الوزارة على التوصيات الموجهة لها، أشارت أنها تسعى إلى تطوير استراتيجية تأخذ في الاعتبار احتياجات وخصوصية كل جهة وبهدف جمع مقترحات كل الأطراف المعنية، اعتمدت نهجًا تشاركيًا قائمًا على تجميع الأفكار التي تم اقتراحها وبلورتها من قبل جميع الفاعلين في القطاع.

لهذه الغاية، نظمت غرف التجارة والصناعة والخدمات سنة 2019، بتعاون مع هذه الوزارة والسلطات المحلية، 12 منتدى جهوي للتجارة، كما نظمت هذه الوزارة، سنة 2019 بمراكش، المنتدى المغربي للتجارة، تحت شعار "مشاورة وطنية من أجل تنمية تجارة منسجمة وشاملة ".

وتفعيلا لتوصيات هاته التظاهرات، عملت هذه الوزارة على وضع مخطط تسريع التجارة 2020-2025 للنهوض بقطاع التجارة والتوزيع بتشاور مع القطاعات المعنية كوزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالفلاحة والجمعيات والنقابات المهنية والمساحات الكبرى والمتوسطة والعملين في التجارة الإلكترونية وجمعيات حماية المستهلك، إلخ ...

وستعمل الوزارة جاهدة بالأخذ بعين الاعتبار التوصيات والتوجيهات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات في إطار وضع خطط التنمية المستقبلية للقطاع.

II. جواب وزير الصناعة والتجارة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بمخطط "رواج" (نص مقتضب)

(...)

أولا. تصميم وقيادة مخطط رواج

1. تصميم المخطط

➢ **عدم الاستقرار على مستوى محتوى مخطط رواج**

حدد مخطط "رواج رؤية 2020"، المعلن عنه بتاريخ 26 يونيو 2007، الاختيارات والتوجهات الاستراتيجية لتنمية قطاع التجارة الداخلية خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2020. ومن أجل تفعيل هذا المخطط، تم إعداد برنامج عمل على المدى المتوسط (2008-2012) أعلن عنه خلال اليوم الوطني للتجارة الداخلية المنظمة في 24 يونيو 2008 بهدف تنفيذ هذه الرؤية عبر تحديد أهداف ومؤشرات تمتد إلى حدود سنة 2012.

ونظرا للتجربة المتراكمة والصعوبات المتعلقة بمختلف البرامج والمشاريع التي باشرتها الوزارة خلال فترة تفعيل برنامج عمل 2008-2012، كان من الضروري إصلاح مكامن النقص واتخاذ تدابير لتحسين إدارة المشاريع.

وفي هذا الصدد، فإن الدراسة المنجزة سنة 2011، والمتعلقة بإنجاز خدمات التخطيط والإشراف والتتبع ومواكبة التفعيل (...)، كانت تهدف بالأساس إلى تقوية أدوات تفعيل وتنزيل مخطط "رواج رؤية 2020". (...) إلا أن نجاح واستمرارية أي برنامج عمل يقتضي الحفاظ وتقوية دعائم تفعيله لا سيما الموارد المالية. وفي هذا السياق، لابد من التذكير بأن بالرغم من أن الاتفاقية المتعلقة بصندوق رواج لتطوير التجارة، الموقعة سنة 2008، رصدت لهذا المشروع تمويلا قدره 900 مليون درهم على مدى خمس سنوات مع توزيع سنوي محدد، إلا أن صرف الاعتمادات السنوية شهدت تأجيلات وفي بعض الأحيان تقليص المبالغ المخصصة.

وقد أثرت هذه الوضعية على استمرارية بعض المشاريع رغم المجهودات المبذولة من أجل تحقيق الأهداف (مثال: عصرنة تجارة القرب ودعم المستثمرين المتميزين على المستوى الوطني). كما أثر القرار الحكومي لسنة 2013 المتعلق بالتقشف المالي بالنسبة لميزانية الاستثمار على تفعيل برنامج عمل 2013-2020.

➢ **الحاجة لتعزيز انخراط الشركاء أثناء تصميم المخطط**

كما ذكر سابقا، باشرت الوزارة مشوارا طويلا من المشاورات مع مختلف المتدخلين في القطاع، قبل انطلاق الدراسة، وذلك من خلال تنظيم يوم التجارة الداخلية السنوي منذ 2000. وقد تمت مواصلة نفس نسق التشاور خلال إعداد مخطط رواج، حيث أن لجنة إشراف، تتكون من هذه الوزارة ورئاسة الحكومة ووزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالفلاحة ووكالة مغرب المقاولات الصغرى والمتوسطة والجمعية المغربية للتوزيع العصري والفيدرالية المغربية لاستغلال الأسماء التجارية والنقابة الوطنية للتجار والمهنيين، كانت تسهر على التتبع والمصادقة على توجهات الدراسة الاستراتيجية التي تم الشروع في إجراءها سنة 2006.

حيث تم في هذا السياق، تنظيم اجتماعات تشاورية على مستوى ثلاث جهات نموذجية، وقع اختيارها من طرف لجنة الإشراف المذكورة سالفا (الدار البيضاء، وجدة وطنجة). وذلك بهدف تعميق تشخيص القطاع على الصعيد الجهوي ودراسة سناريوهات تنمية القطاع مع الفاعلين المحليين.

➢ **(...) إطار منطقي ومؤشرات واضحة يتعين وضعها**

"رواج رؤية 2020" هو مخطط على المدى البعيد، حدد التوجهات الاستراتيجية لتنمية قطاع التجارة الداخلية في أفق 2020 وفق مؤشرات ماكرو اقتصادية تم وضعها على أساس نموذج اقتصادي احترم فيه التسلسل المنطقي بين الأهداف العامة والمؤشرات والتدابير المقترحة لكل صنف في القطاع التجاري.

لتنزيل هاته التوجهات، حدد برنامج العمل 2008-2012 المؤشرات المرحلية والتي تم تقييمها وتتبعها وفق مؤشرات مرقمة. كما أن الدراسة المعلنة سنة 2011، انخرطت في نفس التوجه المنطقي بمؤشرات وإعادة النظر في أولوية المشاريع مع الاخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي عرفتها مرحلة التفعيل والموارد المخصصة وبدون قطيعة مع المؤشرات الأولى المحددة في المخطط.

من جهة أخرى، يشكل تعدد وصعوبة مشاكل القطاع إضافة إلى كثرة واختلاف المتدخلين عراقيل كبرى لتنمية القطاع تحتاج حتما دراسات معمقة. ويعد الوعاء العقاري أحد هاته العراقيل التي أشار إليها مخطط "رواج رؤية 2020" وتم تشخيصها عبر الدراسات المتعلقة بالتعمير التجاري وفضاءات الأنشطة التجارية والمخططات الجهوية للتجارة لكل من تطوان ووجدة. وقد سهرت الوزارة على بذل عدة مجهودات لضمان تنزيل مخرجات هاته الدراسات. من بينها تأمين الوعاء العقاري المخصص لإنجاز مشروع منطقة للأنشطة التجارية بالدار البيضاء، بشراكة مع الوزارة المكلفة بالتعمير، وذلك عن طريق إدراج المشروع في مخطط التهيئة الحضري لمدينة الدار البيضاء. (...)

بالإضافة إلى هذه التدابير، قامت الوزارة بشراكة مع وزارة العدل والجمعيات المهنية بتعديل القانون المنظم للكراء التجاري (القانون رقم 16-49) الذي يهدف إلى الحفاظ على مصالح كل الأطراف المتعاقدة (تجار، مالكي المحلات والمراكز التجارية) ووضع قواعد وأليات لمحاربة المضاربة وتيسير ولوج المهنيين للوعاء العقاري.

من جهة أخرى، حدد برنامج عمل 2008-2012 مؤشرات لتقييم البرامج التي تم إطلاقها كبرنامج عصرنة تجارة القرب وبرنامج مواكبة المقاولات الرائدة. كما مكنت الدراسة المنجزة في سنة 2011 من وضع أليات لتقييم مراحل إنجاز المشاريع بما فيها المشاريع المهيكلة.

2. قيادة المخطط وتمويله

➢ **ضرورة وضع هيئات للقيادة على المستوى المركزي والترابي.**

إن صعوبة وتشعب مشاكل القطاع وتعدد واختلاف الفاعلين والمتدخلين، كلها عوامل توضح بجلاء الحاجة إلى هيئة وطنية موسعة لقيادة الاوراش الكبرى والمهيكلة للقطاع. ومن هذا المنطلق، يجب التوضيح أن لجنة تتبع صندوق رواج، المكونة من هذه الوزارة والوزارة المكلفة بالمالية ووكالة مغرب المقاولات الصغرى والمتوسطة، لم تكن مهمتها قيادة كل هاته الاوراش. بل إن دورها يكمن، حسب مقتضيات الاتفاقية المحدثة لصندوق رواج، في تسيير البرنامج السنوي للصندوق من خلال تتبع مراحل إنجاز المشاريع الممولة من طرف الصندوق ومراحل التمويل والإكراهات... إلخ.

أما فيما يخص الأوراش المهيكلة، فإن كل الدراسات التي تم إطلاقها خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2012، تمت قيادتها، كل واحدة على حدة، من طرف لجنة تضم الأطراف المعنية (عامة وخاصة) والتي كانت تسهر على إعطاء التوجهات الاستراتيجية للدارسة. هذا ولضمان تنزيل أفضل وانخراط مختلف الفاعلين في هذه الاوراش، تم اقتراح في إطار برنامج العمل 2013-2020، الذي تم تقديمه للمجلس الحكومي بتاريخ 14 فبراير 2013، تصور جديد لقيادة المشاريع عبر هيئات للحكامة على المستوى المركزي والمحلي. كما أن جهود التشاور واشراك الفاعلين لم تقتصر على الدراسات بل شملت أيضا التنزيل الجهوي للاستراتيجية من خلال المشاريع النموذجية والاتفاقيات الإطار الموقعة مع الفاعلين المحليين (جهة الدار البيضاء الكبرى، الجهة الشرقية، ...).

➢ **تمويل جزئي ومحدود لمكونات مخطط رواج.**

بالنظر إلى المدة الزمنية التي تستلزمه الدراسات المتعلقة بالأوراش المهيكلة، فإن صندوق رواج اعتمد في البداية على تمويل أربعة برامج (عصرنة تجارة القرب، مواكبة المقاولات الرائدة، تطوير مناطق الأنشطة التجارية والمخططات الجهوية لتطوير التجارة).

بعد ذلك وانطلاقا من نتائج الدراسات سالفة الذكر، عمدت الاتفاقية الانتقالية 2013-2014 على توسيع مجال تدخل الصندوق عبر تمويل برامج أخرى كتنظيم الباعة المتجولين، الاقطاب التجارية الحضرية، أسواق الجملة للخضر والفواكه، التواصل، تجهيز تجارة القرب بالتكنولوجيات الحديثة، مواكبة إحداث مؤسسة الأعمال الاجتماعية للتجار....

ثانيا. تنفيذ مخطط رواج

➢ **ضرورة العمل على استغلال الدراسات المنجزة.**

(...) ومن أجل تفعيل هاته الدراسات، قامت الوزارة باتخاذ مجموعة من الإجراءات بشراكة مع القطاعات المعنية. على سبيل المثال:

- للتنزيل العملي لورش أسواق الجملة للخضر والفواكه، تم إطلاق مشاريع نموذجية بشراكة مع الأطراف المعنية. حيث تم لهذا الغرض:
- التوقيع سنة 2017 على اتفاقية شراكة لإنجاز سوق الجملة بالرباط باستثمار يقدر ب 550 مليون درهما دون الوعاء العقاري، بين قطاعات الفلاحة والتجارة والداخلية و20 جماعة وشركة "الرباط الجهة للتهيئة".
- التوقيع على اتفاقية جديدة، في يناير 2021، (...) نظرا لتغيير موقع إنجاز المشروع. وتهدف إلى تحديد شروط والأليات العملية لإنجاز المشروع خاصة فيما يتعلق بالتصميم والتركيبة المالية ومساهمات الاطراف الموقعة.
- مشاريع أخرى نموذجية توجد في طور التنزيل كمشروع سوق الجملة لبركان (...) وفق اتفاقية جديدة توجد قيد التوقيع نتيجة انسحاب MEDZ من المشروع.

- (...) من جهة أخرى، لتنزيل توصيات ورش التجارة المتجولة، تم القيام بمجموعة من التدابير:
- إطلاق سنة 2015، بشراكة مع وزارة الداخلية، البرنامج الوطني لتنظيم الباعة المتجولين في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبقيادة السادة الولاة والعمال.
- إنجاز عملية نموذجية همت 60000 تاجر متجول بمساهمة مالية للوزارة تقدر ب 100 مليون درهما من مبلغ إجمالي للعملية يقدر 550 مليون درهما.
- تعميم هذه المقاربة الجديدة على مختلف أرجاء المملكة ابتداء من أبريل 2016.
- شملت تعميم هذه العملية إلى غاية شتنبر 2021، 86443 مستفيد على المستوى الوطني من بين 124000 تاجرا تم احصائهم من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

بالإضافة إلى ما سبق، اتخذت الوزارة عدة تدابير وإجراءات لتفعيل دراسات أخرى كدراسات جدوى لبعض المشاريع ومواكبة المشاريع النموذجية المنبثقة عن الاوراش المهيكلة وخير دليل على ذلك المشاريع التي توجد حاليا قيد الإنجاز.

في نفس الوقت عرفت مشاريع أخرى عدة معيقات حالت دون تنزيلها (...) كما وجب التذكير بإجراءات تفعيل الدراسات المتعلقة بتحسين حكامة الاستراتيجية عبر وضع أليات القيادة اللازمة لحكامة جيدة وتدبير صندوق رواج: دليل المساطر، نظام المعلومات، التواصل، إدارة المشاريع، دراسة التأثير، ...إلخ.

➢ **الحاجة لتحديد أدق للأنشطة التي يجب تمويلها في إطار تحديث تجارة القرب.**

(...) من هذا المنطلق، فإن اتفاقية صندوق رواج حددت على سبيل المثال لا الحصر بعض المشاريع كالمطابقة، التجمع في شبكات تجارية، خلق مراكز للشراء المشترك، إعادة تأهيل الفضاءات التجارية، اعتماد التكنولوجيات الحديثة في نقاط البيع، مع ترك المجال مفتوح لكل فكرة جديدة لتطوير تجارة القرب. وبالتالي فإن المقاربة التي اعتمدت في تنزيل برنامج عصرنة تجارة القرب، كانت مقاربة تطوعية ترتكز على مقترحات الفاعلين.

إلا أنه نظرا للاهتمام الذي حظيت إعادة تأهيل الفضاءات والتجمعات التجارية من طرف التجار والفاعلين المحليين، جعلت جل المشاريع المقترحة تنكب في مجملها في هذا النوع من نماذج العصرنة. هذا لا يمنع من الإشارة إلا أنه تمت مواكبة نماذج أخرى للعصرنة كمشروع خلق شبكات تجارية لمواد البناء (Batiprodis) ونظام للمطابقة لتجار الصناعة التقليدية المنجز بشراكة مع غرفة التجارة والصناعة والخدمات لأكادير.

➢ **ضرورة تحقيق التوافق بين المخطط واتفاقيات تدبير صندوق رواج.**

بالنظر إلى المدة الزمنية التي تستلزمه الدراسات المتعلقة بالأوراش المهيكلة، فإن صندوق رواج اعتمد في البداية على تمويل أربعة برامج (عصرنة تجارة القرب، مواكبة المقاولات الرائدة، تطوير مناطق الأنشطة التجارية والمخططات الجهوية لتطوير التجارة). بعد ذلك وانطلاقا من الدراسات سالفة الذكر، عمدت الاتفاقية الانتقالية 2014-2013 على توسيع مجال تدخل الصندوق عبر تمويل برامج أخرى كتنظيم الباعة المتجولين، الاقطاب التجارية الحضرية، أسواق الجملة للخضر والفواكه، التواصل، تجهيز تجارة القرب بالتكنولوجيات الحديثة، مواكبة إحداث مؤسسة الأعمال الاجتماعية للتجار.

➢ **ضرورة اعتماد تحديد الأولويات حسب نوع النشاط والمنطقة.**

فيما يتعلق بالاستهداف حسب نوع النشاط، تجدر الإشارة إلى أنه تم الأخذ بعين الاعتبار البعد القطاعي عند تطوير نماذج العصرنة. وخير دليل دلائل المعدات التي تم إعدادها حسب نوعية كل نشاط على حدة. لكن هيمنة متاجر البقالة أو التغذية العامة على التجارة التقليدية بمتاجر ذات مساحات تقل عن 50 مترًا مربعًا يفسر مدى تركز وتوجه غالبية مشاريع العصرنة في هذا النوع من النشاط.

أما بالنسبة للبعد الجهوي، فتجدر الإشارة إلى أنه تم الأخذ بعين الاعتبار هذا المكون خلال المرحلة الانتقالية لبرنامج عصرنة تجارة القرب، من خلال اللجان المحلية المسؤولة عن قيادة مشاريع العصرنة مع الاعتماد على توزيع أهداف البرنامج حسب الجهات.

➢ **تركيز الجهود على مشاريع تجهيز المحلات**

إن الغرض من اتفاقيات صندوق رواج هو وضع تدابير تحفيزية للفاعين الراغبين في اقتراح نماذج جديدة للعصرنة من خلال تمويل الخبرة والتكوين والمساهمة في تمويل المعدات الضرورية. وهكذا، فإن النهج المتبع لتفعيل مشاريع العصرنة لم يعتمد على تحديد بشكل قطعي نماذج العصرنة بل ترك المجال للفاعلين الخواص لاقتراح نماذج مبتكرة للعصرنة تتم دراستها من قبل لجنتين (لجنة الاختيار الأولي ولجنة الاختيار) واللجان المحلية خلال المرحلة الانتقالية. كما أن كل اتفاقية خاصة موقعة مع كل فاعل في العصرنة يتم إلحاقها بعرض مفصل عن نموذج العصرنة المقترح.

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تحسين عملية تنفيذ مشاريع عصرنة تجارة القرب، تم توحيد المعدات المدعمة من طرف صندوق رواج وكذلك مراجعها التقنية وأسعارها. كما تم، بخصوص الاتفاقيات الموقعة مع غرف آسفي وأكادير، إجراء دراسات جدوى مسبقًا لتحديد نماذج العصرنة وتحسين النتائج وأثار برنامج العصرنة.

➢ **ضرورة تحديد البنود التعاقدية بشكل أدق.**

إن الغرض من اتفاقيات مواكبة المقاولات الرائدة هو تحديد مجالات الخبرة التي تحتاجها المقاولة مع تقدير تكلفتها ووصف موجز لكل خبرة. وهنا وجب التوضيح أن تحديد تكلفة كل خبرة على حدة هي مسألة صعبة بالنسبة للمقاولات المنخرطة في هذا البرنامج وذلك بالنظر لكون هاته المقاولات هي في الغالب علامات تجارية مغربية حديثة المنشأ ليس لها خبرة وتجربة فيما يتعلق بتطوير شبكاتها سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

حيث غالبا ما كانت هذه العلامات التجارية تتوفر فقط على فكرة ظاهرية عن مجال الخبرة الذي تحتاجه دون أن تكون ملمة ومحيطة بشكل أدق وكامل لكل متطلباتها لتوسيع شبكاتها. ويعتبر هذا النقص في الخبرة هو بالضبط الدافع الرئيسي لانضمامهم إلى هذا البرنامج.

حيث أتاح هذا البرنامج فرصة لهذه العلامات للتوفر على رؤية أكثر وضوحا للتطور كما مكنها من إعادة تقييم متطلباتها من الخبرات. وتجدر الإشارة على سبيل المثال، أنه تمت إعادة توجيه بعض الشركات نحو إعداد مخطط استراتيجي لتطوير للمقاولة بدلا من إنجاز خبرات قد لا تفديها حتما في تطورها. مما مكن مجموعة من المقاولات من تحديد مكامن الضعف وكذا احتياجاتها من الخبرات الضرورية لتطورها.

➢ **ضرورة وضع مؤشرات لاختيار العلامات التجارية.**

تتميز اتفاقيات مواكبة المقاولات الرائدة بأهداف ونتائج محددة مسبقًا من خلال مؤشرات كمية و / أو نوعية يمكن التحقق منها بشكل موضوعي (مثل رقم المعاملات ومناصب الشغل والاستثمار، ... إلخ). وفي هذا الصدد، تم تقييم أثر مواكبة هذا البرنامج خلال فترة التمويل استنادا على نماذج تم تحضيرها لهذا الغرض.

بالإضافة إلى ذلك، تم تحديد مؤشرات المراقبة لكل خبرة تم إطلاقها (على سبيل المثال: ارتفاع رقم المعاملات بنسبة x%، زيادة متوسط السلة x%، زيادة سعة التخزين x%، تقليل أجال التسليم x%، زيادة الكميات المعالجة في الساعة، تقليص معدل السلع الغير مباعة x%، زيادة المبيعات بنسبة x%، ... إلخ).

من جهة أخرى، تقوم لجنة الاختيار، قبل المصادقة على كل ملف، بإجراء تقييم وإعادة توجيه إذا دعت الضرورة للخبرات المطلوبة وفقًا الاحتياجات الحقيقية لتطور المقاولة. وفي الاخير، وجب التذكير أنه تم إعداد مسودة دليل للخبرات يتضمن مجموعة من الخبرات الضرورية لتنمية العلامات التجارية المغربية وذلك في إطار الاعداد لمرحلة جديدة (ما بعد سنة 2012) من برنامج مواكبة المقاولات الرائدة.

➢ **ضرورة تنفيذ خطة التواصل**

اختارت الوزارة استراتيجية تواصل هادفة نظرا لأن البرامج المدرجة في مخطط رواج 2020 لا يمكنها تلبية مطالب جميع الفاعلين (محدودية الميزانية).

تطرقت الاتفاقيات المبرمة مع فيديرالية غرف التجارة والصناعة والخدمات والنقابة الوطنية للتجار والمهنيين إلى تنظيم حملات توعية توجيهية حول محور تجارة القرب في ضوء الطابع التمثيلي لهذا الجزء من التجارة.

من ناحية أخرى، أعلنت الوزارة عن عقد إطار (marché cadre) لأنشطتها التواصلية والتوعوية. مما مكن، على سبيل المثال لا الحصر، من تنفيذ الإجراءات التالية:

- تطوير ميثاق مرئي خاص بمخطط رواج.
- تنظيم أيام التجارة الوطنية.
- تعزيز رؤية المخطط من خلال:
- توزيع مواد وأدوات تواصلية في نقط البيع العصرية (الملصقات، الكتيبات، القبعات، البلوزات، إلخ) التي تحمل ميثاق رواج،
- توزيع شهادات التكوين على التجار المستفيدين من برنامج عصرنة تجارة القرب (عرض بعض التجار هذه الشهادات في محلاتهم)،
- عرض اللافتات المتعلقة بميثاق رواج على مستوى الفضاءات التجارية التي أعيد تأهيلها (المدينة القديمة لآسفي، الدار البيضاء، تطوان، سوق مليلية في وجدة، سوق الاحد في أكادير، إلخ.)

كما قامت الجمعيات المهنية وكذلك غرف التجارة والصناعة والخدمات بدورها بأنشطة التواصل والتحسيس لصالح منتسبيها.

ثالثا. إنجازات مخطط رواج

➢ **برنامج تحديث تجارة القرب: إنجازات يتعين تحسينها**

طمح مخطط رواج 2008-2020 إلى عصرنة 30000 نقطة بيع كل سنة بميزانية سنوية تقدر ب 750 مليون درهم، إلا أن الميزانية التي تم رصدها لجل برامج مخطط رواج بلغت 900 مليون درهم فقط. على هذا الاساس، تمت إعادة النظر في أهداف 2008-2020 بالارتكاز على الموارد المالية المرصودة، لاسيما هدف العصرنة الذي تم تحديده في 25000 نقطة بيع عند نهاية 2012 (10500 نقطة بيع في إطار العرض المتكامل و15000 في إطار إعادة التهيئة.

من جهة أخرى، بالنسبة للفترة 2013-2017، قدرت حاجة التمويل لبرنامج عصرنة تجارة القرب إلى مليار لمواكبة 40000 نقطة بيع. ومع ذلك، في ضوء تدابير التقشف التي سنتها الحكومة في عام 2013، تم تكييف هذه الأهداف السنوية مع الميزانيات المخصصة. لذلك فإن عدم كفاية الميزانيات المخصصة لبرنامج عصرنة تجارة القرب لم يستطع البرنامج من تغطية جميع نقاط البيع.

إضافة إلى كل ما سبق، يجب التذكير أن الهدف المتوخى من هذا البرنامج هو خلق دينامية تشجع التجار على الاستثمار في العصرنة من أجل تحسين جودة المنتوجات والخدمات المقدمة للمستهلكين وتطوير جاذبية نقاط البيع الخاصة بهم، وذلك من أجل تعزيز مردودية وتنافسية هذا النوع من التجارة. وهذا ما تم إثباته من خلال دراسة تأثير مشاريع العصرنة.

➢ **برنامج دعم الابطال الوطنيين: نتائج متباينة**

حدد برنامج " دعم المقاولات الرائدة " هدف دعم 25 علامة تجارية وطنية خلال الفترة 2008-2012. ومع ذلك، شهدت فترة تفعيل مشروع دعم المقاولات الرائدة ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية، والتي لم تستثني العلامات التجارية الوطنية، التي اضطر معظمها إلى مراجعة خطتها التنموية وتقليل توقعاتها فيما يخص الاستثمار والتوظيف وإنشاء نقاط البيع. بالإضافة إلى ذلك وكتقييم لهذا البرنامج، تم تنظيم ورشة عمل في عام 2012 مع المقاولات والفيديرالية المغربية لشبكات استغلال العلامات التجارية، أثبت من ناحية، جاذبية هذا البرنامج بالنسبة للعلامات التجارية الوطنية. ومن ناحية أخرى، أكد على ضرورة تعزيز آليات دعم وقيادة هذا البرنامج.

بناءً على نتائج هذا التقييم، قامت الوزارة، بشراكة مع باقي المتدخلين، بإعداد عرض جديد لهذا البرنامج مع دعم يغطي العملية بأكملها (من الخبرة إلى الاستثمار) بالإضافة إلى نظام تصنيف وتتبع تحقيق الأهداف.

إلا أن تدابير التقشف المذكورة أعلاه قد وضعت حدا لمشروع تعزيز برنامج المقاولات الرائدة، على الرغم من أنه مدرج في الخطة (2013-2020) مع تحديد الأهداف من حيث الدعم والميزانية اللازمة لتنفيذه.

➢ **ضرورة تفعيل المخطط المديري للتكوين**

تجدر الإشارة إلى أن مخطط التكوين قد مكن العاملين في مجال التكوين والتعليم (مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، قطاع التكوين المهني والجامعات العامة والخاصة) من تكييف عروضهم مع احتياجات سوق العمل في مجال التجارة والتوزيع. ذلك أنه على الرغم من غياب إطار تعاقدي، اتخذت الوزارة مجموعة من الإجراءات مع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل لدمج المخطط المديري للتكوين، من خلال جلسات العمل التي عقدت مع مسؤولي هذه المؤسسة لإعداد والمصادقة على وحدات التكوين. وتجدر الإشارة أيضًا إلى أنه تم وضع مشروع اتفاقية تنفيذ مخطط التكوين الخاص بالتجارة والتوزيع بشراكة، مع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، دون اتخاذ أي إجراء من قبل هذا المكتب من أجل التوقيع عليه.

بالإضافة إلى ذلك، وفي إطار الاستراتيجية الوطنية للتكوين المهني 2021، تم توقيع اتفاقية بين هذه الوزارة والاتحاد العام لمقاولات المغرب ووزارة التربية الوطنية والتكوين المهني (إشراف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل) فيما يتعلق بتطوير التكوين المهني في قطاعات الصناعة والتجارة والاقتصاد الرقمي.

➢ **مناطق الأنشطة التجارية: مشاريع يتعين تفعيلها**

يهدف المخطط الوطني لمناطق الأنشطة التجارية إلى تحديد النموذج الأنسب لخلق فضاءات تجارية حديثة، منظمة مع توفير عروض تتوافق مع الساكنة ذوي الدخل المحدود غالبا ما يجرون مشترياتهم في القطاع الغير المنظم. يتطلب تفعيل مثل هذه المشاريع بنماذج جديدة بالضرورة، مرحلة تجريبية عبر مشروعين نموذجيين تم إطلاقهما في وجدة والدار البيضاء.

ونظرا لأهمية الوعاء العقار لإنجاح مثل هذه المشاريع، لم تدخر الوزارة أي جهد لتعبئة الأراضي التي تستجيب لمعايير مناطق الأنشطة التجارية بسعر مناسب (مراسلة الولاة ووزارتي المالية والداخلية من أجل توفير أراضي الدولة والجماعات المحلية وكذا Medz من أجل منطقة الأنشطة التجارية لوجدة).

بالإضافة إلى ذلك، جعلت الوزارة تعبئة الفاعلين الخاصين في صميم اهتماماتها، من خلال عدة لقاءات ومشاورات مع الفاعلين في مجال تطوير المراكز التجارية والعلامات التجارية والجمعيات المهنية.

➢ **التخطيط التجاري: وجوب استغلال المخططات الجهوية لتنمية التجارة**

يعتمد تفعيل سياسة التعمير التجاري على انخراط الأطراف المعنية في هذا المشروع، ولا سيما الفاعلين المحليين. وبالفعل، فإن نقص مشاركة وانخراط الفاعلين المحليين لم يسمح للجهات النموذجية باستغلال المخططات الجهوية لتطوير التجارة والاستفادة منها من أجل التخطيط لتنمية التجارة على المستوى الجهوي.

وأمام هذه الوضعية، عملت الوزارة على تغيير المقاربة من خلال محاولة إنجاز المخططات الجهوية لتطوير التجارة بشراكة مع الوكالات الحضرية من أجل ضمان إدماج أفضل لنتائج وتوصيات المخططات الجهوية لتطوير التجارة في مخططات تهيئة المدن. لكن نقص الموارد المالية لصندوق رواج لم يمكن من تنزيل هذه المقاربة الجديدة.

➢ **أسواق الجملة: مشاريع وجب تفعيلها**

تبعا لتغيير موقع المشروع والتقييم المالي وكذا الأطراف المعنية، تم التوقيع في يناير 2021 على اتفاقية جديدة تتعلق بإحداث سوق الجملة على مستوى عمالات الرباط سلا الصخيرات تمارة، وهي تلغي الاتفاقية الموقعة في دجنبر 2017. وتهدف الاتفاقية الجديدة إلى تحديد شروط وكيفية تفعيل المشروع كالمفاهيم والبرنامج المالي ومساهمات الجهات الموقعة التي تتضمن إسهام الوزارة بمبلغ مالي قدره 194 مليون درهم تم صرف 60 مليون درهم منها في إطار الاتفاقية الأولى. وتجدر الإشارة إلى أن أشغال تثبيت الموقع في طور الإنجاز من طرف شركة الرباط الجهة للتهيئة.

وفي إطار تفعيل المخطط التوجيهي لأسواق الجملة، تم التوقيع على اتفاقية إطار في يناير 2021 من قبل الوزارات المكلفة بالفلاحة والداخلية والمالية والتجارة، من أجل خلق منصات من "الجيل الجديد" لتسويق الفواكه والخضر والمنتجات الفلاحية والغذائية بالجملة، وذلك تنفيذا للاستراتيجية الجديدة " الجيل الأخضر 2020-2030".

رابعا. توصيات المجلس الأعلى للحسابات

من أجل تطوير استراتيجية تأخذ في الاعتبار احتياجات وخصوصية كل جهة وبهدف جمع مقترحات كل الأطراف المعنية، اعتمدت هذه الوزارة نهجًا تشاركيًا قائمًا على تجميع الأفكار التي تم اقتراحها وبلورتها من قبل جميع الفاعلين في القطاع.

لهذه الغاية، نظمت غرف التجارة والصناعة والخدمات سنة 2019، بتعاون مع هذه الوزارة والسلطات المحلية، 12 منتدى جهوي للتجارة، مكن من استقبال توصيات ومقترحات الجمعيات والنقابات المهنية النشيطة على مستوى مجالها الترابي وكذا مناقشة القضايا الرئيسية في إطار تشاوري موحد مع جميع الفاعلين.

كما نظمت هذه الوزارة، تحت الرعاية السامية لجلالة الملك، حفظه الله، يومي 24 و25 أبريل 2019 بمراكش، المنتدى المغربي للتجارة، تحت شعار "مشاورة وطنية من أجل تنمية تجارة منسجمة وشاملة ."

وقد عرف هذا المنتدى مشاركة ما يزيد عن 1600 مشارك، من ممثلين إقليميين وخبراء تجاريين وخبراء، وشكل مساحة للنقاش والتبادل التشاركي والشامل، حيث مكن من صياغة 1500 توصية همت مجموعة من المحاور (..).

وتفعيلا لهاته التوصيات عملت هذه الوزارة على وضع مخطط تسريع التجارة 2020-2025 للنهوض بقطاع التجارة والتوزيع بتشاور مع القطاعات المعنية كوزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالفلاحة والجمعيات والنقابات المهنية والمساحات الكبرى والمتوسطة والعملين في التجارة الإلكترونية وجمعيات حماية المستهلك، إلخ ...

(...) وستعمل الوزارة جاهدة بالأخذ بعين الاعتبار التوصيات والتوجيهات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات في إطار وضع خطط التنمية المستقبلية للقطاع.

المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة وتسيير المعهد المغربي للتقييس

تشير منظومة البنية التحتية للجودة إلى مجموع الأنشطة المتعلقة بتسيير الجودة والمتكونة من علم القياس (المترولوجيا) وتقييم المطابقة، بما فيها الإشهاد بالمطابقة والاعتماد، بالإضافة إلى التقييس.

وعرف القانون رقم 12.06، الصادر بتاريخ 11 فبراير 2010 المتعلق بالتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد، الذي ينظم مكونات المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة، أهم المفاهيم والفاعلين في المنظومة. ويتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للتقييس والإشهاد بالمطابقة والاعتماد (CSNCA)، واللجنة المغربية للاعتماد (COMAC)، وكذا المعهد المغربي للتقييس (IMANOR) الذي يعتبر مؤسسة عمومية، تحت وصاية وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

من خلال مهمة تقييم المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة ومراقبة تسيير المعهد المغربي للتقييس، وقف المجلس على مجموعة من الملاحظات وأصدر توصيات، يتمثل أهمها فيما يلي.

أولا. تقييم منظومة البنية التحتية للجودة في المغرب

1. الإطار الاستراتيجي والمؤسساتي

عرف الإطار العام للبنية التحتية الوطنية للجودة مجموعة من التطورات المهمة، لاسيما فيما يتعلق بتعريف الجوانب المؤسسة له، لكن الإطار الاستراتيجي والمؤسساتي والقانوني بحاجة إلى بعض التحسينات.

➢ **الحاجة إلى سياسة عمومية لأجل تطوير البنية التحتية للجودة**

سجل المجلس غياب سياسة وطنية رسمية ومندمجة لأجل تطوير البنية التحتية للجودة، وعدم قيام الحكومة والمجلس الأعلى للتقييس والإشهاد بالمطابقة والاعتماد بمبادرات في هذا الإطار. حيث أنه من الضروري أن تعتمد المنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة على سياسة بعيدة المدى تتلاءم بصفة مستمرة مع التطور الاقتصادي والتكنولوجي الوطني والدولي.

أشارت الوزارة في جوابها أن " الاجتماع الثالث للمجلس الأعلى للتقييس والاشهاد بالمطابقة والاعتماد انعقد في نونبر 2020 وأن المجلس أنشأ لجنة مكلفة بإعداد السياسة الوطنية للجودة، والتي أدى عملها إلى إجراء تحليل للبنية التحتية القائمة للجودة والمصادقة على الرؤية والأهداف الاستراتيجية للسياسة وتعريف محاور تطوير مكونات البنية التحتية الوطنية للجودة. وأضافت الوزارة إلى أنه سيتم توسيع المشاورات حول مشروع السياسة الوطنية للجودة لتشمل جميع أصحاب المصلحة".

➢ **ضرورة تفعيل أجهزة الحكامة**

يتكون المجلس الأعلى للتقييس من ممثلي الجهات المعنية العمومية والخاصة والجمعوية، وتناط به مهمة مساعدة الحكومة في تحديد السياسة الوطنية في ميدان الجودة. إلا أنه وإلى متم سنة 2018، لم يجتمع هذا المجلس سوى مرتين عوض سبع مرات. كان آخرها اجتماع 15 يوليوز 2013. وتجدر الإشارة إلى أن مدة صلاحية تعيين أعضاء المجلس قد انقضت قبل أزيد من سنتين (صدر آخر قرار تعيين في نونبر 2015).

في جوابها، أكدت الوزارة بأنها" نظمت الاجتماع الثالث للمجلس في نونبر 2020، بعد تجديد تعيين أعضاءه الستة المنصوص عليهم في المرسوم بتنفيذ القانون رقم 12.06 في يوليوز 2019".

إضافة لذلك، تبين فيما يخص اللجنة المغربية للاعتماد، أنها لم تعقد أي اجتماع خلال أزيد من ثلاث سنوات متتالية (من فبراير 2015 إلى غاية أبريل 2018) علما أن الوزارة الوصية لم تقم بتجديد تعيين أعضاءها منذ سنة 2016.

وقد أجابت الوزارة بأن " المسائل المتعلقة باللجنة المغربية للاعتماد سيتم حلها في إطار مشروع الإصلاح المؤسساتي للبنية التحتية للجودة " وبأنها " تعمل على تجديد عضوية خمسة ممثلي اللجنة".

➢ **ضرورة تقوية استقلالية سلطة الاعتماد**

حسب مقتضيات القانون رقم 12.06، يتم اعتماد الهيئات من قبل الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة بعد استطلاع رأي اللجنة المغربية للاعتماد وتتم معالجة ملفات الطلبات من طرف المصلحة المغربية للاعتماد (SEMAC).

ومن شأن تسليم الاعتماد من طرف الوزارة أن يؤثر على ضمان استقلال وحياد هذه العملية، وذلك بالنظر إلى مختلف مهام الوزارة، التي قد تنبثق عنها مخاطر تتعلق بتضارب المصالح بالنظر لصلاحياتها فيما يخص تقنين قطاعات الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة وفي مراقبة مجالات الميترولوجيا والاعتماد والجودة والسلامة بالمقاولة ومراقبة السوق وحماية المستهلك. وأمام هذه المخاطر، تسند مجموعة من الدول مهام الاعتماد إلى هيئات مستقلة عن الإدارة.

أكدت الوزارة في جوابها أن «إصدار الوزارة للاعتماد لا يؤثر على استقلالية ونزاهة عملية الاعتماد". وأنه " وعيا منها بان نمط العمل الحالي لا يفي بالمتطلبات الدولية في مجال الاعتماد ويشكل عقبة أمام الاعتراف الدولي به أعدت وزارة الصناعة والتجارة مشروع قانون لإنشاء معهد مستقل للاعتماد سنة 2018. الا ان هذا المشروع لم يحصل على الموافقة" وأنه تم وضع مشروع قانون آخر في مسطرة المصادقة.

وتقوم المصلحة المغربية للاعتماد (SEMAC) بأنشطة جهاز الاعتماد علما أنها غير مؤهلة قانونيا ولا شكليا كهيئة رسمية للاعتماد بالمغرب ولم تتم الإشارة إليها بهذه الصفة على مستوى الهيكل التنظيمي للوزارة.

في جوابها أشارت الوزارة إلى أنه " لتزويد نشاط الاعتماد بهوية مرئية تم تسجيل النظام المغربي للاعتماد (SEMAC) كعلامة تجارية لدى المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية".

2. مكونات منظومة البنية التحتية للجودة

تتكون منظومة البنية التحتية للجودة من عدة عناصر تتفاعل فيما بينها، وهي كالتالي: علم القياس (المترولوجيا) والاعتماد ومراقبة السوق والتقييس.

أ. علم القياس (المترولوجيا)

يضمن علم القياس (المترولوجيا) موثوقية القياسات على المستوى الوطني وقابليتها للاعتماد على المستوى الدولي. وقد أسند تدبير هذه المهمة لقسم المترولوجيا بالوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة.

➢ **الحاجة لتحيين وتنظيم ومعايرة بعض أجهزة القياس**

تخضع المترولوجيا القانونية لقانون رقم 2.79 المتعلق بوحدات القياس الصادر بتاريخ 31 دجنبر 1986 كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 22.03 المؤرخ في 11 نونبر 2003، وكذا المرسوم رقم 02.05.813 المتعلق بمراقبة أجهزة القياس، والذي تم تتميمه بالمرسوم رقم 2.10.347. وقد تم إصدار أكثر من 19 قرارا لوزير الصناعة والتجارة تهم مختلف أجهزة القياس وطريقة مراقبتها.

هذا الإطار القانوني لم يتطور ليواكب التطور التكنولوجي المستمر وظهور مجالات جديدة مثل المترولوجيا الكيميائية. وقد تم تسجيل نفس الملاحظة بالنسبة للمواصفات القياسية المتعلقة بها.

في جوابها، أكدت الوزارة أنها " أعدت مشروع مراجعة القانون 12.06 المتعلق بالتقييس والاعتماد الذي يحدد النظام الوطني للقياس." وأكدت كذلك بأن تنظيم المقاييس لم يعرف أي تطور طيلة العقد الماضي وأن 19 قرارا المنظمة لأجهزة القياس لا تزال سارية المفعول.

هذا وعلى الرغم من أهميتها، فإنه لم يتم إصدار القرارات المتعلقة بخمس أجهزة قياس (أجهزة قياس الحمولة وموازين الحرارة الطبية والرطوبة والصوت والسكر) رغم تضمينها بلائحة أجهزة القياس المنظمة في إطار المرسوم رقم 02.05.813 سالف الذكر، وذلك منذ سنة 2010.

وأشارت الوزارة في جوابها إلى أنه "أعطيت الأسبقية للرادارات وأنظمة قياس السرعة المتوسطة حيث تم نشر قراريهما سنة 2019. وفي 2020 تمت مراجعة القرار المتعلق بأجهزة قياس السرعة وزمن السياقة. أما القرارات المتبقية فهي مبرمجة خلال السنوات الثلاث المقبلة بمعدل طلبين في السنة".

كما اتضح أن تحيين معايرة أجهزة القياس التي يتوفر عليها قسم المترولوجيا يعرف تأخرا كبيرا، إذ تم إجراء آخر عملية معايرة سنة 2005، وهو ما من شأنه أن يؤثر على جودة وموثوقية عمليات المراقبة التي تقوم بها الوزارة.

وجوابا على هذه الملاحظة أكدت الوزارة أنها "قامت باقتناء 367 وسيلة تقنية جديدة للمراقبة المترولوجية. وكذلك أنجزت 2892 عملية معايرة للوسائل الموجودة".

➢ **انخفاض عدد عمليات المراقبة القياسية المنجزة وقلة الموارد البشرية المؤهلة في مجال المترولوجيا**

منذ سنة 2016، عرفت عمليات المراقبة تراجعا، حيث انخفض عدد عمليات المراقبة القياسية بنسبة 38 بالمائة بين سنتي 2016 و2017. أما عدد عمليات المراقبة المتعلقة بقبول النموذج وعدد عمليات مراقبة قياس الحمولة فقد عرفا انخفاضا بنسبة 43 بالمائة و52 بالمائة توالبا بين سنتي 2016 و2018.

أجابت الوزارة بأن عمليات المراقبة المترولوجية ليست عمليات يتم التخطيط لها مع تحديد أهداف وأن وفق منطق الأهداف المراد تحقيقها وأن الموافقة على النموذج والفحوصات الأولية تنجز بناءً على الطلبات المقدمة من المعنيين.

إلا أنه يجدر التأكيد على أنه بالرغم من أن المراقبة تتم بناء على طلبات المعنيين، فعلى الوزارة وضع استراتيجية في هذا المجال من أجل تشجيع الفاعلين الاقتصاديين وغيرهم للقيام بمراقبة أجهزتهم وبالتالي المساهمة في تعزيز الثقة في المنتوج الوطني.

كما أن الموارد البشرية التي تقوم بعمليات المراقبة تنحصر في سبعة (7) موظفين ينتمون لقسم المترولوجيا إضافة إلى 95 موظفا موزعين على المندوبيات الجهوية المكلفة بالصناعة والتجارة. وهي موارد غير كافية لتغطية التراب الوطني.

وقد أجابت الوزارة أنه" ومن أجل مواجهة نقص الموارد البشرية الذي تعاني منه الإدارات بصفة عامة، تمضي الوزارة قدما في عملية تفويض الفحوصات للخواص".

علاوة على غياب أطر مؤهلة في علم القياس وشبه غياب لعروض التكوين في المجال في النظام التعليمي المغربي.

أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه" أسفرت تجربة نموذجية عن إدماج المترولوجيا ببرنامج المدرسة الحسنية للأشغال العمومية وتزعم الوزارة تعميمها بالتعاون مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي. وفي هذا الصدد، تم إعداد كتاب للتدريس بشراكة مع المختبر الوطني للمترولوجيا وقطاع التعليم العالي من أجل إدماج المترولوجيا ببرنامج الشعب التقنية للتعليم العالي".

ب. الاعتماد

أفضى فحص الجوانب المتعلقة بالاعتماد إلى الوقوف على ما يلي.

➢ ضرورة الرفع من تنظيم المصلحة المغربية للاعتماد إلى مستوى المعايير الدولية

لم تستوف المصلحة المغربية للاعتماد (SEMAC) العديد من المتطلبات التي نصت عليها المواصفة القياسية "ISO/IEC.17.011 (2006)" المتعلقة بالمتطلبات العامة لهيئات الاعتماد كالحفاظ على نظام إدارة الجودة، وإعداد تقارير التدقيق الداخلي، والمراجعات التي تقوم بها الإدارة. ولم تسمح هذه الوضعية بالاعتراف الدولي بالمصلحة المغربية للاعتماد بصفتها الهيئة الرسمية للاعتماد بالمغرب.

وقد أكدت الوزارة في جوابها بأن لدى قسم الاعتماد نظام إدارة الجودة ودليل الجودة والإجراءات المتعلقة بجوانب المواصفة ISO / IEC 17011 (2006). وبأن مصلحة الاعتماد ستقدم طلبها للاعتراف الدولي بأنشطتها بمجرد الموافقة على مشروع القانون الذي يعدل ويكمل القانون رقم 12-06.

إلا أن المجلس يؤكد بأن المصلحة المغربية للاعتماد (SEMAC) لا تستوفي الشروط المطلوبة وهو ما شكل عائقا للاعتراف الدولي بها. على سبيل التوضيح، فإن تقرير "دعم إعادة هيكلة التقييس والاعتماد والمترولوجيا ومراقبة السوق" الذي تم إنجازه في إطار برنامج دعم خطة عمل المغرب والاتحاد الأوروبي أشار أن SEMAC لم تنفذ أي تدقيق داخلي (الذي يعد من مكونات المواصفة ISO / IEC 17011).

مع العلم أنه خلافا للمغرب، فإن ممارسة أنشطة الإشهاد على المطابقة من طرف هيئات تقييم المطابقة الأجنبية تخضع لاعتماد مسبق من قبل هيئات الاعتماد الوطنية في العديد من البلدان.

وأجابت الوزارة بأنه" بالنسبة لممارسة أنشطة الإشهاد على المطابقة يبقى اعتمادها اختياريا في غياب نصوص قانونية توجب الاعتماد المسبق من قبل القطاعات الوزارية المختصة".

إلا أنه تجب الإشارة إلى أن عدم الاعتراف الدولي بـ SEMAC يؤدي ضياع فرص لهيئات الإشهاد على المطابقة المعتمدة من قبله، نظرًا لأن الزبناء المحتملين (الشركات المصدرة بشكل أساسي) يفضلون اللجوء للمؤسسات الأجنبية ذات الاعتراف الدولي.

➢ ضرورة تكثيف عمليات الاعتماد التي تقوم بها المصلحة المغربية للاعتماد

على الرغم من أهمية نطاق تدخل الاعتماد الذي يهم مختبرات التجارب والمعايرة، وهيئات المراقبة، ومختبرات التحليلات البيولوجية الطبية، وهيئات التفتيش، وهيئات الإشهاد على المصادقة والتأهيل وغيرها، اتضح أن عدد الاعتمادات الصادرة عن المصلحة المغربية للاعتماد لا يزال محتشما.

إذ أنه عند نهاية سنة 2018، تم فقط اعتماد مختبر واحد للتحليلات البيولوجية والطبية، وهيئة تفتيش واحدة، وهيئة إشهاد على المصادقة واحدة، و130 مختبرا للتجارب والاختبارات والمعايرة.

أكدت الوزارة " أن المهام المنوطة بمصلحة الاعتماد المغربي هي الاستجابة لطلبات الاعتماد، وبالتالي فان حصيلة الاعتمادات مرتبطة بعدد الطلبات الواردة. ويتسم أسلوب عمل مصلحة الاعتماد المغربي بالفعالية والمصداقية، لذا فقد شهد عدد هيئات تقييم المطابقة المعتمدة تطوراً هاماً".

وأشارت الوزارة في جوابها أن مصلحة الاعتماد المغربي سلمت 137 اعتمادًا حتى سنة 2020.

غير أنه، بالرغم من النتائج المحققة، يبقى دور وجاذبية مصلحة الاعتماد محدودا بسبب غياب الاعتراف الدولي، علما بأن السوق يوفر إمكانات للطلب على عمليات الاعتماد.

ج. مراقبة السوق "مراقبة المطابقة"

تضم أنشطة مراقبة السوق جميع العمليات التي يتم تنفيذها والتدابير التي يتم اتخاذها من طرف السلطات العمومية لضمان سلامة المنتوجات والخدمات المستعملة من طرف المستهلكين وذلك طبقا للمادة 5 من القانون رقم 24.09 المتعلق بسلامة المنتوجات والخدمات. وفي هذا الصدد، سجل المجلس بعض الملاحظات تم تلخيصها فيما يلي.

➢ وجوب مضاعفة عمليات المراقبة

وفقا للبيانات المقدمة من طرف الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة والمتعلقة بسنة 2018، اتضح أن عدد المراقبين المسؤولين عن مراقبة السوق التابعين للمصالح اللاممركزة للوزارة يبقى محدودا، بحيث لم يتجاوز ما مجموعه 106 مراقبا.

وقد ترتب عن هذا النقص في الموارد تعزيز المراقبة على الواردات على حساب المراقبة المحلية. ففي سنة 2017، تم تنفيذ 245.753 عملية مراقبة على الواردات مقابل 8.740 عملية مراقبة للمؤسسات المحلية.

في جوابها أشارت الوزارة إلى أنها " اعتمدت منذ عام 2018 برنامجا وطنيا للمراقبة يتمحور حول مقاربة قطاعية تهدف إلى تعزيز المراقبة المحلية من أجل معاينة سلامة المنتجات وكذلك الممارسات التجارية. ويتم من خلاله تحديد المنتجات المستهدفة للمراقبة خلال السنة، مع منح هامشٍ من الحرية في ذلك للمندوبيات من أجل مراعاة الخصوصيات المحلية لكل جهة. وأشارت الوزارة أن هذه المقاربة الجديدة أدت، إلى جانب تعزيز عدد المراقبين العاملين، إلى ارتفاع كبير في عدد عمليات المراقبة التي أجريت خلال سنتي 2019 و2020.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن وضع برنامج وطني للمراقبة مكن من تحسين المراقبة المنجزة، ولكنه لم يمكن من تجاوز النقائص المتعلقة بالموارد البشرية وبتكثيف مراقبة الواردات على حساب تقليص مراقبة المؤسسات المحلية.

➢ **إحداث لجنة التنسيق لأجل مراقبة السوق**

ينص القانون رقم 24.09 المتعلق بسلامة المنتوجات والخدمات على تعيين إدارة مكلفة بتنظيم ومراقبة السوق بنص تنظيمي. نص المرسوم التطبيقي لهذا القانون الذي يحمل رقم 2.12.502 الصادر في 13 ماي 2013، في مادته العاشرة (10)، على إحداث لجنة لتنسيق مراقبة السوق.

غير أنه، عند متم سنة 2019، لم يتم إحداث اللجنة المذكورة وهو ما أثر على التنسيق بين القطاعات والمؤسسات العمومية وجمعيات حماية المستهلك والمهنيين في مجال سلامة المنتوجات والخدمات الصناعية.

وقد أجابت الوزارة بأنه" انطلق الإعداد لإحداث لجنة التنسيق لمراقبة السوق في عام 2018، حيث تم في البداية وضع قائمة بممثلي أعضائها وعقد الاجتماع الأول في يوليوز 2019".

د. التقييس

يلعب التقييس دورا مهما في حماية المستهلك وفتح الأسواق الأجنبية أمام المنتوج الوطني. وفي هذا الصدد، لوحظ ما يلي.

➢ **وجوب ترسيخ نشاط التقييس في القطاعات الوزارية**

تبين من خلال استغلال الاستبيانات توفر كافة القطاعات الوزارية على مصالح مخصصة لتقييس، لكنها لا تتوفر على الموارد الضرورية للقيام بالتشجيع والتوعية بأهمية التقييس في مجالات تدخلها. فعلى سبيل المثال، أحدثت الوزارة المكلفة بالطاقة والمعادن مصلحة تقييس ومراقبة الجودة تضم موظفين فقط، في حين تتكون الوزارة من ست (6) مديريات تتدخل في قطاعات مختلفة. وتنطبق نفس الملاحظة على الوزارة المكلفة بالتجهيز والنقل وعلى الوزارة المكلفة بالإسكان.

وبالمقابل، فقد سجل المجلس استثناءين في هذا المجال ويتعلق الأمر بكل من وزارة الصحة التي أحدثت هيئة جديدة مسؤولة عن الجودة والأداء وتدبير المخاطر تابعة للكتابة العامة للوزارة، وكذلك المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، حيث تم اعتماد مهمة التقييس منذ سنة 2010 والتي يتكلف بها قسم التقييس والتدابير الصحة النباتية منذ سنة 2016.

ثانيا. تسيير المعهد المغربي للتقييس

وفقا للقانون رقم 12.06 المشار إليه أعلاه، لا سيما المادة العاشرة منه، يدير المعهد المغربي للتقييس مجلس إدارة يتكون من ممثلي الدولة والجامعات والجمعيات المهنية والمدنية والمختبرات.

1. الاستراتيجية والحكامة

مكن تقييم إنجازات مخطط التنمية الاستراتيجي للفترة الممتدة من سنة 2015 إلى سنة 2018، وكذا تقييم إطار حكامة المعهد، من تسجيل ما يلي.

➢ **ضرورة إحداث لجان التقييس وفق البرنامج المتوقع**

حقق المعهد أغلب التوقعات المسطرة في مخطط تنميته للفترة الممتدة ما بين سنتي 2015 و2018 فيما يخص المصادقة على المواصفات المغربية وإدراج المواصفات الأوروبية.

بالمقابل، لم يتمكن من إحداث عدد لجان التقييس المتوقعة في المخطط المذكور. فعلى سبيل المثال، لم يتم إحداث أي لجنة تقييس خلال سنة 2017، بالرغم من توقع المخطط إحداث ست لجان.

وأجابت الوزارة بأن" تضمين عدد لجان التقييس في خطة العمل السنوية كمؤشر للتقييم، علما بأن هذه الأخيرة يتم إنشاؤها بناء على طلب الفاعلين الاقتصاديين، أو كلما دعت الضرورة لذلك. وفي معظم الحالات، وبالنظر إلى ضعف مشاركة القطاع الخاص في أعمال التقييس، فإن إنشاء اللجان يتم بمبادرة من المعهد المغربي للتقييس ".

➢ **ضرورة وضع استراتيجية تجارية وتواصلية وتنزيلها**

يعتبر عنصر الاستراتيجية التجارية والتواصل عاملا رئيسيا في الترويج للأنشطة المختلفة التي يقوم بها المعهد المغربي للتقييس. غير أنه لوحظ أن هذا الأخير لا يتوفر على أي استراتيجية بأهداف محددة مع تنزيلها في إطار مخططات عملية في مجال الترويج التجاري والتواصل، مع العلم أن أعضاء مجلس الإدارة قد أشاروا، في مرات عديدة، إلى أهمية وضع هذه الاستراتيجية (اجتماعات 12 يوليوز 2016 و6 يوليوز 2018 على سبيل المثال).

وأجابت الوزارة أنه "مع انطلاق مشروع للتعاون مع الاتحاد الأوربي فقد ارتأينا إدراج تطوير الاستراتيجية المذكورة ضمن هذا المشروع الذي هو حاليا في طور التنفيذ وذلك للاستفادة من الخبرة الأوربية في هذا المجال". وأضافت الوزارة بأنه "وأضافت بأنه "لأجل سد الخصاص التنظيمي وتعزيز المكتسبات، فقد تم في يناير 2021 اعتماد هيكل تنظيمي جديد للمعهد، حيث تم بموجبه إحداث قسم للتواصل والتدريب والأنشطة التجارية".

2. تقييم مهام المعهد المغربي للتقييس

خلصت عملية تقييم المهام التي يقوم بها المعهد إلى الاستنتاجات التالية.

أ. التقييس

منذ بداية عمل المعهد، سجل تحسن في إنتاج المواصفات القياسية، حيث وصل عددها الإجمالي إلى 14.500 مواصفة قياسية مغربية نهاية سنة 2018. وتعزى هذه الحصيلة لعمل 115 لجنة تقييس. وقد مكن تقييم هذه المهمة من تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **ضرورة ترجمة التزام الجهات المعنية بالتقييس**

كما ينص على ذلك القانون رقم 12.06، يتم إعداد البرنامج السنوي لأشغال التقييس للمعهد المغربي للتقييس بناء على توجيهات الحكومة ورأي المجلس الأعلى للتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد. لكن عمليا، يعتمد المعهد المغربي للتقييس في غياب هذه التوجيهات وهذا الرأي، على مخرجات اجتماعات لجان التقييس، بالإضافة إلى اليقظة الدولية. وهو ما لا يضمن بأن الإجراءات المتخذة تعكس الحاجيات الحقيقية من التقييس.

كما يلجأ المعهد أيضا إلى ملاءمة المواصفات المنصوص عليها في إطار التوجيهات الأوروبية المتعلقة بالقطاعات ذات الأولوية بالنسبة للمغرب.

واتضح، من خلال فحص محاضر اجتماعات لجان التقييس خلال الفترة 2014-2018، أن حضور ومساهمة القطاع الخاص في أعمال التقييس الوطنية غير كاف. فبالرغم من المجهودات المبذولة لتوعية الجمعيات المهنية لتولي كتابة لجان التقييس، لم يبد أي اهتمام منها في هذا الصدد.

➢ **طريقة استقصاء الحاجيات المتعلقة بالمواصفات تستوجب المراجعة**

طبقا للقانون رقم 12.06، فإن القطاعات الوزارية أو كل هيئة أخرى معنية بإعداد المواصفات القياسية مطالبة بتقديم مقترحاتها إلى معهد التقييس. هذا الأخير يقوم بتقييم هذه المقترحات ويعمل، إذا اقتضى الأمر، على تسجيلها في البرنامج السنوي للتقييس.

لهذا الغرض، يراسل المعهد المغربي للتقييس سنويا مختلف الفاعلين بهدف استقصاء مقترحاتهم وحاجياتهم في مجال المواصفات القياسية. غير أنه لوحظ أن معدل الإجابة عن هذه الطلبات يبقى ضعيفا، ولا يمكن من التوفر على إحصاء دقيق للحاجيات.

فخلال إعداد برنامج المعهد للفترة 2018-2020، وجه هذا الأخير 270 مراسلة، غير أن ردود الهيئات التي تم استجوابها انحصرت في ست (6) مقاولات من أصل 154 (أي بنسبة 4 بالمائة) ومختبر تقني واحد فقط من بين 31 (أي بنسبة 3 بالمائة). في حين لم تجب أي من الهيئات المهنية التي تم التشاور معها والبالغ عددها 43 هيئة. بالمقابل، لوحظ أن مستوى تفاعل المؤسسات والمقاولات العمومية يبقى مرضيا (حيث بلغت نسبة التجاوب حوالي 62 بالمائة).

في جوابها أشارت الوزارة أنه " بالإضافة إلى الاستشارات التي يقوم بها المعهد المغربي للتقييس لدى الفاعلين الاقتصاديين عند إعداد البرنامج السنوي للتقييس، يتم استغلال مصادر معلومات أخرى لتحديد الاحتياجات الحقيقية والمحتملة من المواصفات، كالمنتديات والملتقيات المهنية والصحافة المتخصصة والاجتماعات مع المنظمات المهنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدورة الأولى من الاجتماعات السنوية للجان التقييس تخصص في غالب الأحيان لتحديد الاحتياجات والأولويات القطاعية من مواصفات قياسية بشكل تشاركي".

غير أنه تجدر الإشارة إلى أنه، في غياب أجوبة المهنيين، فلا يمكن للحاجيات المحددة والمتعلقة بالمواصفات أن تأخذ بعين الاعتبار وبشكل كاف التطور الذي يعرفه الاقتصاد الوطني والدولي والضرورات المرتبطة بوضع مواصفات جديدة أو تحديثها.

➢ **ضرورة تفعيل لجان التقييس**

بناء على محاضر لجان التقييس، تبين عدم تفعيل لجنتين بالرغم من وجود قرارات إحداثها (لجنة تقييس منتجات الزراعة البيولوجية، التي تم إحداثها سنة 2001، ولجنة تقييس فضاءات الاستقبال المنشأة سنة 2005)، والتي يتولى كتابتهما، على التوالي، معهد التقييس، والوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة.

في جوابها أشارت الوزارة بخصوص لجنة تقييس منتجات الزراعة البيولوجية أنه بعد نشر القانون 39-12 المتعلق بالإنتاج العضوي للمنتجات الزراعية والمائية، أصبحت الأهداف المتوخاة من المقاربة سالفة الذكر غير ذي أهمية، خاصة بعدما طلبت المصالح المعنية في وزارة الفلاحة أنداك تعليق عمل اللجنة المذكورة وتوجيه المجهودات لدعم

الإطار القانوني الذي يأطر الزراعة البيولوجية". وبخصوص لجنة تقييس فضاءات الاستقبال، أشارت الوزارة أنه "يمكن إعادة تشغيل اللجنة المعنية بمجرد أن ترى المصالح المختصة في الوزارة المعنية ضرورة لذلك. كما يمكن حل هذه اللجنة إذا ما تبين أنه لا فائدة من بقاءها".

علاوة على ذلك، لوحظ، من خلال فحص محاضر اجتماعات لجان التقييس، أن 19 لجنة من أصل 115، لم تتمكن من عقد اجتماعاتها بين سنتي 2014 و2018. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، باللجان التي تعمل في تقييس مجالات مهمة كالحبوب والخضروات وتغذية الأطفال وإنتاج الدواجن واللحوم والصرف الصحي وإمدادات المياه الصالحة للشرب.

ب. الإشهاد بالمطابقة

يقوم المعهد المغربي للتقييس بالإشهاد بالمطابقة مع المواصفات أو المرجعيات المعترف بها أو المعتمدة وفقا للقانون رقم 12.06 المشار إليه سابقا. وفي هذا الإطار، أسفر تقييم مهمة الإشهاد بالمطابقة عن تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **وجوب مباشرة مسطرة الاعتراف الدولي بشهادة المطابقة التي يمنحها المعهد**

تم اعتماد المعهد المغربي للتقييس من قبل المصلحة المغربية للاعتماد التي لا تتوفر على اعتراف دولي. لهذا، فإن شهادات المطابقة للمواصفات وللمرجعيات المغربية التي يمنحها المعهد غير معترف بها دوليا.

هذا الوضع لا يشجع الزبناء للجوء إلى المعهد مفضلين اللجوء لمؤسسات خارجية معتمدة دوليا، وقد ترتب عنه أيضا ولوج قوي لفاعلين دوليين للسوق المغربي للإشهاد بالمطابقة والذين يقدمون خدماتهم نظير أسعار مغرية وعلامات معترف بها دوليا.

وقد نتج عن ذلك، تفويت المعهد وشركات الإشهاد على المطابقة المعتمدة من طرف المصلحة المذكورة لمكاسب مهمة علاوة على ما يشكله ذلك من إعاقة لتطور هذا النشاط في المغرب.

وأكدت الوزارة في جوابها بأن الملاحظة "تخص في المقام الأول منظومة منح شهادة المطابقة لنظم تدبير الجودة. أما بالنسبة لشهادات المطابقة الأخرى المتعلقة بالمنتجات وبقطاع الحلال على وجه الخصوص فهي تحظى باعتراف دولي واسع وسمعة طيبة لدى مختلف الشركاء التجاريين للمغرب".

غير أنه من الجدير بالذكر أن هذه الملاحظة تخص أيضا الشهادات الأخرى والحلال. إضافة لذلك فشهادة المطابقة الحلال التي يمنحها المعهد غير معترف بها على الصعيد الدولي، مما يحد من دخول المنتوجات المغربية لبعض الأسواق المهمة والتي تتميز بوجود جالية مسلمة.

➢ **وجوب ملاءمة أسعار الخدمات المقدمة مع المؤسسات الصغيرة**

تبين، من خلال تحليل أسعار الخدمات المتعلقة بإصدار شهادات المطابقة، أن متوسط المبالغ المفوترة لزبناء المعهد يبلغ 5.500 درهم لليوم الواحد (دون احتساب الرسوم). وحيث تتراوح مدة التدقيق المتعلقة بالإشهاد بالمطابقة بين يومين وثلاثة أيام، فإن التكلفة المتوسطة تصل إلى 16.500 درهم (دون احتساب الرسوم) عن كل عملية تدقيق. هذه التكاليف غير مناسبة للمؤسسات الصغيرة كالمقاولات الصغيرة والصغيرة جدا أو التعاونيات الصغيرة.

أشارت الوزارة في جوابها "يمنح المعهد تحت الطلب خصمًا على التكلفة اليومية للتدقيق لتصل إلى 4000 درهم في ظل الشروط المنصوص عليها في وثيقة تحديد أسعار خدمات المعهد المعتمدة من طرف مجلس إدارته. وفي أقصى الحالات فإن تكلفة الحصول على شهادة المطابقة بالنسبة لمؤسسة صغرى لا تتجاوز 7000 درهم".

نفس الملاحظة تم الوقوف عليها فيما يخص دورات التكوين التي يوفرها المعهد إذ يصل متوسط كلفة التكوين إلى 2.750 درهم لكل يوم ولكل مشارك (دون احتساب الرسوم) بالنسبة للتكوينات المتعلقة بالمشاركين الذين ينتمون لشركات مختلفة، وإلى 8.000 درهم لكل يوم (دون احتساب الرسوم) بالنسبة للتكوينات المتعلقة بالمشاركين الذين ينتمون لنفس الشركة.

في جوابها أكدت الوزارة بأن "متوسط سعر التكوين بين الشركات كما هو موضح في التقرير هو معدل بين الحد الأقصى والأدنى للسعر وليس المبالغ التي يتم استخلاصها، حيث أنه في واقع الأمر، لم يتجاوز السعر المطبق 2000 درهم لكل يوم من التكوين بين الشركات. ويكون السعر المفوتر على الشركات الصغيرة دائما أقل من 2000 درهم".

غير أنه، يجدر الذكر بأن أسعار الخدمات المقدمة للمؤسسات الصغرى لا تأخذ بشكل كاف ظروف اشتغالها وضرورة تشجيعها على اللجوء للمطابقة. هذا المعطى يشمل كذلك أسعار التكوين المقترحة والتي تتجاوز إمكانيات هذه المؤسسات وهو ما ينتج عنه عزوفها عن اللجوء لهذه الخدمات.

ثالثا. التوصيات

بناء على الملاحظات السالفة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصناعة والتجارة بما يلي:

- **وضع سياسة عمومية لتطوير منظومة البنية التحتية للجودة تجمع كل أصحاب المصلحة وعلى تفعيل أجهزة الحكامة ودور الفاعلين الأساسيين، لاسيما المجلس الأعلى للتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد؛**

- **تحديث وتعزيز الإطار القانوني المتعلق بالتقييس والمترولوجيا القانونية؛**
- **رفع اللبس المؤسساتي المتعلق بالمصلحة المغربية للاعتماد، والاتجاه إلى إحداث هيئة مستقلة مكلفة بالاعتماد معترف بها دوليا؛**
- **ضمان التغطية الكافية لمهام مراقبة السوق والرقابة المترولوجية وعلى تعزيزها بالموارد البشرية؛**
- **الزيادة في تطوير نشاط التقييس في القطاعات الوزارية والتأكد من الإشارة إلى المعايير في اللوائح القانونية المغربية.**

كما يوصي المجلس المعهد المغربي للتقييس بما يلي:

- **وضع استراتيجية تجارية وتواصلية عبر اللجوء لمقاربات مبتكرة لأجل ضمان تعزيز جاذبية التقييس بين أصحاب المصلحة؛**
- **الرفع من حصيلة مجال الإشهاد على المطابقة واتخاذ الإجراءات الضرورية لضمان الاعتراف الدولي بالمعهد كهيئة للإشهاد على المطابقة.**

II. جواب وزير الصناعة والتجارة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالمنظومة الوطنية للبنية التحتية للجودة وتسيير المعهد المغربي للتقييس

(نص مقتضب)

أولا. تقييم منظومة البنية التحتية للجودة في المغرب

1. الإطار الاستراتيجي والمؤسساتي

➢ **الحاجة إلى سياسة وطنية مندمجة لأجل تطوير البنية التحتية للجودة**

(...)

وتجدر الإشارة إلى أن تطوير هذه النصوص (التي تعنى بكل مكون من مكونات البنية التحتية للجودة) كان دائمًا موضوع تشاور بين الوزارة وشركائها من القطاعين العام والخاص، وذلك لتطوير مختلف مكونات البنية التحتية للجودة بانسجام حتى تكون قادرة على دعم سياسة رسمية ومتكاملة.

في هذا الصدد، تمت إحالة عملية اعداد السياسة الوطنية للجودة إلى مصالح رئيس الحكومة للمصادقة عليها في الاجتماع القادم للمجلس الأعلى للتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد.

هذا وقد تم عقد الاجتماع الثالث للمجلس الأعلى للتقييس والاشهاد بالمطابقة والاعتماد في نونبر 2020، ترأسه وزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي بتفويض من السيد رئيس الحكومة.

وفي هذا الاجتماع، قام المجلس بإنشاء لجنة مكلفة بإعداد السياسة الوطنية للجودة، تتكون من ممثلين عن وزارة التجهيز واتحاد غرف التجارة والصناعة والخدمات المغربية المعهد المغربي للتقييس، والاتحاد المغربي للجودة، والجامعة الوطنية لجمعيات المستهلكين، وجمعية هيئات الاشهاد بالمطابقة بالمغرب، ورؤساء اللجان المتخصصة الخمس للمجلس.

وأدى عمل اللجنة المكلفة بإعداد السياسة الوطنية للجودة واللجان المتخصصة، وذلك بالتعاون مع أكثر من 60 شريكا من القطاعات الخاصة والعامة والجمعوية إلى ما يلي:

- إجراء تحليل للبنية التحتية القائمة للجودة
- المصادقة على الرؤية والأهداف الاستراتيجية للسياسة
- تعريف محاور تطوير مكونات البنية التحتية الوطنية للجودة

وسيتم توسيع المشاورات حول مشروع السياسة الوطنية للجودة لجميع أصحاب المصلحة، خلال ندوة من المزمع عقدها خلال النصف الثاني من شهر دجنبر 2021 قبل اعتمادها من قبل المجلس.

➢ **ضرورة تفعيل دور الفاعلين الأساسيين في الميدان**

قامت اللجان المنبثقة عن المجلس المذكور أعلاه بعقد اجتماعاتها بصفة منتظمة، حيث تم تنفيذ توصياتها وفقاً لمهام مديرية حماية المستهلك ومراقبة السوق والجودة والمعهد المغربي للتقييس.

ونظمت وزارة الصناعة، بصفتها مكلفة بأمانة المجلس الأعلى للتقييس والاشهاد بالمطابقة والاعتماد، الاجتماع الثالث للمجلس في نونبر 2020، بعد تجديد تعيين أعضاءها الستة المنصوص عليهم في المرسوم بتنفيذ القانون رقم 12.06 في يوليوز 2019.

وتجدر الإشارة إلى مشروع الإصلاح المؤسساتي للبنية التحتية للجودة المتمثل في مشروع قانون بتغيير وتتميم القانون رقم 12-06.

في انتظار هذا الإصلاح، تعمل الوزارة على تجديد عضوية خمسة ممثلي اللجنة من اجل عقد اجتماعها خلال الاسدس الأول من سنة 2022.

➢ **وجوب احداث هيئة مستقلة مكلفة بالاعتماد وتوضيح الوضع المؤسساتي للنظام المغربي للاعتماد**

تعتبر الوزارة المكلفة بالصناعة في إطار اختصاصاتها مسؤولة (المادة 7 من المرسوم عدد 252-10-2 أبريل 2010) عن اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتطوير وتعزيز النظام المغربي للاعتماد

ويعمل قسم الاعتماد كهيئة اعتماد وطنية. وتم إنشاء هذا القسم بموجب المرسوم رقم 2.16.533 الذي يحدد صلاحيات وتنظيم الوزارة.

ولتزويد نشاط الاعتماد بهوية مرئية تم تسجيل النظام المغربي للاعتماد (SEMAC) كعلامة تجارية لدى المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية

كما يتم اتخاذ قرارات اعتماد هيئات تقييم المطابقة وفقًا لرأي لجان الاعتماد المنبثقة عن اللجنة المغربية للاعتماد، وعلى أساس تقارير التقييم التي يعدها فريق التقييم المكون من مقيمي الجودة والخبراء الفنيين.

إن إصدار الوزارة للاعتماد لا يؤثر على استقلالية ونزاهة عملية الاعتماد. إذ في العديد من البلدان، يتم إصدار الاعتماد من قبل هيآت مستقلة تعمل تحت إشراف الإدارة، وفي دول أخرى، يتم إدارة هذا النشاط من قبل السلطات الحكومية مثل لكسمبورغ وبلجيكا وغيرها.

ويقوم قسم الاعتماد بعمله كهيئة للاعتماد، حيث تم إنشاء هذا القسم بموجب المرسوم رقم 2.16.533 الذي يحدد صلاحيات وتنظيم الوزارة .وقد تم تسجيل المصطلح «SEMAC» لدى المكتب الوطني للملكية الصناعية والتجارية كعلامة تعريفية لإطفاء هوية مرئية على نشاط الاعتماد.

ووعيا منها بان نمط العمل الحالي لا يفي بالمتطلبات الدولية في مجال الاعتماد ويشكل عقبة أمام الاعتراف الدولي به، أعدت وزارة الصناعة والتجارة مشروع قانون لإنشاء معهد مستقل للاعتماد سنة 2018. الا ان هذا المشروع لم يحصل على الموافقة المبدئية، مما لم يمكن من تحقيقه.

(...)

2. مكونات منظومة البنية التحتية للجودة

أ. علم القياس (المترولوجيا)

➢ **الحاجة لتحيين وتنظيم ومعايرة بعض أجهزة القياس**

(...)

يعتمد تنظيم المقاييس على توصيات المنظمة الدولية للقياسة القانونية. (...) وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصيات لم تعرف أي تطور طيلة العقد الماضي. ومن بين هذه التوصيات ما يزال ساري المفعول منذ السبعينيات.

يبلغ عدد النصوص التشريعية المتعلقة بالمقاييس المنظمة 19 قرارا ساري المفعول.

بالإضافة إلى القرارين المتعلقين بمقاييس الضغط لنفخ الإطارات ومقاييس الصهاريج والحاويات والخزانات المستعملة كوعاء، اللذين تم اعتمادهما في سنة 2014، أعطيت الأسبقية للرادارات وأنظمة قياس السرعة المتوسطة حيث تم نشر قراريهما سنة 2019. وفي 2020 تمت مراجعة القرار المتعلق بأجهزة قياس السرعة وزمن السياقة. أما القرارات المتبقية فهي مبرمجة خلال السنوات الثلاث المقبلة بمعدل طلبين في السنة.

قامت الوزارة باقتناء 367 وسيلة تقنية جديدة للمراقبة المترولوجية وكذلك معايرة 2892عملية معايرة للوسائل الموجودة لفائدة المندوبيات الإقليمية من خلال صفقتين تم إبرامهما سنة 2019.

وعموما يمكن لمصالح الدولة استعمال وسائل موثوقة توضع رهن إشارتهم من طرف مقدم طلب الفحص وذلك طبقا للمادتين 14 و26 من المرسوم رقم 2-05-813.

➢ **انخفاض عدد عمليات المراقبة القياسية المنجزة وقلة الموارد البشرية المؤهلة في مجال المترولوجيا**

إن عمليات المراقبة المترولوجية ليست عمليات تخطط لها الإدارة وفق منطق الأهداف المراد تحقيقها، حيث أن الموافقة على النموذج والفحوصات الأولية تنجز بناءً على الطلبات المقدمة من المعنيين.

بالإضافة إلى ذلك، من الطبيعي أن نلاحظ تطورا غير منتظم لعمليات الفحص الدوري للمقاييس المنظمة لأن مدة تواتر الفحص الدوري تختلف من فئة لأخرى حسب ما يحدده القرار المنظم لكل فئة، حيث تمتد من سنة إلى عشر سنوات.

ويسمح القانون 2-79 للوزارة بتكليف هيئات مؤهلة لإنجاز عمليات المراقبة المترولوجية، من أجل ضمان التغطية الكاملة للمقاييس المنظمة في جميع أنحاء التراب الوطني.

ومن أجل مواجهة نقص الموارد البشرية الذي تعاني منه الإدارات بصفة عامة، تمضي الوزارة قدما في عملية تفويض الفحوصات للخواص حيث تم منح 20 ترخيصا.

وبذلك يتم تخصيص الموارد لعمليات المراقبة.

فيما يخص التكوين، أسفرت تجربة نموذجية عن إدماج المترولوجيا ببرنامج المدرسة الحسنية للأشغال العمومية وتزعم الوزارة تعميمها بالتعاون مع الوزارة المكلفة بالتعليم العالي. وفي هذا الصدد، تم إعداد كتاب للتدريس بشراكة مع المختبر الوطني للمترولوجيا وقطاع التعليم العالي من أجل إدماج إدماج المترولوجيا ببرنامج الشعب التقنية للتعليم العالي

ب. الاعتماد

➢ **ضرورة الرفع من تنظيم المصلحة المغربية للاعتماد إلى مستوى المعايير الدولية**

لدى قسم الاعتماد نظام إدارة الجودة ودليل الجودة والإجراءات المتعلقة بجوانب المواصفة ISO / IEC 17011 (2006) ويتم إجراء تحديث منتظم لنظام إدارة الجودة بهدف التحسين المستمر لهذا النظام.

بالإضافة إلى ذلك، وفي إطار مواكبة ودعم قسم الاعتماد تم تعديل جميع الإجراءات لتتوافق مع المواصفة الدولية NMISO 17011-2018 الجديدة والتي تخص متطلبات أنشطة الاعتماد. ومن المقرر عقد اجتماع لجنة الحياد واجراء تدقيق داخلي ومراجعة الإدارة في أوائل عام 2022 بعد إتمام هذه المواكبة.

وبمجرد الموافقة على مشروع القانون الذي يعدل ويكمل القانون رقم 12-06 سيقدم المركز الجديد للاعتماد طلبه للاعتراف الدولي بأنشطته.

وبالنسبة لممارسة أنشطة الإشهاد على المطابقة يبقى اعتمادها اختياريا في غياب نصوص قانونية توجب الاعتماد المسبق من قبل القطاعات الوزارية المختصة.

➢ **ضرورة تكثيف عمليات الاعتماد التي تقوم بها المصلحة المغربية للاعتماد**

ان المهام المنوطة بمصلحة الاعتماد المغربي هي الاستجابة لطلبات الاعتماد، وبالتالي فان حصيلة الاعتمادات مرتبطة بعدد الطلبات الواردة.

ويتسم أسلوب عمل مصلحة الاعتماد المغربي بالفعالية والمصداقية، لذا فقد شهد عدد هيئات تقييم المطابقة المعتمدة تطوراً هاماً حيث ارتفع هذا العدد من 40 هيئة معتمدة سنة 2010 إلى أكثر من 140 هيئة سنة 2019 بما في ذلك 15سحب للاعتماد.

وخلال سنة 2020، استجابت مصلحة الاعتماد المغربي لأكثر من 20 طلبًا جديدًا، مما رفع عدد الاعتمادات إلى 137 اعتمادًا فعليًا.

وبين سنتي 2018 و2020، تم اعتماد 5 مختبرات جديدة مختصة بالتحاليل البيولوجية الطبية. (...)

ج. مراقبة السوق (مراقبة المطابقة)

➢ **وجوب مضاعفة عمليات المراقبة**

تشكل المراقبة على المستوى المحلي تكاملا مع المراقبة عند الاستيراد. بحيث تهدف إلى القيام بالمراقبة في المراحل المبكرة من سلسلة التوريد.

وقد تم وضع نظام المراقبة المحلية وفقا للأولويات التي تم تحديدها سنة 2017، خاصة ما يتعلق بمراقبة أجهزة الغاز (سخانات المياه وصفائح الطبخ)

اعتمدت الوزارة بالتعاون مع جميع المندوبيات الجهوية منذ عام 2018، برنامجا وطنيا للمراقبة. يتمحور هذا البرنامج الوطني حول مقاربة قطاعية تهدف إلى تعزيز المراقبة المحلية من أجل معاينة سلامة المنتجات وكذلك الممارسات التجارية. ويتم من خلاله تحديد المنتجات المستهدفة للمراقبة خلال السنة، مع منح هامشٍ من الحرية في ذلك للمندوبيات من أجل مراعاة الخصوصيات المحلية لكل جهة.

(...)

وبالإضافة إلى ذلك، فقد عرف البرنامج الوطني للمراقبة عمليات مراقبة محددة ذات طابع وطني همت شواحن وبطاريات الهاتف النقال سنة 2019، والكمامات الوقية للاستخدام غير الطبي سنة 2020.

وقد أدت هذه المقاربة الجديدة، إلى جانب تعزيز عدد المراقبين العاملين في مجال مراقبة سلامة المنتجات والممارسات التجارية، وخاصة بعد اسناد عمليات المراقبة عند الاستيراد لمؤسسات خارجية، إلى ارتفاع كبير في عدد عمليات المراقبة التي أجريت خلال سنتي 2019 و2020 للمؤسسات بما في ذلك المصنعون وتجار الجملة والمتاجر الكبرى والمتوسطة وتجار التقسيط حيث تم تسجيل 14000 و19400 عملية مراقبة على التوالي.

(,,,)

➢ **إحداث لجنة التنسيق لأجل مراقبة السوق**

لقد تم تفعيل تنسيق المراقبة تدريجياً وذلك من خلال التركيز منذ بداية سنة 2017 على استهداف منتجين يشكلان خطرا جسيما على المستهلك وهما سخانات الماء الغازية وشواحن الهواتف النقالة. مما أتاح التنسيق مع جميع المتدخلين بهدف تنفيذ إجراءات هامة لفائدة المستهلك. (...)

وموازاة مع ذلك، فقد انطلق الإعداد لإحداث لجنة التنسيق لمراقبة السوق في عام 2018، حيث تم في البداية وضع قائمة بممثلي أعضائها وعقد الاجتماع الأول في يوليوز 2019. وركز هذا الاجتماع على النقاط التالية: حصيلة عمليات التنسيق خلال سنة 2018، آفاق التنسيق لسنة 2019-2020، وطريقة عمل اللجنة.

.(...)

ثانيا. تسيير المعهد المغربي للتقييس

1. الاستراتيجية والحكامة

➢ **ضرورة إحداث لجان التقييس وفق البرنامج المتوقع**

يتم تضمين عدد لجان التقييس في خطة العمل السنوية كمؤشر للتقييم، علما بأن هذه الأخيرة يتم إنشاؤها بناء على طلب الفاعلين الاقتصاديين، أو كلما دعت الضرورة لذلك. وفي معظم الحالات، وبالنظر إلى ضعف مشاركة القطاع الخاص في أعمال التقييس، فإن إنشاء اللجان يتم بمبادرة من المعهد المغربي للتقييس. وللإشارة فإن إحداث لجنة للتقييس ليس غاية في حد ذاته، بل الهدف من ورائه خلق إطار للتبادل بين مختلف الفرقاء من أجل اختيار واعتماد مواصفات قياسية وطنية ملائمة لمتطلباتهم، مع العلم أنه عند الحاجة لمواصفة قياسية لمنتج معين وفي غياب لجنة تقييس متخصصة، يعرض الأمر للقيام باللازم على أي لجنة أخرى موجودة يكون مجال اختصاصها متقارب مع المنتج المذكور.

➢ **ضرورة وضع استراتيجية تجارية وتواصلية وتنزيلها**

على الرغم من أن هذه الجوانب قد أخذت بعين الاعتبار ولو جزئيًا في خطة التنمية الاستراتيجية الخماسية للمعهد المغربي للتقييس وتم إدراجها في مخططات العمل السنوية لهذا الأخير مند سنة 2016، إلا أنه ومع انطلاق مشروع للتعاون مع الاتحاد الأوربي فقد ارتأينا إدراج تطوير الاستراتيجية المذكورة ضمن هذا المشروع الذي هو حاليا في طور التنفيذ وذلك للاستفادة من الخبرة الأوربية في هذا المجال.

(...)

وبالإضافة إلى ما سبق، ومن أجل سد الخصاص التنظيمي وتعزيز المكتسبات، فقد تم في يناير 2021 اعتماد هيكل تنظيمي جديد للمعهد، حيث تم بموجبه إحداث قسم للتواصل والتدريب والأنشطة التجارية.

(...)

2. تقييم مهام المعهد المغربي للتقييس

أ. التقييس

➢ **طريقة استقصاء الحاجيات المتعلقة بالمواصفات تستوجب المراجعة**

بالإضافة إلى الاستشارات التي يقوم بها المعهد المغربي للتقييس لدى الفاعلين الاقتصاديين عند إعداد البرنامج السنوي للتقييس، يتم استغلال مصادر معلومات أخرى لتحديد الاحتياجات الحقيقية والمحتملة من المواصفات، كالمنتديات والملتقيات المهنية والصحافة المتخصصة والاجتماعات مع المنظمات المهنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدورة الأولى من الاجتماعات السنوية للجان التقييس تخصص في غالب الأحيان لتحديد الاحتياجات والأولويات القطاعية من مواصفات قياسية بشكل تشاركي.

➢ **عدم تفعيل لجان التقييس**

لقد كان الدافع الأساسي من وراء إحداث لجنة تقييس منتجات الزراعة البيولوجية في عام 2001 هو خلق إطار عملي لوضع نظام مرجعي للإشهاد على منتجات الزراعة البيولوجية. ولهذا الغرض تم إعداد مشروع مواصفة قياسية خاصة بهذا المجال وتم في حينه تدريب المدققين لنفس الغرض. لكن وبعد نشر القانون 39-12 المتعلق بالإنتاج العضوي للمنتجات الزراعية

والمائية، أصبحت الأهداف المتوخاة من المقاربة سالفة الذكر غير ذي أهمية، خاصة بعدما طلبت المصالح المعنية في وزارة الفلاحة أنداك تعليق عمل اللجنة المذكورة وتوجيه المجهودات لدعم الإطار القانوني الذي يأطر الزراعة البيولوجية.

أما فيما يتعلق بالتقييس في مجالات فضاءات الاستقبال، فإن تشكيل لجنة خاصة بذلك سنة 2005 تم بناء على طلب المصالح المعنية بوزارة الصناعة، وذلك بهدف اعتماد مواصفات القياسية من شأنها تنسيق وتوحيد الخدمات والممارسات المختلفة داخل فضاءات الاستقبال للأنشطة الصناعية والتجارية. ويمكن إعادة تشغيل اللجنة المعنية بمجرد أن ترى المصالح المختصة في الوزارة المعنية ضرورة لذلك. كما يمكن حل هذه اللجنة إذا ما تبين أنه لا فائدة من بقاءها.

وفي هذا الصدد وبعد التشاور مع القطاعات الوزارية المكلفة بأمانتي اللجنتين المذكورتين أعلاه، تم الاتفاق على حل هاتين اللجنتين على اعتبار استنفاذ المهام التي أحدثتا من أجلها.

(...)

ب. الإشهاد بالمطابقة

➢ **وجوب مباشرة مسطرة الاعتراف الدولي بشهادة المطابقة التي يمنحها المعهد**

تخص هذه الملاحظة في المقام الأول منظومة منح شهادة المطابقة لنظم تدبير الجودة بسبب النصوص القانونية المنظمة لأنشطة الاعتماد بالمغرب والتي لا تساعد على الحصول على هذا الاعتراف. أما بالنسبة لشهادات المطابقة الأخرى المتعلقة بالمنتجات وبقطاع الحلال على وجه الخصوص فهي تحظى باعتراف دولي واسع وسمعة طيبة لدى مختلف الشركاء التجاريين للمغرب.

➢ **وجوب ملاءمة أسعار الخدمات المقدمة مع المؤسسات الصغيرة**

تختلف مدة التدقيق تبعا لحجم المؤسسة. فبالنسبة للمؤسسات الصغرى، تحدد هذه المدة في يوم واحد للحصول على علامة "حلال" التي تطلبها التعاونيات بصفة خاصة. بالإضافة إلى ذلك، يمنح المعهد تحت الطلب خصمًا على التكلفة اليومية للتدقيق لتصل إلى 4000 درهم في ظل الشروط المنصوص عليها في وثيقة تحديد أسعار خدمات المعهد المعتمدة من طرف مجلس إدارته. وفي أقصى الحالات فإن تكلفة الحصول على شهادة المطابقة بالنسبة لمؤسسة صغرى لا تتجاوز 7000 درهم.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن النموذج المعتمد من طرف المعهد لتدبير منح شهادات المطابقة يعتمد على عدد مهم من المدققين المستقلين والذين يتقاضون أتعابهم من المعهد بحسب الأسعار المعمول بها في مجال التدقيق، وعليه فإن أي جهد إضافي قد يبذله المعهد للتخفيض من تكلفة منح شهادات المطابقة سيكون على حساب توازنه المالي.

ولتشجيع المؤسسات الصغرى على الحصول على شهادة المطابقة لتسهيل اندماجها في سلاسل القيمة على المستويين الوطني والدولي، قد يكون من المفيد التفكير في رصد بنود في ميزانية المعهد لتحمل تكاليف حصول المؤسسات الصغرى على شهادة المطابقة، علما بأن الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولة الصغرى والمتوسطة تتيح فرصاً لتحقيق نفس الأهداف.

(...)

ومن جهة أخرى، فيما يخص أسعار الدورات التكوينية، إن متوسط سعر التكوين بين الشركات كما هو موضح في التقرير هو معدل بين الحد الأقصى والأدنى للسعر وليس المبالغ التي يتم استخلاصها، حيث أنه في واقع الأمر، لم يتجاوز السعر المطبق 2.000 درهم لكل يوم من التكوين بين الشركات.

ويكون السعر المفوتر على الشركات الصغيرة دائما أقل من 2000 درهم. فعلى سبيل المثال قام المعهد بتدريب حوالي ستين مقاولة مختصة في مجال طفايات الحريق لمدة ثلاثة أيام من قبل خبير خارجي مؤهل من طرف المعهد، واستخلص مقابل ذلك ما مجموعه 5000 درهم لكل فرد عن مدة الدورة التكوينية كاملة.

الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات

تعتبر الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات (المشار إليها بالوكالة) مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. أحدثت بموجب القانون رقم 99-51 بتاريخ 5 يونيو 2000. توجد تحت وصاية الوزارة المكلفة بالتشغيل وتخضع للمراقبة المالية للدولة المنصوص عليها في القانون رقم 00-69.

أنيطت بالوكالة مهمة المساهمة في تنظيم وتنفيذ برامج إنعاش التشغيل المؤهل التي تقررها السلطات العمومية. فهي تلعب دور الوساطة في سوق الشغل، عن طريق المساهمة في تلبية حاجيات المشغلين من التوظيفات وإدماج الباحثين عن الشغل المسجلين لديها في سوق الشغل.

وبرسم سنة 2020، بلغت ميزانية الوكالة (ميزانية الاستثمار والتسيير وميزانية برامج مبادرات التشغيل) 449,80 مليون درهم، في حين وصل مبلغ الأموال المحولة إليها، في إطار التدابير الجهوية لإنعاش التشغيل، 84,83 مليون درهم، خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2020.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة مراقبة تسيير الوكالة، التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات، عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار توصيات، يتمثل أهمها فيما يلي.

أولا. التموقع الاستراتيجي ونظام الحكامة للوكالة

مكن فحص التموقع الاستراتيجي للوكالة ونظام حكامتها من الوقوف على الملاحظات التالية.

1. التموقع الاستراتيجي للوكالة

اتضح من خلال فحص التموقع الاستراتيجي للوكالة ما يلي.

➢ تركيز نشاط الوكالة على الباحثين عن أول فرصة عمل

تركز الوكالة دورها في الوساطة على التشغيل المؤهل. فبرامج إنعاش التشغيل التي تسهر على تدبيرها، تستهدف الباحثين عن الشغل حاملي الشواهد، وخصوصا أولئك الباحثين عن أول فرصة عمل.

في المقابل، يبقى دور الوكالة في تنشيط سوق الشغل محدودا، حيث بلغ العدد التراكمي للمسجلين لديها من الباحثين عن الشغل 1.655.462 إلى غاية متم سنة 2019، 65 بالمائة منهم شباب تتراوح أعمارهم ما بين 20 و35 سنة، و18 بالمائة حاصلون على شهادة البكالوريا، و37 بالمائة على شواهد التكوين المهني و22 بالمائة على دبلومات التعليم العالي، ولا يمثل الذين لا يتوفرون على شواهد إلا 6,42 بالمائة (يتعلق الأمر بالخصوص بأولئك المسجلين في إطار معالجة عروض الإدماج بالخارج المتعلقة بالطلب على اليد العاملة الفلاحية الموسمية).

كما يمثل المسجلون كل سنة نسبة 14 بالمائة، في المعدل، من مجموع المسجلين في قاعدة المعطيات للوكالة، نظرا للتراكم السنوي لعدد مهم من المسجلين غير المدمجين. فيما يقدر عدد الشباب الذين يلجون سنويا إلى سوق الشغل بحوالي 600.000 من بينهم حوالي 300.000 من خريجي أسلاك التعليم العالي والتكوين المهني[77].

وبالتالي، لا تزال الوكالة غير متموقعة كمرفق عمومي للتشغيل يقدم خدماته لأي باحث عن الشغل، بما في ذلك فئة غير الحاملين للشواهد أو المؤهلين في وضعية بطالة، مع توفير برامج لإنعاش التشغيل تستجيب لحاجيات كل فئة من الباحثين عن الشغل، علما أن ذلك كان مسطرا ضمن استراتيجية التشغيل لسنة 2015.

في جوابها، أكدت الوكالة على التمييز بين تنفيذ برامج إنعاش التشغيل المقررة من طرف السلطات العمومية (إدماج، تأهيل، تحفيز، إلخ) والخدمات التي تقدمها. في الواقع، برامج إنعاش التشغيل مخصصة حصريًا لحاملي الشهادات (الباحثون المؤهلون)، فيما تعمل الوكالة من جهة أخرى، على تقديم خدماتها لجميع المواطنين (جميع الفئات مستهدفة: حاملو الشهادات، الباحثون غير الحاصلين على شهادات، المهاجرون، الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، إلخ) ولجميع فئات المشغلين.

وبذلك، فإن الوكالة تقوم أيضًا بمعالجة عروض العمل التي لا تتطلب مرشحين مؤهلين أو حاملين لشهادة، معتمدة في ذلك على عرض الخدمة الذي توفره للباحثين عن شغل غير الحاصلين على شهادات والذي تم تطويره واختباره من قبل الوكالات التجريبية، والذي سيتم توسيع نطاقه ليشمل جميع الوكالات عبر المملكة حين توفر الموارد البشرية والمالية اللازمة. كما ذكرت الوكالة بالمجهودات التي قامت بها لمواكبة مشاريع توظيف كبرى (مثلا القطاعات الواعدة) وبالتحسينات التي أدخلت على عقود الادماج وبإطلاق بوابة "كفاءات" فيما يتعلق بالباحثين عن شغل ذوي الكفاءات العالية.

➢ ضرورة إعادة النظر في نطاق مهام الوكالة في مجال التكوين التأهيلي

حسب القانون رقم 99-51، سالف الذكر، تناط بالوكالة مهمة إعداد برامج التكييف المهني والتكوين لأجل الإدماج في الحياة النشطة باتصال مع المشغلين ومؤسسات التكوين (المادة 3، الفقرة 5). لكن اتضح أنها تواجه صعوبات في تدبير برامج تحسين قابلية التشغيل من خلال التكوين (التكوين التعاقدي للتشغيل والتكوين التأهيلي). فهي، لعدم كونها جهازا متخصصا في مجال التكوين، لا تتوفر على القدرات والأدوات اللازمة من أجل ضمان فعالية هذه البرامج[78]. وبالتالي، تحتاج هذه المهمة لإعادة النظر في نطاقها.

---

[77] حسب معطيات الوثيقة التركيبية للاستراتيجية الوطنية للتشغيل لسنة 2015، صفحة 10.

[78] أنظر المحور المتعلق بتحسين قابلية التشغيل. للإشارة، فنفس هذه الملاحظات تمت إثارتها في المهمة الأولى للمجلس الأعلى للحسابات (أنظر التقرير الخاص رقم 42/CH3 الذي تم اعتماده في يونيو 2010).

وفي ردها، أشارت الوكالة أنها تعمد إلى " شراء التكوينات وفقًا للاحتياجات المعلنة حيث أنها لا يمكنها تصميم تكوينات تتكيف مع جميع القطاعات التي تواكبها (نذكر على وجه الخصوص الطيران، السيارات، التعليم الخاص، الخدمات، وما إلى ذلك).

فيما يخص التكوين التأهيلي، يتم اختيار مجالات التدريب ومراكز التكوين من طرف لجنة منبثقة عن اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل، حيث يتم تمثيل جميع الفاعلين المعنيين. كما يقوم المدير الجهوي للتكوين المهني بمعية ثلاث شركات معنية بالمهنة موضوع التكوين، بالمصادقة على برنامج التكوين المقترح لكل مجال (المحتوى والمتطلبات الأساسية والمهارات التي سيتم اكتسابها في نهاية التكوين).

وبخصوص التكوين التعاقدي، فإن مركز التكوين يقوم باقتراح برنامج تكوين ملائم، محددا محتوى التدريب، ومتطلبات الوظيفة والمهارات التي سيتم اكتسابها في نهاية التدريب، فيما يقوم المشغل المعني بالمصادقة على هذا البرنامج".

➢ **التقائية مخططات تنمية الوكالة مع الاستراتيجيات القطاعية بحاجة للتحسين**

خلال الفترة التي شملتها المراقبة، اعتمدت الوكالة ثلاثة مخططات للتنمية (2009-2012 و2013-2016 و2016-2020). وتعتبر هذه المخططات استمرارية للبرامج المقررة في العقد الإطار المبرم بين الدولة والوكالة في شتنبر 2005، عن الفترة 2006-2008.

وتجدر الإشارة إلى أن الاقتصاد الوطني، عرف منذ ذلك التاريخ مجموعة من التحولات اتسمت بوضع مجموعة من الاستراتيجيات القطاعية (مخطط المغرب الأخضر، مخطط الإقلاع الصناعي ومخطط أليوتيس واستراتيجية الصناعة التقليدية ورؤية 2020 حول السياحة والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية واستراتيجيات الحماية الاجتماعية وإلخ). غير أن مخططات التنمية هذه لا تعكس بوضوح التوافق مع هذه الاستراتيجيات من خلال أهداف وإجراءات محددة فيمايتعلق بإنعاش التشغيل.

وفي جوابها، أوضحت الوكالة أنها تترجم الاستراتيجيات القطاعية من خلال إجراءات وآليات دعم معتمدة نهجا قائما على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هدفه إشراك المجموعات المهنية القطاعية في تحديد وتطوير إجراءات المواكبة وصنع القرار، واستنادًا إلى بيانات واقعية لتحقيق النتائج من حيث الإدماج وتحسين قابلية تشغيل الباحثين عن عمل، مع الاشارة إلى امثلة من هذه الشراكات. وفيما يتعلق بالاستراتيجية الوطنية للتشغيل، أشارت الوكالة أن محاور التنمية الخمسة لمخطط تنمية الوكالة 2016-2020 قد أخذت في الاعتبار توجهات هذه الاستراتيجية.

2. الحكامة ونظام تدبير الوكالة

أسفر تحليل سير المجلس الإداري ونظام تدبير الوكالة عن الملاحظات التالية.

➢ **تشكيلة المجلس الإداري تستوجب التعزيز**

طبقا للفصل 3 من المرسوم رقم 822-99-2 لتطبيق القانون رقم 99-51، سالف الذكر، يتكون مجلس إدارة الوكالة من 14 عضوا ممثلين للإدارة، غير أن الفرقاء الاجتماعيين (ممثلو المشغلين وممثلو العمال) غير ممثلين داخل هذا المجلس، بالرغم من أهميتهم بالنظر إلى مجال تدخل الوكالة. وتجدر الإشارة إلى أن توصية المجلس الإداري بتاريخ 29 يوليو 2004، والمتعلقة بدعم تمثيلية المجلس الإداري بممثلين عن الفرقاء الاجتماعيين لم يتم تفعيلها.

➢ **نظام التعاقد على الأهداف بحاجة للتحسين**

اعتمدت الوكالة نظام تدبير مبني على نظام التعاقد على الأهداف الواجب تحقيقها عبر توقيع عقود برامج مع مختلف المديريات الجهوية والوكالات المحلية التابعة لها.

إلا أن هذه الأهداف تم تحديدها بشكل عمودي، على أساس رفعها من 10 إلى 15 بالمائة كل سنة، دون مراعاة الإنجازات التي تمت خلال السنة المنصرمة، ودون الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة (قطاع اقتصادي في أزمة، قطاع اقتصادي لا يوفر فرص إضافية للتشغيل، الإمكانات الاقتصادية للجهة) والموارد البشرية المتوفرة لدى مختلف الوكالات، ودون إدماج مؤشرات نوعية. وتؤثر هذه الوضعية سلبا على جودة الخدمات المقدمة من طرف الوكالة.

في جوابها، أشارت الوكالة " إن التعاقد على الأهداف مع الوكالات الجهوية والإقليمية هو تنزيل للالتزامات التي تعهدت الوكالة بتنفيذها أمام مجلس إدارتها، والتي شهدت تطورًا سنويًا مستدامًا، بالتوازي مع تطور الوسائل الممنوحة، والمعززة بالمنحى التصاعدي للإنجازات التي تحققت وكذا المتوقعة مستقبلا بالنظر إلى السياق العام لسوق الشغل في المغرب.

طالما كانت التطورات المقترحة على الوكالات الجهوية قابلة للتفاوض في جلسات التعاقد حيث تم إجراء عدة تعديلات بناء على الدراسات الإقليمية التي قدمتها الوكالات الجهوية والمحلية من أجل التوافق مع إمكانات وخصوصيات كل جهة مثل: معدل البطالة، خلق وخسارة فرص العمل في الجهة، فاق خلق فرص العمل، نتائج الدراسات الاستشرافية

(توقعات التشغيل)، المهن الأكثر والأقل طلبًا، الاستثمارات والمشاريع الكبرى، والقطاعات الواعدة، المبادرات المحلية وبرامج الشراكة الجهوية".

غير أنه، يجدر التأكيد على أن الموارد التي يجب توفيرها والأهداف المرتبطة بالخصوصيات الترابية والقطاعية والمؤشرات النوعية غير مبينة في عقود البرامج المشار إليها.

➢ **ضرورة تعزيز التوافق بين نظام معلومات الوكالة ومخططاتها التنموية**

خلال الفترة 2009-2020، اعتمدت الوكالة في إطار مخططاتها التنموية، المشار إليها أعلاه، توجهات استراتيجية جديدة تروم الرقمنة وتطوير الخدمات عن بعد. لكن لم تتم، في ذلك، مراعاة التوافق الكافي لنظامها المعلوماتي مع هذه المخططات (مثلا، التأخر في تحديد الأهداف المتعلقة بالنظام المعلوماتي الاستراتيجي)، خاصة أن قواعد المعطيات التي يعتمد عليها هذا النظام، تشكل المادة الأساسية لنشاط الوكالة.

في ردها، أوضحت الوكالة أنه " يتم تحديد الأهداف الاستراتيجية بشكل قبلي (المرحلة الأولى) لكل مخطط تنموي. ويُفسر عدم وجود توافق كافي بين نظام معلومات الوكالة مع هذه الأهداف بشكل رئيسي من خلال:

- *ميزانية غير كافية لإطلاق بعض مشاريع نظم المعلومات الهيكلية؛*
- *الأقدمية (يعود تاريخ SIGEC إلى أكثر من 11 عامًا) وتعقيد نظام معلومات الذي يتطلب موارد بشرية كبيرة بالإضافة إلى الخبرة التقنية متخصصة لإجراء إصلاح شامل سيكون أساس التوافق الاستراتيجي لنظام المعلومات؛*
- *يعتمد التوافق الاستراتيجي لنظام معلومات الوكالة على تنفيذ منظومة جديدة للهندسة التقنية والتي تتطلب إصلاحًا جوهريا على المدى الطويل. حاليًا، هناك مشروع لإعادة تصميم نظام المعلومات (SIGEC) برعاية MCA – وكالة تحدي الألفية، والذي سوف يمكن من إنشاء ركائز نظام معلومات يتماشى مع استراتيجية الوكالة."*

➢ **الحاجة إلى تسريع تنزيل المخططات المديرية لنظام المعلومات**

خلال الفترة 2008-2020، قامت الوكالة بإعداد مخططين مديريين لنظام المعلومات. وقد لوحظ بخصوص المخطط الأول الذي تم إطلاقه سنة 2008، أن خمس مشاريع من أصل 19 مقررة لم يتم تفعيلها، كما هو الشأن بالنسبة للتطبيق المعلوماتي المتعلق برصد فرص التشغيل. وفيما يخص المخطط الثاني، تم إطلاق 14 مشروعا لم يتم إنجاز سوى 3 منها. وتجدر الإشارة أن هذا الأخير تم إعداده سنة 2015 دون تقييم المخطط الأول، الشيء الذي حال دون الاستفادة من أوجه القوة والقصور التي اعترته. كما لوحظ أن الوكالة تواجه صعوبات في إنجاح هذا الورش. حيث إن هناك 10 مشاريع متعثرة وصلت المبالغ الملتزم بشأنها إلى 10,19 مليون درهم.

وردا على ذلك، بينت الوكالة أنها "بدأت المخططات المديرية لنظام المعلومات 2020-2015 بمرحلة تشخيصية للوضع الحالي مما أتاح تقييم نظام المعلومات الحالي في تاريخ بدء هذا المشروع. كما مكن هذا الجرد من إجراء تقييم نتائج المخططات المديرية لنظام المعلومات السابقة 2008-2014. يُعزى عدم تنزيل جميع المشاريع المنبثقة عن المخططات المديرية لنظام المعلومات 2015-2020 بشكل أساسي إلى الأسباب المذكورة أعلاه".

ثانيا. إنعاش التشغيل المأجور

من أجل تشجيع المشغلين على إدماج الباحثين عن الشغل المسجلين لدى الوكالة وتلبية حاجياتهم من الكفاءات، عهدت السلطات العمومية إلى الوكالة تدبير البرامج الرامية إلى الدعم المباشر للإدماج. ويتعلق الأمر بعقود الإدماج المنصوص عليها في مقتضيات الظهير بمثابة قانون رقم 16-93-1 يتعلق بتحديد تدابير لتشجيع المقولات التي تقوم بتدريب الحاصلين على بعض الشهادات قصد تكوينهم وإدماجهم وكذا برنامج تحفيز المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 2015.

1. الإنجازات المتعلقة بالإدماج

من خلال تحليل منجزات الوكالة خلال الفترة 2009-2019، لوحظ أن الإدماجات عرفت ارتفاعا مستمرا، بفضل الإنجازات المتعلقة بعقود الادماج وبالعقود المحددة المدة.

وهكذا، تضاعف عدد الإدماجات ما بين 2009 و2019، ليرتفع من 52.257 سنة 2009 إلى 108.800 سنة 2019. وقد بلغ مجموع عقود الادماج وكذا العقود المحددة المدة، على التوالي، حوالي 66 بالمائة و30 بالمائة من مجموع الإدماجات المسجلة خلال هذه الفترة (ما مجموعه 788522 إدماج). أما العقود غير المحددة المدة، فلم تشكل سوى 4 بالمائة.

علاوة على ذلك، ترتبط النتائج المحققة فيما يخص العقود المحددة المدة، بالخصوص، بالإدماجات بالخارج (بنسبة تراوحت بين 13و 61 وبالمائة خلال هذه الفترة). وفيما يخص التوزيع الجهوي، استفادت جهة الدار البيضاء سطات من حوالي 29 بالمائة من مجموع الإدماجات، متبوعة بجهة الرباط سلا القنيطرة ب 23 بالمائة، ثم جهة طنجة تطوان الحسيمة ب 14 بالمائة.

ومن حيث التوزيع حسب النوع، فقد بلغت نسبة النساء المستفيدات من الادماج 51,6 بالمائة خلال نفس الفترة. وبالنسبة للتوزيع حسب الكفاءات، استفاد خريجو التكوين المهني من 33 بالمائة من الإدماجات، متبوعين بحاملي شهادة البكالوريا بنسبة 27 بالمائة، وبخريجي التعليم العالي بنسبة 16 بالمائة.

أكدت الوكالة في جوابها أنه "فيما يتعلق بتدفقات التوظيف في القطاع الخاص، فإن حصة العقود محددة المدة مقنعة تمامًا نظرًا لجوء المشغلين لاستخدام هذا النوع من العقود. أما بالنسبة لاستخدام العقود الدائمة (CDI)، فهو مستمر في التراجع في المغرب والعالم. في فرنسا، على سبيل المثال، تم إنجاز 87% من التوظيفات في عام 2019 على شكل عقود محددة المدة (CDD) و13% على شكل العقود الدائمة CDI. لطالما اعتمدت الوكالة على نهج مقاربة النوع الاجتماعي في تنفيذ برامج التشغيل والخدمات ذات الصلة".

2. محتوى وفعالية برامج إنعاش التشغيل

أبان تحليل مكونات عقود الادماج وبرنامج تحفيز عن ما يلي.

➢ تعدد أنواع عقود الادماج بشكل يثير تفسيرات متباينة

من أجل تجاوز النقائص التي عرفتها عقود الادماج، فيما يخص التغطية الاجتماعية، تم إدخال مجموعة من التحسينات ابتداء من 2015[79]، من خلال "عقد الإدماج المحسن". ويتعلق الأمر بتحمل الدولة لمصاريف التأمين الاجباري عن المرض؛ بالإضافة إلى الاعفاء من مصاريف التغطية الاجتماعية والضريبة على الدخل طوال مدة التدريب (24 شهرا)، على أن يتم ابرام عقود غير محددة المدة مع 60 بالمائة على الأقل من المستفيدين عند نهاية التدريب. إلا أن فحص هذه العقود أبان عما يلي:

- تم التنصيص على ثلاث أنواع من عقود الادماج بامتيازات وشروط مختلفة تجعل تطبيقها صعبا على المشغلين (النموذج الأول: إذا كان الأجر بين 1600 و3125 درهم، النموذج الثاني: إذا كان الاجر بين 1600 و6000 درهم، النموذج الثالث: إذا كان الأجر بين 3125 و6000 درهم). فعلى سبيل المثال، لا يستفيد الصنف الثالث من الإعفاء من الضريبة على الدخل كما هو الحال بالنسبة للصنفين الآخرين؛
- الشروط المحددة لتطبيق العقوبات معقدة وتثير تفسيرات مختلفة، خصوصا في حالة إنهاء عقود الادماج قبل الآجال المحددة له؛
- عدم الاستفادة من التحفيزات في حالة إنهاء عقد الادماج قبل مرور ستة أشهر (تحمل الدولة لمساهمة المشغل في التغطية الاجتماعية وفي رسم التكوين المهني لمدة سنة في حالة إبرام عقود غير محددة المدة مع 60 بالمائة على الأقل من المستفيدين من عقود الادماج)؛
- عدم إمكانية إبرام عقد إدماج جديد عن المدة المتبقية إذا تم إنهاء عقد الادماج بعد مرور ستة أشهر؛
- تباين التفسيرات فيما يخص احترام شروط الاستفادة، خصوصا طبيعة الشواهد المحصل عليها. فهناك بعض الوكالات تشترط المعادلة للشواهد المحصل عليها من مؤسسات التكوين الخاصة أو بالخارج، وهناك بعض الوكالات لا تشترط ذلك.

في جوابها، ذكرت الوكالة بالمجهودات المبذولة لمواءمة المقتضيات الجبائية والاجتماعية، مشيرة أن الإجراء الوحيد المتبقي لمواءمة هذه الأحكام بشكل كامل وتوفير نموذج واحد لعقود الإدماج يتعلق بتعديل المادة 57-16 ب من المدونة العامة للضرائب "لا يجوز للمتدرب نفسه الاستفادة مرتين من هذا الإعفاء" لمواءمته مع أحكام المادة 4 من القانون رقم 101-14 الذي ينص، في حالة الفسخ خلال الأشهر الستة الأولى من عقد ادماج الأول، إمكانية توقيع عقد ادماج نهائي مع مشغل آخر، ومدته هي الفترة المتبقية حتى نهاية الـ 24 شهرًا.

كما ذكرت بمقتضيات المرسوم التطبيقي رقم 2-15-906 للقانون رقم 101-14 فيما يخص كيفية احتساب معدلات التوظيف النهائي للمتدربين المستفيدين من عقود الإدماج.

➢ استعمال عقد الادماج كعقد شغل مرن ترتب عنه تأثير غير متوقع

لقد تم تنظيم عقود الادماج بمقتضى الظهير بمثابة قانون رقم 16-93-1، سالف الذكر، كعقود للتكوين من أجل الإدماج يسمح للباحثين عن أول شغل المسجلين لدى الوكالة من اكتساب أول تجربة مهنية داخل المقاولة. غير أن الممارسة كشفت عن لجوء بعض المشغلين بشكل مستمر لهذه العقود، وذلك من أجل تلبية حاجياتهم من اليد العاملة والاستفادة من التحفيزات المتاحة وخفض كلفة الأجور وإضفاء المرونة على عملية التشغيل لتفادي تطبيق مدونة الشغل، خاصة وأن مدة هذه العقود هي 24 شهرا.

[79] بموجب القانون رقم 101.14 بتاريخ 19 مارس 2015 المعدل والمتمم للظهير بمثابة قانون رقم 16-93-1 المشار إليه أعلاه.

وبالتالي، نتج عن هذه التحفيزات تأثير غير متوقع، إذ أصبحت تستهدف بالأساس المشغلين عوض الباحثين عن الشغل. وتجدر الإشارة إلى أن تحليل عروض الشغل التي تلقتها الوكالة خلال الفترة 2014-2019، بين أهمية عقود الإدماج المترتبة عن عروض التشغيل التلقائية، والتي شكلت أكثر من 56 بالمائة من مجموع عقود الادماج المسجلة خلال هذه الفترة (يتعلق الأمر بعروض التشغيل التي لم تشرف عليها الوكالة، والتي يقوم فيها المشغل بعملية التوظيف المباشر، حيث يتم توظيف الباحث عن الشغل مسبقا ثم تسجيله أو تأكيد تسجيله لدى الوكالة من أجل الاستفادة من عقد الادماج).

في جوابها، ذكرت الوكالة بنتائج دراسة التأثير لعقد الإدماج التي أجرتها وزارة الشغل والإدماج المهني في 2010-2011 عبر مجموعة من الخبراء، حيث تم تحديد العناصر المتعلقة بثلاثة تأثيرات للبرنامج على قرارات التوظيف:

- *صرح 24% من المشغلين أن برنامج ادماج شجعهم على توظيف مرشحين أكثر مما كانوا سيفعلونه في غياب هذا البرنامج (تأثير التوظيف)؛*
- *أعلن 10% من المشغلين أنه في حالة عدم وجود برنامج ادماج، كان من الممكن أن يركز التوظيف على مرشحين أخرين بدلاً من الأشخاص الذين تم توظيفهم (تأثير الملف الشخصي)؛*
- *يعتقد 31% من المشغلين أن برنامج ادماج مكنهم من التنبؤ باحتياجاتهم من التشغيل أكثر مما كان متوقعا (تأثير الترقب).*

وأضافت، أنه بالنسبة لـ" للتأثير غير المتوقع، كشفت الدراسة المذكورة أنه من الصعب التحقق مما إذا كان المشغلون، الذين استفادوا بالفعل بشكل كبير من برنامج ادماج، كانوا يعتزمون التوظيف حتى في غياب هذا البرنامج.

➢ **عقد الاندماج المهني: جاذبية تستوجب التحسين**

تم اعتماد عقد الاندماج المهني ابتداء من سنة 2011، وهو عقد للإدماج موجه إلى الباحثين عن الشغل الذين يواجهون صعوبة في الادماج، من خلال بروتوكول للتأطير والتكوين يلتزم به المشغل لمدة تمتد من 6 إلى 9 أشهر. وفي حال إبرام المشغل في نهاية التدريب عقدا لمدة غير محددة مع المتدرب، فإنه يستفيد من منحة إدماج بقيمة 25.000 درهما. إلا أن تحليل المنجزات المتعلقة بهذه العقود بين أنها لم تحض بجاذبية كافية من طرف المشغلين، حيث بلغ عدد عقود الاندماج المبرمة، خلال الفترة 2011-2019، 323 عقد، تم إبرامها من طرف 147 مشغل فقط. أما العقود غير المحددة المدة المترتبة عنها فلم تتعد 119 عقدا.

وفي هذا الصدد، أجابت الوكالة أنه سيتم إطلاق برنامج عقد الاندماج المهني على نطاق واسع لجعله معروفا بشكل أفضل بالنسبة للمشغلين، وخاصة أولئك الذين يشغلون خريجي الجامعات، في انتظار مراجعة بنود هذه العقود إنا اقتضى الامر، لجعله أكثر جاذبية.

➢ **تحفيز: برنامج متوازن، لكن في غياب المعلومات الكافية عن المقاولات المستهدفة**

تم التنصيص على التدابير المضمنة في هذا البرنامج في مقتضيات الفصل السابع من قانون المالية لسنة 2015، لتشمل الفترة ابتداء من فاتح يناير 2015 إلى غاية 31 دجنبر 2022. ويستهدف هذا البرنامج دعم إحداث المقاولات الصغرى والمتوسطة وكذا الجمعيات، وذلك من أجل تلبية حاجياتها من الكفاءات وتشجيع التشغيل القار.

وقد وصل عدد المستفيدين، منذ إطلاق البرنامج عند متم 2019 إلى 21.282 أجير و7.872 مشغل و51 جمعية. ويعتبر مسؤولو الوكالة أن هذا البرنامج، الذي تقدر تكلفة كل إدماج فيه بحوالي 8.150 درهم في المعدل، حظي بجاذبية لدى المشغلين. لكن، ينبغي التذكير بأن هذا البرنامج تم إطلاقه دون دراسة للجدوى أو تشخيص قبلي. كما سجل غياب المعلومات عن عدد المقاولات والجمعيات الحديثة التي شرعت في مزاولة نشاطها، الأمر الذي لم يمكن من تقييم فعالية هذا البرنامج.

في جوابها، أشارت الوكالة أن برنامج تحفيز في صدد التقييم في سنة 2021 من قبل مديرية المرصد الوطني لسوق العمل بالشراكة مع وكالة تحدي الألفية MCA -المغرب ومعهد أبحاث Lab de l'Emploi. كما أوضحت أن تاريخ إنشاء الشركة أو الجمعية أو التعاونية يقتصر في الوقت الحالي على الفترة الممتدة من 1 يناير 2015 إلى 31 دجنبر 2022 ولكن المشغلين المعنيين بهذا البرنامج لديهم فترة 24 شهرًا ابتداء من تاريخ الانطلاق الفعلي لعمل الشركة أو الجمعية أو التعاونية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تاريخ الانطلاق الفعلي للعمل يطابق تاريخ أول عقد تجاري الذي يتزامن مع تاريخ أول عملية استيراد المواد الأولية أو تاريخ بداية تقديم الخدمات دون اعتبار تكاليف تأسيس الشركة أو الجمعية أو التعاونية.

ثالثا. تحسين قابلية التشغيل ودعم التشغيل الذاتي

تتمثل التدابير المتخذة من طرف الوكالة لتحسين قابلية التشغيل، كما هو منوص عليها في دليل المساطر "تأهيل"، في التكوين التعاقدي للتشغيل وفي التكوين التأهيلي.

1. شروط تفعيل برامج التكوين التأهيلي

أسفر فحص الإجراءات المتبعة في تدبير برامج تحسين قابلية التشغيل عن طريق التكوين، خاصة تلك التي تدخل ضمن برنامج "تأهيل" عن تسجيل الملاحظات التالية.

➢ ضرورة إحداث اللجنة الوطنية لتحسين قابلية التشغيل وتنشيط اللجن الجهوية

نص دليل المساطر "تأهيل"، الذي تم اعتماده سنة 2006، على إحداث لجنة وطنية لتحسين قابلية التشغيل، بواسطة دورية لرئيس الحكومة، وذلك من أجل حكامة البرنامج. إلى غاية شتنبر 2021، هذه اللجنة لم تحدث بعد.

وعلاوة على ذلك، تم إحداث اللجن الجهوية لتحسين قابلية التشغيل، بموجب مقرر مشترك للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالتشغيل بتاريخ 08 يونيو 2006، أنيطت بها اختصاصات هامة، نذكر منها التنقيب عن فرص الشغل وإعداد دفاتر التحملات والإعلان عن طلبات العروض والسهر على عملية انتقاء مؤسسات التكوين وتتبع برامج التكوين. غير أن هذه اللجن لم تنعقد طوال الفترة المعنية بالمراقبة. وبالتالي، فإن جميع المهام المنوطة بها غير مفعلة.

في جوابها، أشارت الوكالة ان "دليل مساطر برنامج تأهيل يخضع في الوقت الراهن إلى مرحلة التقييم لمراجعة دور هيئات ولجان الحكامة لهذا البرنامج، وذلك من أجل تفعيل البعد الإقليمي وبلورة دور الجهة في دينامية التشغيل".

➢ دلائل مرجعية لتدبير التكوين يتعين اعتمادها

أصبحت الوكالة، منذ إطلاق برنامج تأهيل سنة 2006، مكلفة بتدبير التكوين التأهيلي. وإذا كان دليل المساطر تأهيل ينص على اللجوء إلى مؤسسات التكوين لتأمين هذه الخدمة، إما عبر طلبات العروض أو طلبات المشاريع أو التعاقد المباشر في إطار التكوين التعاقدي للتشغيل، فإن مستشاري التشغيل ومسؤولي الوكالة لا يتوفرون على دلائل مرجعية تمكنهم من التقييم الأولي لبرامج التكوين المقترحة، ومعرفة المؤهلات الواجب توفرها في المستفيدين بالنسبة لكل مهنة ولكل شعبة، والتأكد من مواءمة برامج التكوين، وذلك في غياب مراجع بيداغوجية وتقنية وتقييمية. وبالتالي فإن عملية تتبع ومراقبة وتقييم التكوينات التأهيلية، تقتصر على الجوانب الشكلية. يضاف إلى ذلك غياب تقييم للمؤهلات المكتسبة خلال أو عند نهاية التكوين.

وبهذا الخصوص، أشارت الوكالة، في جوابها إلى أنه "تحدد كل من مسطرة انطلاق، متابعة التكوين ومتابعة الإدماج المهني لخريجي التكوين التأهيلي أو التحويلي ومسطرة تنفيذ التكوين التعاقدي، تحددان مجموعة من الإجراءات التي تهم بالأساس ضمان التكوين في الظروف المواتية، نذكر منها:

- *القيام بزيارات المتابعة والتأكد من إمكانية الحصول على فرص التدريب؛*
- *تعزيز حضور الوكالة خلال زيارات المتابعة والتأكيد على دورها؛*
- *توعية المشاركين بضرورة الانضباط والنتائج المترتبة عن عدم الالتزام طيلة فترة التكوين (الحرمان من التدريب والشهادة)؛*
- *تذكير المستفيدين بأهداف التكوين وفرص الشغل المتاحة؛*
- *التحقق من احترام برنامج التكوين وتوافر المدربين؛*
- *ضمان توفر الوسائل اللوجستية والتعليمية؛*
- *تشجيع المشاركين على البحث عن فرص التشغيل؛*
- *لفت انتباه مؤسسة التكوين أن التسديد مشروط بتحقيق حجم زمني لا يقل عن 70% من مدة التكوين لكل مشارك؛*
- *تقييم الدورة التكوينية".*

➢ ضرورة تعزيز إشراك مؤسسات التكوين العمومية في برامج التكوين التأهيلي

تبين من خلال فحص وضعية تنفيذ عمليات التكوين المتعلقة ببرنامج "تأهيل" خلال الفترة 2009-2019، عدم اللجوء إلى التعاقد مع مؤسسات التكوين العمومي فيما يخص التكوين التعاقدي للتشغيل، أما فيما يخص التكوين التأهيلي، فقد تم خلال نفس الفترة إبرام 26 اتفاقية فقط همت تكوين 595 باحث عن شغل.

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسات التكوين العمومية التي تساهم في برامج التكوين الممولة من طرف الوكالة، هي مؤسسات التكوين المهني ذات التدبير المفوض، لاسيما التكوين التأهيلي الذي يدخل في إطار منحة دعم التكوين من أجل مواكبة القطاعات الواعدة[80]. ويتعلق الأمر بمعهد مهن الطيران ومعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات.

---

[80] انظر دورية رئيس الحكومة بتاريخ 07 ماي 2007 المتعلقة بتفعيل عرض المغرب في ترحيل الخدمات. القطاعات المعنية هي: ترحيل الخدمات، صناعة السيارات، الطيران، الإلكترونيك والطاقات المتجددة.

وبهذا الخصوص، أوضحت الوكالة، في جوابها، أنه " تم توقيع اتفاقيات شراكة تهم التكوين التأهيلي بين الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سنة 2007. لكن لم تتم تسوية تكاليف هذه الاتفاقيات حتى الآن والتي تصل إلى 100 مليون درهم، نظرا لكون إنجازات هذه الاتفاقيات لا تتطابق مع مساطر الأداء المعتمدة. لقد دأبت الوكالة على الاشتغال والتنسيق مع المؤسسات التكوين العمومية، إلا أن الصعوبات المتعلقة بالجانب الإداري لملفات التكوين، وفقًا لدليل مساطر برنامج تأهيل، تحول دون ذلك نظرا للإشكاليات المطروحة".

2. تدبير التكوين التعاقدي للتشغيل والتكوين التأهيلي

أسفر فحص طرق تدبير التكوين التعاقدي للتشغيل وكذا التكوين التأهيلي عن الملاحظات التالية.

➢ **طريقة احتساب عدد الإدماجات تستلزم المواءمة مع شروط تنفيذ التكوين التعاقدي للتشغيل**

يعد التكوين التعاقدي للتشغيل تكوينا من أجل توظيف محدد، يتم الالتزام به بعد التوقيع على اتفاقية ثلاثية الأطراف، بين الوكالة والمشغل ومؤسسة للتكوين؛ يتم اختيارها من طرف المشغل. وحسب المعطيات المدلى بها من طرف الوكالة، بلغ عدد المستفيدين من هذا التكوين 21.474 من بين 32.829 باحث عن شغل تم التعاقد بشأنهم خلال الفترة 2009-2019، أي بنسبة هدر وصلت 35 بالمائة رغم قصر مدة التكوين، والتي لم تتعد ثلاثة أشهر.

كما أنه، وحسب الأرقام المعلنة من طرف الوكالة، بلغت نسبة الادماج 78 بالمائة خلال هذه الفترة. غير أنه تبين أن هذه النتائج لا يتم احتسابها على أساس الادماجات الملتزم بها مع المشغلين الموقعين على اتفاقيات التكوين التعاقدي للتشغيل سالفة الذكر. حيث يتم أداء فاتورة التكوين على شطرين: الشطر الأول يتعلق ب 80 بالمائة من كلفة التكوين عند نهاية عملية التكوين و20 بالمائة من الكلفة عند الادلاء بعقود التوظيف من طرف المشغل الموقع على الاتفاقية.

غير أن تحليل وضعية أداء الاتفاقيات المبرمة، أبرز أن 6.923 باحث عن شغل فقط من مجموع 21.474 تم تبرير توظيفهم في هذا الإطار، مع الادلاء بعقود التوظيف. مما يجعل نسبة الادماج الحقيقية منحصرة فقط في 32 بالمائة. كما أن 943 اتفاقية من مجموع 1871 اتفاقية مبرمة خلال هذه الفترة، لم تبرر مؤسسات التكوين الادماجات المتعلقة بها، (أي بعدد 14.541 باحث عن شغل بكلفة 81,6 مليون درهم). وتتعلق جل هذه الاتفاقيات ببرنامج "أكاديمية التدريس" وبمراكز النداء وبالتعليم الأولي وبالخدمات.

وفي جوابها، أشارت الوكالة إلى أنه " فيما يتعلق بالنسبة المتوسطة للإدماج البالغة 78%، تعتبر هذه النسبة مرضية بالنظر إلى ما تنص عليه المساطر الداخلية للوكالة: نسبة إدماج لا تقل عن 70%، وتجدر الإشارة هنا إلى أن العديد المرشحين يفضلون اختياريا مواصلة دراستهم.

لا يمكن للوكالة حساب نسبة الإدماج على أساس ملفات الأداء المقدمة بسبب ما هو مذكور أعلاه. كما تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن مؤسسات التكوين تجد صعوبات في تبرير مرحلة الإدماج في ضوء فقدان الاتصال مع المستفيدين بعد التكوين.

وعلاقة مع فقدان المستفيدين أيضا، ولإن الأمر يتعلق بفئة هشة اجتماعيا، فإمكانية التخلي عن التكوين أو الامتناع عنه تظل واردة.

عندما يتعلق الأمر بالتشغيل من خلال عقد إدماج، فإن الوكالة تعتبر مصدر المعلومة باعتبارها الطرف الرئيسي، أما فيما يخص العقود العمل الاخرى، فالمعلومات المتوفرة تكتسي طابع تصريحي.

كما أنه يمكن اعتبار اجال تقديم ملفات الأداء المتعلقة بالإدماج البالغة ثلاثة أشهر، سببًا وراء العدد المحدود من الملفات المقدمة.

لتقييم تأثير التكوين على اندماج المستفيدين، قامت الوكالة باعتماد "استبيان مرحلة للإدماج"، وهو مستند يتم ملؤه مباشرة من قبل المشغل ومصادق عليه من قبل مدير وكالة المحلية أو الإقليمية".

في هذا الصدد يؤكد المجلس أن التكوين التأهيلي للتشغيل موجه للباحثين عن شغل المسجلين لدى الوكالة، الذين تم انتقاءهم من أجل توظيفات معبر عنها من طرف المشغل الموقع على الاتفاقية ثلاثية الأطراف المشار إليها، كما هو منصوص عليه في دليل المساطر "تأهيل".

➢ **التوجه إلى مؤسسات التكوين من أجل إنعاش التكوين التعاقدي للتشغيل**

من خلال التحريات التي تم القيام بها، لوحظ أن الوكالات المحلية، ومن أجل بلوغ الأهداف المسطرة في عقود البرامج المبرمة مع الإدارة العامة، تلجأ إلى مؤسسات التكوين الخاص لتسويق التكوين التعاقدي للتشغيل عن طريق التنقيب عن مشغلين وعن مرشحين والبحث عن فرص لإجراء تكوينات في هذا الإطار. هذه الوضعية أدت إلى انحراف التكوين التعاقدي للتشغيل عن مساره وعن أهدافه، والمتمثلة أساسا في إدماج الباحثين عن الشغل المسجلين لدى الوكالة وتلبية حاجيات المشغلين من الكفاءات.

وبهذا الخصوص، أجابت الوكالة بأنه "يعتبر ترويج التكوين التعاقدي للتشغيل من اختصاصات الوكالات الجهوية والوكالات التابعة لها من جهة، ومن اختصاصات المصالح المركزية المعنية من جهة أخرى (التنقيب عن المشغلين، اليقظة الاستشرافية للتنقيب، عروض العمل التي الموضوعة من طرف المشغلين لدى الوكالات أو من خلال الموقع الرسمي على الانترنيت).

ويمكن لمؤسسات التكوين، وخاصة المكاتب الاستشارية في التكوين المساهمة في الترويج لهذا البرنامج من خلال خدماتهم الاستشارية لفائدة المشغلين.

بغض النظر عن المستفيد من التكوين التعاقدي، مجموعة صغيرة أو كبيرة، يتم اختيار المرشحين بشكل مشترك من قبل المشغل ومؤسسة التكوين بناء على الانتقاء الأولي من قبل الوكالة (عرض العمل المنشور على موقع الوكالة لانتقاء الباحثين عن العمل المتحفزين والمتاحين فقط)".

غير أنه، ينبغي التذكير بأن المهمة الأساسية للوكالة هي الوساطة في سوق الشغل، فالتحريات التي تم القيام بها أبرزت أن عملية الانتقاء القبلي للمرشحين نادرا ما تتم انطلاقا من قاعدة المعطيات المتوفرة لدى الوكالة. كما لم تتمكن الوكالة من الإدلاء بأي وثيقة تثبت قيامها بهذه العملية.

➢ ضرورة تعزيز أثر التكوين التأهيلي على الادماج

حسب المعطيات المدلى بها من طرف الوكالة، بلغ عدد المستفيدين من التكوين التأهيلي 24.936 باحث عن الشغل خلال الفترة 2009-2019. إلا أنه، ورغم ضعف أثر هذا التدبير منذ انطلاقه سنة 2008، تقوم الوكالة بإنجاز برامج للتكوين التأهيلي على صعيد الوكالات التابعة لها وبالرفع سنويا من الأهداف الكمية المسطرة. ففي غياب دراسات لتتبع الادماجات السنوية المحققة، من شأنها ضبط نسبة الادماج الحقيقية وقياس الأثر، لم تتعد نسبة الادماج المصرح به من طرف الوكالة 40 بالمائة، علما أن تتبع الإدماجات يظل تصريحيا. ويتم التتبع بالهاتف من لدن مستشاري التشغيل المسؤولين عن تتبع ومراقبة عمليات التكوين التأهيلي المكلفين بها، ويقتصر هذا التتبع على تسجيل نوعية العقود المصرح بها من طرف المستفيدين، في حالة استجابتهم للنداء، بما فيهم عقود التدريب.

أكدت الوكالة، في جوابها عن هذه الملاحظة، أنه لا يمكنها منع المرشحين للتكوين التأهيلي من بناء مشروعهم المهني أو القيام بتحويلات مهنية إذا أبدوا رغبتهم بذلك. وقد أفادت التجربة أن مجال خبرة مؤسسات التكوين تتمثل في تأهيل الباحثين عن شغل لاكتساب مهارات مهنية وليس في إدماجهم في سوق الشغل. ومطابقة مع الإطار المرجعي لبرنامج التكوين التأهيلي والتحويلي، فإن مجهودات المواكبة التي تقوم بها مؤسسة التكوين والتي تمكن من الإدماج في المقاولة تستوجب تعليلا عن طريق نسخة من عقد الشغل بين المستفيد من التكوين والمشغل. لكن يبقى الولوج لهذه النسخ صعبا على المستفيدين وعلى مؤسسات التكوين.

غير أنه يجدر التذكير بأن الهدف الأساسي للتكوين التأهيلي أو التحويلي هو الإدماج تلبية لحاجيات سوق الشغل من الكفاءات.

➢ اللجوء إلى التكوين التأهيلي المقترح من طرف مؤسسات التكوين لتحقيق الأهداف المسطرة

نص دليل المساطر "تأهيل" (المادة 5ب)، على إجراء برامج التكوين التأهيلي المقررة عن طريق مسطرة طلب العروض المفتوح أو طلب المشاريع المفتوح، واستثناء، يمكن إجراء تكوين تأهيلي بناء على مقترح من إحدى مؤسسات التكوين، يتم دراسته والموافقة عليه من طرف الوكالة. ومن خلال المعلومات المستقاة من مختلف المديريات الجهوية، لوحظ أنه، منذ اعتماد اللاتمركز سنة 2018، كثفت المديريات الجهوية من هذا النمط، تفاديا لتعقد مسطرة طلب العروض المفتوح، وبغية تحقيق الأهداف المحددة لها. فعلى سبيل المثال، شكل هذا النمط 100 بالمائة من عمليات التكوين التأهيلي التي تم إطلاقها سنة 2020 على صعيد جهات الدار البيضاء-سطات ومراكش-آسفي وبني ملال-اخنيفرة. وبغض النظر عن غياب المنافسة، تم تسجيل النقائص التالية:

- المهن موضوع التكوين التأهيلي المقررة غير مضمنة في خريطة التكوين التأهيلي، وتكتفي الوكالة المحلية المعنية بتبرير هذه العمليات بمحضر تشهد فيه بأن هذه المهنة مطلوبة في سوق الشغل أو تتوافق مع عروض التوظيف التي لم تتمكن الوكالة من تلبيتها لغياب المؤهلات؛
- على العموم، لا يتم انتقاء المرشحين من طرف الوكالة انطلاقا من قاعدة المعطيات المتوفرة لديها، وحسب معايير موضوعية، إذ تقوم مؤسسة التكوين بعملية التنقيب، أو بالإعلان أحيانا عن طلبات الترشيح في مقراتها، ثم انتقاء المرشحين وإيداع لائحة للمستفيدين مرفوقة ببرنامج التكوين المقترح لدى الوكالة المحلية المعنية من أجل الموافقة.

وردا على ذلك، أجابت الوكالة بأنه "تقوم لجنة تقنية منبثقة من اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل بدراسة العروض والمشاريع وذلك عملا بالفقرة 8ب من دليل المساطر تأهيل. لذا، فالتكوينات المنجزة في إطار التكوين التأهيلي المقترح تكون موضوع تصديق مسبق من طرف اللجنة التقنية المنبثقة من اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل و التي لها مهام محددة على مستوى الدورية المشتركة ما بين وزير التشغيل والتكوين المهني ووزير الداخلية رقم -136/06 112/CAB بتاريخ 08 يونيو 2006 ، و تتجلى في تحديد التوجهات المتعلقة بالأهداف الجهوية للتحويل أو تأهيل

الخريجين العاطلين، اقتراح إطلاق دراسات الجدوى المتعلقة بمنافذ التحويل و التأهيل و كذلك تتبع و تقييم عمليات التحويل و التكوين المنجزة من طرف الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل و الكفاءات على مستوى الجهة.

المرشحون للتكوين التأهيلي لكل مسلك تكوين مدعوون للتسجيل على مستوى رابط بالبوابة الإلكترونية للوكالة. وبعد التسجيل يتم استخراج قاعدة البيانات التي ترسلها الإدارة المركزية لشبكة الوكالات لإنجاز مرحلة الانتقاء القبلي. وتقوم مؤسسة التكوين بالانتقاء النهائي حسب المؤهلات المتطلبة لكل مسلك".

غير أنه من الجدير بالذكر أن التحريات التي قام بها المجلس أبرزت أن عملية انتقاء المترشحين تتم من طرف مؤسسات التكوين. علاوة على ذلك، لم تقدم الوكالة للمجلس ما يبرر قيامها بعمليات الانتقاء هاته.

3. عرض الخدمات المتعلق بمواكبة حاملي المشاريع من أجل خلق المقاولات

طورت الوكالة سنة 2015 خدمة مخصصة لمواكبة حاملي المشاريع. وعلى الرغم من المجهودات المبذولة في هذا المجال، لا تزال أوجه القصور التالية قائمة.

➢ الأثر على خلق المقاولات يستوجب التحسين

لوحظ أنه، من مجموع 17.212 من حاملي المشاريع المسجلين لدى الوكالة، خلال الفترة 2015-2019، بلغ عدد المقاولات التي تم إحداثها (المقاولات الصغرى والأنشطة المدرة للدخل) 6582 مقاولة، أي ما يعادل 38 بالمائة فقط من عدد حاملي المشاريع المسجلين و48 بالمائة من حاملي المشاريع المستفيدين من خدمات المواكبة. وحسب الوكالة، فقد بلغ إجمالي الوظائف التي تم خلقها بهذا الخصوص 14.521 خلال نفس الفترة، بمعدل وظيفتين لكل مقاولة منشأة.

ويُظهر تحليل التوزيع الجهوي للإنجازات سنة 2019 بأن 55 بالمائة من إجمالي عدد المقاولات المحدثة (1133 مقاولة من أصل 2066) همت ثلاث جهات، ويتعلق الأمر بجهة الدار البيضاء-سطات وجهة فاس-مكناس وجهة الرباط-سلا-القنيطرة. في حين تمت نسبة 45 بالمائة المتبقية على مستوى الجهات التسع الأخرى بنسب تتراوح بين 2 و9 بالمائة.

أشارت الوكالة، في جوابها عن هذه الملاحظة، أنه بصفة عامة، تلمس عمليات التحسيس قاعدة واسعة تتضمن في نفس الوقت أشخاصا مهتمين حقيقة بإنشاء المقاولات وآخرين ليس لهم اهتمام آني أو غير مستعدين للالتزام أو بدل المجهودات اللازمة لإنشاء مقاولاتهم. لذلك فإن عدد المسجلين الذين لا يكملون في الطريق لإنشاء المقاولات يبقى عددا مهما.

أما فيما يتعلق بالخدمات المتعلقة بمرحلة ما بعد الإنشاء، فلم يتم تطويرها أو تنظيمها بعد في الوقت الحالي، ولا يُطلب حاليا سوى مراقبة ما بعد الإنشاء من طرف الوكالات (وفقًا للمؤشر الذي تم إعداده في عام 2020).

من ناحية أخرى، وبالنظر إلى الأهمية المتزايدة لمرحلة ما بعد الإنشاء وكذلك متطلبات برامج معينة مثل "انطلاقة" التي تتطلب البنوك على الأقل "الشهادة السلبية" أو "بطاقة المقاول الذاتي" لمعالجة ملفات طلب التمويل، يمكن للوكالة دعم حاملي المشاريع في هذا الصدد لتطوير خطة أعمالهم لإنشاء المقاولة.

كما يجري حاليًا التفكير في تطوير وتنفيذ عرض مواكبة ما بعد الإنشاء ويتم تقييم إجراء تجريبي يسمى "مقاول لاب" لاستخلاص إمكانيات التعميم.

➢ آليات المواكبة المقدمة لحاملي المشاريع تستدعي التعزيز

في إطار مواكبة حاملي المشاريع، وضعت الوكالة نموذجين لخطة العمل، واحد مفصل وآخر مبسط. حيث خصص هذا الأخير بشكل أساسي لحاملي المشاريع الذين لا يتوفرون على شواهد أو من ذوي الاحتياجات الخاصة. ومع ذلك، لوحظ من خلال الزيارات الميدانية التي تم إجراؤها، أن غالبية الوكالات تعمل وفق النموذج المبسط وذلك لفائدة جميع أنواع المشاريع.

وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن بعض مستشاري التشغيل يقومون فقط بملء وتسليم هذه الخطط إلى حاملي المشاريع دون القيام بالمواكبة المحددة في المسطرة الواجب تطبيقها في هذا المجال، والتي تهدف إلى دعم قدرات حاملي المشاريع لإنجاح مشاريعهم.

في جوابها، أكدت الوكالة أنها تقوم بتطوير أدوات وآليات متنوعة للمواكبة من أجل تكييفها بشكل أفضل مع وضع وفئة حامل المشروع. كما يمكن للمستشار المتخصص في إنشاء المقاولات من خلال التكوين المستمر والتدريب على المستوى الإقليمي توفير مجموعة من الأدوات والآليات المناسبة تلبية انتظارات حاملي المشاريع.

وبهذا المعنى، فإن التمارين والدراسات وكبسولات الفيديو التعليمية والمقابلات والعروض التقديمية باللغتين الفرنسية والعربية والمخططات التفصيلية والمبسطة ... متاحة لمستشاري التشغيل الذاتي.

رابعا. التوصيات

بالنظر إلى ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بالتشغيل بتعزيز تموقع الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، كمرفق عمومي للتشغيل، من خلال برامج لإنعاش التشغيل تتلاءم مع كل فئة من الباحثين عن الشغل، مع إعادة النظر في الدور الذي يجب أن تلعبه في تدبير التكوينات التأهيلية.
كما يوصي الوكالة بما يلي:

- **تنزيل مخططاتها للتنمية من خلال عقود البرامج المتعاقد بشأنها مع مصالحها الجهوية والمحلية، مع إدماج مؤشرات نوعية تأخذ بالاعتبار الفئة المستهدفة والخصوصيات الترابية والقطاعية؛**
- **الحرص على توافق نظام المعلومات الخاص بالوكالة مع مخططاتها التنموية، مع العمل على اندماجه وسلامته؛**
- **احترام الالتزامات المقررة بالنسبة للتكوين التعاقدي للتشغيل، كتكوين من أجل التوظيف، يضمن إدماج الباحثين عن الشغل المكونين في هذا الإطار؛**
- **تحسين فعالية برامج التكوين التأهيلي، والحرص على أن تكون هذه التكوينات مرتبطة بفرص حقيقية للتشغيل وبتشاور مع الشركاء المعنيين؛**
- **وضع وتفعيل عرض للخدمات يوضح المسار والآليات في مجال مواكبة ودعم حاملي المشاريع، ويستجيب لخصوصيات كل فئة منه، مع الحرص على دعم قدرات مستشاري التشغيل بهذا الخصوص.**

II. جواب المدير العام للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات حول ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

(جواب مقتضب)

أولا. التموقع الاستراتيجي ونظام الحكامة للوكالة

1. التموقع الاستراتيجي للوكالة

➢ تركيز نشاط الوكالة على الباحثين عن اول فرصة عمل

يجب التمييز بين تنفيذ برامج إنعاش التشغيل المقررة من طرف السلطات العمومية (إدماج، تأهيل، تحفيز، إلخ) والخدمات التي تقدمها الوكالة. في الواقع، برامج إنعاش التشغيل مخصصة حصريًا لحاملي الشهادات (الباحثون المؤهلون)، فيما تعمل الوكالة من جهة أخرى، على تقديم خدماتها لجميع المواطنين (جميع الفئات مستهدفة: حاملو الشهادات، الباحثون غير الحاصلين على شهادات، المهاجرون، الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، إلخ) ولجميع فئات المشغلين.

وبذلك، فإن الوكالة تقوم أيضًا بمعالجة عروض العمل التي لا تتطلب مرشحين مؤهلين أو حاملين لشهادة، معتمدة في ذلك على عرض الخدمة الذي توفره للباحثين عن شغل غير الحاصلين على شهادات والذي تم تطويره واختباره من قبل الوكالات التجريبية، والذي سيتم توسيع نطاقه ليشمل جميع الوكالات عبر المملكة حين توفر الموارد البشرية والمالية اللازمة. ولقد تم تقديم مشروع في هذا الصدد للوزارة الوصية من أجل تدارس إمكانية تنفيذه.

بالإضافة إلى ذلك، فقد تم تشخيص نقص جاذبية عقد التدريب من أجل الإدماج والذي أفضى إلى إخراج صيغة جديدة ومحسَنة من عقد إدماج (CIA) الذي أصبح يغطي التأمين الصحي الإجباري على المرض.

بخصوص عقد التدريب من أجل الإدماج، أسفرت الدراسة التي قادتها الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ونفذها مكتب متخصص خارجي في عام 2009 على أن الباحثين عن شغل المستفيدين من العقد المذكور راضون عنه بشكل عام وعلى قدرته على تسهيل الاندماج في الشركة (70% يصرحون بأنهم يتفقون تماما مع هذا البيان).

قدمت الصيغة المحسنة من نظام "CIA" المطبق منذ أبريل 2016 إجابات لأوجه القصور الرئيسية التي تم تحديدها خلال التشخيصات والدراسات المختلفة المتعلقة بعقد الإدماج (...)

وبجانب الدعم الذي توفره الوكالة للمشغلين من أجل الاستفادة من تدابير دعم العمل المأجور، فإنها تعمل على مواكبتهم خلال عملية التشغيل، والتي تعد إحدى الخدمات الأساسية الموجهة للمشغلين. في هذا السياق، تمكنت الوكالة من تسجيل نتائج وإنجازات مهمة في مشاريع توظيف كبرى (Renault Maroc, MoroccoMall, Anfaplace Mall, Tramway, Groupe PSA...) وفي القطاعات الواعدة (offshoring، السيارات، الطيران، الإلكترونيات، سلاسل البيع والتوزيع، التعليم الخاص...). وبالأرقام، قامت الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات بمعالجة 1.087.360 عرض عمل من حيث

الوظائف الشاغرة خلال الفترة بين سنتي 2009 و2019. أما بخصوص الباحثين عن شغل المدمجين، فقد تم إدماج 58% منهم عبر عروض العمل التي تمت معالجتها و42% عبر عقود تلقائية.

فيما يتعلق بالباحثين عن شغل ذوي الكفاءات العالية، أنشأت الوكالة خدمة" كفاءات" المخصصة لهذه الفئة (الأطر الحاصلين على شواهد من كليات الأعمال أو الهندسة وغيرها من مؤسسات التعليم العالي، مع أو بدون خبرة مهنية) لمواكبة الشركات في البحث وإيجاد أطر قادرة على سد احتياجاتهم في مجال التوظيف. بعد تفعيل الهيكل التجريبي الذي تم إنشاؤه في عام 2014 (...)، تم خلال الفترة بين 2016 و2019 إدماج 1054 باحث عن شغل من خلال المستشارين المتخصصين في "كفاءات" كما تميزت سنة 2018 بإطلاق بوابة "كفاءات".

➢ **ضرورة إعادة النظر في نظام مهام الوكالة في مجال التكوين التأهيلي**

تعمد الوكالة إلى "شراء" التكوينات وفقًا للاحتياجات المعلنة حيث أنها لا يمكنها تصميم تكوينات تتكيف مع جميع القطاعات التي تواكبها (نذكر على وجه الخصوص الطيران، السيارات، التعليم الخاص، الخدمات، وما إلى ذلك).

فيما يخص التكوين التأهيلي، يتم اختيار مجالات التدريب ومراكز التكوين من طرف لجنة منبثقة عن اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل، حيث يتم تمثيل جميع الفاعلين المعنيين. كما يقوم المدير الجهوي للتكوين المهني بمعية ثلاث شركات معنية بالمهنة موضوع التكوين، بالمصادقة على برنامج التكوين المقترح لكل مجال (المحتوى والمتطلبات الأساسية والمهارات التي سيتم اكتسابها في نهاية التكوين).

وبخصوص التكوين التعاقدي، فإن مركز التكوين يقوم باقتراح برنامج تكوين ملائم، محددا محتوى التدريب، ومتطلبات الوظيفة والمهارات التي سيتم اكتسابها في نهاية التدريب، فيما يقوم المشغل المعني بالمصادقة على هذا البرنامج.

➢ **التقائية مخططات تنمية الوكالة مع الاستراتيجيات القطاعية بحاجة للتحسين**

من أجل ترجمة الاستراتيجيات القطاعية إلى إجراءات وآليات دعم اعتمدت الوكالة نهجا قائما على تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هدفه إشراك المجموعات المهنية القطاعية في تحديد وتطوير إجراءات المواكبة وصنع القرار، واستنادًا إلى بيانات واقعية لتحقيق نتائج من حيث الإدماج وتحسين قابلية تشغيل الباحثين عن عمل. بناءً على هذا المبدأ، عملت الوكالة على تطوير شراكات مع العديد من المجموعات المهنية تمت بعضها تحت رعاية المؤسسات المعنية.

بالنسبة لمخطط المغرب الأخضر، تمت دراسة العديد من الشراكات وإطلاقها مع المجموعات المهنية العاملة في القطاع الفلاحي.

فيما يخص مخطط التسريع الصناعي، تعد الوكالة شريكًا في مشروع "كفاءات التسريع الصناعي" وقد نجحت في تعزيز دعمها لقطاعات مخطط "إقلاع"، سواء فيما يخص التوظيف بشكل عام أو من خلال البرامج التحفيزية للتشغيل والآليات الخاصة.

بالنسبة لاستراتيجية هاليوتيس، وضعت لوكالة بعض آليات الشراكة مع الجامعة الوطنية لصناعات تحويل وتثمين السمك، لا سيما فيما يتعلق بالتنقيب والتحسيس بخدمات الوكالة.؛

بخصوص استراتيجية تطوير الصناعة التقليدية، نظمت الوكالة ندوات لصالح المتخصصين في صناعة المجوهرات كما شاركت في لجنة التوجيه والدراسات المكلفة بتطوير الخطة الاستراتيجية لصناعة المجوهرات برعاية كتابة الدولة المكلفة بالصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي.

في مجال السياحة: طورت الوكالة الشراكات مع الجامعة الوطنية للصناعة الفندقية وشركاء الموارد البشرية في الشركة المغربية للهندسة السياحية لمواكبتها في مشروع تنمية السياحة القروية؛

ولقد ساهمت الوكالة بفعالية في مشروع تعميم التعليم الأولي الممول بنسبة كبيرة من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مرحلتها الثالثة، بشراكة مع المؤسسة المغربية للنهوض بالتعليم الأولي ومؤسسة زاكورة للتعليم الاولي.

وتجدر الإشارة إلى أن تصنيف الشراكات في إطار آلية محددة لا يزال يعتمد على النتائج التي المحققة خلال المرحلة التجريبية، والتي تعتمد بشكل كبير على المشغلين والشركاء، وكذلك على الإطار القانوني للإجراءات التي تم تنفيذها من طرف الوكالة.

فيما يتعلق بالاستراتيجية الوطنية للتشغيل، تجدر الإشارة إلى أن محاور التنمية الخمسة لمخطط تنمية الوكالة 2016-2020 قد أخذت في الاعتبار توجهات هذه الاستراتيجية. على سبيل المثال، يتألف المحور الأول لهذا المخطط من "تطوير وإضفاء الطابع المهني على الوساطة في التشغيل في المغرب"، وهو ما يتوافق والتوجه الاستراتيجي الثالث للاستراتيجية الوطنية للتشغيل ألا وهو: تكثيف البرامج النشيطة للتشغيل ودعم الوساطة في سوق الشغل.

2. الحكامة ونظام تدبير الوكالة

➢ **نظام التعاقد على الأهداف بحاجة للتحسين**

إن التعاقد على الأهداف مع الوكالات الجهوية والإقليمية هو تنزيل للالتزامات التي تعهدت الوكالة بتنفيذها أمام مجلس إدارتها، والتي شهدت تطورًا سنويًا مستدامًا، بالتوازي مع تطور الوسائل الممنوحة، والمعززة بالمنحى التصاعدي للإنجازات التي تحققت وكذا المتوقعة مستقبلا بالنظر إلى السياق العام لسوق الشغل في المغرب.

طالما كانت التطورات المقترحة على الوكالات الجهوية قابلة للتفاوض في جلسات التعاقد حيث تم إجراء عدة تعديلات بناء على الدراسات الإقليمية التي قدمتها الوكالات الجهوية والمحلية من أجل التوافق مع إمكانات وخصوصيات كل جهة مثل: معدل البطالة، خلق وخسارة فرص العمل في الجهة، فاق خلق فرص العمل، نتائج الدراسات الاستشرافية (توقعات التشغيل)، المهن الأكثر والأقل طلبًا، الاستثمارات والمشاريع الكبرى، والقطاعات الواعدة، المبادرات المحلية وبرامج الشراكة الجهوية.

بعد هذا التحليل الميكرو اقتصادي للمجال، وعلاقة مع المذكرة الإطار التي أرسلتها الإدارة العامة في بداية التعاقد، وهي عملية تشاور على جميع المستويات (على المستوى الإقليمي، الجهوي ثم الوطني) لتسطر جميع الإرشادات الصادرة عن خطة تنمية الوكالة، بحيث تقترح كل وكالة إقليمية أو جامعية، جميع المشاريع التي سيتم تنفيذها في مجال تدخلها (إما كنوع من البرامج الوطنية، أو كجزء من التدابير الجهوية أو الإقليمية).

بالتالي، قد تحافظ بعض الوكالات على أهداف السنة السابقة أو حتى تخفيضها لفائدة برامج معينة لا يمكن تحقيقها لأسباب هيكلية ناتجة عن تحليل الميكرو اقتصادي (مثل نقص الفاعلين الاقتصاديين أو مؤسسات التكوين).

في نفس منظور التوقعات الواقعية، يُظهر تحليل الإنجازات أن أداء الخدمات الأساسية (مقابلات التموضع، وأوراش البحث عن عمل ومواكبة حاملي المشاريع الذاتية) كان يتطور باستمرار بغض النظر عن الوضع الاقتصادي العام أو السياق الاقتصادي المجالي، على عكس حجم الإنجازات في إطار برنامجي ادماج وتأهيل وبرامج ريادة الأعمال التي تعتمد على الظرفية الاقتصادية والمعطيات الخارجية.

ختاما، هناك حجة أخرى تقضي بتناسق الأهداف المقترحة من قبل الجهات والمصادق عليها من قبل الإدارة العامة وهي أن مساهمة كل جهة في إجمالي الأهداف الوطنية تظهر نسبًا مختلفة جدًا تعكس تمامًا الإمكانات الاقتصادية الحقيقية لكل جهة.(بحيث أن 03 جهات تمثل 70% من الأهداف الوطنية).

من ناحية أخرى ، يتضمن التعاقد أيضًا العديد من العناصر النوعية التي تتم مراقبتها خلال السنة من أجل الحفاظ على الاتساق بين البرامج والخدمات المختلفة التي تقدمها الوكالة وكذا ضمان كفاءة وأداء عملها (يتم اقتراح أهداف مقابلات التموضع في علاقة مع عدد المسجلين الجدد ، يتم مقارنة عدد الأهداف المحققة مع نتائج اليقظة الاستشرافية للتنقيب التي أجرتها الوكالة، كما تشترط نسبة ادماج معينة ما بعد الاستفادة من التكوين ، ويتم طرح معدل تحويل عقود ادماج إلى عقود القانون العام لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في استدامة الوظيفة ، و فيما يخص فعالية مواكبة حاملي المشاريع، فيتم تقييمها باحتساب عدد المشاريع المحدثة بعد الاستفادة من برامج المواكبة ، ...).

يتم تقديم هذه المؤشرات كعناصر الأداء في المذكرة التأطيرية ويتم تقديمها كحجج للتفاوض حول الأهداف والموارد خلال جلسات التعاقد.

(...)

ثانيا. إنعاش التشغيل المأجور

1. الإنجازات المتعلقة بالإدماج

فيما يتعلق بتدفقات التوظيف في القطاع الخاص، فإن حصة العقود محددة المدة مقنعة تمامًا نظرًا لجوء المشغلين لاستخدام هذا النوع من العقود. أما بالنسبة لاستخدام العقود الدائمة (CDI)، فهو مستمر في التراجع في المغرب والعالم. في فرنسا، على سبيل المثال، تم إنجاز 87% من التوظيفات في عام 2019 على شكل عقود محددة المدة (CDD) و13% على شكل العقود الدائمة CDI.

لطالما اعتمدت الوكالة على نهج مقاربة النوع الاجتماعي في تنفيذ برامج التشغيل والخدمات ذات الصلة.

2. محتوى وفعالية برامج إنعاش التشغيل

➢ **تعدد أنواع عقود الإدماج بشكل يثير تفسيرات متباينة**

تم وضع نماذج عقود إدماج للسماح بإدارة الاختلافات بين أحكام قوانين المالية (من 2006) من حيث الإعفاء من الضريبة على الدخل والأحكام المتعلقة بإعفاء مساهمات CNSS / TFP المنصوص عليها في القانون رقم 16-93، كما تم تعديله واستكماله في مناسبات عديدة (القانون رقم 13-98، القانون رقم 39-06، القانون رقم 101-14).

أدت الجهود المبذولة لمواءمة الأحكام المالية والاجتماعية إلى إلغاء شرط الحد الأدنى للتسجيل في الوكالة لمدة 6 أشهر في قانون المالية لسنة 2017 ودمج حاملي البكالوريا على مستوى الفئات المؤهلة للحصول على الإعفاء من الضريبة على الدخل عن طريق قانون المالية لسنة 2020. الإجراء الوحيد المتبقي لمواءمة هذه الأحكام بشكل كامل وتوفير نموذج واحد لعقد ادماج يتكون من تعديل المادة 57-16 ب) من المدونة العامة للضرائب "لا يجوز للمتدرب نفسه الاستفادة مرتين من هذا الإعفاء" لمواءمته مع أحكام المادة 4 من القانون رقم 101-14 الذي ينص، في حالة الفسخ خلال الأشهر الستة الأولى من عقد ادماج الأول، إمكانية توقيع عقد ادماج نهائي مع صاحب عمل آخر، ومدته هي الفترة المتبقية حتى نهاية الـ 24 شهرًا.

(....)

➢ **استعمال عقد ادماج كعقد شغل مرن ترتب عنه تأثير غير متوقع**

استطاعت دراسة التأثير لعقد ادماج التي أجرتها وزارة الشغل والإدماج المهني في 2010-2011 عبر مجموعة من الخبراء تحديد العناصر المتعلقة بثلاثة تأثيرات للبرنامج على قرارات التوظيف:

- صرح 24% من المشغلين أن برنامج ادماج شجعهم على توظيف مرشحين أكثر مما كانوا سيفعلونه في غياب هذا البرنامج (تأثير التوظيف)؛
- أعلن 10% من المشغلين أنه في حالة عدم وجود برنامج ادماج، كان من الممكن أن يركز التوظيف على مرشحين أخرين بدلاً من الأشخاص الذين تم توظيفهم (تأثير الملف الشخصي)؛
- يعتقد 31% من المشغلين أن برنامج ادماج مكنهم من التنبؤ باحتياجاتهم من التشغيل أكثر مما كان متوقعا (تأثير الترقب).

من ناحية أخرى، بالنسبة لـ " تأثير غير متوقع" كشفت الدراسة المذكورة أنه من الصعب التحقق مما إذا كان المشغلين، الذين استفادوا بالفعل بشكل كبير من برنامج ادماج، كانوا يعتزمون التوظيف حتى في غياب برنامج ادماج.

(...)

➢ **عقد الاندماج المهني: جاذبية تستوجب التحسين**

(...)

سيتم إطلاق برنامج عقد الاندماج المهني من طرف الوكالة الوطنية لإنعاش للتشغيل والكفاءات على نطاق واسع لجعله معروفا بشكل أفضل بالنسبة للمشغلين، وخاصة أولئك الذين يشغلون خريجي الجامعات، في انتظار مراجعة بنود هذه العقود إذا اقتضى الامر، لجعله أكثر تنافسية.

➢ **تحفيز: برنامج متوازن، لكن في غياب المعلومات الكافية عن المقاولات المستهدفة**

(...)

منذ إطلاق برنامج تحفيز، تم تنظيم العديد من الحملات التوعوية والتحسيسية لمواكبة الوكالات على الصعيد الجهوي والمحلي، وخاصة لفائدة المستشارين الجهويين المسؤولين عن مواكبة تنفيذ برامج دعم التشغيل.

وقد خضع برنامج تحفيز لمرحلة تقييم سنة 2021 من قبل مديرية المرصد الوطني لسوق العمل بالشراكة مع وكالة تحدي الألفية MCA -المغرب ومعهد أبحاث Lab de l'Emploi.

تاريخ إنشاء الشركة أو الجمعية أو التعاونية يقتصر في الوقت الحالي على الفترة الممتدة من 1 يناير 2015 إلى 31 دجنبر 2022 ولكن المشغلين المعنيين بهذا البرنامج لديهم فترة 24 شهرًا ابتداء من تاريخ الانطلاق الفعلي لعمل الشركة أو الجمعية أو التعاونية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تاريخ الانطلاق الفعلي للعمل يطابق تاريخ أول عقد تجاري الذي يتزامن مع تاريخ أول عملية استيراد المواد الأولية أو تاريخ بداية تقديم الخدمات دون اعتبار تكاليف تأسيس الشركة أو الجمعية أو التعاونية.

ثالثا. تحسين قابلية التشغيل ودعم التشغيل الذاتي

1. شروط تفعيل برنامج التكوين التأهيلي

➢ **ضرورة إحداث اللجنة الوطنية لتحسين قابلية التشغيل وتنشيط اللجان الجهوية**

يخضع دليل مساطر برنامج تأهيل في الوقت الراهن إلى مرحلة التقييم لمراجعة دور هيئات ولجان الحكامة لهذا البرنامج، وذلك من أجل تفعيل البعد الإقليمي وبلورة دور الجهة في دينامية التشغيل.

(...)

➢ **ضرورة تعزيز إشراك مؤسسات التكوين العمومية في برامج التكوين التأهيلي**

تم توقيع اتفاقيات شراكة تهم التكوين التأهيلي بين الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سنة 2007. لكن لم تتم تسوية تكاليف هذه الاتفاقيات حتى الآن والتي تصل إلى 100 مليون درهم، نظرا لكون إنجازات هذه الاتفاقيات لا تتطابق مع مساطر الأداء المعتمدة.

لقد دأبت الوكالة على الاشتغال والتنسيق مع المؤسسات التكوين العمومية، إلا أن الصعوبات المتعلقة بالجانب الإداري لملفات التكوين، وفقًا لدليل مساطر برنامج تأهيل، تحول دون ذلك نظرا للإشكاليات المطروحة.

2. تدبير التكوين التعاقدي للتشغيل والتكوين التأهيلي

(...)

➢ **التوجه إلى مؤسسات التكوين من أجل إنعاش التكوين التعاقدي للتشغيل**

يعتبر ترويج التكوين التعاقدي للتشغيل من اختصاصات الوكالات الجهوية والوكالات التابعة لها من جهة، ومن اختصاصات المصالح المركزية المعنية من جهة أخرى (التنقيب عن المشغلين، اليقظة الاستشرافية للتنقيب، عروض العمل التي الموضوعة من طرف المشغلين لدى الوكالات أو من خلال الموقع الرسمي على الانترنيت)

ويمكن لمؤسسات التكوين، وخاصة المكاتب الاستشارية في التكوين المساهمة في الترويج لهذا البرنامج من خلال خدماتهم الاستشارية لفائدة المشغلين

بغض النظر عن المستفيد من التكوين التعاقدي، مجموعة صغيرة أو كبيرة، يتم اختيار المرشحين بشكل مشترك من قبل المشغل ومؤسسة التكوين بناء على الانتقاء الأولي من قبل الوكالة (عرض العمل المنشور على موقع الوكالة لانتقاء الباحثين عن العمل المتحفزين والمتاحين فقط).

➢ **ضرورة تعزيز أثر التكوين التأهيلي على الإدماج**

يتم تتبع خريجي التكوين التأهيلي انطلاقا من قائمة أسماء المستفيدين حسب القطاع والوكالة ومستشار التشغيل والتي ترفع إلى المستوى المركزي. تتم هذه المتابعة إما عن طريق الهاتف أو عند توفر عروض شغل، مما يشكل فرصة شغل لهؤلاء الخريجين.

يوفر دليل المساطر تأهيل عبر برنامج التكوين التأهيلي أو التحويلي إمكانية استباق احتياجات المشغلين المتوقعة، كما يتم تحديد مجال التكوين على أساس احتياجات المشغلين. من ناحية أخرى، تأخذ مشاريع التكوين المقترحة من قبل مؤسسات التكوين بعين الاعتبار خصوصيات الباحثين عن شغل. كما أن مقابلة الانتقاء التي تنظمها الوكالة وتقوم بها مؤسسة التكوين بحضور مستشار التشغيل، تتيح لها التحقق من مؤهلات المرشح ودوافعه للمشاركة وتتبع التكوين.

وعلاقة بالمهن الواعدة التي تفتح فرصًا للتوظيف على المستوى الوطني أو الدولي مع إمكانيات التطوير الوظيفي، فتجدر الإشارة إلى أن المرشحين ذوي المؤهلات العالية (مثل الماجستير أو الإجازة)، يتبعون أحيانًا تكوينات تأهيلية لمهن منخفضة المهارات مقارنة بملفاتهم الشخصية. على سبيل المثال، نجد حاصلا على الماستر في البيولوجيا يتبع تكوينا لمهنة جزار لما تتيح هذه المهنة من فرص شغل أو إنشاء مقاولة بدول الخليج. لذلك فإن الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات لا يمكنها منع المرشحين للتكوين التأهيلي من بناء مشروعهم المهني أو القيام بتحويلات مهنية إذا أبدوا رغبتهم بذلك.

وقد أفادت التجربة أن مجال خبرة مؤسسات التكوين تتمثل في تأهيل الباحثين عن شغل لاكتساب مهارات مهنية وليس في إدماجهم في سوق الشغل. ومطابقة مع الإطار المرجعي لبرنامج التكوين التأهيلي والتحويلي، فإن مجهودات المواكبة التي تقوم بها مؤسسة التكوين والتي تمكن من الإدماج في المقاولة تستوجب تعليلا عن طريق نسخة من عقد الشغل بين المستفيد من التكوين والمشغل. لكن يبقى الولوج لهذه النسخ صعبا على المستفيدين وعلى مؤسسات التكوين.

(...)

➢ **اللجوء إلى التكوين التأهيلي المقترح من طرف مؤسسات التكوين لتحقيق الأهداف المسطرة**

تقوم لجنة تقنية منبثقة من اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل بدراسة العروض والمشاريع وذلك عملا بالفقرة 8ب من دليل المساطر تأهيل. لذا، فالتكوينات المنجزة في إطار التكوين التأهيلي المقترح تكون موضوع تصديق مسبق من طرف اللجنة التقنية المنبثقة من اللجنة الجهوية لتحسين قابلية التشغيل و التي لها مهام محددة على مستوى الدورية المشتركة ما بين وزير التشغيل والتكوين المهني ووزير الداخلية رقم 136/06-112/CAB بتاريخ 08 يونيو 2006 ، و تتجلى في تحديد التوجهات المتعلقة بالأهداف الجهوية للتحويل أو تأهيل الخريجين العاطلين، اقتراح إطلاق دراسات الجدوى المتعلقة بمنافذ التحويل و التأهيل و كذلك تتبع و تقييم عمليات التحويل و التكوين المنجزة من طرف الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل و الكفاءات على مستوى الجهة.

المرشحون للتكوين التأهيلي لكل مسلك تكوين مدعوون للتسجيل على مستوى رابط بالبوابة الإلكترونية للوكالة. وبعد التسجيل يتم استخراج قاعدة البيانات التي ترسلها الإدارة المركزية لشبكة الوكالات لإنجاز مرحلة الانتقاء القبلي. وتقوم مؤسسة التكوين بالانتقاء النهائي حسب المؤهلات المتطلبة لكل مسلك.

3. عرض الخدمات المتعلق بمواكبة حاملي المشاريع من أجل خلق المقاولات

➢ **الأثر على خلق المقاولات يستوجب التحسين**

بصفة عامة، تلمس عمليات التحسيس قاعدة واسعة تتضمن في نفس الوقت أشخاصا مهتمين حقيقة بإنشاء المقاولات وآخرين ليس لهم اهتمام آني أو غير مستعدين للالتزام أو بدل المجهودات اللازمة لإنشاء مقاولاتهم. لذلك فإن عدد المسجلين الذين لا يكملون في الطريق لإنشاء المقاولات يبقى عددا مهما.

بالإضافة إلى أن الاهتمام لوحده غير كاف للتمكن من إنشاء نشاط خاص، حيث أن ذلك يستوجب التوفر على:

- البروفايل المقاولاتي
- فكرة مشروع مجدية
- المهارات اللازمة المتعلقة بفكرة المشروع.

من ناحية أخرى، يواجه حاملي المشاريع العديد من الصعوبات في عملية المواكبة وإنشاء المقاولات والتي تلزمهم بالاتجاه نحو طرق أخرى، ولا سيما التوظيف المأجور. وتتمثل الصعوبات الأكثر شيوعا في:

- صعوبة الحصول على معلومات موثوقة؛
- صعوبة الحصول على التمويل؛
- المشاكل المتعلقة بالعقار.

وتظل النسب المتعلقة بعدد الأشخاص الذين تمت مواكبتهم وعدد المقاولات المحدثة إيجابية للغاية وتشير إلى الجهود التي تبذلها الوكالة والمستشارون المتخصصون في إنشاء المقاولات. وبشكل عام فإنه يتم تحقيق الأهداف المتعاقد عليها.

وتعتمد الوكالة في مجال إنشاء المقاولات على الشراكات تماشيا مع انفتاحها على بيئتها الاجتماعية والاقتصادية ومع اهتمامها بالتكامل في تقديم الخدمات بهدف تقديم دعم أفضل لمختلف فئات حاملي المشاريع. وتعمل الوكالة في إطار مختلف الشراكات على ضمان تقديم خدمة دعم التشغيل الذاتي. ويرتكز عرض هذه الخدمة بشكل أساسي على توجيه ودعم ريادة الأعمال لتطوير خطة العمل والمساعدة على إنشاء المقاولات الصغيرة جدا وهو موجه لجميع حاملي المشاريع (إناث/ ذكور، الخريجين / غير الخريجين، الأشخاص في وضعية إعاقة، المهاجرين النظاميين ...) بغض النظر عن الشكل القانوني للمقاولة (شركة ذات مسؤولية محدودة، تعاونية، مقاول ذاتي...).

يمتد مسار المواكبة من مرحلة التحسيس إلى مرحلة دعم الإجراءات الإدارية، بما في ذلك دعم تطوير خطة العمل. هذا المسار، على الرغم من كونه موحد فهو ليس متسلسل، مما يجعل من الممكن مراعاة احتياجات حامل المشروع وفقًا لمرحلة تطوير مشروعه ووضعه (عرض انتقائي). ويحتوي عرض الخدمة أيضًا على أدوات ومواكبة تتكيف مع الفئات المختلفة لحاملي المشاريع، ولا سيما غير الخريجين، والأشخاص ذوي الإعاقة (خطط العمل المعدلة، ومقاطع الفيديو، وورش العمل لغير الخريجين، وما إلى ذلك). ويجري تطوير أدوات أخرى لدعم المهاجرين النظاميين والنساء المستفيدات من الهجرة الدائرية مع إسبانيا بشكل أفضل.

(...)

➢ **آليات المواكبة المقدمة لحاملي المشاريع تستدعي التعزيز**

تقوم الوكالة بتطوير أدوات وآليات متنوعة للمواكبة من أجل تكييفها بشكل أفضل مع وضع وفئة حامل المشروع. يمكن للمستشار المتخصص في إنشاء المقاولات من خلال التكوين المستمر والتدريب على المستوى الإقليمي وتوفير مجموعة من الأدوات والآليات المناسبة تلبية انتظارات حاملي المشاريع.

وبهذا المعنى، فإن التمارين والدراسات وكبسولات الفيديو التعليمية والمقابلات والعروض التقديمية باللغتين الفرنسية والعربية والمخططات التفصيلية والمبسطة ... متاحة لمستشاري التشغيل الذاتي.

وقد تم تطوير هذه الأدوات بمشاركة فريق من الخبراء والمدربين ومستشاري التشغيل الذاتي من شبكة الوكالات. وفي هذا الصدد يمكننا الاستشهاد بالقرار رقم 2012/152 بتعيين مجموعة "GT20" مكونة من 20 شخصًا مسؤولة عن تقديم عرض الخدمة الجديد فيما يتعلق بمواكبة حاملي المشاريع. كما يمكن الاستشهاد بالمذكرة رقم 2015/69 بتاريخ 30 أكتوبر 2025 المتعلقة بلامركزية الوظائف الهندسية وتنمية المهارات على المستوى المحلي والإقليمي. وبالمثل، تم تطوير دور المديرية الإقليمية لرصد ودعم مستشاري التشغيل الذاتي لتعزيز المواكبة المقدمة لحاملي المشاريع.

قطاعات التربية والتكوين والرياضة

التمدرس بالوسط القروي

يدخل التمدرس بالوسط القروي في صلب اهتمامات أهم استراتيجيات التربية والتكوين المعتمدة ببلادنا والمتمثلة اساسا في الميثاق الوطني للتربية والتكوين والبرنامج الاستعجالي والرؤية الاستراتيجية 2015-2030.

وهكذا تطلب اهتمام السلطات العمومية بالتمدرس بالوسط القروي تعبئة إمكانيات مهمة من أجل تأمين التربية للجميع كما وكيفا.

تولي السياسة العمومية الوطنية في مجال التعليم مزيدا من الأهمية للوسط القروي بالنظر للمخصصات الميزانياتية لكل تلميذ بهذا الوسط، والتي تتجاوز ما هو مخصص لنظيره بالوسط الحضري. ونتيجة لذلك، سجلت مجموعة من مؤشرات التمدرس بالوسط القروي تحسنا ملموسا خلال السنوات الأخيرة.

لكن، مع ذلك، كشف التشخيص الذي قام به المجلس عن استمرار مجموعة من مواطن الضعف، وخاصة على مستوى الجوانب المرتبطة بالجودة: حيث لازال مستوى التمدرس منخفضا بالإعدادي والتأهيلي وظل مستوى الإنصاف غير كاف (تفاوتات على مستوى الجنس، مع ضعف التعليم الأولي العصري، وصعوبة الولوج إلى التعليم عن بعد خلال جائحة كورونا، فضلا عن ضعف المؤشرات الخاصة بالتعلم (التحصيل) وضعف نسبة إتمام الأسلاك).

وقد مكن تقييم وضعية التمدرس بالوسط القروي من تسجيل مجموعة من الملاحظات واقتراح بعض السبل الكفيلة بتحسين تدبير هذا المجال، فيما يلي أهمها.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

بعد إبراز المجهود العمومي لفائدة التمدرس بالوسط القروي، تم تشخيص حصيلة نتائج التمدرس بهذا الوسط، الأمر الذي تمخض عنه تسجيل بعض جوانب ضعف الأداء، مما استدعى البحث عن العوامل الكامنة وراء ذلك.

أولا. مجهود عمومي متواصل لفائدة التمدرس بالوسط القروي

يتضح المجهود العمومي في مجال التمدرس بالوسط القروي من خلال تطور ميزانية القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية، وبصيغة تحليلية أكثر من خلال احتساب ما يؤول لكل متمدرس بالوسط القروي من هذه الميزانية.

تطور ميزانية القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية قياسا مع عدد التلاميذ المتمدرسين بالوسط القروي (بملايين الدراهم) بين 2017 و2019

	2017		2018		2019	
	حضري	قروي	حضري	قروي	حضري	قروي
كتلة الأجور	19 737	**17 503**	20 982	**18 694**	21 074	**19 086**
العتاد والنفقات المختلفة	1 496	**2 434**	1 515	**2 465**	1 846	**3 023**
مجموع ميزانية التسيير (1)	21 233	**19 937**	22 497	**21 159**	22 920	**22 109**
ميزانية الاستثمار (2)	1 586	**2 239**	1 883	**2 616**	1 896	**3 394**
مجموع الميزانية (3) = (1) + (2)	22 819	**22 176**	24 380	**23 775**	24 816	**25 503**
عدد التلاميذ (4)	3 322 793	**2 630 192**	3 344 408	**2 689 578**	3 376 608	**2 768 718**
حصة كل تلميذ من مجموع الميزانية (3)/(4)	6 868	**8 432**	7 290	**8 840**	7 350	**9 211**
حصة كل تلميذ من ميزانية التسيير (1)/(4)	6 391	**7 580**	6 727	**7 867**	6 788	**7 985**

المصدر: مديرية الشؤون العامة والميزانية والممتلكات بالقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية

ويتضح، اعتمادا على حصة كل تلميذ من الميزانية السنوية للتسيير، أنها مرتفعة بالنسبة للوسط القروي قياسا مع الوسط الحضري، حيث انتقلت بين سنتي 2017 و2019 من 580 7 درهما مقابل 391 6 درهما بالوسط الحضري إلى 985 7 درهما مقابل 788 6 درهما بالوسط الحضري.

وتعزى هذه الوضعية، في جزء كبير منها، إلى الثقل الذي تشكله نفقات التسيير على مستوى الداخليات والمطاعم المدرسية بالوسط القروي والمستوى المرتفع نسبيا لتكلفة التأطير البيداغوجي للتلاميذ المتمدرسين بهذا الوسط لكون مستوى هذا التأطير بالوسط القروي أفضل مما هو عليه بالوسط الحضري (عدد التلاميذ لكل أستاذ بالوسط القروي أقل مقارنة بالوسط الحضري).

غير أن المستوى المرتفع نسبيا لتكلفة كل تلميذ بالوسط القروي، فيما يرجع إلى التأطير البيداغوجي، لا يعكس بالضرورة توفر ظروف مواتية لتأطير بيداغوجي ذي جودة بمؤسسات الوسط القروي، ذلك أن هذه الجودة تظل متأثرة سلبا باستمرار ما يسمى "الأقسام متعددة المستويات" (أو الأقسام المشتركة).

من جانب آخر، سجل المجلس أن حوالي **70%** من البنايات وتجهيز المؤسسات التعليمية تتم على مستوى العالم القروي، كما أن عمليات الربط بشبكات الماء والكهرباء تتركز، على وجه الخصوص، بالوسط القروي.

كما أن الجزء الأكبر من الدعم الاجتماعي للتمدرس (**أكثر من 470 1 مليون درهم**) يوجه إلى العالم القروي، خصوصا من خلال ما يرصد للداخليات والمطاعم المدرسية.

كما أن **أكثر من 62%** من المستفيدين من المبادرة الملكية " مليون محفظة" هم من المتمدرسين بالوسط القروي. وقد كلفت هذه العملية ما يقارب **484,2 مليون درهم** برسم السنة الدراسية 2019-2020، ساهم فيها القطاع الوزاري المعني بغلاف مالي سنوي قدره **25 مليون درهم.** أما فيما يتعلق ببرنامج " تيسير"، فإنه يستهدف بالدرجة الأولى العالم القروي، **بأكثر من ملياري (2) درهم**، خلال نفس السنة الدراسية.

في ظل هذه المعطيات، فإن تشخيص حصيلة نتائج التمدرس بالوسط القروي، على ضوء أجرأة الاستراتيجيات المذكورة وتعبئة الإمكانيات لفائدة هذا الوسط، قد أبان عن مجموعة من أوجه التحسن، لكن أيضا عن استمرار بعض جوانب النقص يلزم التغلب عليها.

ثانيا. حصيلة إنجازات التمدرس بالوسط القروي في الحاجة إلى المزيد أمام تحديات المجانية والإلزامية والمناصفة

تم حصر هذه الحصيلة بالنظر إلى الأهداف الرئيسية الثلاثة المتمثلة في توفير تعليم مجاني وإلزامي لكل الأطفال **(1)**، وتحقيق المناصفة ثم المساواة بين الجنسين والوسطين الحضري والقروي **(2)**، وكذا تحسين جودة التربية والتكوين **(3)**.

1. مستوى التعميم: تقدم مهم مع استمرار بعض جوانب الخصاص

يمر تقييم مستوى التعميم، ضمن جوانب أخرى، عبر تقدير مستوى التمدرس. وقد سجل، بهذا الخصوص، ما يلي:

➢ **مستوى التمدرس بالوسط القروي: تطور على مستوى التعليم الابتدائي غير مثمن في التعليم الثانوي**

فيما يخص النسبة الخام للتمدرس[81]، خلال الفترة الممتدة من السنة الدراسية 2010-2011 إلى السنة الدراسية 2018-2019، لوحظ ما يلي:

- **بشأن السلك الابتدائي**، تحسنت النسبة الخام للتمدرس بالوسط القروي بما يقارب 5 نقط بين السنتين الدراسيتين 2010-2011 و2018-2019، حيث انتقلت من 117,9%[82] إلى 122,2%. ويعزى ذلك إلى المجهودات المبذولة من أجل تعميم التمدرس، وخاصة لفائدة الفتاة بالوسط القروي.
- **فيما يتعلق بالسلك الثانوي:** إذا كانت النسبة الخام للتمدرس على مستوى الثانوي الإعدادي بالوسط القروي قد تحسنت، بشكل واضح، حيث انتقلت من 42,6% إلى 74,1% بين السنتين الدراسيتين 2010-2011 و2018-2019، فإنها تضاعفت فيما يرجع للثانوي التأهيلي، إذ انتقلت من 10,5% إلى 21,9% خلال نفس الفترة. غير أن هذه المستويات، سواء تعلق الأمر بالإعدادي أو التأهيلي، تظل إجمالا غير كافية.

➢ **استمرار التأخر المدرسي بالوسط القروي**

رغم المجهودات المبذولة لتطويقه، يظل التأخر الدراسي حاضرا بشكل واضح بالوسط القروي، وإن كان بحدة أقل خلال السنوات الأخيرة، علما أن هذه الظاهرة تقترن بالإخفاق الدراسي. ويعزى هذا التأخر إلى التسجيل في سن متأخرة في الابتدائي أو إلى التكرار، وخاصة في نهاية الأسلاك، أو إلى العاملين كليهما.

وتتقاسم مسؤولية التأخر المدرسي، فيما يرجع إلى التسجيل المتأخر في الابتدائي، كل من السلطات العمومية والأسر. وقد كان بالإمكان تفادي هذه الوضعية، أو على الأقل التقليل من حدتها، لو أن مقتضيات القانون رقم 04.00 المتعلق بإلزامية التعليم الأساسي قد عرفت تطبيقا صارما وأخذت بعين الاعتبار الخصوصيات المجالية والمحلية.

---

[81] تعرَّف النسبة الخام للتمدرس بأنها العدد الإجمالي للتلاميذ المتمدرسين في مستوى تعليمي معين، بغض النظر عن أعمارهم، قياسا بالساكنة المؤهلة رسميا للتمدرس في نفس المستوى لموسم دراسي معين.

[82] إن اتخاذ النسبة الخام للتمدرس لقيم تتجاوز 100% يعود إلى كونها تأخذ في الاعتبار التلاميذ المتمدرسين في سن مبكرة والمتمدرسين في سن متقدمة قياسا مع المستوى الدراسي المعني، فضلا عن المكررين، وإن لم يعد للرسوب في المرحلة الابتدائية نفس الثقل خلال السنوات الأخيرة.

2. مستوى الإنصاف: حصيلة بمعطيات متضاربة

في هذا الإطار، سجل ما يلي:

➢ **المناصفة بين الوسطين الحضري والقروي وبين الجنسين بالوسط القروي: تحسن تعتريه بعض النقائص**

إذا كانت المناصفة " قروي/حضري" قد تحققت على مستوى التعليم الابتدائي منذ بداية الفترة موضوع هذه المهمة الرقابية، فإن مؤشر المناصفة المرتبط بالوسط قد تضاعف تقريبا بالنسبة للتعليم الثانوي، حيث انتقل هذا المؤشر بين سنتي 2010-2011 و2018-2019 من 0,37 إلى 0,65 ومن 0,13 إلى 0,27، على التوالي، بالنسبة للثانوي الإعدادي والثانوي التأهيلي.

أما فيما يتعلق بالمناصفة المرتبطة بالجنس " إناث/ذكور" بالوسط القروي، فقد أشرفت على التحقق على مستوى التعليم الابتدائي. إلا أنه، بالنسبة للتعليم الثانوي، لم يتحسن هذا المؤشر، بشكل ملموس، إلا خلال السنوات الأخيرة من الفترة موضوع التقييم، لكن دون أن يرقى إلى المستوى المسجل بالوسط الحضري (0,79 مقابل 0,97 بالنسبة للإعدادي خلال الموسم الدراسي 2018-2019). ويمكن تفسير هذه الوضعية باستمرار بعض العوائق لتحقيق الإنصاف والمرتبطة أساسا بعوامل ذات طبيعة ثقافية وسوسيواقتصادية.

➢ **التعليم الأولي بالوسط القروي: أحد مظاهر عدم اكتمال الإنصاف**

بخصوص الست سنوات الأخيرة، لوحظ ضعف مستوى التعليم الأولي بالوسط القروي مقارنة بالوسط الحضري. فإذا كانت النسبة الخصوصية للتمدرس الأولي بالوسط القروي قد تحسنت بشكل ملموس، منتقلة من 36,3% خلال السنة الدراسية 2014-2015 إلى 62,4 % خلال السنة الدراسية 2019-2020، فإنها ظلت دون ما هو مسجل بالوسط الحضري (79,4% خلال السنة الدراسية 2019-2020).

كما أن مستوى التمدرس الأولي بالوسط القروي، وضعفه مقارنة بالوسط الحضري، يجب أن يتم تناوله أخذا بعين الاعتبار شموله للمدارس القرآنية العتيقة كالكتاتيب التي تنتشر أكثر بالمناطق القروية، علما أن المضامين التربوية لهذه المؤسسات لا تشكل عموما عرضا للتعليم الأولي بمفهومه العصري.

وفي ردها بخصوص التعليم الأولي، أفادت مصالح القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية بأنه، لتجاوز الوضعية الحالية وتحقيقا لمبدأ الإنصاف وتكافؤ الفرص بين الوسط الحضري الوسط القروي "بادرت الوزارة، في إطار التقائية السياسات العمومية في هذا المجال، إلى عقد اتفاقية إطار للشراكة في شتنبر 2018 مع وزارة الداخلية (التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية) تهدف إلى دعم التعليم الأولي بالوسط القروي على مدى 5 سنوات (من سنة 2018 إلى سنة 2023). من خلال بناء 10000 وتأهيل 5000 وحدة للتعليم الأولي بالمناطق القروية مع المساهمة في تغطية نفقات تسييرها لمدة سنتين".

وأشارت الوزارة المعنية إلى أنه، "بعد انطلاق البرنامج الوطني لتعميم وتطوير التعليم الأولي تم تسجيل تراجع هذه البنيات نتيجة توسيع العرض التربوي العمومي الذي عملت الوزارة والشركاء العاملون في هذا المجال على تحقيقه. بالإضافة إلى الحرص على تأهيله بيداغوجيا من خلال تكوين المربيات والمربين العاملين به لمسايرة التوجيهات الجديدة الواردة بالإطار المنهاجي الجديد للتعليم الأولي المعتمد من طرف الوزارة، وكذا إدراج الأطفال المسجلين بها في منظومة مسار بهدف تتبع مسارهم التعليمي".

وهكذا يكون المجلس قد أخذ علما بالتزام الوزارة ببذل ما يلزم من مجهودات وباتخاذ ما يتعين اتخاذه من إجراءات من أجل تجاوز الإكراهات التي تعيق النهوض بالتعليم الأولي.

➢ **التمدرس بالوسط القروي في ظل جائحة كورونا: جانب آخر للفوارق بين الوسطين**

يستنتج من التقييم الذي أنجزته المفتشية العامة للشؤون البيداغوجية التابعة للقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية خلال الفترة الممتدة بين 16 مارس و12 ماي 2020، وإن لم يميز بين الوسط الحضري والوسط القروي، أن مستوى الرضا بشأن أثر التعليم عن بعد يبقى متواضعا.

وحسب دراسة أجرتها المندوبية السامية للتخطيط بخصوص "أثر فيروس كورونا على الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والنفسية للأسر"، فإن أطفال 18% من الأسر لم يتابعوا الدروس عن بعد، مع تسجيل أكبر نسبة على مستوى الوسط القروي بحوالي 29% مقابل 13% بالوسط الحضري.

إن الفارق بين الوسط القروي والوسط الحضري في نسب تتبع الدروس عن بعد يجد تفسيره، بشكل أساسي، في قلة الوسائل الإلكترونية الضرورية وعدم تغطية مجموع الوسط القروي بشبكات الأنترنيت، بل بالكهرباء في بعض الحالات، لا سيما بالنظر إلى تشتت الدواوير.

بعد أن ذكر بالطابع الفجائي وغير المتوقع لجائحة كورونا، أشار القطاع الوزاري للتربية الوطنية إلى أنه، "وعياً منه بالفوارق الاجتماعية والمجالية، اعتمد القطاع في مقاربته للوضعية مبدأ تنويع آليات ووسائل التدخل وذلك بمنظور تكاملي من أجل الاستثمار الأوفر للزمن المدرسي عن بُعد والتقليص ما أمكن من الفروقات التي تؤثر سلباً على تكافؤ

الفرص بين التلميذات والتلاميذ، حيث شكلت عملية البث التلفزي الآلية الأكثر ملاءمة إذ يمكن الاستفادة منها مجانا ودون الحاجة لأي تجهيز نوعي".

كما أضافت الوزارة أن "الأكاديميات الجهوية اتخذت تدابير أخرى من قبيل إعداد ملخصات للدروس وتعميمها على التلاميذ بالعالم القروي، خصوصا على الفئات من المتمدرسين الذين لا يتواصلون مع مؤسساتهم التعليمية بسبب عدم توفر الانترنيت".

غير أن هذه الآليات تبقى غير كافية لتلبية جميع الحاجيات، ولم يغط البث التلفزي للدروس كل الساكنة المستهدفة لكون بعض المناطق بالوسط القروي لم تشملها بعد التغطية بشبكة الكهرباء.

وأضافت مصالح الوزارة المعنية أنه "بقراءة بسيطة في نتائج امتحانات البكالوريا 2020 على الخصوص، بحكم أن الموسم عرف التعليق التام للدراسة الحضورية انطلاقاً من منتصف شهر مارس، لا يمكن إلا الجزم بالإسهام الناجع لهذه الآلية في التخفيف من تأثير تعليق الدراسة على التحصيل الدراسي".

وبالنظر إلى الطابع الفجائي لجائحة كورونا ولعدم تعميم البنية التحتية الحيوية على كافة الوسط القروي -وهو الأمر الذي يهم أيضا قطاعات وزارية أخرى - تكون الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية قد بذلت مجهودات يجب الإقرار بها من أجل تأمين استمرارية الدروس سواء بالوسط الحضري أو بالوسط القروي.

3. جودة التعليم بالوسط القروي: جانب لم ينل الاهتمام اللازم بالمقارنة بالتعميم

بهذا الخصوص، تم تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **المردودية الداخلية بالوسط القروي: تقدم يعرقله الهدر المدرسي**

تم تقدير المردودية الداخلية[83] للتمدرس بالوسط القروي من خلال دراسة المؤشرات المرتبطة بالانقطاع عن الدراسة ومستوى الانتقال من سلك لآخر ومستوى إتمام الأسلاك بين السنتين الدراسيتين 2018-2019 و2019-2020.

- بالنسبة لكل أسلاك التعليم المدرسي، سجلت نسبة الانقطاع عن الدراسة بالوسط القروي انخفاضا خلال السنوات الأخيرة، غير أنها ظلت مرتفعة على الأقل مقارنة مع ما هو مسجل بالوسط الحضري. فبالنسبة للسلك الابتدائي، تحسنت هذه النسبة بعد أن انتقلت من 3,5% إلى 2,6%، علما أنها انتقلت في الوسط الحضري من 1,6% إلى 1,4%. أما بالنسبة للثانوي الإعدادي، فقد ظلت نسبة الانقطاع عن الدراسة مرتفعة مقارنة مع ما هو مسجل بالوسط الحضري بحوالي 13,9% مقابل 11,1% خلال السنة الدراسية 2018-2019 وحوالي 12,2% مقابل 9,3% خلال السنة الدراسية 2019-2020. وفيما يتعلق بالثانوي التأهيلي، انتقلت نسبة الانقطاع بالوسط القروي من 8,4% إلى 7%؛
- سجلت نسب الانتقال تحسنا مهما خلال السنوات الأخيرة، سواء من الابتدائي إلى الثانوي الإعدادي أو من الثانوي الإعدادي إلى الثانوي التأهيلي؛
- سجلت نسب إتمام الأسلاك تحسنا، لكن بوتيرة غير كافية، الأمر الذي يعكس حجم ظاهرة التكرار بالوسط القروي عند نهاية كل سلك.

➢ **مستوى التعلم لدى المتمدرسين بالوسط القروي: تحسن لكن بقدر غير كاف**

سجل مستوى تعلم التلاميذ المتمدرسين بالوسط القروي تحسنا خلال السنوات الأخيرة، كما يتضح من خلال نتائجهم في الاختبارات الدولية لتقييم الأداء المدرسي (TIMSS[84] المتعلق بالرياضيات والعلوم وPIRLS[85] المتعلق بالقراءة). غير أن ترتيب المغرب، ضمن الدول المشاركة في هذه الاختبارات، يؤكد أن هذا المستوى لازال بعيدا عن الطموحات. فمردودية المتمدرسين بالوسط القروي في هذين الاختبارين الدوليين، وإن كانت قد تحسنت إجمالا بين دورتي TIMSS 2011 وTIMSS 2015، فإنها تظل دون ما حققه نظراؤهم بالوسط الحضري. وفيما يتعلق باختبارات PIRLS، فإنه، وعلى ضعف المستوى بالنسبة لبلادنا مقارنة مع الدول الأخرى المشاركة، فإن الفارق بين ما حققه المتمدرسون بالوسط القروي ونظراؤهم بالوسط الحضري بدأ في التقلص بين دورتي 2011 و2016 لهذا الاختبار، حيث انتقل من 41 نقطة إلى 33 نقطة.

أمام هذه الحصيلة، بمنجزاتها المتضاربة، حاول المجلس رصد العوامل الكامنة وراء ضعف أداء التمدرس بالوسط القروي، وذلك من خلال فحص أوجه تدبير العرض المدرسي والدعم الاجتماعي لفائدة التمدرس.

---

[83] تقيس المردودية الداخلية العلاقة بين النتائج المدرسية والوسائل المعبأة لذلك.

[84] **T**rends in **I**nternational **M**athematics and **S**cience **S**tudy .

[85] **P**rogress in **I**nternational **R**eading **L**iteracy **S**tudy

ثالثا. العوامل وراء ضعف أداء التمدرس بالوسط القروي

1. نقائص في تدبير العرض المدرسي

أ. تأطير التلاميذ والأساتذة

في هذا الإطار تم تسجيل ما يلي:

➢ **قلة أو عدم توفر المفتشين التربويين بالنسبة لبعض المواد الرئيسية في السلك الثانوي**

يخفي مستوى تأطير الأساتذة من طرف المفتشين التربويين، وعلى ضعفه، عددا من الاختلالات منها، على وجه الخصوص، عدم توفر مفتشين تربويين في بعض المواد الأساسية وضعف نسبة التأطير، في المتوسط.

➢ **مستوى مرتفع لتغيب الأساتذة بالوسط القروي**

مقارنة بالوسط الحضري، يظل معدل أيام التغيب لكل أستاذ مرتفعة بالوسط القروي خلال الفترة الممتدة من 2015-2016 إلى 2018-2019. فعلى سبيل المثال، بلغ هذا المعدل بالوسط القروي، خلال السنة الدراسية 2018-2019، حوالي 8,63 يوم لكل أستاذ متغيب، مقابل 4,24 يوم بالوسط الحضري. وتجد هذه الوضعية تفسيرها في الإضرابات المتكررة لأطر الأكاديميات خلال سنة 2018-2019، خاصة وأن أغلبية هذه الأطر تمارس بالوسط القروي.

إلا أن هذا المستوى لتغيب الأساتذة بالوسط القروي، وعلى ارتفاعه، لا يشمل المعلومات المتعلقة بالفرعيات المدرسية والتي لا ترد بشكل منتظم على المصالح المركزية لكون هذه المدارس لا تتوفر على مدير، علاوة على كون النظام المعلوماتي **مسير**[86] لا تتم تعبئته هو الآخر بشكل منتظم بسبب الإهمال أو عدم ضبط هذا النظام، إضافة إلى الصعوبة، أو أحيانا، استحالة الولوج إلى الأنترنيت بالوسط القروي.

بخصوص تغيب الأساتذة، أفادت الوزارة بأنه "منذ سنة 2015 تم تنفيذ عدة دورات تكوينية حول النظام المعلومياتي "مسير" لتعزيز القدرات التدبيرية لمديرات ومديري المؤسسات التعليمية، كما أن مسطرة التغيب عن العمل بصفة غير مشروعة كانت ضمن المساطر الأولى التي يغطيها النظام المذكور.

أما بالنسبة لاستحالة الولوج إلى الأنترنيت بالوسط القروي بالنسبة لبعض المؤسسات التعليمية، فيتم في إطار المشروع رقم 14 الخاص بتطوير استعمالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التعليم توسيع نطاق المؤسسات القروية المرتبطة بشبكة الأنترنيت. ومن جهة أخرى، ولتجاوز هذا الإكراه، تمت دعوة مديرات ومديري المؤسسات التعليمية لمسك معطيات التغيب عن العمل بصفة غير مشروعة بمقرات المديريات الإقليمية".

لكن رغم كل هذه الإجراءات، فإن عملية ضبط تغيب الأساتذة لازالت تعتريها مجموعة من النقائص كما تم الوقوف على ذلك خلال الزيارات الميدانية، الأمر الذي يستدعي المزيد من الصرامة في تفعيل الإجراءات المسطرة بهذا الخصوص.

➢ **الإشكاليات المرتبطة بالأقسام متعددة المستويات**

تضم هذه الأقسام بالوسط القروي تلاميذ من مستويين دراسيين متتاليين أو أكثر. وتلجأ الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين إلى هذه الصيغة عندما ينتفي مبرر إحداث قسم لمستوى دراسي معين لعدم استكمال الحد الأدنى لعدد التلاميذ بكل قسم. فبالرغم من أن صيغة الأقسام متعددة المستويات تتيح إمكانية التمدرس لأطفال بأعداد قليلة ومن مناطق قروية متفرقة وذات كثافة سكانية ضعيفة، مما يساهم في ترشيد الموارد المعبأة (الموارد البشرية، البنيات التحتية، التجهيزات ...)، إلا أن الزيارات الميدانية والمقابلات التي تم إجراؤها مع بعض الأساتذة وضحت أن هذه الصيغة تطرح، على الأقل، ثلاثة جوانب سلبية من شأنها أن تؤثر سلبا على مستوى التعلم لدى التلاميذ المعنيين:

- صعوبات بالنسبة للأساتذة في تأمين تأطير مناسب وذي جودة، في نفس الوقت، لفائدة تلاميذ من مستويات تمدرس مختلفة؛
- صعوبات بالنسبة للتلاميذ في التركيز مع أستاذ لا يتوقف، خلال نفس الحصة، على تغيير الدرس، وبالتالي عن تغيير المستوى الدراسي المستهدف؛
- تقليص الأزمنة المدرسية بالنسبة لكل المستويات المجتمعة في إطار القسم متعدد المستويات.

بشأن الأقسام المشتركة، أفادت الوزارة بأنها "عملت على إعداد عدة بيداغوجية لتعزيز الإنصاف في التعلمات بالأقسام المشتركة ثنائية المستوى، تتضمن دليلا منهجيا لتدبير التعلمات بالأقسام المشتركة ثنائية المستوى؛ وسبع وحدات ديداكتيكية؛ وتسعة دروس نموذجية مصورة؛ ومجزوءات تكوينية؛ وإطارا مرجعيا وطنيا تجديديا في مجال تدبير الأقسام المشتركة، ومساقا للتكوين عن بعد، علما أن المعطيات الإحصائية التي تتوفر عليها الوزارة تبين أن نسبة الأقسام المشتركة ذات مستويين فقط قد ارتفعت من 72% من مجموع الأقسام المشتركة خلال الموسم الدراسي

[86] النظام المعتمد في تدبير الموارد البشرية بالقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية.

2015-2016 إلى 83% خلال الموسم 2018-2019، بما يدعم توجه الوزارة من حيث اعتماد القسم المشترك بمستويين اثنين فقط وبأقل من 30 تلميذا".

➢ **توجيه التلاميذ: انخفاض مستمر لنسبة التأطير**

بلغت نسبة تأطير التلاميذ من طرف المستشارين في التوجيه بالوسطين الحضري والقروي مجتمعين 914 2 تلميذا لكل مستشار برسم السنة الدراسية 2018-2019. يضاف إلى ذلك كون عدد المستشارين في التوجيه بدأ يتراجع منذ ثلاث سنوات، حيث انتقل من 904، برسم السنة الدراسية 2016-2017، إلى 852، برسم سنة 2018-2019.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار التطور الحاصل في أعداد تلاميذ السلك الثانوي، فإن تراجع عدد المستشارين في التوجيه من شأنه أن يؤثر سلبا على توجيه التلاميذ على المستوى الوطني، ولكن بشكل أكبر بالوسط القروي. ويجب التذكير بأن توجيها جيدا يشكل عاملا من عوامل نجاح التلميذ في مساره الدراسي.

في ردها على هذه الملاحظة، ربطت الوزارة هذه الوضعية بقلة الموارد البشرية المتخصصة في مجال التوجيه التربوي، مضيفة أنها "برمجت تكوين 1400 مستشار في التوجيه التربوي خلال أربعة مواسم متتالية. وقد تم الشروع في تنفيذ هذا الإجراء ابتداء من الموسم الدراسي 2020/2021 حيث يتابع حاليا الفوج الأول المكون من 350 مستشارا متدربا سنتهم التكوينية الثانية بمركز التوجيه والتخطيط التربوي، وسيتم تعيينهم بالقطاعات المدرسية للتوجيه برسم الدخول المدرسي المقبل 2022/2023.

ودعما للممارسة التخصصية في مجال التوجيه المدرسي والمهني، أرست الوزارة مهمة المواكبة التربوية البيداغوجية للمشاريع الشخصية للمتعلم بإشراك هيئة التدريس في هذا المجال عبر آلية "الأستاذ الرئيس".

إن المجلس، إذ يأخذ علما بالخطوات التي اتخذتها الوزارة وتلك التي تنوي مباشرتها في هذا المجال، يدعو إلى ضرورة إيلاء الأهمية اللازمة للتوجيه وخاصة بالوسط القروي، وذلك بالنظر إلى دوره المحوري في تحديد المستقبل الدراسي للتلاميذ.

ب. التنظيم والتأطير الإداريان

في هذا الإطار، لوحظ ما يلي:

➢ **مديرو مؤسسات بالنيابة: وضعيات غير محددة وهشة لكنها تطول أحيانا**

لوحظ أن عددا من المؤسسات التعليمية تسير من طرف مديرين بالنيابة وذلك لفترات طويلة. وقد برر بعض مسؤولي الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين هذا الأمر بكون عدد خريجي سلك تكوين أطر الإدارة التربوية لا يغطي مجموع الخصاص في هذا المجال، وبالتالي فإنه يتم تكليف مديري مؤسسات بالإشراف على أخرى قريبة منهم مع التعيين، بهذه الأخيرة، لمدير بالنيابة من بين الأساتذة.

إن هذه الوضعية، والتي تبرز بشكل كبير في بعض الحالات (وكمثل فقط على مستوى أكاديمية مراكش-آسفي، فإن 26% من مديري مؤسسات الثانوي التأهيلي يمارسون هذه المهام بالنيابة) قد تستمر لسنوات، وبالتالي، تظل غير محددة وهشة بالنسبة للأشخاص المعنيين، سواء بالنسبة لوضعياتهم النظامية أو لرؤيتهم فيما يتعلق بتدبير المؤسسات المعهد إليهم بإدارتها.

وفي ردها على هذه الملاحظة، أشارت الوزارة المعنية إلى أنه "بالنسبة للأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة مراكش-آسفي، فقد تم اتخاذ عدة تدابير من بينها الرفع من عدد المناصب المسندة على المستوى الجهوي دون التقيد بشرطي الأقدمية والتدرج في تقلد مهام الإدارة التربوية وفق المقتضيات الجاري بها العمل، والرفع من الحصيص الجهوي من الأطر المتدربة بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين (340 منصب خلال سنة 2020)، وكذا توظيف أطر الدعم الإداري والتربوي والاجتماعي قصد مؤازرة مدير المؤسسة في مهامه (248 توظيف جديد)".

➢ **نقائص على مستوى عمل مجالس تدبير المؤسسات التعليمية بالوسط القروي**

خلال اجتماعات بعض مجالس التدبير، لا تتم معالجة الجوانب الإدارية والمالية والمحاسبية، خلافا لما هو منصوص عليه في الفصل 18 من المرسوم رقم 2.02.376 بتاريخ 17 يوليوز 2002 بشأن النظام الخاص بمؤسسات التربية والتعليم العمومي كما تم تغييره وتتميمه. فضلا عن ذلك، تجتمع أغلب مجالس التدبير في غياب بعض الأعضاء الرئيسيين (ممثلو التلاميذ في مجالس التدبير بالثانوي التأهيلي وممثل المجلس الجماعي والمستشار في التوجيه والتخطيط بمجلس تدبير السلك الثانوي)، خلافا لما تنص عليه مقتضيات الفصل 19 من نفس المرسوم.

ويجب التذكير بأن الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، على مستوى الرافعة 15، تتوخى بعث دينامية جديدة في الشق المرتبط بالحكامة، وذلك بتقوية التمكين من خلال إمداد المؤسسات التعليمية بالوسائل البشرية والمادية اللازمة، مقابل التعاقد بشأن أهداف محددة ومضبوطة وقابلة للقياس.

إلا أنه على أرض الواقع، يظل التمكين بعيد المنال على مستوى المؤسسات التعليمية بالوسط القروي من حيث الأطر الإدارية وأعوان الدعم. وفي ظل هذه الوضعية، لم يكن ممكنا التعاقد بشأن أهداف، مما يصعب معه توفير شروط الحكامة الجيدة وتقييمها.

ج. ظروف التمدرس بالوسط القروي

في هذا الإطار، تم تسجيل ملاحظات بشأن البنيات التحتية والتجهيزات.

➢ **مؤسسات تعليمية غير مرتبطة بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب**

أظهر تحليل المعطيات الإحصائية الصادرة عن المصالح المكلفة بإعادة تأهيل المؤسسات المدرسية أنه، من أصل 17.705 مؤسسة بالوسط القروي (بما في ذلك الفرعيات البالغ عددها 943 12)، لم يتم ربط 997 4 مؤسسة بشبكات الكهرباء و262 7 بشبكات الماء الصالح للشرب.

وتجدر الإشارة إلى أنه، وإن كان مستوى ربط المؤسسات التعليمية للوسط القروي (مع احتساب الفرعيات) بشبكات الماء الصالح للشرب قد انتقل من 41,7% سنة 2014-2015 إلى 46% سنة 2018-2019، فإن السلك الابتدائي بهذا الوسط يبقى الأكثر تضررا من هذا الخصاص.

➢ **عدم تعميم المرافق الصحية**

لوحظ، من خلال تحليل الإحصائيات الواردة من القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية برسم الموسم الدراسي 2018-2019، أنه من أصل 705 17 مؤسسة تعليمية بالوسط القروي (بما في ذلك الفرعيات)، تبقى 744 4 مؤسسة غير مجهزة بالمرافق الصحية، أي ما يمثل 26,79% من المجموع. وتبرز هذه الوضعية بشكل أكبر على مستوى الفرعيات، حيث أن 734 4 وحدة لا تتوفر على هذا النوع من المرافق.

➢ **الاستمرار في استعمال قاعات دراسية من البناء المفكك**

إن اللجوء إلى القاعات من البناء المفكك قد أملته الحاجة إلى تعميم العرض المدرسي. وقد هم هذا الأمر، بالدرجة الأولى، الوسط القروي. غير أنه تداركا لمخاطر البناء المفكك على الصحة، وخاصة الصنف المتضمن لمادة "الأسبستوس" « l'amiante »، انخرط المغرب، منذ سنوات، في مسار الاستغناء عن القاعات من هذا النوع من البناء.

ورغم الجهود المبذولة في هذا المجال، فإن بلادنا لازالت تستعمل القاعات من البناء المفكك بصنفيه، والتي يبلغ عددها حاليا 042 25 وحدة بالوسط القروي، مقابل 973 2 بالوسط الحضري.

ومن خلال الزيارات الميدانية لمجموعة من المؤسسات التعليمية بالوسط القروي، تبين أن القاعات الدراسية من البناء المفكك تعرف حرارة أو برودة مفرطة حسب الفصول، وهو الأمر الذي من شأنه أن يسيء إلى جاذبية المدارس العمومية بالوسط القروي.

وقد أفادت الوزارة في ردها على هذه الملاحظة أنه "على مستوى الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة كلميم واد نون، حددت السنة المالية 2022 كأفق للقضاء بشكل نهائي عن الحجرات من هذا النوع حيث بقي منها حوالي 60 حجرة العديد منها غير مستعمل في التدريس مع الإشارة إلى أن مديريتي طانطان وأسا الزاك تعتبران مديريتين بدون بناء مفكك بالنسبة لحجرات الدرس مند سنة 2019".

➢ **انعدام أو عدم ملاءمة الاسوار المسيجة**

أظهر تحليل الإحصائيات الواردة من القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية أنه، من أصل 705 17 مؤسسة تعليمية بالوسط القروي، 484 6 مؤسسة لا تحيط بها أسوار مسيجة، أي ما يمثل 36,62% من المجموع.

أمام هذه الوضعية، تظل هناك مخاطر بخصوص سلامة التلاميذ، وتبقى المؤسسات المعنية معرضة للتخريب والسرقة، وخاصة بالمناطق المعزولة كما هو الشأن بالنسبة للفرعيات. وتتنامى هذه المخاطر، على الخصوص، خلال العطل المدرسية.

من جانب آخر، وحتى بالنسبة للمؤسسات التعليمية التي تسيجها أسوار، فقد أبانت الزيارات الميدانية أن بعض هذه الأسوار في حالة متردية، بل منها ما هو آيل للسقوط.

➢ **خصاص في الولوجيات بالنسبة للتلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة على مستوى بعض المؤسسات التعليمية بالوسط القروي**

لما كان الولوج إلى التربية والتكوين حقا كونيا لكل الأطفال، بمن فيهم ذوو الاحتياجات الخاصة، فقد دعا الميثاق الوطني للتربية والتكوين في فصله 142 إلى ضرورة تجهيز المؤسسات التعليمية بميسرات التحرك من أجل تسهيل وصول التلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة إلى مختلف الفضاءات وبنيات وتجهيزات المدرسة.

غير أن المجلس الأعلى للحسابات لاحظ أن أغلب المؤسسات التي تمت زيارتها بالوسط القروي لم تهيأ بشكل يجعلها تستجيب لكل الحاجيات الخاصة، ذلك أنه لوحظ غياب منحدرات "rampes" أو وجود منحدرات جد حادة أو جد ضيقة، فضلا عن وجود مرافق صحية لا تستجيب للحاجيات الخاصة للفئة المعنية.

بهذا الخصوص أفادت الوزارة بأنه، فضلا عن المجهود الذي يتم بذله سنويا من أجل تجهيز المؤسسات التعليمية القائمة بالولوجيات، تحرص الأكاديميات الجهوية على جعل جميع مشاريع الإحداثات الجديدة متضمنة للولوجيات لتسهيل ولوج الأطفال المتمدرسين في وضعية إعاقة.

➢ **تدفئة المؤسسات التعليمية بالوسط القروي: صعوبات في تأمين الخدمة**

تشكل تدفئة المؤسسات التعليمية ضرورة ملحة خلال موجات البرد التي تضرب بعض الجهات في فصل الشتاء، وخاصة المناطق الجبلية.

وإلى حدود سنة 2018-2019، مكنت الجهود المبذولة في هذا الإطار من طرف الوزارة من تغطية 049 11 قاعة للدروس من أصل 000 20 على مستوى 099 2 مؤسسة، أي ما نسبته 55%. وقد بلغ عدد المستفيدين من هذه الخدمة 266 365 تلميذا.

إلا أن تأمين تدفئة المؤسسات التعليمية بالوسط القروي تواجهه صعوبات منها:

- عدم احترام بعض الشركاء للتواريخ المحددة لتجهيز بعض المدارس بعتاد التدفئة، مما ينتج عنه تضرر جودة مواد التدفئة المقتناة من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، وخاصة مادة الأنثراسيت « anthracite »؛
- المشاكل المرتبطة بتخزين مواد التدفئة وإيصالها انطلاقا من نقط التوزيع المحددة لهذا الغرض؛
- وجود عتاد قديم وغير صالح للاستعمال ببعض المؤسسات التعليمية.

ويظل تجهيز المؤسسات التعليمية بوسائل التدفئة أمرا مهما بالمناطق القروية المعنية من أجل تفادي ظاهرة غياب التلاميذ، وخاصة الفئات العمرية الصغيرة خلال الفترات الجوية المضطربة، اعتبارا للإزعاج الذي تسببه برودة الطقس لهؤلاء التلاميذ خلال حصص الدروس.

➢ **نقص في العتاد الديداكتيكي في بعض المؤسسات التعليمية: حالات مختبرات الفيزياء-الكيمياء وعلوم الحياة والأرض**

ويتجلى هذا النقص فيما يلي:

- مختبرات غير مزودة بالماء رغم توفر نقط ماء بالمؤسسات المعنية؛
- ظروف غير ملائمة فيما يتعلق بالتخزين والسلامة (مواد ومحلولات كيماوية مكدسة بشكل عشوائي)؛
- نقص في تجهيز المختبرات بالعتاد العلمي المناسب للبرنامج البيداغوجي، الأمر الذي يؤثر سلبا على تأمين الحصص التطبيقية (غياب مرسمات الذبذبات « oscilloscopes » وأجهزة العرض « vidéoprojecteurs »)؛
- ازدحام المختبرات بعتاد ديداكتيكي غير قابل للاستعمال لقدمه أو لعدم صلاحيته؛
- تقصير في نظافة المختبرات؛
- الحالة المتدهورة لعدد من البنايات التي تأوي المختبرات (أسقف آيلة للسقوط، تسربات المياه ...)؛
- غياب العتاد العلمي بمختبرات المؤسسات التعليمية حديثة النشأة.

ومن جهة أخرى، لوحظ أن كل المؤسسات التي تمت زيارتها لا تتوفر على معدي مختبرات أو جرد محين للعتاد الديداكتيكي.

وقد جاء في رد الوزارة بهذا الخصوص أنه، في إطار حرصها على توفير التأطير الإداري والإجرائي اللازم لمجال تدبير الوسائل التعليمية، عملت الوزارة على إصدار ترسانة تنظيمية لمختلف حلقات سلسلة تدبير الوسائل التعليمية، توضح بدقة التدابير التي ينبغي التقيد بها.

وبخصوص المكلفين بالتحضير بالمختبرات، أفادت الوزارة بأن دراسة تقدير الحاجيات من أطر الدعم التربوي والإداري والاجتماعي أخذت بعين الاعتبار الخصاص المسجل في هذه الفئة، حيث خصص لها حصيص في مباريات التوظيف الجارية حاليا.

➢ **قاعات مكتبات منعدمة أو مغلقة أو مستعملة لغايات أخرى**

لوحظ أن أغلب المؤسسات التعليمية التي تمت زيارتها لا تتوفر على مكتبات مدرسية. فقد تبين أنه، على مستوى عينة الأكاديميات التي تم حصرها لهذا الغرض، تراوحت حصة المؤسسات غير المتوفرة على مكتبات بين 73%، كما هو الشأن بالنسبة لأكاديمية جهة بني ملال-خنيفرة، و84% بالنسبة لأكاديمية جهة مراكش-آسفي.

ومن جانب آخر، أظهرت الزيارات المذكورة أنه، ورغم توفر مكتبات ببعض المؤسسات التعليمية بالوسط القروي، تظل غير قابلة للاستغلال. ويتعلق الأمر بالحالات التالية:

- مكتبات تم تحويلها إلى قاعات دروس من أجل تعزيز الطاقة الاستيعابية للمؤسسات التعليمية؛
- إغلاق مكتبات مدرسية نظرا لغياب المراجع أو عدم توفر موظفين يعهد إليهم بتدبيرها؛

- مكتبات تم تحويلها إلى مستودعات لبعض اللوازم والكتب المدرسية المتعلقة ببرنامج " مليون محفظة ".

2. نقائص في تدبير الدعم الاجتماعي لفائدة التمدرس

لتقييم هذا الجانب، تم التركيز على خمسة برامج: الداخليات والمطاعم المدرسية والنقل المدرسي وبرنامج " تيسير" والمبادرة الملكية " مليون محفظة ". وقد مكن تقييم هذه البرامج من إبراز أثرها في مكافحة الانقطاع عن الدراسة وفي تحسين مؤشرات الاستمرار فيها. كما مكنت هذه العملية التقييمية من تسجيل بعض النقائص على مستوى تدبير البرامج المذكورة.

أ. الداخليات والمطاعم المدرسية

بذلت الوزارة المكلفة بالقطاع ومختلف شركائها مجهودات في مجال بناء الداخليات ودور الطالب ودور الطالبة، فضلا عن الرفع من عدد المطاعم المدرسية، وذلك للاستجابة، قدر الإمكان، للطلبات الملحة على هذا النوع من الخدمات، وخاصة بالنسبة للتلاميذ المتمدرسين بالوسط القروي. وهكذا، وإلى حدود السنة الدراسية 2018-2019، أصبح الوسط القروي يضم 539 داخلية، بالنسبة لجميع الأسلاك، و566 وحدة من دور الطالب ودور الطالبة، بحوالي 769 108 مستفيد من كل هذه الفضاءات مجتمعة. وبرسم نفس السنة الدراسية، أصبحت 669 5 مؤسسة تعليمية بالوسط القروي (ابتدائي وإعدادي) تتوفر على مطاعم مدرسية.

غير أن تقييم العرض المتوفر، فيما يتعلق بالإيواء والإطعام المدرسي بالوسط القروي، مكن من تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **السكن المدرسي: عرض غير كاف لتلبية كل الطلبات**

خلال السنتين الدراسيتين 2017-2018 و2018-2019، تمت الاستجابة لنسبة 46% فقط من طلبات الإيواء على مستوى السلك الثانوي (الإعدادي والتأهيلي) بالوسط القروي. فبغض النظر عن الأهلية للاستفادة من السكن المدرسي، انتقل عدد الطلبات التي لم تتم الاستجابة إليها من 627 93، خلال الموسم الدراسي 2017-2018، إلى 559 98، خلال الموسم 2018-2019. ومن جانب آخر، لوحظ أن نسبة تلبية طلبات السكن المدرسي، وعلى ضعفها، تنطوي على تفاوتات من أكاديمية جهوية إلى أخرى، بل أحيانا داخل نفس الأكاديمية.

إن من شأن هذه الوضعية أن تساهم في الانقطاع عن الدراسة بالوسط القروي عند نهاية السلك الابتدائي، خاصة وأن المتمدرسين بهذا الوسط، وخاصة الفتيات، كلما تجاوزوا هذا السلك إلا وواجهتهم مجموعة من الإكراهات المرتبطة أساسا بالعزلة وبعدم الربط بالطرق وبقساوة الظروف المناخية.

ويجب التذكير، بهذا الخصوص، بأنه حسب نتائج الدراسة التي قام بها المرصد الوطني للتنمية البشرية سنة 2018 حول الدعم الاجتماعي لفائدة التمدرس، يحسن السكن المدرسي الولوج إلى الثانوي الإعدادي بنسبة 124,7%، والولوج إلى الثانوي التأهيلي بنسبة 163,7%.

بهذا الخصوص، أفادت الوزارة في ردها بأنها، بمعية الشركاء المؤسساتيين، ما فتئت ترفع سنويا من أعداد المستفيدات والمستفيدين من الإيواء بالداخليات ودور الطالب(ة)، وأن العرض من الداخليات المتواجدة بالأوساط شبه الحضرية والحضرية يستفيد منها خصوصا التلميذات والتلاميذ الممنوحون المنحدرون من الوسط القروي.

➢ **تدبير غير معقلن لعرض السكن المدرسي لفائدة تلاميذ السلك الابتدائي بالوسط القروي**

يتشكل عرض السكن لفائدة تلاميذ السلك الابتدائي في غالبيته من المدارس الجماعاتية التي جاء بها البرنامج الاستعجالي. وقد لوحظ في هذا الإطار، بشكل عام، أن السكن بداخليات هذه المدارس الجماعاتية لا يغري التلاميذ صغيري السن نظرا لما يظلون يبدونه من حاجة إلى والديهم، فضلا عن كون هؤلاء يفضلون لأبنائهم النظام الخارجي متى كانت سنهم صغيرة. لكل هذه الاعتبارات، أصبحت هذه الداخليات مفتوحة فقط في وجه التلاميذ من المستويين الخامس والسادس ابتدائي.

ونتيجة لما سبق، ظلت حوالي 15% من داخليات المدارس الجماعاتية على المستوى الوطني غير مستغلة برسم السنة الدراسية 2018-2019. كما أن 27 مدرسة جماعاتية، أي ما يشكل 23% من المجموع، تأوي داخليات تشتغل تحت طاقتها الاستيعابية، برسم نفس السنة الدراسية. وينم هذا الأمر عن غياب دراسات قبلية بشأن مكان إقامة المدارس الجماعاتية أو عن عدم احترام المعايير الموضوعة سلفا بهذا الخصوص من طرف القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية.

وقد جاء في رد الوزارة أنها تعمل حاليا على إعادة النظر في الجوانب المفاهيمية والتنظيمية والقانونية لداخليات المدارس الجماعاتية، مع تحسيس وتعبئة الآباء والأمهات وأولياء التلميذات والتلاميذ.

➢ **البنيات التحتية للداخليات: حالة سيئة لبعض المراقد والمرافق الصحية**

مكنت الزيارات الميدانية لعشر داخليات تابعة لجهتي مراكش - آسفي وفاس - مكناس من تسجيل مجموعة من الملاحظات المرتبطة بحالة البنيات التحتية وتجهيزات هذه الداخليات.

فإذا كانت حالة المراقد مقبولة عموما على مستوى الداخليات حديثة النشأة، فإن الأمر على خلاف ذلك في أغلب الداخليات الأخرى، حيث سجل، بهذا الخصوص، ما يلي:

- تقصير في نظافة المراقد، الأمر الذي من شأنه أن يشكل مخاطر على صحة التلاميذ؛

- تحويل بعض الفضاءات غير المخصصة للإيواء إلى مراقد وذلك لمواجهة التكدس الذي تعرفه بعض الداخليات؛
- حالات تسرب المياه إلى المراقد وما أحدثه من أضرار.

ومن جانب آخر، لوحظ أن وضعية بعض المرافق الصحية سيئة، فيما تظل أخرى غير قابلة للاستعمال.

➢ **معدات وتجهيزات الداخليات: مشاكل ناجمة عن عدم الربط بشبكات التطهير ونقائص على مستوى تجهيزات الإيواء والمطابخ**

بالنسبة للربط بشبكات التطهير، تفيد الإحصائيات الواردة من الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، موضوع عينة تم حصرها في هذا الإطار، أن نسبة عدم ربط داخليات الوسط القروي بهذه الشبكات تظل مرتفعة جدا، وخاصة في بعض الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين كأكاديميات جهة بني ملال - خنيفرة وجهة درعة - تافيلالت وجهة كلميم - واد نون، بنسب 65% و89% وأكثر من 90%، على التوالي.

أمام هذه الوضعية، تم اللجوء إلى حفر الصرف الصحي "جميع المياه"[87]. إلا أن الزيارات الميدانية بينت أن تهالك بعض هذه الحفر أدى أحيانا إلى تسرب مياه عادمة إلى فضاءات عيش التلاميذ بالداخليات.

أما بخصوص تجهيزات الإيواء (أسرة، أفرشة، أغطية، ...)، وحسب التقرير الصادر عن المفتشية العامة للشؤون الإدارية التابعة للقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية بشأن تقييم الدحول المدرسي 2018-2019، فإن 33% من الداخليات المشكلة للعينة موضوع الدراسة (بالنسبة للوسطين الحضري والقروي) تتوفر على أسرة ذات جودة ضعيفة أو غير قابلة للاستعمال. كما أن 34% من هذه الداخليات تتوفر على أغطية غير صالحة للاستعمال.

إن الحالة المتردية، بشكل عام، للتجهيزات المرتبطة بالإيواء قد تم الوقوف عليها عن قرب. وتعزى هذه الحالة إلى التأخر في تجديد هذه التجهيزات بعد طول استعمالها. وينضاف إلى ذلك غياب آلات غسل الملابس على مستوى الداخليات.

وفي نفس السياق، لاحظ المجلس أن مطابخ الداخليات التي تمت زيارتها تعاني من نقص في تجهيزات الطبخ وفي الأدوات ذات الصلة والموائد والكراسي، فضلا عن كون غرف التبريد بهذه الداخليات تظل معطلة أحيانا.

فيما يخص النقص الحاصل في النظافة بالأقسام الداخلية، أكدت الوزارة في ردها أنه راجع بالأساس إلى النقص في الموارد البشرية العاملة بالمؤسسات التعليمية التي تضم أقساما داخلية، وكذلك إلى قلة الأعوان المكلفين بالحراسة بهذه المؤسسات، وكذا إلى محدودية الاعتمادات المالية المخصصة لصفقات الحراسة والنظافة.

وبخصوص تحويل بعض الفضاءات بالداخليات غير المخصصة للإيواء إلى مراقد، أفادت الوزارة بأنه، بسبب النقص في الطاقة الاستيعابية للأقسام الداخلية، تضطر المديريات الإقليمية والأكاديميات الجهوية إلى اللجوء إلى هذا الحل والتدبير المؤقت في انتظار إحداث أو توسيع أقسام داخلية جديدة.

➢ **المطاعم المدرسية: ضعف مستوى تغطية المؤسسات التعليمية**

توفر المطاعم المدرسية نوعين من الخدمات: وجبات خفيفة لفائدة تلاميذ السلك الابتدائي ووجبات غذاء كاملة لفائدة تلاميذ السلك الثانوي الإعدادي. ويبقى الهدف من ذلك كله هو الوقاية من الانقطاع عن الدراسة وتأمين تكافؤ الفرص بتمكينهم من مواصلة اليوم الدراسي والتخفيف من الصعوبات المرتبطة بالبعد من المدرسة.

في هذا الإطار، ورغم كون المطاعم المدرسية تشكل بالوسط القروي 94% من مجموع المطاعم المدرسية بالنسبة لمجموع الأسلاك، تظل نسبة تغطية المؤسسات التعليمية بالوسط القروي بهذا النوع من الخدمات متواضعة عموما، ذلك أنه من أصل 17 705 مؤسسة للسلك الابتدائي بالوسط القروي، تتوفر 5 354 فقط على مطعم مدرسي برسم السنة الدراسية 2018-2019، أي ما يشكل 30%، بما مجموعه 1 010 483 مستفيدا من أصل 2 026 120، أي ما نسبته 50%.

بالنسبة للسلك الثانوي الإعدادي، تتوفر 315 مؤسسة فقط من إجمالي 872 بالوسط القروي على مطاعم مدرسية برسم الموسم الدراسي 2018-2019، أي بمعدل تغطية قدره 36%. أما المستفيدون من هذه المطاعم، فلم يتجاوز عددهم 50.925 تلميذاً من إجمالي 571.777 تلميذاً بالوسط القروي، أي بنسبة لا تزيد عن 9%.

في ردها بهذا الخصوص، أكدت الوزارة المعنية أنه يتعذر تعميم خدمة الإطعام المدرسي على جميع التلميذات والتلاميذ بالسلكين الابتدائي والإعدادي بالوسط القروي، "وذلك لمحدودية الاعتمادات المالية المخولة".

ب. النقل المدرسي

مكن تقييم خدمة النقل المدرسي بالوسط القروي من إثارة ملاحظات حول مستوى التغطية وحول جودة الخدمات.

[87] أي التي تستقبل مياه المراحيض والمياه المنزلية

➢ **ضعف مستوى التغطية بالوسط القروي**

يتميز السلك الابتدائي بالوسط القروي بمستوى تغطية ضعيف من حيث النقل المدرسي. فمن أصل 2.026.120 تلميذا بهذا السلك بالوسط القروي، استفاد 375 17 تلميذا فقط من هذه الخدمة برسم السنة الدراسية 2018-2019، أي ما يمثل أقل من 1% من التلاميذ المسجلين بهذا السلك بالوسط القروي.

إذا كان انخفاض معدل التغطية بالنقل المدرسي على المستوى الابتدائي بالوسط القروي يعود إلى كون هذا الأخير تطغى عليه الفرعيات التي غالبا ما تكون قريبة من مقرات سكنى هذه الفئة من التلاميذ، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة للسلك الثانوي حيث المسافة بين المؤسسة ومقرات السكنى غالبا ما تكون أكبر. ومع ذلك، يبقى مستوى التغطية ضعيفا، ذلك أن نسبة المستفيدين من خدمة النقل المدرسي فيما يتعلق بالإعدادي انتقلت من 10% سنة 2014-2015 إلى 23% سنة 2018-2019. أما فيما يخص السلك الثانوي التأهيلي، فقد ارتفعت نسبة المستفيدين من هذه الخدمة من 5% سنة 2014-2015 إلى 18% سنة 2018-2019.

وهكذا، فإن نسب التغطية هذه لم ترق بعد إلى مستوى الحاجيات، خاصة بالنسبة للسلك الثانوي. فقد أظهرت الدراسة التي أجراها المرصد الوطني لحقوق الإنسان سنة 2018 حول الدعم الاجتماعي للتمدرس أن 63% من التلاميذ الذين هم في حاجة حقيقية للنقل المدرسي لا يستفيدون منه، وأن 37% فقط من المستحقين للاستفادة من هذه الخدمة هم من يحصلون عليها. بالإضافة إلى ذلك، تتشكل خطوط النقل المدرسي، بشكل عام، من الطرق المعبدة فقط، مما يؤدي إلى استبعاد العديد من المناطق القروية من هذه الخدمة.

➢ **غياب الاستدامة على مستوى النقل المدرسي في بعض المناطق القروية**

يفتقر النقل المدرسي بالوسط القروي، في بعض الأحيان، إلى الاستدامة بسبب إلغاء أو عدم تفعيل العديد من الاتفاقيات المتعلقة بهذه الخدمة. فقد تم تعليق هذه الأخيرة في بعض المناطق، ولا سيما في جهات طنجة - تطوان - الحسيمة ومراكش - آسفي ودرعة - تافيلالت، إذ على سبيل المثال، من أصل 50 اتفاقية نقل مدرسي تم توقيعها منذ سنة 2016 على مستوى جهة طنجة - تطوان - الحسيمة، تم إلغاء أو عدم تنفيذ 22 اتفاقية، أي ما يمثل 44% من إجمالي هذه الاتفاقيات.

في هذا السياق، يجد التلاميذ المتمدرسون بالوسط القروي أنفسهم أحيانًا في غياب وسيلة نقل غير قادرين على الالتحاق بالمدرسة، على الأقل بشكل منتظم، مما قد يشجع على الانقطاع عن الدراسة، خاصة في صفوف الفتيات.

وقد جاء في رد الوزارة، بهذا الخصوص، أن توقف بعض الحافلات عن الاشتغال من وقت لآخر في بعض المناطق يعود إلى الصعوبات التي تواجهها الجهات الموكول لها تسيير هذه الحافلات (المجالس المنتخبة، الجمعيات...)، بسبب ضعف مساهمة الأسر في مصاريف التنقل، وارتفاع كلفة الإصلاح والصيانة والتسيير.

غير أنه، وفي ظل هذه الصعوبات، يتعين تكثيف الجهود من طرف كل الجهات المعنية بهدف إيجاد حلول جذرية وذات طابع بنيوي لضمان الاستدامة على مستوى خدمة النقل المدرسي.

➢ **مستوى جودة النقل المدرسي: ازدحام وحالة متردية لبعض المركبات**

لاحظ المجلس، في هذا الصدد، أن عدد الركاب المسموح بنقلهم يتم تجاوزه بشكل عام، مما يؤثر سلبًا على ظروف النقل للتلاميذ ويجعل عددا منهم غير مشمول بتأمين المركبات المعنية.

بالإضافة إلى ذلك، كشفت الزيارات الميدانية عن تقادم جزء كبير من حظيرة السيارات المخصصة للنقل المدرسي في الوسط القروي، حيث اتضح أن ما يقرب من 13% من مركبات النقل المدرسي يزيد عمرها عن 10 سنوات، مما يشكل تهديدًا لسلامة التلاميذ المستفيدين من هذه الخدمة، خاصة وأن هذه المركبات غالبًا ما تشغل فوق طاقتها الاستيعابية.

فيما يخص تجويد خدمة النقل المدرسي، أفادت الوزارة بأنه يتم تجديد أسطول النقل المدرسي من الحافلات المدرسية في إطار شراكات، وذلك من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرنامج محاربة الفوارق الترابية والاجتماعية بالعالم القروي، وكذلك في إطار الهبات.

غير أنه، بالرغم من المجهودات المبذولة، تظل إشكالية جودة النقل المدرسي مطروحة على مستوى الواقع، كما تم الوقوف عليه خلال الزيارات الميدانية.

ج. برنامج " تيسير": ابتكار فعال في حاجة إلى تطوير

برنامج " تيسير" للتحويلات النقدية المشروطة هو ابتكار للبرنامج الاستعجالي 2009-2012. ويهدف إلى إحداث أثر على الانقطاع عن الدراسة من خلال تجاوز، أو على الأقل، تخفيف العوامل التي تقلل من الطلب على التمدرس، مثل التكاليف المباشرة وغير المباشرة لهذه العملية. وقد بلغ عدد المستفيدين من برنامج " تيسير" بالوسط القروي 1.940.152 تلميذا برسم السنة الدراسية 2018-2019.

➢ **برنامج " تيسير": الآثار على الانقطاع عن الدراسة وعلى مؤشرات الاستمرار فيها**

يساهم برنامج " تيسير" في تخفيض أعباء التمدرس على الآباء، الأمر الذي ساعد على التخفيف من الانقطاع عن الدراسة. وقد تم تأكيد ذلك من خلال الدراسة حول الدعم الاجتماعي للتمدرس التي أجراها المرصد الوطني لحقوق الإنسان سنة 2018، والتي أظهرت أن البرنامج قلل من مخاطر الانقطاع عن الدراسة بنسبة 92.5% وحسّن الالتحاق بالمدرسة بنسبة 17%.

علاوة على ذلك، وحسب الدراسة المذكورة أعلاه، فإن مخاطر عدم استكمال السلك الابتدائي تزيد 1,6 مرة بالنسبة لغير المستفيدين من برنامج " تيسير" مقارنة بالمستفيدين منه.

لكن المفارقة تكمن في الزيادة في معدل التكرار على مستوى المؤسسات التي يستهدفها البرنامج، ذلك أن هدف تحقيق الاستمرار في الدراسة بدأ يتحول جزئيًا إلى تكرار، حيث أظهرت نفس الدراسة أن معدل التكرار ارتفع خلال الموسم الدراسي 2017-2018 بنسبة 21,3% بعد الاستفادة من برنامج " تيسير".

وفيما يتعلق بالالتحاق بالإعدادي والتأهيلي، فإن تأثير برنامج " تيسير " يبقى ضئيلا لكونه يقترن بمدى توفر السكن والنقل المدرسي، وخاصة بالنسبة للفتيات والتلاميذ المقيمين في الدواوير المعزولة غير المتوفرة على ثانويات إعدادية أو تأهيلية.

لكن، بشكل عام، كانت لبرنامج " تيسير" آثار إيجابية مثبتة إحصائيًا على مستوى الاستمرار في التمدرس. ومع ذلك، فقد أظهر هذا البرنامج بعض أوجه القصور من حيث وتيرة صرف المساعدات، فضلا عن كونه لا يزال يعاني من نقاط ضعف مرتبطة بشكل خاص بالاستهداف.

➢ **تأخر في صرف المساعدات بسبب التأخير في التوصل بالاعتمادات**

شهدت وتيرة صرف المساعدات المرتبطة ببرنامج " تيسير" تأخيرات خلال بعض السنوات الدراسية. حيث لم يتم صرف المنح الخاصة بالفترة من سبتمبر 2015 إلى يونيو 2016 إلا خلال شهر سبتمبر 2017، أي بتأخر بلغت مدته سنتان.

ومن شأن هذا النوع من الممارسات التأثير سلبًا على ثقة أولياء أمور التلاميذ في البرنامج، وبالتالي عدم تحقيق الأهداف المحددة المتوخاة منه.

وقد بررت الوزارة هذا التأخير أساسا بعدم توصلها، في الوقت المناسب، بالاعتمادات الضرورية لمباشرة عملية التحويل المالي.

كما أقرت الوزارة أنه، بسبب تداعيات انتشار وباء كورونا، تعذر عليها، خلال الموسم الدراسي 2021/2020 صرف المنح في الوقت المخصص للتحويلات، وأنها عملت على تنفيذ هذه التحويلات فور توصلها بالاعتمادات، حيث قامت الأكاديميات بإنجاز التحويل الأول خلال ماي - يونيو 2021 والتحويل الثاني خلال أكتوبر- نونبر 2021.

➢ **نقائص في عملية الاستهداف تتطلب التسريع بتفعيل السجل الاجتماعي الموحد**

استهدفت التحويلات المالية لبرنامج " تيسير"، بشكل منهجي، مجموعة من الجماعات المحددة مسبقًا من قبل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تتسم بمتوسط فقر يزيد عن 30%. وبالتالي، لم تؤخذ في الاعتبار معايير أخرى مثل دخل الأسرة، والمسافة بين المؤسسة التعليمية ومكان إقامة التلميذ، والوضع الصحي لهذا الأخير وغيرها.

غير أن استهداف جماعات بأكملها يؤدي إلى زيادة مخاطر إدراج الأسر التي ليست في وضع اجتماعي واقتصادي يستوجب المساعدة، ويزيد أيضًا من مخاطر استبعاد أسر في حاجة إلى المساعدة فقط لكونها تقيم خارج المنطقة الجغرافية المحددة مسبقًا للاستفادة من البرنامج المذكور.

وبهذا الخصوص، أظهرت الدراسة حول الدعم الاجتماعي للتمدرس التي أجراها المرصد الوطني لحقوق الإنسان سنة 2018 أن برنامج " تيسير" لا يصل إلا إلى 28,3% من الساكنة المستهدفة، الأمر الذي قد يعيق تحقيق أهداف البرنامج. إضافة إلى ذلك، وحسب نتائج نفس الدراسة، بلغت نسبة المستفيدين من غير المؤهلين لذلك 47,9%. بمعنى آخر، طال الهدر، بهذا الخصوص، ما يقرب من نصف الدعم المخصص للبرنامج، أي حوالي 3,2 مليار درهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه، منذ بداية السنة الدراسية 2018-2019، اتسع استهداف الأسر المؤهلة ليشمل معيار حيازة بطاقة صالحة لنظام "راميد". لكن، ووفقًا لنتائج نفس الدراسة، يعاني نظام "راميد" نفسه من هدر كبير، حيث إنه، حسب فئة الدخل، 42,9% فقط من 20% الأكثر فقرا هم من يستفيد من "راميد". في المقابل، يستفيد منه ربع ال 20% الأكثر غنى.

بهذا الخصوص، أكدت الوزارة أن " السجل الاجتماعي الموحد" "سيمكن من تسجيل الأسر المرشحة وتفييئها حسب مستواها السوسيو اقتصادي وتوفير معطيات شاملة دقيقة ومحينة للأسر المستهدفة توضع رهن إشارة مدبري المشاريع الاجتماعية المعنية".

كما أضافت الوزارة المذكورة أنه، "بفضل هذا السجل، سيعرف نمط الاستهداف لبرنامج "تيسير" تغييرا هاما حيث سينتقل من الاستهداف الجغرافي إلى الاستهداف الفردي اعتمادا على تنقيط الأسر المستهدفة والراغبة في الاستفادة من البرنامج".

د. المبادرة الملكية "مليون محفظة"

يتمثل هذا البرنامج في توزيع المحفظات والأطقم المدرسية لصالح التلاميذ المسجلين بالسلك الابتدائي في كل من الوسطين الحضري والقروي وبالسلك الثانوي الإعدادي بالوسط القروي. وفي هذا الإطار، بلغ إجمالي عدد المحفظات التي وزعتها هذه المبادرة 45.527.453 مجموعة خلال الفترة 2008-2020. ومع ذلك، وعلى الرغم من تعميم المبادرة الملكية " مليون محفظة " وكثرة عدد المستفيدين، لا زال تدبير هذا البرنامج يعاني من بعض أوجه القصور.

➢ **تغطية في حاجة إلى المزيد من الدعم بالنسبة للتلاميذ المؤهلين للاستفادة**

تُظهر البيانات المضمنة بالتقرير المتعلق بتقييم الدخول المدرسي لسنة 2018-2019، الذي أعدته المفتشية العامة للشؤون الإدارية التابعة للقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية، أن المحفظات المدرسية الموزعة بالوسط القروي تغطي 73% فقط من تلاميذ السلك الابتدائي المؤهلين للاستفادة و74% من تلاميذ السلك الثانوي الإعدادي.

بالإضافة إلى ذلك، سجلت أربع جهات، فيما يتعلق بكفاية المحفظات واللوازم المدرسية، مستويات أقل من المعدل الوطني، كما هو الحال بالنسبة لجهات الرباط - سلا - القنيطرة وسوس - ماسة ومراكش - آسفي ودرعة - تافيلالت بنسب 64% و66% و68% و70%، على التوالي، فيما يخص السلك الابتدائي. أما فيما يخص السلك الثانوي الإعدادي، فقد سجلت جهة الدار البيضاء - سطات أدنى نسبة، تليها جهات درعة - تافيلالت وسوس - ماسة ومراكش - آسفي بنسب 61% و67% و68% و69%، على التوالي.

في ردها على هذه الملاحظة، أقرت الوزارة بأن "عملية التوزيع تعرف أحيانا بعض الصعوبات بفعل البعد والتشتت الذي يطبع بعض المؤسسات التعليمية وخاصة الفرعيات المدرسية ببعض المناطق القروية النائية، إضافة إلى قلة أو انعدام وسائل النقل بفعل وعورة المسالك الطرقية، الشيء الذي ينتج عنه أحيانا بعض التأخير في توزيع المحافظ المدرسية السالف ذكرها. كما أن حركية التلاميذ بداية الموسم المدرسي يؤثر سلبا على التوقعات والإسقاطات وبالتالي على نسبة التغطية".

إلا أن توخي تكافؤ الفرص يقتضي مضاعفة الجهود من أجل تجاوز كل هذه الإكراهات، وذلك بشراكة مع كل الأطراف المعنية.

➢ **توزيع أطقم أدوات غير مكتملة**

في هذا السياق، سجل المجلس توزيع محفظات مدرسية غير مكتملة، حيث أن 21% من الأطقم التي تم توزيعها على المستوى الوطني بالنسبة للسلك الابتدائي خلال الدخول المدرسي 2018-2019 لم تكن كاملة ولا تحترم المحتويات المحددة مسبقًا. وتظل هذه النسبة مرتفعة في جهتي بني ملال - خنيفرة والرباط - سلا - القنيطرة، حيث بلغت نسبة الأدوات المدرسية غير المكتملة 43% و41% على التوالي.

وينطبق الأمر نفسه على السلك الثانوي الإعدادي، حيث سجلت نسبة عدم اكتمال الأطقم المدرسية 29% برسم نفس الدخول المدرسي. ومن المرجح أن يحد هذا الوضع من الآثار الإيجابية للبرنامج ويعرقل تحقيق أهدافه.

بهذا الخصوص بررت الوزارة في ردها هذا الوضع في بعض الأحيان، "بتعذر تسلم جميع تلك المكونات في نفس الوقت أو في فترة الدخول المدرسي، حسب المزودين والمناطق وتواريخ تنفيذ الصفقات ذات الصلة، فالعملية تبقى جد معقدة نظرا لكون المؤسسات التعليمية مترامية الأطراف وتهم مجموع التراب الوطني. وبالتالي من المحتمل أن يتوصل بعض التلميذات والتلاميذ ببعض مكونات الطقم بشكل متأخر بعد تاريخ انطلاق الموسم الدراسي. إلا أن هذا المعطى يبقى نسبيا مقارنة مع العملية في شموليتها".

غير أن عدم اكتمال الأطقم قد يؤثر على الهدف المأمول من العملية ككل، الأمر الذي يستدعي من الوزارة المعنية وكافة الأطراف ذات الصلة مضاعفة الجهود من أجل تذليل كل الصعاب المرتبطة بتسليم هذه الأطقم.

➢ **نقص في جودة اللوازم المدرسية الموزعة**

بهذا الخصوص، أظهر تقييم الدخول المدرسي لسنة 2018-2019 الذي أجرته المفتشية العامة للشؤون الإدارية التابعة للقطاع الوزاري للتربية الوطنية أن 46% من الأطقم المدرسية الموزعة بالوسط القروي على المستوى الوطني، فيما يتعلق بالسلك الابتدائي، تفتقر إلى الجودة المطلوبة. وترتفع هذه النسبة إلى 63% من الأطقم المدرسية الموزعة على مستوى الأكاديمية الجهوية لجهة بني ملال - خنيفرة، و52% من تلك الموزعة على مستوى أكاديمية جهة مراكش - آسفي. أما فيما يتعلق بالسلك الثانوي الإعدادي على المستوى الوطني، فحوالي 49% فقط من أطقم الأدوات المدرسية الموزعة تستجيب للجودة المطلوبة.

بهذا الشأن أكدت الوزارة أنه، لتجاوز النقص في جودة اللوازم المدرسية، "تم اعتماد مقاربة جديدة منذ الموسم الدراسي 2020-2021 بالنسبة لاقتناء المحافظ المدرسية، حيث تقوم وزارة الداخلية "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية" بإبرام صفقات عمومية على الصعيد الوطني مع إشراك القطاع المكلف بالتجارة والصناعة في إعداد المواصفات التقنية وفحص العينات ورؤوس العينات وعملية التسلم. وتغطي هذه الصفقات جميع الحاجيات مع اعتماد حجمين حسب المستوى الدراسي للتلميذات والتلاميذ (محفظة من حجم صغير ومحفظة من حجم كبير)، وكذا اللون حسب النوع (ذكور أو إناث)".

➢ **استهداف يحتاج إلى الدقة والملاءمة في المعايير**

اعتبارا من السنة الدراسية 2009-2010، اعتمدت المبادرة الملكية "مليون محفظة" الاستهداف الجزافي الذي يستفيد منه جميع تلاميذ المؤسسات التعليمية العمومية (الابتدائي بالنسبة للوسطين الحضري والقروي والثانوي الإعدادي بالنسبة للوسط القروي)، وذلك بغض النظر عن المستوى الاجتماعي والاقتصادي للأسر. إلا أن هذا النوع من الاستهداف لا يضمن التدبير الرشيد والأمثل للموارد المالية المخصصة، مع مراعاة الاحتياجات الحقيقية للساكنة المستهدفة.

ويتأكد هذا الأمر من خلال ما توصلت إليه الدراسة حول الدعم الاجتماعي للتمدرس التي أجراها المرصد الوطني لحقوق الإنسان سنة 2018، والتي أظهرت أن معدل الهدر، أي نسبة المستفيدين غير المؤهلين، قد بلغ 14,7% من التلاميذ، أي أكثر من 608.000 تلميذ.

وردا على هذه الملاحظة، أكدت الوزارة أن "المقاربة المعتمدة لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى الاجتماعي والاقتصادي للأسر، حيث يستفيد جميع التلميذات والتلاميذ بالابتدائي بالوسطين القروي والحضري إضافة إلى جميع تلميذات وتلاميذ الثانوي الإعدادي بالوسط القروي. هذه الوضعية تجد تفسيرها في طبيعة القطاع الذي يؤدي رسالة ذات طابع اجتماعي لفائدة أطفال صغار في طور التربية والتكوين، قد يكون التمييز بينهم أمر غير تربوي يمكن أن تنتج عنه مشاكل نفسية قد تؤثر سلبا على تحصيلهم الدراسي، خلافا للأهداف المتوخاة من المبادرة الملكية".

رابعا. التوصيات

بالنظر إلى تعقد إشكالية التعليم، بشكل عام، والتعليم بالوسط القروي، بشكل خاص، يوصي المجلس القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية بإجراءات مباشرة وأخرى ذات طابع منهجي:

- **التصدي بكل حزم لجل أسباب الضعف المرتبط بالجانب البيداغوجي وخاصة تغيب الأساتذة والضعف والهشاشة على مستوى التأطير الإداري وعلى مستوى توجيه التلاميذ؛**
- **مضاعفة الجهود، بالتعاون مع القطاع الوزاري المكلف بالمالية والجماعات الترابية والفاعلين العموميين المعنيين (السلطات المحلية، المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ...) من أجل توفير اللوجيستيك اللازم قصد تحسين ظروف التمدرس بالوسط القروي:**
  - ✓ **بشكل مباشر على مستوى المؤسسات التعليمية: من خلال إحصاء دقيق للنقط السوداء وتحديد الأولويات وبرمجة التدخلات، وخاصة فيما يتعلق بالربط بشبكات الماء والتطهير الصحي والإنترنيت، والسلامة (الحراسة والسياجات)، وتدفئة الأقسام واقتناء العتاد الديداكتيكي وعتاد المختبرات؛**
  - ✓ **بشكل غير مباشر فيما يتعلق بالدعم الاجتماعي لفائدة التمدرس: إعادة النظر في برنامج " تيسير" وتثمين تنزيل المبادرة الملكية "مليون محفظة" وتحسين مؤشرات الجودة المتعلقة بالخدمات المدرسية، وخاصة المطاعم المدرسية والداخليات والنقل المدرسي.**

وإذا كانت هذه الإجراءات تستدعي المزيد من الوسائل المالية التي تبقى تعبئتها رهينة بإمكانيات الحكومة، فإن جودة التعليم بالوسط القروي لا ترتبط فقط بالقطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية وبحجم الوسائل المالية المعبأة، بل تستدعي اعتماد استراتيجية على المدى الطويل مع الانخراط الفعلي لمكونات المجتمع بأكمله والوعي بأن الشأن التعليمي مسؤولية الجميع.

لهذه الاعتبارات، يوصي المجلس القطاع الوزاري المكلف بالتربية الوطنية بتنسيق مع السلطات العمومية ذات الصلة باعتماد إجراءات أكثر ابتكارا وأقل تكلفة قياسا مع الأثر المنتظر. ويتعلق الأمر، على الخصوص، بما يلي:

- **التسريع بتفعيل عملية استهداف المستفيدين من الدعم العمومي من أجل التدبير الأمثل للوسائل المتوفرة وتفادي أشكال الهدر التي تم تحديدها؛**
- **إرساء وعي وتملك مباشر للمؤسسات التعليمية من طرف الفاعلين المحليين (تعبئة الجماعات والجهة والسلطات المحلية) وتنشيط أجهزة حكامة المؤسسات التعليمية وتحفيز المجتمع المدني المحلي والمسؤولية الاجتماعية للمقاولات والأعمال المواطنة والخيرية، مع الحرص على التنسيق والتدبير الأمثل لهذه المساهمات؛**
- **الإسراع بتطبيق الحلول المرتبطة بالتعلم عن بعد لفائدة العالم القروي لا سيما فيما يتعلق بالتجهيز (الربط بالإنترنيت وتوفير اللوحات الإلكترونية) والمضمون (البرامج التربوية والمكتبات الرقمية، ...)؛**
- **القيام بحملات تواصلية استباقية وعبر قنوات متنوعة على المدى الطويل من أجل مواصلة توعية الأسر بالوسط القروي بإيجابيات التمدرس على أبنائهم.**

II. جواب وزير التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتمدرس في الوسط القروي

(نص مقتضب)

ثانيا. حصيلة إنجازات التمدرس بالوسط القروي

2. مستوى الإنصاف: حصيلة بمعطيات متضاربة

➢ **التعليم الأولي بالوسط القروي: أحد مظاهر عدم الإنصاف**

لتجاوز الوضعية المشار إليها وتحقيقا لمبدأ الإنصاف وتكافؤ الفرص في التعليم الأولي بين الوسط الحضري الوسط القروي بادرت الوزارة، في إطار التقائية السياسات العمومية في هذا المجال، إلى عقد اتفاقية إطار للشراكة في شتنبر 2018 مع وزارة الداخلية (التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية) تهدف إلى دعم التعليم الأولي بالوسط القروي على مدى 5 سنوات (من سنة 2018 إلى سنة 2023). من خلال بناء 10000 وتأهيل 5000 وحدة للتعليم الأولي بالمناطق القروية مع المساهمة في تغطية نفقات تسييرها لمدة سنتين.

وبشأن الكتاتيب، تجدر الإشارة، بعد انطلاق البرنامج الوطني لتعميم وتطوير التعليم الأولي أنه تم تسجيل تراجع هذه البنيات نتيجة توسيع العرض التربوي العمومي الذي عملت الوزارة والشركاء العاملين في هذا المجال تحقيقه. بالإضافة إلى الحرص على تأهيله بيداغوجيا من خلال تكوين المربيات والمربين العاملين به لمسايرة التوجيهات الجديدة الواردة بالإطار المنهاجي الجديد للتعليم الأولي المعتمد من طرف الوزارة، وكذا إدراج الأطفال المسجلين بها في منظومة مسار بهدف تتبع مسارهم التعليمي.

➢ **التمدرس بالوسط القروي في ظل جائحة كورونا: جانب آخر للفوارق بين الوسطين**

من الضروري استحضار الطابع الفجائي والغير المتوقع لجائحة كورونا بمناسبة تناول "التدريس عن بعد" من منظور تقييمي.

وفي هذا الصدد، ووعياً منه بالفوارق الاجتماعية والمجالية، اعتمد قطاع التربية الوطنية في مقاربته للوضعية مبدأ تنويع آليات ووسائل التدخل وذلك بمنظور تكاملي من أجل الاستثمار الأوفر للزمن المدرسي عن بُعد والتقليص ما أمكن من الفروقات التي تؤثر سلباً على تكافؤ الفرص بين التلميذات والتلاميذ، حيث شكلت عملية البث التلفزي الآلية الأكثر ملاءمة إذ يمكن الاستفادة منها مجانا ودون الحاجة لأي تجهيز نوعي. وهكذا انطلق بث الدروس المتلفزة كآلية موحدة على المستوى الوطني لدعم جهود المتدخلين على الصعيدين الجهوي والمحلي (مسطحات ووسائط التواصل الاجتماعي)، لاستدراك أقصى ما يمكن من الزمن المدرسي من خلال بث حصص للدروس وأخرى للدعم والتقوية. كما شكل الإعداد للامتحانات بالنسبة للمستويات الدراسية الإشهادية، قسطاً وافراً من زمن البث على القنوات الوطنية الثلاثة التي خصصت فترات بثها بالكامل (الثقافية: 2753 حصة) أو جزئياً (العيون: 1752 حصة، الأمازيغية: 825 حصة) لهذه الغاية. وبقراءة بسيطة في نتائج امتحانات البكالوريا 2020 على الخصوص، بحكم أن الموسم عرف التعليق التام للدراسة الحضورية انطلاقاً من منتصف شهر مارس، لا يمكن إلا الجزم بالإسهام الناجع لهذه الآلية في التخفيف من تأثير تعليق الدراسة على التحصيل الدراسي.

وباعتبار نفس المنطلقات المرتبطة بالفوارق بين الوسطين المذكورين قام القطاع بتوفير كراسات للدعم المدرسي كدعامة تربوية جديدة وإضافية للمتعلمين الذين وجدوا صعوبة في متابعة الدروس عن بعد وذلك من أجل دعم مكتسباتهم وتعلماتهم. وقد استهدفت هذه العملية حوالي مليون تلميذاً وتلميذة يتابعون دراستهم بالسلك الابتدائي بالمناطق النائية بالمجال القروي والمناطق ذات الخصاص بجميع أنحاء التراب الوطني.

(...).

ثالثا. العوامل وراء ضعف أداء التمدرس بالوسط القروي

1. نقائص في تدبير العرض المدرسي

➢ **مستوى مرتفع لتغيب الأساتذة بالوسط القروي**

(...).

هذا، وتقوم الأكاديميات الجهوية بتتبع غياب الأساتذة بالوسط القروي، على غرار الوسط الحضري، ويتم إعمال المساطر الإدارية بشأنها، ويقوم المدير المساعد بالمدارس الفرعية التي تتجاوز ثلاثة أقسام، بمساعدة مدير المؤسسة على تتبع المواظبة.

هذا، مع العلم أنه قد تم تسجيل ارتفاع الغيابات منذ 2018 بسبب الإضرابات التي يخوضها أطر الأكاديميات الجهوية.

➢ **المشاكل المرتبطة بالأقسام المشتركة**

لقد عملت الوزارة على إعداد عدة بيداغوجية لتعزيز الإنصاف في التعلمات بالأقسام المشتركة ثنائية المستوى، تتضمن دليلا منهجيا لتدبير التعلمات بالأقسام المشتركة ثنائية المستوى؛ وسبع وحدات ديداكتيكية؛ وتسعة دروس نموذجية مصورة؛ ومجزوءات تكوينية؛ وإطار مرجعي وطني تجديدي في مجال تدبير الأقسام المشتركة؛ ومساق للتكوين عن بعد، علما أن

المعطيات الإحصائية التي تتوفر عليها الوزارة تبين أن نسبة الأقسام المشتركة ذات مستويين فقط قد ارتفعت من 72% من مجموع الأقسام المشتركة خلال الموسم الدراسي 2015-2016 إلى 83% خلال الموسم 2018-2019، بما يدعم توجه الوزارة من حيث اعتماد القسم المشترك بمستويين اثنين فقط وبأقل من 30 تلميذا.

➢ **توجيه التلاميذ: انخفاض مستمر لنسبة التأطير**

أخذا بعين الاعتبار الخصاص المسجل في الموارد البشرية المتخصصة في مجال التوجيه التربوي، برمجت الوزارة تكوين 1400 مستشارا في التوجيه التربوي خلال أربع مواسم متتالية. وقد تم الشروع في تنفيذ هذا الإجراء ابتداء من الموسم الدراسي 2021/2020 حيث يتابع حاليا الفوج الأول المكون من 350 مستشارا متدربا سنتهم التكوينية الثانية بمركز التوجيه والتخطيط التربوي، وسيتم تعيينهم بالقطاعات المدرسية للتوجيه برسم الدخول المدرسي المقبل 2023/2022.

ودعما للممارسة التخصصية في مجال التوجيه المدرسي والمهني، أرست الوزارة مهمة المواكبة التربوية البيداغوجية للمشاريع الشخصية للمتعلم بإشراك هيئة التدريس في هذا المجال عبر آلية "الأستاذ الرئيس".

➢ **مديرو مؤسسات بالنيابة: وضعيات غير محددة وهشة لكنها تطول أحيانا**

بالنسبة للأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة مراكش-آسفي، فقد تم اتخاذ عدة تدابير من بينها الرفع من عدد المناصب المسندة على المستوى الجهوي دون التقيد بشرطي الأقدمية والتدرج في تقلد مهام الإدارة التربوية وفق المقتضيات الجاري بها العمل، والرفع من الحصيص الجهوي من الأطر المتدربة بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين (340 منصب خلال سنة 2020)، وكذا توظيف أطر الدعم الإداري والتربوي والاجتماعي قصد مؤازرة مدير المؤسسة في مهامه (248 توظيف جديد).

➢ **الاستمرار في استعمال حجرات دراسية من البناء المفكك**

تم بذل مجهودات كبرى من أجل التخلص من البناء المفكك، وخاصة خلال السنوات الأخيرة، أدت إلى تقليص عددها بشكل جذري.

(...).

➢ **خصاص في الولوجيات الموجهة للتلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة على مستوى بعض المؤسسات التعليمية بالوسط القروي**

فضلا على المجهود الذي يتم بذله سنويا من أجل تجهيز المؤسسات التعليمية القائمة بالولوجيات، تحرص الأكاديميات الجهوية على جعل جميع مشاريع الإحداثات الجديدة متضمنة للولوجيات لتسهيل ولوج الأطفال المتمدرسين في وضعية إعاقة.

➢ **النقص في العتاد الديداكتيكي في بعض المؤسسات التعليمية: حالات مختبرات الفيزياء-الكيمياء وعلوم الحياة والأرض**

في إطار حرصها على توفير التأطير الإداري والإجرائي اللازم لمجال تدبير الوسائل التعليمية عملت الوزارة على إصدار ترسانة تنظيمية لمختلف حلقات سلسلة تدبير الوسائل التعليمية، توضح بدقة التدابير التي ينبغي التقيد بها، ونخص بالذكر[88]:

تنظيم وتسيير المختبرات العلمية والتقنية والقاعات المختصة من خلال تحديد معايير التنظيم المادي لهذه البنيات ومنها تجهيزها بتمديدات الماء والصنابر وقنوات الصرف الصحي وفق المعايير المعمول بها (مذكرة رقم 129x18).

تدبير المواد الكيميائية، وتأمين توظيف هذه المواد والتخلص من النفايات الناجمة عن استعمالها (مذكرة رقم 131x18).

الصيانة والإصلاح وتدبير المتلاشيات (مذكرة رقم 132x18).

ضبط عمليتي الجرد والتخزين (مذكرة رقم 127x18)، وتحديد المتدخلين فيهما والإجراءات الواجب اتخاذها والوثائق المرجعية والنماذج العملية من خلال دفتر مساطر يضم دليلا مسطريا لتدبير المخزون والمتلاشيات (مذكرة رقم 126x18).

فيما يخص تجهيز وتأهيل المختبرات، أصدرت الوزارة في نونبر 2019 أربعة مقررات وزارية تحدد الصنافة الموحدة للوسائل التعليمية وكراسة المواصفات التقنية لاقتنائها؛ ووجهت الأكاديميات إلى أن يشمل الاقتناء، ولو بشكل تدريجي، جميع الوسائل المحددة بالنسبة للمؤسسات المحدثة وجزئيا بالنسبة لاستكمال أو تعويض التجهيز بالنسبة لباقي المؤسسات. وما فتئت

---

[88] - مذكرة-إطار رقم 122x16 بتاريخ 30 دجنبر 2016 في شأن تدبير الوسائل التعليمية؛
- دفتر مساطر تدبير الوسائل التعليمية (مذكرة رقم 126x18 بتاريخ 5 شتنبر2018)، و7 مذكرات تفصيلية للمذكرة-الإطار أعلاه مرقمة من 127x18 إلى 133x18 وصادرة بتاريخ 6 شتنبر 2018؛
- أربعة مقررات وزارية مرقمة من 087.19 إلى 090.19 وصادرة بتاريخ 22 نونبر 2019، تحدد الوسائل التعليمية المعتمدة في التدريس والصنافة الموحدة وكراسة المواصفات التقنية لاقتنائها؛
- مذكرة رقم 006x20 بتاريخ 20 يناير 2020 مصاحبة للمقررات الوزارية الصادرة.

الوزارة تبذل مجهودات هامة، من خلال الاعتمادات المرصودة في الميزانية وعبر برامج الشراكة والتعاون المختلفة[89] ،من أجل توفير الوسائل التعليمية اللازمة بالمختبرات، وكذا تهيئة وإصلاح وترميم الفضاءات التعليمية في إطار تنزيل المشروع رقم 6 الخاص بالتأهيل المندمج لمؤسسات التربية والتكوين، بما في ذلك المختبرات.

وبخصوص المكلفين بالتحضير بالمختبرات، أخذت دراسة تقدير الحاجيات من أطر الدعم التربوي والإداري والاجتماعي، بعين الاعتبار الخصاص المسجل في هذه الفئة، وقد خصص لها حصيص في مباريات التوظيف الجارية حاليا.

➢ **السكن المدرسي: عرض غير كاف لتلبية كل الطلبات**

للإشارة، فإن الوزارة بمعية الشركاء المؤسساتيين ما فتئت ترفع سنويا من أعداد المستفيدات والمستفيدين من الإيواء بالداخليات ودور الطالب(ة). أما بخصوص العرض غير الكاف لتلبية كل الطلبات المقدمة للاستفادة من الإيواء بالداخليات ودور الطالب(ة)، فإن المنح الدراسية الموزعة يتم تحديد عددها بناء على عدد الأسرة الشاغرة بالداخليات ودور الطالب(ة) بحيث يجب احترام الطاقة الاستيعابية (العادية والقصوى) بها وتوظيف جيد لها. ويتم تخويل هذه المنح طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.19.333 الصادر بتاريخ 07 غشت 2019، كما يتم تحديد التلميذات والتلاميذ المستحقين لهذه المنح وفق معايير محددة ودقيقة طبقا للمادة الثامنة من هذا المرسوم.

وتجدر الإشارة، أن العرض من الداخليات المتواجدة بالأوساط شبه الحضرية والحضرية يستفيد منها خصوصا التلميذات والتلاميذ الممنوحين المنحدرين من الوسط القروي.

➢ **تدبير غير المعقلن لعرض السكن المدرسي لفائدة تلاميذ السلك الابتدائي بالوسط القروي**

للتذكير، فإن الإيواء والإطعام بالسلك الابتدائي بالوسط القروي عبارة عن الإقامة بالقسم الداخلي للمدارس الجماعاتية. وتخول المدرسة الابتدائية الجماعاتية للأطفال البالغين سن التمدرس، والمنحدرين خصوصا من الوسط القروي حق الولوج إلى المدرسة مع ضمان الاحتفاظ بهم إلى نهاية السلك الابتدائي، غايتها بالأساس الرقي بالعرض التربوي في التعليم الابتدائي بالوسط القروي، من خلال توسيع وتنويع شبكة مؤسسات التعليم الابتدائي وتوفير الجودة في التعليم وفي التجهيزات، وكذا تيسير عملية تدبير أطر التدريس وترشيد الموارد.

أما التلميذات والتلاميذ صغيري السن الذين لا يمكنهم السكن بالداخلية لحاجتهم لأسرهم، زيادة على امتناع آباء وأولياء التلاميذ من التحاق أطفالهم بالأقسام الداخلية وذلك راجع إلى العوامل السوسيو ثقافية واجتماعية، بحيث يستفيد هؤلاء الأطفال فقط من الإطعام المدرسي مع استعمال النقل المدرسي بالنسبة للقاطنين بعيدا عن المدرسة الجماعاتية. لذا، فإن استغلال هذه الأقسام الداخلية يتم فقط من طرف التلميذات والتلاميذ بالمستويات الرابع والخامس والسادس ابتدائي. لهذه الغاية فالوزارة تعمل على الجوانب التالية:

- إعادة النظر في الجوانب المفاهيمية والتنظيمية والقانونية لداخليات المدارس الجماعاتية؛
- تحسيس وتعبئة الآباء والأمهات وأولياء التلميذات والتلاميذ.

➢ **الحالة السيئة لبعض المرافق والمرافق الصحية والمشاكل الناجمة عن عدم الربط بشبكات التطهير والنقائص على مستوى تجهيزات الإيواء والمطابخ**

تحث مقررات تنظيم السنة الدراسية وكذا المذكرات والرسائل الوزارية، على العمليات الإجرائية التي ينبغي اتخاذها خلال كافة مراحل تحضير الدخول المدرسي الجديد، على صعيد المستويات المحلية والإقليمية والجهوية.

وأثناء التحضير، يتم التركيز على أن يتم توفير ميزانية سنوية مخصصة لتأهيل وترميم وإعادة تجهيز الأقسام الداخلية بالمؤسسات التعليمية، ولكن تبقى هذه الاعتمادات المخصصة غير كافية لإنجاز كل العمليات المبرمجة.

➢ **المطاعم المدرسية: ضعف مستوى تغطية المؤسسات التعليمية**

- بالنسبة للسلك الابتدائي بالوسط القروي حيث يستفيد التلميذات والتلاميذ من مُكَمِّل الوجبة الغذائية، التي تبقى وجبة غير مكتملة نظرا للقيمة المالية المخصصة لها، فالمؤسسات التعليمية بهذا السلك التعليمي تنقسم إلى فئتين: مؤسسات تعليمية تتوفر على مطاعم مدرسية كبناية (5.354 مؤسسة بها مطعم مدرسي) ومؤسسات تعليمية أخرى تتوفر على خدمة الإطعام المدرسي فقط أي لا توجد بها مطاعم كبناية، ويبلغ عددها حوالي 11.002 مؤسسة تعليمية بما فيها الفرعيات، وهو ما يعني أن ما مجموعه 16.356 مؤسسة تعليمية بما فيها الفرعيات توفر خدمة الإطعام المدرسي، أي ما يشكل 92% من مجموع المؤسسات الابتدائية بالوسط القروي. وتسهر على تدبير وتسيير المطاعم المدرسية بالتعليم الابتدائي لجنتين على مستوى

[89] - نذكر منها على سبيل المثال "مشروع التعليم الثانوي" الذي تم من خلاله مؤخرا توفير عتاد ديداكتيكي مهم لعدد من المؤسسات التعليمية المستفيدة، كما يرتقب أن يتم من خلاله الشروع في تجريب نظام جديد لإصلاح وصيانة البنيات التحتية والتجهيزات المدرسية، في أفق تعميمه على باقي المؤسسات...

المديريات الإقليمية، لجنة إقليمية وأخرى محلية، وتضطلعان بمهام متكاملة. وتقوم اللجنة المحلية المشرفة على تدبير الإطعام المدرسي باختيار المستفيدات والمستفيدين على أساس المعايير التالية:

- الأولوية للمستويات الأولى من السلك الابتدائي؛
- الأولوية للإناث بجميع المستويات؛
- عامل البعد (أكثر من 3 كلم)؛
- الحالة الصحية للتلميذ(ة) (وجود عاهة، ...)؛
- الوضعية المادية والاجتماعية لأسرة التلميذ(ة) (اليتم، أسرة فقيرة، متوسطة، ميسورة، ...).

▪ بالنسبة للسلك الثانوي، وبخصوص العرض غير الكاف لتلبية كل طلبات الاستفادة من المطاعم المدرسية، فإن المنح الدراسية الموزعة يتم تحديد عددها باحترام الطاقة الاستيعابية القصوى بهذه المطاعم وبتوظيف جيد لها. ويتم تخويل هذه المنح طبقا لمقتضيات المرسوم رقم 2.19.333 الصادر بتاريخ 07 غشت 2019، كما يتم تحديد التلميذات والتلاميذ المستحقين لهذه المنح وفق المعايير المحددة بموجب المادة الثامنة من هذا المرسوم.

أما بخصوص نسبة تغطية المؤسسات التعليمية بالوسط القروي بهذه الخدمات، وكذلك استفادة جميع التلاميذ بالسلكين الابتدائي والإعدادي بالوسط القروي من الإطعام المدرسي، فيتعذر تعميم هاته الخدمة على جميع التلميذات والتلاميذ بالسلكين الابتدائي والإعدادي بالوسط القروي، وذلك لمحدودية الاعتمادات المالية المخولة.

➢ **ضعف مستوى تغطية الوسط القروي بالنقل المدرسي**

للتذكير، فإن القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتاريخ 07 يوليوز 2015 قد أناط بالعمالات والأقاليم مجموعة من الاختصاصات ومنها اختصاصات ذاتية في مقدمتها النقل المدرسي في المجال القروي (المادة 79).

وتعمل الأكاديميات الجهوية والمديريات الإقليمية بتنسيق محكم ومتواصل مع المجالس الإقليمية والهيئات وجمعيات المجتمع المدني الشريكة، على توسيع قاعدة الاستفادة من هذه الخدمات، مع وضع رهن إشارة الجمعيات أسطول الحافلات المدرسية المتبقية في ملكية الأكاديميات الجهوية. كما تم إبرام اتفاقية شراكة مع التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية لتعزيز وإرساء آلية لتدبير فعال ومستدام لخدمة النقل المدرسي.

وبموجب المذكرة الوزارية عدد 16×120 الصادرة بتاريخ 29 دجنبر 2016 بشأن النقل المدرسي بالوسط القروي، لم تعد الأكاديميات الجهوية تبرمج شراء أو اكتراء وسائل النقل المدرسي من حافلات أو دراجات هوائية وغيرها، بحيث تلجأ إلى إبرام اتفاقيات الشراكة في مجال النقل المدرسي، تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات القانون التنظيمي سالف الذكر من جهة، والتزامات الوزارة ومصالحها اللاممركزة في الموضوع من جهة ثانية.

وللاستفادة من النقل المدرسي، سواء بالنسبة للمؤسسات التعليمية أو التلميذات والتلاميذ، تعتمد اللجن المشتركة على بعض المعايير يمكن إجمالها فيما يلي:

▪ بخصوص انتقاء المؤسسات التعليمية:

- مؤسسات تعليمية متواجدة بالوسط القروي؛
- غياب بنيات للتغذية والإيواء المدرسيين بالمنطقة (داخليات - مطاعم - دور الطالب)؛
- غياب وسائل النقل العمومي؛
- المؤسسات التعليمية التي تعرف نسب مرتفعة للهدر والتأخر وتغيب التلاميذ؛
- مسالك سهلة وملائمة لنوع النقل المدرسي المعتمد (دراجة- حافلة-...)؛
- مسالك تضم نسبة مرتفعة لمساكن التلاميذ؛
- ...

▪ بخصوص انتقاء التلميذات والتلاميذ:

- التلميذات والتلاميذ غير المستفيدين من خدمة الإيواء المدرسي؛
- بُعد المؤسسات التعليمية عن مقرات سكنى التلميذات والتلاميذ خاصة مؤسسات التعليم الإعدادي؛

- الوضعية الاجتماعية لأسر التلميذات والتلاميذ؛
- التلميذات والتلاميذ ذوي الاحتياجات الخاصة واليتامى والمتخلى عنهم وأبناء قدماء المقاومين؛
- النتائج الدراسية للتلميذات والتلاميذ؛
- إعطاء الأولوية للفتيات؛
- ...

وعلى سبيل المثال، فبجهة بني ملال-خنيفرة، عرف أسطول حافلات النقل المدرسي تطورا مهما حيث انتقل من363 حافلة برسم موسم 2019-2020 إلى 645 حافلة خلال الموسم 2021-2022، وذلك بفضل اتفاقية الشراكة المبرمة بين الأكاديمية ومجلس الجهة، حيث تم اقتناء 135 حافلة جديدة سنة 2020، وتم إبرام صفقة اقتناء 99 حافلة خلال سنة 2021، وهو ما ساهم في رفع عدد المستفيدين بشكل ملحوظ.

➢ **غياب الاستدامة على مستوى النقل المدرسي في بعض المناطق القروية**

انطلاقا من التوجهات الاستراتيجية للوزارة، المرتكزة بالأساس على توفير الدعم المنتظم للمدرسة من لدن مختلف شركائها، وخاصة الجماعات الترابية، وبغية انكباب الوزارة تدريجيا على النهوض بوظائفها الأساسية ذات الطابع التربوي والبيداغوجي والثقافي والمعرفي، وحرصا على استمرارية استفادة التلميذات والتلاميذ من خدمات النقل المدرسي بالوسط القروي، قامت الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والمديريات الإقليمية بفتح قنوات التشاور والتنسيق مع العمالات والأقاليم، لطرح موضوع النقل المدرسي بالوسط القروي واستعراض كل حيثياته، بما في ذلك كيفية تدبير المرحلة الانتقالية واعتماد مبدأ التدرج، على أساس أن يتم إبرام اتفاقيات الشراكة في هذا المجال، تأخذ بعين الاعتبار، من جهة، مقتضيات القانون التنظيمي سالف الذكر ، ومن جهة ثانية، مختلف الجوانب الأخرى ذات الصلة.

وفي هذا السياق، تم إعداد نموذج اتفاقية شراكة وتعاون، لتدبير النقل المدرسي، بين الأكاديمية الجهوية أو المديرية الإقليمية للتربية الوطنية ومجلس الجهة أو الجماعة الترابية والجمعية التي ستدبر الحافلة المخصصة للنقل المدرسي.

لكن المجهودات التي تبذلها الوزارة والشركاء تبقى غير كافية من أجل تعميم النقل المدرسي بالوسط القروي نتيجة بعض الصعوبات والإكراهات المرتبطة بالحالات التالية:

- التأطير والتتبع ومواكبة الجمعيات المستهدفة؛
- التنسيق مع مختلف الشركاء المتدخلين في عملية تدبير النقل المدرسي لضمان استدامة هاته الخدمة؛
- الطاقة الاستيعابية في وسائل النقل؛
- ضعف البنية الطرقية وهشاشتها بالوسط القروي؛
- ...

➢ **مستوى جودة النقل المدرسي: ازدحام وحالة متردية لبعض المركبات**

فيما يخص تجويد خدمة النقل المدرسي، فإنه يتم تجديد أسطول النقل المدرسي من الحافلات المدرسية في إطار شراكات، وذلك من طرف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وبرنامج محاربة الفوارق الترابية والاجتماعية بالعالم القروي، وكذلك في إطار الهبات.

➢ **برنامج "تيسير": الآثار على الانقطاع عن الدراسة وعلى مؤشرات الاستمرار فيها**

عرف برنامج "تيسير" في مرحلته التجريبية دراسة تقييمية لأثر التحويلات المالية على مؤشرات التمدرس وكذا مستوى عيش الأسر المستفيدة.

ومنذ الموسم 2016-2017 تم إطلاق دراسة تقييمية ثانية لبرامج الدعم الاجتماعي ومنها "تيسير" بإشراف المرصد الوطني للتنمية البشرية (ONDH).

وقد أبرزت هاتان الدراستان الأثر الإيجابي والكبير لبرامج الدعم المدرسي على التقليص من الهدر المدرسي، وتحسين نسبة التمدرس وكذا تحسين مستوى التحصيل الدراسي للتلاميذ.

أما بخصوص التكرار، فإن مقتضيات المادة السادسة من الاتفاقية الإطار للشراكة الموقعة بين وزارة الاقتصاد والمالية وهذه الوزارة، تنص على تحديد العدد المسموح به بالتكرار في تكرار وحيد بكل سلك تعليمي (الابتدائي والثانوي الإعدادي) للاستفادة من برنامج تيسير.

➢ **التأخر في صرف المساعدات**

عدم تمكن الوزارة من صرف المنح في الوقت المخصص لها، ناتج بالأساس عن عدم توصلها، في الوقت المناسب، بالاعتمادات الضرورية لمباشرة عملية التحويل المالي.

كما أنه وبسبب تداعيات انتشار وباء كورونا تعذر خلال الموسم الدراسي 2021/2020 صرف المنح في الوقت المخصص للتحويلات. وقد عملت الوزارة، فور توصلها بالاعتمادات، على تنفيذ هذه التحويلات، حيث عملت الأكاديميات على إنجاز التحويل الأول خلال ماي-يونيو 2021 والتحويل الثاني خلال أكتوبر-نونبر 2021.

➢ **النقائص في عملية الاستهداف المرتبطة ببرنامج " تيسير "**

انطلاقا من الموسم الدراسي 2016-2017 انخرطت الوزارة في مشروع حكومي استراتيجي لتحسين آلية الاستهداف لبرامج الحماية الاجتماعية.

وتم اختيار ثلاث مشاريع اجتماعية لتشكل اللبنة الأولى "للسجل الاجتماعي الموحد" وهي برنامج "تيسير"، برنامج "دعم الأرامل" ونظام "راميد".

(...).

كما سيتم استغلال قاعدة معطيات هذا السجل في توحيد وتناغم آلية الاستهداف لبرامج الدعم الاجتماعي، وبالتالي من استثمار أمثل للموارد المرصودة لهذا المجال.

➢ **التغطية الجزئية للتلاميذ المؤهلين للاستفادة من المبادرة الملكية "مليون محفظة"**

تبعا لعملية الاستهداف المتبعة في برمجة وتنفيذ المبادرة الملكية "مليون محفظة" يستفيد من الأطقم المدرسية (عبارة عن محافظ وكتب وكراسات ولوازم مدرسية) جميع التلميذات والتلاميذ بالسلك الابتدائي على الصعيد الوطني، وكذا جميع التلميذات والتلاميذ بالسلك الإعدادي بالوسط القروي فقط، وذلك حسب محتوى الطقم المدرسي لكل مستوى دراسي. ويتم اقتناء المحافظ المدرسية وتوزيعها على جميع تلميذات وتلاميذ السنة الأولى ابتدائي بالوسطين القروي والحضري وكذا تلميذات وتلاميذ السنة الثالثة ابتدائي بالوسط القروي فقط، إضافة إلى تلميذات وتلاميذ السنة الأولى إعدادي بالوسط القروي كذلك. وتكون التغطية شبه شاملة على الصعيد الوطني مع تسجيل بعض التفاوتات بين الجهات الناتجة أحيانا عن تباين مساهمة الشركاء بين الجهات والأقاليم، حيث أن دور المبادرة الملكية يكون تكميليا في المناطق التي تعرف مساهمة الشركاء بكثافة (الجهات الجنوبية للمملكة).

إلا أن عملية التوزيع تعرف أحيانا بعض الصعوبات بفعل البعد والتشتت الذي يطبع بعض المؤسسات التعليمية وخاصة الفرعيات المدرسية ببعض المناطق القروية النائية، إضافة إلى قلة أو انعدام وسائل النقل بفعل وعورة المسالك الطرقية، الشيء الذي ينتج عنه أحيانا بعض التأخير في توزيع المحافظ المدرسية السالف ذكرها. كما أن حركية التلاميذ بداية الموسم المدرسي يؤثر سلبا على التوقعات والإسقاطات وبالتالي نسبة التغطية.

➢ **توزيع أطقم أدوات غير مكتملة**

أما عن مكونات الطقم المدرسي، ففي بعض الأحيان يتعذر تسلم جميع تلك المكونات في نفس الوقت أو في فترة الدخول المدرسي، حسب المزودين والمناطق وتواريخ تنفيذ الصفقات ذات الصلة، فالعملية تبقى جد معقدة نظرا لكون المؤسسات التعليمية مترامية الأطراف وتهم مجموع التراب الوطني. وبالتالي من المحتمل أن يتوصل بعض التلميذات والتلاميذ ببعض مكونات الطقم بشكل متأخر بعد تاريخ انطلاق الموسم الدراسي. إلا أن هذا المعطى يبقى نسبي مقارنة مع العملية في شموليتها.

➢ **النقص في جودة اللوازم المدرسية الموزعة**

وفيما يخص جانب الجودة، فقد تم اعتماد مقاربة جديدة منذ الموسم الدراسي 2020-2021 بالنسبة لاقتناء المحافظ المدرسية، حيث تقوم وزارة الداخلية "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية" بإبرام صفقات عمومية على الصعيد الوطني مع إشراك القطاع المكلف بالتجارة والصناعة في إعداد المواصفات التقنية وفحص العينات ورؤوس العينات وعملية التسلم. وتغطي هذه الصفقات جميع الحاجيات مع اعتماد حجمين حسب المستوى الدراسي للتلميذات والتلاميذ (محفظة من حجم صغير ومحفظة من حجم كبير)، وكذا اللون حسب النوع (ذكور أو إناث).

➢ **استهداف تنقصه الوجاهة**

بخصوص الاستهداف، فالمقاربة المعتمدة لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى الاجتماعي والاقتصادي للأسر، حيث يستفيد جميع التلميذات والتلاميذ بالابتدائي بالوسطين القروي والحضري إضافة إلى جميع تلميذات وتلاميذ الثانوي الإعدادي بالوسط القروي. هذه الوضعية تجد تفسيرها في طبيعة القطاع الذي يؤدي رسالة ذات طابع اجتماعي لفائدة أطفال صغار في طور التربية والتكوين، قد يكون التمييز بينهم أمر غير تربوي يمكن أن تنتج عنه مشاكل نفسية قد تؤثر سلبا على تحصيلهم الدراسي، خلافا للأهداف المتوخاة من المبادرة الملكية.

➢ **العوامل وراء ضعف أداء التمدرس بالوسط القروي**

بالإضافة إلى العوامل التي استحضرها التقرير في تفسير ضعف أداء التمدرس بالوسط القروي، يمكن إضافة عوامل أخرى ذات أهمية بالغة لارتباطها المباشر بالتعلم، حيث تفيد نتائج الدراستين الدوليتين TIMSS وPIRLS أن من بين أهم العوامل المفسرة لتواضع أداء التلاميذ المغاربة في الدراستين المذكورتين، الضعف الكبير للموارد وللمعينات على التعلم التي توفرها

الأسر للتلاميذ بالوسط القروي وضعف نجاعة الممارسة التدريسية واعتماد وتيرة واحدة للتدريس رغم اختلاف وتائر التعلم لدى التلاميذ. كما تشير دراسات أخرى همت الوسط المدرسي المغربي إلى تأثير الهدر الكبير للزمن المدرسي وزمن التعلم.

➢ **التوصيات المتعلقة بإعادة النظر في برنامج "تيسير" وتحسين عملية تنزيل المبادرة الملكية "مليون محفظة" وتحسين مؤشرات الجودة المتعلقة بالخدمات المدرسية وخاصة المطاعم المدرسية والداخليات والنقل المدرسي**

معالجة التوصيات ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار السياق الحالي الذي يتميز بانطلاق ورش الحماية الاجتماعية وإرساء السجل الاجتماعي الموحد كآلية للاستهداف بالنسبة لبرامج الدعم الاجتماعي.

التربية الدامجة

بعد تحقيق مجموعة من الإنجازات على مستوى تأمين الحق في ولوج التربية والتكوين للأشخاص في وضعية إعاقة، أو في وضعيات خاصة وإحداث أقسام مندمجة خاصة بهذه الفئة في العديد من الأكاديميات، جاءت الرافعة الرابعة للرؤية الاستراتيجية 2015-2030، (المشروع رقم 4 الخاص بالتربية الدامجة) بمقاربة جديدة تهدف إلى إدماج الأطفال في وضعية إعاقة في المدارس، أخذا بعين الاعتبار نوعية الإعاقة من خلال توفير المستلزمات الكفيلة بإنصاف الأطفال المعاقين وتحقيق شروط تكافؤ الفرص في مسارهم الدراسي مع أقرانهم.

في هذا الإطار، جاء المشروع المذكور بهدف تعبئة جميع الوسائل المتاحة، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان حقهم في التعليم والتكوين الجيدين ضمن مختلف مكونات المدرسة، واكتسابهم لكفايات تعليمية وتعلمية أساسية تمكنهم من الاندماج بسهولة في جميع الأسلاك التعليمية (أولي، ابتدائي، إعدادي، ثانوي). ولهذه الغاية، وضعت الوزارة مخططا وطنيا متكاملا للتربية الدامجة للأشخاص في وضعية إعاقة أو في وضعية خاصة، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- تكوين مدرسين متمكنين من التربية الدامجة؛
- إدراج التربية الدامجة ضمن برامج التكوين المستمر للأطر التربوية؛
- توفير مساعدين للحياة المدرسية؛
- تكييف الامتحانات وظروف اجتيازها مع حالات الأشخاص في وضعية إعاقة؛
- تعزيز الشراكة مع القطاع الحكومي المكلف بالصحة ومع المجتمع المدني؛
- الانفتاح على شراكات أكاديمية مع مؤسسات أجنبية في سياق إرساء تكوينات في هذا المجال، بمؤسسات جامعية مغربية من قبيل كلية علوم التربية؛
- محاربة التمثلات السلبية والصور النمطية عن الإعاقة؛
- تمكين أبناء الجالية المغربية المقيمة بالخارج من تعليم مواز.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

مكنت عملية فحص مشروع التربية الدامجة من تسجيل مجموعة من الملاحظات تتمثل أساسا في:

1. حكامة البرنامج الوطني للتربية الدامجة

لقد تم إطلاق البرنامج الوطني للتربية الدامجة عبر إعداد عرض تقديمي للبرنامج وخارطة طريق للفترة 2019-2021 بالإضافة إلى إصدار القرار الوزاري رقم 047.19 الصادر في 24 يونيو 2019 بشأن التربية الدامجة للتلميذات والتلاميذ في وضعية إعاقة.

➢ **ضعف في توثيق البرنامج الوطني للتربية الدامجة**

لم يتم وضع وثيقة رسمية تحدد الإطار المرجعي للبرنامج يبين الأهداف والكلفة التقديرية والجهات المتدخلة ومسؤولية كل طرف وكذا آليات التتبع والقيادة والتقييم بناء على مؤشرات واضحة ودقيقة.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال: " توفر وثيقة الإطار المنطقي للمشروع الاستراتيجي رقم 4 الخاص ب "تمكين الأطفال في وضعية إعاقة أو وضعيات خاصة من التمدرس" العناصر التأطيرية لتنفيذ المشروع، وهي بمثابة وثيقة مرجعية لعملية الأجرأة والتتبع، تحدد الأهداف والخاصة

للمشروع، والنتائج المنتظرة منه، والتدابير والعمليات الإجرائية، والجدولة الزمنية التوقعية، وتحليل المخاطر، ومؤشرات التتبع".

غير أن الوثيقة الرسمية المعنية بملاحظة المجلس هي تلك التي توضح خريطة طريق توقعات إنجاز البرنامج من حيث تحديد الأهداف الدقيقة ومدد الإنجاز المرتبطة بها والكلفة التقديرية للمبالغ المطلوبة لكل هدف والجهات المتدخلة ومسؤولية كل طرف، وكذا آليات التتبع والقيادة والتقييم بناء على مؤشرات واضحة ودقيقة.

➢ **غياب معطيات محينة ودقيقة عن الفئة المستهدفة**

لقد تم وضع البرنامج الوطني دون التوفر على معطيات مضبوطة ودقيقة عن عدد الأطفال في وضعية إعاقة وعن نوعية هذه الإعاقة. وبالتالي اقتصر هذا البرنامج، في غياب معطيات مفصلة، على إحصائيات البحث الوطني حول الإعاقة لسنة 2014 واستهدف فقط حالات الإعاقات الخفيفة والمتوسطة، مما استعصى معه تحديد الأهداف الكمية والنوعية للبرنامج.

➢ **نقص في تحديد التوقعات المالية المفصلة للبرنامج**

لوحظ على مستوى تمويل البرنامج والتكلفة التوقعية له، عدم تحديد توقعات مالية مفصلة للبرنامج، تمكن من تنزيل مضامينه ومن تحقيق الأهداف المتعلقة به. كما سجل أيضا، أن الاعتمادات المخصصة له على مستوى الأكاديميات، تتم دون استشارة المسؤولين عن البرنامج لتحديد الحاجيات الدقيقة التي تتطلبها المؤسسات التربوية حسب الأولويات، خاصة فيما يتعلق بالتجهيزات والعتاد الديداكتيكي والمعدات السمعية البصرية للأقسام المحولة لقاعات التأهيل والدعم ولتكوين الأطر التربوية في مجال التربية الدامجة وكذا تأهيل البنية التحتية بصفة عامة.

كما لوحظ أنه رغم الحاجيات الكبيرة التي يتطلبها تنزيل وتنفيذ البرنامج من مستلزمات وعتاد طبي وتهيئة الولوجيات بكل أنواعها وإعادة تكييف المؤسسات وتجهيزها بقاعات الموارد والدعم، لا تتوفر المصالح الجهوية، على توصيف دقيق وكاف للمواصفات التقنية للمعدات المراد اقتناؤها خاصة الطبية منها والتي تتطلب خبرة تقنية في المجال.

➢ **غياب إطار تعاقدي بشأن تنفيذ هذا البرنامج على المستوى الجهوي**

على الرغم من كون تنزيل هذا البرنامج مرتبط بشكل كبير بالانخراط الفعلي والمباشر للفاعلين الجهويين والإقليميين، فإن قطاع التربية الوطنية لم يقم بوضع إطار تعاقدي مع الأكاديميات يسمح بإعمال مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وتقدير مستويات الفعالية والنجاعة على المستويين الجهوي والإقليمي.

و قد جاء في جوا وزارة التربية الوطنية و التعليم الأولي و الرياضة في هذا المجال: " تشكل الندوات التفاوضية المرتبطة بتحضير مشروع الميزانية، مناسبة سنوية لتدقيق الأهداف المبرمجة على مستوى كل أكاديمية جهوية للتربية والتكوين.(...) ولمأسسة الإطار التعاقدي، أبرمت الوزارة خلال شهر يوليوز الماضي عقود نجاعة الأداء، (...)".

➢ **ضعف في إشراك الأطراف ذات العلاقة**

تم تسجيل ضعف في إشراك الأطراف ذات العلاقة في إعداد وتنفيذ البرنامج حيث لا يتم التنسيق لتعبئة التمويلات للاستفادة من تلك التي يتيحها صندوق التماسك الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، لم يتم الاستفادة بالشكل المطلوب مما يمكن أن تقدمه المبادرة الوطنية للتنمية البشرية خاصة على المستوى المادي (بناء أقسام مجهزة..). إضافة إلى ضعف انخراط قطاع التكوين المهني والقطاع الخاص.

2. تدبير الموارد المالية والبشرية والمادية في مجال التربية الدامجة

➢ **عدم تحديد توقعات مالية مفصلة للبرنامج خلال فترة إنجازه**

من خلال العرض التقديمي للبرنامج الوطني للتربية الدامجة، لوحظ أنه لم يتم تحديد توقعات مالية مفصلة للبرنامج خلال فترة إنجازه، تمكن من تنزيل مضامينه ومن تحقيق الأهداف المتعلقة به. كما لوحظ أيضا أن الاعتمادات المخصصة للبرنامج، على مستوى الأكاديميات، لم تتم على أساس. تحديد المسؤولين الجهويين للحاجيات الدقيقة التي تتطلبها المؤسسات التربوية حسب الأولويات، خاصة فيما يتعلق باقتناء التجهيزات والعتاد الديداكتيكي والمعدات السمعية البصرية للأقسام المحولة لقاعات التأهيل والدعم ولتكوين الأطر التربوية في مجال التربية الدامجة وكذا تأهيل البنية التحتية بصفة عامة، وهو ما يتبين بشكل واضح من خلال غياب الخريطة الاستشرافية المدرسية.

من خلال ما سبق، ورغم الحاجيات الكبيرة التي تطلبها تنزيل البرنامج عبر اقتناء المستلزمات والعتاد الطبي وتهيئة الولوجيات بكل أنواعها وإعادة تكييف المؤسسات في قاعات الموارد والدعم، لإنجاح برنامج التربية الدامجة، فقد لوحظ غياب توصيف الطبيعة التقنية للمعدات المراد اقتناؤها خاصة الطبية منها والتي تتطلب تخصصا في المجال وتكوينا خاصا في التشغيل والإصلاح.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال: " يتم تنزيل برنامج التربية الدامجة بشكل أساسي على مستوى الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، التي تعمل كل سنة على وضع برمجة ميزانياتية ثلاثية السنوات يتم التداول فيها مع الإدارة المركزية خلال الندوات التفاوضية(...)".

➢ **ضعف التكوين الأساسي والمستمر للموارد البشرية**

تم الوقوف على نقص في تكوين الأطر الإدارية والتربوية في مجال التربية الدامجة بشكل عام. سواء على مستوى التكوين الأساسي، الذي لازال يفتقر لمصوغات التكوين التي لم تنجز بعد، أو على مستوى التكوين المستمر الذي لم يحقق الأهداف التي كانت مسطرة رغم المجهودات المبذولة، حيث لم يتجاوز عدد الأساتذة المستفيدين من التكوين المستمر في هذا المجال والمكلفين بأقسام التربية الدامجة 1474 أستاذا من أصل 890 12 خلال السنة الدراسية 2019-2020، بنسبة لا تتعدى 11 %.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال: " بالنسبة للتكوين الأساسي، فقد تم إعداد عدة التكوين الأساس الخاصة بالتربية الدامجة وإدراجها على مستوى جميع المراكز الجهوية للتربية والتكوين، (...). وفيما يتعلق بالتكوين المستمر، فقد تم إعداد ثلاثة مجزوءات للتكوين المستمر لفائدة الأطر الإدارية والأطر التربوية والجمعيات الشريكة (خصوصا جمعيات الآباء والأمهات)، وكذا تنظيم دورات تكوينية لفائدة الفرق الجهوية للمكونين؛ هذه الفرق المكونة 120 من المفتشين التربويين ومن الأساتذة المكونين بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين، لإنجاز عمليات التكوين المستمر والتأطير على المستويين الجهوي والإقليمي، فضلا على إعداد حافظة المكون، من أجل ضمان نجاعة التكوينات التي يتم إنجازها على المستويين الجهوي والإقليمي.(...)".

تجدر الإشارة بخصوص هذه النقطة، إلى أن المعطيات التي تم تقديمها من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، متعلقة بالسنة الدراسية 2019- 2020، في حين لم يتم تقديم سنة الإنجاز في معرض الجواب.

➢ **عدم توفير العدد الكافي من قاعات الموارد للتأهيل والدعم**

تعتبر قاعات الموارد للتأهيل والدعم العنصر الأساسي لبلوغ أهداف برنامج التربية الدامجة، حيث توفر هذه القاعات كل المستلزمات والحاجيات الطبية والشبه الطبية والتربوية التي تتطلبها ظروف التلاميذ في وضعية إعاقة. ولقد بلغ عدد قاعات الموارد للتأهيل والدعم المنجزة على المستوى الوطني، خلال الموسم الدراسي 2019-2020، 607 قاعة، منها 203 من قاعات الإدماج تم تحويلها إلى قاعات الموارد للتأهيل والدعم و404 قاعة جديدة، في حين كان الهدف هو الوصول إلى 1400 قاعة خلال نفس الموسم الدراسي.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال: " تفيد حصيلة السنة الثانية من تنفيذ البرنامج الوطني للتربية الدامجة، بارتفاع عدد قاعات الموارد للتأهيل والدعم الذي وصل إلى 1868 قاعة، يستفيد من خدماتها حوالي 12000 آلاف تلميذة وتلميذ، تشكل الإناث منهم ما نسبته 40%. (...)".

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المعطيات التي تم تقديمها من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، متعلقة بالسنة الدراسية 2019- 2020، في حين لم يتم تقديم سنة الإنجاز في معرض الجواب.

➢ **ضعف في تجهيز المؤسسات بالولوجيات المعمارية**

تساهم الولوجيات في الإدماج بشكل واسع لكل شخص يجد صعوبة في الحركة أو الرؤية أو السمع أو الفهم. فوجود إشارات وممرات وتشوير مفهوم ومسالك واضحة بمعايير محددة ضروري داخل المؤسسات التربوية. ومن خلال المعطيات المقدمة، يتبين أن عدد المؤسسات المجهزة بالولوجيات المعمارية على المستوى الوطني، انتقل من 1274 مؤسسة خلال الموسم الدراسي 2018-2019 إلى 1390 مؤسسة خلال الموسم الدراسي 2019-2020 أي بنسبة لا تتعدى 12 في المائة لكليهما على التوالي.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال ما يلي: " تحرص الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين على إدراج تجهيز المؤسسات التعليمية القائمة بالولوجيات ضمن ميزانيتها السنوية، كما تحرص على جعل جميع مشاريع الإحداثات الجديدة للمؤسسات التعليمية تتضمن الولوجيات".

➢ **نقص في تجهيز الأقسام وتأهيلها بالوسائل والمعدات الديداكتيكية**

لقد نصت المادة 8 من القرار الوزاري رقم 47/19 بشأن التربية الدامجة للتلميذات والتلاميذ في وضعية إعاقة على ما يلي: "يتعين على الأكاديميات للتربية والتكوين توفير الوسائل والمعدات الديالكتيكية وكل أنواع المعدات السيكو بيداغوجية والديداكتيكية والمعلوماتية لكل تلميذ حسب طبيعة كل إعاقة".

في هذا السياق، يتوجب على الأكاديميات تأهيل أقسام الدمج لكي تكون قادرة على توفير ما يحتاجه التلاميذ من خدمات بيداغوجية وأنشطة رياضية وطبية وشبه طبية وترفيهية، إلا أنه لوحظ أن نسبة الأقسام المؤهلة بالتجهيزات لا زالت ضعيفة. فمن خلال المعطيات المقدمة يتبين ضعف كبير في تأهيل قاعات الدمج المدرسي حيث لا تتعدى نسبة القاعات المؤهلة على المستوى الوطني، 3 في المائة خلال الموسمين الدراسيين 2018-2019 و2019-2020.

3. العرض المدرسي والبيداغوجي ومسارات التكوين

إن الاستقبال المناسب للأطفال في وضعية إعاقة، وكذا إعطائهم التكوين الملائم والمساعدة الطبية والنفسية وشبه الطبية ...، كفيل، بأن يجعل برنامج التربية الدامجة متوفرا على كل شروط النجاح في منظومة التنفيذ الفعلي على أرض الواقع من طرف كل المساهمين في ذلك.

➢ **عجز في إعداد الخريطة المدرسية الاستشرافية**

لقد أعطيت انطلاقة البرنامج الوطني للتربية الدامجة، في غياب خريطة مدرسية استشرافية، علما أن أول إجراء ورد في البرنامج، يتعلق بإعداد هاته الخريطة لتسجيل الأطفال في وضعية إعاقة بالتعليم الأولي والابتدائي. ومن شأن هذه الخريطة تجميع كافة المعلومات والإحصائيات المتعلقة بعدد التلاميذ في وضعية إعاقة. وضمان استقبال الأطفال في وضعية إعاقة في فضاءات مناسبة.

➢ **ضعف استقطاب الأطفال في وضعية إعاقة بالمدارس العمومية**

مقارنة مع عدد الأطفال في وضعية إعاقة للفئة العمرية من 6 إلى 17 سنة بالنسبة للإعاقة الخفيفة إلى العميقة، والذي يناهز 150.000[90] طفل، وبعد مرور ست سنوات على اعتماد الرافعة الرابعة للرؤية الاستراتيجية 2015-2030، لم يتعد عدد الأطفال في وضعية إعاقة المسجلين بالمؤسسات التعليمية 52.950 طفلا حسب منظومة مسار، الشيء الذي يوضح أن عددا كبيرا من تلاميذ هاته الفئة، لا يستفيدون من البرامج والآليات التي تم وضعها لإدماج هذه الشريحة في النظام التعليمي، علما أن هذه الإحصائيات تستوجب التحيين.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال أنه " حسب معطيات حصيلة السنة الثانية من تنفيذ البرنامج، فقد أسفرت المجهودات التي بذلت الوزارة بدعم من شركائها من أجل إرساء حق هؤلاء الأطفال في تعليم دامج، على تطور ملموس في عدد التلاميذ في وضعية إعاقة الذين يتابعون دراستهم بالمؤسسات التعليمية المصنفة دامجة، والذي ارتفع إلى حوالي 93 ألف تلميذة وتلميذ، كما استفاد ما مجموعه 659 طفلا وطفلة من إعادة التمدرس في إطار مدارس الفرصة الثانية".

تجدر الإشارة في هذا المجال، إلى أن المعطيات التي تم تقديمها تم استيقاؤها من النسق المعلوماتي مسار وتتعلق بالسنة الدراسية 2019-2020، في حين لم يتم تقديم سنة الإحصاء والمصدر في معرض الجواب.

➢ **ضعف ولوج الأطفال في وضعية إعاقة للمدارس**

رغم المجهودات التي بذلت في تمدرس الأطفال في وضعية إعاقة، بينت الإحصائيات أن فئة عريضة لا تلج المدارس أصلا. ولعل من بين العوامل التي تفسر هذا العجز هو ما يتم تسجيله من نقص في توفير خدمات الدعم الاجتماعية كالنقل المدرسي الملائم لهذه الشريحة والولوجيات والخدمات الطبية وشبه الطبية والمرافقات والدعم المادي. هذا الوضع يزداد تعقيدا بالنسبة للشريحة التي لها إعاقة عميقة والتي تتطلب مراكز متخصصة.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال أن " إلى جانب المجهودات المبذولة لتنزيل برنامج التربية الدامجة في مختلف جوانبه المتعلقة بالعرض التربوي والنموذج البيداغوجي وحكامة البرنامج، فقد تم استهداف الأسر كذلك باعتبارها شريكا في العملية التعليمية، وخاصة عبر إصدار دليل موجه للأسر والجمعيات، يستهدف دعم قدرات الأسر في التمكن من بناء مشروع أسري(...)".

➢ **عدم تفعيل آليات الاستقبال في المجال الصحي**

يعتبر التشخيص الاستباقي والسليم لحالة الطفل العنصر المهم في مسار تعليمه وإعطائه ما يناسب طاقاته وملكاته ومساعدته في التكوين والدراسة. حيث إن كل ضعف أو تأخير في التشخيص قد يؤدي إلى تسجيل الطفل في الأقسام الاعتيادية والاستمرار بها إلى حين اكتشاف إعاقته من طرف أساتذته. وهذا الوضع يؤثر على إعداد المشروع الملائم للتلميذ في وضعية إعاقة .

وقد لوحظ أن سبب غياب هذا التشخيص أو تأخره يكمن إما في عدم قدرة الآباء على إجراء التشخيص لتكلفته العالية، أو عدم تواجد المختصين في جماعتهم الترابية، أو عدم اكتمال عملية التشخيص من طرف جميع المختصين (التشخيص الطبي والتشخيص السيكولوجي والتشخيص السيكو حركي وتشخيص تقويم النطق). رغم تأكيد القانون الإطار رقم 13.97 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة، في مادته التاسعة، على استفادة الأشخاص في وضعية إعاقة من الخدمات المرتبطة بالتشخيص والعلاج وخدمات الترويض الطبي.

➢ **تأخر في وضع العرض التربوي والبيداغوجي**

لقد أكد الإطار المرجعي للتربية الدامجة على ضرورة وضع المشروع البيداغوجي الفردي الذي يبنى على أساس مجموعة من الخطوات والإجراءات البيداغوجية والديداكتيكية". ويساهم المدرس(ة) والفريق متعدد الاختصاصات، والأسرة، وجمعيات المجتمع المدني، في هذا البناء وفي صياغة مختلف مكوناته، وذلك تحت إشراف مدير المؤسسة والمفتش(ة) التربوي وقد أنيطت هذه المسؤولية بالمديرين، لكن لوحظ أن العديد من المديرين لا يقومون بتكييف البرامج الدراسية وطرق التدريس مع نوعية وحدة الإعاقة وذلك بالبدء في تنسيق الجهود لاعتماد المشروع البيداغوجي الفردي كما جاء في برنامج التربية الدامجة.

كما لم يتم تكييف نظام الامتحانات مع طبيعة كل الإعاقات حيث لوحظ تأخر في تنزيل الأطر المرجعية للمراقبة المستمرة في الأسلاك التعليمية رغم أنها وضعت في خارطة طريق 2019-2021 وتم إدراجها ضمن الأهداف الأولية للبرنامج الوطني

[90] حسب البحث الوطني حول الإعاقة لسنة 2014

للتربية الدامجة. وهكذا تم تسجيل عدم الحرص على توفير الشروط المادية للمراقبة المستمرة والامتحانات المحلية كتوفير مرافق أو آلة برايل للكتابة أو حاسوب مزود ببرنامج ناطق، وكذا عدم مواءمة أسئلة الامتحانات المحلية على حسب نوعية الإعاقة وحدتها، فأسئلة الامتحانات المحلية بالنسبة لنفس المادة لا تتغير بتغير نوعية الإعاقة أو حدتها، على الرغم من اختلاف قدرات التلاميذ العقلية.

وقد جاء في جواب وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة في هذا المجال أن هذه الوزارة قد عملت " على طبع وتوزيع 13.000 نسخة من عدة تنزيل البرنامج الوطني للتربية الدامجة(...)". وأضافت أن "(...) عدد المستفيدين من تكييف الامتحانات الإشهادية على المستوى الوطني وبجميع الأسلاك التعليمية 3151 مستفيدة ومستفيد، مع استفادة 618 مترشحة ومترشح من تكييف امتحان البكالوريا وظروف اجتيازه خلال دورة يونيو 2021، بنسبة نجاح بلغت 70 % (...).كما تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات الأخرى، كالتتبع الفردي والبيداغوجي للطفل في وضعية إعاقة، وتطوير برمجية معلوماتية (...)".

تجدر الإشارة إلى أن المعطيات الواردة في ملاحظة المجلس تم تقديمها من طرف الوزارة وتتعلق بالسنة الدراسية 2019-2020، وأن معطيات أخرى تم التأكد منها خلال الزيارات الميدانية لثلاث أكاديميات للتربية والتكوين وثمان مديريات إقليمية تابعة لها و26 مؤسسة تعليمية.

4. أهم التوصيات

من أجل تحسين تدبير آليات إدماج التلاميذ في وضعية إعاقة، قام المجلس بإصدار مجموعة من التوصيات تتلخص أهمها فيما يلي:

- **العمل على دمج خارطة الطريق 2019-2021 في إطار برنامج مندمج متعدد السنوات يستجيب لمتطلبات البرنامج الوطني للتربية الدامجة بشكل يسمح بالتحديد التوقعي للأهداف والوسائل والموارد الضرورية والأهداف المسطرة وفق مبادئ التخطيط الاستراتيجي؛**
- **إشراك مختلف الفاعلين في الميدان، وذلك من خلال تطوير آليات التنسيق والتتبع والمواكبة على المستوى الداخلي لمنظومة التربية والتكوين؛**
- **العمل على تعبئة الموارد المالية الضرورية لتمويل البرنامج مع الحرص على التحديد الدقيق للحاجيات وتبني مقاربة متعددة السنوات؛**
- **التسريع ومواصلة إنجاز وتأهيل قاعات الموارد للتأهيل والدعم للوصول إلى الأهداف المسطرة مع العمل على تجهيز المؤسسات التربوية بالولوجيات المعمارية والمرافق الصحية، وفق المعايير التي تم تبنيها في مجال دمج الأشخاص في وضعية إعاقة؛**
- **العمل على إنجاز خريطة تربوية استشرافية محددة في البرنامج الوطني للتربية الدامجة بناء على معطيات دقيقة تحدد الموارد اللازمة لنجاح البرنامج؛**
- **العمل على توفير الشروط والظروف الملائمة لأجل انتقال التلاميذ من السلك الابتدائي إلى السلكين الاعدادي والتأهيلي وذلك عبر مراعاة خصوصية القسم الدامج خاصة من حيث عدد التلاميذ وأشكال التكوين ونوعية التجهيزات المدرسية ووضع المشروع البيداغوجي الفردي المندمج المناسب من خلال تنسيق الجهود بين كل الفاعلين من جمعيات ولجان مؤسساتية وتربويين؛**
- **توفير وتجويد المواكبة الطبية وشبه الطبية اللازمة في المجال والزيادة في الجهود المبذولة من طرف وزارة الصحة لتوفير الأطر الطبية الضرورية للمواكبة والاستقبال.**

II. جواب وزير التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتربية الدامجة

(نص الجواب كما ورد)

1. حكامة البرنامج الوطني للتربية الدامجة

➢ غياب توثيق البرنامج الوطني للتربية الدامجة

توفر وثيقة الإطار المنطقي للمشروع الاستراتيجي رقم 4 الخاص ب "تمكين الأطفال في وضعية إعاقة أو وضعيات خاصة من التمدرس" العناصر التأطيرية لتنفيذ المشروع، وهي بمثابة وثيقة مرجعية لعملية الأجرأة والتتبع، تحدد الأهداف والخاصة للمشروع، والنتائج المنتظرة منه، والتدابير والعمليات الإجرائية، والجدولة الزمنية التوقعية، وتحليل المخاطر، ومؤشرات

التتبع. وتتناغم محتويات هذه الوثيقة مع مضامين البرنامج الوطني للتربية الدامجة للأطفال في وضعية إعاقة، الذي تم تقديمه بمناسبة إعطاء الانطلاقة الرسمية لهذا البرنامج في شهر يونيو 2019.

➢ **غياب إطار تعاقدي بشأن تنفيذ هذا البرنامج على المستوى الجهوي**

تشكل الندوات التفاوضية المرتبطة بتحضير مشروع الميزانية، مناسبة سنوية لتدقيق الأهداف المبرمجة على مستوى كل أكاديمية جهوية للتربية والتكوين. ويتم تتبع التزامات الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين من خلال منظومة المؤشرات المعتمدة في الإطار المنطقي للمشروع. كما تشكل المجالس الإدارية للأكاديميات الجهوية مناسبة سنوية لتقديم حصيلة كل أكاديمية في هذا المجال. ولمأسسة الإطار التعاقدي، أبرمت الوزارة خلال شهر يوليوز الماضي عقود نجاعة الأداء، التي تتضمن من بين مكوناتها التعاقدية المشروع الخاص بتمكين الأطفال في وضعية إعاقة أو وضعيات خاصة من التمدرس، وهي تجربة قيد التطوير لجعلها آلية أساسية للرفع من مستوى فعالية ونجاعة أداء الأكاديميات.

➢ **عدم تحديد توقعات مالية مفصلة للبرنامج خلال فترة إنجازه**

يتم تنزيل برنامج التربية الدامجة بشكل أساسي على مستوى الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، التي تعمل كل سنة على وضع برمجة ميزانياتية ثلاثية السنوات يتم التداول فيها مع الإدارة المركزية خلال الندوات التفاوضية. وتهم البرمجة المالية الحالية الفترة الممتدة ما بين سنتي 2022 و2024.

➢ **ضعف التكوين الأساس والمستمر للموارد البشرية**

بالنسبة للتكوين الأساسي، فقد تم إعداد عدة التكوين الأساس الخاصة بالتربية الدامجة وإدراجها على مستوى جميع المراكز الجهوية للتربية والتكوين، وتشتمل على مجزوءة خاصة بمسلك تكوين أطر الإدارة التربوية، ومجزوءة خاصة بمسلك تأهيل أطر هيئة التدريس، ومجزوءة خاصة بأطر الدعم الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالتكوين المستمر، فقد تم إعداد ثلاثة مجزوءات للتكوين المستمر لفائدة الأطر الإدارية والأطر التربوية والجمعيات الشريكة (خصوصا جمعيات الآباء والأمهات)، وكذا تنظيم دورات تكوينية لفائدة الفرق الجهوية للمكونين؛ هذه الفرق المكونة 120 من المفتشين التربويين ومن الأساتذة المكونين بالمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين، لإنجاز عمليات التكوين المستمر والتأطير على المستويين الجهوي والإقليمي، فضلا على إعداد حافظة المكون، من أجل ضمان نجاعة التكوينات التي يتم إنجازها على المستويين الجهوي والإقليمي.

➢ **عدم توفر قاعات الموارد للتأهيل والدعم**

تفيد حصيلة السنة الثانية من تنفيذ البرنامج الوطني للتربية الدامجة، بارتفاع عدد قاعات الموارد للتأهيل والدعم الذي وصل إلى 1868 قاعة، يستفيد من خدماتها حوالي 12000 آلاف تلميذة وتلميذ، تشكل الإناث منهم ما نسبته 40%. ويبلغ عدد المدرسين والمدرسات الذين يشرفون على هذه القاعات 1200 أستاذ(ة) وما يفوق 5450 إطارا طبيا وشبه طبي وتربوي مرخص لهم لمواكبة تأهيل ودعم هذه الفئة بالمؤسسات التعليمية. كما تم إنتاج وطبع وتوزيع دليل لقاعة الموارد والدعم موجه للفاعلين في هذا المجال.

➢ **ضعف في تجهيز المؤسسات بالولوجيات المعمارية**

تحرص الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين على إدراج تجهيز المؤسسات التعليمية القائمة بالولوجيات ضمن ميزانيتها السنوية، كما تحرص على جعل جميع مشاريع الإحداثات الجديدة للمؤسسات التعليمية تتضمن الولوجيات.

➢ **ضعف استقطاب الأطفال في وضعية إعاقة بالمدارس العمومية**

حسب معطيات حصيلة السنة الثانية من تنفيذ البرنامج، فقد أسفرت المجهودات التي بذلت الوزارة بدعم من شركائها من أجل إرساء حق هؤلاء الأطفال في تعليم دامج، على تطور ملموس في عدد التلاميذ في وضعية إعاقة الذين يتابعون دراستهم بالمؤسسات التعليمية المصنفة دامجة، والذي ارتفع إلى حوالي 93 ألف تلميذة وتلميذ. كما استفاد ما مجموعه 659 طفلا وطفلة من إعادة التمدرس في إطار مدارس الفرصة الثانية.

➢ **استمرار الأسر في لعب دور أساسي في التكفل ورعاية التلاميذ في وضعية إعاقة**

إلى جانب المجهودات المبذولة لتنزيل برنامج التربية الدامجة في مختلف جوانبه المتعلقة بالعرض التربوي والنموذج البيداغوجي وحكامة البرنامج، فقد تم استهداف الأسر كذلك باعتبارها شريكا في العملية التعليمية، وخاصة عبر إصدار دليل موجه للأسر والجمعيات، يستهدف دعم قدرات الأسر في التمكن من بناء مشروع أسري مساعد على دمج طفلها في فصل عاد من خلال فهم مرتكزات التربية الدامجة وامتلاك تقنيات بناء مشروع أسري دامج، وكذا التمكن من التعاون مع المدرسة بشكل إيجابي من خلال المساهمة في مشروع المؤسسة ومساءلتها والقدرة على تقديم اقتراحات بناءة من أجل تعزيز التربية الدامجة.

➢ **تأخر في وضع العرض التربوي والبيداغوجي**

عملت الوزارة على طبع وتوزيع 13.000 نسخة من عدة تنزيل البرنامج الوطني للتربية الدامجة، بدعم من منظمة اليونسيف، تشمل، من بين مكوناتها، الإطار المرجعي لهندسة التعلمات لتمدرس الأطفال في وضعية إعاقة، ودليل مديري المؤسسات التعليمية، ودليل المدرسين. كما تم تضمين الإطار المنهاجي للتعليم الأولي مرجعية للكفايات الخاصة بالأطفال في وضعية إعاقة. ومن جهة أخرى، فقد

بلغ عدد المستفيدين من تكييف الامتحانات الإشهادية على المستوى الوطني وبجميع الأسلاك التعليمية 3151 مستفيدة ومستفيد، مع استفادة 618 مترشحة ومترشح من تكييف امتحان البكالوريا وظروف اجتيازه خلال دورة يونيو 2021، بنسبة نجاح بلغت 70%. وقد همت هذه العملية، تكييف مضامين الامتحان وظروف الإجراء والتصحيح. كما أصدرت الوزارة سنة 2021 مذكرتين وزاريتين في شأن تكييف المراقبة المستمرة لفائدة هذه الشريحة من الأطفال في التعليم الابتدائي وكذا بالتعليم الثانوي الإعدادي والثانوي التأهيلي. كما تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات الأخرى، كالتتبع الفردي والبيداغوجي للطفل في وضعية إعاقة، وتطوير برمجية معلوماتية لتحسين القراءة لدى الأطفال الصم في سن مبكرة، والمساعدة على إنتاج معينات وأدوات تعليمية بلغة الإشارة. كما تمت ملاءمة وتكييف كراسات الدعم والتعلم خلال فترة الحجر الصحي مع خصوصيات أنواع الإعاقات الستة المعنية بالتمدرس، فضلا عن تهييئ مشروع إطار مرجعي وطني من أجل ملاءمة نظام التوجيه المدرسي والمهني.

آليات توجيه التلاميذ

يعتبر التوجيه التربوي إحدى الركائز الأساسية للرقي بجودة منظومة التربية والتعليم نظرا لما يكتسيه من أهمية بالغة تتجلى في مساعدة التلاميذ على اختيار مساراتهم الدراسية والمهنية الملائمة لقدراتهم وميولاتهم، وذلك عن طريق تنزيل مقاربة التوجيه المبكر والنشيط، لتكوين كفاءات قادرة على أن تندمج في سوق الشغل وتساهم في تحقيق تنمية مستدامة.

لذلك عرفت منظومة التوجيه التربوي عدة إصلاحات توالت منذ اعتماد الميثاق الوطني للتربية والتكوين (2000)، مرورا بالبرنامج الاستعجالي (2009-2012) والرؤية الاستراتيجية (2015-2030). هذه الأخيرة تم تجسيد مضامينها في القانون-الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي الصادر بتاريخ 17 ذو الحجة 1440 (19 غشت 2019).

وقد تضمنت حافظة المشاريع المعتمدة لتنزيل الرؤية الاستراتيجية، المشروع رقم 13 الخاص بإرساء نظام ناجع للتوجيه المبكر والنشيط المدرسي والمهني والجامعي. والذي يهدف إلى القيام، خلال أجل لا يتعدى ست سنوات، بمراجعة شاملة لنظام التوجيه المدرسي والمهني والإرشاد الجامعي، من أجل مصاحبة المتعلم ومساعدته على تحديد اختياراته في مساره التعليمي، وتوفير الدعم البيداغوجي المستدام له، وذلك من خلال اتخاذ التدابير التالية:

- التوجيه والإرشاد المبكران نحو الميادين التي يمكن فيها للمتعلمين إحراز التقدم المدرسي والمهني والجامعي الملائم لميولاتهم وقدراتهم؛
- تجديد الآليات المعتمدة في التوجيه التربوي، مع الأخذ بعين الاعتبار معدلات التحصيل الدراسي، وميولات واختيارات المتعلم ومشروعه الشخصي؛
- تعزيز البنيات والوحدات المكلفة بالتوجيه والإرشاد والإعلام وتقويتها، ووضع موارد بشرية متخصصة رهن إشارتها؛
- اعتماد آلية للتنسيق الوثيق بين قطاعات التربية والتعليم والتكوين المهني في مجال التوجيه والإرشاد، من أجل حسن توجيه المتعلم وإرشاده؛
- وضع دلائل مرجعية تحدد المبادئ الأساسية والمعايير الواجب مراعاتها في عملية التوجيه والإرشاد والإعلام حسب مكونات منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي ومستوياتها، والعمل على تحيين مضامينها في ضوء المستجدات التي تعرفها مختلف أنظمة التكوين.

ومن أجل رصد أثر فعالية ونجاعة منظومة التوجيه، تم تقييم آليات توجيه التلاميذ المعتمدة من طرف قطاع التربية الوطنية، وقد أسفرت هذ المهمة عن تسجيل مجموعة من الملاحظات همت المحاور التالية:

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا المحطات الإصلاحية الكبرى لمجال التوجيه

بعد الاطلاع على الإصلاحات المذكورة، تبين أن مقاربة التوجيه والموارد البشرية وبنيات التوجيه، شملتها التدابير التي جاءت بها جميع المحطات الإصلاحية المشار إليها. وقد لوحظ بهذا الصدد ما يلي:

1. مقاربة التوجيه المعتمدة بالمحطات الإصلاحية

عرفت مقاربة التوجيه عدة تعديلات خلال المحطات الإصلاحية المذكورة. وقد تبين من خلال مقارنة مقاربات التوجيه التي جاء بها الميثاق الوطني والبرنامج الاستعجالي والرؤية الاستراتيجية، أنها تتمحور حول مواكبة التلاميذ لمساعدتهم على الاختيار، إذ يكمن الاختلاف فيما بينها، فقط، في المستوى الدراسي المرجعي الذي يجب اعتماده كبداية للتوجيه المبكر. وقد

لوحظ تأخر في تنزيل مقاربة التوجيه المبكر رغم التركيز، خلال مختلف محطات الإصلاح المذكورة، على ضرورة العناية بالتوجيه المبكر لمساعدة التلاميذ - اي منذ سن مبكرة- على اكتشاف ميولاتهم ومساعدتهم على الاختيار، حيث أنه وبعد مرور أكثر من 20 سنة، لازالت مقاربة التوجيه المبكر في مرحلة الإرساء، ولم تتجاوز اللبنات الأولى لتنزيل أهم الإجراءات، حيث تم الوقوف على ما يلي:

- **تأخير في العمل بالمشروع الشخصي** رغم التنصيص عليه لأول مرة في إطار تدابير البرنامج الاستعجالي والتأكيد عليه أيضا بالرؤية الاستراتيجية. إضافة إلى ذلك، فقد تم الوقوف على أن 56% من الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين لم تعمم بعد تجربة الأستاذ الرئيس. وقد بلغ عدد هذه الفئة الأخيرة، حسب إحصائيات شهر مارس 2020، المدلى بها من طرف الوحدة المركزية للتوجيه المدرسي والمهني، "ما مجموعه 21.080 أستاذا رئيسا يغطون 35.865 قسما للتعليم الثانوي بسلكيه حسب المستويات المستهدفة برسم هذه السنة (مستوى الأولى والثانية إعدادي، والجذوع المشتركة والأولى بكالوريا)"؛
- **ضرورة تعميم خدمات الإعلام والمساعدة على التوجيه بالنسبة لجميع المستويات الدراسية،** إذ لوحظ ببعض المؤسسات التعليمية الثانوية أنها تقتصر، بالنسبة للسلك الاعدادي فقط على تلاميذ السنة الثالثة، كما لا تشمل في غالبيتها جميع مستويات التعليم الثانوي التأهيلي، وذلك خلافا لما جاء في البرنامج الاستعجالي والرؤية الاستراتيجية وفي موضوع لمذكرة رقم 17x 022، بتاريخ 06 مارس 2017، المتعلقة بتنظيم العمل بالقطاعات المدرسية للتوجيه.

جاء في جواب الوزارة، أنها عملت من أجل إرساء العمل بالمشروع الشخصي للمتعلم، على إدماج مكون المشروع الشخصي للمتعلم في منهاج التعليم الابتدائي منذ السنة الرابعة، ضمن مادة جديدة تسمى "أنشطة تنمية المهارات الحياتية"، ابتداء من الدخول المدرسي 2022/2021. كما تم خلال الموسم الدراسي 2021/2020 تعميم إرساء المواكبة التربوية البيداغوجية للمشروع الشخصي للمتعلم على مستوى جميع الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، من طرف 34214 أستاذا رئيسا بالسلكين الإعدادي والتأهيلي، فيمامجموعه 2859 من المؤسسات الثانوية (80,5 % من مجموع المؤسسات)، وباستفادة حوالي 53944 قسما (67,5 % من مجموع الأقسام).

2. الموارد البشرية

عرفت منظومة التوجيه، خلال العشر سنوات الأخيرة، ضعف في إيقاع توظيف أطر التوجيه مقارنة مع أهداف الإصلاحات، حيث تبين أنه تخرج خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019 ما مجموعه 477 مستشارا، وتم تعيين 62 منهم للقيام بمهام إدارية، مع الإشارة إلى أنه لم يتم تكوين أي مستشار في التوجيه خلال سنتي 2015 و2016. ويتجلى أثر قلة الموارد البشرية في صعوبة الايفاء بمقاصد التوجيه المبكر والنشيط، حيث تقتصر عملية التوجيه أحيانا على الإعلام فقط، وذلك بسبب:

- **ضعف معدل تأطير المؤسسات التعليمية الثانوية:** بلغ عدد أطر التوجيه برسم الموسم الدراسي 2019-2020 ما مجموعه 850 إطارا، في حين ناهز عدد المؤسسات المفترض تغطيتها خلال نفس الموسم ما مجموعه 3.132 مؤسسة تعليمية، وهو ما يجعل المعدل الوطني لتأطير المؤسسات التعليمية في حدود 3,68 مؤسسة لكل إطار، بعدما كان في حدود 3,47 خلال الموسم الدراسي 2016-2017. إن النقص المسجل على مستوى أطر التوجيه مقارنة مع عدد المؤسسات التعليمية بالتعليم الثانوي بسلكيه يؤثر على جودة خدمات التوجيه المقدمة، نظرا لعدم تغطية جل القطاعات المدرسية بشكل قار بهذه الأطر. وقد بلغ عدد القطاعات الشاغرة برسم الموسم الدراسي 2019-2020 ما مجموعه 39 قطاعا؛
- **ضعف معدل تأطير التلاميذ:** ارتفع عدد التلاميذ بالتعليم الثانوي بسلكيه بالنسبة لكل إطار في التوجيه بشكل تدريجي ما بين الموسم الدراسي 2016-2017 والموسم 2019-2020 من 2.662 إلى 2.920 تلميذا لكل إطار في التوجيه. ويختلف هذا المعدل من أكاديمية جهوية لأخرى، ومن مديرية إقليمية لأخرى، ومن قطاع مدرسي لآخر، داخل نفس المديرية الإقليمية، حيث تبين برسم الموسم الدراسي 2017-2018 أن هناك عدة قطاعات مدرسية تتضمن عدد تلاميذ يتجاوز المعدل الوطني للتأطير. ونذكر على سبيل المثال القطاع المدرسي للتوجيه رقم 14 التابع للمديرية الإقليمية بفاس التابعة للأكاديمية الجهوية لجهة فاس-مكناس الذي تضمن ما مجموعه 5.729 تلميذ وهو ما يمثل أكثر من ضعف المعدل الوطني للتأطير.

أفادت الوزارة في جوابها، حول الخصاص المسجل في أطر التوجيه بأنها برمجت تكوين 1400 مستشارا في التوجيه التربوي خلال أربع مواسم متتالية. وقد تم الشروع في تنفيذ هذا الإجراء ابتداء من الموسم الدراسي 2021/2020 حيث يتابع حاليا الفوج الأول المكون من 350 مستشارا متدربا سنتهم التكوينية الثانية بمركز التوجيه والتخطيط التربوي، وسيتم تعيينهم بالقطاعات المدرسية للتوجيه برسم الدخول المدرسي المقبل 2023/2022.

3. بنيات التوجيه

ركزت المحطات الإصلاحية المذكورة على إحداث أو تطوير البنيات الضرورية لتنزيل مقاربة التوجيه المعتمدة. وقد أفضى تقييم مدى الالتزام بإرساء هذه البنيات إلى تسجيل عدم إحداث الوكالة الوطنية للتقويم والتوجيه التي جاء بها الميثاق الوطني

والبرنامج الاستعجالي، حيث تراجعت الرؤية الاستراتيجية عن إحداثها. كما تم التنصيص بالمادة 16 من قرار وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي رقم 062.19، الصادر بتاريخ 07 أكتوبر 2019 بشأن التوجيه المدرسي والمهني والجامعي على وضع بوابة إلكترونية وطنية كمصدر رسمي لتقديم كافة المعلومات ذات الصلة بالدراسات والتكوينات.

وفي نفس الإطار، أكدت جميع المحطات الإصلاحية على توفير فضاء بكل مؤسسة تعليمية يسمح لإطار التوجيه بالقيام بمهام الإعلام والاستشارة، إلا أن هدف تعميم فضاءات التوجيه لم يتحقق منذ انطلاق العمل بالميثاق الوطني إلى حدود الموسم الدراسي 2019-2020. وقد صرح في هذا الإطار 95,12% من المديرين الإقليميين المستجوبين في إطار عينة تتشكل من50% من هذه الفئة من المسؤولين بعدم توفر جميع المؤسسات التعليمية، التابعة للمديريات الإقليمية التي يشرفون عليها، على فضاء مجهز خاص بالتوجيه.

في هذا الإطار، أشارت الوزارة بأنها تواصل جهودها من أجل تعميم فضاءات التوجيه بكامل مواصفاتها وتجهيزاتها بالمؤسسات التعليمية في أفق تعميمها سنة 2024، حيث بلغ عددها برسم الموسم الدراسي 2021/2020 ما يزيد عن 714 فضاء، مع برمجة حوالي 1100 برسم السنة المالية 2022 على المستوى الوطني. وبخصوص البوابة الوطنية للتوجيه، فقد ساهم قطاع التربية الوطنية مع قطاعي التكوين المهني والتعليم العالي في إرساء بوابة خاصة بالتكوينات لما بعد البكالوريا www.cursussup.gov.ma، واشتغل قطاع التكوين المهني على بوابة خاصة بالتوجيه إلى التكوين المهني https://orientationfp.men.gov.ma/fr، وساهم مع قطاع التعليم العالي في إرساء بوابة للتوجيه المهني عبر فضاء لمركز افتراضي لما سُمّي بمراكز المسار المهني https://vcc.careercenter.ma/vcc

ثانيا. النتائج المحققة في مجال التوجيه التربوي

إن تعدد وتنوع الإصلاحات التي طالت التوجيه التربوي دون تحقيق مجمل الأهداف التي جاءت بها يحتم تقييم النتائج المحققة على مستوى توجيه التلاميذ إلى مختلف الجذوع المشتركة، وكذلك نجاعة آليات التوجيه المعتمدة. رغم الإصلاحات التي عرفتها منظومة التوجيه، فإن غياب ضوابط عملية تساعد على توجيه التلاميذ إلى الشعب والمسالك التي تتلاءم مع قدراتهم، يدفعهم إما إلى طلب إعادة التوجيه فيما بعد، أو تغيير الشعب أو المسالك على مستوى التعليم العالي. وقد لوحظ في هذا الإطار ما يلي:

- **توجيه التلاميذ الجدد إلى الجذوع المشتركة بمعدل يقل عن 10 من 20:** لوحظ أن نسبة التلاميذ الناجحين بالسنة الثالثة إعدادي بمعدل يقل عن 10 من 20 والموجهين إلى مختلف الجذوع المشتركة، من مجموع التلاميذ الموجهين، تراوحت، ما بين الموسم الدراسي 2015-2016 والموسم 2018-2019، ما بين 32,51% و0,58%. كما تبين من خلال تحليل وضعية الحاصلين على هذا المعدل، أن 4.465 تلميذا تم توجيههم إلى الجذع المشترك علمي والجذع المشترك تكنولوجي بمعدل يقل عن 8 من 20 وذلك رغم صدور من أجل تأطير تنفيذ التدبير ذي الأولوية رقم 2، والرامي إلى توحيد عتبات الانتقال بين الأسلاك في أفق الموسم الدراسي 2017-2018 في 10من 20 بالنسبة لسلك الإعدادي الثانوي.

  ويؤثر توجيه التلاميذ دون توفرهم على الحد الأدنى من التعلمات المدرسية الأساسية، التي تعتبر شرطا للنجاح بالمستوى الدراسي الذي انتقلوا منه، لا يسعنا إلا التساؤل عن مدى فعالية وصدقية المعايير المعتمدة في توجيه هؤلاء التلاميذ، خاصة وأن ذلك لا يخلو من صعوبة اكتسابهم لمعارف المواد العلمية والتقنية[91]، الشيء الذي سيحد لا محالة من قدرتهم على متابعة تعليمهم بالجذع الموجهين إليه والانتقال إلى المستويين المواليين من سلك البكالوريا وما بعدهما، وقد يؤثر سلبا على نجاحهم الدراسي.

وقد أجابت الوزارة بأنها قامت بوضع عدة آليات تتماشى مع المنظور الجديد لنظام التوجيه الذي يرتكز على محورية المشروع الشخصي للمتعلم، ويتعلق الأمر برقمنة مسطرة التوجيه ومراجعة معايير بت مجالس الأقسام واللجن المختصة في طلبات التوجيه وإعادة التوجيه والتدقيق في الاختيارات الأولى، كمحطة أساسية من محطات مسطرة التوجيه المدرسي والمهني.

- **إعادة توجيه التلاميذ:** بحكم أن عملية إعادة التوجيه قد ترتبط في بعض الأحيان بعدم ملاءمة قدرات التلاميذ مع المناهج الدراسية أو اكتشاف ميولات ورغبات مغايرة للاختيارات التي تم القيام بها عند الانتقال من مستوى دراسي إلى آخر، أو لأسباب أخرى، فقد لوحظ أن مجموعة من التلاميذ الموجهين إلى الجذوع المشتركة تراجعوا عن قرار التوجيه الأول مع انطلاق الموسم الدراسي الموالي، وتمت إعادة توجيههم إلى جذع مشترك آخر. وقد بلغ عدد التلاميذ الذين تم إعادة توجيههم برسم الموسم الدراسي 2018-2019 ما مجموعه 45.336، تلميذا، وهو ما يمثل 15,13% من التلاميذ الذين تراجعوا عن قرار التوجيه الاول.

[91] من أجل الإحاطة بالصعوبات التي يعاني منها، على سبيل المثال، بعض تلاميذ الجذع المشترك علمي في مادة الرياضيات، يمكن مراجعة ما جاء بالنقطة 4 (تحليل بنود رائز الرياضيات، ص: 61) من تقرير المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي حول البرنامج الوطني لتقييم مكتسبات تلامذة الجذع المشترك، PNEA 2016.

ويعطي تحليل حركية فئة التلاميذ الجدد الذين تمت إعادة توجيههم لمحة عن مدى فعالية قرار التوجيه الأول، التي قد تكون مرتبطة بقصور منظومة التوجيه في الوفاء بمقاصدها، كعدم رغبة التلاميذ في الشعبة المسندة إليهم أو عدم كفاية المعلومات المقدمة لهم بمناسبة تقديم خدمات الإعلام المدرسي والمهني والاستشارة والمواكبة، أو بعوامل أخرى تتعلق بالتلميذ أو بالبنية التربوية.

وقد عقبت الوزارة بأن مرحلة إعادة التوجيه تعتبر مؤشرا على مدى مرونة المنظومة التربوية لتيسير تحقيق المشاريع الشخصية للمتعلمين، وأن الاقبال على إعادة التوجيه لا يرجع بالضرورة إلى عدم دقة قرار التوجيه الأول، بل يمكن أن يفسر بمجموعة من الفرضيات منها:

- *كون نهاية الإعدادي مرحلة عدم استقرار الميول والتأثر بالمحيط والاختيارات الإيهامية؛*
- *حركية المتعلمين من حيث العرض التربوي في مقابل الطلب؛*
- *إمكانية إعادة ضبط البنية التربوية بالثانويات المستقبلة.*

- **ضعف التنسيق بين قطاع التربية الوطنية وقطاع التعليم العالي:** يتمثل ضعف التنسيق بين قطاع التربية الوطنية وقطاع التعليم العالي في غياب مسطرة التوجيه النشيط التي تهدف إلى المواكبة الفردية لتلاميذ السنة الثانية من سلك البكالوريا، الراغبين في متابعة دراستهم العليا من أجل مساعدتهم على اختيار الشعب التي تتلاءم مع قدراتهم، وهذا يؤدي إلى توجيه بعض التلاميذ إلى كليات ذات عرض تكوين لا يتلاءم مع مكتسباتهم الدراسية المحصلة. ونذكر على سبيل المثال أنه خلال الموسم الجامعي 2018-2019 تم تسجيل ما مجموعه 10.341 طالبا بكليات الآداب والعلوم الإنسانية يتوزعون حسب طبيعة البكالوريا المحصل عليها كالتالي؛ 6.393 تلميذا حاصلا على بكالوريا علوم الحياة والأرض و2.784 تلميذا حاصلا على بكالوريا علوم فيزيائية و625 تلميذا حاصلا على بكلوريا علوم اقتصادية وتسيير و318 تلميذا حاصلا على بكالوريا علوم رياضية و221 تلميذا حاصلا على بكالوريا مهنية.

أفادت الوزارة، تفاعلا مع ضعف التنسيق، بأنه تم اقتراح إحداث لجنة وطنية دائمة للتوجيه المدرسي والمهني والجامعي ضمن مشروع مرسوم أعدته الوزارة ويوجد حاليا في مسطرة المصادقة الحكومية. وفيما يخص المكون المدرسي من التوجيه النشيط، فقد أعدت الوزارة مسطرة رقمية ضمن منظومة "مسار"، وهي جاهزة للاشتغال. كما ساهمت في إعداد بوابة (www.cursussup.gov.ma) للمساعدة على التوجيه لما بعد الباكالوريا بالتنسيق مع قطاع التعليم العالي.

- **محدودية البنية التربوية بالجذوع المشتركة**. على الرغم من المجهودات المبذولة من أجل الرفع من عدد الاقسام المخصصة لتلاميذ الجذوع المشتركة، الذي انتقل من 8.650 إلى 10.091 قسما، ما بين الموسمين الدراسيين 2015-2016 و2019-2020، إلا أن بنية استقبال التلاميذ بهذه الجذوع لازالت تعاني من الاكتظاظ المتمثل في ارتفاع عدد التلاميذ ببعض الأقسام، حيث بلغ عدد الاقسام التي يدرس بها أكثر من 40 تلميذا ما مجموعه 984 قسما. ويشكل ضعف البنية التربوية بشقيها المادي والبشري عائقا، من جهة، أمام التلميذ لاختيار بعض الشعب، ومن جهة أخرى أمام مجالس أقسام التوجيه لتلبية جميع الرغبات المعبر عنها. تتجلى هذه الوضعية بالنسبة للجذوع ذات المقاعد المحدودة، لاسيما وأنه يتم تحديد البنيات بالخريطة المدرسية عند بداية كل موسم دراسي بناء على نتائج الموسم السابق.

جاء في جواب الوزارة أن المقرر الوزاري رقم 13.21 بتاريخ 17 فبراير 2021 نص على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار لطلبات التوجيه وطلبات إعادة التوجيه وقرارات التوجيه الصادرة عن مجالس أقسام التوجيه عند إعداد العرض التربوي للموسم الدراسي الموالي للاستجابة للمشاريع الشخصية للمتعلمين.

ثالثا. أهم التوصيات

من أجل تحسين تدبير التوجيه التربوي، تتلخص أهم مقترحات المجلس في التوصيات التالية:

- **تفعيل العمل بالمشروع الشخصي وفق منظور الرؤية الاستراتيجية، مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية توظيف الوسائل التكنولوجية الحديثة والاستعانة بمنظومة مسار والامكانيات التي تتيحها شبكة الأنترنيت عبر إحداث منصة إلكترونية تفاعلية واستغلال وسائل التواصل الاجتماعي لتكثيف التواصل مع التلاميذ؛**
- **تحسين معدل تأطير التلاميذ والمؤسسات التعليمية، بشكل يضمن توازن القطاعات المدرسية للتوجيه، في أفق تحقيق المقاربة الفردية للتلاميذ، وذلك من أجل الوفاء بمقاصد التوجيه المبكر والنشيط؛**
- **تفعيل تدابير الرؤية الاستراتيجية الرامية إلى توحيد العتبة المعيارية لضمان اكتساب التلاميذ للتعلمات المدرسية الأساسية التي تخول لهم متابعة دراستهم وتفادي توجيههم دون توفرهم على الحد الأدنى من هذه التعلمات؛**

- **وضع نظام للتوجيه النشيط يسمح بالتنسيق بين قطاع التربية الوطنية وقطاع التكوين المهني وقطاع التعليم العالي لمساعدة التلاميذ على اختيار شعب التعليم العالي تتناسب مع نوع البكالوريا المحصل عليها لتحقيق مشاريعهم الشخصية؛**
- **توفير البنية التربوية وتعزيزها بالرقمنة وإمكانية الدراسة عن بعد بالمؤسسات التعليمية التأهيلية المستقبلة من أجل تلبية رغبات جميع التلاميذ في ظروف جيدة للتمدرس.**

II. جواب وزير التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة آليات توجيه التلاميذ

(نص الجواب كما ورد)

أولا. المحطات الإصلاحية الكبرى لمجال التوجيه

1. مقاربة التوجيه المعتمدة بالمحطات الإصلاحية

يرتكز مشروع إرساء نظام ناجع للتوجيه المبكر والنشيط، المدرسي والمهني والجامعي على مرتكزين أساسيين؛ يتعلق الأول بإرساء العمل بالمشروع الشخصي للمتعلم، والثاني بإرساء بيئة مدرسية حاضنة مواكبة لهذا المشروع من خلال ثلاث خدمات أساسية: خدمة المواكبة التربوية البيداغوجية التي يقدمها الأساتذة الرؤساء، وخدمة المواكبة التخصصية التي يقدمها المستشارون في التوجيه التربوي عبر خدمات الإعلام والاستشارة والمواكبة النفسية الاجتماعية، وخدمة المواكبة الإدارية التقنية التي تقوم بها إدارة المؤسسة التعليمية.

وفي سياق إرساء العمل بالمشروع الشخصي للمتعلم، عملت الوزارة إلى حدود تاريخه على:

- إدماج مكون المشروع الشخصي للمتعلم في منهاج التعليم الابتدائي منذ السنة الرابعة، حيث تم تضمينه في الصيغة النهائية لهذا المنهاج الصادرة في يوليوز 2021 ضمن مادة جديدة تحت مسمى "أنشطة تنمية المهارات الحياتية"، وقد انطلق الاشتغال به ابتداء من الدخول المدرسي 2022/2021؛
- خلال الموسم الدراسي 2021/2020 تم تعميم إرساء المواكبة التربوية البيداغوجية للمشروع الشخصي للمتعلم على مستوى جميع الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، من طرف 34214 أستاذا رئيسا بالسلكين الإعدادي والتأهيلي، فيمامجموعه 2859 من المؤسسات الثانوية (80,5 % من مجموع المؤسسات)، وباستفادة حوالي 53944 قسما (67,5 % من مجموع الأقسام).

2. الموارد البشرية

أخذا بعين الاعتبار الخصاص المرصود في الموارد البشرية المتخصصة في مجال التوجيه التربوي، برمجت الوزارة تكوين 1400 مستشارا في التوجيه التربوي خلال أربع مواسم متتالية. وقد تم الشروع في تنفيذ هذا الإجراء ابتداء من الموسم الدراسي 2021/2020 حيث يتابع حاليا الفوج الأول المكون من 350 مستشارا متدربا سنتهم التكوينية الثانية بمركز التوجيه والتخطيط التربوي، وسيتم تعيينهم بالقطاعات المدرسية للتوجيه برسم الدخول المدرسي المقبل 2023/2022.

ودعما للممارسة التخصصية في مجال التوجيه المدرسي والمهني، أرست الوزارة مهمة المواكبة التربوية البيداغوجية للمشاريع الشخصية للمتعلم بإشراك هيئة التدريس في هذا المجال عبر آلية "الأستاذ الرئيس".

3. بنيات التوجيه

تتوزع بنيات التوجيه المدرسي والمهني في سياق مختلف المحطات الإصلاحية للمجال بين بنيات مركزية وجهوية وإقليمية ومحلية. فعلى المستوى المركزي، تم إحداث وحدة مركزية للتوجيه المدرسي والمهني كبنية وظيفية منذ أبريل 2019 لتيسير تدبير المجال، كما تم إحداث مراكز جهوية للتوجيه المدرسي والمهني بمثابة مصالح تحت الإشراف المباشر لمديري الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ومصالح "تأطير المؤسسات التعليمية والتوجيه" بجميع المديريات الإقليمية ابتداء من فبراير 2016. أما على المستوى المحلي، فقد تم اعتبار المؤسسات التعليمية بنيات لتقديم خدمات التوجيه بموجب القرار الوزاري رقم 62.19. كما تواصلت الجهود من أجل تعميم فضاءات التوجيه بكامل مواصفاتها وتجهيزاتها بهذه المؤسسات في أفق تعميمها سنة 2024، حيث بلغ عددها برسم الموسم الدراسي 2021/2020 ما يزيد عن 714 فضاء، مع برمجة حوالي 1100 برسم السنة المالية 2022 على المستوى الوطني.

أما فيما يخص البوابة الوطنية للتوجيه، فقد ساهم قطاع التربية الوطنية مع قطاعي التكوين المهني والتعليم العالي في إرساء بوابة خاصة بالتكوينات لما بعد البكالوريا www.cursussup.gov.ma، واشتغل قطاع التكوين المهني على بوابة خاصة

بالتوجيه إلى التكوين المهني https://orientationfp.men.gov.ma/fr، وساهم مع قطاع التعليم العالي في إرساء بوابة للتوجيه المهني عبر فضاء لمركز افتراضي لما سُمِّي بمراكز المسار المهني https://vcc.careercenter.ma/vcc.

ثانيا. النتائج المحققة في مجال التوجيه التربوي

➢ توجيه التلاميذ الجدد إلى الجذوع المشتركة بمعدل يقل عن 10 من 20

تماشيا مع المنظور الجديد لنظام التوجيه الذي يرتكز على محورية المشروع الشخصي للمتعلم، قامت الوزارة بإصدار المقرر الوزاري رقم 13.21 بتاريخ 17 فبراير 2021 بشأن مسطرة التوجيه المدرسي والمهني، والذي تم من خلاله التأسيس لما يلي:

- رقمنة مسطرة التوجيه المدرسي والمهني لتيسير مختلف عملياتها؛
- اعتبار التوجيه وإعادة التوجيه مرحلتين ممتدين في الزمن خلال سنة واحدة (برسم سنة 2021)؛
- اعتبار المساعدة على التوجيه وتدقيق الاختيارات المحطة الأولى الأساسية من محطات مسطرة التوجيه المدرسي والمهني في السنة الثالثة من التعليم الثانوي الإعدادي، من خلال تعبير المتعلمين بشكل مبكر عن اختياراتهم الأولية، بما يسمح للمستشار في التوجيه التربوي بإبداء رأيه بخصوص مدى انسجامها مع جانبياتهم الدراسية والمهنية استنادا إلى عدد من المؤشرات ومنها ميولهم الدراسية والمهنية التي عبروا عنها عبر استمارتين، وذلك قبل أن يقوم هؤلاء المتعلمين بالتعبير عن اختياراتهم النهائية في محطة موالية؛
- مراجعة معايير بت مجالس الأقسام واللجن المختصة في طلبات التوجيه وإعادة التوجيه باعتماد مبدأ الاستحقاق، واستمرارية المشاريع الشخصية للمتعلمين المعنيين في علاقتها باختياراتهم الدراسية أو التكوينية المطلوبة، وانسجام جانبيات المتعلمين مع اختياراتهم.

➢ إعادة توجيه التلاميذ

تعتبر مرحلة إعادة التوجيه في ظل مسطرة التوجيه المدرسي والمهني الجديدة استكمالا لمرحلة التوجيه، وهي آلية تربوية لتنمية المسار الدراسي والتكويني للمتعلمين من خلال ما تمنحه لهم من إمكانية تصحيحه أو تدقيقه. وهي بذلك مؤشر على مدى مرونة المنظومة التربوية لتيسير تحقيق المشاريع الشخصية للمتعلمين وفق ما دعت إليه المادة 99 من الميثاق الوطني للتربية والتكوين من إعادة التوجيه كلما دعت الضرورة لذلك، وكذا ما نصت عليه المادة 18 من القانون الإطار 51.17 من ضمان حركية المتعلم في المسارات التعليمية والتكوينية والمهنية حسب الكفايات اللازمة المستوفاة والتخصص الملائم والتجربة المكتسبة ومعايير الاستحقاق.

ومن هذا المنظور فإن إقبال المتعلمين على إعادة التوجيه لا يرجع بالضرورة إلى عدم دقة قرار التوجيه الأول، بل يمكن أن يفسر بمجموعة من الفرضيات منها:

- كون نهاية الإعدادي مرحلة عدم استقرار الميول والتأثر بالمحيط والاختيارات الإيهامية؛
- حركية المتعلمين من حيث العرض التربوي في مقابل الطلب؛
- إمكانية إعادة ضبط البنية التربوية بالثانويات المستقبلة.

➢ ضعف التنسيق بين قطاع التربية الوطنية وقطاع التعليم العالي

انسجاما مع أحكام المادة 34 من القانون الإطار رقم 51.17 التي نصت على إحداث آلية للتنسيق بين قطاعات التربية والتكوين في مجال التوجيه، تم اقتراح إحداث لجنة وطنية دائمة للتوجيه المدرسي والمهني والجامعي ضمن مشروع مرسوم أعدته الوزارة ويوجد حاليا في مسطرة المصادقة الحكومية.

وفيما يخص المكون المدرسي من التوجيه النشيط، فقد أعدت الوزارة مسطرة رقمية ضمن منظومة "مسار"، وهي جاهزة للاشتغال. كما ساهمت في إعداد بوابة (www.cursussup.gov.ma) للمساعدة على التوجيه لما بعد الباكالوريا بالتنسيق مع قطاع التعليم العالي.

➢ محدودية البنية التربوية بالجذوع المشتركة

تم التنصيص ضمن مسطرة التوجيه المدرسي والمهني الجديدة بموجب المقرر الوزاري رقم 13.21 بتاريخ 17 فبراير 2021 على ضرورة قيام المديريات الإقليمية باستثمار طلبات التوجيه وطلبات إعادة التوجيه، المعبر عنها من طرف المتعلمين، وقرارات التوجيه الصادرة عن مجالس الأقسام، بهدف استحضارها أثناء سيرورة إعداد العرض التربوي للموسم الدراسي الموالي، بما يعزز قدرة المنظومة التربوية على الاستجابة للمشاريع الشخصية للمتعلمين.

مؤسسات التعليم العالي الفلاحي

تتكون منظومة التعليم العالي الفلاحي من ثلاث مؤسسات للتعليم والبحث، تحت وصاية وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، وهي: المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس التي تم إحداثها سنة 1945 ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة الذي تم إحداثه سنة 1968 والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين التي تم إحداثها سنة 1968. ويعتبر معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، في حين تعتبر المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين مرفقا للدولة مسير بصورة مستقلة.

وتتجلى مهمة هذه المؤسسات في التكوين الأساسي والتكوين المستمر وإعداد الشباب للاندماج في الحياة المهنية والبحث العلمي والتكنولوجي ونشر المعرفة المتعلقة بمجالات التكوين التي تسهر عليها.

ويبرز الجدول التالي أهم المؤشرات برسم سنة 2020 المتعلقة بتسيير المؤسسات الثلاث.

	معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة	المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس	المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين
الميزانية السنوية (مليون درهم)	323,4	80,65	13,67[92]
عدد الأطر الإدارية والتقنية	345	122	40
عدد الأساتذة الباحثين	196	53	18
عدد الطلبة المسجلين	2066	537	148
عدد الخريجين	407	81	38

المصدر: المؤسسات الثلاث

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهام مراقبة التسيير التي أنجزها المجلس، على مستوى المؤسسات الثلاث، عن تسجيل ملاحظات وتقديم توصيات فيما يلي أهمها.

أولا. الاستراتيجية والحكامة والإطار القانوني

باعتبارها مؤسسات للتعليم العالي غير تابعة للجامعات، عمل معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين على إنشاء مجالس للمؤسسة. بالإضافة إلى ذلك، يتوفر معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، باعتبارهما مؤسستين عموميتين، على مجالس إدارة، بينما حافظت المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين على مجلسها الداخلي.

1. الاستراتيجية

أسفر تقييم المحور المتعلق باستراتيجية المؤسسات الثلاث عما يلي.

- **توجهات الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الزراعي في انتظار التنزيل**

بالرغم من أن الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الزراعي تعتبر الإطار المرجعي لتطوير التكوين، إلا أنه لم تتم ترجمتها إلى مؤشرات وإجراءات خاصة بكل مؤسسة على حدة، حيث لم تتم ترجمة أهداف الزيادة في أعداد الخريجين من المؤسسات الثلاث للتعليم العالي الفلاحي (1000 متخرج في السنة) وأعداد الأساتذة الباحثين (من 320 إلى 560 في أفق 2020) إلى أهداف محددة تخص كل مؤسسة على حدة.

وقد قدمت الوزارة في جوابها أنشطة مبرمجة مستقبلا حيث أبرزت أنه: "قامت المؤسسات المكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي وهي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2030-2021".

[92] هذه الميزانية لا تشمل مبلغ 11 مليون درهم المخصصة لكتلة الأجور والتي لا تندرج ضمن ميزانية مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة.

إضافة إلى ذلك، فإن أهم مشروع مدرج في الاستراتيجية والمتعلق بإحداث قطب متعدد التقنيات، والذي يضم معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، لم يتم تنزيله بعد على أرض الواقع، مما أدى إلى التأخر في إصلاح الإطار القانوني المنظم للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين والتأخر في اعتماد العديد من الإصلاحات التنظيمية الأخرى بالمؤسسات الثلاث (مراجعة الهيكل التنظيمي، النظام الأساسي للموظفين، تنظيم المسالك والأقسام، إلخ).

وفي جوابها عن الملاحظة، أكدت الوزارة "أنه لا يزال مشروع إنشاء القطب متعدد التقنيات قائما. ولكن تم التريث في استكماله بالنظر إلى أحكام القانون الإطار 51.17 بشأن إصلاح منظومة التعليم والتكوين والبحث العلمي. وللتذكير، يهدف هذا المشروع بشكل خاص تحسين آليات الحكامة وإضفاء الطابع المؤسساتي على الإطار التعاقدي، وكذا تكييف القانون 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي مع القانون الإطار 51.17 وتحديث وتعديل النصوص القانونية وفقًا لهذا القانون".

➢ ضرورة وضع استراتيجيات معتمدة للمؤسسات الثلاث

تمارس المؤسسات الثلاث مهامها في بيئة متغيرة تفرض إكراهات وتحديات تستوجب وضع استراتيجيات ملائمة. إلا أنه لوحظ أنها لا تتوفر على استراتيجيات معتمدة ومصادق عليها من لدن أجهزتها التقريرية (مجلس الإدارة ومجلس المؤسسة).

وتجدر الإشارة إلى أن مشاريع التطوير، التي تقدم بها المترشحون لمناصب مديري هذه المؤسسات، والتي تمت مناقشة بعض محاورها في مجلس المؤسسة وكذا مجلس الإدارة، لم يتم استغلالها من أجل إعداد خارطة طريق واضحة لتطوير هاته المؤسسات.

في جوابها عن الملاحظة، أكدت الوزارة أن معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة بصدد إعداد مشروع استراتيجية لتطوير المؤسسة آخذا بعين الاعتبار الاستراتيجيات الوطنية في مجال الفلاحة والصيد البحري والاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحي وكذا مشروع تنمية المؤسسة، كما ستتبع المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس نفس المقاربة خلال 2022. بينما ستنهج المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين مقاربة مشابهة بمجرد الانتهاء من مراجعة النصوص القانونية الخاصة بها.

2. الحكامة

مكن فحص أداء هيئات الحكامة بالمؤسسات الثلاث من الوقوف على الملاحظات التالية.

➢ عقد اجتماعات مجلس المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين في غياب نظام داخلي معتمد

يشتغل مجلس المؤسسة بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين في غياب نظام داخلي مصادق عليه من طرف السلطات المختصة وذلك خلافا لما تفرضه مقتضيات المادة 35 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي. إذ، حسب مقتضيات هذه المادة، يجب أن يخضع مشروع النظام الداخلي للمؤسسة، قبل المصادقة عليه من طرف سلطة الوصاية وقطاع تكوين الأطر، لرأي مجلس التنسيق المحدث لدى السلطة الحكومية المكلفة بهذا القطاع

وعليه، وفي غياب مصادقة سلطة الوصاية واستشارة مجلس التنسيق، فإن حجية أحكام النظام الداخلي تعد غير مؤكدة.

في جوابها عن الملاحظة، أشارت الوزارة إلى أنه تم إعداد صيغة جديدة للنظام الداخلي لمجلس المؤسسة، لكن المصادقة عليه تبقى رهينة بمراجعة المرسوم المؤسس للمدرسة 152 – 92 – 2 بتاريخ 26 ذي القعدة 1413 (18 ماي 1993) طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بالتعليم العالي. وسيتم وضع مشروع مرسوم جديد في مسطرة المصادقة خلال سنة 2022.

➢ تنفيذ جزئي لخطط تجويد الحكامة

قام مجلسا إدارة المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة بالمصادقة على خطتين لتجويد الحكامة. وتهدف هاتان الخطتان إلى ضمان مطابقة ممارسات الحكامة بالمؤسستين مع الممارسات الفضلى المضمنة في الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية. إلا أنه لوحظ عدم تنفيذ عدد من الأشغال المبرمجة وعدم احترام الآجال المقررة لذلك.

في جوابها عن الملاحظة، أكدت الوزارة أنه تم وضع عدة آليات لتحسين الحكامة من طرف معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس (الهيكل التنظيمي، إطار لتمرير الصفقات العمومية، دليل الإجراءات الميزانيات والمحاسبات، منظومة معلومات للتدبير، تقرير سنوي للتسيير، القانون الخاص بالمستخدمين).

غير أن موضوع ملاحظة المجلس يتعلق بالأنشطة المبرمجة في خطط تجويد الحكامة التي لم يتم إنجازها بعد، كإعداد عقد برنامج مع الدولة، إعداد قانون داخلي لمجلس الإدارة، إعداد ميثاق اخلاقيات أعضاء مجلس الإدارة، إعداد خريطة المخاطر، إعداد ميثاق الأخلاقيات لنشر قيم الشفافية.

➢ **ضرورة تعزيز عمل اللجان الدائمة**

لوحظ أن اللجان الدائمة المنبثقة عن مجلس المؤسسة، والتي تعد قوة اقتراحية لإجراءات من شأنها تحسين عمل المؤسسات، لا تعقد اجتماعاتها بشكل دوري ولا تقوم بإعداد تقارير أو محاضر لتوثيق أشغالها وتوصياتها بصفة منتظمة. كما أبرزت المقابلات مع منسقي هذه اللجان بعض العوائق، لاسيما تلك المرتبطة بضعف التزام بعض أعضائها.

ويؤثر هذا الوضع سلبا على عمل مجالس المؤسسات الثلاث، وكذا على تحقيق أهداف عدد من الأوراش، بما في ذلك تنظيم الدراسات وإنعاش التكوين المستمر وهيكلة البحث العلمي، الخ.

وفي جوابها أكدت الوزارة أنه "حاليا تنعقد اجتماعات اللجان الدائمة لمجالس المؤسسات الثلاث بصفة منتظمة طبقا لقوانينها الداخلية وكلما دعت الضرورة لذلك.

➢ **الحاجة إلى دعم وظيفة التدقيق الداخلي**

أبرز تحليل إنجازات خلية التدقيق بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس وقسم التدقيق بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، أنهما لا يقومان بجميع المهام الموكولة إليهما، ذلك أن أهم ما قامت به هاتان الوحدتان تمثل في تتبع توصيات التدقيق المحاسبي والمالي الخارجي والمشاركة في اجتماعات لجنة الحكامة والتدقيق، ولم يمتد عملهما إلى المهام الأخرى المنوطة بهما، خاصة مراقبة التسيير ومراقبة الجودة.

كما لوحظ أن خارطة المخاطر التي تهدف إلى تعزيز آليات عمل خلية التدقيق الداخلي ومراقبة التسيير والجودة لم تنجز بعد.

في جوابها أكدت الوزارة أن معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس يسجلان هذه الملاحظة ويتعهدان بتعزيز الموارد البشرية لبنيات التدقيق بتشاور مع السلطات الوصية.

3. التنظيم

مكن فحص هذا الجانب من الوقوف على الملاحظات التالية.

➢ **ضرورة ملاءمة الإطار القانوني الخاص بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس مع مقتضيات القانون رقم 01.00 المنظم للتعليم العالي**

لوحظ أن النص المحدث للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، الذي يعود تاريخ إحداثه إلى سنة 1945، لم يتم تحيينه منذ تغيير اسمها سنة 1957 من "المدرسة المغربية للفلاحة "إلى "المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس"، وذلك بالرغم من الإصلاحات العديدة التي شهدها التكوين على مستوى المدرسة، وخاصة انتقال مدة التكوين من 4 سنوات إلى 6 سنوات سنة 1993، ثم الانتقال إلى 5 سنوات سنة 2010 بعد اعتماد القانون رقم 01.00 سالف الذكر.

بالنسبة لمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، تتطلب الملاءمة مع هذا القانون تنظيم الدراسة في مسالك وأسلاك ووحدات. غير أن المرسوم رقم 2.09.124 المؤرخ في 25 أكتوبر 2010، المحدد لمدد أسلاك التكوين الملقن بالمعهد وكذا الشهادات المطابقة لها (توسيع قائمة الشهادات الممنوحة من طرف المعهد لشهادات الماستر والماستر المتخصص والدكتوراه المتخصصة)، تم اعتماده دون تحيين النص المحدث للمعهد.

في جوابها أكدت الوزارة أن "مراجعة النصوص المحدثة للمؤسسات الثلاث تبقى مرتبطة بإنجاز مشروع إنشاء القطب متعدد التقنيات والذي يبقى قائما. ولقد تم التريث في استكماله، وذلك بالنظر إلى أحكام القانون الإطار51.17 بشأن إصلاح نظام التعليم والتكوين والبحث العلمي والذي لم يتم نشر بعض نصوصه التطبيقية".

➢ **ضرورة اعتماد نص تنظيمي يحدد هياكل التعليم والبحث في معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

لاحظ المجلس أن المعهد لم يعتمد بعد النص التنظيمي المحدد لهياكل التعليم والبحث، وذلك طبقا للمادة 36 من القانون رقم 01.00 سالف الذكر.

وبالتالي، فإن الأقسام والوحدات والمختبرات التابعة لها بالمعهد لا تخضع لأي نص تنظيمي. فالمركز الاستشفائي الجامعي البيطري، مثلا، يعتبر قسما بالرغم من عدم توفره على أي نظام رسمي خاص به.

في جوابها أشارت الوزارة إلى أنه "وفقًا لقرار مجلس إدارة المعهد تم تعيين لجنة من طرف مجلس المؤسسة وتكليفها بوضع مشروع لمراجعة تنظيم الأقسام ومسالك التكوين والهياكل المصاحبة (المستشفى البيطري الجامعي، المختبرات، إلخ). وسيتم تفعيل هذا المشروع ابتداء من 2023، بعد مناقشته والمصادقة عليه من قبل السلطات الوصية المكلفة بقطاع الفلاحة والتعليم العالي والمالية".

➢ **هياكل تنظيمية بحاجة للاستكمال**

تشير مرفقات القرار المشترك لوزير الاقتصاد والمالية ووزير الفلاحة بتاريخ 09 دجنبر 2010، المتعلق بالهيكل التنظيمي لمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، لمسالك التكوين والأقسام العلمية والتقنية دون توضيح تنظيم ومهام هذه الهياكل.

وبالرغم من أن اختصاصات وكيفية اشتغال الأقسام محددة في النظام الداخلي المصادق عليه من قبل مجلس المؤسسة خلال اجتماعه بتاريخ 10 مارس 2011، إلا أن مسالك التكوين الستة (الزراعة والطبوغرافيا والصناعة الغذائية والبيطرة والبستنة والهندسة القروية) لا يشملها هذا النظام الداخلي. وبالتالي، فاختصاصات مديريات المسالك والعلاقة بين مديري المسالك ورؤساء الأقسام غير محددة وغير موثّقة.

بالنسبة للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، وعلى الرغم من أن المرسوم الخاص بالهيكل التنظيمي للمؤسسة يشير إلى وجود علاقات وظيفية بين أقسام التدريس والبحث ونائبي المدير المسؤولين عن الشؤون الأكاديمية والطلابية من جهة، والبحث والشراكة والتعاون، من جهة أخرى، إلا أنه لوحظت نقائص على مستوى التواصل بين هذه الهيئات. ويتجلى ذلك في الصعوبات التي يواجهها نائبا المدير في تتبع أنشطة الأقسام على مستوى التدريس والبحث.

في جوابها أكدت الوزارة أن" المدرسة الوطنية للفلاحة تلتزم بأخذ هذه الملاحظة بعين الاعتبار في إطار مشروع تعديل القرار الخاص بالهيكل التنظيمي للمدرسة الوطنية للفلاحة والذي سيشرع التفكير فيه بالتشاور مع السلطات الوصية. كما ان معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة ينكب حاليا على إعداد مشروع لمراجعة هيكله التنظيمي".

من خلال ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات المؤسسات الثلاث بما يلي:

- **وضع استراتيجيات للتطوير معتمدة يعهد بقيادتها للهيئات التداولية؛**
- **اعتماد آلية لتتبع تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ومجلس المؤسسة ودعم وظيفة التدقيق الداخلي؛**
- **مراجعة الإطار القانوني المنظم للمؤسسات الثلاث وأجهزتها الإدارية ومطابقته لمقتضيات القانون 01.00 سالف الذكر.**

في إطار تفعيل هاته التوصيات أكدت الوزارة:

- "أن المؤسسات المتكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين قامت بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2030-2021.

- قامت المؤسسات بوضع آليات لتتبع إنجاز قرارات المجالس الإدارية ومجالس المؤسسات. وستواصل الجهود لتقويتها. بالإضافة إلى ذلك، فإن الوزارة بصدد إرساء منظومة إضافية لتتبع تنفيذ ملاحظات وتوصيات مؤسسات الرقابة من خلال لجان التدقيق والحكامة للمؤسسات التابعة لوصاية قطاع الفلاحة.

- تلتزم المؤسسات بمراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها ابتداء من سنة 2022 وذلك وفقا لمقتضيات القانون المنظم للتعليم العالي".

ثانيا. التكوين الأساسي والتكوين المستمر

تبعا للإصلاحات التي أتى بها القانون رقم 01.00 سالف الذكر، تم تنظيم التكوين بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس في مسالك وأسلاك ووحدات التدريس تتوج بمنح شهادات وطنية.

على إثر هذا الإصلاح، انتقل نظام تكوين المهندسين الزراعيين بهاتين المؤسستين من نظام الباكالوريا + 6 إلى نظام الباكالوريا + 5. وتجدر الإشارة إلى أن التكوين البيطري في معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة وتكوين مهندسي الدولة للمياه والغابات في المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين لم يشمله بعد هذا التغيير، ومازال يمتد على مدى 6 سنوات.

وقد تم تقييم التكوين داخل المؤسسات الثلاث من خلال تقييم نظام التعليم والأنشطة البيداغوجية، وكذلك تدبير الموارد المتاحة لهذه الأخيرة. وقد أسفر هذا التقييم عن مجموعة من الملاحظات فيما يلي أهمها.

1. نظام التعليم

أسفر فحص نظام التعليم بالمؤسسات الثلاث عن ما يلي.

➢ **ضرورة تطبيق مقتضيات إصلاح منظومة التعليم العالي من طرف المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

لاحظ المجلس أن المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين لم تنخرط في تنفيذ الأوراش الرئيسية المقررة في إطار إصلاح منظومة التعليم العالي، وهي اعتماد نظام "إجازة ماستر دكتوراه" (LMD)، وتكوين المهندسين في مدة 5 سنوات (Bac + 5)، والبرمجة النصف سنوية حسب الوحدات، واعتماد دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية، وكذلك اعتماد مسالك التكوين.

وبعدم الانخراط في ورش الإصلاحات التي جاء بها القانون 01.00 سالف الذكر، لم تتمكن المؤسسة من الولوج إلى مسلسل التجويد المستمر الذي يتيحه خلق واعتماد مسالك التكوين والقيام بمهمات التقييم الذاتي السنوية، فضلاً عن التقييم الشامل من

أجل تجديد هذه المسالك. كما لا تمكن هذه الوضعية المؤسسة من ضمان جودة التكوين وتكييفه مع تغير حاجيات البيئة المحيطة وتطور سوق الشغل.

في جوابها عن الملاحظة أفادت الوزارة أن المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين ستقوم بإصلاح نظامها التعليمي بالتزامن مع تعديل الإطار القانوني المنظم لتسييرها وذلك وفقًا لأحكام القانون المنظم للتعليم العالي.

➢ **ضرورة اعتماد التخصص في سلك الطب البيطري**

لم يتم، لحد الآن، إحداث التخصص في سلك الطب البيطري، علما أن من شأن ذلك تمكين الأطباء البيطريين الممارسين من تعميق معارفهم واكتساب خبرة دقيقة في مختلف مجالات الطب البيطري. كما أنه كفيل بإعداد الأساتذة الباحثين في هذا المجال من أجل ضمان الاستمرارية.

ويتطلب إحداث هذا التخصص اعتماد نص تنظيمي يحدد نظاما خاصا بالمركز الاستشفائي الجامعي البيطري ونظاما خاصا للأطباء البياطرة الداخليين والمقيمين. إلا أن المشاريع المرتبطة بهاذين النظامين، والتي تم إعدادها من طرف المسؤولين عن سلك الطب البيطري منذ سنة 2018، لم تتم مناقشتها والمصادقة عليها بعد.

في جوابها أشارت الوزارة إلى أن مشروع إحداث تخصص طب الخيول لتكوين الأطباء البيطريين الداخليين والمقيمين يوجد في طور الدراسة ووضع اللمسات الأخيرة مع جميع الشركاء وسلطات الوصاية.

➢ **ضرورة اعتماد رؤية واضحة للتكوين في الماستر**

ابتداء من سنة 2005، تم إحداث ثمانية تكوينات في الماستر بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة، مكّنت من تكوين 247 مستفيدا. إلا أنه لوحظ أن جلّ هذه التكوينات تم إيقافها بعد بضع سنوات، باستثناء الماستر المتعلق بالعلوم الجيوفضائية والحكامة العقارية الذي لا يزال مفتوحا. ويبرر إغلاق هذه التكوينات بضعف الميزانية والموارد البشرية والمادية لتحقيق تكوين ذي جودة.

وتنم هذه الوضعية عن ضعف الدراسات القبلية الواجب القيام بها قبل إطلاق هذه التكوينات، والتي يجب أن تشمل جميع الشركاء وأن تستند على توقعات متوسطة وبعيدة الأمد.

نتيجة لذلك، وفي غياب استراتيجية واضحة، يتم تدبير التكوين في الماستر باعتباره تكوينا مستمرا ذي طابع آني وليس تكوينا أساسيا دائما موازيا لتكوين المهندسين.

وعلى مستوى المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، لم ير التكوين في الماستر النور بعد، حيث لا يزال مشروع ماستر "التعاون الإفريقي" في مرحلة الاعداد منذ سنة 2018. وقد تمت مناقشته داخل اللجنة البيداغوجية ومجلس المؤسسة الذي طلب من قسم "هندسة التنمية" المشرف على الماستر تعميق تطويره.

وأفادت الوزارة في تعقيبها أنه "يمكن إرساء التكوين في الماستر من طرف مؤسسات التعليم العالي الفلاحي حسب الحاجيات ومع الأخذ بعين الاعتبار التجارب السابقة وكذلك الموارد المتوفرة".

➢ **ضرورة وضع آلية لتتبع إدماج الخريجين في الوسط المهني**

يعتبر معدل إدماج الخريجين في سوق الشغل مؤشرا على مدى جودة التكوين ومدى تكييفه مع متطلبات سوق الشغل. غير أنه لوحظ على مستوى المؤسسات الثلاث غياب أي نظام لتتبع هذا المؤشر، حيث لا تتوفر هذه المؤسسات على معطيات وبيانات حول نسبة إدماج الخريجين ومجالات ونوع الأنشطة التي يمارسونها، مع العلم أن من شأنها تمكين هاته المؤسسات من تكييف أفضل لبرامج وأسلاك التكوين واستباق التغيير من حيث متطلبات سوق الشغل وتحسين قابلية توظيف خريجيها.

في جوابها أكدت الوزارة أن معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس سيقومان بوضع نظم لتتبع إدماج الخريجين في الوسط المهني ابتداء من سنة 2022 وذلك بمساهمة الشركاء المعنيين (الفدراليات البيمهنية وجمعيات الخريجين والمهن المنظمة). بالنسبة للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، يبقى قطاع المياه والغابات الموظف الرئيسي لخريجي المؤسسة.

➢ **ضرورة اعتماد نص تنظيمي يحدد شروط الولوج للمؤسسات**

لوحظ أن المؤسسات الثلاث لا تتوفر على نص تنظيمي يحدد شروط الولوج إلى المسالك والشعب وطرق التقييم طبقا للمادة 27 من القانون رقم 00-01 سالف الذكر. تبعا لذلك، تظل شروط الولوج للسنة الأولى التحضيرية بدون سند تنظيمي، حيث تعد الشروط المنصوص عليها في ملف الاعتماد الخاص بالسلك التحضيري لمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة على سبيل المثال، عامة وتفتح لمسؤولي المعهد مجالا واسعا للتأويل من أجل تحديد شروط وكيفيات الولوج إلى المعهد.

كما وقف المجلس على غياب مسطرة تنظم إجراءات ولوج الطلبة الأجانب إلى مسالك التكوين بالمؤسسات الثلاث، من حيث شروط الولوج ومعايير الأهلية.

وقد أكدت الوزارة في جوابها أن المؤسسات الثلاث تلتزم بإعداد النصوص القانونية المنظمة لشروط الولوج اليها وكذا اعداد اجراءات الولوج، وذلك بالتشاور مع السلطات الوصية وفقًا لأحكام المادة 27 من القانون 00-01.

2. المعايير البيداغوجية

في هذا الجانب، لاحظ المجلس ما يلي.

➢ الحاجة إلى تسريع اعتماد دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بكل مؤسسة

ينص المرسومان رقم 124-09-2 ورقم 125-09-2 بتاريخ 25 أكتوبر 2010 المحددان لمدد أسلاك التكوين الملقن على التوالي بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة وبالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس وكذا الشهادات المطابقة لها، على أن يحدث دفتر للضوابط البيداغوجية الوطنية لكل من السنتين التحضيريتين وسلك المهندس وسلك الماستر والماستر المتخصص.

إلا أن هاتين المؤسستين لا تتوفران، إلى غاية نهاية دجنبر 2020، على دفاتر ضوابط بيداغوجية خاصة بهما ومصادق عليها، حسب المقتضيات التنظيمية، بموجب قرار مشترك للوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بالتعليم العالي. وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد سلك السنتين التحضيريتين وإحدى عشرة مسلكا للمهندس بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة تم، منذ سنة 2009، استنادا لدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لسنتي 2009 و2014 الخاصة بمدارس المهندسين التابعة للجامعات.

في جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة ان "دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بكل من معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس توجد في طور النشر بالتشاور مع السلطات الوصية. بالنسبة لمسلك الطب البيطري، تم إعداد قرار مشترك لدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية وإرساله لقطاع التعليم العالي للمصادقة عليه قصد نشره بالجريدة الرسمية".

➢ ضرورة احترام مسار التكوين الجاري به العمل بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين

تم إعداد والمصادقة على مسار التكوين الجاري به العمل في المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين سنة 2004. في هذا الإطار، أبرز تحليل البيانات المقدمة من قبل إدارة المدرسة، فيما يتعلق بعدد ساعات الدراسة، أن هذا المسار لا يتم احترامه على العموم.

وهكذا، لوحظ أن الحيز الزمني المنصوص عليه على مستوى مسار التكوين يخضع لعدة تغييرات سواء بالرفع منه أو تقليصه. كما عرفت بعض المواد المدرسة تعديلات هيكلية. فعلى سبيل المثال، لوحظ إجراء أعمال تطبيقية في مواد لا تتضمنها، وإنجاز زيارات ميدانية عوض حصص محاضرات، وكذلك تبديل دروس بأخرى، إلخ.

ورغم أن أي تغيير في مسار التكوين يستوجب استشارة مجلس المؤسسة، فإنه لم تتم المصادقة على معظم هذه التغييرات أو حتى مناقشتها على مستوى اللجنة التربوية أو مجالس الأقسام، بل تم تفعيلها فقط من قبل الأستاذ المسؤول عن تدريس المادة.

وبالتالي، فإن من شأن هذه الوضعية التأثير سلبا على جودة الدروس المقدمة، خاصة في غياب عناصر تسمح بوضع نظام لضمان الجودة، كمناهج تدريس واضحة ومحينة، ونظام تقييم خارجي للتكوين، وكذا عملية تقييم داخلية (التقييم الذاتي) للأنشطة التعليمية المقدمة.

في جوابها أكدت الوزارة "أن المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين تلتزم بمراجعة مسار التكوين في إطار مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها".

➢ ضرورة اعتماد مسلك الطب البيطري بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة

لم يتم اعتماد مسلك الطب البيطري نظرا لعدم توفر دفتر للضوابط البيداغوجية الوطنية خاصة بسلك الأطباء البياطرة. ففي سنة 2017، تم إرسال ملف اعتماد هذا المسلك للوزارة المكلفة بالتعليم العالي من أجل المصادقة عليه. إلا أن ذلك لم يتم نظرا لأن المرسوم رقم 124-09-2 سالف الذكر لم ينص على إعداد هذا الدفتر بالنسبة للتكوين البيطري. وبالتالي، فإن المصادقة على دفتر الضوابط البيداغوجية الخاص بسلك التكوين البيطري رهينة بتعديل المرسوم المذكور.

وقد اشارت الوزارة في جوابها إلى أنه "تم إنجاز مشروع تعديل المرسوم رقم 2-09-124 المتعلق بإدراج دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بسلك الأطباء البياطرة وإرساله للوزارة الوصية بعد المصادقة عليه من طرف قطاع التعليم العالي".

➢ ضرورة القيام بتقييم ذاتي سنوي للمسالك المعتمدة

تنص دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية على ضرورة القيام بتقييمات ذاتية سنوية للمسالك المعتمدة خلال فترة الاعتماد. كما تنص هذه الدفاتر كذلك على القيام بتقييم شامل للمسلك عند انتهاء مدة الاعتماد يتم إرساله إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي. إلا أن المجلس لاحظ عدم قيام المؤسسات بأي تقييم ذاتي سنوي موثق خلال فترتي الاعتماد 2009-2014 و2014-2019.

في جوابها أكدت الوزارة أنه "سيتم وضع نظام تقييم ذاتي من طرف المؤسسات الثلاث ابتداء من سنة 2022 وذلك طبقا لدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية".

➢ **ضرورة تحيين مناهج الدروس المقدمة بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

لم تعرف مناهج الدروس المقدمة في المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين أي تحيين منذ إحداثها سنة 1994، حيث أن الإجراء الوحيد الذي عرفته هو وضعها على حامل رقمي من قبل الإدارة وذلك دون مراجعة محتواها.

نتيجة لذلك، لوحظت حالات لعدم مطابقة محتوى الدروس المقدمة حاليا لهذه المناهج، حيث يلتزم بعض الاساتذة بهذه الأخيرة ويفضل البعض الآخر تحديثها دون تنسيق مع الأقسام أو مع اللجنة التربوية. بالإضافة إلى ذلك، فإنه يمكن لنفس الدرس أن يعتمد على أكثر من منهج في حالة تكليف أستاذ آخر به أو عند اللجوء إلى أستاذ زائر، إلخ. وقد تم تأكيد هذه الملاحظة خلال اجتماع اللجنة التربوية في 28 دجنبر 2015 (محضر رقم 25 /المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين /DE) والذي سلط الضوء على مشكلة عدم التوافق بين محتوى الدروس المقدمة والمناهج المعتمدة في المدرسة.

في جوابها أكدت الوزارة أن المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين تلتزم بأخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار في إطار مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها.

3. تدبير الموارد والوسائل البيداغوجية

أفرز فحص تدبير الموارد والوسائل البيداغوجية الملاحظات التالية.

➢ **ضرورة إعداد خطط لتعويض الاساتذة الباحثين المقبلين على التقاعد**

أظهر تحليل معدل أعمار هيئة التدريس في المؤسسات الثلاث أن العديد من الأساتذة الباحثين سيصلون إلى سن التقاعد في السنوات القليلة القادمة، حيث أنه، في غضون 5 سنوات، سيتقاعد 103 أستاذا باحثا (79 في معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة و13 في المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس و11 في المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين).

وتعد هذه الوضعية مقلقة على اعتبار أنه، من بين المعنيين بالأمر، أساتذة باحثون في تخصصات نادرة، إن لم تكن منعدمة في سوق الشغل، مثل العلوم المعلوماتية الأرضية، والعلوم البيطرية، والإنتاج الحيواني، والرعي، إلخ.

ونتيجة لذلك، يمكن أن يشكل الانخفاض المتزايد في أعداد الأساتذة الباحثين، مقرونا بارتفاع أعداد الطلبة وندرة الأساتذة في بعض التخصصات وعدم إعداد خطة للتعويض، خطرا حقيقيا على جودة التكوين والبحث العلمي بالمؤسسات الثلاث على المدى القريب.

في جوابها أكدت الوزارة أن "المؤسسات الثلاث تتوفر على منظومة أدوات التدبير التوقعي للحاجيات من الموارد البشرية على المدى المتوسط، لكن تعزيز هذه الموارد يبقى رهينا بتوفير المناصب المالية المخصصة لها سنويا حيث لم تتجاوز الاستجابة 30% من حاجيات المناصب المالية المعبر عنها خلال الأربع سنوات الماضية".

➢ **ضرورة احترام الحيز الزمني النظامي من طرف بعض الأساتذة الباحثين**

أظهر تحليل البيانات المتعلقة بعدد ساعات التدريس التي أنجزها الأساتذة بالمؤسسات الثلاث، خلال الفترة بين 2014-2015 و2018-2019، أن عددها منخفض مقارنة بما هو منصوص عليه بالمادة 5 من المرسوم رقم 2.96.804المتعلق بالنظام الأساسي للأساتذة الباحثين في مؤسسات تكوين الأطر.

فقد تم تسجيل عدد ساعات التدريس، بمعدل لا يتجاوز 31 بالمائة بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس و37 بالمائة بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة و40 بالمائة بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، وذلك مقارنة بعدد ساعات التدريس المنصوص عليها في المرسوم سالف الذكر.

بالإضافة إلى ذلك، أبرز هذا التحليل وجود تفاوتات كبيرة في ساعات التدريس بين الاساتذة مع تسجيل أن البعض منهم لا يقدمون خدمات التدريس إطلاقا.

وبالتالي فإن تدبير عمل هيئة التدريس لا يتم على النحو الأمثل، حيث يتجلى ذلك في ضعف برمجة الأنشطة البيداغوجية وتتبعها من طرف مدير المؤسسة، وذلك خلافا لما تنص عليه مقتضيات المادة 5 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين سالف الذكر.

ويقترن هذا الوضع، وبشكل متناقض، باللجوء المتزايد، من طرف المؤسسات الثلاث، إلى الساعات المؤدى عنها. إذ وصل مجموعها، سنة 2018-2019، إلى 12.239 ساعة بالنسبة لمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة و2.190 بالنسبة للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس و1.026 بالنسبة للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين.

و قد أكدت الوزارة في جوابها أنه "غالبًا ما يتم تعويض الحيز الزمني النظامي لبعض الأساتذة الباحثين في العديد من التخصصات من خلال حجم إضافي غير محسوب ، مخصص لأنشطة ضرورية لتكوين المهندسين و الأطباء البياطرة والمتعلقة بالإشراف على التداريب الميدانية، والورشات التطبيقية وتأطير البحوث والندوات ...ولتتبع الأنشطة البيداغوجية بشكل كامل، أشارت الوزارة إلى أن المؤسسات تطمح إلى تحسين نظم المعلومات البيداغوجية تسمح بإعداد تقارير حول الحيز الزمني من خلال معادلة تتيح احتساب الأنشطة المتعلقة بالإشراف على التداريب الميدانية والورشات التطبيقية وتأطير البحوث" .

غير أن المجلس يؤكد بأن الحيز الزمني النظامي المشار إليه في المادة 5 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين يتعلق فقط بأنشطة التدريس (دروس نظرية ودروس توجيهية ودروس تطبيقية). أما الأنشطة الأخرى المتعلقة بالبحث والتأطير المشار اليها في المادة 3 من نفس المرسوم المحددة لمهام الأساتذة الباحثين، فلا يمكن أخدها بعين الاعتبار في حساب الحيز الزمني المنجز المخصص للتدريس.

➢ **ضرورة اعتماد معايير لاختيار الأساتذة الزائرين**

لوحظ أن المؤسسات الثلاث لا تتوفر على مسطرة معتمدة تحدد معايير واضحة ودقيقة لاختيار الأساتذة الزائرين، بشكل يمكن من تقييم مؤهلاتهم ومدى ملاءمة تخصصهم مع عناصر الوحدة التي سيقومون بتدريسها.

إضافة إلى ذلك، تلجأ المؤسسات، أحيانا، إلى الاستعانة بأساتذة زائرين لا يتوفرون على خبرة مهنية في مجال المادة الدراسية المعنية (طلبة في سلك الدكتوراه أو مهندسين عاطلين عن العمل) وذلك في تعارض مع مقتضيات المادة 26 من المرسوم 2.96.804 سالف الذكر.

وبالتالي، فإن غياب معايير واضحة لاختيار الأساتذة الزائرين، إلى جانب عدم تقييمهم، لا يمكن من ضمان تدبير أمثل للخدمات التي يقدمونها من حيث الجودة والتكاليف.

وقد أكدت الوزارة في جوابها أنه "سيتم وضع مسطرة اعتماد معايير لاختيار الأساتذة الزائرين بكل مؤسسة بعد المصادقة عليها من طرف مجالس هذه المؤسسات ابتداء من سنة 2022".

➢ **تعزيز تتبع الأنشطة البيداغوجية**

تعاني منظومة تتبع أنشطة التدريس بالمؤسسات الثلاث من نقص في التتبع في ظل غياب نظام معلومات للتتبع والتقييم، مما يحد من مصداقية التقارير التي يعدها مفتشو التعليم، حيث لوحظ وجود بعض التباين فيما يتعلق باحتساب ساعات تدريس الأساتذة الزائرين بين التقارير المقدمة من طرف مختلف مصادر المعلومات داخل المؤسسة.

بالإضافة إلى ذلك، لا تخضع التقارير التي يعدها مفتشو التعليم لأي تحليل، كما لا يتم استثمارها لوضع مؤشرات الأداء واستخلاص الدروس بشأن تقدم الأنشطة البيداغوجية بالتنسيق مع منسقي المسالك المعتمدة.

في جوابها أفادت الوزارة أن: "معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة يتوفر منذ سنة 2021 على نظام معلومات بيداغوجية يمكن من إنجاز تقارير حول الحيز الزمني ومضامين دروس التكوين المنجزة من طرف الأساتذة الباحثين وبالتالي تم إرساء تتبع ومراقبة دقيقة. وبالنسبة للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، سيتم اعتماد نظام للتتبع والتقييم الدوري للدروس المقدمة طبقا للمادتين 77 و78 من القانون 01.00."

➢ **ضرورة وضع نظام لتقييم الأساتذة والدروس**

لا تتوفر المؤسسات الثلاث على نظام للتقييم الدوري للدروس المقدمة، كما هو منصوص عليه بالمادتين 77 و78 من القانون رقم 00-01 سالف الذكر. علاوة على ذلك، لم تقم هذه المؤسسات بتحديد ونشر معايير ونماذج واضحة لتقييم الأساتذة عبر آلية لجمع آراء الطلبة حول البرامج ومناهج التدريس والأدوات البيداغوجية المستعملة.

وبالتالي، يصعب تقييم الدروس المقدمة من طرف الأساتذة (مدى ملاءمة المحتوى والتوازن بين النظري والتطبيقي والأدوات المستعملة والتنظيم والمنهجية، إلخ) مع العلم أنهم لا يخضعون لأية مراقبة لأنشطتهم البيداغوجية.

والجدير بالذكر أن المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، في تقريره رقم 2019/5 حول الآفاق الاستراتيجية لإصلاح التعليم العالي المنشور في يونيو 2019، أوصى بإشراك الطلبة في تقييم التكوينات حيث أصبحت هذه الممارسة مؤشرا للأداء يلعب دورًا مهمًا في تصنيف الجامعات، تسمح بتكييف البرامج التدريبية بانتظام والاستجابة بفعالية لاحتياجات سوق الشغل.

وقد أكدت الوزارة في جوابها أنه "سيتم وضع نظام للتقييم وذلك بالموازاة مع نظام التقييم الذاتي ابتداء من سنة 2022".

➢ **البنيات التحتية والتجهيزات البيداغوجية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة في حاجة إلى تجويد**

تبين استنادا إلى الزيارات الميدانية التي تم إجراؤها والمقابلات مع رؤساء الأقسام أن المباني وفضاءات التدريس، التي تم بناء أغلبها منذ إحداث المعهد سنة 1968، غير كافية لضمان إجراء الأنشطة البيداغوجية في ظروف ملائمة.

كما تم الوقوف على الحالة المتردية لبعض قاعات الدروس والأشغال التطبيقية، فضلا عن تواجد قاعات للدروس ومختبرات في الطابق تحت أرضي حيث التهوية والإضاءة غير كافيتين. وتجدر الإشارة كذلك إلى عدم ربط القاعات بشبكة الانترنت.

وبالرغم من أن المعهد قام حديثا باقتناء معدات وتجهيزات جديدة (طاولات ومقاعد وسبورات، إلخ) إلا أن حالة المعدات بصفة عامة في حاجة إلى تحسين.

أما الاستعمال المشترك للمعدات العلمية لإنجاز الأشغال التطبيقية يعد منعدما نظرا لضعف التنسيق بين مختلف أقسام المعهد.

ورغم أن التكوين في العلوم الزراعية يتطلب اللجوء بشكل متزايد لاستخدام التقنيات الحديثة (نظم المعلومات الجغرافية، الاستشعار عن بعد، الإحصاء، التنميط، إلخ)، إلا أن المعهد لا يتوفر على مركز امتياز في هذه التخصصات يضم المعدات اللازمة لأنشطة التعليم والبحث.

في جوابها أفادت الوزارة أنه "في إطار تحسين جودة البنيات التحتية والتجهيزات البيداغوجية، بدل معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة مجهودا في مجال تطوير التجهيزات وسلامة البنيات التحتية البيداغوجية. كما يقوم المعهد بإنجاز مشروع إنشاء منصات مشتركة للمختبرات بهدف استعمال أمثل للفضاءات والتجهيزات البيداغوجية. بالإضافة إلى ذلك، عرفت الميزانية المخصصة لاقتناء المعدات العلمية تحسنا ملموسا، منذ 2018 مكن من إنجاز برنامج مهم لتجهيز وصيانة الفضاءات البيداغوجية".

4. التكوين المستمر

أسفر تقييم نشاط التكوين المستمر على مستوى المؤسسات الثلاث عن الملاحظات التالية.

➢ **ضرورة اعتماد رؤية في مجال التكوين المستمر**

بالرغم من أن خبرات الأساتذة بالمؤسسات الثلاث متعددة وأحيانا حصرية في بعض التخصصات، إلا أن هذه المؤسسات لا تتوفر على رؤية معتمدة تحدد الأهداف المتوخاة والشركاء المستهدفين ومخطط عمل لإنعاش التكوين المستمر.

في هذا السياق، لوحظ أن هذه المؤسسات لا تعتمد أية إجراءات هادفة إلى تعزيز خدمات التكوين المستمر بالتشاور مع الشركاء المهنيين، ولا تتوفر على آلية للبحث وتتبع طلبات العروض الخاصة بالتكوين المستمر.

فبالنسبة للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، يعاني مركز التكوين المستمر ودعم التنمية القروية، على الرغم من أقدميته، من قلة المراجع المهنية، مما يؤثر على عروضه المقدمة في إطار طلبات العروض الخاصة بالتكوين المستمر.

أما المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، فلم تقم بإعداد عروض في التكوين المستمر يمكن أن تقدمها في مجال اختصاصها.

من جانب آخر، تظل الشراكة بين معهد الحسن الثاني الزراعة والبيطرة ووزارة الفلاحة والمؤسسات الخاضعة لوصايتها في ميدان التكوين المستمر ضعيفة، حيث لم تتم ترجمة الاتفاقيات الإطار الثلاث المبرمة سنوات 2011 و2016 و2018 إلى اتفاقيات خاصة تتعلق بالتكوين المستمر الذي يمكن أن يوفره المعهد لأطر هذه الوزارة والمؤسسات.

➢ **ضرورة تطوير دورات التكوين المستمر المتوجة بالشهادات**

أعطى القانون رقم 01.00 سالف الذكر، للمؤسسات الثلاث إمكانية إحداث شهادات خاصة بها في مجال التكوين المستمر، وفق الشروط المنصوص عليها في نظامها الداخلي.

وفي هذا الإطار، فإن دورات التكوين المستمر المتوجة بالشهادات يمكن أن تشكل فرصة لهذه المؤسسات من حيث الانفتاح على بيئتها السوسيو-اقتصادية، فضلا عن كونها مصدرا إضافيا للموارد المالية.

ومع ذلك، لم تنتهز المؤسسات المعنية الفرصة لإقامة هذه الدورات التكوينية. وعلاوة على ذلك، فقد تم حذف المواد التي تتطرق إلى التكوين المستمر من النظام الداخلي للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين الذي تمت مراجعته سنة 2018، مما يعكس الأهمية المحدودة المخصصة لهذا التكوين من طرف المدرسة. من جانب آخر، تم تكليف المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بتكوين (شهادة تدريب إضافية) خريجي المؤسسات غير الزراعية الحاصلين على الماستر والراغبين في التقدم للحصول على رخصة ممارسة مهنة المستشار الفلاحي الخاص. ويتم هذا التدريب بناءً على طلب من الوزارة بمجرد الوصول إلى عدد كاف من المتدربين. غير أنه، إلى حدود نهاية دجنبر 2020، لم يتم تقديم أي طلب إلى المدرسة في هذا الشأن.

وقد أكدت الوزارة في معرض جوابها عن الملاحظة أنه "في إطار استراتيجية الجيل الأخضر، ستقوم المؤسسات المعنية بتكثيف مجهوداتها لإنجاح برامج التكوين المستمر والبحث".

من خلال ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **اعتماد المؤسسات الثلاث لدفاتر معايير بيداغوجية خاصة بها وتقييم مسالك التكوين بشكل دوري؛**
- **وضع الإطار التنظيمي المنصوص عليه في الفصل 27 من القانون رقم 01.00، الذي يحدد شروط ولوج الأسلاك والمسالك ونظم الدراسات وكيفيات التقييم، مع اعتماد مساطر للولوج إلى المؤسسات خاصة بالطلبة المغاربة والأجانب؛**
- **اتخاذ التدابير اللازمة لضمان احترام الأساتذة المدرسين لحجم ساعات التدريس النظامية ووضع نظام لتقييم أدائهم وتعزيز قدراتهم البيداغوجية؛**

- **اعتماد برنامج متعدد السنوات، من قبل مجلس الإدارة، لتطوير البنيات التحتية للتعليم والبحث ولاقتناء التجهيزات والمعدات، مع الأخذ بعين الاعتبار الحالة المتدهورة لهذه البنيات التحتية وارتفاع عدد الطلبة ومتطلبات التكوين والبحث والتطورات التكنولوجية؛**
- **إنشاء نظام لتتبع اندماج الخريجين في سوق الشغل والعمل على الملاءمة بين عرض التكوين والطلب في سوق الشغل؛**
- **تعزيز نشاط التكوين المستمر، لاسيما من خلال إقامة تكوينات متوجة بدبلومات، وإنشاء آليات لاستكشاف سوق التكوين المستمر والعمل على تفعيل الاتفاقيات المبرمة مع الوزارة الوصية.**

في جوابها المتعلق بتفعيل هذه التوصيات أبرزت الوزارة مجموع الإجراءات التي ستقوم بها والتي سبق ذكرها في معرض جوابها عن الملاحظات.

ثالثا. البحث العلمي

تتجلى أنشطة البحث العلمي المنجزة بمؤسسات التعليم العالي الفلاحي في البحث المنجز لنيل شهادة السلك الثالث وسلك الدكتوراه والبحث التعاقدي في إطار التعاون والشراكات. ورغم المجهودات المبذولة لتنشيط البحث العلمي، خاصة عبر خلق مركز لدراسات الدكتوراه، لا زالت هذه الأنشطة تعاني من إكراهات عديدة تعرقل تطورها.

1. استراتيجية البحث والتطوير

➢ ضرورة وضع استراتيجية معتمدة لتطوير البحث العلمي

على الرغم من الأهمية التي يكتسيها البحث العلمي في تطوير المعرفة وتحسين تكوين المهندسين، لم تقم مؤسسات التعليم العالي الفلاحي بوضع خارطة طريق معتمدة من طرف هيئات الحكامة الخاصة بها تحدد التوجهات والمواضيع ذات الأولوية فيما يخص البحث العلمي، مع اعتبار التوجهات المحددة في الاستراتيجيات الفلاحية الوطنية خاصة مخطط المغرب الأخضر واستراتيجية الجيل الأخضر حاليا.

ونتيجة لغياب رؤية على المدى البعيد، فإن مواضيع البحث العلمي ظلت متفرقة وتنبع بشكل أساسي من المبادرات الشخصية للأساتذة الباحثين دون التركيز على مواضيع أفقية محددة مسبقًا. هذا الوضع في حاجة أيضا تأهيل البنيات التحتية ومعدات البحث، وتعزيز الموارد البشرية وتعبئة التمويل.

في جوابها أكدت الوزارة أن «المؤسسات المكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين قامت بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030".

➢ ضرورة اعتماد برنامج متعدد السنوات في مجال البحث العلمي

لا تتوفر مؤسسات التعليم العالي الفلاحي على برنامج للبحث العلمي متعدد السنوات، مما يؤدي إلى ضعف الإنتاج العلمي وتشتت المجهود في مجال البحث، إذ يعتبر برنامج البحث المتوسط والبعيد المدى الإطار الأمثل الذي يجب أن تنخرط فيه بصفة متسقة جميع الأبحاث العلمية المنجزة داخل مؤسسة للتعليم والبحث.

إضافة إلى ذلك، لوحظ أن مواضيع الأبحاث المنجزة لنيل الشهادات تحدد حسب منطق الوسائل وليس حسب منطق النتائج، بحيث أن اقتراح المواضيع للطلبة في إطار مشروع نهاية الدراسة أو أطروحة الدكتوراه تمليه إمكانيات التأطير من طرف الأساتذة والبنية التحتية المتوفرة والإمكانيات المالية للطلبة.

وقد أكدت الوزارة في جوابها عن الملاحظة أنه في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021- 2030، قامت المؤسسات الثلاث بتشاور مع الأساتذة الباحثين بتحديد المحاور ذات الأولوية وكذلك مشاريع البحث في أفق 2030.

➢ ضرورة وضع هياكل البحث داخل المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين

بالنظر إلى عدد الأساتذة الباحثين الذين تتوفر عليهم المدرسة، كان بإمكانها مباشرة المراحل الأولى في عملية هيكلة نشاط البحث العلمي وفقًا لأحكام المادة 36 من القانون رقم 01.00 سالف الذكر، التي تنص على أن هياكل البحث بكل مؤسسة وكذا تنظيمها يجب أن تحدد من لدن السلطة الحكومية الوصية أو التابعة لها المؤسسة، بناء على اقتراح من مجلس المؤسسة بعد استطلاع رأي مجلس التنسيق. لكن المدرسة لم تقم بتطبيق مقتضيات هذه المادة.

كما أن هذه الهيكلة لا تزال في انتظار مصير الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الزراعي. وتستند الاستراتيجية المذكورة على خطة هيكلية في أربع مكونات، وهي إنشاء المجلس الوطني للبحث الزراعي، وإنشاء صندوق تنافسي للبحث، وإنشاء وحدة لتثمين نتائج البحث وإحداث وحدات مختلطة للبحث الزراعي.

وبالتالي، وفي غياب الوضوح فيما يتعلق بتنفيذ الاستراتيجية المذكورة أعلاه، فإن هيكلة البحث العلمي تركت المجال لبروز نشاط فردي ينعكس في النشر في المجلات الدولية، أو من خلال فريق صغير جدًا في إطار مشاريع البحث الممولة بشكل أساسي من قبل شركاء أجانب.

في معرض جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة أنه "سيتم وضع هياكل البحث داخل المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بعد مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها".

2. الإنتاج العلمي

➢ **غياب إحصائيات بخصوص البحث العلمي بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

لا تتوفر إدارة معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة على الإحصائيات المتعلقة بالمقالات العلمية الصادرة عن هيئة التدريس التابعة للمعهد بسبب عدم إرساء منصة رقمية مؤسساتية لنشر المقالات. وفي انتظار ذلك، لا توجد أية شروط لجعل إبلاغ المقالات للمعهد إلزاميا.

ويتوفر المعهد فقط على الإحصائيات المتعلقة بالمقالات العلمية المنشورة من طرف الدكاترة الذين ناقشوا أطروحاتهم منذ سنة 2009.

➢ **عدد محدود من الأساتذة الباحثين ينشرون سنويا مقالات علمية بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

يُظهر تحليل القوائم السنوية للمنشورات العلمية للأساتذة الباحثين بالمدرسة أن عدد المقالات المنشورة في المجلات ذات لجان المصادقة العلمية التي ساهم فيها مدرسون بالمؤسسة ينحو عموما اتجاها تصاعديا.

غير أن التحليل المعمق لمراجع المقالات المنشورة المشار إليها وفقًا لأسماء الأساتذة الناشرين أظهر أن عددًا محدودًا من أساتذة المؤسسة يشارك في كتابة المقالات المعدة للنشر.

وعلى سبيل المثال، نشر 16 أستاذا فقط عملًا بحثيًا (مقالات أو فصلًا في كتاب) سنة 2017 من إجمالي 60 أستاذا كانوا يعملون في المؤسسة خلال نفس السنة.

في جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة أن المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بذلت جهودًا كبيرا في النشر العلمي على مدار السنوات الخمس الماضية، وذلك على الرغم من عدم وجود ميزانية خاصة بالبحث العلمي، حيث وصل معدل النشر للأستاذ 1.47 وهي نسبة تفوق المعدل الوطني.

➢ **تباين على مستوى حصيلة الإنتاج العلمي للأساتذة بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

أبرز تحليل الأنشطة التي قام بها الأساتذة الباحثون بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بين السنتين الدراسيتين 2014-2015 و2018-2019 ديناميكية نسبية تخفي نشاطًا متباينًا للغاية بين الأساتذة، حيث أن خمسة منهم لم يصدروا أي منشور خلال الفترة المذكورة. كما أن 52 بالمائة من المنشورات الدولية تم إنجازها من طرف خمسة أساتذة فقط، دون مراعاة ترتيبهم من بين المؤلفين. أما باقي المنشورات فتتوزع على باقي الأساتذة مع تركيز واضح بنسبة 36 بالمائة من المنشورات حول سبعة اساتذة. وإذا اخذنا بعين الاعتبار الفئات النظامية للأساتذة، فإن 40 بالمائة من المنشورات في المراجع الدولية هي ثمرة جهد اثنين من أصل عشرة أساتذة التعليم العالي، في حين أن نسبة 45 بالمائة من هذه المنشورات تم إنجازها من طرف أستاذ واحد ينتمي لإطار أساتذة التعليم العالي المساعدين، رغم ان المدرسة تتوفر على ثمانية منهم.

إلى جانب نشر المقالات العلمية، شارك أيضا 13 أستاذا في 25 مشروعً بحث حول مواضيع تتعلق على وجه الخصوص بإشكاليات المياه والغابات. وكشفت مشاركة بعضهم في أكثر من مشروع واحد عن مساهمات جد متباينة، حيث ساهم خمسة أساتذة بنسبة 57 بالمائة من أصل 40 مساهمة. وساهم باقي الأساتذة، في المتوسط، في مشروعي بحث، مع العلم أن ستة منهم لم يساهموا في أي مشروع.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أن هذه الوضعية تفسر في الغالب بغياب ميزانية خاصة بالبحث العلمي. ويعتبر الأساتذة الباحثون المشاركون في المشاريع البحثية الممولة بموجب اتفاقيات مع شركاء محليين ودوليين أكثر إنتاجا في مجال النشر.

3. اطروحات نيل شهادة الدكتوراه

كشف فحص هذا الجانب من طرف المجلس عما يلي.

➢ **أعداد الدكاترة المتخرجين من مركز دراسات الدكتوراه في حاجة إلى تحسين**

يتوفر معهد الحسن الثاني الزراعة والبيطرة على مركز للدراسات في الدكتوراه. وتشير الإحصائيات إلى أن مائة خريج فقط نالوا شهادة الدكتوراه في فترة زمنية مدتها عشر (10) سنوات (من 2011 إلى 2020)، أي بمعدل عشرة دكاترة متخرجين كل سنة. على سبيل المقارنة، فقد تم تكوين مائة وأربعين دكتورا في ثمان سنوات خلال الفترة الممتدة بين سنتي 1986 و1993.

وقد ترتبت هذه الوضعية عن ضعف الموارد البشرية وكذلك ضعف مشاركة بعض الأساتذة في مجهود تنشيط البحث العلمي، حيث لا يشارك أساتذة بعض أقسام معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة في تأطير وتكوين طلبة الدكتوراه.

➢ **نسبة عالية من التخلي عن البحث بالنسبة لطلبة الدكتوراه**

بعد تحليل مسارات المسجلين بسلك الدكتوراه بالمعهد، تبين أن عددا كبيرا من الطلبة غير ناشطين. لذلك قام مركز دراسات الدكتوراه بطرد الطلبة الذين لم يقوموا بأي عمل في إطار أطروحتهم وذلك بعد مرور عدة سنوات عن تسجيلهم.

وقد اعتبر 30 بالمائة من المسجلين في سلك الدكتوراه غير ناشطين وتم التشطيب عليهم. وناهزت نسبة المشطب عليهم 50 بالمائة على مستوى أربع وحدات للبحث فقط. ونتجت هذه الوضعية عن عدم فعالية مسطرة اختيار المترشحين وضعف تتبع وتأطير طلبة الدكتوراه.

وفي سياق آخر، لاحظ المجلس أن معدل المدة الزمنية لتكوين الدكاترة بالنسبة للأطروحات المقدمة هو 5 سنوات، مع تسجيل 3 سنوات كحد أدنى وثمان سنوات ونصف كحد أقصى. علما أن طلبة الدكتوراه يتوفرون حسب النصوص التنظيمية على مدة زمنية قدرها 3 سنوات يمكن تمديدها بشكل استثنائي بسنتين كحد أقصى.

إضافة إلى ذلك، يقلص غياب آلية خاصة بالتمويل بالنسبة لسلك الدكتوراه جاذبية هذا الأخير ويؤثر سلبا على تطوير البحث العلمي بالمعهد.

وقد أفادت الوزارة في معرض جوابها عن الملاحظة أن "معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة يحرص على جودة الأعمال العلمية ويحد من الولوج لسلك الدكتوراه للمرشحين اللذين يقدمون مشاريع بحثية لا تتوفر على حد أدنى لفرص النجاح. ويبقى الانشغال الأكبر هو تكوين الأطر الشابة لتعويض الخصاص في الأساتذة الذي تعاني منه المؤسسات الثلاث. "

4. البحث التعاقدي

أسفر تقييم البحث التعاقدي على مستوى المؤسسات الثلاث عن الملاحظات التالية.

➢ **قلة عدد المشاريع الممولة في إطار البحث التعاقدي بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

تناقصت قدرة المعهد، منذ سنوات 2000، في الظفر بطلبات العروض المتعلقة بمشاريع البحث وبالتالي جلب التمويلات التي كانت في الماضي تساهم بشكل بارز في استراتيجيته للنهوض بالبحث العلمي.

كما لم يستطع المعهد خلال الفترة بين سنتي 2011 و2019 من جلب سوى إحدى عشر (11) مشروعا جديدا، كمعدل سنوي، في إطار البحث التعاقدي، وذلك بمعدل ميزانية سنوي قدره 9,2 مليون درهم. ويعتبر هذا المبلغ غير كاف للنهوض بالبحث العلمي بمؤسسة للتكوين والبحث مثل المعهد بالنظر إلى تاريخه والمكانة التي يحظى بها في المشهد الأكاديمي والعلمي الوطني.

تعتبر هذه الوضعية جد صعبة ويساهم فيها عدم توفر اعتمادات مالية مخصصة للبحث العلمي بالمعهد.

في جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة أنه "في أفق إعادة اعتماد وحدات سلك الدكتوراه والرغبة في الانخراط في دينامية استراتيجية الجيل الأخضر، قام المعهد بنهج مقاربة لإعداد رؤيا وتحديد محاور البحث ذات الأولوية حسب الأهداف المتوخاة وطبيعة الشركاء المستهدفين".

➢ **ضرورة تحسين تدبير الاتفاقيات المبرمة مع الشركاء الخارجيين للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

نتجت معظم المشاريع البحثية التي تم تنفيذها في السنوات الأخيرة بالمدرسة عن اتفاقيات شراكة مع شركاء خارجيين، حيث يتعهدون بتوفير التمويل للأنشطة البحثية التي يقوم بها أساتذة باحثون في إطار موضوع محدد مسبقًا باتفاق مشترك.

وشهد تنفيذ بعض المشاريع المعتمدة في إطار هذه الاتفاقيات تراكم تأخيرات كبيرة للغاية كان لها تأثير على تحقيق الأهداف المتفق عليها. وعلى سبيل التوضيح، أبرمت المدرسة سنة 2013 اتفاقية لتنفيذ خمسة مشاريع بحثية مع الجمعية المغربية لسلسلة المنتوجات لعضوية؛ إلا أنه تبين أن هذه المشاريع، التي كان مقررا أن تنتهي في متم سنة 2015، لا تزال غير مكتملة إلى غاية سبتمبر 2020. وبررت إدارة المدرسة هذا الموقف بعدم دفع الشريك للمبلغ الكامل للاتفاقية، والتغييرات التي حدثت في الفرق المسؤولة عن تنفيذ المشاريع من جانب المدرسة.

وشمل التأخير في الإنجاز كذلك مشاريع أخرى مثل مشاريع « QESAMYD » و« PALMYC » و« MANAGEM » التي بدأت على التوالي في 2017/06/20 و2016/10/11 و2015/02/24، ولم تكتمل بعد إلى حدود متم 2020.

ويمكن تفسير هذه التأخيرات في استكمال المشاريع الخاضعة لاتفاقيات خارجية بضعف قدرة المدرسة على إدارة المشاريع البحثية ومراقبة تنفيذها.

في جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة أن المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بصدد وضع إجراء فعال من أجل ترشيد وتحسين تدبير الاتفاقيات المبرمة مع شركاء خارجيين بالتشاور مع السلطات الوصية الإدارية والمالية. وفي هذا الصدد، سيتم وضع مشروع خارطة طريق، عبارة عن دليل إجراءات لأنشطة البحث في المؤسسة، ابتداء من يوليوز 2022.

➢ **نطاق محدود لبرنامج دعم المشاريع البحثية بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

تم إطلاق طلب عروض مشاريع داخلي في وجه الفرق البحثية بالمدرسة سنة 2015 بغية الترشح للحصول على تمويل من "حساب دعم مهام المدرسة". وبعد المصادقة على الشروط المرجعية ونموذج تقديم المشروع البحثي من قبل مجلس المدرسة، تم قبول وتمويل أربعة مشاريع بحثية في هذا الإطار.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة، إلا أن نطاق هذا البرنامج لا يزال محدودًا، نظرًا لأن جزءًا كبيرًا من الأساتذة الباحثين من عدة أقسام لم يتمكنوا من الحصول على تمويل لمشاريعهم البحثية في إطار هذا البرنامج خلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2019.

علاوة على ذلك، وحتى إذا لم يتم تجديد اعتماد اثنين من المشاريع الأربعة المختارة لعام ثالث بسبب عدم الامتثال للشروط المرجعية، تجدر الإشارة إلى أن جميع المشاريع الممولة في إطار البرنامج كانت منتجة نسبيًا خاصة فيما يتعلق بخلق فرص لإعداد مشاريع البحث التي ينجزها الطلبة المهندسون قبل تخرجهم، وأطروحات الدكتوراه.

وقد التزمت الوزارة في جوابها بتوسيع برنامج دعم البحث العلمي (PARENA) في نسخته التالية لسنة 2022 وذلك ليشمل عددًا أكبر من فرق البحث".

➢ **ضرورة تعزيز تتبع وتقييم أنشطة البحث التعاقدي**

يجب أن يخضع كل مشروع للبحث العلمي لتتبع دقيق يمكن من معرفة نسبة تقدم الأشغال لتدارك الهفوات إن اقتضى الحال. إضافة إلى ذلك، يجب تقييم النتائج عند انتهاء المشروع للخروج بالخلاصات اللازمة.

إلا أنه لوحظ أن المؤسسات لا تنجز أي تقييم لمضمون ونتائج الأبحاث المنجزة في إطار البحث التعاقدي عند انتهاء المشاريع، إذ لا تتوصل إداراتها بأية وثيقة حول تفاصيل كيفية تنفيذ الاتفاقيات، إذ يتم الاكتفاء بتتبع صرف الميزانية فقط.

وقد أفادت الوزارة في جوابها أن "معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة أنشأ على مستوى مديرية التعاون والشراكة والتنمية دليلا لإجراءات المراقبة والتقييم يحث فيه حاملي مشاريع البحث لإيداع مخرجات المشاريع. كما سيتم إنشاء منصة الكترونية لرصد هذه المشاريع من طرف هذه المديرية. وبخصوص المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، فقد تم إنشاء نظام مراقبة وتقييم للبحوث العلمية التعاقدية في سنة 2021. كما سيتم وضع منظومة تتبع وإعداد تقارير بشكل منتظم ابتداء من سنة 2022 ".

5. البنيات التحتية والتجهيزات العلمية

أسفرت مراقبة تسيير البنيات التحتية والتجهيزات العلمية في المؤسسات الثلاث عن ما يلي.

➢ **ضرورة تحديث البنيات التحتية للبحث بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

تعتبر المختبرات في المجال العلمي البنية الأساسية للأنشطة العلمية. في هذا السياق، لوحظ أن المختبرات التابعة لمختلف الأقسام العلمية تعاني من حالة تدهور تمس بنيتها التحتية وكذا المعدات والأجهزة العلمية الموجودة فيها. تساهم هذه الوضعية في جعل مختبرات المعهد غير قادرة على القيام بدورها كبنية أساسية لتطوير البحث العلمي. ويذكر في هذا الصدد أن جميع هذه المختبرات لا تتوفر على اعتماد معترف به في المجال.

في جوابها عن الملاحظة أكدت الوزارة أنه" يجري حالياً تنفيذ برنامج مهم لتطوير البنية التحتية البيداغوجية والبحثية وكذا صيانتها وتجديدها. كما تحسنت الميزانية المخصصة لاقتناء المعدات العلمية بشكل ملحوظ منذ سنة 2018. وفي نفس السياق، يشجع المعهد على استخدام البنيات العلمية بين التدريب الأولي والبحث العلمي في إطار تشاركي".

➢ **ضرورة الاستعمال الأمثل للمختبر المركزي المشترك للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

تعد مختبرات المؤسسة، بشكل عام، مجهزة إلى حد ما بالمعدات التي غالبًا ما تكون في حالة جيدة. كما يوجد بالمؤسسة مختبر مركزي مشترك بين جميع الأقسام حتى لا تضطر لتجهيز جميع مختبرات الأقسام بأجهزة حديثة وباهظة الثمن.

ولا يرتبط هذا المختبر بأي قسم، كما لا توجد أية وحدة إدارية تضمن برمجة وتنسيق أنشطته. بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه لم توضع أية مسطرة موثقة للاستفادة من معدات المختبر المركزي قصد استعمالها في أنشطة البحث العلمي.

بالإضافة إلى أوجه القصور الإدارية هذه، لا يتوفر المختبر على المواد الكيميائية أو المعدات ذات صلة اللازمة لإنجاز أشغال البحث. وقد أدت كل هذه الصعوبات إلى قلة استخدام معدات المختبر المركزي في أنشطة البحث العلمي.

في معرض جوابها عن الملاحظة أفادت الوزارة أنه "بعد تعزيزه بالموارد البشرية والتجهيزات اللازمة، سيتم تشغيل مختبر الأبحاث المركزي خلال 2022-2023. وسيتم تسييره من طرف لجنة تدبير علمية مكونة من أعضاء فرق البحث المعتمدة من طرف المؤسسة".

➢ **ضرورة تحسين تدبير المختبرات بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

من أجل دعم إنجاز مختلف الأنشطة التعليمية، تتوفر المدرسة على ثلاث مختبرات، تشكل الإطار الذي يتم فيه تنفيذ الأنشطة التطبيقية.

ومع ذلك، فإن المختبرات الثلاث ليس لديها برامج عمل واضحة ومحددة، ولا تصدر تقارير سنوية كما ينص على ذلك النظام الداخلي للمدرسة.

كما مكنت زيارة هذه المختبرات، إضافة إلى المقابلات التي أجريت مع مسؤوليها، من ملاحظة عدم تثمين التراث النباتي الموجود في مختبر علوم النباتات والبيئة الذي يتكون من أكثر من 10.000 عينة من النباتات المجففة والمحفوظة التي بدأ جمعها في سنة 1971 مع أكثر من عشرين نبتة تم جمعها سنة 1955.

ولوحظ كذلك عدم استغلال قدرات مختبر تثمين وتكنولوجية المنتجات الغابوية، حيث أنه لم يمكن من الانفتاح على المجال المهني الصناعي من خلال برامج بحث أو اتفاقيات تعاون حول المواضيع التي من شأنها أن تهم الطرفين. تنطبق نفس الملاحظة على مختبر موارد المياه والتربة، الذي لم يتم تحسين تشغيله على الرغم من المعدات المهمة التي يتوفر عليها والتي يمكن أن تجعله مركزًا للخبرة في التحاليل، وتمنح بذلك اشعاعا للمدرسة على مستوى محيطها الخارجي، بالإضافة إلى تشكيلها لمصدر إضافي للتمويل.

وقد أفادت الوزارة في جوابها" أنه فيما يخص مختبر موارد المياه والتربة، فقد تم إعداد مشروع تطوير شمولي وافق عليه مجلس المؤسسة بتاريخ 22 /2020/12. كما سيتم إعداد وتنفيذ مشاريع تطوير مختبرات التنوع البيولوجي والبيئة ومختبر تثمين وتكنولوجية المنتجات الغابوية، وذلك انطلاقا من سنة 2022".

➢ **ضرورة تعزيز الاستعمال المشترك للبنيات التحتية العلمية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة واحترام شروط السلامة**

لاحظ المجلس، في هذا الصدد، غياب الاستعمال المشترك للإمكانيات وفي بعض الأحيان وجود حواجز داخل قسم واحد أو داخل نفس الوحدة. تؤثر هذه الوضعية سلبا على الأقسام العلمية التي لا تتوفر على مختبر للأبحاث.

وبينت الزيارة الميدانية للمختبرات عدم إمكانية الولوج للبعض منها. ويعزى ذلك لحيازة هذه المختبرات من طرف أساتذة يملكون حصرية الولوج إليها، والذي يكون مشروطا بالعلاقة الشخصية بين المستعمل للمختبر وهؤلاء الأساتذة.

كما بينت هذه الزيارة الميدانية كذلك أن الشروط الدنيا للسلامة غير متوفرة في بعض المختبرات التي تستعمل موادا خطيرة كالمواد الكيميائية والفيروسات والبكتيريات (غياب نشر تعليمات السلامة، عدم التوفر على لوازم السلامة، إلخ).

في جوابها أكدت الوزارة أنه من أجل تعزيز الاستعمال المشترك للبنيات التحتية العلمية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة واحترام شروط السلامة، سيضع المعهد منصة مشتركة للمختبرات ابتداء من سنة 2022.

➢ **ضرورة تحسين تدبير الضيعة البيداغوجية بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

توفر الضيعة البيداغوجية لأقسام المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس أراض زراعية وقطيعا من الأبقار والأغنام ومواد الانتاج ومعدات صغيرة وغيرها من المواد والخدمات اللازمة لتنفيذ الاختبارات والتجارب المتعلقة بالتكوين والبحث.

ويتكفل بإدارة الضيعة التعليمية مهندس يساعده متعاونان. غير أنه لوحظ عدم وجود هيئة مكونة من أساتذة باحثين مرتبطة بشكل رسمي ودائم بإدارة الضيعة، نظرا لأهمية الدور التربوي للضيعة. فحاليًا، ينسق كل أستاذ اختباراته مباشرة مع المسؤول الإداري عن الضيعة.

ويعتبر هذا الوضع أساس بعض أوجه القصور التي أشار إليها الأساتذة الباحثون الذين يجرون تجارب بالضيعة كجزء من الأنشطة البحثية، ولا سيما اضطرارهم بأن يضمنوا بأنفسهم، بشكل منتظم، التنفيذ الصحيح لجميع الإجراءات المنصوص عليها في خطط الاختبارات أو التجارب التي ينفذونها وكذا عدم الاستفادة من مراكمة الخبرة التقنية المتأتية من تكرار تنفيذ التجارب بهذه الضيعة.

في جوابها أفادت الوزارة أن المؤسسة ستضع مخطط تسيير للضيعة لتجويد خدماتها البيداغوجية والبحثية اعتبارًا من سنة 2022. وفيما يتعلق بالحكامة البيداغوجية والعلمية، أشارت الوزارة إلى وجود لجنة متخصصة يعينها مجلس المؤسسة تقوم باتخاذ القرارات في جميع المسائل المتعلقة بالتكوين التطبيقي وأنشطة البحث والتنمية التي تجرى داخل الضيعة. كما أنه قد تم تعزيز الموارد البشرية من خلال إعادة توزيع وتعيين ثلاثة تقنيين في سنة 2020 تابعين للأقسام التقنية والذين أصبحوا مسؤولين عن المنشآت وتتبع أنشطة الأساتذة.

غير أن المجلس لم يتوصل أثناء إنجاز مهمة المراقبة بمعطيات تثبت قيام هاته اللجنة بمهامها (محاضر اجتماعات، تقارير أنشطة، الخ).

من خلال ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **وضع استراتيجية متعددة السنوات لتطوير البحث العلمي وتحديد مجالات البحث ذات الأولوية تماشيا مع مختلف المخططات القطاعية؛**
- **تشجيع وتحسين الإنتاج العلمي عبر تعزيز انخراط الأساتذة الباحثين في أنشطة البحث وتحسين مستوى البنية التحتية العلمية ووضع ميزانية مخصصة للبحث العلمي وجلب المزيد من التمويلات العمومية والخاصة؛**
- **تحسين جودة وجاذبية التكوين في سلك الدكتوراه عبر إرساء آليات خاصة للتمويل (منح وتكوين تكميلي وشراكات، إلخ) وضمان تأطير وتتبع أفضل وكذا إقرار معايير أكثر صرامة لاختيار المترشحين؛**
- **إنشاء نظام لمتابعة توثيق منتظم لأعمال المشاريع البحثية بالمؤسسة وكذا القيام بإجراء تقييمات دورية للمشاريع المذكورة.**

في جوابها المتعلق بتفعيل توصيات المجلس سردت الوزارة مجموع الإجراءات التي ستقوم بها والتي سبق ذكرها في معرض جوابها عن الملاحظات.

II. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتعليم العالي الفلاحي

(جواب مقتضب)

يعد التعليم العالي الفلاحي من احدى الركائز المهمة في سياسة التنمية الفلاحية والقروية بالمغرب لأنه يواكب السياسات القطاعية لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، وبالخصوص تلك التي نهجها في إطار مخطط المغرب الأخضر والتي سيتم تفعيلها كذلك في إطار إنجاز استراتيجية الجيل الأخضر والتي تجعل الفلاحة من اهم أولويات البلاد.

ويتكون نظام التعليم العالي الفلاحي من تلاث مؤسسات وهي معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة بالرباط مع مجمع البستنة بأكادير والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بسلا. وتتوفر هذه المؤسسات على أكثر من 300 أستاذ باحث مهمتهم التعليم والبحث لفائدة 2.400 طالب. ويناط بنظام التعليم العالي الفلاحي، طبقا للقانون 00-01 المنظم للتعليم العالي، تلاث مهمات تخص (1) التكوين الأساسي والتكوين المستمر للأطر في القطاع الفلاحي، (2) ادماج الشباب في الحياة العملية و (3) البحث العلمي والتكنولوجي. وقد عملت هذه المؤسسات على تطابق مسارات التكوين مع نظام الاجازة-ماستر-دكتوراه وذلك لتمكين مقروئيتها بشكل أحسن على الصعيد الوطني والعالمي.

وتعد مسالك التكوين متنوعة، حيث تهم بالإضافة إلى مختلف ميادين الفلاحة، مجالات متعددة (البستنة والصناعات الغذائية والهندسة القروية والطوبوغرافيا والبيطرة). ويعد هذا النظام المتعدد التقنيات ميزة اساسية للتعليم العالي الفلاحي تمكنه من الإجابة على اهم الحاجيات من تكوين الأطر بغية التنمية القروية والمساهمة في تطوير وتاطير القطاع الفلاحي وذلك عبر تكوين اطر ذات كفاءات عالية في مختلف سلاسل الإنتاج (16.544 خريج تم تكوينهم: 12.667 من طرف المعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة و3.500 من طرف المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس و377 من طرف المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بسلا). ويساهم التعليم العالي الفلاحي أيضا في تطوير البحث العلمي وبث التكنولوجيا.

لقد أعطت الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الزراعي، التي تم انطلاقها سنة 2013 من طرف وزارة الفلاحة في إطار مخطط المغرب الأخضر، دينامية جديدة لنظام التعليم العالي الفلاحي. وهكذا عرفت مؤسسات التعليم العالي الفلاحي تحولات مهمة وهيكلية أدت إلى تطور كبير على صعيد البنيات التحتية البيداغوجية والبحثية وكذا على صعيد الحكامة والتكوين والبحث ونقل التكنولوجيا. كل هذه الجهود التي تم بذلها مكنت من تأهيل مؤسسات التعليم العالي الفلاحي وعصرنة تدبيرها على الصعيد الأكاديمي والإداري والتقني.

ومن جهة أخرى، وفي إطار استراتيجية الجيل الأخضر، والتي ترمي إلى تكوين 10.000 خريج في افق 2030، فان التحالف المكون من معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بسلا والمعهد الوطني للبحث الزراعي قد بلور خارطتي طريق مشتركة تتعلق بالتكوين والبحث الفلاحي. ويحتوي القسم المخصص للتعليم العالي الفلاحي منها على التدابير الضرورية لمواكبة استراتيجية الجيل الأخضر للفترة الممتدة من 2021

إلى 2030، وذلك ارتكازا على مبادئ واسس القانون 51-17 المتعلق بالتعليم والتكوين والبحث العلمي المشار اليها في البند 4 من هذا القانون.

ورغم كل المجهودات التي تم بذلها، يواجه نظام التعليم العالي الفلاحي عدة اكراهات مهمة تتمثل أساسا فيما يلي:

- قصور الموارد البشرية من أساتذة باحثين واطر إدارية وتقنية.
- عدم وجود ميزانية تخص البحث العلمي ونقل التكنولوجيا بهذه المؤسسات.

هذا، وتجدر الإشارة إلى ان هناك آفاق واعدة سيتم استغلالها، ويتعلق الامر أساسا بما يلي:

- مراجعة وتحيين النصوص القانونية التي تحكم هذه المؤسسات وذلك طبقا للقانون المتعلق بالتعليم العالي.
- تنزيل المشروع المتعلق بالقطب المتعدد التقنيات للتعليم العالي الفلاحي.
- مراجعة وتحيين، وذلك بصفة مستمرة، برامج التكوين وتنمية مناهج تعليمية جديدة تمكن من مواكبة أحسن لمتطلبات الاستراتيجية الجديدة للجيل الأخضر وكذا تمكين اندماج أحسن للخريجين في الحياة العملية.
- تنمية البحث التعاوني في إطار شراكات بين مختلف المؤسسات الوطنية والدولية والمنظمات المهنية والقطاع الخاص وذلك في المجالات الاولوية للبحث.
- وضع نظام لتتبع اندماج الخريجين في الحيات العملية.

وبعد دراسة مشروع الإدراج في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، فان عناصر جواب قطاع الفلاحة يمكن حصرها كما يلي:

أولا. الاستراتيجية والحكامة والإطار القانوني

1. الاستراتيجية

➢ اعتماد استراتيجيات لتنمية المؤسسات الثلاث

قامت المؤسسات المكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي وهي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2030-2021.

بالإضافة إلى ذلك، أعد معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة مضامين مرجعية لدراسة تستهدف إعداد مشروع استراتيجية لتطوير المؤسسة آخذا بعين الاعتبار الاستراتيجيات الوطنية في مجال الفلاحة والصيد البحري والاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحي وكذا مشروع تنمية المؤسسة.

وقد تم إرسال طلب ترخيص لإنجاز هذه الدراسة إلى السيد رئيس الحكومة بعد مصادقة قطاع الفلاحة وذلك طبقا لدورية وزير المالية رقم 05_1549 بتاريخ 20 دجنبر 2005.

كما ستتبع المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس نفس المقاربة خلال 2022. بينما ستنهج المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين مقاربة مشابهة بمجرد الانتهاء من مراجعة النصوص القانونية الخاصة بها.

➢ توجهات الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الزراعي في طور التنزيل

قامت المؤسسات المكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي وهي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2030-2021.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة انه لا يزال مشروع إنشاء القطب متعدد التقنيات قائما. ولكن تم التريث في استكماله بالنظر إلى أحكام القانون الإطار51.17 بشأن إصلاح منظومة التعليم والتكوين والبحث العلمي. وللتذكير، يهدف هذا المشروع بشكل خاص تحسين آليات الحكامة وإضفاء الطابع المؤسساتي على الإطار التعاقدي، وكذا تكييف القانون 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي مع القانون الإطار 51.17 وتحديث وتعديل النصوص القانونية وفقًا لهذا القانون. ويهدف هذا القانون إلى تعزيز النظام الوطني الذي يضمن جودة التعليم العالي والبحث العلمي وتحسين جاذبيته وقدرته التنافسية، لا سيما من خلال مراجعة النصوص القانونية المنظمة لتقييم واعتماد تخصصات التكوين.

2. الحـــكامـــة

➢ **عقد اجتماعات مجلس المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين في غياب نظام داخلي معتمد**

بخصوص المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين فقد تم إعداد صيغة جديدة للنظام الداخلي لمجلس المؤسسة، لكن المصادقة عليه تبقى رهينة بمراجعة المرسوم المؤسس للمدرسة 152 – 92 – 2 بتاريخ 26 ذي القعدة 1413 (18 ماي 1993) طبقا لمقتضيات القانون المتعلق بالتعليم العالي. وسيتم وضع مشروع مرسوم جديد في مسطرة المصادقة خلال سنة 2022. وستأخذ مراجعة هذا المرسوم بعين الاعتبار خصوصية المؤسسة فيما يخص:

- عضوية مدير التكوين العسكري في مجلس المؤسسة،
- انتخاب أو اختيار ممثلي الطلبة في مجلس المؤسسة،
- طريقة احتساب نقط مواد التكوين العسكري التي تمثل 25 % من المعدل العام الذي يخول للطالب المرور من مستوى إلى مستوى أعلى.

(...)

➢ **ضرورة تعزيز عمل اللجان الدائمة**

تنعقد اجتماعات اللجان الدائمة لمجالس المؤسسات الثلاث بصفة منتظمة طبقا لقوانينها الداخلية وكلما دعت الضرورة لذلك وتتكون هذه اللجان من اللجنة البيداغوجية ولجنة البحث والتكوين المستمر ولجنة الميزانية واللجنة التأديبية.

(...)

3. التنظيم

➢ **ضرورة ملاءمة الإطار القانوني الخاص بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس مع مقتضيات القانون رقم 01.00 المنظم للتعليم العالي**

ان مراجعة النصوص المحدثة للمؤسسات الثلا ث تبقى مرتبطة بإنجاز مشروع إنشاء القطب متعدد التقنيات والذي يبقى قائما. ولقد تم التريث في استكماله، وذلك بالنظر إلى أحكام القانون الإطار51.17 بشأن إصلاح نظام التعليم والتكوين والبحث العلمي والذي لم يتم نشر بعض نصوصه التطبيقية.

➢ **اعتماد نص تنظيمي يحدد هياكل التعليم والبحث في معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

وفقًا لقرار مجلس إدارة المعهد تم تعيين لجنة من طرف مجلس المؤسسة وتكليفها بوضع مشروع لمراجعة تنظيم الأقسام ومسالك التكوين والهياكل المصاحبة (المستشفى البيطري الجامعي، المختبرات، إلخ). وسيتم تفعيل هذا المشروع ابتداء من 2023، بعد مناقشته والمصادقة عليه من قبل السلطات الوصية المكلفة بقطاع الفلاحة والتعليم العالي والمالية.

➢ **هياكل تنظيمية بحاجة للاستكمال**

تلتزم المدرسة الوطنية للفلاحة بأخذ هذه الملاحظة بعين الاعتبار في إطار مشروع تعديل القرار الخاص بالهيكل التنظيمي للمدرسة الوطنية للفلاحة والذي سيشرع التفكير فيه بالتشاور مع السلطات الوصية. كما ان معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة ينكب حاليا على إعداد مشروع لمراجعة هيكله التنظيمي.

وسيتم العمل على تفعيل توصيات المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بالباب الاول كما يلي:

(...)

ثانيا. التكوين الأساسي والتكوين المستمر

1. نظام التعليم

➢ **ضرورة تطبيق مقتضيات إصلاح منظومة التعليم العالي من طرف المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

ستقوم المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإصلاح نظامها التعليمي بالتزامن مع تعديل الإطار القانوني المنظم لتسييرها وذلك وفقًا لأحكام القانون المنظم للتعليم العالي.

➢ **ضرورة اعتماد التخصص في سلك الطب البيطري**

يوجد مشروع إحداث تخصص طب الخيول لتكوين الأطباء البيطريين الداخليين والمقيمين في طور الدراسة ووضع اللمسات الأخيرة مع جميع الشركاء وسلطات الوصاية.

➢ **ضرورة اعتماد رؤية واضحة للتكوين في الماستر**

يمكن إرساء التكوين في الماستر من طرف مؤسسات التعليم العالي الفلاحي حسب الحاجيات ومع الأخذ بعين الاعتبار التجارب السابقة وكذلك الموارد المتوفرة.

➢ **ضرورة وضع آلية لتتبع إدماج الخريجين في الوسط المهني**

سيقوم معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بوضع نظم لتتبع إدماج الخريجين في الوسط المهني ابتداء من سنة 2022 وذلك بمساهمة الشركاء المعنيين (الفدراليات البيمهنية وجمعيات الخريجين والمهن المنظمة). بالنسبة للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، يبقى قطاع المياه والغابات الموظف الرئيسي لخريجي المؤسسة.

➢ **ضرورة اعتماد نص تنظيمي يحدد شروط الولوج للمؤسسات**

تلتزم المؤسسات الثلاث بإعداد النصوص القانونية المنظمة لشروط الولوج اليها وكذا اعداد اجراءات الولوج، وذلك بالتشاور مع السلطات الوصية وفقًا لأحكام المادة 27 من القانون 01-00.

2. المعايير البيداغوجية

➢ **الحاجة إلى تسريع اعتماد دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بكل مؤسسة**

ان دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بكل من معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس توجد في طور النشر بالتشاور مع السلطات الوصية.

بالنسبة لمسلك الطب البيطري، تم إعداد قرار مشترك لدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية وإرساله لقطاع التعليم العالي للمصادقة عليه قصد نشره بالجريدة الرسمية.

➢ **ضرورة احترام مسار التكوين الجاري به العمل بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

تلتزم المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بمراجعة مسار التكوين في إطار مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها.

➢ **ضرورة اعتماد مسلك الطب البيطري بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

لاعتماد مسلك الطب البيطري تم إنجاز مشروع تعديل المرسوم رقم 2-09-124 المتعلق بإدراج دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية الخاصة بسلك الأطباء البياطرة وإرساله للوزارة الوصية بعد المصادقة عليه من طرف قطاع التعليم العالي.

➢ **ضرورة القيام بتقييم ذاتي سنوي للمسالك المعتمدة**

سيتم وضع نظام تقييم ذاتي من طرف المؤسسات الثلاث ابتداء من سنة 2022 وذلك طبقا لدفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية.

➢ **تحيين مناهج الدروس المقدمة بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

تلتزم المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بأخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار في إطار مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها.

3. تدبير الموارد والوسائل البيداغوجية

➢ **ضرورة إعداد خطط لتعويض الاساتذة الباحثين المقبلين على التقاعد**

تتوفر المؤسسات الثلاث على منظومة أدوات التدبير التوقعي للحاجيات من الموارد البشرية على المدى المتوسط، لكن تعزيز هذه الموارد يبقى رهينا بتوفير المناصب المالية المخصصة لها سنويا حيث لم تتجاوز الاستجابة 30% من حاجيات المناصب المالية المعبر عنها خلال الأربع سنوات الماضية.

➢ **ضرورة احترام الحيز الزمني النظامي من طرف بعض الأساتذة الباحثين**

غالبًا ما يتم تعويض الحيز الزمني النظامي لبعض الأساتذة الباحثين في العديد من التخصصات من خلال حجم إضافي غير محسوب، مخصص لأنشطة ضرورية لتكوين المهندسين والأطباء البياطرة والمتعلقة بالإشراف على التداريب الميدانية، والورشات التطبيقية وتأطير البحوث والندوات ...

ولتتبع الأنشطة البيداغوجية بشكل كامل، تطمح المؤسسات إلى تحسين نظم المعلومات البيداغوجية تسمح بإعداد تقارير حول الحيز الزمني من خلال معادلة تتيح احتساب الأنشطة المتعلقة بالإشراف على التداريب الميدانية والورشات التطبيقية وتأطير البحوث.

➢ **ضرورة اعتماد معايير لاختيار الأساتذة الزائرين**

سيتم وضع مسطرة اعتماد معايير لاختيار الأساتذة الزائرين بكل مؤسسة بعد المصادقة عليها من طرف مجالس هذه المؤسسات ابتداء من سنة2022.

➢ **تتبع الأنشطة البيداغوجية في حاجة للتعزيز**

يتوفر معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة منذ سنة 2021 على نظام معلومات بيداغوجية يمكن من إنجاز تقارير حول الحيز الزمني ومضامين دروس التكوين المنجزة من طرف الأساتذة الباحثين وبالتالي تم إرساء تتبع ومراقبة دقيقة.

بالنسبة للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، سيتم اعتماد نظام للتتبع والتقييم الدوري للدروس المقدمة طبقا للمادتين 77 و78 من القانون 01-00.

(...).

➢ **البنيات التحتية والتجهيزات البيداغوجية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة في حاجة إلى تجويد**

في إطار تحسين جودة البنيات التحتية والتجهيزات البيداغوجية، بدل معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة مجهودا في مجال تطوير التجهيزات وسلامة البنيات التحتية البيداغوجية. كما يقوم المعهد بإنجاز مشروع إنشاء منصات مشتركة للمختبرات بهدف استعمال أمثل للفضاءات والتجهيزات البيداغوجية.

بالإضافة إلى ذلك، عرفت الميزانية المخصصة لاقتناء المعدات العلمية تحسنا ملموسا، منذ 2018 مكن من إنجاز برنامج مهم لتجهيز وصيانة الفضاءات البيداغوجية.

4. التكوين المستمر

➢ **ضرورة اعتماد رؤية في مجال التكوين المستمر**

في إطار استراتيجية الجيل الأخضر، ستقوم المؤسسات المعنية بتكثيف مجهوداتها لإنجاح برامج التكوين المستمر والبحث.

هذا، ولقد قام معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة في إطار تشاركي بإعداد سجل يتضمن عروض التكوين المستمر. وستتكلف اللجنة الدائمة للتكوين المستمر والتنمية والشراكة بدراسة الفرص المتاحة للتكوين المستمر واقتراح برنامج عمل في هذا الإطار. كما تم تهيئة بنيات تحتية جديدة على مستوى قسم الجيوماتيك والتي تعد اطارا مناسبا للتكوين المستمر المتوج وغير المتوج بالشهادات. ويتم حاليا التكوين في مجالات المهارات الشخصية Soft Skills في إطار اتفاقية شراكة.

فيما يخص المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، سيتم تطوير رؤية للتكوين المستمر على الرغم من أن مركز التكوين المستمر للمدرسة ليس تنافسيا بسبب الاقتطاعات السارية في الحساب الخارج عن الميزانية للمؤسسة.

فيما يخص المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، وبحكم تخصصها الغابوي، يبقى الشريك الوحيد السوسيومهني هو قطاع المياه والغابات. وفي هذا الباب وتحت طلبه وحاجياته قامت المؤسسة بإبرام عقود للتعاون خلال سنتي 2014 و2016 مع اقتراح مواضيع ومحتويات في مجال التكوين المستمر.

وسيتم العمل على تفعيل توصيات المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بالباب الثاني كما يلي:

- **اعتماد لدفاتر المعايير البيداغوجية خاصة بها وتقييم مسالك التكوين بشكل دوري**

توجد دفاتر المعايير البيداغوجية الوطنية الخاصة بكل من معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس في طور النشر بتشاور مع السلطات الوصية.

وستشرع المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين باعتماد دفاتر المعايير البيداغوجية الخاصة بها في إطار تعديل النصوص القانونية المتعلقة بها وفقا للقوانين الجاري بها العمل.

- **وضع الإطار التنظيمي المنصوص عليه في الفصل 27 من القانون رقم 01.00، والذي يحدد شروط ولوج الأسلاك والمسالك ونظم الدراسات وكيفيات التقييم، مع اعتماد مساطر للولوج إلى المؤسسات خاصة بالطلبة المغاربة والأجانب**

تلتزم المؤسسات الثلاث بإعداد النصوص القانونية المنظمة لشروط ومساطر الولوج في أقرب الآجال بالتشاور مع السلطات الوصية، وذلك وفقًا لأحكام المادة 27 من القانون 01-00.

- **اتخاذ التدابير اللازمة لضمان احترام الأساتذة المدرسين لحجم ساعات التدريس النظامية ووضع نظام لتقييم أدائهم وتعزيز قدراتهم البيداغوجية**

يتوفر معهد الحسن الثاني منذ سنة 2021 على نظام معلومات بيداغوجية يمكن من إنجاز تقارير عن الحيز الزمني ومضامين دروس التكوين المنجزة من طرف الأساتذة الباحثين وبالتالي إرساء تتبع ومراقبة دقيقة.

وسيتم وضع نظام للتتبع والتقييم يهم الأساتذة بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس. اما بالنسبة للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، فسيتم وضع نظام التقييم بعد مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها.

- **اعتماد برنامج متعدد السنوات، من قبل مجلس الإدارة، لتطوير البنيات التحتية للتعليم والبحث ولاقتناء التجهيزات والمعدات، مع الأخذ بعين الاعتبار الحالة المتدهورة لهذه البنيات التحتية وارتفاع عدد الطلبة ومتطلبات التكوين والبحث والتطورات التكنولوجية**

سيتم الأخذ بعين الاعتبار هذه التوصية في إطار تنزيل خارطتي طريق التعليم العالي والبحث الفلاحي المعدة من طرف المؤسسات الأربع والتي هي في صدد المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030.

- **إنشاء نظام لتتبع اندماج الخريجين في سوق الشغل والعمل على الملاءمة بين عرض التكوين والطلب في سوق الشغل**

سيقوم معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بوضع نظم لتتبع إدماج الخريجين في الوسط المهني ابتداء من سنة 2022 وذلك بمساهمة الشركاء المعنيين (الفدراليات البيمهنية وجمعيات الخريجين والمهن المنظمة). اما بالنسبة للمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين، يبقى قطاع المياه والغابات الموظف الرئيسي لخريجي المؤسسة.

- **تعزيز نشاط التكوين المستمر، لاسيما من خلال إقامة تكوينات متوجة بدبلومات، وإنشاء آليات لاستكشاف سوق التكوين المستمر والعمل على تفعيل الاتفاقيات المبرمة مع الوزارة الوصية**

في إطار استراتيجية الجيل الأخضر، ستقوم المؤسسات المتكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بتكثيف مجهوداتها لإنجاح برامج التكوين المستمر والبحث.

ثالثا. البحث العلمي

1. استراتيجية البحث والتطوير

➢ **ضرورة وضع استراتيجية معتمدة لتطوير البحث العلمي**

قامت المؤسسات المكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030.

➢ **ضرورة اعتماد برنامج متعدد السنوات في مجال البحث العلمي**

قامت المؤسسات المتكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030.

وفي هذا الإطار قامت المؤسسات الثلاث بتشاور مع الأساتذة الباحثين بتحديد المحاور ذات الأولوية وكذلك مشاريع البحث في أفق 2030.

➢ **ضرورة وضع هياكل البحث داخل المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

سيتم وضع هياكل البحث داخل المدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بعد مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بها.

2. الإنتاج العلمي

➢ **عدد محدود من الأساتذة الباحثين ينشرون سنويا مقالات علمية بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

بذلت المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس جهودًا كبيرة في النشر العلمي على مدار السنوات الخمس الماضية، وذلك على الرغم من عدم وجود ميزانية خاصة بالبحث العلمي، حيث وصل معدل النشر للأستاذ 1.47 وهي نسبة تفوق المعدل الوطني.

➢ **تباين على مستوى حصيلة الأساتذة فيما يخص الإنتاج العلمي بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

تفسر هذه الوضعية في الغالب بغياب ميزانية خاصة بالبحث العلمي. ويعتبر الأساتذة الباحثون المشاركون في المشاريع البحثية الممولة بموجب اتفاقيات مع شركاء محليين ودوليين أكثر إنتاجا في مجال النشر.

3. أطروحات نيل شهادة الدكتوراه

➢ **نسبة عالية من التخلي عن البحث بالنسبة لطلبة الدكتوراه**

يحرس معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة على جودة الأعمال العلمية ويحد من الولوج لسلك الدكتوراه للمرشحين اللذين يقدمون مشاريع بحثية لا تتوفر على حد أدنى لفرص النجاح.

ويبقى الانشغال الأكبر هو تكوين الأطر الشابة لتعويض الخصاص في الأساتذة الذي تعاني منه المؤسسات الثلاث.

4. البحث التعاقدي

➢ **قلة عدد المشاريع الممولة في إطار البحث التعاقدي بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

في أفق إعادة اعتماد وحدات سلك الدكتوراه والرغبة في الانخراط في دينامية استراتيجية الجيل الأخضر، قام المعهد بنهج مقاربة لإعداد رؤيا وتحديد محاور البحث ذات الأولوية حسب الأهداف المتوخاة وطبيعة الشركاء المستهدفين.

بالنسبة لتمويل البحث العلمي التعاقدي، تبقى الاعتمادات المالية المرصودة للمعهد في إطار ميزانية الاستثمار محدودة جدا. ويعد الحساب خارج الميزانية CHB الداعم الاساسي للمشاريع البحثية.

ولضمان تدبير مرن لأنشطة البحث التعاقدي في إطار قانوني وجبائي يساعد على تنمية وتعزيز البحث العلمي، أوصت دراسة تهدف إلى إعادة هيكلة الحساب خارج الميرانية بتحويل الإطار القانوني للحساب خارج الميزانية إلى مؤسسة (fondation).

➢ **ضرورة تحسين تدبير الاتفاقيات المبرمة مع الشركاء الخارجيين للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس بصدد وضع إجراء فعال من أجل ترشيد وتحسين تدبير الاتفاقيات المبرمة مع شركاء خارجيين بالتشاور مع السلطات الوصية الإدارية والمالية.

وفي هذا الصدد، سيتم وضع مشروع خارطة طريق، عبارة عن دليل إجراءات لأنشطة البحث في المؤسسة، ابتداء من يوليوز 2022.

(...)

➢ **ضرورة تعزيز تتبع وتقييم أنشطة البحث التعاقدي**

أنشأ معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة على مستوى مديرية التعاون والشراكة والتنمية دليلا لإجراءات المراقبة والتقييم يحث فيه حاملي مشاريع البحث لإيداع مخرجات المشاريع. كما سيتم إنشاء منصة الكترونية لرصد هذه المشاريع من طرف هذه المديرية.

وبخصوص المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، فقد تم إنشاء نظام مراقبة وتقييم للبحوث العلمية التعاقدية في سنة 2021. كما سيتم وضع منظومة تتبع وإعداد تقارير بشكل منتظم ابتداء من سنة 2022.

5. البنيات التحتية والتجهيزات العلمية

➢ **ضرورة تحديث البنيات التحتية للبحث بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة**

يجري حالياً تنفيذ برنامج مهم لتطوير البنية التحتية البيداغوجية والبحثية وكذا صيانتها وتجديدها. كما تحسنت الميزانية المخصصة لاقتناء المعدات العلمية بشكل ملحوظ منذ سنة 2018. وفي نفس السياق، يشجع المعهد على استخدام البنيات العلمية بين التدريب الأولي والبحث العلمي في إطار تشاركي.

➢ **ضرورة الاستعمال الأمثل للمختبر المركزي المشترك للمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

بعد تعزيزه بالموارد البشرية والتجهيزات اللازمة، سيتم تشغيل مختبر الأبحاث المركزي خلال 2022-2023. وسيتم تسييره من طرف لجنة تدبير علمية مكونة من أعضاء فرق البحث المعتمدة من طرف المؤسسة.

➢ **ضرورة تحسين تدبير المختبرات بالمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين**

فيما يخص مختبر موارد المياه والتربة، لقد تم إعداد مشروع تطوير شمولي وافق عليه مجلس المؤسسة بتاريخ 22 /2020/12.

كما سيتم إعداد وتنفيذ مشاريع تطوير مختبرات التنوع البيولوجي والبيئة ومختبر تثمين وتكنولوجية المنتجات الغابوية، وذلك انطلاقا من سنة 2022.

➢ **ضرورة تعزيز الاستعمال المشترك للبنيات التحتية العلمية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة واحترام شروط السلامة**

لتعزيز الاستعمال المشترك للبنيات التحتية العلمية بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة واحترام شروط السلامة، سيضع المعهد منصة مشتركة للمختبرات ابتداء من سنة 2022.

➢ **تحسين تدبير الضيعة البيداغوجية بالمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس**

فيما يتعلق بالحكامة البيداغوجية والعلمية، تقوم لجنة متخصصة يعينها مجلس المؤسسة باتخاذ القرارات في جميع المسائل المتعلقة بالتكوين التطبيقي وأنشطة البحث والتنمية التي تجرى داخل الضيعة. كما أنه قد تم تعزيز الموارد البشرية من خلال إعادة توزيع وتعيين ثلاثة تقنيين في سنة 2020 تابعين للأقسام التقنية والذين أصبحوا مسؤولين عن المنشآت وتتبع أنشطة الأساتذة.

كما أن المؤسسة ستضع مخطط تسيير للضيعة لتجويد خدماتها البيداغوجية والبحثية اعتبارًا من سنة 2022.

وسيتم العمل على تفعيل توصيات المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بالباب الثالث كما يلي:

- **وضع استراتيجية متعددة السنوات لتطوير البحث العلمي وتحديد مجالات البحث الأولوية تماشيا مع مختلف المخططات القطاعية**

قامت المؤسسات المتكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة العملياتية) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030.

وفي هذا الإطار، قامت المؤسسات الثلاث بتشاور مع الأساتذة الباحثين بتحديد المحاور ذات الأولوية للبحث في أفق 2030.

- **تشجيع وتحسين الإنتاج العلمي عبر انخراط أكبر للأساتذة الباحثين في أنشطة البحث وتحسين مستوى البنية التحتية العلمية ووضع ميزانية مخصصة للبحث العلمي وجلب المزيد من التمويلات العمومية والخاصة**

قامت المؤسسات المتكونة من المعهد الوطني للبحث الزراعي ومعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس والمدرسة الوطنية الغابوية للمهندسين بإعداد خارطتي طريق مشتركتين للتعليم العالي والبحث الفلاحي والتي هي في طور المصادقة عليها من قبل لجان الحكامة (اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة واللجنة لعملياتي) في إطار استراتيجية الجيل الأخضر 2021-2030.

وفي هذا الإطار، تتضمن خارطة طريق البحث الفلاحي برنامج بحث متعدد السنوات سيتم إنجازه في إطار شراكة وتمويل تم تحديده.

- **تحسين جودة وجاذبية التكوين في سلك الدكتوراه عبر إرساء آليات خاصة للتمويل (منح وتكوين تكميلي وشراكات، إلخ) وضمان تأطير وتتبع أفضل وكذا إقرار معايير أكثر صرامة لاختيار المترشحين**

في إطار دينامية استراتيجية الجيل الأخضر، قام معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة بنهج مقاربة لإعداد رؤيا تحدد محاور البحث ذات الأولوية بتشاور مع الأساتذة الباحثين حسب الأهداف المتوخاة وطبيعة الشركاء المستهدفين.

وفي هذا الصدد، تم سنة 2021 وضع طلب إعادة اعتماد مركز دراسات الدكتوراه وتحديد السبل الواعدة لإنشاء نظام للمنح الدراسية لطلبة الدكتوراه.

- **إنشاء نظام لمتابعة توثيق منتظم لأعمال المشاريع البحثية بالمؤسسة وكذا القيام بإجراء تقييمات دورية للمشاريع المذكورة.**

أحدث معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة على مستوى مديرية التعاون والشراكة والتنمية دليل إجراءات المراقبة والتقييم يحث فيه حاملي مشاريع البحث لإيداع مخرجات المشاريع البحثية. كما سيتم إنشاء منصة الكترونية لرصدها.

وبخصوص المدرسة الوطنية للفلاحة بمكناس، فقد تم إنشاء نظام مراقبة وتقييم للبحوث العلمية التعاقدية في سنة 2021. كما سيتم وضع منظومة تتبع وإعداد تقارير بشكل منتظم ابتداء من سنة 2022.

حكامة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجي

تعتبر الجامعات العمومية، وعددها 12 جامعة، الفاعل الأساسي في التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجي بالمغرب، حيث بلغ عدد الطلبة المسجلين بها 899 989 طالبا برسم السنة الجامعية 2020-2021 أما عدد الأساتذة فقد تجاوز 325 15 أستاذا باحثا، فيما قدر عدد خريجيها ب 764 126 خلال الموسم الجامعي 2019-2020.

ولأهمية هذه الجامعات، تمت برمجة مجموعة من المهمات الرقابية المتعلقة بتدبير التعليم العالي والبحث العلمي في إطار برنامج المجلس لسنة 2020، ويتعلق الأمر بما يلي:

- تقييم حكامة الجامعات؛
- مراقبة تسيير أربع جامعات وهي مولاي إسماعيل بمكناس وابن زهر بأكادير والحسن الأول بسطات وشعيب الدكالي بالجديدة. هذه الجامعات الأربعة تأوي 251.433 طالبا أي 30% من عدد الطلبة على مستوى الجامعات الاثني عشر برسم السنة الجامعية 2018-2019. أما عدد اساتذتها الباحثين فبلغ 3.264 أستاذا؛

- مراقبة تسيير الصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ودوره في تمويل وتطوير البحث العلمي والتكنولوجي.
- تقييم نظام تسليم الشهادات الجامعية؛

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

بالإضافة إلى الجوانب الإيجابية والمتمثلة في تحسن عدد من المؤشرات خلال الفترة 2012-2013 – 2020-2021 حيث انتقل عدد الطلبة من 541.375 إلى 899 989 طالبا، والطاقة الاستيعابية من 385.135 إلى 512.630 أما عدد الخريجين فقد انتقل خلال الفترة 2012-2013 إلى 2019-2020 من 62.931 إلى 764 126 خريجا، مكنت المهمات الرقابية من الوقوف، على مجموعة من الملاحظات والتوصيات:

أولا. فيما يخص حكامة الجامعات

على الرغم من أن القانون رقم 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي قد وضع مجموعة من الآليات لضمان حكامة جيدة على مستوى الجامعة أو المؤسسات التابعة لها، الا ان تطبيقه أسفر عن ملاحظة مجموعة من النقائص حدت من تحقيق حكامة جيدة وأثرت على أداء الجامعات وبتعلق الأمر بالآتي:

1. أجهزة الحكامة

رغم أن القانون رقم 00-01 الخاص بالتعليم العالي نص على إحداث هيئات تسهر على حكامة الجامعات والمؤسسات التابعة لها، والمتمثلة في مجلس الجامعة ومجلس التدبير ومجلس المؤسسة وبعض اللجن المحدثة لمهام خاصة، تبقى بعض الاختصاصات التي خولها القانون وممارستها الفعلية وطرق اشتغال هذه الأجهزة موضوع عدة إكراهات لم تساعد على تنزيل وضمان حكامة جيدة بالجامعات. وتتجلى هذه النقائص فيما يلي:

➢ مشاركة متواضعة لممثلي القطاعات السوسيو-اقتصادية في أشغال مجلس الجامعة

أوكلت المادة 9 من القانون 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي مهمة تدبير الجامعة لمجلس ذي تركيبة موسعة تضم ممثلين عن كل القطاعات المعنية بالتعليم العالي. غير أنه، وبعد الاطلاع على محاضر اجتماعات مجالس الجامعات، تبين عدم مشاركة ممثلي القطاعات الاقتصادية والمهنية والجماعات الترابية في اجتماعاته، وذلك على الرغم من أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الأطراف في إشعاع الجامعة وتسهيل اندماج خرجيها في محيطها المحلي والجهوي.

تبعا لجواب الوزارة فإنه ورغم المجهودات التي تقوم بها الجامعة من أجل الانفتاح على القطاعات الاقتصادية والمهنية والجماعات المحلية عن طريق دعوتهم بشكل مستمر ودائم لحضور اجتماعات مجلس الجامعة والمشاركة في اتخاذ القرارات كما تنص عليه المادة 9 من القانون 01.00، إلا أن مشاركتهم تبقى جد محدودة.

➢ تضخم عدد أعضاء مجالس الجامعات

لوحظ أن مجالس الجامعات تتكون من عدد كبير من الأعضاء والذي يمكن أن يصل في بعض الحالات إلى 95 عضوا، وهذا يؤثر سلبا على إدارة الاجتماعات التي تستغرق وقتًا طويلاً وتؤدي لنقاشات غير مجدية، خاصة وأن اللجان ومجالس التدبير لا تؤدي دورها كاملاً في التحضير للاجتماعات، مما يؤدي إلى عدم الفعالية على مستوى القرارات المتخذة.

لقد أوضحت الوزارة في جوابها أن اللجان المنبثقة عن مجلس الجامعة تقوم بدورها وتعقد عددا كبيرا من الاجتماعات لتدارس المواضيع التي يجب على مجلس الجامعة النظر فيها.

إلا أن المجلس لاحظ خلال المهام الرقابية التي قام بها في بعض الجامعات أن هذه اللجان لا تجتمع بشكل منتظم، وحتى عندما تجتمع فإنها لا تنجز محاضر لأعمالها.

➢ عدم نهوض المجلس ببعض المهام الموكلة إليه

لا تقوم مجالس الجامعات، أو لا تؤدي بشكل كافٍ العديد من المهام الموكلة إليها بموجب القانون 01.00. في هذا الصدد، لا تتم مناقشة الجوانب المتعلقة بإدماج خريجي الجامعات، على الرغم من أن القانون رقم 01.00 ينص على هذه المهمة في المادة 12. كما لم يتم إجراء أي دراسة لتحديد احتياجات سوق الشغل بهدف تكييف عرض التكوين مع متطلبات هذا السوق من جهة، ولم يتم إجراء أي متابعة للخريجين للوقوف على مدي اندماجهم في الحياة العملية من أجل تقييم جودة التكوين المقدم والعمل على تطويره.

جوابا على هذه الملاحظة أكدت الوزارة أن مشكل تتبع خريجي الجامعات يبقى مطروحا لسبب رئيسي يتجلى في صعوبة التواصل مع هؤلاء بصفة منتظمة رغم المجهودات التي تقوم بها الجامعات والمؤسسات التابعة لها، سنويا، عبر استطلاعات الرأي والتي يقوم بها سنويا بعض الجامعات. كما أن اقتراح المسالك يعتمد أساسا على الاستجابة للطلب المتزايد على التعليم العالي وكذا الاستجابة لمتطلبات سوق الشغل عبر اقتراح مجموعة من المسالك الممهننة.

فيما يخص الجزء المتعلق بتكييف عرض التكوين مع متطلبات هذا السوق فإن الوزارة لم توضح كيف يتم هذا التكييف في غياب أي دراسة استطلاع في هذا الميدان.

➢ **عدم اعتماد مخطط تطوير الجامعة وتتبع وتقييم تنفيذه**

علاوة على عدم إقرار معظم المجالس لمخططات موثقة لتطوير الجامعات، فقد لوحظ أن القانون رقم 00-01 لم يلزم رئيس الجامعة بتقديم مخططه مباشرة بعد تعيينه أمام مجلس الجامعة لاعتماده وذلك حتى يتمكن هذا الأخير من تتبع وتقييم التقدم الحاصل في تنزيل المخطط وذلك بغية إعطاء قيمة لمقترح المخطط المقدم من طرف رئيس الجامعة والذي على أساسه تم قبول تعيينه رئيسا.

لقد أشارت الوزارة في جوابها إلى أنه يتم تقديم مشروع تطوير الجامعة ومناقشته من طرف أعضاء مجلس الجامعة لإغنائه وتبنيه كمشروع جامعة ويتولى رئيس الجامعة السهر على تنفيذه.

إلا أنه ومن خلال التحريات التي قام بها المجلس، اتضح في بعض الجامعات أن مشروع تطوير الجامعة لا يتم اعتماده من طرف مجالس الجامعات.

➢ **محدودية الدور الذي يقوم به مجلس التدبير**

ينص القانون 00-01 على إحداث مجلس للتدبير تناط به المهام الإدارية والمالية. إلا أنه لوحظ أن هذا المجلس لا يلعب دوره بشكل كامل ويتم اللجوء إلى إحداث هيئات موازية على شكل لجان رؤساء "المؤسسات لتعويض هذا المجلس. وبرجع ذلك إلى تشكيلة هذا المجلس التي تنبثق من بين أعضاء مجلس الجامعة على أساس تساوي بين الأعضاء المعينين والأعضاء المنتخبين، مما ينتج عنه نفس الإشكالات المطروحة على مستوى مجلس الجامعة.

رغم تأكيد الوزارة في جوابها أن مجلس التدبير يجتمع بصفة دورية قبل اجتماع مجلس الجامعة وكلما دعت الضرورة ذلك. ويتدارس خاصة القضايا المتعلقة بالجانب الإداري والمالي، إلا أن رؤساء الجامعات الثلاث التي تمت زيارتها (جامعة عبد المالك السعدي وجامعة ابن طفيل وجامعة سيدي محمد بن عبد الله) أكدوا أن هذا المجلس لا يقوم بدوره، مما حذا بهم إلى خلق بنيات غير رسمية تسمى ندوة رؤساء المؤسسات لتعوض هذا المجلس.

➢ **عدم وجود هياكل أو آليات للتنسيق بين بين مجلس الجامعة ومجالس المؤسسات**

لم ينص القانون رقم 00-01 على إحداث هياكل أو آليات تنسيق بين مجلس الجامعة ومجالس المؤسسات لضمان التطبيق المتناغم مع مخطط تطوير الجامعة. كما لا يتم إبلاغ قرارات المجلسين لبعضهما البعض، مما قد يؤدي إلى الازدواجية والتداخل أحيانا، لا سيما في استخدام موارد الميزانية وترشيدها.

لقد أكدت الوزارة هذه الملاحظة مشيرة إلى أن بعض الجامعات أحدثت ندوة لرؤساء المؤسسات الجامعية أو مجلس للتنسيق يجتمع بشكل دوري وتمثل آلية لتنسيق القرارات التي يصادق عليها مجلس الجامعة مع تلك التي تصادق عليها مجالس المؤسسات.

➢ **نقائص في طريقة تعيين رئيس الجامعة**

يلعب الرئيس دورًا أساسيًا في إدارة الجامعة وعلى وجه الخصوص في حل مشاكل التنسيق التي تنشأ كثيرًا بين المستويين اللذين تتألف منهما الجامعة: أحدهما يعتمد على آلية الانتخاب أساسًا للأساتذة الباحثين، والآخر هرمي من أعلى إلى أسفل يهم تعيين المسؤولين الإداريين. هذا الأمر يتطلب مهارات وكفاءة إدارية خاصة. الا انه لوحظ أنه لا يتم تأهيل رؤساء الجامعات في هذا المجال حيث لا يستفيدون من أي تدريب في مجال الإدارة والتدبير المالي. بالإضافة إلى ما سبق، تعاني مسطرة تعيين رؤساء الجامعات من غياب الدقة في توصيف الكفاءات العلمية الواجب توفرها في المرشحين والمنصوص عليها في قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم 01.1774 الصادر في 26 شتنبر 2001.

➢ **التعيين غير المتزامن لرؤساء الجامعات ورؤساء المؤسسات**

يشكل التعيين غير المتزامن لرؤساء الجامعات ورؤساء المؤسسات عائقا إضافياً في إدارة الجامعات في حالة وجود تباينات في التوجهات ومشاريع التطوير التي يتقدمون بها، مما قد يؤدي إلى اختلاف في تشخيص وضعية الجامعة أو المؤسسة الجامعية والحلول المقترحة بسبب عدم التوافق الزمني بين التعيينين. ويتجلى أثر هذا المشكل في عدم الاتساق بين مشروع الرئيس الجديد ومشاريع عمداء ومديري المؤسسات، في ظل عدم وجود آلية تسمح بإدماج مشاريع التطوير الخاصة بالمؤسسات الجامعية في استراتيجية الجامعة. وقد تفاقم هذا الوضع بسبب إدارة بعض المؤسسات من قبل المديرين المؤقتين، لفترات طويلة من الزمن وعدم وجود تعاقد واضح بين الجامعة والمؤسسات التابعة لها بشأن الأهداف التي يتعين تحقيقها من طرف هذه الاخيرة. كما أن تعيين عمداء ومديري المؤسسات الجامعية لا يدخل ضمن صلاحيات رئيس الجامعة الشيء الذي يفقده كل سلطة على أدائهم.

تم تأكيد هذه الملاحظة في جواب الوزارة التي أضافت أنها حرصت على أخذ هذا المعطى بعين الاعتبار في إعداد مشروع القانون المنظم للتعليم العالي والبحث العلمي وملاءمته مع مقتضيات القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

2. ربط المسؤولية بالمحاسبة

يعتبر ربط المسؤولية بالمحاسبة والشفافية من العناصر الأساسية لتكريس الحكامة الجيدة، في هذا الإطار وعلى مستوى الجامعات لوحظ غياب مجموعة من الآليات التي تجسد ربط المسؤولية بالمحاسبة، ويتعلق الامر بالجوانب التالية:

➢ **محدودية استقلالية الجامعات**

لقد نصت المادة 4 من القانون 00-01 على أن الجامعات مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. إلا أن الممارسة الفعلية في الميدان أثبتت أن هذه الاستقلالية تشوبها بعض النقائص تهم بالخصوص الميدان البيداغوجي والمالي وتدبير الممتلكات والموارد البشرية.

- **على المستوى البيداغوجي** تتجلى محدودية استقلال الجامعة في تدخل الوزارة في اعتماد مسالك التكوين وإحداث المؤسسات الجديدة. وهكذا فإن الوزارة هي التي تمنح الاعتماد لكل المسالك التي تخول الحصول على شهادة وطنية وتلعب دورا كبيرا في رسم الخريطة البيداغوجية بحيث أن المسالك التي لا تدخل في أولويات الوزارة لا يتم اعتمادها. على سبيل المثال، فإن كل مسالك الاجازة في المؤسسات ذات الولوج المفتوح وفي المدارس العليا للتكنولوجيا والمدارس العليا للعلوم التطبيقية صادرة عن الوزارة. نفس الشيء ينطبق على إحداث المؤسسات الجديدة، إذ لوحظ أن الوزارة تتدخل بشكل مباشر في إحداث هذه المؤسسات رغم وجود مسطرة واضحة في هذا المجال تشير إلى أن اقتراح إحداث المؤسسة من صلاحيات مجلس الجامعة المعنية. وهكذا وخلال الفترة 2015-2019 تم إحداث ست مؤسسات جامعية من اقتراح الوزارة؛

حسب جواب الوزارة فإن هذه الأخيرة تحرص، فقط، على أجرأة مسطرة اعتماد المسالك التي يتم اقتراحها وعرضها من طرف الجامعات.

لكن ما تم الوقوف عليه هو أن الأساتذة الباحثين الذين يبادرون إلى إحداث المسالك يتقيدون بالنماذج المقترحة من طرف الوزارة.

- **على المستوى المالي**، تبرز محدودية استقلال الجامعة في الاعتماد شبه الكلي على إعانات الوزارة والحد من دور مجلس الجامعة في إعداد الميزانية، حيث أن هذه الإعانات تكون موجهة مسبقا لأغراض محددة لا يسمح أحيانا لمجلس الجامعة بالتدخل فيها. ورغم مرور ما يناهز 20 سنة على التنصيص على استقلال الجامعات، فإن هذه الأخيرة مازالت تعتمد على إعانات الوزارة بنسبة 85 بالمائة من ميزانياتها في المتوسط خلال الفترة 2015-2019؛
- **على مستوى تدبير الممتلكات والموارد البشرية**. لوحظت محدودية استقلالية الجامعة، فالوزارة لم تقم بنقل الممتلكات العقارية إلى ملكية الجامعات كما تنص على ذلك المادة 96 من القانون 00-01 المتعلق بالتعليم العالي، ولا بوضع النظام الأساسي لمستخدمي الجامعات ونظام التعويضات المخولة لهم كما تنص على ذلك المادة 17 من نفس القانون وهكذا تتوفر الجامعات أمام موارد بشرية لا تتحكم في تعيينها وترقيتها و تأديبها، حيث يعود الأمر إلى قطاع التعليم العالي، مما يحد من إمكانيات الرفع من مردودية هذه الموارد البشرية.

أشارت الوزارة في جوابها إلى أنها بصدد مراجعة القانون 01.00 خاصة المقتضيات المتعلقة بالنظام الأساسي لمستخدمي الجامعات والتعويضات المخولة لهم. أما على مستوى نقل الممتلكات، فقد أكدت الوزارة أنه تم الشروع في هذه العملية، بتنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية إلا أنه تبين أن جل العقارات ليست في ملكية الوزارة، الشيء الذي حذا بها إلى العدول عن قرار التفويت واقتراح وضع هذه الممتلكات رهن إشارة الجامعات، لما يتطلبه هذا الأمر من ميزانية مهمة لا تتوفر عليها الوزارة.

➢ **غياب التعاقد بين الوزارة والجامعات**

في إطار العلاقة بين الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والجامعات يتبين وجود ضعف على مستوى الاتساق بين استراتيجية الوزارة ومخططات تطوير الجامعات حيث يتضح أن الجامعات قليلا ما تأخذ بعين الاعتبار مضمون هذه الاستراتيجية. إضافة إلى هذا وبالرغم من أن القانون سالف الذكر يشير إلى إمكانية التعاقد في مجالات معينة، فقد تبين عدم اعتماد آليات التعاقد بين الوزارة الوصية والجامعات كآلية للمساءلة وتقييم الأداء باستثناء البرامج الخاصة المتعلقة بتكوين المهندسين والمخطط الاستعجالي ووضع اليات لتدبير الممتلكات العقارية للجامعة. كما أن الوزارة منذ دخول نظام إجازة-ماستر-دكتوراه حيز التطبيق خلال الموسم الجامعي 2003-2004 لم تضع خارطة جامعية وطنية للتكوين وتقتصر على اعتماد المسالك بقرارات وزارية بعد استطلاع رأي اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي.

جوابا على هذه الملاحظة أوضحت الوزارة أنه في إطار تنزيل القانون 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، تم توقيع عقود برامج تطوير بين السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي والابتكار والجامعات للفترة ما بين 2021-2023. وتسهر الوزارة حاليا على إعداد عدة للتتبع والتقييم.

➢ **عدم اعتماد آليات لتقييم أداء رئيس الجامعة وترتيب النتائج على ذلك**

لا يعمد مجلس الجامعة إلى تقييم دوري لأداء رئيس الجامعة حيث ان هذا الأخير غير ملزم برفع تقارير دورية أو تقرير أداء خلال منتصف المدة أو تقرير في نهاية فترة ولايته، الأمر الذي لا يسمح للسلطة التي عينته بتقدير درجة إنجازه للأهداف التي التزم بها في مشروع تطوير الجامعة وترتيب النتائج عليها. وهكذا يجد الرئيس نفسه غير خاضع للمساءلة مما يؤثر على أدائه وعلاقاته مع الأطراف ذات الصلة الذين لا يمكنهم محاسبته ومساءلته على أدائه. فعلى سبيل المثال، لوحظ أن رؤساء الجامعات المنتهية ولايتهم لا يقومون بإعداد تقرير مفصل عن حصيلة أدائهم في فترة ولايتهم.

3. آليات التدبير

ترتكز الحكامة الجيدة على اعتماد مجموعة من الآليات والإجراءات التدبيرية التي تساعد في تفعيلها وتكريسها على جميع المستويات. وقد لوحظ ما يلي:

➢ **تأخر في اعتماد هيكل تنظيمي تجاوز 17 سنة**

على الرغم من أهمية الهيكل التنظيمي الذي يسمح بتحديد المسؤوليات وتوزيعها بين مختلف الهياكل التنظيمية بشكل يضمن فعالية الأداء، فقد سجل تأخير في إقرار هذا الهيكل التنظيمي الرسمي تجاوز 17 سنة مما انعكس سلبا على قدرة الجامعات في استقطاب كفاءات إدارية تستجيب للمتطلبات وانعكس سلبا على تحفيز الموظفين الاكفاء للترقي في مناصب المسؤولية والاستفادة من التعويضات المعمول بها. ويسجل المجلس المجهودات التي بذلت لتجاوز هذا العائق من خلال مصادقة وزارة التعليم العالي وتأشير وزارة المالية على الهيكل التنظيمي الرسمي خلال 2020.

أكد رد الوزارة أن كل الجامعات تعمل حاليا على أجرأة المنظام الإداري الرسمي الذي تم اعتماده بقرار مشترك بين وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار بتاريخ 9 مارس 2020.

➢ **محدودية العمل بالأدلة والمساطر ومدونات السلوك**

لا تتوفر ست جامعات على دليل المساطر المالية والمحاسبية في حين أكدت ثلاثة منها أن هذا الدليل قيد الإعداد وثلاث جامعات تتوفر عليه. أما بالنسبة لدليل المساطر المتعلق بالمهام البيداغوجية والعلمية فلا يتوفر إلا في جامعة واحدة ومطبق بشكل جزئي. كما تفتقر الجامعة لميثاق للأخلاقيات والسلوك المهني يحدد المبادئ العامة المؤطرة لعمل الأساتذة والأطر والموظفين الإداريين، والمتعلقة أساسا بواجبات احترام القانون والامتثال للقواعد المنظمة للعمل والتزام الحياد والاستقلالية والموضوعية أثناء كل مراحل تنفيذ المهام الموكلة ومراعاة النزاهة، من خلال تبني سلوك مهني يتميز بالموضوعية والمهنية والاجتهاد والأخلاقيات الفضلى، وكذا توخي تحقيق الاقتصاد والفعالية في كافة المهام من خلال عدم تبديد المال العام أو إساءة استعماله أو محاولة استغلال الوسائل العامة لتحقيق منافع خاصة أو غير مشروعة.

➢ **الحاجة إلى اعتماد التدقيق الداخلي**

لقد لوحظ عدم إحداث لجنة التدقيق المنبثقة عن مجلس الجامعة كما لوحظ أن رئيس الجامعة لا يتوفر وحدة للتدقيق الداخلي المنصوص عليهما في القرار رقم DE / SPC 2471-2 الصادر عن وزارة المالية بشأن التنظيم المالي والمحاسبي للجامعات في 17 مايو 2005. عوض ذلك عينت بعض الجامعات أحد موظفيها كمدقق داخلي، ولكن دون وجود ميثاق تدقيق داخلي يحدد تركيبة الهيكل المسؤول عن التدقيق الداخلي وإجراءات ضمان استقلاليته وأهدافه ونطاقه.

جاء في رد الوزارة أنه: "تنزيلا للمنظام الإداري الرسمي للجامعة، تم إحداث مصلحة للتدقيق الداخلي بالجامعات تعمل تحت الإشراف المباشر للسيد رئيس جامعة".

➢ **ضرورة وضع نظام معلوماتي مندمج**

إن غياب مخطط مديري معلوماتي يحول دون تمكن الجامعة من تحديد احتياجاتها من الأجهزة المعلوماتية وكذا تحديد مختلف التطبيقات الضرورية لضمان سير مختلف أنشطتها وتلك المتعلقة بالبحث العلمي وكذا التسيير المالي والإداري للجامعات. ومع غياب هذا المخطط المديري، لم تتمكن الجامعات من إرساء نظام معلوماتي متكامل ومندمج يغطي جميع أنشطتها ويربط بين الرئاسة وباقي المؤسسات الجامعية مما يشكل عائقا في سبيل توفير نجاعة المعلومة في الوقت المناسب.

عمليا تعتمد الجامعات في تسيير مختلف أنشطتها على تطبيقات متنوعة وغير مندمجة تم اقتناؤها إما على صعيد المؤسسات أو تم تطويرها محليا. في حين يجب الإشارة إلى ان الجامعات رغم توفرها على تطبيق تدبير الدراسة والطالب «ابوجي" (APOGEE) من أجل تدبير تسجيل الطلبة وإدارة استعمال الزمان، والامتحانات وسير الدروس داخل المؤسسة الجامعية وكذا إدخال النقط والإعلان عن النتائج، فقد لوحظ أن بعض الجامعات لا تعتمد كليا على هذا التطبيق بل على تطبيقات خاصة بها، تختلف من مؤسسة لأخرى لتلبية حاجيات المؤسسة من المعلومة. ويشكل هذا التنوع في التطبيقات المستعملة من طرف المؤسسات الجامعية وعدم انسجامها عائقا في توحيد شكل المعلومة المقدمة لرئاسات الجامعات، مما يحول دون توفر قاعدة بيانات ومعلومات موحدة لدى الجامعة أولا ولدى الوزارة ثانيا.

على مستوى التدبير المالي، تعتمد الجامعات على وضعيات تمت بلورتها على نظام إكسيل مما يمكنها من إنجاز العمليات المالية الضرورية وبشكل محدود ولا يرتبط عبر شبكة خاصة بباقي المؤسسات الجامعية، مما لا يمكن من تكوين قاعدة بيانات

تسمح بتتبع التسيير المالي للجامعة والاطلاع على طريقة صرف الميزانية وبالتالي تبني مؤشرات لضبط التسيير المالي للجامعة.

أكدت أن " مشروع تقوية نظام المعلومات للتربية والتكوين والبحث العلمي، الذي يندرج ضمن مشاريع تنزيل القانون الإطار رقم 17-51، موضوع عقود برامج التطوير المتعاقد بشأنها بين الوزارة والجامعات للفترة ما بين 2021-2023، يهدف إلى توفير نظام معلومات شامل ومندمج لتدبير وتقييم منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والسهر على تأمينه وتطويره وتحيينه بكيفية مستمرة".

➢ **عدم اكتمال تأطير آليات ومساطر تسليم الشهادات الجامعية**

بالنسبة لمنظومة تدبير تسليم الشهادات، فقد لوحظ غياب آلية واضحة تمكن من تبني منظومة معلومات مندمجة وشاملة وأمنة حيث أن منظومة تدبير تسليم الشهادات تعاني من بعض النقائص على مستوى:

- المعلومات التي يحملها الديبلوم ولغة الصياغة؛
- النصوص المنظمة لتدبير النقط ومساطر وآجال تسليم الشهادات؛
- الولوج المن للمنظومة والمساطر التي تضبط استعمالها تجنبا لاختراقها ممن ليس لهم الأهلية.

أشار تعقيب الوزارة على هذه الملاحظة إلى أن بعض الجامعات عمدت إلى توسيع منظومة "أبوجي" لضمان إعداد وتسليم الشهادات الجامعية. في حين تشير أخرى إلى أنها تتوفر على منظومة تدبير إصدار وتسليم الشهادات تتبنى آلية مندمجة وشاملة وآمنة مقيدة بمساطر محددة.

ثانيا. تقييم أداء الجامعات

فيما يلي بعض الملاحظات المرتبطة بأداء الجامعات:

1. التكوين الأساسي

طبقا للمادة 8 من القانون 00-01 المتعلق بالتعليم العالي يتم تنظيم التكوينات المقدمة من طرف المؤسسات الجامعية في إطار أسلاك ومسالك ووحدات تتوج بشهادات وطنية. وبالرغم من أهمية وتنوع العرض البيداغوجي الذي تقدمه الجامعة، يعرف تدبير التكوين الأساسي مجموعة من المشاكل، نذكر منها:

➢ **ضعف الطاقة الاستيعابية مقارنة مع تزايد أعداد الطلبة والتأخر في تبني استراتيجية التعليم عن بعد**

بالرغم من المجهودات المبذولة من لدن الجامعات من أجل تحسين الطاقة الاستيعابية من خلال إحداث مؤسسات جامعية جديدة وبناء مدرجات وقاعات ...، إلا أن هذه الطاقة الاستيعابية تبقى محدودة مقارنة مع العدد الإجمالي للطلبة الذي يعرف تزايدا مضطردا حيث استقطبت الجامعات عددا كبيرا من الطلبة الجدد بسلك الاجازة، إذ ارتفع عددهم بالفصل الأول بمختلف المؤسسات الجامعية ذات الولوج المفتوح، ليناهز نسبة 50 % من العدد الكلي للطلبة المسجلين (الفصل الأول والثاني من سلك الاجازة).

بالرغم من أن الميثاق الوطني للتربية والتكوين، أشار في توجيهاته إلى اختيار التعليم عن بعد كإحدى طرق التعلم، وأمام ظاهرة التضخم في أعداد الطلبة التي تعرفها الجامعات، لم تعمد هذه الأخيرة إلى الاستثمار في التعليم عن بعد باستعمال التكنولوجيا الحديثة من خلال بلورة استراتيجية لتفعيل هذا التوجه من أجل تحسين ظروف تكوين العدد المتزايد للطلبة. وقد اتضح جليا أن الجامعات لم تكن مستعدة لتفعيل التعليم عن بعد، وذلك عندما فرضه الحجر الصحي والوضعية الوبائية.

في هذا الإطار جاء جواب وزارة التعليم العالي ليؤكد على أن الجامعات لم تستثمر في التعليم عن بعد قبل ظهور جائحة كوفيد 19، حيث أفادت أنه تم القيام بعدة إجراءات من أجل " تطوير التعليم عن بعد"، كلها انطلقت ابتداء من سنة 2020 , وذلك في إطار تنزيل القانون الإطار رقم 17-51 كذلك من خلال إصدار المرسوم المتعلق بالتعليم عن بعد (الجريدة الرسمية عدد 7019 بتاريخ 06 شتنبر 2021). وتهدف هذه الإجراءات إلى تعزيز الاعتماد على نمط التعليم الإلكتروني كمكمل للتعليم الحضوري.

➢ **غياب رؤية واضحة بخصوص العرض البيداغوجي**

وفرت الجامعات مسالك تتعلق بالتكوين الأساسي والممهنن، تتوزع بين مسالك في الإجازة الأساسية والماستر ومسالك بالإجازة المهنية والماستر المتخصص ومسالك للهندسة ومسالك خاصة بالدبلوم الجامعي للتكنولوجيا وتكوينات الدكتوراه. بالرغم من أهمية هذه المسالك وتنوعها، يتسم العرض البيداغوجي للجامعات بالمحدودية، وذلك لعدة أسباب نذكر منها:

- **ضعف في ضبط حاجيات سوق الشغل قبل وضع طلبات اعتماد المسالك**. بالرجوع إلى مقتضيات الفصل 3 من القانون رقم 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي يستوجب على الجامعات معرفة حاجيات سوق الشغل وتكييف عروضها التكوينية مع متطلبات هذه السوق. غير أنه لوحظ أن الجامعات تفتقر لمنظومة تمكنها من ضبط حاجيات سوق الشغل قبل اعتماد التكوينات، وعرض تلك التي تستجيب لمتطلبات السوق ولتطلعات الطلبة، وبالتالي المساهمة في إعداد الشباب للاندماج في الحياة العملية.

أفادت وزارة التعليم العالي في جوابها، أن دراسة حاجيات سوق الشغل ليست بالعملية السهلة وتتطلب إمكانات مهمة ويتدخل فيها على الخصوص الفاعلون الاقتصاديون. ورغم ذلك تحرص أغلب الجامعات على اقتراح مسالك تستجيب لحاجيات الجهة التي تتواجد بها. كما تحرص الوزارة على تلبية حاجيات المخططات الاستراتيجية القطاعية من الكفاءات بتنسيق مع الجهات المعنية (مخطط تسريع التنمية الصناعية 2014- 2020، التأمينات...).

- **التذبذب في عدد المسالك المفتوحة سواء الأساسية أو الممهننة**. بالرغم من ارتفاع عدد الطلبة عرف تطور عدد المسالك المفتوحة تذبذبا من سنة لأخرى، ويختلف عدد المسالك حسب طبيعة كل مؤسسة جامعية وحسب نوع المسلك؛
- **تشابه غالبية التكوينات المعتمدة بين الجامعات**. رغم خصوصيات المحيط السوسيو-اقتصادي لكل جهة فإنه لوحظ تشابه كبير في مسالك الإجازة الأساسية بالجامعات الأربعة الشيء الذي يدل على محدودية الابتكار والاجتهاد والملاءمة مع خصوصيات المجال الترابي علما أن القانون حدد مكونات في وحدات إلزامية مشتركة بين جميع الجامعات، وبالمقابل فتح المجال لإحداث وحدات اختيارية تستجيب لتطلعات الطلبة ولسوق الشغل.

➢ **استقطاب سلك الإجازة الأساسية لعدد كبير من الطلبة الجدد**

استقطبت الجامعات عددا كبيرا من الطلبة الجدد بسلك الاجازة، إذ تطور عددهم بالفصل الأول بمختلف المؤسسات الجامعية ذات الولوج المفتوح، بنسبة 50 % من العدد الكلي للمسجلين (الفصل الأول والثاني من سلك الاجازة)، كما أن هذه النسبة تجاوزت 20 % بالنسبة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مقارنة مع عدد الطلبة الجدد.

ويرجع سبب هذا الارتفاع بالأساس إلى توافد أعداد كبيرة من الطلبة الجدد للتسجيل بالجامعات خلال كل موسم جامعي ناهيك عن الإكراهات المتعلقة بتوجيه الطلبة عند التسجيل وتحقيق الملاءمة المنشودة بين قدراتهم وطموحاتهم الشخصية مما يترتب عليه زيادة في نسبة الهدر ونفقات الجامعة والتكلفة السنوية لكل طالب، وظروف العمل بالنظر إلى البنية التحتية المتاحة التي لا تتلاءم والطاقة الاستيعابية للطلبة، والتأطير البيداغوجي للجامعة.

وتمت ملاحظة تزايد عدد الطلبة المسجلين في مسالك باللغة العربية لأسباب تتعلق بالخصوص بضعف تمكنهم من لغة التدريس الثانية. هذا المنحى ينطوي على مخاطر مستقبلية في إيجاد فرص الشغل للعدد الهائل من خريجي هذه المسالك. كما لم تقم الجامعة بتقديم حلول لمواجهة التزايد الكبير لعدد الطلبة المسجلين في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بشعبة القانون عربية.

➢ **ضعف التأطير البيداغوجي والإداري**

لوحظ على الجامعة عدم مواكبة التأطير الإداري والبيداغوجي لوتيرة تنامي عدد الطلبة المسجلين خصوصا في كليات العلوم القانونية والاقتصادية، حيث سجلت نسبتا التأطير البيداغوجي والإداري تراجعا مهما، إذ بلغت الأولى أستاذا واحدا لما يزيد عن 250 طالبا برسم السنة الجامعية 2019/2018 مقابل أستاذ لأكثر من 150 طالبا خلال السنة الجامعية 2015/2014، في حين بلغت الثانية موظفا لما يزيد عن 500 طالبا في 2019/2018 مقابل موظف لأكثر من 250 طالبا خلال السنة الجامعية 2015/2014.

وقد أوضحت وزارة التعليم العالي أن ضعف التأطير البيداغوجي والإداري يعزى إلى غياب التوازن بين المناصب المالية المخولة للوزارة وتزايد الطلب على التعليم العالي وكذا إحالة العديد من الأطر الإدارية والبيداغوجية على التقاعد.

➢ **ضعف المردودية الداخلية**

طبقا للمادة 77 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي التي تنص على إخضاع التعليم العالي في مجمله لتقييم ينصب على مردوديته الداخلية والخارجية يشمل جميع الجوانب البيداغوجية والمالية والبحث، كما يلزم رؤساء الجامعات بتقديم تقرير التقييم المتعلق بالمردودية الداخلية والخارجية. الا أن الجامعات لم تقدم ما يفيد قيامها بتقييم مردوديتها الداخلية والخارجية، مما حذا بالمجلس إلى تقييم المردودية الداخلية والإشارة إلى ما تم القيام به بخصوص المردودية الخارجية.

رغم أن عدد الخريجين بالجامعات الأربع، قد شهد ارتفاعا ملحوظا، خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019، الا ان المردودية الداخلية إجمالا تبقى ضعيفة، وتعرف تفاوتا حسب طبيعة المؤسسة ونوعية السلك الدراسي. من جهة، تعرف المؤسسات ذات الولوج المحدود، نظرا لطبيعتها وشروط ولوجها، مردودية تفوق بكثير مردودية المؤسسات ذات الولوج المفتوح. ومن جهة أخرى، يعتبر سلك الإجازة من الأسلاك التي تتميز بضعف بين للمردودية الداخلية مقارنة مع سلك الماستر حيث إن غالبية الطلبة الذين ولجوا الجامعة من أجل الحصول على شهادة الاجازة لم يتمكنوا من ذلك في ثلاث سنوات، مما يستدعي اعادة النظر في بيداغوجية التكوين مع ضرورة القيام بدراسة معمقة لمعرفة سبب تراجع نسبة المردودية الداخلية وضعفها.

➢ **الحاجة إلى القيام بتقييم المردودية الخارجية**

بالنسبة للمردودية الخارجية، فالجامعات لا تقوم بتجميع المعطيات المتعلقة بأعداد خريجيها، كما لا تعمل على تتبع مآلهم بعد تخرجهم، إذ لا تقوم بوضع آليات رصد لمدى اندماج خريجيها في سوق العمل أو متابعة دراساتهم العليا. وبهذا الصدد، لوحظ غياب المجل الأعضاء المنتمين إلى الغرف المهنية والقطاع الخاص عن أشغال مجالس الجامعات. في هذا الإطار، وعلى

الرغم من كون جامعة شعيب الدكالي مثلا تتوفر على آلية لقياس المردودية الخارجية، المتمثلة في برنامج معلوماتي " ISLAH"، فقد لوحظ أنها لم تعمد إلى تفعيله، وبالتالي يصعب عليها تتبع إدماج خريجيها في سوق الشغل من أجل تقييم مدى ملاءمة التكوينات وتحيين العرض البيداغوجي.

أفادت وزارة التعليم العالي، بخصوص عدم القيام بتقييم المردودية الخارجية، أن بعض الجامعات عمدت إلى القيام بمبادرات فردية تتوخى تتبع المسار المعني لخريجيها. ونظرا للأهمية القصوى لتتبع خريجي الجامعة وما لذلك من انعكاس على تجويد التكوينات المقدمة، فإنه يجري التفكير في وضع آلية لتنسيق تتبع ادماج خريجي التعليم العالي الجامعي على الصعيد الوطني.

➢ **تفاقم الهدر الجامعي**

يعتبر الهدر الجامعي أحد الإشكالات التي تعاني منها الجامعات المغربية وخصوصا المؤسسات ذات الولوج المفتوح حيث تعرف هذه الأخيرة نسبا جد مرتفعة، والتي وصلت أحيانا 20% سنة 2019. وتختلف هذه النسبة حسب طبيعة الدراسات ونوعية المسلك وحسب الفصول الدراسية. ويعرف سلك الإجازة، خصوصا الفصل الأول، نسب هدر مرتفعة، بالمقابل يعرف سلك الماستر نسبة هدر ضعيفة جدا، خلال السنوات الخمس الأخيرة، وأما المؤسسات ذات الولوج المحدود فتعرف نسبا ضعيفة تتراوح بين 1,5% و5,5%.

1. التكوين المستمر

نصت المادة 8 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي على أنه "***يمكن للجامعات وفق الشروط المنصوص عليها في نظامها الداخلي إحداث شهادات خاصة بالجامعة في مجال التكوين الأساسي والتكوين المستمر***". ومن خلال الاطلاع على عروض التكوين المستمر، تمت ملاحظة ما يلي:

➢ **تسيير وتنظيم غير متجانس للتكوين المستمر بالجامعة**

يعتمد التكوين المستمر بالجامعات في تنظيمه وتسييره على أنظمة داخلية مختلفة تم اعتمادها من طرف مجالس الجامعات والتي تنص على ضرورة احترام شروط اعتماد مختلف التكوينات المستمرة وكذا شروط التسجيل بها، الا أن هذه الأنظمة لا يتم التقيد بها.

إن تدبير التكوين المستمر يتم على مستوى المؤسسات الجامعية الحاضنة للتكوين ولا يوجد أي تقييم دوري لهذه التكوينات لمعرفة مدى احترامها لشروط الاعتماد من ساعات التدريس، ومعدات الدراسة بالنسبة للتكوينات الممهننة.

إن التكوينات المستمرة وخاصة الممهننة يتم اعتمادها دون القيام بأي دراسة قبلية لمعرفة مدى أهمية واستجابة هذا التكوين لطلب سوق الشغل، وحتى عند اعتمادها فهي لا تخضع لحملة ترويجية لضمان استمراريتها ونجاحها.

في هذا الإطار أقرت وزارة التعليم العالي بالتسيير والتنظيم الغير المتجانس للتكوين المستمر، كما أفادت أن بعض الجامعات، ولتجاوز هذه النقائص التدبيرية، تعكف على تحيين الأنظمة الداخلية المنظمة للتكوين المستمر، كما تسهر على إعداد مساطر مرجعية توحد معايير التسجيل ونماذج الشهادات المسلمة.

➢ **تعدد نماذج التسيير للتكوين المستمر بالجامعة**

إن غياب وحدة تنظيمية خاصة بالتكوين المستمر على صعيد الجامعات أدى إلى بروز نماذج مختلفة للتدبير. الأول يعتمد في تسييره على رئاسة الجامعة. والثاني يتحكم في تنظيمه وتسييره طاقم إداري ورئيس المؤسسة الجامعية، والنموذج الثالث للتدبير يتحكم فيه الأستاذ المسؤول عن التكوين بشراكة مع بعض الأساتذة المعنيين بالتكوين وبعض الإداريين حيث يتولى الأستاذ تحديد شروط القبول بالتكوين وتحديد كيفية صرف المداخيل واستقطاب الأساتذة العرضيين.

➢ **ضعف عدد المستفيدين من التكوين المستمر**

رغم أهمية دور التكوين المستمر في تنويع العرض البيداغوجي والزيادة في المداخيل الذاتية للمؤسسات الجامعية إلا أن عدد المسجلين يبقى ضعيفا مقارنة بإمكانيات المؤسسات الجامعية فيما يخص التأطير البيداغوجي والإداري ومعدات التكوين والمعدات العلمية والتقنية والبنايات لا سيما في مدارس المهندسين والمدارس العليا للتكنولوجيا وكليات العلوم وكليات العلوم والتقنيات وكليات الطب والمدارس العليا للفنون والمهن.

➢ **عدم تقديم عروض للتكوين المستمر قصير المدى**

ركزت أغلب عروض التكوين المستمر على التكوينات المكللة بشهادة. فباستثناء بعض المبادرات التي قامت بها الجامعات سواء مع القطاع العام أو القطاع الخاص، والتي لا تتعدى بضعة برامج محدودة للتكوين، يبقى التكوين المستمر قصير المدى محدودا، مما يعكس عدم إيلاء الأهمية اللازمة للجوانب التسويقية للتكوين المستمر بالجامعات. ويعزى هذا الأمر، في جانب كبير منه، إلى غياب وحدة مكلفة بتتبع حاجيات السوق والترويج لمثل هذه البرامج التي قد تشكل رافعة مهمة للزيادة في المداخيل الذاتية.

ثالثا. البحث العلمي والتكنولوجي بالجامعات

يندرج البحث العلمي ضمن المهام الموكلة إلى الجامعات. وبهدف تأطير هذه المهمة، عمدت الجامعات منذ سنة 2005 لهيكلته من خلال إحداث فرق البحث والمختبرات والمراكز والشبكات البحثية. إلا أنه، لوحظ ما يلي:

1. على مستوى حكامة البحث العلمي

- غياب رؤية موحدة على صعيد الجامعة تمكن من تحديد أولويات البحث العلمي بتوافق مع الاستراتيجية الوطنية بحيث يمكن بلورتها على شكل مخطط عمل تنخرط في تنفيذه جميع هياكل البحث العلمي؛

يشير جواب الوزارة أنها حددت ست أولويات وطنية للبحث بتشاور مع جميع الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين آخذة بعين الاعتبار الاستراتيجيات القطاعية للتنمية السوسيو- اقتصادية. وقد تم تحيينها سنة 2014.

إلا أن تحديد هذه الأولويات من طرف الوزارة لم يكن له وقع بارز على أداء الجامعات في ميدان البحث العلمي، حيث لا زالت تعاني من غياب رؤية واضحة ومتناسقة.

- عدم القيام بجرد مفصل لمختلف معدات البحث العلمي التي تتوفر عليها الجامعة بالرغم من أن هذه الأخيرة تنفق مبالغ مهمة في شرائها؛

لقد أشارت الوزارة في جوابها أنها قامت بتنسيق مع المركز الوطني للبحث العلمي والابتكار بإحصاء للمعدات العلمية الثقيلة الموجودة بالجامعات ومؤسسات البحث. وفي هذا الصدد، تم وضع قاعدة بيانات للمعدات العلمية المتوفرة في يونيو 2015 وأضافت الوزارة أن مختلف الجامعات تعمل حاليا على جرد العتاد العلمي المتوفر بكل المؤسسات التابعة لها من أجل الاستعمال المشترك.

- عدم الاستغلال الأمثل والمشترك للمعدات العلمية الثقيلة بصفة عامة وخاصة تلك الموجودة بمركز الابتكار والتحويل التكنولوجي وقطب الكفاءات من قبل الأساتذة الباحثين بالجامعة.

- ضعف مردودية البحث العلمي: بالنظر إلى عدد المقالات المنشورة والمشاريع البحثية مقارنة بعدد الفرق والمختبرات والمراكز البحثية وعدد الأساتذة الباحثين والمعدات العلمية وعدد الطلبة الباحثين المسجلين بسلك الدكتوراه، فإن الإنتاج العلمي بالجامعات يعتبر ضعيفا. وعلى الرغم من أن الجامعات قد سجلت عددا مهما من المنشورات العلمية، فإن نسبة النشر بالمجلات المحكمة تبقى ضعيفة. كما أن عدد براءات الاختراع يبقى قليلا فضلا عن ضعف تثمينها. ومن جانب أخر فقد تم تسجيل عدم استكمال الدراسات بالسلك الدكتوراه، حيث تصل نسبة الهدر على مستوى سلك الدكتوراه 70 في المائة من الطلبة المسجلين، في حين أن 25 في المائة فقط من عدد الطلبة الحاصلين على شهادة الدكتوراه يستغرقون أقل من 5 سنوات في إعدادها.

لقد ذكرت الوزارة في جوابها بأن هناك تطورا في عدد المنشورات العلمية المحكمة في قواعد بيانات « Scopus » والذي انتقل من 096 10 منشورًا علميًا سنة 2020، بزيادة تفوق 17% مقارنة بسنة 2019 و50% مقارنة بسنة 2017، كما وصل عدد إيداع براءة اختراع 141 سنة 2020 باسم الجامعات، مسجلة بذلك زيادة بأكثر من 30% مقارنة سنة 2019 و46% مقارنة بعام 2017.

أما بالنسبة للهدر على مستوى سلك الدكتوراه، فقد عزت الوزارة في جوابها هذه النسبة إلى العامل الاقتصادي الذي يدفع الطلبة المسجلين بالدكتوراه إلى التفكير في المغادرة بمجرد إيجاد فرص أفضل من المنحة المخولة لهم.

- عدم وضع مساطر تتبع أنشطة مختلف هياكل البحث العلمي منذ تاريخ اعتمادها إلى حين تقييم مخرجاتها والتي تمكن من تتبع منجزات هياكل البحث العلمي واستغلال أمثل للموارد المالية والمعدات العلمية الموضوعة رهن اشارتها، وليس فقط من أجل توزيع الاعتمادات المالية السنوية.

2. على مستوى تمويل البحث العلمي والتطوير التكنولوجي

لتمويل البحث العلمي والتطوير التكنولوجي تعتمد الجامعات على مصدرين للتمويل، وهما الميزانية الخاصة للجامعة والصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي. وقد لوحظ في هذا الإطار:

- **ضعف الاعتمادات المرصودة في ميزانيات الجامعات للبحث العلمي**: عرفت الاعتمادات المرصودة للبحث العلمي في ميزانية الجامعات تراجعا بعد مرحلة البرنامج الاستعجالي، ولم تتعدى خلال الفترة الممتدة من 2015 -2018 نسبة الإعانة المخصصة للبحث العلمي 5 % من مجموع الإعانات المرصودة للجامعات. في حين شهدت سنة 2019 ارتفاعا مهما لهذه الإعانة، لتصل إلى نسبة 7%. ولصرف الاعتمادات المرصودة للبحث العلمي، تعمد رئاسة الجامعة إلى تفويضها إلى رؤساء المؤسسات التابعة لها، إلا انه لوحظ غياب تتبع أنشطة مختلف هياكل البحث العلمي بالمؤسسات الجامعية، وذلك لتقييم منجزاتها والنتائج المحصل عليها ومدى استغلالها الأمثل للموارد المالية والمعدات العلمية الموضوعة رهن اشارتها.

- **نقائص رغم ارتفاع التمويل المرصود من طرف الصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتطوير التكنولوجي:** تتمثل مهمة الصندوق في تشجيع وإنعاش برامج دعم البحث العلمي والتنمية التكنولوجية وتقييم أنشطة البحث العلمي وتنظيم الأنشطة العلمية. وقد رصد الصندوق، خلال الفترة الممتدة من 2009-2018، ما مجموعه 562 مليون درهم، منح منها فعليا ما مجموعه 470 مليون درهم لفائدة أصحاب المشاريع وباقي المستفيدين أي بنسبة 83% من المبالغ المرصودة لبرنامج إنعاش البحث والتطوير في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبرنامج ARIMNETو برنامجERANETMED ؛ وبرنامج مشاريع في الميادين ذات الأولوية في مجال البحث العلمي والتنمية التكنولوجية ومنح التميز، والاشتراك في المنصات العلمية الدولية وتجهيز مدن الابتكار..). وقد عرف تنفيذ هذه المشاريع العديد من أوجه القصور تمثلت فيما يلي:

- **ضعف تثمين نتائج البحث العلمي.** رغم أن جميع اتفاقيات التمويل والعقود المبرمة في هذه البرامج قد نصت على ضرورة وضع طلبات إيداع براءات الاختراع، إلا أن قطاع التعليم العالي والبحث العلمي لا يتوفر على تصور لتثمين نتائج البحث كما أنه لم يضع آليات وإجراءات لمتابعة تثمين براءات الاختراع أو أي عنصر آخر من الملكية الفكرية الناتجة عن هذه المشاريع. في هذا الإطار، نذكر على سبيل المثال برنامج إنعاش البحث والتطوير في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والذي كان هدفه الرئيسي تعزيز المشاريع البحثية التي تؤدي إلى تطبيقات وابتكارات يمكن استغلالها وتسويقها بواسطة مستغلي شبكات الاتصالات وبرنامج المشاريع في الميادين ذات الأولوية في مجال البحث العلمي والتنمية التكنولوجية. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم وضع إطار لتمويل هذه البرامج في تكامل مع برنامج تمويل مدن الابتكار، ولا سيما من خلال تثمين هذه الأخيرة التي من المفترض أن تضم حاضنات المنعشين الشباب.

حسب جواب الوزارة فقد تم إطلاق سياسة تهدف إلى إنشاء نظام لتثمين نتائج البحث العلمي وخلق وتطوير التنمية القائمة على اقتصاد المعرفة بالشراكة مع المتدخلين المعنيين، وفي نفس السياق، أكدت بعض الجامعات على أنه ومن أجل تثمين البحث العلمي، تم وضع مجموعة من الآليات.

- **نقص على مستوى الاستغلال المشترك للتجهيزات والمعدات العلمية.** وبالرغم من كون عقود تمويل المعدات القابلة للتجميع والاستغلال المشترك قد نصت على وجوب وضع هذه الأخيرة في مركز يسهل عملية الوصول إليها من قبل جميع الأساتذة الباحثين، فقد لوحظ أن المعدات المذكورة غالبًا ما تبقى حكرا على المستفيد من تمويل المشروع ويصعب الوصول إليها من قبل الأساتذة الباحثين الآخرين، أو المعرفة بوجودها بسبب النقص في التواصل.

لقد أوضحت الوزارة في جوابها أنه على المستوى الوطني: يعمل المركز الوطني للبحث العلمي والتقني، عبر وحدات دعم البحث العلمي والتقني، على وضع رهن إشارة الباحثين المغاربة مجموعة من المعدات المتطورة والخاصة بالتحاليل المخبرية في ميدان الكيمياء والمواد والبيولوجيا، أما على مستوى كل جامعة، تعمل الجامعات على عقلنة المقتنيات والمشتريات باعتماد مبدأ التعاضد والاستعمال المشترك لمختلف الآليات الموجودة بالمختبرات.

كما أكدت وزارة التعليم العالي، حرصها على تتبع تنفيذ توصيات المجلس الأعلى للحسابات بالنظر لأهميتها، في الرفع من تجويد حكامة منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار. وأشارت بخصوص التوصية المتعلقة بالبحث العلمي على أنها عملت على وضع مشروع مرسوم يتعلق بهيكلة البحث العلمي في الجامعات من أجل تمكينها من أداء دورها بشكل كامل وبالتالي تحسين فعالية البحث الوطني وانعكاسه على المحيط السوسيو- اقتصادي.

رابعا. التوصيات

التوصيات الموجهة للوزارة والجامعات

- **اعتماد آلية التعاقد بين الوزارة والجامعات من أجل وضع برنامج عمل لتطوير أداء الجامعات؛**
- **تعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة عن طريق إرساء مبدأ التعاقد بين رئيس الجامعة ومجلس الجامعة وبين رئيس الجامعة ورؤساء المؤسسات.**

التوصيات الموجهة للوزارة

- **مراجعة القانون 01.00 المتعلق بالجامعات وذلك من أجل وضع نظام جديد لحكامة الجامعات يضمن فعالية أداء أكبر وقدرة على أخذ المبادرة والابداع في إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة ولا سيما بتبني هيئات للحكامة مرنة، تتكون من مجلس إدارة ومجلس علمي وبيداغوجي محدودة العدد؛**

التوصيات الموجهة للجامعات

- **بلورة رؤية واضحة لرفع وتنويع العرض البيداغوجي (الأساسي والممنهن) بالمؤسسات الجامعية بشكل يتلاءم مع العدد المتزايد للطلبة ومع متطلبات المجالات الترابية وسوق الشغل وكذا التطورات العالمية؛**

- **تقوية الاستثمار في التعليم عن بعد باستعمال التكنولوجيا الحديثة، وذلك عن طريق بلورة استراتيجية لتفعيل هذا التوجه كأحد الحلول لمشكل ضعف الطاقة الاستيعابية للجامعة والأحياء الجامعية والعدد المتزايد للطلبة والهدر الجامعي، وبالتالي تحسين ظروف التكوين بالجامعات؛**
- **الرفع من المردودية بالمؤسسات ذات الولوج المفتوح عن طريق الرفع من نسبة التأطير وملاءمة العرض الجامعي مع كفايات الطلبة الجدد؛**
- **تنويع وتطوير العرض البيداغوجي في مجال التكوين المستمر وذلك بالاهتمام بالتكوينات القصيرة الأمد والتكوينات حسب الطلب لكي تصبح أكثر استقطابا وتنافسية وتساعد على إدماجها في محيطها السوسيو-اقتصادي؛**
- **تعزيز استقلالية الجامعات عبر تقوية مصادر الموارد الذاتية وحرية المبادرة في إحداث المسالك والمؤسسات الجامعية؛**
- **العمل على إعادة تنظيم هياكل البحث العلمي مع الحرص على الرفع من مردوديته مع تثمين مخرجات البحث العلمي؛**
- **الرفع من القدرات التدبيرية للجامعة والمؤسسات التابعة لها عن طريق وضع نظام معلوماتي متكامل يشمل جميع أنشطة الجامعة وتأطير أطرها من خلال وضع دليل مساطر لجميع المستويات التدبيرية.**

II. جواب وزير التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار حول الملاحظات المتعلقة بحكامة التعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجي

(نص مقتضب)

(...)

تتلخص أهم التعقيبات المثارة من طرف هذه الوزارة بهذا الشأن فيما يلي:

أولا. فيما يخص حكامة الجامعات

➢ **مشاركة متواضعة لممثلي القطاعات السوسيو - اقتصادية في أشغال مجلس الجامعة**

رغم المجهودات التي تقوم بها الجامعة من أجل الانفتاح على القطاعات الاقتصادية والمهنية والجماعات المحلية عن طريق دعوتهم بشكل مستمر ودائم لحضور اجتماعات مجلس الجامعة والمشاركة في اتخاذ القرارات كما تنص عليه المادة 9 من القانون 01.00، إلا أن مشاركتهم تبقى جد محدودة.

➢ **تضخم عدد أعضاء مجالس الجامعات**

تؤكد الجامعات أنه رغم هذا العدد الكبير من الأعضاء، فإن اللجان المنبثقة عن مجلس الجامعة تقوم بدورها وتعقد عددا كبيرا من الاجتماعات لتدارس المواضيع التي يجب على مجلس الجامعة النظر فيها.

كما أن مجلس التدبير ينعقد بصفة دورية لدراسة الأمور الإدارية والمالية والبث فيها كما يخول له ذلك مجلس الجامعة.

➢ **عدم نهوض مجلس الجامعة ببعض المهام الموكلة إليه**

إن مداولات مجلس الجامعة تهم جميع المسائل والقضايا المتعلقة بمهام الجامعة وحسن سيرها كما تنص عليه المادة 12 من القانون 01.00، وفي الجانب البيداغوجي يتدارس مجلس الجامعة جميع المسالك المقترحة للاعتماد، وذلك بهدف تنويع العرض التربوي.

غير أن مشكل تتبع خريجي الجامعات يبقى مطروحا لسبب رئيسي يتجلى في صعوبة التواصل مع هؤلاء بصفة منتظمة رغم المجهودات التي تقوم بها الجامعات والمؤسسات التابعة لها، سنويا، عبر استطلاعات الرأي والتي يقوم بها سنويا بعض الجامعات.

كما أن اقتراح المسالك يعتمد أساسا على الاستجابة للطلب المتزايد على التعليم العالي وكذا الاستجابة لمتطلبات سوق الشغل عبر اقتراح مجموعة من المسالك الممهننة.

➢ **عدم اعتماد مخطط تطوير الجامعة وتتبع وتقييم تنفيذه**

مباشرة بعد تعيين الرئيس يتم تقديم مشروع تطوير الجامعة ومناقشته من طرف أعضاء مجلس الجامعة لإغنائه وتبنيه كمشروع جامعة ويتولى رئيس الجامعة السهر على تنفيذه

➢ **محدودية الدور الذي يقوم به مجلس التدبير**

يجتمع مجلس التدبير بصفة دورية قبل اجتماع مجلس الجامعة وكلما دعت الضرورة ذلك. ويتدارس خاصة القضايا المتعلقة بالجانب الإداري والمالي

➢ **عدم وجود هياكل أو آليات للتنسيق بين مجلس الجامعة ومجالس المؤسسات**

في ظل غياب آليات قانونية للتنسيق كما جاء في هذه الملاحظة ومن أجل ضمان تنسيق العمل والقرارات التي يصادق عليها مجلس الجامعة، أحدثت بعض الجامعات ندوة لرؤساء المؤسسات الجامعية أو مجلس للتنسيق يجتمع بشكل دوري وتمثل آلية لتنسيق القرارات التي يصادق عليها مجلس الجامعة مع تلك التي تصادق عليها مجالس المؤسسات.

➢ **نقائص في طريقة تعيين رئيس الجامعة/ التعيين غير المتزامن لرؤساء الجامعات ورؤساء المؤسسات**

وعيا منها بهذه الحيثيات، حرصت الوزارة على اتخاذ هذا المعطى بعين الاعتبار في إعداد مشروع القانون المنظم للتعليم العالي والبحث العلمي وملاءمته مع مقتضيات القانون الإطار رقم 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

➢ **محدودية استقلالية الجامعات**

فيما يتعلق بالملاحظة الخاصة بالشق البيداغوجي، تجدر الإشارة إلى أن الوزارة تحرص، فقط، على أجرأة مسطرة اعتماد المسالك التي يتم اقتراحها وعرضها من طرف الجامعات.

أما فيما يتعلق بمحدودية استقلالية الجامعة فيما يخص تدبير الموارد البشرية، نشير إلى أن الوزارة بصدد مراجعة القانون 01.00 خاصة المقتضيات المتعلقة بالنظام الأساسي لمستخدمي الجامعات والتعويضات المخولة لهم؛ وكذا تنزيل اللاتمركز الإداري.

وعلى مستوى تدبير الممتلكات، تم الشروع في هذه العملية، بتنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية إلا أنه تبين أن جل العقارات ليست في ملكية الوزارة، الشيء الذي حذا بها إلى العدول عن قرار التفويت واقتراح وضع هذه الممتلكات رهن إشارة الجامعات، لما يتطلبه هذا الأمر من ميزانية مهمة لا تتوفر عليها الوزارة.

➢ **غياب التعاقد بين الوزارة والجامعات**

في إطار تنزيل القانون 17-51 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، تم توقيع عقود برامج تطوير بين السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي والابتكار والجامعات للفترة ما بين 2021-2023.

وتسهر الوزارة حاليا على إعداد عدة للتتبع والتقييم.

➢ **التأخر في اعتماد هيكل تنظيمي**

لتجاوز مشكل غياب هيكل تنظيمي رسمي، عملت جل الجامعات منذ مدة طويلة على اعتماد منظام إداري وظيفي. خصوصا وأن اعتماد منظام رسمي يخضع لمسطرة تتدخل فيها أطراف أخرى غير الوزارة الوصية.

وتعمل كل الجامعات حاليا على أجرأة المنظام الإداري الرسمي الذي تم اعتماده بقرار مشترك بين وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار بتاريخ 9 مارس 2020.

➢ **الحاجة إلى اعتماد التدقيق الداخلي**

تنزيلا للمنظام الإداري الرسمي للجامعة، تم إحداث مصلحة للتدقيق الداخلي بالجامعات تعمل تحت الإشراف المباشر للسيد رئيس جامعة.

➢ **ضرورة وضع نظام معلوماتي مندمج**

يهدف مشروع" تقوية نظام المعلومات للتربية والتكوين والبحث العلمي" الذي يندرج ضمن مشاريع تنزيل القانون الإطار رقم 17-51، موضوع عقود برامج التطوير المتعاقد بشأنها بين الوزارة والجامعات للفترة ما بين 2021-2023، إلى توفير نظام معلومات شامل ومندمج لتدبير وتقييم منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والسهر على تأمينه وتطويره وتحيينه بكيفية مستمرة.

➢ **عدم اكتمال تأطير آليات ومساطر تسليم الشهادات الجامعية**

في هذا الصدد، تؤكد بعض الجامعات على أنها عمدت إلى توسيع منظومة أبوجي لضمان تدبير شفاف وآمن للمعطيات البيداغوجية وإعداد وتسليم الشهادات الجامعية. في حين تشير أخرى إلى أنها تتوفر على منظومة تدبير إصدار وتسليم الشهادات تتبنى آلية مندمجة وشاملة وآمنة مقيدة بمساطر محددة.

ثانيا. تقييم أداء الجامعات

➢ **ضعف الطاقة الاستيعابية مقارنة مع تزايد أعداد الطلبة والتأخر في تبني استراتيجية التعليم عن بعد**

وفي إطار المجهودات المبذولة من أجل تبني استراتيجية لتطوير التعليم عن بعد، تم القيام بعدة إجراءات في إطار مشروع" تطوير التعليم عن بعد" الذي يندرج ضمن مشاريع تنزيل القانون الإطار رقم 17-51، موضوع عقود برامج التطوير المتعاقد بشأنها بين الوزارة والجامعات، نذكر منها:

- إصدار المرسوم المتعلق بالتعليم عن بعد (الجريدة الرسمية عدد 7019 بتاريخ 06 شتنبر 2021)، بهدف تعزيز الاعتماد على نمط التعليم الإلكتروني كمكمل للتعليم الحضوري؛
- إطلاق طلب عروض (2021) من أجل تعزيز القدرات في ميدان التعليم عن بعد، حيث تم انتقاء 15 مشروعا في هذا الإطار؛
- إحداث وتجهيز 14 استوديو من أجل إنتاج مضامين بيداغوجية رقمية (استوديو على صعيد كل جامعة عمومية، استديو بجامعة محمد السادس متعددة التقنيات، واستوديو بمقر الوزارة)، وذلك في إطار اتفاقية شراكة بين الوزارة ومؤسسة المكتب الشريف للفوسفاط وجامعة محمد السادس متعددة التقنيات بن كرير، الموقعة بتاريخ 19 يونيو 2020؛
- تكوين مكونين في مجال التعليم عن بعد، وذلك في إطار اتفاقية تعاون وشراكة بين الوزارة والوكالة الجامعية الفرنكفونية.

➢ **غياب رؤية واضحة بخصوص العرض البيداغوجي**

بالنسبة لعدم القيام بدراسات لسوق الشغل قبل وضع طلبات اعتماد المسالك، تجدر الإشارة إلى أن دراسة حاجيات سوق الشغل ليست بالعملية السهلة وتتطلب إمكانات مهمة ويتدخل فيها على الخصوص الفاعلين الاقتصاديين. ورغم ذلك تحرص أغلب الجامعات على اقتراح مسالك تستجيب لحاجيات الجهة التي تتواجد بها.

كما تحرص الوزارة على تلبية حاجيات المخططات الاستراتيجية القطاعية من الكفاءات بتنسيق مع الجهات المعنية (مخطط تسريع التنمية الصناعية 2014- 2020، التأمينات...).

أما فيما يخص تشابه غالبية التكوينات المعتمدة بين الجامعات: فهذا يتجلى خصوصا في مسالك الإجازة الأساسية حيث أن الجدع المشترك موحد على الصعيد الوطني. أما بالنسبة للمسالك الأخرى، فالتنوع جد حاضر. وتجدر الإشارة إلى أن هناك وحدات عديدة قارية يجب تدريسها في تخصص ما رغم اختلاف المسلك أو المؤسسة أو الجامعة.

➢ **ضعف التأطير البيداغوجي والإداري**

ضعف التأطير البيداغوجي والإداري يرجع بالأساس إلى غياب التوازن بين المناصب المالية المخولة للوزارة وتزايد الطلب على التعليم العالي وكذا إحالة العديد من الأطر الإدارية والبيداغوجية على التقاعد.

ورغم ذلك تلجأ العديد من المؤسسات الجامعية إلى الساعات الإضافية أو الساعات العرضية من أجل تحسين نسبة التأطير البيداغوجي.

➢ **ضعف المردودية الداخلية/ عدم القيام بتقييم المردودية الخارجية**

اعتبارا للأهمية القصوى لتتبع خريجي الجامعة وما لذلك من انعكاس على تجويد التكوينات المقدمة بالنظر إلى حاجتها للتحيين والمراجعة، فإن بعض الجامعات عمدت على القيام بمبادرات فردية تتوخى تتبع المسار المعني لخريجيها.

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع" إرساء نظام ناجع للتوجيه المبكر وللإرشاد الجامعي" الذي يندرج ضمن مشاريع تنزيل القانون الإطار رقم 17-51، موضوع عقود برامج التطوير المتعاقد بشأنها بين الوزارة والجامعات، يهدف إلى الرفع من المردودية الداخلية والخارجية لمنظومة التعليم العالي، ولاسيما عبر وضع آلية لتنسيق تتبع ادماج خريجي التعليم العالي الجامعي على الصعيد الوطني

➢ **تسيير وتنظيم غير متجانس للتكوين المستمر بالجامعة**

يعكف حاليا بعض مجالس الجامعات على تحيين الأنظمة الداخلية المنظمة للتكوين المستمر، كما تسهر على إعداد مساطر مرجعية توحد معايير التسجيل ونماذج الشهادات المسلمة. مع العلم أن جميع هذه التكوينات تخضع لمسطرة التقييم القبلية والبعدية بعد اعتمادها من طرف مجلس هذه الجامعات.

➢ **تعدد نماذج التسيير الخاصة بالتكوين المستمر بالجامعة**

تحديد كيفية صرف المداخيل يتم وفق برنامج عمل (Programme d'emploi) يصادق عليه من طرف رئيس المؤسسة المعنية ورئيس الجامعة وزارة المالية.

ثالثا. البحث العلمي والتكنولوجي بالجامعات

تنص الرافعة رقم 11 من الميثاق الوطني للتربية والتكوين على " هيكلة الوحدات والمراكز العمومية للبحث القائمة، من أجل إنشاء شبكات للمهتمين بنفس المجالات حتى يستفيدوا من مفعول التكامل في مضمار الوسائل المادية والكفايات البشرية."

ومن هذا المنظور، تم اعتبار هيكلة البحث في الجامعات كأولوية وطنية من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالتعليم العالي والبحث العلمي حيث تم إحداث لجنة خاصة للنظر بهيكلة البحث العلمي. وتبعا للمقترحات المقدمة من طرف الجامعات، تم إعداد وثيقة عمل وتقديمها لإبداء الرأي خلال اليوم الوطني حول هيكلة البحث في الجامعات ومؤسسات التعليم العالي المنعقد بتاريخ 24 ماي 2004. وقد شكل هذا اليوم اللبنة الرئيسة لهيكلة البحث داخل الجامعات في إطار فرق ومختبرات ومراكز وشبكات.

1. على مستوى حكامة البحث العلمي

تستثمر هذه الوزارة جميع الملاحظات الواردة في هذا الباب. في هذا الصدد، وجب التذكير أنه يتم بذل مجهودات كبيرة على مستوى بنيات البحث المعتمدة وعلى مستوى الهياكل بما فيها مجالس الجامعات والحرص على تطبيق حكامة ناجعة على مستوى تدبير البحث العلمي.

- **غياب رؤية موحدة على صعيد الجامعة تمكن من تحديد أولويات البحث العلمي بتوافق مع الاستراتيجية الوطنية بهذا الخصوص بحيث يمكن بلورتها على شكل مخطط عمل تنخرط في تنفيذه جميع هياكل البحث العلمي**

بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالبحث العلمي، تم تحديد الأولويات الوطنية للبحث بتشاور مع جميع الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين تأخذ بعين الاعتبار الاستراتيجيات القطاعية للتنمية السوسيو- اقتصادية.

وقد تم تحيين هذه الأولويات سنة 2014 خلال اليوم الوطني الخاص بتطوير البحث العلمي والابتكار المنعقد بتاريخ 29 أبريل 2014 بأكاديمية المملكة. وتتجلى في 6 أولويات هي كالتالي:

1. الصحة والبيئة وجودة الحياة؛
2. الزراعة والصيد والمياه؛
3. الموارد الطبيعية والطاقات المتجددة؛
4. صناعة الطائرات والسيارات والنقل واللوجيستك والتكنولوجيات المتقدمة؛
5. التربية والتكوين؛
6. التحولات والتحديات والقضايا المجتمعية المستقبلية للمجتمع المغربي.

وقد تمت المصادقة على هذه الأولويات خلال اجتماع اللجنة الوزارية الدائمة للبحث العلمي والتنمية التكنولوجية في يونيو 2014، والتي شكلت محاور بحث للجامعات لتنفيذ أنشطة البحث والتطوير.

- **عدم القيام بجرد مفصل لمختلف معدات البحث العلمي التي تتوفر عليها الجامعة بالرغم من أن هذه الأخيرة تنفق مبالغ مهمة في شراء المعدات العلمية/ عدم الاستغلال الأمثل والمشترك للمعدات العلمية الثقيلة بصفة عامة وخاصة تلك الموجودة بمركز الابتكار والتحويل التكنولوجي وقطب الكفاءات**

بهدف تحسين وتجميع المعدات العلمية الحالية وترشيد عمليات المقتنيات الجديدة في إطار طلب عروض المشاريع ذات الأولوية (**PPR**)، قامت الوزارة بالتنسيق مع المركز الوطني للبحث العلمي والابتكار بإحصاء للمعدات العلمية الثقيلة الموجودة بالجامعات ومؤسسات البحث.

ولهذه الغاية، ساهمت وحدات دعم البحث العلمي (**UATRS**) في العمل الميداني الذي يهدف لجرد البنيات التحتية للبحث في المؤسسات الجامعية. ويعتبر هذا العمل جزء من الاستراتيجية التي أطلقتها الوزارة والمركز الوطني للبحث العلمي والتقني لخلق التكامل بين تمويل المشاريع وتعزيز المنصات التجريبية الجهوية، والعمل على إرساء مبدأ التعاضد.

وفي هذا الصدد، تم وضع قاعدة بيانات للمعدات العلمية المتوفرة في يونيو 2015 وتوطينها، وإطلاق عملية تجميع المعدات الثقيلة في منصات تقنية في معظم الجامعات وكذلك تبني عملية تجميع المعدات الثقيلة وترشيد المقتنيات في إطار طلبات عروض المشاريع ذات الأولوية. (لا يمكن شراء المعدات الموجودة مسبقا في الجامعة).

وفي نفس السياق، أكدت مختلف الجامعات أنها تعمل حاليا على جرد العتاد العلمي المتوفر بكل المؤسسات التابعة لها من أجل الاستعمال المشترك. هذا وتجدر الإشارة إلى ان إحصاء المعدات التي تقتنيها الجامعات يتم في سجلات خاصة لهذا الغرض وتتوفر كل جامعة على جرد مفصل ومرقم للآليات التي يتم اقتناؤها.

- **ضعف مردودية البحث العلمي**

من حيث النشر بالمجلات العلمية المحكمة في قواعد بيانات « Scopus » وجب التذكير أنه تم:

- نشر 096 10 منشورًا علميًا في المجلات العلمية المفهرسة سنة 2020، بزيادة تفوق 17% مقارنة بسنة 2019 و50% مقارنة بسنة 2017، رغم ظروف الجائحة؛
- انتقال المغرب من المركز السادس بإفريقيا والثالث مغاربيا سنة 2018 إلى المركز الرابع بإفريقيا والأول مغاربيا خلال 2020.

من حيث تثمين نتائج البحث العلمي عبر تسجيل براءات الاختراع:

- تم إيداع 141 براءة اختراع سنة 2020 باسم الجامعات، مسجلة بذلك زيادة بأكثر من 30% مقارنة سنة 2019 و46% مقارنة بعام 2017. يمثل هذا العدد أكثر من 58 % من براءات الاختراع من أصل مغربي التي وصلت 242 في نفس السنة.

من حيث تصنيف الجامعات، تم تصنيف 5 جامعات من بين أفضل 1200 جامعة على الصعيد العالمي حسب تصنيف **THE** 2021. كما صنفت 4 جامعات من بين الجامعات المصنفة عالميا في تصنيف شنغاي الخاص بالفيزياء.

ويبقى تأثير البحث العلمي الوطني ضعيف لعدم وجود وسائل وهياكل تثمين نتائج البحث العلمي ونقل التكنولوجيا نحو المقاولة المغربية.

وفي هذا السياق، تعمل الوزارة جاهدة على وضع إطار قانوني مرن يمكن الحاضنات ومدن الابتكار بلعب دورها الكامل في خلق الثروة عبر تثمين نتائج البحث العلمي.

بالنسبة لتسجيل نسبة للهدر على مستوى سلك الدكتوراه بلغت 70 في المائة من الطلبة المسجلين: بالرجوع إلى الاحصائيات الصادرة عن الجامعات تبقى نسبة 70 في المائة نسبة عالية جدا. هذا ويعتبر العامل الاقتصادي من أهم العوامل المادية التي تدفع الطلبة المسجلين بالدكتوراه إلى التفكير في المغادرة بمجرد إيجاد فرص أفضل من المنحة المخولة لهم. كما أن مدة الحصول على شهادة الدكتوراه تتراوح ما بين 3 و6 سنوات.

وفي هذا الإطار، تعمل الوزارة حاليا على تطوير برنامج منح التميز للتقليص من هذه الظاهرة كما تعمل، في إطار المخطط الاستراتيجي 2021-2026، على وضع مخطط لتكوين الدكاترة وفق المعايير الدولية وتخصيص المنحة لكل طالب.

- **عدم وضع مساطر تتبع أنشطة مختلف هياكل البحث العلمي منذ تاريخ اعتمادها إلى حين تقييم مخرجاتها والتي تمكن من تتبع منجزات هياكل البحث العلمي واستغلال أمثل للموارد المالية والمعدات العلمية الموضوعة رهن اشارتها**

يتم اعتماد وإعادة اعتماد هياكل البحث من قبل مجلس الجامعة بعد تقييمها والمصادقة على جودة إنتاجها وتموقعها ضمن المجموعات العلمية وكذلك أهمية مشاريعها.

وفي هذا السياق، تعمل جل الجامعات على تقييم نتائج هياكل البحث العلمي كل سنة من أجل توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لها من طرف لجان البحث العلمي.

2. على مستوى تمويل البحث العلمي والتطوير التكنولوجي

- **ضعف نتائج تثمين البحث العلمي: إلا أن قطاع التعليم العالي والبحث العلمي لا يتوفر على تصور لتثمين نتائج البحث كما أنه لم يضع آليات وإجراءات لمتابعة تثمين براءات الاختراع أو أي عنصر آخر من الملكية الفكرية الناتجة عن هذه المشاريع**

أطلقت الوزارة، بالشراكة مع المتدخلين المعنيين، سياسة تهدف إلى إنشاء نظام لتثمين نتائج البحث العلمي وخلق وتطوير التنمية القائمة على اقتصاد المعرفة. فيما يلي بعض برامج هذه السياسة:

- إحداث خمس مدن ابتكار في مراكش وفاس والرباط وسطات وجهة سوس ماسة؛
- مواكبة إحداث 4 مجمعات للابتكار جديدة بالجامعات (وجدة، تطوان، القنيطرة وبني ملال)؛
- إطلاق طلب عروض، بشراكة مع وزارة الصناعة ومؤسسةOCP، والمركز الوطني للبحث العلمي والتقني من أجل تمويل مشاريع نقل التكنولوجيا وإنشاء المقاولات المبتكرة بميزانية قدرها 60 مليون درهم؛

- بلورة، مع المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية، نموذج وطني "لسياسة مؤسساتية في مجال براءات الاختراع بالجامعة المغربية واستغلالها"؛
- تم تبني هذه السياسة من قبل 3جامعات: جامعة عبد الملك السعدي، جامعة الحسن الأول وجامعة سيدي محمد بن عبد الله؛
- مراجعة الاتفاقية المنظمة لجائزة التنافسية والشراكة بين الجامعة والمقاولة وذلك بالرفع من قيمة الجائزة وتغيير دوريتها من سنتين إلى سنة.

وفي نفس السياق، أكدت بعض الجامعات على أنه ومن أجل تثمين البحث العلمي، تم وضع مجموعة من الآليات، ويتعلق الأمر بما يلي:

- عقد اتفاقيات محددة الأهداف مع مجموعة من الشركاء في مجال الاقتصاد والصناعة؛
- العمل على جرد العتاد العلمي وتجميعه والحرص على الاستغلال المشترك والمعقلن تحت مسؤولية مكلف بتتبع الاستعمال وصيانته ورفع تقارير دورية لرئيس الجامعة؛

وتعمل الوزارة حاليا على وضع استراتيجية للنهوض بالابتكار وخلق الظروف المواتية لهذا الغرض من قبيل احداث صندوق دعم الابتكار، وكذا تكوين خبراء في تقييم ومواكبة المشاريع التي تدخل في هذا النطاق.

- **نقص على مستوى الاستغلال المشترك للتجهيزات والمعدات العلمية**

على المستوى الوطني: يعمل المركز الوطني للبحث العلمي والتقني، عبر وحدات دعم البحث العلمي والتقني، على وضع رهن إشارة الباحثين المغاربة مجموعة من المعدات المتطورة والخاصة بالتحاليل المخبرية في ميدان الكيمياء والمواد والبيولوجيا.

كما يسهر فريق من خيرة الخبراء في الميادين سالفة الذكر على مواكبة الباحثين خاصة الطلبة الدكاترة في إنجاز تحاليلهم في أحسن الظروف.

هذا ويقوم قسم مروان، عبر شبكة مروان 4، بوضع رهن إشارة البحاثين منصات للحساب العلمي في عدة تخصصات. ويمكن لكل الباحثين الاستفادة، عن بعد، من هذه المنصات.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن عدد التحاليل فاقت 20.000 برسم سنة 2021. أما عدد الحسابات التي أطلقت عبر مركز الحسابات من طرف الجامعات فقد بلغ 114.064 حسابا.

أما على مستوى كل جامعة، تعمل الجامعات على عقلنة المقتنيات والمشتريات باعتماد مبدأ التعاضد والاستعمال المشترك لمختلف الآليات الموجودة بالمختبرات.

رابعا .التوصيات

- **العمل على إعادة تنظيم هياكل البحث العلمي مع الحرص على الرفع من مردوديته وتثمين مخرجاته**

إدراكا منها لدور إعادة هيكلة البحث العلمي لخلق كتل حرجة متعددة التخصصات، عملت الوزارة على وضع مشروع مرسوم يتعلق بهيكلة البحث في الجامعات من أجل تمكينها من أداء دورها بشكل كامل وبالتالي تحسين فعالية البحث الوطني وانعكاسه على المحيط السوسيو- اقتصادي. تم تقديم هذا المشروع لرؤساء الجامعة لإبداء ملاحظاتهم قبل اعتماده.

وختاما، فإن هذه الوزارة تجدد شكرها للمجلس الأعلى للحسابات على مجمل الملاحظات والتوصيات الواردة في هذه الوثيقة، المزمع إدراجها ضمن التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات.

كما تؤكد، في نفس السياق، حرصها على تتبع تنفيذها بالنظر لأهميتها، في الرفع من تجويد حكامة منظومة التعليم العالي والبحث العلمي والابتكار.

التكوين المهني الموجه لقطاع السيارات

أنجز المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2020، مهمة لتقييم التكوين المهني الموجه لصناعة السيارات، والمقدم من طرف معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات (3 معاهد)، ومراكز التكوين بالتدرج المهني داخل المقاولات المشتغلة في مجال الأسلاك الكهربائية الخاصة بالسيارات (16 مقاولة)، ومؤسسات خاضعة لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل (139 مؤسسة).

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الاعلى للحسابات

أسفرت مهمة تقييم التكوين المهني الموجه لصناعة السيارات، خلال الفترة 2009-2020، عن تسجيل عدة ملاحظات والتوصيات، من أبرزها ما يلي:

أولا. على مستوى معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات

تم الوقوف عند فحص الجوانب المتعلقة بالإطار القانوني والعرض الخاص بالتكوين والوضع المالي للمعاهد المذكورة على ما يلي:

➢ أوجه قصور الإطار القانوني لمعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات

في هذا الصدد، تم تسجيل ما يلي:

- لا تنص اتفاقيات التدبير المفوض على آلية لمراقبة وتتبع معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات. وهو ما نتج عنه وجود تباين في المعلومات بين الوزارة المكلفة بالتكوين المهني والشركة التي تدبر هذه المعاهد؛
- لا ينص عقد التدبير المفوض على مسطرة تضمن استمرارية المرفق في حالة وجود اختلاف حول اشكاليات مهمة (كالاستثمارات) لا تسمح بالوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية؛
- لم يتم تفسير مفهوم "إنهاء العقد" بسبب تقصير أو إرادة أحد الأطراف، وذلك من خلال اعتماد الدقة في بعض المفاهيم مثل "نقل العقد " أو "نقل التدبير" أو "بيع الشركة" ... لإزالة كل التباس قانوني بين هذه المفاهيم، وتوضيح شروط التعويض وتحديد قيمته بشكل أفضل.

وكمثال على ذلك، أثرت هذه النقائص سلبا على عملية نقل تدبير معهد التكوين في مهن صناعة السيارات بالقنيطرة، والتي ترجمت عبر عدم التقيد ببنود اتفاقية "التدبير المفوض" للمعهد المذكور (حيث تم توقيع اتفاقية تحمل فسخ تعاقدي ومبكر لأجل إتمام عملية نقل تدبير المعهد المذكور إلى الشركة مجهولة الاسم الخاصة بمعهد التكوين في مهن صناعة السيارات (IFMIA S.A))، وكذا دفع تعويض لفائدة " Consortium Edonia" و"Corporation Mondragon" و"Chambre Saragosse" بمبلغ قدره 700.000 درهم، على أساس وضعية مالية لم يتم تدقيقها من طرف مكتب تدقيق خارجي.

هذا الوضع نتج عنه رصيد سلبي قدره 2.734.256,75 درهم، بما في ذلك ما يعادل 997.000,00 درهم لتكاليف الاستغلال، وما يقارب 700.000,00 درهم لمكافآت المغادرة بشكل ودي (تعويض إبرائي)، وما مجموعه 2.700.000,00 درهم لديون الموردين. وبالتالي، تم تحديد الرصيد المتوفر في 20 أكتوبر 2015 فيما يعادل 1.662.743,25 درهم.

أكدت الوزارة المكلفة بقطاع التكوين المهني أن هذه الاتفاقيات، باعتبارها الأولى من نوعها، تنطوي على أوجه قصور من حيث آلية المراقبة والتتبع، والإجراءات التي تضمن استمرارية الخدمة في حالة وجود خلافات، أو "إنهاء العقد" للتقصير أو بإرادة أحد الطرفين. وقد عاين قطاع التكوين المهني أوجه القصور هذه عند نقل تدبير معهد التكوين في مهن صناعة السيارات بالقنيطرة إلى الجمعية المغربية لصناعة السيارات.

وإدراكًا منه لأهمية مراقبة وتتبع معاهد التدبير المفوض بشكل عام، وضع قطاع التكوين المهني نموذجًا لتدبير هذه المعاهد، ودليلًا لاستعمال آليات المحاسبة، وذلك لمواكبة هيكلة وتقييم أداء المعاهد المذكورة. كما تم إحداث لجنة إدارية لمنح الإعانات لهذه المعاهد، تتألف بالإضافة إلى ممثلين عن معاهد التدبير المفوض، من ممثلين عن السلطات الحكومية المكلفة بالتكوين المهني والمالية والصناعة.

وقد تم إحداث هذه اللجنة المسؤولة عن فحص ميزانية معاهد التدبير المفوض وبرامج عملها والتحقق من الدعم الممنوح لها بموجب قرار للوزير المكلف بالتكوين المهني تبعا لملاحظة المجلس الأعلى للحسابات.

بالنسبة للوضع المالي لمعاهد التكوين في مهن صناعات السيارات، التي تعاني من عجز مالي، فإن إيرادات شركات تدبير هذه المعاهد، المنصوص عليها في خطط الأعمال، تستند إلى الخدمات التي سيتم تقديمها لصالح المقاولات والتي سيتم تمويلها بشكل أساس ي في إطار تدابير المساعدة المباشرة للتكوين والعقود الخاصة بالتكوين.

وجدير بالذكر أن نظام العقود الخاصة بالتكوين يواجه صعوبات تدبيرية منذ عدة سنوات، مما يحد من استخدام هذه الآلية من قبل المقاولات. وبالتالي، فإن الإصلاحات التي بدأت مؤخرا من قبل السلطات العمومية لتعزيز هذه الآلية سيكون لها تأثير على تحسين دخل المقاولات المكلفة بتدبير هذه المعاهد.

ومع ذلك، فإن الشركات المذكورة تسجل حاليًا نشاطًا متزايدًا، ومبالغ منح الموازنة الممنوحة لها آخذة في التناقص

➢ التركيز على التكوين التأهيلي والمستمر مقارنة بالتكوين الأساسي

خلال الفترة 2014-2019، تضاعف عدد المستفيدين من التكوين في معاهد مهن صناعة السيارات بحوالي 12 مرة، حيث انتقل عدد المستفيدين والخريجين مما يعادل 503 فرد سنة 2014 إلى ما مجموعه 6.176 فرد سنة 2019. بينما يبلغ العدد الإجمالي للمستفيدين ما مجموعه 18.210 مستفيدا، موزعين بين 11.698 مستفيدا في التكوين التأهيلي، و4.792 مستفيدا في التكوين المستمر، و871 مستفيدا في التكوين الأساسي، و849 تلميذا في البكالوريا المهنية.

وعلى الرغم من أن مهام معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات، عملا بمقتضيات المادة الثانية (2) من مراسيم إنشاء وتنظيم هذه المعاهد، تشمل توفير التكوين الأساسي لإعداد ومنح شهادات وطنية تهم تخصص التقني المؤهل والتقني المتخصص، إلا أنه لوحظ أن هذا التكوين تم تطويره بشكل ضعيف. حيث أنه، خلال الفترة موضوع المراقبة، تبين أن عدد المستفيدين من التكوين الأساسي لم يتجاوز نسبة 5% من إجمالي الفئة المستفيدة من التكوين داخل هذه المعاهد، في حين مثلت فيها الحصة المتراكمة من المستفيدين من التكوين التأهيلي والتكوين المستمر نسبة 90%.

➢ غياب إطار قانوني لتأطير مهمة اللجنة التقنية لمنح الإعانات لمعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات

قصد منح الإعانات لمعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات، أحدثت الوزارة المكلفة بالتكوين المهني في سنة 2014 لجنة تقنية تتكلف بعملية منح إعانات لهذه المعاهد وتتألف من ممثلين عن الوزارة المكلفة بالتكوين المهني ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الصناعة، لكي.

وفي هذا الإطار، لوحظ أن اللجنة التقنية سالفة الذكر لم يتم التنصيص عليها لا في اتفاقية التدبير المفوض لمعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات، ولا في أي نص قانوني آخر يتعلق بهذه المعاهد. مع العلم أن اللجنة المذكورة، خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2014 و2019، منحت حوالي 127 مليون درهم كإعانات مالية لهذه المعاهد. كما لوحظ أن الاجتماعات التي عقدتها اللجنة لم يتم تدوينها في محاضر موقعة من قبل جميع الأعضاء الحاضرين.

أجابت الوزارة أنه تبعا لملاحظة المجلس الأعلى للحسابات، قد تم إحداث هذه اللجنة المسؤولة عن فحص ميزانية معاهد التدبير المفوض وبرامج عملها والتحقق من الدعم الممنوح لها بموجب قرار للوزير المكلف بالتكوين المهني.

➢ وضعية مالية تعاني من عجز هيكلي

خلال الفترة 2013-2018، بلغ إجمالي الإيرادات التي حققتها معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات حوالي 33,51 مليون درهم، وهو ما يمثل نسبة 28% من النفقات المسجلة، أي ما يمثل 120,50 مليون درهم. كما سجلت الشركة المسيرة لمعاهد التكوين في مهن السيارات، خلال نفس الفترة، ناتجا صافيا تراكميا سلبيا، بلغ ناقص 87 مليون درهم. وعلى الرغم من أن الشركة المذكورة تمكنت من التحكم في تكاليفها مقارنة بتوقعات خطة الأعمال الأولية، إلا أن الإيرادات لا تزال أقل من هذه التوقعات.

وتجدر الإشارة إلى أنه، حسب خطة أعمال المعاهد المذكورة، فإن الوضعية المالية ستبقى هشة بشكل هيكلي، لا سيما في السنوات الثلاثة القادمة، وذلك، على الرغم من الإجراءات المتخذة في إطار تعزيز التكوين التأهيلي والمستمر للعاملين في المقاولات عبر آلية الدعم المباشر للمقاولات من أجل التكوين في قطاع السيارات، وكذا من خلال عقود التكوين الخاصة.

ويجب التأكيد على أن معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات تلعب دورا مهما في تطوير قطاع السيارات مع ما يرافق ذلك من مزايا اقتصادية مهمة، إلا أن استمرار تسجيل هذه المعاهد لنتائج صافية سلبية قد يشكل في حالة عدم التسريع بمعالجته مصدر ضعف وهشاشة للنموذج الجديد المبتكر المعتمد على تفويض تدبير معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات لمهنيي قطاع السيارات.

صرحت الوزارة أنه بالنسبة للوضع المالي لمعاهد التكوين في مهن صناعات السيارات، التي تعاني من عجز مالي، فإن إيرادات شركات تدبير هذه المعاهد، المنصوص عليها في خطط الأعمال، تستند إلى الخدمات التي سيتم تقديمها لصالح المقاولات والتي سيتم تمويلها بشكل أساس في إطار تدابير المساعدة المباشرة للتكوين والعقود الخاصة بالتكوين.

وأن نظام العقود الخاصة بالتكوين يواجه صعوبات تدبيرية منذ عدة سنوات، مما يحد من استخدام هذه الآلية من قبل المقاولات. وبالتالي، فإن الإصلاحات التي بدأت مؤخرا من قبل السلطات العمومية لتعزيز هذه الآلية سيكون لها تأثير على تحسين دخل المقاولات المكلفة بتدبير هذه المعاهد. ومع ذلك، فإن الشركات المذكورة تسجل حاليًا نشاطًا متزايدًا، ومبالغ منح الموازنة الممنوحة لها آخذة في التناقص.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الوزارة المكلفة بقطاع التكوين المهني بما يلي:

- **تطوير عرض التكوين الأساسي بشكل أكثر فعالية ونجاعة؛**
- **إعداد نموذج موحد لاتفاقية التدبير المفوض لمعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات يراعي مبدأي الفعالية والمساءلة.**

ثانيا. على مستوى مراكز التكوين بالتدرج المهني داخل المقاولات

تبين أن الشركات العاملة في مجال "تركيب أسلاك السيارات" التي يستهدف إنتاجها السوق الوطنية والدولية، تبنت، أساسا، نمط التكوين بالتدرج المهني. حيث يستمر هذا التكوين لمدة ستة (6) أشهر بالنسبة لمستوى التخصص للحصول على شهادة الكفاءة المهنية، أو سنة واحدة للحصول على دبلوم التأهيل. وفي هذا الإطار، تم تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **إطار قانوني غير مكتمل**

لم يمنح القانون رقم 12.00 بشأن إحداث وتنظيم التدرج المهني، وضعا قانونيا مناسبا لمراكز التكوين بالتدرج المهني، ولم يحدد الشروط اللازم توفرها للترخيص بفتح واحداث هذه المراكز، كما لم ينص، كذلك، على المتطلبات الخاصة المتعلقة بالمنشآت والأنشطة والتجهيزات.

وفي غياب سند قانوني، حددت السلطة الحكومية المكلفة بقطاع التكوين المهني، (المذكرة رقم 06/1787 بتاريخ 2006/12/11)، الإجراءات المسطرية للترخيص بفتح واستغلال مراكز التكوين بالتدرج المهني، وكذلك الوثائق المتعلقة بالملفات الإدارية والبيداغوجية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المذكرة تبنت المقتضيات المنصوص عليها في القانون رقم 13.00 بمثابة النظام الأساسي للتكوين المهني الخاص على الرغم من أن هذه المقتضيات لا يمكن تطبيقها على مراكز التكوين بالتدرج المهني داخل المقاولات.

أشارت الوزارة أن مراكز التكوين بالتدرج المهني داخل المقاولة، تشتغل وفقًا لأحكام القانون رقم 13.00 بشأن التكوين المهني الخاص والقانون رقم 12.00 بإحداث وتنظيم التكوين بالتدرج المهني. ويخضع إحداثها حاليًا لمقتضيات الدورية الوزارية رقم 06/1787 بتاريخ 2006/12/11 التي تحدد شروط وكيفيات منح الترخيص بفتحها، في انتظار مراجعة هذه المقتضيات من خلال مشروع القانون المتعلق بالتكوين المهني الذي يوجد حاليا قيد قنوات المصادقة.

إن مراكز التكوين بالتدرج المهني لا تخضع للقانون13.00 المتعلق بالتكوين المهني الخاص وإنما هي خاضعة للقانون 12.00 بشأن إحداث وتنظيم التدرج المهني وقد أغفل هذا القانون أن يحدد الشروط اللازم توفرها للترخيص بفتح واحداث هذه المراكز، وكذا المتطلبات الخاصة المتعلقة بالمنشآت والأنشطة والتجهيزات وقد لجأت الوزارة عوض ذلك إلى إصدار دورية وزارية مبنية على مقتضيات القانون 13.00 سالف الذكر.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات السلطة الحكومية المكلفة بقطاع التكوين المهني باستكمال الإطار القانوني من أجل تحقيق تدبير أكثر فعالية ونجاعة للتكوين بالتدرج المهني داخل المقاولات.

ثالثا. على مستوى مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

أفرز تحليل تنزيل العرض الخاص بالتكوين، خلال مرحلتي الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي ومخطط تسريع التنمية الصناعية، عن الملاحظات التالية:

➢ **ضعف في عرض التكوين المستمر وإطار قانوني يستوجب مقتضيات تطبيقية**

خلال الفترة 2009-2018، ظل التكوين الأساسي يهيمن على العرض الخاص بالتكوين الذي يقدمه مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل. حيث بلغ، خلال هذه الفترة، العدد الإجمالي للخريجين المستفيدين من التكوين الأساسي ما مجموعه 308.541 خريج، يليه المستفيدون من التكوين التأهيلي بحوالي 86.683 مستفيد. وعلى الرغم من أن التكوين المستمر كان دافعا أساسيا وراء إنشاء مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، وكذا لضريبة التكوين المهني في سنة 1974، فإنه يبقى محصورا في حدود 1,15% من مجموع عدد المستفيدين خلال الفترة 2009-2018.

وتجدر الإشارة إلى أن التكوين المستمر تواجهه عدة صعوبات قانونية وتدبيرية تعيق تطوره. إذ تظل وتيرة إتمام الإطار القانوني الذي ينظم هذا النوع من التكوين بطيئة، حيث أنه، على الرغم من اعتماد القانون رقم 06.17 المؤرخ في 05 أكتوبر 2018 المتعلق بتنظيم التكوين المستمر لفائدة أجراء القطاع الخاص وبعض فئات مستخدمي المؤسسات والمقاولات العمومية والأشخاص الآخرين غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، لم يصدر لحد الآن أي نص تطبيقي يتضمن مقتضيات إضافية عن بعض الجوانب الضرورية لتنفيذه. وبالتالي، في انتظار اعداد المراسيم التطبيقية، تظل الفترة الانتقالية تحكمها دلائل الإجراءات والعقود الخاصة للتكوين (CSF)، إضافة إلى آلية المجموعات بين المهنية للمساعدة على تقديم المشورة (GIAC).

وتعاني هذه الأخيرة من عدة نقائص أهمها:

- تعقيد مقتضيات دليل المساطر (ثقل الإجراءات وفترات زمنية مقيدة)؛
- عدم انتظام اجتماعات اللجنة المركزية واللجان الإقليمية المكلفين بعقود التكوين الخاصة، وذلك بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني؛
- عدم كفاية أعمال المساعدة والتوعية التي تقوم بها المجموعات بين المهنية للمساعدة على تقديم المشورة (GIAC) لتشجيع الشركات على الولوج إلى نظام التكوين المستمر؛
- صعوبة تحديد حاجيات الشركات من التكوين المستمر وربط هذا النوع من التكوين بتطوير قدراتها التنافسية؛
- عدم كفاية عملية تأطير المقاولات الصغيرة والمتوسطة، وضعف الاهتمام بالاستثمار في رأس المال البشري؛
- غياب آلية لمراقبة الأعمال التي تمولها المجموعات بين المهنية للمساعدة على تقديم المشورة (GIAC).

بالنسبة للإطار القانوني غير المكتمل للتكوين المستمر، أشار قطاع التكوين المهني إلى شروعه في مناقشة النصوص التطبيقية للقانون المذكور مع الشركاء الاجتماعيين والاقتصاديين، مع الأخذ في الاعتبار موقفهم فيما يتعلق بحكامة النظام."

كما أوضح مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل أن ضعف لجوء المقاولات للتكوين المستمر لفائدة مستخدميها، لا يخص قطاع السيارات فحسب، وإنما يشمل القطاعات الاقتصادية الأخرى. وفي هذا الصدد، وخلال الفترة الممتدة بين 2015 و2020 تم تسجيل ما يلي:

- *ناهزت الميزانية التي تم رصدها سنويا للتكوين المستمر من خلال نظام العقود الخاصة للتكوين في المتوسط 700 مليون درهم، بينما لم يتعدى متوسط الالتزامات 270 مليون درهم في السنة؛*
- *1300 مقاولة لجأت سنويا للتكوين المستمر، أي بنسبة 0,65% من مجموع المقاولات المؤهلة (entreprises éligibles)؛*
- *طبيعة النسيج الاقتصادي المغربي الذي تشكل فيه المقاولات الصغيرة ما يناهز 90% من مجموع مقاولات القطاع الخاص والتي تشغل في المتوسط ما يقل عن 3 مستخدمين بالمقاولة الواحدة مع كتلة أجور لا تتعدى 8359 درهم شهريا (حسب أرقام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لسنة 2018).*

➢ عرض تكويني لا يستجيب بشكل مباشر لحاجيات قطاع صناعة السيارات خلال مرحلة الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي

خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2009 و2015، والتي خصت مرحلة تنزيل مضامين الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي، لوحظ أن مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل واصل توفير التكوين وفقا لقدراته البيداغوجية وخططه الإنمائية الذاتية. غير أن هذا العرض الخاص بالتكوين لا يشكل استجابة مباشرة لحاجيات قطاع صناعة السيارات بسبب عدم وجود طلبيات جازمة ومثبتة بواسطة التعاقد ذات أهداف محددة من حيث مؤهلات وأعداد الخريجين. وخلال هذه الفترة، تميز عرض التكوين المقدم من طرف المكتب المذكور بزيادة عدد الخريجين، والذي انتقل من 21.016 عام 2009 إلى 36.411 عام 2015، أي بزيادة قدرها 73%. كما أن مكتب التكوين المهني لم يشرع في المساهمة بفعالية في تنفيذ برامج تكوين الموارد البشرية المخصصة لصناعة السيارات على أساس تعاقدي إلا مع تنفيذ مخطط تسريع التنمية الصناعية الخاص بالفترة 2014-2020.

وتعزى هذه الوضعية، من بين عدة أسباب، إلى توقف الدراسة المتعلقة بمواكبة الميثاق الوطني للإقلاع الاقتصادي (والتي أنجزت عن طريق الصفقة التفاوضية رقم 2008/07)، وذلك لأنها خلصت إلى خطط عمل لم يتم المصادقة عليها من طرف المنظمات المهنية التي تمثل مجموعات العمل القطاعية الدولية بالمغرب. وجدير بالذكر أن مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل التزم، ضمن هذه الدراسة، بالقيام بمساعدة تقنية لإعداد استراتيجية تطوير العرض الخاص بالتكوين مع ترجمتها إلى خطة عمل مفصلة وفورية وخارطة طريق على المدى المتوسط. بحيث ستشكل هاتان الوثيقتان الأساس لإعداد عقد برنامج بين الدولة والاتحاد العام لمقاولات المغرب ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

أكدت الوزارة أنه خلال فترة الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي 2009-2015، واصل مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل تقديم التكوين وفقًا لطاقته الاستيعابية وخطته التنموية. وأن إنشاء معاهد متخصصة للتكوين في مهن صناعة السيارات يعتبر نهجا مكملاً للعرض العام للتكوين، ولا سيما عرض مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل يرمي إلى تعزيز الروابط بين عالم العمل وعالم التكوين، ويضمن تطابق أفضل بين عرض التكوين وحاجيات المقاولات من الكفاءات.

وأوضح مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل أنه رغم غياب إطار تعاقدي، تقرب المكتب من الجمعية المغربية لصناعة وتركيب السيارات من أجل ملاءمة عرضه التكويني مع حاجيات مقاولات القطاع، وذلك من خلال مجموعة من الاجتماعات تم عقدها للتشاور وكذا التوقيع على اتفاقيتين للشراكة خلال سنة 2014.

كما أشار المكتب أن إنجازاته خلال الفترة 2009-2015، مكنت من الاستجابة جزئيا إلى الحاجيات من التكوين المعبر عنها في إطار هذا الميثاق، لاسيما وأن معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات، والتي أحدثت لهذا الغرض، لم ينطلق التكوين بها في الآجال المحددة لها سلفا.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات:

- **مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بتطوير التكوين المستمر، بشكل شمولي ومندمج وناجع، من خلال وضع برنامج محدد لهذا الغرض ومتوافق عليه؛**
- **القطاع الوزاري المكلف بالتكوين المهني بتفعيل نشر المراسيم التطبيقية للقانون رقم 60.17 سالف الذكر، المتعلق بتنظيم التكوين المستمر.**

رابعا. نظام حكامة وقيادة منظومة التكوين المهني

1. نظام حكامة منظومة التكوين المهني

كشف تحليل نظام حكامة التكوين المهني الموجه لقطاع صناعة السيارات عن الملاحظات التالية:

➢ ضرورة توضيح أدوار واختصاصات الفاعلين في مجال الحكامة

تتكلف الوزارة المكلفة بالتكوين المهني، بمقتضى المرسوم رقم 2.04.332 سالف الذكر، بعملية تنسيق عمليات إعداد ومراجعة برامج التكوين المهني، بشراكة مع مختلف المتدخلين في التكوين المهني والمنظمات المعنية به. إلا أنه، لوحظ غياب السلطة المكلفة بالتكوين المهني عن التنظيم الهيكلي خلال مرحلة مخطط تسريع التنمية الصناعية (2014-2020)، الحكومي، وأن تنسيق الأعمال كانت تقوم به مديرية التكوين[93] التابعة لوزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الرقمي وفي مجال المبادرة المقاولاتية التابعة لوزارة الصناعة والاستثمار والتجارة والاقتصاد الرقمي.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة المكلفة بالصناعة أنيطت بها، بموجب المرسوم رقم 2.17.350 الصادر في 7 يوليو 2017 بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارة المكلفة بالصناعة، فقط مهمة المساهمة في تحديد برامج التكوين في قطاعات الصناعة والتجارة والتقنيات الجديدة، وكذا المشاركة في تتبع تنفيذها، وبالتالي، لا يخول لها ذلك صلاحية التدخل في مجال التكوين المهني.

كما لوحظ، كذلك، أن عدم توضيح نطاق تدخل الفاعلين أدى إلى الازدواجية، خاصة على مستوى التخطيط المتعلق بعروض التكوين، فعلى سبيل المثال، يقوم مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سنويا بإعداد بطاقة التكوين المهني الخاصة به، كما تقوم، أيضا، الوزارة المكلفة بالتكوين المهني بإعداد بطاقتها المتعلقة بالتكوين المهني، وذلك في غياب رؤية متكاملة ومشتركة.

أكد مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل أنه يعمل على صياغة خريطته التكوينية، والتي يتم إرسالها سنويا للقطاع الحكومي المكلف بالتكوين المهني. ويعمل هذا الأخير على تجميع مختلف المعلومات الواردة من الهيئات المكونة بالقطاع ولا يقوم بصياغة خريطة تكوينية خاصة به.

على عكس ما ذهبت إليه إجابة مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل فإن إعداد خريطة التكوين هي من اختصاص القطاع الوزاري المكلف بالتكوين المهني وذلك طبق للمادة الأولى من المرسوم رقم 2.04.332 الصادر في 1 فبراير 2005 الذي نص على أن القطاع الوزاري يشرف على تنشيط وتنسيق أعمال وضع خارطة التكوين المهني حسب الحاجات السوسيو-اقتصادية.

ونظرا لغياب تحديد وتخطيط استباقي للحاجيات من التكوين، يتم إعداد هاته الخرائط التكوينية من طرف المكتب استنادا على نتائج الدراسات القطاعية المتوفرة ومعطيات المخططات القطاعية المعدة من طرف القطاعات الوزارية والمُترجمة إلى مشاريع لتنمية التشغيل وعلى التشاور والتنسيق مع الفاعلين المؤسساتيين والاقتصاديين على المستوى الوطني والجهوي

➢ إطار تعاقدي يجب أن يشمل مختلف المتدخلين في مجال التكوين المهني

تعد عملية إبرام علاقات تعاقدية بين مختلف المتدخلين أداة فعالة تحدد الالتزامات المتبادلة للأطراف في إطار منسجم ومتفاوض عليه. كما أن ذلك يعطي لمختلف الأطراف المتعاقدة رؤية واضحة فيما يتعلق بالاستراتيجيات القطاعية التي تتبناها الحكومة، وكذا تيسير مقروئية أهدافها، فضلا على أنه يشكل أساسا لتقييم عمل مؤسسات التكوين المتعاقدة.

[93] مديرية التكوين في مهن الصناعة والتجارة والاقتصاد الرقمي وفي مجال المبادرة المقاولاتية.

وعلاوة على ذلك، فإن الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية يوصي بإبرام تعاقد متعدد السنوات على أساس المشاركة، وتحديد أهداف واضحة، وكذا تناغم التدخلات والتتبع وترسيخ ثقافة المساءلة. إلا أنه لوحظ عدم وجود "عقد-برنامج" شامل لقطاع صناعة السيارات، يشمل الدولة، والمتدخلين العموميين والخواص في مجال التكوين المهني، وكذا الفاعلين الاقتصاديين.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل قام، سنة 2017، بتعيين لجنة عهد إليها إعداد "عقد برنامج" ينظم العلاقة بين الدولة ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، حيث تم إعداد مشروع بهذا الخصوص. غير أنه لم يتم تفعيله وظل مقتصرا على مكتب التكوين المهني.

2. قيادة وتقييم منظومة التكوين المهني

أسفرت عملية تقييم هذا الجانب عن تسجيل الملاحظات التالية:

➢ غياب نظام تخطيط استشرافي

وفقا لأحكام المادة الأولى من المرسوم رقم 2.04.332 سالف الذكر، فإن الوزارة المكلفة بالتكوين المهني تتولى، بالتشاور مع مختلف الفاعلين في مجال التكوين، مسؤولية تنظيم وتنشيط وتنسيق أعمال إعداد خريطة التكوين المهني وفقا للحاجيات الاجتماعية والاقتصادية. إلا أنه، لوحظ أن الوزارة المكلفة بقطاع التكوين المهني لا تتوفر على نظام تخطيط استشرافي بسبب نقص البيانات المتعلقة بتوقعات تطور المتطلبات الاقتصادية لقطاع السيارات (مثل نظام رصد مشترك). وفي الوضع الحالي، تبقى خريطة التكوين الصادرة عن الوزارة الوصية على القطاع غير كافية وغالبا ما تكون موثوقيتها غير مضمونة في غياب نظام معلوماتي مندمج وشامل.

وعلاوة على ذلك، فإن الدراسة القطاعية لصناعة السيارات (دراسة لمواكبة ميثاق الإقلاع الاقتصادي)، ودليل الوظائف والمهن، والإطار المرجعي للوظائف والمهارات، تعود كلها إلى سنتي 2008 و2009. ومن الأكيد أنه تم تحيين كل من دليل الوظائف والمهن والإطار المرجعي للوظائف والمهارات سنة 2011، وأنه تم اعتمادهما كأساس لإعداد برامج جديدة وإعادة هيكلة البرامج الحالية، إلا أنه، منذ ذلك الحين، لم يتم تحديث هذه الأدوات الأساسية للتخطيط لعرض التكوين، على الرغم من التغيرات العميقة التي يعرفها قطاع صناعة السيارات.

أفادت الوزارة بأنها تعمل حاليًا على:

- *تطوير نموذج لتتبع ملاءمة التكوين للتشغيل؛*
- *إنجاز دراسات قطاعية لتحديد الحاجيات من الكفاءات، من حيث الكم والكيف، وبناء عرض التكوين المهني، الذي يغطي في مرحلة أولى 19 قطاعا اقتصاديا في انتظار تغطية باقي القطاعات؛*
- *تطوير مرجعيات الوظائف والحرف، ومرجعيات الوظائف والكفاءات لفائدة القطاعات بالإضافة إلى تحيين المرجعيات التي سبق إنجازها، بهدف تعميم هذه الآليات على جميع القطاعات؛*
- *إحداث وتفعيل هيئات الحكامة وتخطيط التكوين المهني على المستوى الوطني والجهوي والقطاعي المنصوص عليها في مشروع القانون المتعلق بالتكوين المهني.*

➢ غياب نظام معلوماتي مندمج

لا تتوفر الوزارة المكلفة بقطاع التكوين المهني على نظام معلوماتي مندمج ومعمم يشمل جميع المتدخلين والفاعلين في مجال التكوين المهن، حيث تتوفر فقط على تطبيقات غير متداخلة تم تطويرها على مستوى كل وحدة على حدة، وتغطي بعض ميادين التدبير، ("e@gestep"، "e@appentissage"، "e@continue"، "e@anapec"، "e@ref"، "e@Strategie"، "e@stat").غير أن عدم قابلية هذه التطبيقات للتشغيل المتبادل يزيد من العبء الواقع على مستخدميها، ويزيد من خطر الخطأ وموثوقية البيانات.

أفادت الوزارة بأنها تعمل حاليًا على وضع نظام معلوماتي مندمج جديد سيغطي جميع شعب التكوين وجميع القطاعات والهيئات المكونة.

➢ ضرورة اعتماد تقييمات دورية

وفقا للمرسوم رقم 2.04.332 سالف الذكر، تتولى الوزارة المكلفة بالتكوين المهني مهمة القيام بتقييم دوري لعمل وأداء منظومة التكوين المهني. إضافة إلى أنه، في إطار تنزيل الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي، اتفقت الأطراف المعنية بمجال التكوين المهني على ضرورة تقييم تنفيذ خطة التكوين المسطرة في الميثاق. إلا أنه، لوحظ عدم قيام الوزارة الوصية بتقييمات دورية لمختلف مكونات نظام التكوين المهني للوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة لنظام التكوين المهني، وكذا لتقييم انسجامه الشامل. كما لوحظ أنه، لم يتم إجراء أي تقييم لتنفيذ مخطط التكوين المرتبط بمرحلة تنزيل الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي، وذلك قصد التأكد من أهميته مقارنة مع متطلبات السياق العام وأولويات السلطات العمومية.

وفي ضوء هذا الوضع، تم الاحتفاظ بنفس مكونات منظومة التكوين خلال مرحلة الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي (الفترة 2009-2019) (مكتب التكوين المهن، ومعاهد التكوين في مهن صناعة السيارات، ومراكز التكوين بالتدرج داخل المقاولات) مع تغيير تدريجي في درجة الأهمية الممنوحة لكل فاعل في مجال التكوين المهني: كاللجوء إلى معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات أثناء مرحلة تنزيل الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي، والعودة إلى مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل لتنفيذ مخطط تسريع التنمية الصناعية. مع الإشارة إلى أن طريقة التكوين المهني بالتدرج داخل المقاولات (CFA-IE) قد تم تفضيلها من طرف المقاولات المشتغلة في مجال الأسلاك الكهربائية الخاصة بالسيارات، في إطار المخططين المذكورين.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات القطاع الحكومي المكلف بالتكوين المهني بما يلي:

- **الحرص على إبرام عقود برامج بين مختلف الفاعلين في مجال التكوين المهني، بشكل يمكن من تحديد الالتزامات المتبادلة من أجل تحقيق الأهداف المتفق عليها على أساس نتائج قابلة للقياس وبكيفية ناجعة؛**
- **تعزيز آليات القيادة من أجل ضمان تتبع دقيق ومضبوط لمنظومة التكوين المهني؛**
- **وضع نظام معلوماتي مندمج يشمل جميع المتدخلين في منظومة التكوين المهني؛**
- **الحرص على تحيين الدراسة القطاعية لصناعة السيارات، ودليل الوظائف والمهن، والإطار المرجعي للوظائف والمهارات.**

II. جواب وزير الإدماج الاقتصادي والمقاولة الصغرى، والتشغيل والكفاءات حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتكوين المهني الموجه لقطاع السيارات

(نص مقتضب)

(...)

وفيما يلي إيضاحات القطاع بخصوص الملاحظات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات:

أولا. بخصوص معاهد التكوين في مهن السيارات

تعتبر معاهد التكوين في مهن السيارات، والتي تعد جزءًا من الجيل الجديد من المعاهد التي يُعهد بتدبيرها للمهنيين، مثالا في الاستقلالية الإدارية لمؤسسات التكوين المهني، الذي يعد مطلبًا أساسيًا لجعل نظام التكوين المهني أكثر استجابة لمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية لبلادنا.

وتقدم معاهد التكوين في مهن السيارات، تحت مسؤولية الجمعية المغربية لصناعة السيارات، خدمة عمومية في التكوين، بالإضافة إلى دورات لاستكمال التكوين، لضمان توفير الموارد البشرية الكافية من حيث الكم والكيف التي تتطلبها المقاولات الجديدة ولضمان النمو الاقتصادي لـقطاع صناعة السيارات.

إن غاية السلطات العمومية من تنفيذ هذا النموذج المبتكر من المعاهد ليست فقط تحسين قابلية الشباب للتشغيل، ولكن قبل كل شيء مشاركة المهنيين في عملية التكوين لتلبية حاجياتهم من الكفاءات. إضافة إلى أن هذه المعاهد تعد آلية لجذب المستثمرين في القطاع.

كما تطمح السلطات العمومية إلى جعل هذه المعاهد واجهة تكنولوجية لصناعة السيارات المغربية، وذلك من خلال تصميمها وطريقة تدبيرها،

ويتم تحديد حكامة هذه المعاهد المتخصصة من حيث المهام، والمسؤولية، والالتزام في إطار اتفاقيات للتدبير المفوض تبرم بين الدولة والمنظمة المهنية المعنية وشركة التدبير.

ثانيا. بخصوص مراكز التكوين بالتدرج المهني داخل المقاولة

من أجل مواكبة المقاولات النشيطة في قطاع السيارات في تنظيم وهيكلة عملية تشغيل مستخدميها، وفي تطوير المهارات بما يتماش ى مع استراتيجيتها، بادر قطاع التكوين المهني إلى بلورة برنامج لإحداث مراكز للتكوين بالتدرج المهني داخل المقاولة، يهدف إلى تمكين المقاولات من التوفر على يد عاملة مؤهلة ومختصة تتكيف مع احتياجاتها، وكذا تمكين الشباب من اكتساب المهارات من خلال ممارسة نشاط مهني يسمح لهم بالحصول على تأهيل يعزز اندماجهم في الحياة العملية.

ثالثا. بخصوص مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

وقد نص الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي على إنشاء معاهد متخصصة للتكوين في مهن صناعة السيارات وفقًا لنهج جديد للتعاقد مع الفروع المهنية، يضمن الاستقلالية الإدارية لمؤسسات التكوين المهني، كضرورة أساسية لجعل النظام أكثر استجابة لمتطلبات قطاع صناعة السيارات.

وقد تم وضع المرسوم الأول المتعلق بتكوين مجلس الإدارة الخاص بالتكوين المستمر في قنوات المصادقة.

رابعا. حكامة وقيادة منظومة التكوين المهني

3. قيادة وتقييم نظام التكوين المهني

عمد قطاع التكوين المهني إلى بلورة برنامج مهيكل يرمي إلى وضع نظام مندمج لتحديد الحاجيات من التكوين وبناء عرض التكوين المهني، وذلك من خلال اعتماد مقاربة تشاركية حيث يضطلع المهنيون بدو ر أساس ي، سواء في إنجاز الدراسات لتحديد الحاجيات القطاعية أو في وضع مخططات التكوين والخريطة الوطنية للتكوين المهني.

بالإضافة إلى ذلك، يعمل قطاع التكوين المهني حاليًا على وضع نظام معلوماتي مندمج جديد سيغطي جميع شعب التكوين وجميع القطاعات والهيئات المكونة.

III. جواب المديرة العامة لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتكوين المهني الموجه لقطاع السيارات

(نص الجواب كما ورد)

ثالثا. على مستوى مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

➢ **ضعف عرض التكوين المستمر وإطار قانوني غير مكتمل**

فيما يخص التكوين المستمر الموجه لقطاع السيارات، فإن وضع دليل للتكوين (catalogue de formation) من طرف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، كما تم التنصيص عليه ضمن بنود عقد تنفيذ التكوين (Contrat d'exécution de formation) المبرم بينه وبين الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة والجمعية المغربية لصناعة وتركيب السيارات (AMICA)، في إطار مواكبة تنفيذ مخطط التسريع الصناعي بقطاع السيارات، بقي رهينا بتحديد الحاجيات من التكوين من طرف الجمعية المهنية سالفة الذكر والمصادقة على طلب تمويل دراسة الهندسة القطاعية (ingénierie sectorielle) وكذا وضع مخطط التكوين القطاعي (plan de formation sectoriel)، اللذان لم يتم إنجازهما لحد الساعة. فآخر دراسة قطاعية تهم قطاع السيارات ترجع لسنوات 2008 و2009.

وفي انتظار إعداد هذا الدليل، عمل مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سنة 2015 على مشاركة دليله الخاص بالتكوين المستمر لنفس السنة مع الجمعية المغربية لصناعة وتركيب السيارات لنشره على مستوى أعضائها من المهنيين.

وعلاقة بتوصية المجلس الأعلى للحسابات المضمنة بهذا التقرير والمرتبطة بوضع دلائل خاصة بالتكوين المستمر، تجدر الإشارة في هذا الصدد، أن المديريات الجهوية التابعة لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل تتوفر سنويا على دليل للتكوين المستمر، تتم صياغته حسب حاجيات المقاولات، المحددة على مستوى كل جهة وكذا بناء على تحليل طلبات المقاولات على مستوى نظام العقود الخاصة للتكوين وعمليات التكوين التي يتم تنفيذها على مستوى هاته المديريات.

ومن جهة أخرى، نريد أن نشير إلى أنه يستحب عدم إدراج توصية المجلس الأعلى للحسابات المرتبطة بإصدار المراسيم التنظيمية للقانون رقم 17-60 المنظم للتكوين المستمر ضمن الفقرة الخاصة بمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بهذا التقرير، نظرا لكون هاته التوصية تهم القطاع الحكومي المكلف بالتكوين المهني.

➢ **عرض تكويني لا يستجيب بشكل مباشر لحاجيات قطاع صناعة السيارات خلال مرحلة الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي**

وجب التذكير أن عدم وجود عقد ثابت ذي أهداف محددة من حيث المؤهلات وأعداد الخريجين، خلال الفترة الممتدة بين 2009 و2015، يعزى إلى كون دراسة المساعدة التقنية (assistance technique) التي تمت تعبئتها من طرف قطاع التكوين المهني في إطار مواكبة تنزيل مضامين الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي وتطوير وإحداث جهاز للتكوين المهني في قطاع السيارات اقتصرت فقط على معاهد التكوين في مهن صناعة السيارات (IFMIA) دون أن تشمل مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

توقف الدراسة المشار إليها أعلاه في مرحلتها الثالثة (الملاءمة والتوصيات)، نتيجة التحفظات المعبر عنها بخصوص خطط العمل المقترحة، لم يمكن من تعبئة المساعدة التقنية لإعداد استراتيجية تطوير الجهاز التكويني لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، والتي كان سيتمخض عنها برنامج عمل استعجالي وخطة طريق على المدى المتوسط. وقد كانتا هاتان الوثيقتان ستشكلان أساس التعاقد بين الدولة ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل والاتحاد العام لمقاولات المغرب حول الميثاق سالف الذكر.

➢ **إطار تعاقدي يجب أن يشمل مختلف المتدخلين في مجال التكوين المهني**

ومن جهة أخرى، نقترح إبراز ضمن مضامين هذا التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، المجهودات المبذولة من طرف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل لتحقيق الأهداف المحددة من طرف مخطط تسريع التنمية الصناعية لقطاع السيارات، حيث تمكن المكتب من:

- إحداث 9 شعب تكوينية وإعادة هيكلة 15 شعب أخرى؛
- تكوين ما يفوق 40.500 متدرب في أفق 2020، أي ما يمثل 77% من الحاجيات الإجمالية (52.572)؛
- فيما يخص الموارد البشرية التي تم تحديد مؤهلاتها (profils) والمحصورة في عدد 57:
  - ✓ استجابة فاقت نسبة 90% من حاجيات 35 مورد مؤهل (ما يمثل 61% من إجمالي الحاجيات)؛
  - ✓ استجابة ما بين % 50و90 من حاجيات 8 موارد مؤهلة؛
  - ✓ استجابة دون ال50% فيما يخص 14 مورد مؤهل. ويرجع النقص المسجل فيما يخص هاته الموارد بالأساس إلى قرار لجنة التتبع لإحداث بعض الشعب المتفق عليها ضمن التكوين المستمر، بالإضافة إلى الطلب الكبير على مجموعة من الشعب والتي تلبي احتياجات مجموعة من الموارد المؤهلة وعدد من المنظومات الصناعية (Ecosystèmes industriels).

رابعا. نظام حكامة وقيادة منظومة التكوين المهني

4. نظام قيادة وتقييم منظومة التكوين المهني

➢ **غياب نظام تخطيط استشرافي**

ويتموقع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل في الواقع في منتصف سلسلة القيمة، التي لا تعمل اليوم كما هو مطلوب، بين:

- الهيئات المكلفة بتحديد الحاجيات من الكفاءات، والتي يستنير بها في وضع خرائطه وبرامجه التكوينية وطنيا وجهويا ومحليا؛
- والهيئات التي يفترض بها أن تقوم بالتقييم البعدي للتكوين مقارنة مع التوقعات القبلية للحاجيات من الكفاءات وكذا نسب إدماج الخريجين في سوق الشغل، بما من شأنه استنباط الدروس وتحديد نقاط القوة والضعف لتحسين الأداء بشكل مستمر.

ويعتبر مخطط التسريع الصناعي 2014-2020 من بين التجارب المحدودة التي تم خلالها التعاقد حول توقعات رقيمة محددة من الحاجيات من الموارد البشرية المؤهلة والتي مكنت المكتب من التوفر على رؤية واضحة فيما يخص حاجيات المنظومات الصناعية في أفق 2020، وبالتالي تخطيط عرضه التكويني على هذا الأساس. هاته الحاجيات من التكوين والتي تمكن المكتب بصفة عامة من الاستجابة لها كما وكيفا.

رفع هاته الإكراهات والصعوبات، يستوجب ضرورة مأسسة عملية التحديد الاستباقي لحاجيات سوق الشغل من خلال تحديد وتفعيل دور كل من المتدخلين العموميين والخواص، وفق رؤية واقعية وشمولية.

علاقة الوزارة المكلفة بالرياضة بالجامعات الرياضية

في إطار البرنامج السنوي لسنة 2020، قام المجلس بإنجاز مهمتين رقابيتين في قطاع الرياضة، الأولى همت تدقيق علاقة الوزارة بالجامعات الرياضية والثانية خصصت لتدقيق تنظيم التظاهرات الرياضية الدولية.

على العموم، وقفت المهمتان على التطور الذي عرفه تدبير قطاع الرياضة من خلال تبني الاستراتيجية الوطنية للرياضة في أفق 2020، واعتماد العديد من التدابير والإجراءات الرامية إلى إصلاح الإطار القانوني والمؤسساتي المنظم لقطاع الرياضة وخاصة القانون رقم 30.09 المتعلق بالتربية البدنية والرياضة.

وهكذا فقد عرف تنفيذ هذه الإصلاحات انطلاقة واعدة عبر إرساء مجموعة من الآليات الخاصة بتقنين وتوجيه وتعزيز اختصاصات وقدرات الجامعات الرياضية للمساهمة في تدبير الشأن الرياضي، وكذا الرفع التدريجي والمتواصل من قيمة ونوعية مختلف أشكال الدعم المخصص للجامعات الرياضية سواء تعلق الأمر بالدعم المالي أو البشري أو التجهيزات

الرياضية أو عروض ومناهج التكوين الرياضي، وأخيرا الرقي بالعلاقة الرابطة بين الوزارة والجامعات الرياضية إلى شراكة تعاقدية تتم وفق اتفاقيات وعقود برامج تسطر النتائج المستهدفة بالنسبة لكل مجالات تدخل الجامعات المتعاقد معها.

كما تم اكتساب خبرة وتجربة كبيرتين في استضافة وإنجاح أكبر التظاهرات الرياضية الدولية في مختلف الرياضات سواء منها الفردية أو الجماعية، وذلك بفضل تراكم التجارب في تنظيم تظاهرات رياضية دولية من حجم الدورة التاسعة لألعاب البحر الأبيض المتوسط سنة 1983 ودورة كأس إفريقيا للأمم في كرة القدم سنة 1988 ونسختين من كأس العالم للأندية لكرة القدم سنتي 2013 و2014 وتظاهرات دولية أخرى في رياضات الجيدو والتنس والتيكواندو والغولف وغيرها.

إلا أن هذه الدينامية عرفت بعض الفتور في تحقيق الأهداف المسطرة بسبب عراقيل مرتبطة أساسا بتدبير القطاع أو بعلاقاته مع قطاعات أخرى.

تتمثل أولى العراقيل التي واجهت إصلاح القطاع في عدم استقرار المسؤولين المتعاقبين على القطاع (ثمانية وزراء في ظرف 10 سنوات)، مما أثر سلبيا على تحقيق استمرارية السياسات والتدابير المتخذة في القطاع.

بالإضافة إلى ذلك، يعاني القطاع من الطابع المتشعب والمعقد لبنيته التنظيمية. فإذا كانت الوزارة المكلفة بقطاع الرياضة هي المسؤولة عن وضع استراتيجية القطاع، فإن تنفيذها لا يتوقف فقط على التدابير والإجراءات التي تقوم بها هذه الأخيرة وإنما يتطلب الانخراط الفعلي لمتدخلين آخرين سواء على الصعيد الوطني أو الدولي. في هذا الإطار وعلى سبيل المثال، تشكل الجامعات الرياضية، البالغ تعدادها 55 جامعة برسم سنة 2020، شريكا استراتيجيا مكلفا بتنفيذ مهمة المرفق العام للرياضة وحلقة وصل بين الرياضيين والجمعيات الرياضية من جهة، والبطولات والمنتخبات الوطنية من جهة أخرى، كما تشكل الوزارة المكلفة بقطاع التربية الوطنية شريكا لا محيد عنه في ميدان الرياضة المدرسية والجامعية.

لقد أثرت هذه العراقيل على الأداء العام للرياضة الذي لازال عند مستويات متواضعة على العموم سواء تعلق الأمر برياضة المستوى العالي (رياضة النخبة والرياضة التنافسية) أو الرياضة القاعدية. بالنسبة لرياضة المستوى العالي فإن عدد الرياضيين المغاربة المؤهلين للألعاب الأولمبية، والذي يعد بمثابة مؤشر يعكس إشعاع الرياضة المغربية على المستوى الدولي، صار يعرف تراجعا تدريجيا، حيث انتقلت تمثيلية المغرب من 61 رياضي في نسخة أثينا 2004 إلى 49 رياضي في نسخة ريو 2016 ثم 48 رياضيا فقط خلال ألعاب طوكيو 2020، علما أن هذا العدد يظل أقل من تمثيلية المغرب بنسخة سيدني 2000 (51 رياضي). وعلى نحو مماثل، تقلص عدد التتويجات والألقاب الأولمبية التي أحرزها الرياضيون المغاربة من 3 ميداليات (ذهبيتان وفضية) في دورة أثينا 2004 إلى ميدالية نحاسية أحرزت في دورة ريو 2016 وميدالية ذهبية خلال دورة طوكيو 2020. أما بخصوص الرياضة القاعدية، فإن عدد المغاربة الذين يمارسون الرياضة بشكل منتظم يشكل فقط 5,6 مليون وهو ما يمثل فقط 14 % من السكان.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

تم في إطار هذه المهمة تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار عدة توصيات، أهمها ما يلي:

أولا. الإطار القانوني والتنظيمي

لقد أسفر تقييم الإطار القانوني عن تسجيل مجموعة من النقائص التي يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

➢ غياب تأطير قانوني لطبيعة العلاقة الرابطة بين الوزارة والجامعات الرياضية

يتطلب إرساء علاقة شراكة واضحة المعالم بين الوزارة، من جهة، والجامعات الرياضية، من جهة أخرى، وجود إطار قانوني صريح وثابت يحدد الإطار المنظم لهاته العلاقة. وبالرجوع إلى مواد القانون رقم 09-30 سالف الذكر، يتبين أنه لا يشير بدقة إلى الإطار القانوني الذي تستند عليه مختلف أوجه العلاقة بين هذين الفاعلين. إذ يكتفي هذا القانون بالإشارة إلى تأهيل مفتوح المدة تمنحه الوزارة، بموجب قرار وزاري، إلى الجامعات الرياضية كشرط مسطري لممارسة هذه الاخيرة لاختصاصاتها والتمتع بمزايا لفائدتها، والتي من بينها دعم مالي يقدم على شكل إعانات تخضعها المادة 82 من نفس القانون لإطار تعاقدي موضوع طبقا لأنظمة لصرف إعانات الدولة لفائدة الجمعيات.

➢ تعثر إخراج بعض النصوص التطبيقية إلى حيز الوجود

لقد لوحظ تأخر في استصدار النصوص التطبيقية التي أحال عليها القانون 30.09 لسنة 2010 والتي اشترطها لدخوله حيز التنفيذ. إذ أن المادة 118 منه (والأخيرة) نصت على أن أحكام هذا القانون تدخل "حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشر النصوص التنظيمية اللازمة لتطبيقه الكامل في الجريدة الرسمية"، على أن واقع الأمر يظهر أنه وفي انتظار استكمال إخراج كل المراسيم التطبيقية يبقى القانون المذكور هو القانون المعتمد حاليا من قبل الإدارة. وتضمن القانون المذكور 35 إحالة منها 25 إحالة على نصوص تطبيقية تعني مباشرة وحصرا القطاع المكلف بالرياضة والتي تبين التدابير الواجب اتخاذها للتطبيق السليم والتام لمقتضيات هذا القانون. إلا أن مسطرة تنزيل هذه النصوص التطبيقية عرفت بطء ملحوظا، حيث أنه هناك ثلاثة عشر نصا تطبيقيا لم يتم إصدارها بعد، بل هناك مقتضيات ترتبط بالنشاط الرياضي والإداري للجامعات الرياضية لم يتم إعدادها بعد.

جاء في تعقيب الوزارة بخصوص هذه الوضعية بانه "قد تم استصدار 13 قرارا وتم إرجاع 3 أخرى من أجل التحيين وتمت إحالة 4 قرارات على الشركاء. كما أن الوزارة تقوم بشكل مستمر بتقييم جزئي للنص حسب الإشكالات التي تعترض تطبيقه، ويتم مباشرة بعد ذلك إعداد مقترح بذلك. كما يتم استكمال هذا التقييم عبر دراسة مختلف المقترحات الواردة من الفاعلين".

➢ **عدم التطرق لتنظيم التظاهرات الرياضية الدولية**

لم يتطرق القانون سالف الذكر لتنظيم التظاهرات الرياضية الدولية مما خلف فراغا في مجال تنظيم العلاقة القبلية بين الجامعات الرياضية والوزارة المكلفة بالقطاع، حيث تبادر بعض الجامعات الرياضية بمطالبة الوزارة بتمويل التظاهرات دون أخذ رأيها في الموضوع ودون برمجة مسبقة تتيح للوزارة تحديد جدولة زمنية للتظاهرات الرياضية.

➢ **عدم وضع دفاتر التحملات للتظاهرات الرياضية الدولية**

لم يتم وضع دفاتر التحملات لبعض التظاهرات الدولية (كدورة الألعاب الإفريقية سنة 2019، وبطولة أمم أفريقيا للمحليين – "الشان" سنة 2018) التي من المفروض أن تؤطر هذه العملية والتي من شأنها تحديد الشروط والحقوق والواجبات لكل الأطراف المتدخلة في عملية تنظيم التظاهرات.

ثانيا. الإطار المؤسساتي

لقد أسفر تقييم الإطار المؤسساتي عن تسجيل مجموعة من النقائص التي يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

➢ **التأخر في إحداث بعض مكونات الإطار المؤسساتي**

يتطلب نجاح علاقة الشراكة التي تربط الوزارة بالجامعات الرياضية وجود إطار مؤسساتي متماسك ومتناسق يضطلع بأدوار ووظائف إشرافية وتأطيرية وتنسيقية تساعد وتدعم الجامعات في تنفيذ برامجها وأنشطتها الرياضية على نحو احترافي وفعال. لهذه الغاية ساهمت التشريعات الرياضية الصادرة خلال العشر سنوات الأخيرة في تنويع وتقوية مؤسسات الحقل الرياضي سواء بواسطة تعزيز وتقنين صلاحيات واختصاصات مجموعة من الهيآت التي كانت متواجدة سابقا كاللجنة الوطنية الأولمبية المغربية واللجنة الوطنية لرياضة المستوى العالي، أو بواسطة التنصيص على إحداث مؤسسات أخرى جديدة مثل الشركات الرياضية وغرفة التحكيم الرياضي. لكن الملاحظ من خلال الرجوع إلى وضعية اشتغال المؤسسات المحدثة أن هناك مجموعة منها لازالت غير مفعلة على أرض الواقع، رغم مرور عدة سنوات على إقرارها[94]. ويتعلق الأمر باللجنة الوطنية البارالمبية المغربية وكذا العصب الاحترافية التي يعد إحداثها من صميم اختصاصات الجامعات الرياضية لتنظيم المنافسات والتظاهرات الرياضية ذات الصبغة الاحترافية.

وبخصوص اللجنة الوطنية البارالمبية المغربية، فقد أشارت الوزارة في ردها إلى أنها باشرت بمعية الجامعات الرياضية التي تشرف على تسيير الرياضات البارالمبية الإعداد لتأسيس هذه اللجنة بما فيها إعداد مشاريع أنظمتها الأساسية بتنسيق مع مصالح الأمانة العامة للحكومة، وكذا التوافق مع الجامعات المعنية على تشكيل لجنة تحضيرية لاستكمال مسطرة التأسيس.

➢ **الحاجة لفضاء مؤسساتي للتدبير التشاركي للشأن الرياضي**

يفتقر الحقل المؤسساتي الرياضي المغربي حاليا إلى وجود هيئة مؤسساتية مرجعية تضم ممثلين عن كل الفاعلين المعنيين بتدبير الشأن الرياضي والممارسة الرياضية ويناط بها القيام بمهمة التدبير التشاركي لقطاع الرياضة الوطني، على غرار ما هو معمول به في مجموعة من التجارب الدولية. وللتذكير فقد سبق للمغرب أن أقر بموجب الظهير الشريف الصادر في 16 يونيو سنة 1971، إحداث المجلس الوطني للشبيبة والرياضة كمؤسسة مستقلة تتمتع بصلاحيات استشارية وتتألف من جميع القطاعات الوزارية المعنية مباشرة بالرياضة وممثلين عن الحركة الرياضية من ضمنها الجامعات الرياضية. وقد عهد إلى هذا المجلس بمهمة خلق فضاء للتشاور والتنسيق وإبداء رأي استشاري حول السياسات والتوجهات الاستراتيجية في مجال الرياضة، وكذا حول مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتصلة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع الرياضة، وذلك قبل عرضها على المصادقة الرسمية. غير أنه لم يتم اتخاذ الإجراءات العملية اللازمة لإخراج المجلس الوطني للرياضة إلى حيز الوجود، رغم أن الفعاليات الرياضية لم تتوقف عن المطالبة بذلك سواء من خلال الاقتراحات والتوصيات المرفوعة إلى المناظرة الوطنية الثانية للرياضة المنظمة سنة 2008.

➢ **اللجنة الوطنية الأولمبية: شريك يستحسن إشراكه في تدبير العلاقة مع الجامعة**

لقد لاحظ المجلس أن علاقة الوزارة بهذه المؤسسة لا ترقى عموما لمكانتها الحقيقية باعتبارها شريكا استراتيجيا يمكن أن يقدم قيمة مضافة في تدبير العلاقة مع الجامعات الرياضية، خصوصا تلك التي تنشط في الرياضات الأولمبية، حيث لا تتيح الوزارة المجال الكافي أمام اللجنة الوطنية الأولمبية المغربية للمشاركة والمساهمة في تنسيق الجهود لتجويد تدبير مختلف أوجه العلاقة مع الجامعات الرياضية. ويشكل قرار إشراك هذه اللجنة في أشغال تقييم اتفاقيات الأهداف المبرمة مع الجامعات برسم الموسم

[94] هذه الوضعية كانت تنطبق أيضا على الوكالة المغربية لمكافحة المنشطات التي أحدثها القانون رقم 97-12 الصادر في 27 يوليوز 2017 لولا أن الوزارة تداركت الأمر وعملت على خلقها وتعيين رئيسة على إدارتها بتاريخ 21 شتنبر 2020.

الرياضي 2016-2017 أحد المبادرات القليلة التي اتخذتها الوزارة في هذا الشأن، إلا أن هذه التجربة ظلت معزولة ولم تعمم على المواسم الرياضية الموالية 2017-2018 و2018-2019.

ذكرت الوزارة في جوابها بشأن هذه النقطة بأنها تعمل على إشراك اللجنة الوطنية الأولمبية المغربية بشكل مستمر في تدبير الشأن الرياضي طبعا في حدود الإطار العام لاختصاصاتها ومجال تدخلها المحددة بنص القانون رقم 30.09 ومرسومه التطبيقي ونظامها الأساسي، باعتبارها شريكا أساسيا لكل من القطاع الحكومي الوصي على الرياضة الوطنية والجامعات الرياضية الأولمبية.

➢ **انطلاقة للجنة الوطنية لرياضة المستوى العالي تستلزم تحديد المعايير**

تختص اللجنة الوطنية لرياضة المستوى العالي بانتقاء الرياضيين ذوي المستوى العالي وذلك عبر تحديد معايير صفة الرياضي من المستوى العالي لمدة أربع سنوات وبمنح وسحب هذه الصفة وأيضا بتحديد الأنشطة الرياضية المعنية وكذا إبداء الرأي بلائحة هؤلاء الرياضيين الذين تقترحهم الجامعات الرياضية. ولم يتم تعيين أعضاء هذه اللجنة إلا في سنة 2018، أي بعد سبع سنوات من إصدار المرسوم التطبيقي لقانون التربية البدنية. وقد أسفر النظر في أعمال هذه اللجنة عن تسجيل الملاحظات التالية:

- بحسب محضر اجتماع اللجنة، يتبين أنه لم تتم بعد المصادقة النهائية على معايير اختيار رياضيي المستوى العالي وبالتالي لم تصدر بعد لائحة رياضيي المستوى العالي بالرغم من الحاجة الملحة إليها من أجل التخطيط الجيد والإعداد الكافي للاستحقاقات الرياضية؛
- منذ تعيينها، لم تجتمع اللجنة إلا مرتين بمعدل مرة واحدة في كل سنة (2018 و2019)، في حين تؤكد المادة 22 على أن الاجتماعات تعقد مرتين في السنة على الأقل؛
- ضرورة إدراج رياضة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ضمن نطاق هذا المرسوم.

ثالثا. الإطار الاستراتيجي

تعتبر الوزارة هي المسؤولة عن إعداد الاستراتيجيات الوطنية للرياضة وكذا صياغة البرنامج الوطني للرياضة بشقيه، الرياضة القاعدية ورياضة المستوى العالي. وقد لوحظ على مستوى نهوض الوزارة بدورها في التوجيه الاستراتيجي ما يلي:

➢ **ضرورة التسريع بتنفيذ محاور الاستراتيجية الوطنية للرياضة في أفق 2020**

في هذا الإطار، لوحظ أن الوزارة لم تتمكن من توفير التدابير والآليات اللازمة لتحقيق شروط نجاح التنزيل الفعلي للاستراتيجية: مثل إحداث لجنة قيادة[95] يناط بها مهام الإشراف وتنسيق جهود مختلف المتدخلين وإعداد مخططات عمل مفصلة خاصة بكل محور توضح طبيعة التدابير المزمع اتخاذها وتكلفتها المالية والجهات المسؤولة عن تنفيذها وإدراج مقتضيات الاستراتيجية ضمن بنود ميزانيتها الفرعية.

في ظل هذه الصعوبات، اقتصرت المقاربات المتبعة من طرف الوزراء المتعاقبين على القطاع لتنزيل الاستراتيجية على تجزيء تنفيذ محاورها. وقد كشف العرض المقدم من طرف وزير الشباب والرياضة لبسط مستوى تقدم إنجاز الاستراتيجية أمام المجلس الحكومي المنعقد بتاريخ 25 أبريل 2019، أن 17 محورا من أصل 30 محورا لم يشرع بعد في تنفيذها إلى حدود ذلك التاريخ.

وعليه يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **الإسراع في إعداد دراسة تقييمية لقانون التربية البدنية والرياضة رقم 09-30 والنصوص التطبيقية المتصلة به والمتعلقة بتنظيم عمل الجامعات الرياضية وعلاقتها بالقطاع الحكومي المكلف بالرياضة وبمختلف مكونات الحركة الرياضية الوطنية، بغية معالجة كل الإشكالات المطروحة اثناء التطبيق العملي والتي تستلزم إدراج تعديلات تسمح بوضع منظومة قانونية واضحة ومترابطة ومنسجمة وقابلة للتنزيل والتقييم؛**
- **إحداث هيئة وطنية بصلاحيات استشارية تضم ممثلين عن مختلف الأطراف ذات العلاقة بالشأن الرياضي لتسهم في تعزيز آليات التدبير التشاركي لقطاع الرياضة، تستند على الممارسات الفضلى لبعض التجارب الدولية الرائدة؛**
- **تنزيل مقتضيات قانون التربية البدنية والرياضة من خلال استكمال إصدار النصوص التطبيقية المضمنة به لاسيما تلك التي تهم مباشرة تأطير اختصاصات وأنشطة الجامعات الرياضية، والسهر على إحداث جميع الهيآت الرياضية التي أقرها هذا القانون والحرص على ضمان الظروف التي من شأنها مساعدة كل المؤسسات المشكلة للحقل الرياضي على تفعيل اختصاصاتها على نحو منسق ومتكامل فيما بينها وناجع؛**

---

[95] كان يفترض أن تضم لجنة القيادة ممثلين عن القطاعات الحكومية المكلفة بالرياضة والداخلية والتربية الوطنية والتعليم العالي والصحة والتجهيز والإسكان والسياحة بالإضافة إلى ممثلين عن اللجنة الوطنية الأولمبية المغربية والاتحاد العام لمقاولات المغرب.

- **اعتماد برنامج وطني للرياضة بشراكة مع الجامعات لتحديد التوجهات والأولويات والنتائج المستهدفة بالنسبة لكل الأصناف الرياضية المعتمدة أو المزمع توطينها بالمغرب خلال المدى المتوسط والمدى البعيد.**

رابعا. دعم الجامعات: متنوع ومتزايد ومفتوح الآجال

عمدت الوزارة خلال السنوات الأخيرة إلى زيادة قيمة ونوعية الدعم الموجه إلى الجامعات الرياضية بما في ذلك الدعم الموجه لتنظيم التظاهرات الرياضية الدولية. ولا يقتصر هذا الدعم على منح الإعانات المالية السنوية فقط وإنما يقوم أيضا على رفع القدرات التدبيرية للجامعات بالموارد البشرية والتجهيزات والمعدات الرياضية وعروض التكوين الرياضي. وتتلخص الملاحظات المسجلة على هذا المستوى في النقاط التالية:

➢ **دعم مالي في منحى تصاعدي**

يقدر المبلغ الإجمالي للدعم المالي الممنوح مباشرة إلى الجامعات الرياضية خلال الفترة 2010-2019 ب 3,15 مليار درهم، حيث عملت الوزارة على الرفع تدريجيا من قيمة الغلاف المالي المخصص للإعانات المبرمجة في إطار الاتفاقيات، حيث انتقل من 130 مليون درهم سنة 2010 إلى 459,7 مليون درهم سنة 2019، بمعدل نمو سنوي يناهز + 15 % في المتوسط. وبذلك تكون الوزارة قد تجاوزت، قبل سنة من نهاية المدة المحددة للعمل بالاستراتيجية الوطنية للرياضية، الغلاف المالي الذي التزمت بتوفيره كمساهمة منها في تمويل تنفيذ كل محاور هذه الاستراتيجية والمقدر ب 3,14 مليار درهم، على مستوى دعم الجامعات الرياضية فقط ودون احتساب الموارد المالية التي رصدتها لتغطية المحاور الأخرى.

وتعتبر جامعات كرة القدم وألعاب القوى والفروسية والملاكمة والغولف والجودو من أبرز المستفيدين من الإعانات المقدمة خلال الفترة 2010-2019، حيث حصلت هذه الجامعات مجتمعة على 64 % من قيمة مجموع الإعانات الممنوحة خلال هذه الفترة.

➢ **دعم الجامعات بالموارد البشرية: دعم ضعيف ومسطرة بنقائص عديدة**

تنص المادة 82 من قانون الرياضة على أن الجامعات يمكن أن تستفيد بالإضافة إلى المنح، من مؤطرين يوضعون رهن إشارتها، وذلك لمساعدتها على التنظيم والتأطير والتكوين. وتم تسجيل لجوء عدة جامعات لخدمات أطر الوزارة. ويبقى الدعم البشري للجامعات بالمغرب ضعيفا إذ لا يتعدى مجموع الموظفين الموضوعين رهن إشارة الجامعات 57 موظف أكثر من نصفه لدى جامعتي كرة القدم وألعاب القوى (37 مؤطرا).

كما لوحظ وجود عدة نقائص في مسطرة وضع موظفي الوزارة رهن إشارة الجامعات حيث يسمح المرسوم رقم 2.13.422 المتعلق بالوضع رهن الإشارة فقط للإدارات العمومية والجماعات الترابية بالاستفادة من الموظفين عن طريق مسطرة الوضع رهن الإشارة. وبما أن الجامعات غير معنية، فإن وضعية الموظف التي تلجأ لها الإدارة لا تدخل في هذه الخانة. وفي غياب النص القانوني المؤطر لهذه الوضعية، لم تعمد الإدارة لسد هذا الفراغ بوضع دليل للمساطر يوضح كيفية استفادة الجامعة أو الموظف من هذه المساطر وشروط ذلك وكيفية تتبع مساره والمصلحة المكلفة بذلك وأيضا الالتزامات المتبادلة وكذا تحديد المدة الممكن الاستفادة منها وكيفية التجديد وكيفية الإنهاء...إلخ.

➢ **التجهيزات والمنشآت الرياضية: استثمارات بنيوية تقابلها مقاربة غير واضحة في التدبير**

تبين من خلال اللقاءات التي أجريت مع مجموعة من رؤساء الجامعات أن مصالح الوزارة لا تعمل عموما على إشراك الجامعات كشريك أساسي في مراحل تنفيذ هذا النوع من الأوراش الهيكلية. وتنطوي هذه المقاربة على مخاطر حدوث عيوب تصميمية أو غياب عناصر تقنية تضر بصلاحية وأهلية المنشآت والتجهيزات الرياضية لاحتضان المنافسات والتظاهرات الرياضية سواء الوطنية أو الدولية.

بحسب المادة 82 من قانون الرياضة فإن الجامعات يمكن ".... تمكينها من استخدام منشآت تابعة للدولة...."، وأن هذا الدعم هو الآخر يجب أن يأخذ شكلا تعاقديا. غير أن هذا النوع من الدعم لا يتم تنظيمه ولا تأطيره، ويحتاج عمليا لتأطير كيفية تدبير استفادة الجامعات من المنشآت الرياضية التي تتوفر عليها الوزارة.

كما تعرف البنية التحتية الرياضية نقصا حادا من حيث المنشآت المؤهلة لاستقبال واحتضان المنافسات والأنشطة المتعلقة برياضة الأشخاص في وضعية إعاقة، إذ لا تتوفر أغلب المنشآت الرياضية على فضاءات تستجيب للشروط الخاصة بممارسة الرياضة من طرفهم (الولوجيات وأرضية الملاعب ومقاعد البدلاء والمراحيض والحمامات ودواليب الملابس ...) حسب المعايير المحددة دوليا. وهو ما قد يحد من قدرات الجامعتين اللتين تنشطان في مجال رياضة الأشخاص في وضعية إعاقة في تطوير الممارسة والأنشطة الرياضية وتنظيم التظاهرات والمنافسات في هذا الميدان.

خامسا. المصادقة على مشاريع الأنظمة الأساسية ومنح التأهيل القانوني

لوحظ من خلال تدقيق عينة من ملفات المصادقة والتأهيل وجود العديد من النقائص التي حالت دون تسوية الوضعية القانونية والإدارية لبعض الجامعات الرياضية على النحو المطلوب.

➢ **ضرورة التسريع بالمصادقة على الأنظمة الأساسية ومنح التأهيل القانوني**

تجد الوزارة صعوبة عملية في تنفيذ وإتمام المساطر المتعلقة بالمصادقة على مشاريع الأنظمة الأساسية ومنح التأهيل القانوني للجامعات. إذ بعد ما يقرب من 7 سنوات من الشروع في هذا الورش الهيكلي، بموجب دخول النظام الأساسي النموذجي للجامعات الرياضية حيز التنفيذ سنة 2013، لاتزال الحصيلة ضعيفة بالنسبة لمسطرتي المصادقة والتأهيل. وحسب الإحصائيات المدلى بها من طرف الوزارة لم تحظ سوى جامعة رياضية واحدة بالمصادقة الرسمية على نظامها الأساسي والحصول على التأهيل القانوني في ظل القانون رقم 09-30 المذكور أعلاه. ويتعلق الأمر بالجامعة الملكية لكرة القدم، بينما هناك خمسة قرارات بالمصادقة في طور الإصدار. أما الملفات التي جرى الانتهاء من معالجتها فهي لا تتعدى ثمانية ملفات. في حين أن ثلث الجامعات الرياضية (18 جامعة) لم تضع بعد طلبات المصادقة، كما أن 43% من الجامعات (24 جامعة) لازالت لم تقم بعد بإيداع طلب تأهيلها القانوني لدى مصالح الوزارة.

وتجاوبا مع هذه الملاحظة، بادرت الوزارة خلال سنة 2021 إلى: "تسريع وتيرة المصادقة على الأنظمة الأساسية للجامعات الرياضية كمرحلة أولى وأساسية لمنح التأهيل للجامعات الرياضية، حيث تطلب الأمر تتبع عقد الجموع العامة الاستثنائية للجامعات الرياضية للمصادقة على الأنظمة الأساسية كمرحلة أولى قبل عرضها على أنظار الوزارة للتحقق من مطابقتها لمضامين القانون رقم 30.09 واستصدار القرار المتعلق بالمصادقة عليها. ونتيجة لذلك تمت المصادقة على أكثر من 70% من الأنظمة الأساسية للجامعات الرياضية برسم سنة 2021."

وعليه يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالتدابير التالية:

- **الرفع من وتيرة معالجة طلبات المصادقة على مشاريع الأنظمة الأساسية وطلبات منح التأهيل القانوني المودعة، مع حث الجامعات الرياضية التي لم تقم بعد بالإدلاء بهذه الملفات على الانخراط الجاد في هذا الورش؛**
- **إعطاء الأفضلية والأولوية للحلول الودية القائمة على الوساطة والتحكيم والتفاوض والحوار لحل الخلافات مع أو بين الأجهزة الهيكلية بالجامعات الرياضية، وتفادي الإقدام على إعمال مسطرة حل جهاز إدارة الجامعة وتعيين اللجان المؤقتة كإجراء استثنائي لا محيد عنه؛**
- **مواصلة الدعم المخصص للجامعات الرياضية من حيث الإعانات المالية والموارد البشرية والتجهيزات الرياضية وتكوين الأطر، مع العمل على إدراج كل مكوناته في اتفاقيات أهداف أو عقود برامج على نحو يضمن تأطير دقيق لعملية الاستفادة وتتبع الجدوى والفاعلية العملية للدعم الممنوح، وكذا مواكبة الجامعات في جهودها لتعزيز مواردها الذاتية والبحث عن موارد إضافية بالانفتاح على شركاء مؤسساتيين آخرين؛**

سادسا. تدقيق الدعم المالي: مسطرة المنح وإجراءات التتبع والتقييم ومراقبة التصرف فيه

تمنح الوزارة الإعانات المالية لفائدة الجامعات الرياضية بموجب نوعين من التعاقدات: اتفاقيات الأهداف وعقود البرامج. فالأولى، التي تمثل النوع السائد، تتعلق باتفاقيات ثنائية الأطراف (الوزارة والجامعة) وتهدف إلى دعم الجامعات في تنفيذ مخططاتها وأنشطتها لبلوغ أهداف محددة مسبقا. أما عقود البرامج فهي عبارة عن اتفاقيات مبرمة بين مجموعة من القطاعات الحكومية المعنية بالشأن الرياضي من جهة، والجامعات الرياضية، من جهة أخرى، قصد إنجاز مشاريع هيكلية وبنيوية يمتد تنفيذها على عدة سنوات. ونظرا لعدم توصل المجلس بملفات عقود البرامج المبرمة، فسيقتصر هذا المحور على إبراز أهم النقائص التي تطبع عملية استفادة الجامعات الرياضية من الدعم المالي الممنوح لها سنويا بموجب اتفاقيات الأهداف.

➢ **صعوبات عملية في ربط الاستفادة من الدعم بالحصول على التأهيل القانوني**

حسب مدلول المادة 25 من قانون التربية البدنية والرياضة رقم 09-30، يشترط أن تكون الجامعات المستفيدة من الدعم المالي العمومي حاصلة على التأهيل القانوني لممارستها النشاط الرياضي المعني بموجب قرار رسمي صادر عن السلطة الحكومية المكلفة بقطاع الرياضة. غير أنه وبسبب التأخير الحاصل على مستوى مسطرة منح التأهيل القانوني للجامعات، يجري التعاقد وصرف الإعانات المالية لفائدة جميع الجامعات بدون استثناء.

➢ **صرف الدعم في ظل غياب إطار مرجعي يحدد معايير الاستفادة والتتبع والمراقبة**

يندرج صرف الإعانات المالية ضمن الإجراءات التي تقوم بها مصالح الوزارة سنويا، سواء بناء على اتفاقيات الأهداف أو على أساس إعانات تكميلية لتغطية نفقات طارئة. وهذا يستدعي إلى جانب قيمة الدعم التوفر على وثيقة مرجعية معتمدة رسميا تشرح وتحدد بدقة جميع المساطر والإجراءات المؤطرة لعملية تدبير منح الدعم المالي من حيث تحديد المصالح والمسؤولين المتدخلين ونطاق صلاحياتهم، وشروط ومعايير الاستفادة، والوثائق المطلوبة والآجال المعتمدة وطرق تحديد وصرف قيمة الدعم والتزامات الجامعات المستفيدة والمراقبات الممكن إعمالها للتحقق من أوجه التصرف فيه...إلخ. وقد لوحظ في هذا الجانب، أن المصالح المكلفة بتدبير عمليات منح الدعم المالي لا زالت تشتغل في ظل غياب إطار مرجعي من هذا القبيل. الأمر الذي من شأنه أن يحد من جودة وفعالية الإجراءات المطبقة.

➢ **التأخر في صرف الإعانات المالية المقررة سنويا**

تشكل العائدات التي تحولها سنويا مؤسسة "المغربية للألعاب والرياضة" لفائدة الصندوق الوطني لتنمية الرياضة المصدر الأساسي لهذه المنحة. وتلتزم هذه الأخيرة بتسديد الشطر الأول الذي يمثل 50 % من حصة الصندوق عند بداية شهر أبريل فيما يحول الشطر الثاني بحلول فاتح يونيو. وعليه، فلا يمكن للجامعات أن تتوصل فعليا بمنحها إلا خلال شهر ماي في أحسن الظروف، علما أن النشاط الرياضي السنوي للجامعات ينطلق بداية شهر شتنبر أو أكتوبر، أي أن الموسم الرياضي لحظة توصل جامعة ما بمنحتها يكون قد اقترب من نهايته. أضف إلى ذلك أن الجامعات لن تحصل في ذلك التاريخ إلا على نصف المنحة بتوافق مع مقتضيات اتفاقيات الأهداف التي تنص على تشطير المنحة إلى نصفين. فهي لا تتلقى أيضا الشطر الثاني إلا بعد نهاية الموسم الرياضي المعني بالدعم ومرور عدة شهور على انطلاق الموسم الرياضي الموالي. وبالنظر إلى أن أغلب الجامعات تعتمد بشكل شبه تام على إعانات الوزارة، فإن هذا الأمر قد يؤثر على أنشطتها ويجعلها غير قادرة على بلورة برامجها لغياب الرؤية الواضحة لمستوى الدعم الذي ستحصل عليه.

➢ **اتفاقيات أهداف غير متسقة مع الاستراتيجية الوطنية**

تعد اتفاقيات الأهداف من أبرز الآليات المعتمدة لترجمة وتنفيذ أهداف الاستراتيجية على أرض الواقع بشراكة مع الجامعات الرياضية، لذلك فإنه من المفروض أن تكون عملية تحديد الأهداف الموضوعة أثناء التعاقد مترابطة ومتسقة بشكل تام مع الأهداف المسطرة في الاستراتيجية. ولئن كانت اتفاقيات الأهداف من حيث الشكل تشير في ديباجاتها الافتتاحية إلى الاستراتيجية الوطنية للرياضة كإطار مرجعي للتعاقد، إلا أنه يصعب من حيث الجوهر إيجاد روابط وثيقة بين أهداف الاستراتيجية والنتائج المستهدفة من خلال العملية التعاقدية مع الجامعات الرياضية. على سبيل المثال لا تتضمن الاتفاقيات مقتضيات تتعلق بالنتائج المتوخاة بخصوص مؤشر الممارسين الرياضيين المنتظمين المنصوص عليه في بنود الاستراتيجية. وينطبق هذا الأمر أيضا على التزامات الجامعات بشأن عدد المؤطرين الرياضيين المؤهلين نتيجة أنشطة التكوين الممولة، حيث أن المؤشر الذي تتحدث عنه اتفاقيات الأهداف هو عدد الدورات التكوينية المنجزة خلال الموسم الرياضي.

➢ **نقائص في صياغة بعض بنود الاتفاقيات**

اعتمدت الوزارة خلال الفترة المشمولة بالتدقيق (2010-2019) العديد من نماذج اتفاقيات الأهداف المبرمة مع الجامعات. ورغم التحسينات والتعديلات التي أدخلت على اتفاقيات الأهداف من نموذج إلى آخر بهدف تحسين وتعزيز توازن التعاقد مع الجامعات الرياضية، إلا أن فحص محتوى ومضامين مختلف نماذج اتفاقيات الأهداف المعتمدة أظهر وجود بعض النقائص التي تحد من فعالية القواعد المحددة لشروط الاستفادة من الدعم وكذا طرق التصرف فيه:

- عدم التنصيص على طبيعة النفقات غير المشمولة بالدعم؛
- عدم مطالبة الجامعات المستفيدة بالإدلاء بالوثائق المثبتة لصرف الدعم؛
- عدم التنصيص على قاعدة تخصص الإعانات: لا تلزم بنود الاتفاقيات الجامعات المستفيدة بالتقيد باحترام قاعدة "تخصص الإعانات" عبر توجيه صرف الإعانات المالية إلى البنود المخصصة لها حصرا؛
- عدم اشتراط استرجاع حصة الدعم المخصصة للبرامج والأنشطة غير المنجزة أو التي صرفت في غير الأغراض التي منحت من أجلها؛
- عدم إدراج جدول استخدام الإعانات ضمن بنود اتفاقيات الأهداف وعقودها الملحقة منذ سنة 2018.

➢ **ضرورة دعم وظيفة تتبع تصرف الجامعات في الدعم المالي الممنوح لها**

تندرج عملية تتبع تصرف الجامعات في الدعم ضمن الاختصاصات المسندة إلى مصلحة "تتبع وتقييم اتفاقيات الأهداف". ونظرا لما تعرفه هذه المصلحة من إكراهات على مستوى نقص الموارد البشرية (رئيس المصلحة وإطارين فقط)، فإنها غير كافية لممارسة هذا الاختصاص على النحو الأمثل. فقد لوحظ في الوقت الراهن عدم تفعيل وظيفة تتبع الأنشطة والبرامج الممولة في إطار اتفاقيات الأهداف، باستثناء بعض الأنشطة المرتبطة بتنظيم واحتضان التظاهرات الرياضية على المستوى الوطني، حيث يجري تكليف موظفين بالإدارة المركزية أو المندوبيات الإقليمية لمعاينة النشاط المنظم وإعداد مذكرة في الموضوع.

➢ **ضعف وتيرة ونوعية ونطاق مراقبة الوزارة لتصرف الجامعات في الدعم الممنوح لها**

إذا كان حرص الوزارة على إنجاز مراقبة سنوية لطريقة صرف الجامعات للإعانات المالية هو إجراء منتظم من حيث الشكل إلا أنه من حيث الجوهر يبقى محدود الفعالية لكونه ينظم فقط على هامش الاجتماع السنوي الذي يعقد مع كل جامعة على حدة لتقييم حصيلة تنفيذ الاتفاقيات، وليس على أساس وضع برنامج مراقبة قائم بذاته مبني على المخاطر المفترضة لرصد التجاوزات المرتكبة عند تنفيذ بنود اتفاقيات الأهداف. ورغم أن اتفاقيات الأهداف تنص على إمكانية اللجوء إلى إعمال المراقبة الميدانية للتحقق من التنفيذ الفعلي للبرامج والمشاريع موضوع التعاقد على أرض الواقع، لم تعمد الوزارة إلى هذا الاجراء.

أما فيما يخص اللجوء إلى التدقيق الخارجي كآلية لمراقبة أوجه صرف الإعانات المالية، فلا يتم بصفة شمولية. وقد قامت الوزارة، خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019، بتدقيق مالي شمل 16 جامعة رياضية وسنة 2010 وسنة 2017 بمراقبة التدبير المالي والمحاسبي لـ 25 جامعة رياضية.

➢ **الحاجة إلى تعزيز المراقبة من أجل رصد المخاطر الجوهرية**

تستند الطريقة المتبعة لمراقبة المعاملات المالية المصرح بها من طرف الجامعات على جرد المعاملات المنجزة وحصر تكلفتها دون مراجعة الوثائق المحاسبية المرتبطة بها، وهو ما يحد من رصد المخاطر الجوهرية والتي من شأن حدوثها أن تؤثر على بلوغ الأهداف المرسومة. من جانب آخر، لا تقوم اللجان المكلفة بالمراقبة بفحص الوثائق المثبتة المدلى بها من طرف الجامعات الرياضية للتحقق من صدقيتها والتأكد من صحة إنجاز النفقات فعليا. الأمر الذي قد ينطوي على مخاطر بخصوص موثوقية المعاملات والأنشطة المرتبطة بها، خصوصا وأن الوزارة لا تلزم الجامعات بالإدلاء بتقرير إشهاد خبير الحسابات على حساباتها السنوية، وذلك رغم تنصيص اتفاقيات الأهداف عليه. ويساهم عدم إعمال المراقبة الميدانية في الرفع أكثر من حدة هذه المخاطر. يضاف إلى ذلك، عدم لجوء اللجان إلى تطبيق إجراءات تسمح بالتأكد من رصد الإعانات لتنفيذ الأنشطة والبرامج ذاتها المتفق بشأنها وليس لتمويل أنشطة لم تدرجها الجامعات في طلبات الدعم أو لم تحظى بموافقة الوزارة عليها أثناء التعاقد.

وتفاعلا مع النقاط المثارة في هذا المحور، ذكرت الوزارة بأنها قد "عملت في إطار توقيع عقدة الأهداف على تبني إطار مرجعي جديد لتأطير الدعم المالي الممنوح وإنجاز مهام المراقبة والتتبع ويتمثل ذلك في:

- *إعداد استمارة مفصلة تتضمن عدة محاور تتعلق بالتقييم الإداري والمالي والتقني وكذا إنجازات الجامعة خلال الموسم الرياضي؛*
- *إحداث مسطرة للتنقيط لكل جامعة كخلاصة ومرحلة أخيرة للتقييم وتتضمن ثلاث محاور أساسية وهي: الحكامة، الأداء التقني والرياضي، الأداء الإداري والمالي؛*
- *إنجاز قاعدة معطيات مفصلة من خلال دراسة ملفات التقييم التي يتم موافاة الوزارة بها، وذلك لتسهيل مرحلة التتبع والمراقبة لتنفيذ الدعم من قبل الجامعات الرياضية؛*
- *إعادة صياغة اتفاقية الأهداف بناء على مراجعة بنود الاتفاقية السابقة وتجويدها من خلال إعادة بلورة الأهداف المتوخاة من عقدة الأهداف؛ تحديد التزامات مفصلة للجامعات الرياضية؛ تحديد شروط تنفيذ الاتفاقية؛ شروط؛ إلزام الجامعات بإعداد التقارير المالية الدورية".*

وعليه يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالتدابير التالية:

- **تبني إطار مرجعي يؤطر المساطر المتعلقة بمنح الدعم المالي وتوزيعه وذلك منذ تقديم طلبات الاستفادة وتحديد شروط ومعايير طريقة صرفه مرورا بمراحل التتبع والمراقبة والتقييم إلى غاية أرشفة الملفات المنتهى منها؛**
- **ضبط صياغة محتوى بنود اتفاقيات الأهداف بما يسمح بمعالجة المخاطر التي قد تعيق تحقيق الأهداف المسطرة والتقليل منها، مع تحديد دقيق لالتزامات كل طرف ووضع مؤشرات لقياس النتائج المحققة؛**
- **العمل على تقوية التدابير المتعلقة بعمليات تتبع ومراقبة وتدقيق وتقييم طريقة تنفيذ ونتائج اتفاقيات الأهداف مع الحرص على تطبيق هذه التدابير بشكل شامل ومنتظم ومتوازن ومتكامل فيما بينها طوال الفترة المشمولة بالتعاقد، بالنظر لأهميتها كضمانات تساهم في توجيه الدعم المالي لبلوغ أهدافه.**

سابعا. أثر وحصيلة نموذج العلاقة مع الجامعات الرياضية على تنمية وتطوير الرياضة

في هذا الباب، وقف المجلس على أنه وبسبب النقائص ومواطن الضعف التي تطبع المقاربة المعتمدة من طرف الوزارة لتقييم نتائج اتفاقيات الأهداف، يضاف إلى ذلك أيضا غياب قاعدة معطيات إحصائية تعمل على إنتاج وتوفير مجموعة من المؤشرات التي تساعد على رصد أداء وتطور قطاع الرياضة بالمغرب، فإنه يتعذر حاليا القيام بتقييم موضوعي ودقيق لمدى مساهمة عقد من علاقة الشراكة مع الجامعات في معالجة التحديات والإكراهات التي دعت المناظرة الوطنية الثانية للرياضة إلى معالجتها. ويمكن الوقوف على بعض العناصر كالتالي:

1. من حيث الارتقاء بنظم حكامة الجامعات الرياضية

وجهت الوزارة جزءا مهما من الدعم لتحفيز الجامعات على إعادة النظر في حكامتها الداخلية، إذ كانت تخصص ما بين 10 إلى 15% من قيمة الإعانات لهذا الغرض. لكن الإكراهات والنقائص المسطرية التي أدت إلى تعثر عملية المصادقة على الأنظمة الأساسية ومنح التأهيل القانوني حالت دون استكمال ورش تحديث حكامة الجامعات. حيث، يشكل ارتفاع عدد الجامعات (12 جامعة) التي خضعت لمسطرة تعيين لجنة مؤقتة لإدارة شؤونها منذ دخول قانون التربية البدنية حيز التنفيذ مثالا واضحا يؤشر على ضعف الحكامة التي تعتري هذه الجامعات.

2. من حيث تعزيز الرياضة القاعدية

بخصوص الرياضة القاعدية، هدفت الاستراتيجية الوطنية للرياضة إلى إشاعة وتعميم ممارسة مختلف الأنواع الرياضية قصد مضاعفة عدد الممارسين المنتظمين للأنشطة الرياضية بثلاث مرات لبلوغ مستوى 12مليون ممارس للرياضة بشكل منتظم في أفق 2020، إلا أنه وإلى حدود سنة 2019 لم يتم تجاوز حاجز 5,6 مليون، أي أقل من النصف (46,66%).

3. من حيث تطوير رياضة المستوى العالي

على نحو مماثل للنتائج المسجلة في مجال الرياضة القاعدية، لم يصل النموذج الحالي لعلاقة الوزارة بالجامعات الرياضية لتحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية بشأن رياضة المستوى العالي والمتمثلة في مضاعفة عدد الرياضيين المجازيين بأربع مرات مقارنة مع العدد المسجل سنة 2008 (263.000 رياضي موجز) لبلوغ 1.053.400 رياضي موجز في أفق 2020. حيث استقر هذا العدد في 390.000 رياضي عند متم سنة 2019، وهو ما يناهز فقط ثلث (37%) العدد المستهدف.

4. من حيث مؤشر المؤطرين الرياضيين

طمحت الاستراتيجية الوطنية للرياضة إلى بلوغ 50.000 مؤطر رياضي في أفق 2020، وهو ما يعني مضاعفة عدد المؤطرين بخمس مرات قياسا بالعدد الذي كان مسجلا سنة 2008 والذي كان يقدر ب 10.000 مؤطر. غير أنه لم يتجاوز عدد المؤطرين مستوى 36.000 مؤطر (ما يمثل 72% من العدد المستهدف)، أي بزيادة 26.000 مؤطر خلال 11 سنة، بمعدل زيادة سنوي يناهز 2.364 مؤطر.

5. من حيث البنية التحتية الرياضية

توفقت الوزارة في خلق قفزة نوعية من حيث عدد التجهيزات الرياضية، إذ أصبحت تتوفر حاليا على 1.083 وحدة رياضية (من بينها 327 وحدة مخصصة للرياضة التنافسية ورياضة المستوى العالي) بعدما كانت تمتلك فقط 85 وحدة سنة 2009. من جانب آخر، أقرت الاستراتيجية الوطنية إحداث شبكة أقطاب للتميز الرياضي تتكون من قطب وطني وستة أقطاب جهوية. إلى حدود الآن، تم الانتهاء من إنجاز قطب وحيد فقط هو المدينة الرياضية لطنجة.

وعليه يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالعمل على:

- **الشروع في وضع إطار استراتيجي جديد ينطلق من نتائج تقييم حصيلة الاستراتيجية الوطنية للرياضة في أفق 2020، مع الحرص على إشراك جميع الأطراف ذات العلاقة؛**
- **وضع منظومة إحصائية وقاعدة معطيات بهدف توفير مؤشرات دقيقة ومحينة تساعد على رصد وتتبع وتقييم تطور أداء قطاع الرياضة بالمغرب، وهو ما سيمكن من إنجاز تقييم موضوعي لعلاقة الشراكة بين القطاع الحكومي المكلف بالرياضة مع الجامعات الرياضية وانعكاسها على تنمية وتطوير الممارسة الرياضية والاحترافية والتنافسية للرياضيين المغاربة.**

وتفاعلا مع التوصيات المنبثقة عن تقرير المهمة، أجاب القطاع الحكومي المكلف بالرياضة بانه سيتم اعتبارها وتبنيها من لكونها تتمن عملها في تنزيل الاستراتيجية الوطنية للرياضة من جهة والنهوض وتطوير هذا القطاع بجميع هيئاته وفاعليه من جهة أخرى. وسترتكز مقاربة الوزارة في تفعيل هذه التوصيات على مجموعة من التدابير والإجراءات، منها ما تم الشروع العملي في أجرأته الفعلية، ومنها ما سيتم تطبيقه بالنظر لبعده الاستراتيجي على المدى المتوسط والبعيد.

II. جواب وزير التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بعلاقة الوزارة المكلفة بالرياضة بالجامعات الرياضية

(نص الجواب كما ورد)

في إطار المهام الرقابية للمجلس الأعلى للحسابات على قطاع الرياضة وفي إطار التوضيح بخصوص التوصيات، فإنه سيتم تبنيها من طرف الوزارة باعتبارها تتمن عملها في تنزيل الاستراتيجية الوطنية للرياضة من جهة وفي النهوض بهذا القطاع وتطويره بجميع هيئاته وفاعليه من جهة أخرى. وترتكز مقاربة الوزارة في تفعيل هذه التوصيات على مجموعة من التدابير والإجراءات، منها ما تم الشروع العملي في أجرأته الفعلية، ومنها ما سيتم تطبيقه بالنظر لبعده الاستراتيجي على المدى المتوسط والبعيد.

بخصوص الإطار القانوني تجدر الإشارة إلى أنه إلى حدود تاريخه قد تم استصدار 13 قرارا وتم إرجاع 3 أخرى من أجل التحيين وتمت إحالة 4 قرارات على الشركاء. كما أن الوزارة تقوم بشكل مستمر بتقييم جزئي للنص حسب الإشكالات التي تعترض تطبيقه، ويتم مباشرة بعد ذلك إعداد مقترح بذلك. كما يتم استكمال هذا التقييم عبر دراسة مختلف المقترحات الواردة من الفاعلين.

من ناحية أخرى، بادرت الوزارة خلال هذه السنة بتسريع وتيرة المصادقة على الأنظمة الأساسية للجامعات الرياضية كمرحلة أولى وأساسية لمنح التأهيل للجامعات الرياضية، حيث تطلب الأمر تتبع عقد الجموع العامة الاستثنائية للجامعات الرياضية للمصادقة على الأنظمة الأساسية قبل عرضها على أنظار الوزارة للتحقق من مطابقتها لمضامين القانون رقم 30.09 واستصدار القرار المتعلق بالمصادقة عليها. ونتيجة لذلك تمت المصادقة على أكثر من 70% من الأنظمة الأساسية للجامعات الرياضية برسم سنة 2021.

وبخصوص تنظيم التظاهرات الرياضية الدولية، عملت الوزارة حديثا على إلزام الجامعات الرياضية على الحصول على الإذن المسبق للقطاع قبل الشروع في تنظيم أية تظاهرة رياضية، ويهم هذا الترخيص تقديم ملف يتعلق بالتظاهرة الذي يتم تدارسه من قبل المصالح المختصة للوزارة.

فيما يخص الإطار المؤسساتي للقطاع فإن هيكلة الشأن الرياضي محدد بنص القانون رقم 30.09، وأي مقترح إضافي بخصوص إحداث مؤسسات أخرى يجب أن يندرج ضمن تعديل مستقبلي للنص القانوني. لذا، تعمل الوزارة على إشراك اللجنة الوطنية الأولمبية المغربية بشكل مستمر في تدبير الشأن الرياضي في حدود الإطار العام لاختصاصاتها ومجال تدخلها المحددة بنص القانون رقم 30.09 ومرسومه التطبيقي ونظامها الأساسي، باعتبارها شريكا أساسيا لكل من القطاع الحكومي الوصي على الرياضة الوطنية والجامعات الرياضية الأولمبية.

كما نضيف في هذا الصدد، أن الوزارة قد شارفت بمعية الجامعات الرياضية التي تشرف على تسيير الرياضات البارالمبية على إعداد الأرضية لتأسيس اللجنة الوطنية البارالمبية المغربية بما فيها إعداد مشاريع أنظمتها الأساسية بتنسيق مع مصالح الأمانة العامة للحكومة، وكذا التوافق مع الجامعات المعنية على تشكيل لجنة تحضيرية لاستكمال مسطرة التأسيس.

فيما يتعلق بالدعم المالي، تعمل الوزارة سنويا على رصد اعتمادات إضافية وتصاعدية للجامعات الرياضية من أجل المحافظة على النسق الإيجابي للممارسة الرياضية على الصعيد الوطني، وبخصوص تأطير هذا الدعم وإنجاز مهام المراقبة والتتبع لصرف الدعم السنوي للجامعات عملت الوزارة في إطار توقيع عقدة الأهداف على تبني إطار مرجعي جديد يؤطر سلسلة المساطر المتعلقة به ويتمثل ذلك في:

- إعداد استمارة مفصلة تتضمن عدة محاور تتعلق بالتقييم الإداري والمالي والتقني وكذا إنجازات الجامعة خلال الموسم الرياضي؛
- إحداث مسطرة للتنقيط لكل جامعة كخلاصة ومرحلة أخيرة للتقييم وتتضمن ثلاث محاور أساسية وهي: الحكامة، الأداء التقني والرياضي، الأداء الإداري والمالي؛
- إنجاز قاعدة معطيات مفصلة من خلال دراسة ملفات التقييم التي يتم موافاة الوزارة بها، وذلك لتسهيل مرحلة التتبع والمراقبة لتنفيذ الدعم من قبل الجامعات الرياضية؛
- إعادة صياغة اتفاقية الأهداف بناء على مراجعة بنود الاتفاقية السابقة وتجويدها من خلال إعادة بلورة الأهداف المتوخاة من عقدة الأهداف؛ تحديد التزامات مفصلة للجامعات الرياضية؛ تحديد شروط تنفيذ الاتفاقية؛ شروط؛ إلزام الجامعات بإعداد التقارير المالية الدورية.

ويرتكز الإطار الاستراتيجي للوزارة للتنمية وتطوير القطاع الرياضي في شموليته على:

- مواكبة الجامعات الرياضية على تحديث آليات العمل وتحقيقها للحكامة الجيدة في تدبير شؤنها الإدارية والمالية والتقنية في احترام تام للمقتضيات القانونية للقانون رقم 30.09 وكذا النصوص التشريعية المرتبطة به؛
- تطوير الرياضة القاعدية ورياضة المستوى العالي من خلال التركيز على توسيع قاعدة الممارسين
- العمل على تشجيع الرياضة النسوية ومضاعفة عدد المجازين الرياضيين؛
- الحرص على مشاركة النخب الوطنية في التظاهرات الدولية وتمثيل المغرب فيها؛
- تشجيع الجامعات على الانخراط في المكاتب التنفيذية للاتحادات الرياضية الدولية والقارية والجهوية أو على مستوى اللجان التابعة لهذه الاتحادات؛
- التركيز على تكوين وتأطير الأطر الرياضية والتقنية بالجامعات الرياضية؛
- تعزيز البنيات التحتية الرياضية وتأهيلها بما يتوافق وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للرياضة؛
- تعزيز البرامج والأنشطة ذات الصلة بالرياضة المدرسية؛
- إدماج البعد الجهوي والمحلي بما يمكن من إشراك الفاعلين والجمعيات المختصة قصد تنشيط الفضاءات الرياضية؛

توسيع العرض التربوي الرياضي.

قطاعات الصحة والعمل الاجتماعي

قطاع الصحة: الحكامة وتدبير وسائل الدعم وبعض مجالات المنظومة الصحية

في إطار ممارسة صلاحياته فيما يتعلق بمراقبة التسيير، قام المجلس الاعلى للحسابات، برسم سنتي 2019 و2020، بعدة مهام رقابية على مستوى قطاع الصحة همت المنظومة الصحية وعرض العلاجات الذي يوفره القطاع العام.

وهكذا تطرق المجلس لحكامة المنظومة الصحية واستراتيجية وزارة الصحة والنظام المعلوماتي لوزارة الصحة (البرامج المعلوماتية بالخصوص) والمباني وتجهيزات المؤسسات الاستشفائية العمومية وشبكة العلاجات الطبية الاستعجالية التي تدبرها وزارة الصحة كما شملت المراقبة البرنامج الوطني لمكافحة داء السل والمنظومة الوطنية لتحاقن الدم.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه المهام الرقابية تمت في ظل ظروف اتسمت بتفشي جائحة فيروس كورونا المستجد. وبالتالي فقد واجهت بعض الإكراهات المرتبطة أساسا بسياق التطور الوبائي وانشغال مصالح وزارة الصحة بتدبير الجائحة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الاعلى للحسابات

مكنت المهام الرقابية المنجزة من كشف أوجه القصور الهيكلية التي تؤثر بشكل سلبي على جميع خدمات ومؤسسات قطاع الصحة، وتتعلق بشكل خاص بما يلي:

- صعوبات الحكامة والتوجيه والتتبع على مستوى قطاع الصحة؛
- نقص الموارد المالية اللازمة لإنجاز جميع المهام المنوطة بقطاع الصحة؛
- نقص الموارد البشرية الطبية وشبه الطبية والإدارية والتقنية؛
- عدم ملاءمة البنية التحتية والمعدات لاستقبال المرضى ورعايتهم وتقديم خدمات علاجية جيدة؛
- مشاكل تنظيم وتسيير المراكز الصحية التي تؤثر سلبا على إنتاجيتها وقدرتها على أداء مهامها وتلبية حاجيات المواطنين؛
- اختلالات على مستوى النظام المعلوماتي مما يجعل تسيير وتتبع ومراقبة الأنشطة أكثر تعقيدًا.

وقد أسفرت المهام الرقابية عن مجموعة من الملاحظات والتوصيات يتم تفصيلها فيما يلي:

الحكامة والتخطيط الاستراتيجي بوزارة الصحة

قام المجلس الأعلى للحسابات بمراقبة حكامة المنظومة الصحية وعملية التخطيط الاستراتيجي لوزارة الصحة. وشملت المهمة الرقابية الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020. وقد واجهت هذه المهمة مجموعة من الإكراهات تتعلق بشكل رئيسي بنقص المعلومات والبيانات الأساسية على المستوى المركزي، لا سيما تلك المتعلقة بإحداث، واشتغال وتفعيل هيئات وآليات حكامة المراكز الاستشفائية. وينطبق الشيء نفسه على المعلومات المتعلقة بتصميم ومراقبة تنفيذ الخطط الاستراتيجية للوزارة (حصيلة أداء دورية، وتقييم المشاريع المنجزة...). ونتيجة لذلك، لم يتسن تقييم مستوى إنجاز الإجراءات المبرمجة وتحقيق الأهداف المقررة.

أولا. حكامة المنظومة الصحية وعرض العلاجات

تولي وزارة الصحة اهتماماً متزايداً بحكامة المنظومة الصحية وعرض العلاجات، حيث تم تخصيص المحور السادس لاستراتيجية الصحة 2012-2016 والركيزة الثالثة لخطة "الصحة 2025" لتحسين الحكامة.

وقد تم افتحاص حكامة المنظومة الصحية وعرض العلاجات من خلال تقييم مدى إحداث وتشغيل وفعالية هيئات الحكامة وآليات التخطيط والحكامة المنصوص عليها في إطار القوانين المؤطر للمنظومة الصحية.

1. هيئات الحكامة

➢ **هيئات حكامة غير محدثة أو غير مفعلة أو ذات دينامية ضعيفة**

تتكون هيئات الحكامة من جميع الهيئات[96] المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية، سواء على المستوى الوطني، أو الإقليمي أو المحلي، بهدف دعم هيئات تسيير المنظومة الصحية وعرض العلاجات. وعلى الرغم من أهميتها، لوحظ عدم إحداث غالبية هذه الهيئات (المجلس الوطني الاستشاري للصحة، واللجنة الوطنية لعرض العلاجات، إلخ). كما لوحظ أن الهيئات التي تم إحداثها إما أنه لم يتم تفعيلها أو إما أنها ذات دينامية ضعيفة (اللجان الجهوية لعرض العلاجات، والمرصد الجهوي للصحة، إلخ).

وتجدر الإشارة إلى أنه على المستوى المحلي، لم تقم وزارة الصحة بتزويد المجلس الأعلى للحسابات بالمعلومات المتعلقة بإحداث وعمل هيئات الحكامة المنصوص على ضرورة انشائها على مستوى المراكز الاستشفائية. لكن استنادا على مهام مراقبة تسيير المستشفيات التي أنجزها المجلس الأعلى للحسابات مؤخرًا، لوحظ أن غالبية هذه الهيئات لم يتم إحداثها على مستوى المستشفيات التي خضعت للمراقبة. كما لوحظ أن الهيئات التي تم إحداثها لم يتم تفعيلها بالشكل الصحيح ولا تحرص على عقد اجتماعاتها الدورية.

وأشارت الوزارة في جوابها أن " (...) المراصد الجهوية الأخرى مشغلة وتقوم بمهامها المتعلقة بجمع المعطيات وتتبع المؤشرات الصحية (...)". كما أكدت فيما يخص اللجنة الوطنية للتقييم والاعتماد، أنها " قامت بمجهودات في هذا الاتجاه (...) وتم تحديد مهام ووظائف هذه اللجنة".

2. آليات الحكامة والتخطيط

➢ **آليات غير محدثة بشكل كامل أو ضعيفة التفعيل**

ويتعلق الأمر بجميع آليات التخطيط والبرمجة المنصوص على إحداثها في النصوص التشريعية والتنظيمية قصد تنزيل السياسة الصحية. وقد لوحظ أن أهم هذه الآليات لم يتم إحداثها بالكامل كما أن الآليات التي تم إحداثها غير مفعلة بشكل كاف.

فعلى المستوى الوطني، تشكل الخريطة الصحية أداة لتخطيط عرض العلاجات كما نص على ذلك القانون الإطار رقم 34.09. والهدف من الخريطة الصحية على وجه الخصوص هو تزويد الوزارة بأداة لبرمجة تطور عرض العلاجات، والتحكم في نموه ومعالجة الاختلالات التي تمس توزيعه بين الجهات وداخل الجهات من أجل تحقيق الانسجام والإنصاف في التوزيع المجالي للموارد البشرية والمادية.

غير أنه تبين من خلال افتحاص الخريطة الصحية التي وضعتها وزارة الصحة أنها لا تتجاوز مرحلة المسح الشامل لعرض الرعاية الصحية الحالي. وبالتالي، فإن التأخير في إعداد الجزء الثاني المتعلق بتوقع التطورات الضرورية لعرض العلاجات لا يسمح بأن تكون هذه الخريطة أداة للتوقع والتخطيط لنمو عرض العلاجات. ويؤدي غياب أداة التخطيط هذه، من بين أمور أخرى، إلى توزيع غير متوازن بين الجهات وداخل كل جهة لعرض العلاجات، بالإضافة إلى إنشاء منشآت صحية غير مشغلة، ولا سيما مؤسسات الرعاية الصحية الأولية.

وعلى المستوى الجهوي، يعد المخطط الجهوي لعرض العلاجات، المنصوص عليه في القانون الإطار رقم 34.09، أداة لتخطيط وتنظيم عرض العلاجات على المستوى الجهوي. وتحدد المخططات الجهوية، على وجه الخصوص، بالنسبة إلى كل عمالة أو إقليم، البنية التحتية الصحية الموجودة وكذا التوقعات المرتقبة والتوزيع المجالي للمؤسسات الصحية وللموارد البشرية. غير أنه لوحظ عدم إعداد هذه المخططات على مستوى مديريتين جهويتين للصحة، في حين أن المخططات الجهوية لعرض العلاجات التي تم وضعها لم تتم المصادقة عليها بقرارات لوزير الصحة.

وعلى المستوى المحلي، فمن أهم آليات الحكامة والتخطيط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية بالنسبة للمؤسسات الاستشفائية "مشروع المؤسسة الاستشفائية" و "برنامج الميزانية المتعدد السنوات". ويحدد مشروع المؤسسة الاستشفائية، لفترة معينة، الأهداف العامة للمؤسسة في الميدان الطبي والعلاجات التمريضية. في حين يفترض أن ترصد الموارد لفائدة المستشفيات بناء على برنامج الميزانية المتعدد السنوات الذي يتم إعداده بناء على مشروع المؤسسة الاستشفائية مصادق عليه من قبل وزارة الصحة. لكن تبين أن مشاريع المؤسسات الاستشفائية لا يتم إعدادها دائمًا من قبل المستشفيات، وفي حال تم إعدادها لا تتم المصادقة عليها من طرف وزير الصحة.

---

[96] هيئات الحكامة على المستوى الوطني: المجلس الوطني الاستشاري للصحة؛ اللجنة الوطنية للأخلاقيات؛ اللجنة الوطنية الاستشارية للتنسيق بين القطاع العام والقطاع الخاص؛ اللجنة الوطنية لعرض العلاجات؛ اللجنة الوطنية لليقظة والأمن الصحي؛ اللجنة الوطنية للتقويم والاعتماد، اللجنة الوطنية للمستعجلات الطبية، اللجنة الوطنية للإذن بعرض الأدوية المعدة للاستعمال البشري في السوق، لجنة دراسات التكافؤ الحيوي للأدوية الجنيسة، اللجنة الوطنية لليقظة الدوائي، اللجنة الوطنية لدستور الأدوية، اللجنة الوطنية الاستشارية لتسجيل المستلزمات الطبية...

- هيئات الحكامة على المستوى الجهوي: اللجان الجهوية لعرض العلاجات، المرصد الجهوي للصحة، اللجنة الجهوية للمستعجلات الطبية.

- هيئات الحكامة على المستوى المحلي: لجنة المؤسسة، لجنة التتبع والتقييم، مجلس الأطباء وأطباء الأسنان والصيادلة، مجلس الممرضين والممرضات، لجنة محاربة التعفنات المكتسبة بالمستشفى، لجنة تسيير المركز الاستشفائي

أفادت الوزارة جوابها أنه تم القيام في سنة 2019، بمواكبة جميع المستشفيات من أجل الحث على ضرورة الامتثال واحترام مقتضيات قرار وزير الصحة المتعلق بالنظام الداخلي للمستشفيات، وخاصة "الجانب المتعلق بمشروع المؤسسات الاستشفائية. (...)".

ثانيا. عملية التخطيط الاستراتيجي

أدى اعتماد وزارة الصحة منذ عدة سنوات لنهج التخطيط الاستراتيجي إلى وضع خطط استراتيجية لقطاع الصحة بوتيرة منتظمة. وقد تم تقييم عملية التخطيط الاستراتيجي التي تشمل مراحل تطوير الاستراتيجيات واعتمادها وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها، من خلال فحص الاستراتيجيات التي تم وضعها في الآونة الأخيرة من قبل وزارة الصحة. ويتعلق الأمر باستراتيجية 2008-2012، واستراتيجية 2012-2016، واستراتيجية 2017-2019 وخطة "الصحة 2025".

➢ ضعف تأطير وتوثيق عملية التخطيط الاستراتيجي

من ناحية الاعداد، تبين أن عملية التخطيط الاستراتيجي غير مؤطرة بشكل كافٍ من طرف وزارة الصحة عن طريق تعليمات أو دوريات. وبالتالي، وفي غياب إطار منظم يحكم هذه العملية، تم تطوير استراتيجيات قطاع الصحة باستخدام مناهج مختلفة، مما أثر بشكل خاص على مراكمة الخبرات والتجارب.

ومن جهة أخرى، تبين أن تشخيصات الوضع الصحي والمنظومة الصحية التي قامت بها وزارة الصحة من أجل تطوير الاستراتيجيات التي تم فحصها غير موثقة بما فيه الكفاية بواسطة أبحاث ودراسات ومقارنات تتعلق بالصحة وعرض العلاجات. حيث تقتصر هذه التشخيصات على وصف الوضع الحالي للمؤشرات الرئيسية للصحة وعرض العلاجات ولا تتطرق بما فيه الكفاية للمشاكل الصحية الآنية والمحتملة ولمحدداتها.

وأوضحت الوزارة ضمن جوابها "(...) أنها تقوم بإنجاز دراسات ومسوحات وطنية من أبرزها المسح الوطني حول السكان وصحة "، وأن هذا الأخير، يوفر "مجموعة من المعطيات والمؤشرات الأساسية في إعداد المخططات والاستراتيجيات(...)".

➢ عدم وضع مؤشرات دقيقة لتتبع مدى تحقيق الأهداف

فيما يتعلق بالتتبع، تجدر الإشارة إلى أن الاستراتيجيات المختلفة التي تم فحصها لم يتم إرفاقها بالمؤشرات الملائمة والتي ينبغي وضعها لقياس درجة تحقيق الأهداف المحددة مسبقًا. حيث لوحظ أن بعض المؤشرات المختارة تعكس فقط الجوانب الهامشية للنتائج المتوقعة، وهي بذلك، لا تسمح بتقييم الأداء بطريقة فعالة. فعلى سبيل المثال، لقياس التحسن في الصحة الإنجابية وصحة الأم تم اعتماد " عدد خرجات الفرق المتنقلة المنجزة" في حين أن هذا المؤشر لا يوفر معلومات عن تأثير خرجات الفرق المتنقلة المنجزة على الصحة الإنجابية وصحة الأم. كما تم اعتماد مؤشر "النسبة المئوية للمناصب المالية المفتوحة للأطباء المراد تعيينهم بالمناطق القروية أو الهامشية" من أجل قياس مدى ترشيد مخصصات المؤسسات الصحية من الموارد البشرية الملائمة والمؤهلة لأجل تحقيق خدمات صحية مناسبة. علما أن المناصب المفتوحة يمكن أن تبقى شاغرة لعدم جاذبية قطاع الصحة العمومية.

➢ غياب حصيلة الإنجازات وغياب التقييم

فيما يتعلق بالتقييم، تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للاستراتيجيات المختلفة التي تم فحصها، لم تقم وزارة الصحة بإعداد حصيلة إنجازات مرحلية كما لم يتم القيام بمهام للتقييم (في منتصف ونهاية المدة) وإعداد التقارير الخاصة بالإنجاز استنادا على الأهداف الاستراتيجية التي تم تحديدها. ونتيجة لذلك، لم يكن من الممكن تقييم مدى تحقيق الأهداف التي حددتها الاستراتيجيات المختلفة التي نفذتها الوزارة خلال الفترة 2008-2020.

أشارت الوزارة في جوابها الى كونها "تتوفر على آليات لتتبع إنجاز الإجراءات والتدابير المبرمجة في المخططات والاستراتيجيات والتي تمكن من إعداد الحصيلة السنوية لأبرز المنجزات التي تهم القطاع. (...)". كما أكدت أن " (...) استراتيجية القطاع يتم إدراجها في مشروع نجاعة الأداء ويتم تتبعها من خلال تقرير نجاعة الأداء (...)".

من أجل تطوير حكامة المنظومة الصحية وكذا عملية التخطيط الاستراتيجي، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- **وضع جهاز حكامة يتلاءم مع المنظومة الصحية الوطنية، بحيث يكون قابلا للتطبيق؛**
- **العمل على وتفعيل جميع هيئات وأدوات الحكامة، وذلك لضمان تفعيل نظام الحكامة ككل؛**
- **الحرص على تقييم فعالية ونجاعة نظام الحكامة ووقعه على تدبير المنظومة الصحية عامة وعلى عرض العلاجات على وجه الخصوص؛**
- **تحسين عملية التخطيط الاستراتيجي لوزارة الصحة من خلال إنشاء آلية تأطير مناسبة تغطي جميع مراحلها، والتوثيق المناسب للعملية، وكذلك إنشاء آليات القيادة والتتبع والتقييم.**

النظام المعلوماتي لوزارة الصحة ـ البرامج المعلوماتية

راقب المجلس الأعلى للحسابات مدى تغطية البرامج المعلوماتية للعمليات المهنية (processus métiers) بالوزارة، واشتغال واستخدام البرامج المعلوماتية الرئيسية، وتدبير المشاريع المعلوماتية الكبرى، فضلاً عن الإكراهات الأساسية التي تحول دون تطوير برامج معلوماتية فعالة.

وقد شملت هذه المهمة الرقابية الفترة الممتدة من سنة 2004 إلى سنة 2020، وهمت المصالح المركزية لوزارة الصحة بالإضافة إلى عينة من المديريات الجهوية والمندوبيات الإقليمية والمؤسسات الصحية.

أولا. تغطية العمليات المهنية (processus métiers)

يحتوي النظام المعلوماتي لوزارة الصحة على 62 تطبيقا معلوماتيا موزعا على مختلف المصالح والمؤسسات الصحية.

➢ تغطية محدودة للعمليات المهنية

يتم تنظيم أنشطة الوزارة في 15 عملية مهنية[97] أساسية، مقسمة إلى ثماني عمليات تشغيلية، وأربع عمليات قيادية وثلاث عمليات مساعدة. وتظل تغطية البرامج المعلوماتية للعمليات المهنية محدودة وتختلف من عملية مهنية لأخرى. حيث لوحظ أن هذه العمليات إما تمت تغطيتها بشكل جزئي أو لم تتم تغطيتها نهائيا. وبالتالي، لم تتم تغطية أية عملية بشكل كامل. فهناك سبع عمليات تمت تغطيتها بشكل جزئي وهي: تتبع البرامج الصحية، وتتبع إنتاج العلاجات، وتوزيع الأدوية، ومسار المرضى في المنظومة الصحية الوطنية، وتدبير الموارد البشرية، وسحب المنتجات السامة بالإضافة إلى توزيع الدم. في حين لم تتم تغطية سبع[98] عمليات بأي برنامج معلوماتي وهي: الرصد واليقظة الوبائية، والطلبيات العمومية، والتخطيط الميزانياتي، وتخطيط البرامج الصحية، وتخطيط الموارد البشرية، وتخطيط المنتجات الصيدلية، وتوزيع الميزانية.

وتتضح محدودية تغطية العمليات المهنية لوزارة الصحة ببرامج معلوماتية أيضًا بشكل جلي من خلال مختلف توصيات المنظمة العالمية للصحة والاتحاد الدولي للاتصالات[99]. حيث لوحظ غياب العديد من العناصر الموصى بها من طرف هاتين الهيئتين على مستوى البرامج المعلوماتية للوزارة، لا سيما على مستوى المكونات التالية: "البرامج والخدمات المعلوماتية"، و"البنى التحتية المعلوماتية الأساسية"، فضلاً عن "المعايير والتوافقية (interopérabilité)".

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الصحة أعدت، خلال سنة 2015، دراسة لإعادة هيكلة نظامها المعلوماتي (urbanisation du système d'information) والتي تم تحيينها سنة 2019. وتهدف هذه الدراسة إلى تحسين التغطية المعلوماتية للعمليات المهنية للوزارة في أفق 2030 وذلك لإنشاء نظام معلوماتي صحي مندمج.

ثانيا. اشتغال واستخدام البرامج المعلوماتية الرئيسية

يتوفر النظام المعلوماتي لوزارة الصحة على 62 برنامجا معلوماتيا من بينها 42 برنامجا مشغلا.

➢ برامج معلوماتية غير متجانسة وغير متوافقة وضعيفة الاستغلال

ركزت المهمة الرقابية على البرامج المعلوماتية الأساسية المكونة للنظام المعلوماتي لوزارة الصحة والتي تضم: برنامج "SAA" المتعلق بمصلحة الاستقبال والقبول، والبرنامج المعلوماتي "موعدي" لإدارة المواعيد بالمستشفيات، والبرامج المعلوماتية المتعلقة بإدارة المنتجات الصيدلية، والبرامج المعلوماتية للخريطة الصحية، والبرنامج المعلوماتي "SMIPF/SC" المتعلق بصحة الأم والطفل وتنظيم الأسرة والعلاجات الاستشفائية، والبرنامج المعلوماتي لتسجيل أسباب الوفيات، والبرنامج المعلوماتي المتعلق بالوفيات لدى الأمهات، والبرامج المعلوماتية المتعلقة بالنساء والأطفال ضحايا العنف، والبرامج المعلوماتية التي تعنى بالرصد واليقظة الوبائية المتعلقة بجائحة فيروس كوفيد 19.

وفي هذا الصدد، تبين من خلال افتحاص هذه البرامج المعلوماتية أنها غير متجانسة وغير متوافقة فيما بينها ولا يتم استخدامها بشكل كامل. ولهذا فإن مستخدمي هذه البرامج غالبًا ما يلجؤون إلى استعمال وسائل غير مرقمنة (ورقية) لجمع البيانات ومعالجتها واستغلالها. وتبعا لذلك، فإن هذه البرامج المعلوماتية، في وضعها الحالي، لا تخول للمنظومة الصحية التوفر على نظام معلوماتي فعال ومندمج.

ثالثا. مشاريع تطوير وتنمية البرامج المعلوماتية

أدرجت وزارة الصحة، خلال الفترة 2004-2020، لدعم برامجها المعلوماتية، عدة مشاريع في إطار مخططاتها الاستراتيجية وفي تصاميمها المديرية لنظم المعلومات.

➢ ضعف نسبة إنجاز المشاريع

تمت برمجة هذه المشاريع خلال أربع فترات رئيسية وهي:

---

[97] وفقًا لدراسة تحديث النظام المعلوماتي (urbanisation du SI) التي أنجزتها وزارة الصحة في سنة 2015 وتمت مراجعتها في سنة 2019.

[98] تجدر الاشارة هنا الى ان تزويد العملية التدبيرية الخامسة عشرة بالمعلوميات تتطلب اشراك متدخلين آخرين غير وزارة الصحة.

[99] الدليل العملي للاستراتيجية الوطنية للصحة الرقمية هو دليل مشترك بين المنظمة العالمية للصحة والاتحاد الدولي للاتصالات.

- الفترة (2004-2006) التي عمدت الوزارة خلالها على إعداد التصميم المديري لنظم المعلومات، كما أطلقت عدة مشاريع لربط المستشفيات بشبكة المعلوميات.
- الفترة (2008-2012) التي تزامنت مع استراتيجية (2008-2012) والتي هدفت إلى توسيع التغطية المعلوماتية لمختلف عمليات التدبير بالوزارة.
- الفترة (2012-2018) والتي تزامنت مع استراتيجية (2012-2016) وتمت خلالها برمجة العديد من التدابير التي تهدف إلى تطوير وتنمية البرامج المعلوماتية.
- الفترة (2018-2020)والتي تميزت ببرمجة العديد من المشاريع والتدابير على مستوى مخطط الصحة2025 .

وعلى الرغم من برمجة عدد مهم من مشاريع البرامج المعلوماتية خلال الفترة الممتدة من سنة2004 إلى سنة2020، فإن مستوى إنجاز هذه المشاريع ظل متواضعا. مما أثر سلبا على تطور وتنمية مستوى البرامج المعلوماتية المكونة للنظام المعلوماتي لوزارة الصحة. وهكذا، فإنه من بين 68 مشروعًا مبرمجًا خلال نفس الفترة لم يتم إنجاز إلا 22 مشروعًا فقط.

رابعا. الإكراهات المرتبطة بتطوير وتدبير البرامج المعلوماتية

لقد تبين من خلال هذه المهمة الرقابية أن عدم تجانس البرامج المعلوماتية وكذا ضعف استخدامها من طرف مستعمليها يرجع بالأساس إلى عدة إكراهات تتعلق بالتخطيط وتنظيم الوظيفة المعلوماتية بالوزارة، والموارد المخصصة لتدبير البرامج المعلوماتية، وتدبير المشاريع المعلوماتية، وتعميم استخدام البرامج المعلوماتية، بالإضافة إلى مستوى البنية التحتية المعلوماتية. وتتمثل أهم الملاحظات التي تم الوقوف عليها في هذا الصدد فيما يلي:

➢ تخطيط البرامج لا يعزز المراقبة المندمجة

على مستوى تخطيط وتنظيم الوظيفة المعلوماتية، لوحظ على وجه الخصوص أن التخطيط الاستراتيجي لا يمكن المنظومة الصحية من التوفر على نظام معلوماتي صحي مندمج. فقد اتسمت الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى سنة 2015 بغياب تصميم مديري لنظم المعلومات يؤطر هذا التخطيط. وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الصحة لم تتمكن من تحديد تصور واضح لنظامها المعلوماتي إلا في سنة 2015. وفي نفس السياق، حددت الوزارة كذلك مجموعة من المشاريع التي سيتم تنفيذها وذلك في إطار دراستها لتحديث نظامها المعلوماتي. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه الدراسة، التي تمت مراجعتها في سنة 2019، لم ترق بعد إلى وثيقة مرجعية تؤطر جميع المشاريع المعلوماتية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن تنظيم الوظيفة المعلوماتية يظل موزعا بين العديد من المصالح المركزية لوزارة الصحة وبدون تنسيق فعال فيما بينها، مما لا يمكن الوزارة من التوفر على نظام معلوماتي فعال ومندمج.

➢ ضعف نسبة التأطير

تجدر الإشارة إلى أن نسبة تأطير الموارد البشرية المخصصة لإدارة واستغلال النظام المعلوماتي تظل ضعيفة إذ لا تتجاوز هذه النسبة 13% على المستوى المركزي وتتراوح بين 0% و25% على المستوى الجهوي. مما قد يشكل عقبة أمام تطوير برامج معلوماتية فعالة.

➢ عدم ضبط تدبير المشاريع

من الملاحظ أن تدبير المشاريع المعلوماتية لازالت تعترضها بعض النواقص. حيث أن وزارة الصحة لا تتوفر على منهجية واضحة لتدبير المشاريع على أساس مبادئ حكامة نظم المعلومات ولا على آليات لتتبع هذه المشاريع. مما يؤثر سلبا على مستوى إنجازها وآجال تنفيذها. بالإضافة إلى ذلك، فإن تدبير المشاريع المعلوماتية لا يأخذ بعين الاعتبار معايير التوافقية وكذا تأثير المشاريع على تنظيم الوزارة.

➢ نقائص في استعمال واستغلال البرامج المعلوماتية

لوحظ أن معظم البرامج المعلوماتية للوزارة مصممة بشكل عام كنظم لجمع البيانات وليست كنظم إنتاج المعلومة والتي تسمح لمستعمليها بالقيام بمهامهم عند استخدامها. بالإضافة إلى ذلك، تم تصميم غالبية البرامج المعلوماتية على مستوى مصلحة واحدة دون إشراك المصالح الأخرى والتي يمكنها أيضا استعمال هذه البرامج، وذلك للحد من ظاهرة تجزئة النظام المعلوماتي للوزارة.

ومن ناحية أخرى، فإن تدبير التغيير لا يؤخذ بعين الاعتبار بشكل كافٍ عند استغلال البرامج المعلوماتية. كما أن تدبير صيانة هذه البرامج يبقى غير ملائم.

➢ بنية تحتية غير كافية وغير ملائمة

لوحظ أن البنية التحتية الحالية ضعيفة ولا تلائم حاجيات الوزارة المتزايدة مما يؤثر سلبا على الاشتغال الأمثل للبرامج المعلوماتية. بالإضافة إلى ذلك، فإن ربط مؤسسات الرعاية الصحية بشبكة المعلوميات يظل محدودا. فغالبية مؤسسات الرعاية الصحية الأولية، والتي من المفترض أن تشكل النواة الأولى لجمع وإدخال البيانات المتعلقة بإدارة المنظومة الصحية، غير مزودة بالمعلوميات.

لمواجهة النواقص والاختلالات التي تم تسجيلها على مستوى النظام المعلوماتي بشكل عام وعلى مستوى البرامج المعلوماتية بشكل خاص، وعلى ضوء الإصلاحات المستقبلية للوزارة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- **السهر على تغطية أهم العمليات المهنية بالوزارة ببرامج معلوماتية ملائمة تندرج ضمن التوجهات الإصلاحية وتنمية القطاع الصحي؛**
- **الحرص على مطابقة هذه التغطية للممارسات الجيدة المتعارف عليها فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والتي تخص قطاع الصحة سيما فيما يتعلق بالتجانس والتوافق؛**
- **السهر على استغلال البرامج المعلوماتية الحالية لكي تشمل جميع المستعملين المستهدفين والسهر على حسن استعمالها واستغلالها من طرف هؤلاء المستعملين؛**
- **العمل على تجويد عملية تخطيط المشاريع المعلوماتية من خلال إعداد تصميم مديري لنظام المعلومات بالوزارة وضمان التطبيق الجيد لتدابيره؛**
- **اعتماد منهجية لتدبير وتنفيذ المشاريع المعلوماتية ترتكز على احترام المعايير والممارسات الجيدة المعمول بها في هذا المجال وذلك من أجل ضمان نجاح تلك المشاريع.**

مشاريع بناء وتجهيز المؤسسات الاستشفائية

قام المجلس بمراقبة تسيير مشاريع بناء وتجهيز المؤسسات الاستشفائية. وقد كان الهدف العام للمراقبة هو تقييم عملية التخطيط والبرمجة وتنفيذ مشاريع البناء وتجهيز المستشفيات. وركزت المهمة، خلال الفترة الممتدة بين 2010 و2020، على المراحل المختلفة للمشاريع وهي: التخطيط الاستراتيجي، وتحديد أولويات الاستثمارات، والبرمجة الطبية والتقنية والوظيفية، وتنفيذ وإدارة المشاريع، فضلا عن تشغيلها واستغلالها.

أولا. تخطيط وتحديد أولويات المشاريع الاستثمارية للمستشفيات

ركز فحص عملية التخطيط وتحديد الأولويات بشكل أساسي على الإطار العام والاستراتيجي، والأدوات التي وضعتها وزارة الصحة لتخطيط وتحديد أولويات مشاريع المستشفيات، بالإضافة إلى الإجراءات المتخذة لتخطيط هذه المشاريع.

➢ غياب الخريطة الصحية كما نص عليها القانون الإطار رقم 34.09

تعد الخريطة الصحية الإطار المرجعي لتخطيط وتنظيم عرض العلاجات الصحية. وتشكل هذه الخريطة الإطار العام لتوزيع الموارد والأداة الأساسية لتنظيم الاستثمارات وذلك من خلال تحديد معايير وطرق إنشاء المؤسسات الصحية.

ومع ذلك، وعلى الرغم من صدور القانون الإطار رقم 34.09 في 2011 والمرسوم رقم 562-14-2 المعتمد لتطبيقه في 2015، فإن الخريطة الصحية، في نسختها الحالية، تفتقر إلى طابعها الاستشرافي لتخطيط عرض العلاجات الصحية وطابعها التنظيمي كوسيلة للسماح بإنشاء أو إلغاء هياكل الرعاية الصحية التابعة للقطاع العام والخاص.

➢ آثار متضاربة لخيارات الاستثمار على مؤشرات أداء المستشفيات

خلال العقد الماضي، كان أحد توجهات استراتيجيات وزارة الصحة هو زيادة سعة الأسرة لشبكة المستشفيات لتعويض كثافة الأسرة غير الكافية (0.7 سرير لكل ألف نسمة) وتقليل صعوبات الوصول إلى المستشفيات.

وهكذا، فإن الاستثمار في القطاع الاستشفائي قد أتاح إنشاء 35 مستشفى جديدا وتوسيع 8 منشآت مما أدى إلى زيادة سعة الأسرة لشبكة المستشفيات بمقدار 3168 سريرًا إضافيًا. ومع ذلك، فإن هذه الزيادة لم تترجم إلى تطور في قدرة الأسرة الوظيفية التي زادت بالكاد بمقدار 854 سريرًا أي من 21832 سريرًا عام 2010 إلى 22686 سريرًا عام 2019.

من ناحية أخرى، يتم تسجيل آثار إيجابية لهذه الاستثمارات على تطور المؤشرات الأخرى المرتبطة بنشاط العلاجات المتنقلة. نذكر على سبيل المثال زيارات المستشفيات والاستشارات الطبية الخارجية التي ارتفعت على التوالي من 7.8 مليون و2 مليون سنة 2010. إلى 12.12 مليون و3.45 مليون في سنة 2019

ثانيا. البرمجة الطبية والبرمجة التقنية والوظيفية

إن إتقان البرمجة التقنية والوظيفية يضمن نجاح مشاريع المستشفيات. حيث يعد الافتقار إلى المعايير والتغييرات المتكررة في البرامج التقنية والوظيفية (PTF) والصعوبات المواجهة في التمكن من الربط بين المبنى والمعدات أهم الأسباب وراء التغيرات من حيث مدة الإنجاز وتكلفة مشاريع المستشفيات.

➢ **مصفوفة البيانات: أداة تحتاج إلى تحسين**

تقتضي البرمجة الطبية تحديد أهداف المستشفى المستقبلي وتحديد قدرته الاستيعابية من حيث عدد الأسرة وكذا حجم منصته الطبية والتقنية. وبهدف الحصول على أدوات للبرمجة الطبية لمشاريع المستشفيات، وضعت وزارة الصحة أداة تسمى "مصفوفة البيانات للبرنامج الطبي" والتي تسمح بعرض الحجم المتوقع لنشاط المستشفى المستقبلي وتحديد سعته وحجم منصته التقنية.

غير أن هذه المنهجية تختصر البرنامج الطبي في تحديد قدرته الاستيعابية وهيكلة التخصصات المرجوة. حيث أنه لا تحدد الأهداف العامة للمستشفى من خلال تحديد موقعه الطبي (أي التكامل مع المستشفيات العامة الأخرى) في النسق المحلي والجهوي للمستشفيات.

➢ **قصور في إنتاج المعايير**

تم تحسين إجراءات البرمجة التقنية والوظيفية لمشاريع المستشفيات مقارنة بالمشاريع القديمة حيث توفر البرامج الحالية تفاصيل إضافية حول المتطلبات التنظيمية والتقنية والوظيفية والبيئية للمستشفى الذي سيتم إنشاؤه. ومع ذلك، لم تتم الاستفادة من هذه العناصر لاعتماد الأطر المرجعية التي تحدد، لكل مستوى مرجعي للمستشفيات، المتطلبات من حيث التنظيم المكاني والتسيير والمعدات للمنصات التقنية.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ غياب مراجع تقنية تسمح بتحديد المواصفات التقنية لمباني القطاعات المختلفة للمستشفى والتي من شأنها أن تؤطر الحلول التقنية المقترحة من قبل إدارة المشروع، والتحقق من مطابقتها للمتطلبات الفنية المطلوبة.

ضمن جوابها، أكدت الوزارة أنه "منذ صدور مرسوم الصفقات العمومية في 2013، تم اعتماد استخدام البرامج التقنية والوظيفية كأساس للمباريات المعمارية (...)". كما أشارت كذلك إلى "تفصيل البرمجة التقنية والوظيفية بدمج المتطلبات الوظيفية والتقنية، بالإضافة إلى المخططات الوظيفية والمباني والأسطح".

وأضافت الوزارة أنه "بالنسبة لمشاريع المستشفيات، فإن البرمجة التقنية والوظيفية تكون خاصة ومحددة نظرا لأنها تستند على البرنامج الطبي الذي يحدد احتياجات كل مشروع (...)، بالمقارنة مع احتياجات السكان الذين سيتم تقديم الخدمات إليهم في المجال الترابي الذي يغطيه المستشفى. كما أن تعريف المعايير حسب المصلحة (...) فإنه يشبه تعريف برنامج البرمجة التقنية الوظيفية النموذجي الذي يعني ضمنيا أن البرامج الطبية موحدة، الشيء الذي لا يتوافق مع منطق تكييف البرامج الطبية مع الاحتياجات الخاصة للساكنة، (...)".

علاوة على ذلك، لوحظ غياب معايير تحدد شروط اختيار الأراضي المخصصة لإيواء مشاريع بناء المستشفيات. وقد أدى ذلك إلى إنشاء مستشفيات في مواقع غير مناسبة، إما بالقرب من مصادر للتلوث، أو على تضاريس وعرة أو أراض غير متصلة بشبكة الطرق المتوفرة.

وصرحت الوزارة ضمن جوابها أنها " تتوفر على وثيقة مرجعية تحدد معايير اختيار الأرض. (...) مضيفة أن السلطات المحلية تجد صعوبة في تلبية هذه المعايير ككل، وفي معظم الحالات، فإن وزارة الصحة ترفض الاقتراحات المقدمة. وتتعهد السلطات المحلية (...) بالوفاء بالتحفظات التي أثيرت بشأن عدم استيفاء معيار واحد أو أكثر (...) تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تأخير أو تأجيل تنفيذ العديد من مشاريع مستشفيات بسبب عدم تلبية المعايير ككل (...)".

➢ **الحرص على احترام البرمجة التقنية والوظيفية**

تشكل البرامج التقنية والوظيفية لمشاريع المستشفيات، والتي تم التحقق منها والموافقة عليها من قبل لجان متعددة التخصصات، الوثائق المعتمدة طيلة مراحل المشروع مند تصميمه حتى اكتماله. وتعد الانحرافات المتكررة خلال مرحلة البناء عن البرمجة التقنية والوظيفية المصادق عليها أحد الأسباب الرئيسية للتكاليف الإضافية لبعض المشاريع.

وأوضحت الوزارة في جوابها أنه " لا ينطبق ذلك على جميع المشاريع. كما أكدت أن بعض المشاريع شهدت تغييرات ناتجة عن التحول القانوني وقواعد السلامة (على سبيل المثال: إشعار السلامة) أثناء تنفيذها (...) أو التي تحتاج إلى إدماج مصالح، مباني، تكنولوجيا جديدة (...)".

➢ **ضرورة الأخذ بعين الاعتبار ملائمة المعدات والمباني**

يعد تناسق المبنى والمعدات أمرًا أساسيًا حيث يتعين تصميم المبنى والتركيبات التقنية المرافقة لها بحيث يمكنها استقبال المعدات، مع مراعاة القيود التي يفرض تركيبها.

من أجل ذلك، يهدف تدبير ملائمة المعدات والمباني إلى تحديد كل هذه القيود وأخذها بعين الاعتبار. ومع ذلك، فقد أظهر فحص البرامج التقنية والوظيفية لبعض المشروعات أن هذه الوثائق لا تقدم سوى مؤشرات موجزة عن هذا الجانب.

بالإضافة إلى ذلك، لا تحدد برامج التجهيز المتطلبات التقنية وقيود التركيب اعتمادًا على نوع المعدات، لتوفير التعديلات التي يتعين إجراؤها على المباني التي ستستقبلها. ويؤدي هذا في بعض الأحيان إلى إنجاز أشغال مكلفة على المباني والتركيبات التقنية من أجل ملاءمتها مع المعدات والأجهزة الطبية.

وأفادت الوزارة في جوابها أنها "تتوفر على وثيقة مرجعية تتعلق بإكراهات التركيب والتجهيز/ المباني مما يسمح بالتنبؤ بالإكراهات الطاقية، السوائل، المباني، لمجموعة واسعة من المعدات. وأوضحت مع ذلك أن التكنولوجيا البيوطبية تتطور باستمرار (...)".

ثالثا. توجيه وإدارة المشاريع الاستثمارية الاستشفائية

إن أليات القيادة الحالية، سواء فيما يتعلق بالمشاريع المنجزة وفق التدبير الذاتي أو تلك المنجزة عن طريق التدبير المفوض في حاجة للتطوير. إضافة إلى ذلك فإن أوجه القصور المرتبطة على الخصوص بالموارد البشرية وباختيار العقارات وإنجاز الدراسات التقنية وتجزئة الاشغال يعرقل السير العادي للمشاريع وذلك بتمديد مدة إنجازها والرفع من تكاليفها.

➢ آليات القيادة في حاجة إلى تعزيز

أظهر تحليل قائمة المشاريع في طور الإنجاز توزيعا متساويا تقريبا في عدد المشاريع بين نمط التدبير الذاتي (36 عملية، بحجم استثمار يقدر بـ 3,2 مليار درهم) ونمط التدبير المفوض (39 عملية بحجم استثمار يقدر بـ 11,1 مليار درهم).

- **المشاريع المنجزة وفق التدبير المفوض**: لوحظ في الإجمال تحسن في إنجاز المشاريع الاستشفائية المعهودة إلى الوكالة الوطنية للتجهيزات العامة. لكن يمكن تحسين كفاءة هذا النمط وذلك بالامتثال لبعض البنود التعاقدية للاتفاقيات المبرمة من جهة وتوضيح مسؤوليات الطرفين المتعاقدين.
- **المشاريع المنجزة وفق التدبير الذاتي**: من أجل ضمان التتبع التقني والمالي للمشاريع تم، في إطار الدورية رقم 457/DBA بتاريخ 17 غشت 2020، وضع إطار خاص بتدبير المشاريع الاستشفائية. ويروم هذا الإطار وضع نظام ينبني على إحداث هيئات لتدبير ومواكبة المشاريع على المستوى المركزي. وبالرغم من أن هذا الإطار جاء لملأ فراغ على مستوى حكامة المشاريع إلا أنه لم يتطرق إلى مشكلة تدبير المشاريع والتي تعد سببا رئيسيا لتعثر البعض منها.

➢ انطلاق الأشغال قبل إنهاء الدراسات التقنية

يعد أخذ تداخل الأعمال الكبرى (Gros Œuvres) والأعمال التقنية (lots techniques) بعين الاعتبار أساسيا من أجل التخطيط، وقت تنفيذ الأعمال الكبرى، والتحفظات (réservations) اللازمة لإنجاز الأعمال التقنية. ولذلك فإن إنجاز جل الدراسات التقنية قبل بدء الأشغال، يمكن من التحكم في التكاليف وإنجاز المشاريع في موعدها. إلا أنه لوحظ بالنسبة لبعض المشاريع، أن بدأ الأشغال يتم حتى قبل الانتهاء من الدراسات التقنية الخاصة بها.

أشارت الوزارة في جوابها إلى أنها " تقوم في السنوات الأخيرة، بتجميع الحصص (الأعمال الكبرى، الأعمال الثانوية، التزفيت، التهيئة الخارجية "أحيانا"، السوائل، تجهيزات المطبخ، مغسلة، المشرحة، المصاعد، (...) مضيفة أن هذه العملية لها عيوب حيث تشجع بشكل عام على المناولة مما يؤدي إلى زيادة الأسعار. كما تجدر الإشارة (...) أنه يتعين توفير الاعتمادات الكافية لذلك (...)".

رابعا. استغلال وتدبير الممتلكات الاستشفائية

إن الوصول إلى مختلف الأهداف المرتبطة بتطوير البنيات التحتية بشكل خاص والعرض الصحي بشكل عام لا يقتصر فقط على بناء وإعادة هيكلة الوحدات الصحية، بل يحتاج بالإضافة إلى ذلك إلى توفير الأطر الطبية لتشغيلها وكذا المحافظة عليها.

لكن لوحظ أن عددا من المؤسسات الاستشفائية غير مشغلة، رغم الانتهاء من أشغال بنائها أو إعادة هيكلتها. كما مكنت زيارة عدد من المؤسسات الاستشفائية المنجزة حديثا، من الوقوف على تباين بين الاختصاصات المقدمة بها وتلك الواجب تقديمها بناء على النصوص التنظيمية والبرامج الطبية المتعلقة بها. بالإضافة إلى ذلك فإن الخصاص في الموارد البشرية بهذه المؤسسات يؤثر سلبا على استغلالها.

ومن ناحية أخرى، فإن تأخير تنزيل برنامج "تدبير الصيانة للممتلكات والمعدات"، الذي أطلقته وزارة الصحة من أجل تدبير صيانة الوحدات الصحية وكذا غياب وسائل موازية، من شأنه أن يؤثر على ديمومة البنيات التحتية ومعدات الوحدات الصحية والمحافظة عليها.

من أجل تجويد عمليات برمجة وتصميم وتنفيذ واستغلال مشاريع بنايات أو تأهيل وتجهيز المؤسسات الاستشفائية يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- **إتمام إعداد الخريطة الصحية المنصوص عليها في القانون الإطار رقم 34-09 والسهر على المصادقة عليها واعتمادها؛**
- **تحسين آليات ومناهج البرمجة الطبية والتقنية؛**
- **تطوير نظام حكامة المشاريع المنجزة وفق نظام التدبير المفوض باحترام وتوضيح وتبسيط المقتضيات والاتفاقيات المتعلقة بها؛**

- **تزويد المؤسسات الاستشفائية المحدثة بالوسائل الضرورية للقيام بمهامها وإسداء الخدمات الصحية التي أحدثت لأجلها؛**
- **تطوير سياسة ملائمة لتدبير الممتلكات الاستشفائية خاصة عبر تفعيل المشروع الخاص بتدبير صيانة الممتلكات العقارية والتجهيزات.**

المستعجلات الطبية

تنظم المستعجلات الطبية في المغرب في إطار شبكة تعرف باسم "الشبكة المندمجة للعلاجات الطبية الاستعجالية" والتي تعتبر أحد مكونات نظام العرض الصحي العمومي.

تحتل المستعجلات الطبية مكانة محورية في نظام العرض الصحي، حيث يتوافد عليها سنويا أكثر من خمسة ملايين شخص وبهدف تحسين ظروف رعاية المرضى في حالات الطوارئ انخرطت وزارة الصحة في تنفيذ خطة عمل من أجل تحديث المستعجلات الطبية في إطار خطة 2012-2016 وخطة تسريعها 2019-2021.

وقد قام المجلس بمراقبة تسيير "الشبكات المندمجة للعلاجات الطبية الاستعجالية" وقدرتها على التكفل بالمرضى خلال فترة 2010-2020، وفي هذا الصدد تم التركيز على أنشطة مصالح المستعجلات والتغطية الترابية بالمؤسسات الاستعجالية وكذا بنياتها التحتية والمعدات الطبية، بالإضافة إلى آليات تنظيمها وتنسيق عملها.

أولا. أنشطة مصالح المستعجلات الطبية

➢ **نشاط تهيمن عليه الاستشارات الطبية**

يقتصر نشاط مصالح المستعجلات في الغالب على الاستشارات الطبية. فقد أبانت دراسة إحصائيات الحالات الوافدة على مصالح المستعجلات سنة 2018 أن غالبيتها تتوافد على هذه المصالح من أجل الاستشارات الطبية والتي تشكل أكثر من 45% من الحالات الوافدة.

وينتج عن هذه الوضعية اكتظاظ هذه المصالح مما من شأنه أن يؤثر سلبا على جودة الخدمات والتي كرسها غياب إطار قانوني خاص بالمستعجلات من شأنه تحديد مهام مصالح المستعجلات الاستشفائية وكذا تنظيم أنشطتها.

➢ **مصالح المستعجلات: شبكة ذات ولوج حر**

نظرا لطبيعتها حسب مقتضيات الفصل 42 من مقرر وزير الصحة رقم 11.456 بسن النظام الأساسي للمستشفيات، فإن مصالح المستعجلات الاستشفائية لا تتقيد بمبدأ التدرج في مستويات الخدمات الصحية: حيث أن كل شخص في "حالة طارئة" يحق له الولوج إلى أي مستوى من مستويات الخدمات الاستعجالية دون المرور بالمسار العادي للعلاجات.

ويشجع الولوج المباشر بدون قيد إلى الخدمات الطبية، بالإضافة إلى غياب سلطة تنظيمية، توافد أعداد كبيرة من المرضى من تلقاء أنفسهم إلى مصالح المستعجلات. ويؤدي هذا الوضع إلى تمركز أعداد كبيرة من المرضى في مصالح المستعجلات المتواجدة في المستوى الأعلى من الشبكة الاستشفائية (المراكز الاستشفائية الجامعية والمراكز الاستشفائية الجهوية) وبنسب قد تصل إلى 80% من مجموع الحالات الوافدة على المستعجلات.

ثانيا. التغطية الترابية وتوزيع الوسائل

➢ **تغطية ترابية غير مكتملة وأسطول محدود من سيارات الإسعاف**

يندرج إحداث "المستعجلات الطبية للقرب" في إطار تقريب الخدمات الطبية الاستعجالية من ساكنة المناطق النائية. لكن لوحظ أن بعض هذه المناطق لا تتوفر على مصالح استشفائية للقرب بالرغم من إحداث 80 مركزا للمستعجلات الطبية للقرب "من طرف وزارة الصحة والتي كانت مبرمجة خلال الفترة الممتدة ما بين 2012 و2016.

ومن جهة أخرى، فقد تم، إلى حدود سنة 2016، إحداث وتشغيل 11 مصلحة للمساعدات الطبية المستعجلة "SAMU"، والتي كانت مبرمجة في إطار مخطط العمل 2012-2016. لكن وبسبب تغير التقسيم الإداري، فقد تم إحداث وتشغيل ثمانية مصالح للمساعدات الطبية المستعجلة في حين أن مسار إحداث المصالح الأربعة الأخرى لازال يعرف تعثرا. بالإضافة إلى ذلك، فقد لوحظ على مستوى تلك المصالح المحدثة، نقص في أدوات التواصل وتدبير المعلومات الخاصة بعرض العلاجات على مستوى الجهة.

وفيما يخص سيارات الإسعاف المخصصة للمستعجلات، فقد قامت وزارة الصحة في إطار برنامج العمل 2012-2016 باقتناء 437 سيارة إسعاف. وبالرغم من المجهودات المبذولة في هذا الإطار فقد لوحظ تباين في توزيعها على الصعيد الترابي من جهة إلى أخرى، وذلك بناء على المؤشر السكاني لكل جهة.

➢ **محدودية عدد الأسرة وضعف الموارد البشرية**

يبقى عدد الأسرة المخصصة للمستعجلات والإنعاش في المؤسسات الاستشفائية لبعض الجهات محدودا. حيث يصل، على سبيل المثال، عدد الأسرة المخصصة للمستعجلات حسب المؤشر السكاني إلى سرير واحد فقط لكل 33.724 نسمة بجهة بني ملال خنيفرة، وإلى سرير واحد لكل 32722 نسمة بجهة طنجة-تطوان-الحسيمة و. أما فيما يخص أسرة الإنعاش فقد بلغ هذا المؤشر إلى سرير واحد لكل 88.381 نسمة بجهة بني ملال-خنيفرة، وسرير لكل 87.257 نسمة بجهة طنجة-تطوان-الحسيمة.

وقد لوحظ تباين على مستوى توزيع الموارد البشرية بين الجهات وما بين المؤسسات الاستشفائية. وتهم هذه الوضعية كل الفئات بما في ذلك الطاقم الطبي، والطاقم شبه الطبي وتقنيي الإسعاف. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ خصاص على مستوى الأطباء الاختصاصيين في طب المستعجلات والكوارث، والذي لا يتجاوز نسبة 2% من الطاقم الطبي.

ثالثا. إعادة هيكلة وتنظيم مصالح المستعجلات الطبية

➢ **إعادة هيكلة لم تحقق أهدافها**

إن وضع إطار مرجعي خاص بالمستعجلات يعد أحد الإجراءات المبرمجة في إطار مخطط العمل 2012-2016 وقد كان الهدف منه إرساء مشاريع إعادة هيكلة المصالح الاستعجالية للمستشفيات على أساس مرجعي موحد. إلا أنه لم يتم وضع وتبني هذا الإطار المرجعي حتى سنة 2020.

وأمام التأخر في وضع هذا المرجع، تم منح مبالغ جزافية تتراوح ما بين مليون ومليوني درهم لواحد وثلاثين مؤسسة استشفائية من أجل إنجاز أشغال تهيئة وتقوية المنصات التقنية الخاصة بمصالح المستعجلات. وبالإضافة إلى المشاكل التقنية التي عرفها إنجاز هذه الأشغال، فإنها لم تكن لها آثار ملموسة على حالة هذه المصالح لاسيما فيما يخص توحيد المساحات وتنظيم المسارات داخل هذه الوحدات وكذا توفير المعدات الطبية.

➢ **ظروف عمل المصالح في حاجة إلى التحسين**

في إطار مراقبة ظروف تنظيم وعمل المصالح الاستعجالية لوحظ أنه نادرا ما يتم إجراء عملية الفرزّ والتي تعد آلية أساسية من أجل تحديد الحالات الطارئة الحقيقية من بين الحالات الوافدة.

ويلاحظ أن عددا قليلا من المستشفيات تتوفر على أمكنة للتمييز ما بين المسارات العلاجية (مسار أحمر للحالات الحرجة ومسار أخضر للحالات الأخرى) وذلك لفصل المرضى وفقا لخطورة حالتهم الصحية.

بالإضافة إلى ذلك، لوحظ أن بعض المستشفيات لا تتوفر على قاعة استقبال المستعجلات القصوى "SAUV" مخصصة لإنعاش واستقرار حالة المرضى الذين يعانون من ضائقة حيوية. وبذلك فإن هذه المستشفيات لا تتكفل بالمرضى الذين يعتقد أنهم يعانون من ضائقة حيوية وتقوم بتحويلهم بصفة تلقائية إلى المراكز الاستشفائية الجهوية والمراكز الاستشفائية الجامعية.

رابعا. التنسيق والضبط والقيادة

➢ **تأخر في اعتماد الإطار التنظيمي**

تقرر على مستوى خطة العمل 2012-2016 في شقها المتعلق بتعزيز الإطار التنظيمي للمستعجلات الطبية بإحداث نص قانوني يؤطر ممارسة طب المستعجلات القبل استشفائية وتحديد مهام الأطراف الفاعلين، وكذا إرساء آليات التنسيق فيما بينها. وفي هذا الصدد قامت وزارة الصحة بإحداث مشروع قانون بتنسيق مع مهني قطاع الصحة، غير أنه لم تتم المصادقة عليه.

كما لم تتم المصادقة على اتفاقيات الشراكة المقررة في إطار خطة العمل 2012-2016، والتي كان من المفروض أن تمكن من التنسيق بين أنشطة مختلف الفاعلين وتثمين إمكانيات تدخلاتهم.

➢ **سلسلة إنقاذ غير منسقة وغير مندمجة**

أدى التأخر في إصدار القانون المتعلق بالمستعجلات القبل استشفائية والنقل الطبي وكذا عدم عقد اتفاقيات الشراكة إلى تكريس عمل نظام المستعجلات الطبية في إطار منعزل. ويتمثل ذلك على مستوى مختلف الأنظمة المكونة للمستعجلات الطبية خاصة أنظمة الإشعار والنقل والعلاج.

فعلى مستوى أنظمة الإشعار والتوجيه، وضعت وزارة الصحة على مستوى شبكة الاتصال الوطنية الرقم الوحيد "114" رهن إشارة العموم بشكل مجاني. بهدف توحيد رقم الاتصال بالمستعجلات الطبية على المستوى الوطني من أجل تسهيل الحصول على المساعدة الطبية المستعجلة. غير أنه لوحظ أن استعمال هذا الرقم لاسيما من أجل الاتصالات المتعلقة بالاستشارة والاستعلام أومن أجل تنظيم عمليات نقل المرضى لا يزال محدودا. ويرجع ذلك بصفة خاصة إلى ضعف التواصل مع المواطنين حول توفره.

من ناحية أخرى، نص مخطط 2012-2016 على تعميم التنظيم الطبي الخاص بالاتصالات المستعجلة والتنسيق بين المتدخلين في مجال المستعجلات القبل استشفائية وبين المستشفيات. لكن عدم وجود الربط البيني لمراكز الاتصال العاملة

في حالات الطوارئ الطبية (مراكز الاستماع التابعة للشرطة، والدرك، والوقاية المدنية) مع مركز ضبط وتنظيم المكالمات الطبية والمستشفيات يشكل انقطاعا وظيفيا في أنظمة الإشعار وفي تنظيم المستعجلات الطبية.

وعلى مستوى أجهزة النقل المتعلقة بالمستعجلات الطبية، لوحظ أن مختلف الفاعلين بمجال النقل الطبي وبالمستعجلات الطبية غير مرتبطين بخدمة المساعدة الطبية الطارئة أو بهيئة طبية يعهد لها، اعتمادا على تشخيص حالة المريض، تحديد نوعية وسيلة النقل والمؤسسة الطبية الأكثر ملائمة لحالته. وعلى أرض الواقع فإن كل فاعل بالنقل الصحي يقوم بتطبيق قواعد عمل خاصة به.

أما على مستوى نظام الرعاية، ومن أجل تحسين وتعزيز برنامج تأهيل المستعجلات الاستشفائية، نصت خطة العمل للفترة 2012-2016 على إنشاء أربعة أقطاب امتياز للمستعجلات المتخصصة بهدف تحسين وتقوية برنامج الارتقاء بمستوى المستعجلات الاستشفائية.

فمن بين أقطاب الامتياز الأربعة المخطط لها، تم إحداث قطبين فقط بمستعجلات وجدة وسيدي بنور، في حين تشهد مراكز الدار البيضاء ومراكش تأخرا في الإنجاز.

من أجل النهوض بتدبير شبكة المستعجلات وتنمية قدرتها على تحمل المرضى يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **تأطير المستعجلات الطبية بواسطة نظام قانوني ملائم يحدد مهامها وتنظيمها وأنشطتها وطرق اشتغالها وكذلك شروط وكيفيات الولوج إليها؛**
- **ضمان استمرارية ودوام الخدمات العلاجية على مستوى شبكة المؤسسات الاستشفائية الأولية وشبكة المستشفيات؛**
- **استكمال إحداث مختلف المؤسسات الاستعجالية طبقا للتنظيمات المعمول بها؛**
- **تزويد مختلف المؤسسات الاستعجالية بالموارد البشرية والتقنية والمعلوماتية الضرورية مع الحرص على التوزيع المتوازن لهذه الموارد؛**
- **تزويد مصالح المساعدة الطبية الاستعجالية بالوسائل الضرورية لأجل ترسيخها كمؤسسات لتنسيق وضبط تدفقات المرضى.**

البرنامج الوطني لمكافحة داء السل

لقد قام المجلس بمراقبة البرنامج الوطني لمكافحة داء السل من أجل دراسة كيفية تدبيره وتقييم تطبيق مقتضياته. وقد تم حصر المهمة الرقابية في الفترة الزمنية ما بين 2010 و2019.

وقد اعتمد المغرب منذ السبعينيات، برنامجا وطنيا لمكافحة داء السل، وقد أدرجت السياسات المتعلقة بالصحة هذا البرنامج ضمن أولوياتها. ويستفيد مرضى السل من مجانية العلاجات المقدمة في إطار البرنامج المذكور.

ووعيا منها بخطورة هذا المرض، التزمت السلطات العمومية بالقضاء على هذا المرض في أفق سنة 2030، وذلك توافقا مع أهداف التنمية المستدامة. وخلال السنوات الأخيرة، قام المغرب بإعداد ثلاث مخططات استراتيجية متعلقة بتطبيق البرنامج الوطني لمكافحة داء السل: مخطط 2006-2015 ومخطط 2013-2016 ومخطط 2018-2021. وقد تطورت الميزانية المرصودة بشكل ملحوظ خلال الفترة ما بين 2010 و2019 لتنتقل من 12,58 مليون درهم إلى 65,3 درهم مليون درهم. كما استفاد البرنامج من دعم في إطار التعاون الدولي بنسبة 5% من ميزانيته. وفيما يتعلق بالبنية التحتية تم تدعيم المؤسسات الاستشفائية من خلال إنشاء مراكز تشخيص وعلاج الأمراض التنفسية وأيضا خلق مختبرات الفحص (laboratoires de bascilloscopie) المندمجة في العديد من المراكز الصحية الأولية.

وقد أسفرت مراقبة البرنامج الوطني لمكافحة داء السل عن عدة ملاحظات تتعلق بالإنجازات المحققة وتدبير البرنامج والموارد المخصصة له.

أولا. إنجازات البرنامج الوطني لمكافحة السل

➢ نتائج لا تتناسب مع الأهداف المسطرة

من خلال تحليل الوضعية الوبائية وحركية داء السل بالمغرب، تبين أن معدل اكتشاف داء السل بكل أنواعه (taux d'incidence de la tuberculose toutes formes) لم يعرف تحسنا، حيث ظل مستقرا خلال الفترة ما بين 2010 و2018 بمعدل 88 حالة مسجلة لكل 100.000 نسمة. ويختلف هذا المعدل حسب الجهات، حيث تعرف جهة طنجة-تطوان-الحسيمة (124,3 لكل 100.000 نسمة) وجهة الرباط-سلا-القنيطرة (112,7 لكل 100.000 نسمة) وجهة الدار البيضاء

(109,7 لكل 100.000 نسمة)، المعدل الأكبر للحالات المسجلة خلال سنة 2018. ويعزى ذلك بشكل رئيسي، حسب مسؤولي البرنامج الوطني لمكافحة داء السل، إلى عدم تغير المحددات الاجتماعية والاقتصادية المؤثرة على انتقال وتفشي هذا الداء، مثل الفقر والهشاشة والاختلاط والسكن العشوائي.

وبصفة مماثلة، لم يعرف معدل نجاح العلاج (taux de succès thérapeutique) نموا ملحوظا، حيث استقر بمعدل 87% خلال نفس الفترة. ويعرف معدل نجاح العلاج فارقا ملحوظا بين الجهات وأيضا داخل الجهات نفسها. وقد تفاوت هذا المعدل في سنة 2017 على المستوى الجهوي ما بين 78,8 % (فاس-مكناس) و94,1 % (كلميم واد نون)، وعلى المستوى الإقليمي ما بين 67,4 % و100 % (الحسيمة 67,4 %، شيشاوة 78,6 %، وزان 70,1 %، أزيلال 100 %).

وقد ظل المعدل الوطني للمرضى المنقطعين عن العلاج (taux moyen national de perdus de vue) ثابتا في حدود 8 % مع تسجيل أيضا فوارق ملحوظة حسب الجهات (ما بين 1.3 % بالنسبة لدرعة تافيلالت و11 % بطنجة تطوان الحسيمة خلال سنة 2017)، مما يدل على تعبئة غير متساوية على مستوى الوقت والزمان من أجل تتبع وتذكير المرضى المنقطعين عن العلاج.

ومن جهة أخرى، فقد لوحظ أن جل المجهودات المبذولة تتركز أساسا على البحث على داء السل الرئوي، رغم ارتفاع معدل الإصابة بالسل الغير رئوي (taux moyen de tuberculose extra pulmonaire). حيث ناهز 48 % من مجموع حالات داء السل مقارنة ب 14 % كمعدل دولي ومع وجود فوارق أيضا على مستوى العمالات (تاونات 27,3 % وفكيك 72 % سنة 2017).

وفي الأخير، فلازال السل المقاوم للأدوية يشكل صعوبات فيما يتعلق بالتكفل بالمرضى، حيث يتم علاجهم فقط على مستوى مؤسستين استشفائيتين تابعتين للمستشفيين الجامعيين بالرباط والدار البيضاء.

> *أكدت الوزارة في جوابها على الصعوبات التي يسببها مرض السل المقاوم للأدوية فيما يخص "الرعاية بالمستشفى" في ظل وجود "مستشفيان فقط لاستقبال هؤلاء المرضى عند الضرورة ".*

ويتضح مما سبق أن النتائج المعلنة لا ترقى للأهداف المسطرة في مختلف المخططات التي تم وضعها، وخاصة فيما يتعلق بتخفيض النسبة المرضية لداء السل.

> *أوضحت الوزارة ضمن جوابها أن "النتائج غير كافية ولكنها فعالة في المتابعة بل وحتى تتجاوز الاتجاه العالمي. للفترة المشمولة بالتقرير حيق انخفض معدل الإصابة بمرض السل التقديري في المغرب إلى 99 / 100،000 نسمة مقارنة بمعدل إجمالي يبلغ 133 / 100،000 نسمة في جميع أنحاء العالم. كما بلغ متوسط معدل الكشف 86% مقارنة بـ 76% في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و68% عالميًا. وبلغ معدل النجاح العلاجي 89% في 2019، وهو قريب من 90% المستهدف في الخطة الاستراتيجية الوطنية 2018-2021".*

ثانيا. تدبير البرنامج الوطني لمكافحة السل

يتم تدبير البرنامج الوطني لمكافحة داء السل من طرف مصلحة الأمراض التنفسية التابعة لمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض بوزارة الصحة، التي تقوم بتنسيق أعمال وأنشطة البرنامج على المستوى الوطني. كما تتكفل بالتنسيق مع المتدخلين الرئيسين على مستوى الجهات والأقاليم والعمالات وشبكات مختبرات السل على المستوى الوطني.

➢ عدم كفاية آليات التنسيق

إن آليات التنسيق التي تحدد مسؤوليات جميع المتدخلين الأساسين لمكافحة السل تعتبر غير كافية. حيث تبين أنه منذ سنة 2015، تم توقيف أنشطة الوحدات الجهوية المتعلقة بالتنسيق والإشراف لمكافحة السل، ولم تعد تمارس نشاطها حتى سنة 2019. وذلك بسبب عدم تعيين مسؤولي التنسيق في عدة جهات وكذا بسبب غياب التكوين المخصص للموارد البشرية.

ومن شأن هذه الوضعية، المقرونة بنظام معلوماتي آلي ضعيف، أن تنعكس بشكل سلبي على تخطيط أنشطة الإشراف والتنسيق والتحذير والكشف وتشخيص داء السل.

وزيادة على ذلك، ورغم أن من شأن الأنشطة المتعلقة بالوقاية من داء السل أن تساهم بشكل كبير في تخفيف مخاطر تطور هذا المرض فإن البرنامج الوطني لمكافحة داء السل لا يتوفر على دليل وطني للوقاية متعلق بكيفية مراقبة الإصابة بالسل في المؤسسات الاستشفائية والأوساط المغلقة.

➢ عدم تغطية جميع الأقاليم والعمالات

يبقى عدد مراكز التشخيص وعلاج الأمراض التنفسية (62) غير كاف ولا يغطي جل العمالات والأقاليم، مما يدفع مرضى السل إلى التنقل إلى عمالات وأقاليم أخرى من أجل الاستفادة من التشخيص والعلاج.

ثالثا. تدبير موارد البرنامج الوطني لمكافحة داء السل

لقد تم التطرق لموارد البرنامج الوطني لمكافحة السل عبر فحص الموارد البشرية والموارد المالية والتزود بالأدوية.

➢ **توزيع غير متكافئ وعدم كفاية الموارد البشرية**

فيما يتعلق بتدبير الموارد البشرية، لوحظ أن توزيعها غير متساو بين الجهات وحتى داخل الجهات نفسها، حيث إن عدد الموظفين التابعين للبرنامج الوطني لمكافحة السل لا يتناسب مع العدد المخصص لمراكز تشخيص وعلاج الأمراض التنفسية. وعلى سبيل المثال، فتتوفر جهات فاس-مكناس ومراكش-أسفي والشرق على التوالي على ثمانية وسبعة وخمسة مراكز تشخيص وعلاج الأمراض التنفسية وفقط ثلاث أطباء اختصاصين في أمراض الجهاز التنفسي، رغم ضرورة توفر هذه المراكز على الأقل على طبيب مختص بنوموفتيوسيولوغ (pneumo-phtisiologue). بالإضافة إلى ذلك فإن العديد من الجهات التي تعرف معدل وفيات مرتفع لا تتوفر على طبيب مختص كجهة كلميم واد نون.

كما لوحظ أيضا نقص على مستوى تقني المختبرات (bacilloscopistes)، المختصين في تشخيص داء السل. حيث لم يتجاوز عدد التقنين 187 سنة 2019، في حين أن هذا العدد بلغ في 2010 ما يناهز 256 تقنيا. وبالتالي، فقد اضطر 92 مختبرا خاصا بالفحص المجهري لتوقيف هذا النشاط bacilloscopie.

➢ **ميزانية استثمار محدودة**

فيما يتعلق بتدبير الموارد المالية، فقد لوحظ عدم تخصيص ميزانية للاستثمار خاصة بالبرنامج خلال السنوات المالية 2012 و2013 و2017 و2018 و2019، باستثناء مشتريات الأدوية والكواشف الطبية. في حين أن العديد من مراكز التشخيص وعلاج الأمراض التنفسية تتوفر على معدات متهالكة.

➢ **نواقص فيما يتعلق بتدبير عمليات التموين بالأدوية**

فيما يتعلق بالتزود بالأدوية، تم في سنتي 2018 و2019 تخصيص أكثر من 49 مليون درهم من أجل اقتناء أدوية معالجة للسل من الخط الأول والثاني. وقد تم الوقوف على عدد من الملاحظات على مستوى التنظيم القانوني وعلى مستوى سلسلة التزود بالأدوية. ومن أهمها ما يلي:

- تأخر على مستوى تفويض الاعتمادات مما يؤدي إلى نفاذ مخزون الأدوية الشيء الذي يؤثر على توفره لدى المؤسسات الاستشفائية؛
- اعتماد مساطر لا تسمح بضمان منافسة وتؤدي إلى كلفة زائدة فيما يتعلق بالتزود بالأدوية والمنتجات المخبرية، وخاصة الأدوية المتعلقة بعلاج داء السل والكاشفات الطبية. وتفسر هذه الوضعية خاصة بتواجد مصنع وحيد محلي للأدوية الخاصة بالخط الأول، الذي يحدد أثمنة مرتفعة بالمقارنة مع الأثمنة المتداولة على الصعيد الدولي.
- اعتماد طرق تزود تتميز بعدة اختلالات تؤثر بشكل مباشر على توفر الأدوية؛
- غياب نظام معلوماتي صيدلي مندمج على المستوى المحلي يسمح بتتبع عملية التزود بالأدوية وتوفر المخزون واستباق نفاده من طرف الوحدة المكلفة بالبرنامج؛
- طول مدة إنجاز الصفقات، والتي تتجاوز في بعض الأحيان السنة ما بين تاريخ التعهد بالحاجيات من طرف مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض وتاريخ تسليم المنتوجات الصيدلية في المخازن الرئيسية.

من أجل تحسين تدبير وتنفيذ البرنامج الوطني لمكافحة داء السل، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- **تحسين أنظمة التكفل بمرضى السل وتفعيل متابعة المرضى المختفين؛**
- **معالجة القصور على مستوى الإشراف والتنسيق المتعلقة بمخططات الوقاية والتشخيص ومتابعة علاج مرضى السل؛**
- **سد الخصاص المتعلق بالموارد البشرية خاصة المتعلقة باختصاص بنومو-فتيوسيولوغ (*pneumophtisiologues*) والميكروسكوبيست (*microscopistes*) و تقني الفحص بالأشعة؛**
- **تدعيم الإمكانيات المالية للبرنامج.**

المنظومة الوطنية لتحاقن الدم

قام المجلس بمراقبة المنظومة الوطنية لتحاقن الدم. وكان الهدف الرئيسي من المراقبة هو التأكد من أن هذه المنظومة قادرة وبشكل منتظم، على تلبية حاجيات المؤسسات الاستشفائية، من المنتجات الدموية المؤمنة، كما وكيفا مع احترام معايير الأمان في تحاقن الدم.

وتعتمد المنظومة الوطنية لتحاقن الدم على عدة هياكل تم وضعها من طرف وزارة الصحة، تتكون من المركز الوطني لتحاقن الدم، والمراكز الجهوية لتحاقن الدم، ونقاط تحاقن الدم، وأبناك الدم. وتمارس المراكز الجهوية لتحاقن الدم مهامها تحت إشراف المركز الوطني لتحاقن الدم، باستثناء المركز الجهوي لتحاقن الدم بالدار البيضاء. ولقد تم إنشاء هذين الأخيرين على شكل مرافق الدولة المسيرة بشكل مستقل.

وقد همت المراقبة الفترة الزمنية 2010-2020، وتم التطرق للإطار العام لتحاقن الدم ومسلسل عمليات (processus) تحاقن الدم والوسائل المتاحة لهذه العمليات.

أولا. الإطار العام للمنظومة الوطنية لتحاقن الدم

يعتبر الإطار العام غير محفز لتطوير المنظومة الوطنية لتحاقن الدم، حيث تم الوقوف على عدة اختلالات, وخاصة على مستوى الإطار القانوني والتنظيمي وعلى مستوى تقييم الحاجيات وتحفيز المواطنين للتبرع بالدم.

➢ الحاجة لملاءمة الإطار القانوني الخاص بتحاقن الدم

يبقى الإطار القانوني الحالي غير ملائم حيث أصبحت العديد من مقتضيات القانون رقم 94-03 المتعلق بالتبرع بالدم البشري وأخذه واستخدامه كما تم تغييره وتتميمه، متجاوزة. فعلى سبيل المثال يمنع القانون التبرع بالدم للأشخاص الذين أقاموا سابقا في المناطق التي تعرف وباء المالاريا (zones impaludées)، وكذلك إلزامية القيام باختبارين مصليين من طرف تقنيين مختلفين وذلك رغم اعتماد التحاليل بطريقة أتوماتيكية لكل مسلسل تحاقن الدم. بالإضافة إلى ذلك، فقد أدخلت المادة 11 من القانون 03-94 القواعد المتعلقة باليقظة الدموية عند استعمال الدم وربطت هذه القواعد بإصدار نص تنظيمي، إلا أنه لم يتم إصدار هذا النص.

➢ تنظيم يطرح عدة إكراهات

يلاحظ أن جميع الهياكل التابعة لمنظومة تحاقن الدم تابعة بشكل تراتبي وإداري للمندوبيات الإقليمية لوزارة الصحة وفي نفس الوقت تحدد مهامه من طرف المركز الوطني لتحاقن الدم. وتشكل هذه الوضعية عدة إكراهات في تدبير المراكز الجهوية، التي تجد نفسها تابعة في نفس الوقت لثلاث سلطات مختلفة ويتعلق الأمر؛ بالمندوبيات الإقليمية للصحة فيما يتعلق بتعيين الموظفين، وأيضا بالمؤسسات الاستشفائية فيما يتعلق بتدبير وسائل التسيير، وأخيرا المركز الوطني لتحاقن الدم فيما يتعلق بإصلاح المعدات وتكوين الموظفين والتزود بالمستلزمات الطبية.

➢ ضرورة ضبط الحاجيات

في هذا الإطار، يلاحظ عدم الدقة في تحديد الحاجيات من المنتوجات الدموية، إذ أن المركز الوطني لتحاقن الدم غير قادر على تقييم درجة كفاية الحاجيات من هذه المنتوجات. ويتم اعتماد نمو سنوي ثابت بمقدار 4 % لتحديد الأهداف السنوية من أجل إنتاج المنتوجات الدموية. وبذلك فإن هذه الطريقة لتحديد الحاجيات لا تأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الفعلية للمؤسسات الاستشفائية من المنتوجات الدموية وكذا الموارد البشرية والمادية المتوفرة لدى مراكز تحاقن الدم.

➢ محدودية المجهودات المبذولة لعقد شراكات

إن المجهودات المبذولة على مستوى الشراكات مع المؤسسات العمومية والخاصة وكذلك مع المجتمع المدني تبقى محدودة، مما يضيع فرصا مهمة لجلب متبرعين محتملين. حيث قام المركز الوطني لتحاقن الدم بعقد اتفاقيتين أساسيتين فقط: الاتفاقية الأولى مع وزارة الداخلية، والأخرى مع القيمين الدينين. ورغم كون الاتفاقيتين تشكلان قاعدة هامة من أجل تسهيل التبرع بالدم على المستوى الجهوي، إلا أنه لم يتم تعميم هذه المنهجية مع شركاء آخرين (الإدارات العمومية، الجمعيات، الشركات الخاصة...).

ثانيا. مسلسل تحاقن الدم

من خلال مراقبة مسلسل عمليات تحاقن الدم، أي استقبال المتبرعين وأخذ الدم والتحضير والتوضيب البيولوجي وتوزيع المنتجات المشتقة من الدم وأيضا العمليات المتعلقة باليقظة عند استعمال الدم، لوحظ بشكل عام احترام المساطر والممارسات الجيدة فيما يتعلق بأمان تحاقن الدم وأيضا باليقظة عند استعمال الدم. إلا أنه لوحظت مجموعة من الاختلالات التي قد تؤثر على أمان المنتوجات الدموية.

➢ فضاءات استقبال غير ملائمة واللجوء المستمر لتبرعات العائلات

على مستوى استقبال المتبرعين، لوحظ أن عددا من المراكز الجهوية لتحاقن الدم لا تتوفر على فضاءات مناسبة خاصة باستراحة المتبرعين، وكذلك، عدم تزويدهم بشكل منتظم بالوجبات الخفيفة. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه المراكز تلجأ إلى التبرع عن **طريق التعويض**[100] من أجل تغطية النقص على مستوى المنتجات المشتقة من الدم، وهو ما يخالف مقتضيات المادة الأولى من القانون 03-94 والذي ينص على أنه يجب أن يكون التبرع بالدم في جميع الأحوال اختياريا، ولا ينبغي أن يمارس أي ضغط على المتبرع بالدم.

[100] تبرع عائلات المرضى بالدم

➢ **محدودية التقنيات المستعملة في الاختبارات المصلية (tests sérologiques)**

فيما يخص الاختبارات المصلية، فإن المراكز الجهوية لتحاقن الدم تعتمد تقنية التحري إليزا (ELISA)، والتي تتميز بنافذة مصلية طويلة بالمقارنة مع تقنيات أخرى. وعلى سبيل المثال، فإن تقنية فحص الجينوم الفيروسي (DGV) تمكن من الكشف عن الإصابات الحديثة، قبل أن يتم اكتشاف الأجسام المضادة عن طريق الاختبارات المصلية. فبالمقارنة مع تقنية إليزا فإن تقنية (DGV) تسمح بتقليص النافذة المصلية من 22 يوما إلى 11 يوما بالنسبة لمرض فقدان المناعة المكتسب ومن 58 يوما إلى 9 أيام بالنسبة للالتهاب الكبدي ج ومن 50 يوما إلى 25 يوما بالنسبة للالتهاب الكبدي ب.

➢ **عدم تعميم التصفية التلقائية (déleucocytation systématique) للدم من الكريات البيضاء**

فيما يتعلق بالتصفية التلقائية للدم من الكريات البيضاء، فقد لاحظ المجلس، أنه باستثناء المركز الجهوي لتحاقن الدم للدار البيضاء، و الذي يقوم بهذه العملية بشكل منهجي، فإن جميع المراكز الجهوية لتحاقن الدم لا تقوم بهذه العملية إلا بشكل استثنائي عند طلب خاص من الطبيب، مما قد يرفع المخاطر المرتبطة بالوقاية من الألومينزاسيون (l'allo-immunisation)، و الوقاية من انتقال فيروس داخل الكريات البيضاء و الوقاية من المخاطر البكتيرية و الوقاية من مخاطر انتقال الأمراض اللاتعاقدية (agents pathogènes non conventionnels).

➢ **الحاجة لملاءمة ظروف نقل منتوجات الدم في بعض الأحيان**

يلاحظ عدم ملائمة شروط تنقيل المنتوجات الدموية في بعض الأحيان، حيث إن نقل مشتقات الدم إلى المؤسسات الاستشفائية لا يتم عن طريق مؤسسات مهنية معتمدة من طرف المراكز الجهوية لتحاقن الدم إذ لوحظ أن بعض المصحات الخاصة والمؤسسات المشابهة تقوم بإرسال المريض أو عائلة المريض إلى هذه المراكز من أجل الحصول على المنتجات الدموية. وتخالف هذه الممارسات مقتضيات المادة 79 من القانون 131-13 المتعلق بمزاولة مهنة الطب الصادر ب 19 فبراير 2015. بالإضافة إلى ذلك، فإن وزارة الصحة لا تمارس رقابة على وضعية المخزون والاستعمال الأمثل للمنتجات الدموية على مستوى المؤسسات الاستشفائية.

➢ **ضرورة تعزيز آليات المراقبة وتأمين الجودة**

لوحظ عدم تعميم مراقبة جودة المنتجات الدموية على مستوى جميع المراكز الجهوية لتحاقن الدم. بالإضافة إلى ذلك، فإن المصلحة المكلفة بتأمين الجودة لا تقوم بالمهام المنوطة بها، وخاصة تلك المتعلقة بالتدقيق الداخلي. فمنذ 2017 تم توقيف جميع مهام التدقيق الداخلية والخارجية، ولم يقم المركز الوطني لتحاقن الدم بتصحيح الاختلالات التي تم ضبطها من خلال المهام التدقيقية السابقة.

➢ **الحرص على تجويد عمليات التبليغ عن الحوادث**

على مستوى اليقظة عند استعمال الدم، تم الوقوف على مجموعة من النقائص تتعلق بالتبليغ عن الحوادث العرضية المكتشفة بالنسبة للمتبرعين والمتلقين للدم فقد لوحظ ضعف معدل رجوع استمارة التبليغ عن الحوادث والتي من المفروض أن تتضمن عدد وماهية الأعراض الجانبية الخاصة بالمتلقي للمنتجات الدموية، إذ لا يتجاوز هذا المعدل 15%. كما أنه لم يتم تعيين ممثلين عن المراكز الجهوية لتحاقن الدم وعن المؤسسات الاستشفائية وغياب مصلحة وطنية ومحلية مكلفين باليقظة عند استعمال الدم، مما لا يسمح للمركز الوطني لتحاقن الدم من تطوير مؤشرات لتتبع استعمال المنتوجات الدموية.

ثالثا. الإمكانيات المرصودة لمنظومة تحاقن الدم

تظل الإمكانيات المتاحة متسمة بالمحدودية، مما يؤثر على تسيير وتطور المنظومة الوطنية لتحاقن الدم. وقد تمت ملاحظة مجموعة من النقائص خاصة على مستوى هيكلة البنايات والمعدات والموارد البشرية والمالية.

➢ **بنايات غير ملائمة في الغالب**

تعاني البنايات التي تأوي المراكز الجهوية لتحاقن الدم من عيوب على مستوى مساحاتها وتهيئتها حيث إن العديد من البنايات غير ملائمة لإيواء نشاط تحاقن الدم، كما هو الحال بالمركز الجهوي لتحاقن الدم بالدار البيضاء ووجدة، مما يعرقل الممارسة الجيدة لنشاط تحاقن الدم.

➢ **ضرورة تعزيز التجهيزات الخاصة بتحضير منتجات الدم**

تتطلب عمليات تحاقن الدم عدة معدات (محرضات الأكياس، لحامه، أجهزة الطرد المركزي، المستخرج، مسير أوتوماتيكي...) بما في ذلك سلسلة التبريد (المجمدات، الثلاجات، محرضات الصفائح الدموية، الصناديق العازلة للحرارة). ومن خلال زيارة المراكز الجهوية لتحاقن الدم، سجلت نقائص على مستوى المعدات خاصة عدم تعميم المسيرين الأتوماتيكين (automates) ومحرضات المحددين لأخذ الدم (agitateurs limitateurs de prélèvement) وغياب وسائل خاصة لنقل الدم ومشتقاته، وأيضا السعة غير الكافية لغرف التبريد واللجوء إلى العمل بطريقة يدوية بالنسبة للفرق المتحركة.

➢ **موارد بشرية في حاجة إلى تعزيز**

في هذا الصدد لوحظت عدة نواقص على مستوى الموارد البشرية، حيث تلجأ العديد من المراكز الجهوية لتحاقن الدم إلى ممارسات قد تنتج عنها مخاطر وذلك من أجل تجنب نفاذ مخزون المنتوجات الدموية. ويتجلى ذلك في اللجوء إلى أشخاص غير مؤهلين تابعين بشكل عام لشركات الحراسة، للقيام بمهام تدخل في صلب مسلسل تحاقن الدم.

وأكدت الوزارة ضمن جوابها أنها "(...) قامت بتخصيص 32 منصبا برسم المباريات لتوظيف الأطر الإدارية والتقنية التي أجريت خلال نونبر 2021 وذلك للعمل بالمركز الوطني والمراكز الجهوية لتحاقن الدم، (...) كما أن مديرية الموارد البشرية تعمل بتنسيق مع المديريات الجهوية (...) على تعزيز مراكز تحاقن الدم بالموارد البشرية الكفيلة بضمان حسن سيرها وتجويد خدماتها (...)".

➢ **نظام تمويل يطرح عدة إكراهات**

تعرف الوضعية الميزانياتية والمالية للمنظومة الوطنية لتحاقن الدم عدة إكراهات مرتبطة أساسا بالوضع القانوني. حيث تشكل مداخيل المركز الجهوي لتحاقن الدم بالرباط ودعم الدولة، المصدرين الوحيدين لتمويل مصاريف المركز الوطني لتحاقن الدم و17 مركزا جهويا لتحاقن الدم (مجموع المراكز الجهوية لتحاقن الدم للمملكة ما عدا المركز الجهوي لتحاقن الدم للدار البيضاء). غير أن مداخيل 16 مركزا جهويا لتحاقن الدم يتم ضخها في ميزانية المراكز الاستشفائية الإقليمية المرتبطة بها وتؤمن هذه الأخيرة فقط مصاريف التسيير. في حين أن الجزء الأهم من المصاريف الذي يرتبط أساسا بصيانة المعدات وتكوين الموظفين والتزود بالمستلزمات الطبية فيتم تغطيته من لدن المركز الوطني لتحاقن الدم.

من أجل تعزيز المنظومة الوطنية لتحاقن الدم وحتى تكون قادرة وبشكل منتظم على تلبية حاجيات المؤسسات الاستشفائية، من منتجات الدم المؤمنة، كما وكيفا مع احترام معايير تحاقن الدم، فإن المجلس يوصي وزارة الصحة والحماية الاجتماعية ب:

- **تحيين الإطار القانوني وإعادة تنظيم المنظومة الوطنية لتحاقن الدم؛**
- **إحداث آليات كفيلة بتشجيع التبرع بالدم وتحديد الحاجيات الفعلية للمراكز الجهوية لتحاقن الدم؛**
- **دعم تأمين مسلسل عمليات تحاقن الدم وذلك بعدم اللجوء إلى التبرع من طرف عائلات المرضى واعتماد تقنيات فعالة للكشف المصلي واستعمال وسائل ملائمة لنقل المنتجات الدموية؛**
- **إحداث آليات عملية وفعالة لليقظة عند استعمال الدم؛**
- **تزويد المركز الوطني والمراكز الجهوية لتحاقن الدم بالإمكانيات والموارد الضرورية من أجل القيام بمهامهم.**

II. جواب وزير الصحة والحماية الاجتماعية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير بعض المجالات من طرف قطاع الصحة

(نص الجواب كما ورد)

الحكامة والتخطيط الاستراتيجي بوزارة الصحة

تجدر الإشارة إلى أن وزارة الصحة والحماية الاجتماعية قد وضعت رهن إشارة بعثة مجلس الأعلى للحسابات كل الوثائق المتوفرة بما فيها الاستراتيجيات والتقارير المتعلقة بإنجازات القطاع.

أولا. حكامة المنظومة الصحية وعرض العلاجات

1. هيئات الحكامة هيئة حكامة غير محدثة أو غير مفعلة أو ذات دينامية ضعيف

تمكن مرصدين جهويين للصحة من إعداد تقارير جهوية، لا يعني أن باقي المراصد غير مشغلة، بل كل المراصد الجهوية الأخرى مشغلة وتقوم بمهامها المتعلقة بجمع المعطيات وتتبع المؤشرات الصحية على الصعيد الجهوي وذلك وفق المهام المنوطة بها في المقرر الوزاري رقم 2016/3

فيما يتعلق باللجنة الوطنية للتقييم والاعتماد، فإن الوزارة قد قامت بمجهودات في هذا الاتجاه، وذلك في إطار PASS 2 في أوائل عام 2021، والتي تم خلالها تحديد مهام ووظائف هذه اللجنة.

2. آليات الحكامة والتخطيط

➢ **آليات غير محدثة بشكل كامل أو ضعيفة التفعيل**

إن جميع المخططات الجهوية لعرض العلاجات قد تم إعدادها من طرف المديريات الجهوية للصحة؛

مخططين فقط لم يتم تقديمهما أمام اللجن الجهوية لعرض العلاجات والتي يندرج انعقادها من اختصاصات رئيسها وهو السيد والي الجهة؛

في سنة 2019، قامت مديرية المستشفيات والعلاجات المتنقلة بمواكبة جميع المستشفيات بالمغرب، وذلك من أجل حث المسؤولين على ضرورة الامتثال واحترام مقتضيات قرار وزارة الصحة رقم 456-11 المؤرخ في 2 رجب 1431 (6 يوليو

2010) المتعلق بالنظام الداخلي للمستشفيات، خاصة الجانب المتعلق بمشروع المؤسسات الاستشفائية؛ وجدير بالذكر، أنه لا يمكن إعداد هذا الأخير دون الإشراك الفعلي لهيئات المستشفى.

وقد تم في نفس الإطار، تحسيس مسؤولي المستشفيات بأهمية إحداث هيآت للتنسيق والتدبير وجعلها فعالة.

وللتذكير، فإن مديرية المستشفيات والعلاجات المتنقلة تتوفر على قائمة بأسماء المستشفيات التي قامت بإعداد مشاريع المؤسسات الاستشفائية الخاصة بها، والتي تهم 47 مركزا استشفائيا، كما أنها تتوفر أيضا على الوثائق الخاصة بذلك.

ثانيا.عملية التخطيط الاستراتيجي

➢ **ضعف تأطير وتوثيق عملية التخطيط الاستراتيجي**

إن إعداد المخططات والاستراتيجيات يتم إعدادها على أساس تشخيص وتحليل لمجموعة من المعطيات الصحية والديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية. كما ان الوزارة تقوم بإنجاز دراسات ومسوحات وطنية من أبرزها المسح الوطني حول السكان وصحة الأسرة الذي يوفر مجموعة من المعطيات والمؤشرات الأساسية في إعداد المخططات والاستراتيجيات التي تهم القطاع الصحي.

➢ **عدم وضع مؤشرات مناسبة لتتبع مدى تحقيق الأهداف**

يتم اختيار المؤشرات حسب توفر المعطيات التي تمكن من قياس تحقيق الأهداف سواء بشكل مباشر أو غير مباشر والتي تشمل أيضا مؤشرات الأداء والوقع التي يتم تقديرها عبر المعطيات التي توفرها المسوحات الوطنية التي تنجزها الوزارة بشكل مرحلي ويتم نشر نتائجها في تقارير خاصة على بوابة الوزارة بشكل دوري.

➢ **غياب حصيلة الإنجازات وغياب التقييم**

تتوفر الوزارة على آليات لتتبع إنجاز الإجراءات والتدابير المبرمجة في المخططات والاستراتيجيات والتي تمكن من إعداد الحصيلة السنوية لأبرز المنجزات التي تهم القطاع.

كما أنه في إطار تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية الذي تم الشروع في تفعيله سنة 2015 فإن استراتيجية القطاع يتم إدراجها في مشروع نجاعة الأداء ويتم تتبعها من خلال تقرير نجاعة الأداء وكذلك من خلال تقارير افتحاص نجاعة الأداء التي يتم إعدادها سنويا من طرف المفتشية العامة للمالية.

مشاريع بناء وتجهيز المؤسسات الاستشفائية

ثانيا. البرمجة الطبية والبرمجة التقنية والوظيفية

➢ **مصفوفة البيانات: أداة تحتاج إلى تحسين**

يتم عادة تحديد الأهداف العامة والطبية في مشاريع المؤسسات الاستشفائية، أما مصفوفة البيانات فيتم إعدادها حينما تكون مشاريع المؤسسات الاستشفائية غير متاحة.

إن مصفوفة البيانات المتعلقة بالبرمجة الطبية، المستعملة من أجل مساعدة الجهات في برمجة المشاريع تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد توقعات النشاط: المشاريع المبتدئة SROS، العرض العام والعرض الخاص الحالي عندما يكون الأخير كبيرا، ويغطي أيضا المجالات المتنقلة، اللوجستيكية والإدارية.

➢ **قصور في إنتاج المعايير**

وتجدر الإشارة، إلى أنه منذ صدور مرسوم الصفقات العمومية في 2013، تم اعتماد استخدام البرامج التقنية والوظيفية كأساس للمباريات المعمارية مع العلم أن المرسوم لا يفرض سوى استخدام برنامج الحاجيات (محلي). يتم تفصيل البرمجة التقنية والوظيفية بدمج المتطلبات الوظيفية والتقنية، بالإضافة إلى المخططات الوظيفية والمباني والأسطح.

كما تجدر الإشارة إلى أنه قد تم إعداد قواعد مرجعية (المستعجلات، صيدلية المستشفى، مصالح الولادة بالمستشفى، المؤسسات الصحية للعلاجات الأولية، المختبر، المركز الجهوي لعلاج السرطان، الطب النفسي 120 سريرا...) وأخرى هي حاليا في طور الإعداد (التعقيم على سبيل المثال).

بالنسبة لمشاريع المستشفيات، فإن البرمجة التقنية والوظيفية تكون خاصة ومحددة نظرا لأنها تستند على البرنامج الطبي الذي يحدد احتياجات كل مشروع (من حيث السعة العامة والتفصيلية، سعة التجهيزات الطبية التقنية، سعة الوحدات المتنقلة....)، بالمقارنة مع احتياجات السكان الذين سيتم تقديم الخدمات إليهم في المجال الترابي الذي يغطيه المستشفى.

إن تعريف المعايير حسب المصلحة وخاصة تلك الخاصة بالبرمجة الطبية التقنية فإنه يشبه تعريف برنامج البرمجة التقنية الوظيفية النموذجي الذي يعني ضمنا أن البرامج الطبية موحدة، الشيء الذي لا يتوافق مع منطق تكييف البرامج الطبية مع

الاحتياجات الخاصة للساكنة، عددها، الأوبئة، المسافات المراد قطعها... من ناحية أخرى، ما يمكن تعريفه كمعيار هو بالأحرى المتطلبات المشتركة من حيث التوظيف، النجاعة الطاقية، اختيار الأرض، ....

فيما يخص اختيار الأراضي المخصصة لإيواء مشاريع بناء المؤسسات الاستشفائية، فإن وزارة الصحة تتوفر على وثيقة مرجعية تحدد معايير اختيار الأرض.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطات المحلية تجد صعوبة في تلبية هذه المعايير ككل، وفي معظم الحالات، فإن وزارة الصحة ترفض الاقتراحات المقدمة.

تتعهد السلطات المحلية عبر محضر للوفاء بالتحفظات التي أثيرت بشأن عدم استيفاء معيار واحد أو أكثر؛ ومع ذلك، فمن الواضح أن السلطات المحلية لا تفي بالتزاماتها في معظم الأوقات.

بعد ذلك فإن وزارة الصحة تواجه الأمر الواقع ويتعين عليها آنذاك اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لإنجاز المشروع الاستشفائي (المستشفى الإقليمي الجديد بالجديدة (السوق)، المستشفى الإقليمي الجديد بتمارة (المصنع)، المستشفى الإقليمي الجديد بخنيفرة (EEA)، المستشفى الإقليمي الجديد بسيدي إفني (Câbles HT، تغيير الأرض)، ...)

تجدر الإشارة إلى أنه قد تم تأخير أو تأجيل تنفيذ العديد من مشاريع مستشفيات بسبب عدم تلبية المعايير ككل، وبالتحديد المركز الاستشفائي الجديد للمحمدية، المركز الاستشفائي الإقليمي الجديد لسيدي سليمان، مستشفى القرب بعين تاوجدات، ...

- **الحرص على احترام البرمجة التقنية والوظيفية**

تجدر الإشارة إلى أنه لا ينطبق ذلك على جميع المشاريع،

لقد عرفت بعض المشاريع تغييرات ناتجة عن التحول القانوني وقواعد السلامة (على سبيل المثال: إشعار السلامة) أثناء تنفيذها (المركز الاستشفائي الإقليمي لسلا، المركز الاستشفائي الإقليمي لتمارة، المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة، ...) أو التي تحتاج إلى إدماج مصالح، مباني، تكنولوجيا جديدة (المركز الاستشفائي الإقليمي للحسيمة، المركز الاستشفائي الجامعي لطنجة، المركز الاستشفائي الجهوي مولاي يوسف، ...).

- **ضعف الأخذ بعين الاعتبار لملائمة المعدات والمباني**

تتوفر وزارة الصحة على وثيقة مرجعية تتعلق بإكراهات التركيب والتجهيز/ المباني مما يسمح بالتنبؤ بالإكراهات الطاقية، السوائل، المباني، ... (لمجموعة واسعة من المعدات).

ومع ذلك فجدير بالذكر أن نوضح أن التكنولوجيا البيوطبية تتطور باستمرار.

بالإضافة إلى ذلك، فإن PTF مخصص للمهندس كي يمكنه من العمل على تصور وتصميم مشروع المستشفى.

3. توجيه وإدارة المشاريع الاستثمارية الاستشفائية

في السنوات الأخيرة، قامت وزارة الصحة بتجميع الحصص (الأعمال الكبرى، الأعمال الثانوية، التزفيت، التهيئة الخارجية "أحيانا"، السوائل، تجهيزات المطبخ، مغسلة، المشرحة، المصاعد، ... هذا أيضًا له عيوب لأنه يشجع بشكل عام على التعاقد ويؤدي إلى زيادة الأسعار.

وتجدر الإشارة أنه رغم البرمجة الميزاناتية فإنه يتعين توفير الاعتمادات الكافية لذلك.

من جهة أخرى فإن هناك ندرة في المهندسين المتخصصين في المجال الاستشفائي.

البرنامج الوطني لمكافحة داء السل

تجدر الإشارة إلى أن البرنامج يستفيد من دعم صناديق التعاون الدولية بنسبة 5% من الميزانية العامة.

أولا. إنجازات PNLAT

النتائج التي تظل دون الأهداف المعلنة: النتائج غير كافية ولكنها فعالة في المتابعة بل وحتى تتجاوز الاتجاه العالمي. للفترة المشمولة بالتقرير:

- انخفض معدل الإصابة بمرض السل التقديري في المغرب بنسبة 2% لتصل إلى 99 / 100،000 نسمة) مقارنة بمعدل إجمالي يبلغ 133 / 100،000 نسمة في جميع أنحاء العالم.
- بلغ متوسط معدل الكشف 86% مقارنة بـ 76% في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و68% عالميًا.
- بلغ معدل النجاح العلاجي 89% في 2019، وهو قريب من 90% المستهدف في الخطة الاستراتيجية الوطنية 2018-2021.

نتائج مشروع PNLAT في المغرب متوافقة، وغالبًا ما تكون أفضل، من الاتجاه العالمي، لكنها محدودة بالمحددات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية لمرض السل.

وتجدر الإشارة إلى أن مرض السل المقاوم للأدوية لا يزال يسبب صعوبات فيما يتعلق بالرعاية "بالمستشفى"، حيث يوجد مستشفيان فقط لاستقبال هؤلاء المرضى عند الضرورة.

ثالثا. إدارة موارد PNLAT

➢ **نواقص فيما يتعلق بتدبير عمليات التموين بالأدوية**

طرق القياس الكمي والإمداد التي تظهر عدة اختلالات وظيفية وتؤثر بشكل مباشر على توافر الأدوية: يتم القياس الكمي وفقًا للمعايير الدولية باستخدام أداة معترف بها من قبل منظمة الصحة العالمية، وتتعلق المشاكل أكثر بالإمداد.

المنظومة الوطنية لتحاقن الدم

ثالثا. الإمكانيات المرصودة لمنظومة تحاقن الدم

➢ **عدم كفاية الموارد البشرية**

علاقة بالخصاص الذي تعرفه مراكز تحاقن الدم من الموارد البشرية، تجدر الإشارة إلى أن هذه الوزارة واعية بالدور الحيوي الذي تلعبه مراكز تحاقن الدم كأحد الركائز الأساسية في الخدمات الصحية عموما والعلاجات التي تعتمد على المنتوجات الدموية خصوصا.

وفي هذا الصدد، قامت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بتخصيص 32 منصبا برسم المباريات لتوظيف الأطر الإدارية والتقنية التي أجريت خلال نونبر 2021 وذلك للعمل بالمركز الوطني والمراكز الجهوية لتحاقن الدم، من بينها 12 متصرفا من الدرجة الثانية تخصص التدبير/التسيير، و20 تقنيا من الدرجة الثالثة تخصص المعلوميات وتخصص تسيير المقاولات. أما فيما يتعلق بالخصاص في الأطر الطبية والتمريضية فإن مديرية الموارد البشرية تعمل بتنسيق مع المديريات الجهوية للصحة والحماية الاجتماعية في إطار التدبير الجهوي للموارد البشرية على تعزيز مراكز تحاقن الدم بالموارد البشرية الكفيلة بضمان حسن سيرها وتجويد خدماتها، وذلك عبر برمجة هذه المناصب ضمن المناصب المخصصة للانتقالات والتعيينات المرتقبة برسم السنة الجارية والسنوات المقبلة.

تدبير بعض المراكز الاستشفائية

واصل المجلس، خلال سنتي 2018 و2019، مراقبته للمراكز الاستشفائية الإقليمية والجهوية التابعة لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية والتي تدبر على شكل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وذلك على إثر المراقبات التي شملت في السنوات السابقة، ما يقارب عشرين مؤسسة صحية مماثلة.

وفي هذا الإطار، قام المجلس، بتعاون مع المجالس الجهوية للحسابات، بمراقبة تسيير المؤسسات الاستشفائية التالية:

- المركز الاستشفائي الجهوي بوجدة، الذي يتكون أساسا من مستشفى الفارابي ومستشفى النهار للجهة الشرقية. فالمؤسسة الأولى تتوفر على طاقة استيعابية تبلغ 632 سريرا (منها 471 سريرا مشغلا)، وعلى طاقم مكون من 640 إطارا ومستخدما من بينهم 103 طبيبا و374 ممرضا (برسم سنة 2017). وتتوفر المؤسسة الثانية على8 ممرضين و11 طبيبا.
- المركز الاستشفائي الجهوي بالراشيدية الذي يتكون بالأساس من مستشفى مولاي علي الشريف بطاقة استيعابية (في عام 2016) تتكون من 243 سريرًا، وبطاقم يضم 290 موظفا من بينهم 56 طبيبًا و195 ممرضًا و39 موظفا إداريًا وتقنيا.
- المركز الاستشفائي الجهوي بأكادير بطاقة استيعابية تبلغ 530 سريرًا (456 سريرًا منها مشغلا) وبطاقم (في عام 2017) يتكون من 517 موظفا من بينهم 99 طبيبًا و247 ممرضًا؛
- المركز الاستشفائي الجهوي بالداخلة بطاقة استيعابية تبلغ 80 سريراً (في عام 2017) وبطاقم متكون من 61 طبيباً (من بينهم 47 متخصصاً) و129 ممرضاً و47 موظفًا اداريا وتقنيا.

- المركز الاستشفائي الجهوي بكلميم والذي يضم المستشفى الإقليمي لكلميم بطاقة استيعابية تبلغ 103 سريرًا ومستشفى القرب ببويزكارن بطاقة استيعابية تبلغ 45 سريرًا. وبلغ عدد العاملين به برسم سنة 2019، 276 موظفًا من بينهم 64 طبيباً و236 ممرضاً و43 موظفًا إداريا وتقنيا.

- المركز الاستشفائي الإقليمي بخريبكة الذي يضم ثلاث مستشفيات: المستشفى الإقليمي لخريبكة بطاقة استيعابية تبلغ 410 سريرًا، ومستشفى محمد السادس لأبي الجعد بطاقة استيعابية تبلغ 45 سريرًا ومستشفى محمد الخامس بوادي زم بطاقة استيعابية تبلغ 80 سريرًا. ويتشكل عدد العاملين بهذا المركز (برسم سنة 2017) من 439 موظفا موزعين كالتالي: الطاقم الطبي (19 %) والطاقم الشبه الطبي (64 %) والموظفين الإداريين والتقنيين (17 %)؛

- المركز الاستشفائي الإقليمي بورزازات والذي يضم مستشفى الاختصاصات لبوكافر ومستشفى ومركز تصفية الكلي سيدي حساين بن ناصر. وتبلغ طاقته الاستيعابية الإجمالية 260 سريراً فيما بلغ عدد العاملين به 288 موظفا سنة 2018، من بينهم 64 من الطاقم الطبي و187 من الطاقم الشبه الطبي و37 من الموظفين الإداريين والتقنيين.

- المركز الاستشفائي الإقليمي بالقنيطرة بطاقة استيعابية بلغت برسم سنة 2018، 518 سريراً، وطاقم متكون من 111 طبيباً و238 ممرضاً و76 إدارياً وتقنيا.

- المستشفى الإقليمي لالا مريم بالعرائش والذي بلغت طاقته الاستيعابية (في عام 2017)186 سريرا. ويتكون طاقمه من 48 طبيبا (من بينهم 31 متخصصا) وصيدليان و131 ممرضا و28 إداريا وتقنيا.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

شهدت المؤسسات الاستشفائية العمومية وخاصة المراكز الاستشفائية التي تدبر على شكل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بشكل عام، طلبًا متزايدًا من السكان في السنوات الأخيرة إثر تعميم نظام المساعدة الطبية (RAMED).

ولقد مكنت مراقبة تسيير المؤسسات الاستشفائية المذكورة أعلاه من الوقوف على العديد من الملاحظات التي لها طابع بنيوي ومشترك والتي أثير جلها في تقارير سنوية سابقة للمجلس لعمليات المراقبة لمؤسسات استشفائية مماثلة. ولهذه الاختلالات أثر سلبي على قدرة التكفل بالمرضى، وتوفر وجودة الخدمات الصحية، فضلاً عن انعكاسها السلبي على توفر الخدمات المنصوص عليها في الإطار التنظيمي على مستوى المراكز الاستشفائية.

وفيما يلي، سيتم عرض بعض الإكراهات الهيكلية التي يتسم بها تدبير هذه المراكز الاستشفائية، بالإضافة إلى أهم الملاحظات المتعلقة بالحكامة وتدبير أنشطة العلاجات وتدبير أنشطة الدعم والموارد.

أولا. الإكراهات البنيوية العامة

تعتري تدبير المراكز الاستشفائية، إكراهات بنيوية عدة، يمكن إبرازها كما يلي:

- ضعف تحفيز النظام القانوني لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، الذي تدبر به المراكز الاستشفائية، على الرفع من أدائها؛

- ضعف استقلالية المراكز الاستشفائية، كمؤسسات تقدم الخدمات العلاجية، لا سيما فيما يتعلق بالشؤون المالية والميزانياتية وكذلك في اتخاذ القرارات؛

- ضعف تفعيل هيئات حكامة المراكز الاستشفائية وعدم فعاليتها في حالات عدة؛

- عادة ما تكون البنايات والبنية التحتية الاستشفائية، قديمة وسيئة الصيانة (أو حتى متهالكة في بعض الحالات) وغير مناسبة لتقديم الخدمات الملائمة للمرضى؛

- نقص في توفير المعدات الطبية والتقنية الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من المعدات الأساسية المتوفرة قديمة وقليلة الصيانة، أو غير صالحة للتشغيل، مما يؤدي في عدد من الحالات إلى توقف أنشطة أساسية لتقديم الخدمات العلاجية؛

- نقص في الموارد البشرية الطبية وشبه الطبية وفي العاملين الإداريين والتقنيين. أضف إلى ذلك، توزيع غير متوازن للموارد البشرية على المستوى الترابي وإطار قانوني غير محفز من أجل تحسين أداء ومردودية الموارد البشرية وخاصة في المناطق النائية؛

- انخفاض مستوى المداخيل، من جهة، بسبب عدم جاذبية المستشفيات العمومية بالنسبة للمرضى، ومن جهة أخرى بسبب الاختلالات الملحوظة على مستوى الفوترة والتحصيل؛

- نقائص من حيث توفير الأدوية والأجهزة الطبية وأجهزة المختبرات الضرورية (نفاد متكرر في المخزون) مع ما يترتب على ذلك من تأثير على مستوى التكفل المناسب بالمرضى وجودة الخدمات المقدمة.

- نقائص متعددة على مستوى نظافة المستشفيات.

- عدم وجود نظام معلوماتي صحي مناسب يضمن التغطية الملائمة والتدبير الفعال والمراقبة المناسبة لجميع أنشطة المراكز الاستشفائية.

ثانيا. الحكامة

ترتبط أهم الملاحظات التي تم الوقوف عليها في هذا الصدد بضعف تفعيل هيئات الحكامة وآليات التخطيط.

وقد لاحظ المجلس عدم إحداث أو تفعيل العديد من هيئات الحكامة. ويتعلق الأمر بالخصوص بلجنة المؤسسة ولجنة التتبع والتقييم ولجنة التدبير ولجنة الحد من المخاطر المرتبطة بعدوى المستشفيات. وكذلك الشأن بالنسبة لمجلس الأطباء وأطباء الأسنان والصيادلة، ومجلس الممرضين والممرضات وبعض أقطاب التدبير. وحتى عند إحداث هذه الهيئات، فإنها لا تقوم عمومًا بعقد اجتماعاتها بصفة منتظمة، ولا تضطلع بصلاحياتها بصفة كاملة.

من ناحية أخرى، يعتبر مشروع المؤسسة الاستشفائية (PEH) أحد أهم آليات التخطيط المنصوص عليها في الإطار التنظيمي للمراكز الاستشفائية. غير أنه، لوحظ أن المراكز الاستشفائية لا تتوفر على هذا المشروع (المركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة، المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة) وحين توفرها عليه يكون غير مصادق عليه من قبل وزارة الصحة *والحماية الاجتماعية* (المركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية، المركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة، المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة، المركز الاستشفائي الجهوي لكلميم). وحتى في حالة المصادقة عليه، فإنه لا يتم تنفيذ المشاريع المخطط لها بشكل عام ولا يتم وضع ميزانيات البرامج متعددة السنوات الخاص به (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات PEH 2015-2018). ومن ضمن ما ينتج عن ذلك، تعقيد مهام تتبع الأنشطة وتقييم أداء المؤسسات الاستشفائية وكذلك تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية والمادية.

> *وقد أكدت الوزارة الوصية في جوابها أنها قامت، بمواكبة المستشفيات من أجل حث المسؤولين على احترام النظام الداخلي للمستشفيات، وخاصة فيما يتعلق بمشروع المؤسسة الاستشفائية، وأن ما يقارب 47 مؤسسة صحية أنجزت مشروع المؤسسة الاستشفائية.*

ثالثا. تدبير أنشطة العلاجات

أسفرت مراقبة تدبير أنشطة العلاجات في المؤسسات الاستشفائية عن تسجيل مجموعة من الملاحظات تتعلق بالاستقبال والمصالح السريرية والمصالح الطبية التقنية.

1. الاستقبال والتوجيه والنظام المعلوماتي

بخصوص هذا الجانب، أظهرت المراقبة عدة نقائص على مستوى استقبال المرضى والتكفل بهم وتدبير المواعيد، واستخدام التطبيقات المعلوماتية.

> *وقد جاء في جواب وزارة الصحة والحماية الاجتماعية أنها أعدت مجموعة من البرامج لتحسين استقبال المرتفقين بالمرافق العمومية الصحية.*

➢ ظروف غير ملائمة بشكل كاف لاستقبال المرضى

أسفرت مراقبة مصالح الاستقبال والقبول عن تسجيل مجموعة من النقائص على مستوى استقبال المرضى. فعلى سبيل المثال، لا يتوفر المركز الاستشفائي الجهوي لكلميم على بناية مناسبة تسمح بالاستقبال الجيد وتوجيه المرضى. كما لا توجد أماكن انتظار لاستقبال المرضى في المركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة في حين لا يتوفر المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة. على وحدة مكلفة باستقبال وتوجيه المرضى

➢ تدبير المواعيد بطرق يدوية

يتم تدبير المواعيد المتعلقة بالاستشارات الطبية الخارجية من خلال التطبيق المعلوماتي "موعدي" الذي تم وضعه على صعيد جميع المؤسسات الاستشفائية. وقد لوحظ أن تحديد المواعيد عبر التطبيق المعلوماتي "موعدي" ليس منتظما وأنه يتم تقديم العديد من الاستشارات الطبية للمرضى دون تحديد موعد مسبق عبر التطبيق. فعلى سبيل المثال، في المركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، لم تتجاوز المواعيد التي تم تحديدها، من خلال التطبيق 29% في أكتوبر 2018، أما في المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات، فلم تتجاوز 51% في سنة 2018.

➢ ضعف استخدام التطبيقات المعلوماتية

تتوفر المراكز الاستشفائية على تطبيق معلوماتي، من المفترض أن يغطي جزءًا كبيرًا من أنشطتها وخدماتها (الخدمات الصحية وأنشطة التدبير). لكن، لوحظ أن هذا التطبيق لا يتم استخدامه إلا جزئيًا فقط ولا يتم استغلال العديد من وظائفه، خاصة تلك المتعلقة بالأنشطة الطبية والمالية والصيانة واللوجستية. ففي المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة، على سبيل المثال، لا يستخدم التطبيق في معالجة جميع العمليات المرتبطة بأنشطة هذا المركز (الفحوصات الخارجية، عمليات الصندوق، التحصيل، إلخ). أما بالنسبة للمركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة، فإن التطبيق يستخدم فقط على مستوى العمليات الاستشفائية.

بالإضافة إلى ذلك، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات بعض النقائص على مستوى استغلال وإدراج المعلومات المطلوبة مما يحول دون ضمان التغطية المناسبة لأنشطة المراكز الاستشفائية ويكرس الاستمرار في استخدام الأساليب اليدوية لجمع ومعالجة البيانات.

2. المصالح السريرية

تتمحور الملاحظات المسجلة بخصوص تدبير المصالح السريرية بالأساس حول البنيات التحتية والمعدات والموارد البشرية، مما يؤثر سلبًا على توافر وجودة الخدمات الطبية المقدمة للمرضى.

وفيما يلي، بعض أهم أوجه القصور المسجلة، لا سيما على مستوى مصالح المستعجلات والانعاش وطب الأطفال والأمومة.

1.2 مصالح المستعجلات

تعتبر مصلحة المستعجلات مرفقا مطلوبا بشدة من طرف المرضى، وتشكل البوابة الرئيسية للولوج للمستشفى، لا سيما بسبب طول مواعيد الاستشارات الطبية ومواعيد الاستشفاء. لذلك، فإن جزءا كبيرا من المرضى يلجون للمصالح الاستشفائية عبر مصلحة المستعجلات، مما يعقد السير العادي لأنشطة المراكز الاستشفائية. وكمثال على ذلك، في المركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، شكلت حالات الاستشفاء التي ولجت مصالح أمراض الرئة والجهاز الهضمي من خلال مصلحة المستعجلات في عام 2017، على التوالي 98.4% و91.5% من جميع الحالات المقبولة.

وتعاني مصالح المستعجلات من نقص في المعدات الطبية والتقنية الأساسية. فعلى سبيل المثال، تفتقر مصلحة المستعجلات في المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية إلى أجهزة سكوب (Scopes)، وأجهزة مخططة للقلب (Electrocardiogrammes)، ومناظير الأذن (Otoscopes) وأجهزة تنظيم ضربات القلب (Défibrillateurs) . كما يفتقر المركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة إلى المصابيح الطبية (Lampes médicales) وأجهزة تنظيم ضربات القلب (Défibrillateurs)، ولا يتوفر المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة على عربة مستعجلات (Chariot d'urgence) مجهزة بالأدوية والمعدات الطبية الضرورية، بينما لا يتوفر المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات على بعض المعدات الاساسية مثل جهاز الكشف بالصدى(échographe) وجهاز الفحص بالأشعة (Radiologie).

كما تعاني مصالح المستعجلات كغيرها من المصالح السريرية، من نقص في بعض الأدوية والمستلزمات الطبية الحيوية لفترات طويلة. وقد لوحظ ذلك بشكل خاص على مستوى المركز الاستشفائي بالراشيدية.

وتتسم أيضا مصالح المستعجلات، في عدة حالات، بضيق البنايات المخصصة لها وقلة الأسرة، مقارنة بالتدفق الكبير للمرضى الذين يمرون بها، كما هو الحال على وجه الخصوص في مركزي الراشيدية وسوس ماسة، بالإضافة إلى صعوبة الولوج إلى بعضها، مما يؤدي إلى الازدحام والاضطرابات والتأخر في التكفل بالمرضى (حالة المستشفى الإقليمي للعرائش والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات).

> *وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها إلى أن مشروع بناء مستشفى جهوي بإقليم كلميم في طور الإنجاز. كما أوضحت أن في إطار مشروع المؤسسة الاستشفائية للمستشفيات الجهوية والإقليمية محل مشروع المغرب-الصحة 3، شهد المستشفى الإقليمي لورززات سيدي علي بناصر، والمستشفى الجهوي بالراشدية توسيعا للبرامج الطبية والتقنية لتشمل مصالح المستعجلات. وأضافت الوزارة إلى انه يتم إعداد مشروع مرسوم يحدد المهام وشروط الوصول وطريقة تشغيل مصالح استقبال المستعجلات، من أجل تنظيم عمل هذه المصالح بشكل أفضل.*

وأخيرًا، تجدر الإشارة إلى أنه لوحظ غياب شبه تام للموارد البشرية المتخصصة في طب المستعجلات على مستوى هذه المصالح.

2.2 مصالح الإنعاش

تعاني مصالح الإنعاش في العديد من الحالات من نقائص على مستوى البنايات والتجهيزات. ففيما يتعلق بالبنايات، تجدر الإشارة بالخصوص إلى أن وضعيتها في كثير من الأحيان، متهالكة وغير مناسبة (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات والمركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة)، ولا تتوفر على غرف عزل مخصصة لمرضى الأمراض المعدية (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات)، ولا على التجهيزات الطبية والمعدات اللازمة للتخدير والتكفل بالأطفال المرضى (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية). وعلى مستوى التجهيزات، لوحظ نقص وتقادم بعض المعدات كما هو الحال بالنسبة للمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات، حيث أن معداته البيو طبية للإنعاش والمراقبة (multi paramètres) والاستبدال (respirateurs et seringues auto pousseuses) متهالكة وغالبا ما تكون معطلة.

> *وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها إلى مشروع بناء مستشفى حديث بالقنيطرة والذي سوف "يشمل إنشاء مصلحة للإنعاش"*

بالإضافة إلى ذلك، وعلى غرار المصالح الطبية الأخرى، تعرف مصالح الإنعاش نفادا متكررا لمخزون الأدوية الحيوية. ويعزى ذلك إلى الاختلالات التي تشوب عملية التوريد (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات والمستشفى الإقليمي بالعرائش) مما يؤدي في بعض الأحيان إلى التوقف الفعلي لنشاط هذه المصالح.

3.2 مصالح طب الأطفال

تعاني مصالح طب الأطفال أيضا من بعض النقائص على مستوى البنايات والتجهيزات. حيث أن هذه المصالح، غالبًا ما تعاني من عدم كفاية الطاقة الاستيعابية (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة، والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات)، وعدم وجود غرفة عزل للأطفال (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات والمركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة والمركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة) أو فضاءات للرضاعة على مستوى وحدة حديثي الولادة (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات والمركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية).

وفيما يتعلق بالمعدات، تجدر الإشارة، على سبيل المثال في مجال طب حديثي الولادة، إلى عدم كفاية عدد الأجهزة الحاضنة (Couveuses) (المركز الاستشفائي الجهوي لوجدة) أو تقادمها (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة).

4.2 مصالح الأمومة

تعاني مصالح الأمومة في المراكز الاستشفائية، بشكل خاص، من عدم ملائمة البنايات والمعدات المخصصة لها. حيث أن الطاقة الاستيعابية لغرف الولادة محدودة وغالبًا ما يتم تجاوزها (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة) بمعدلات ملء يمكن أن تتجاوز بكثير 100 %. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتوفر بعض المصالح على مركب جراحي مخصص للأمومة، إذ تجرى عمليات التوليد في المركبات الجراحية للمصالح الأخرى (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة).

من ناحية أخرى، أظهرت المراقبة وجود نقص في المعدات الأساسية في مصالح الأمومة. وتم الوقوف على سبيل المثال على نقص في معدات الإنعاش، ومعدات تتبع ومراقبة الحمل (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة)، وعدم توفر مهود لحديثي الولادة (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة)، وعدم توفر أجهزة التعقيم، وعدم ملائمة طاولات التوليد (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات). ومن شأن هذا النقص في المعدات أن يؤدي إلى توقف نشاط هذه المصالح لفترات طويلة كما وقع في المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات حيت ظل المركب الجراحي في مصلحة الأمومة غير مشغل لأكثر من عامين.

وعلاوة على ذلك، لا يتم اجراء الاستشارات الطبية لفائدة الأطفال حديثي الولادة بصفة منتظمة في مصالح الأمومة. ويرجع السبب بصفة خاصة إلى النقص في الأطر الطبية (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات).

3. المصالح الطبية التقنية

شملت عملية افتحاص تدبير المصالح الطبية التقنية بشكل خاص المركبات الجراحية ومختبرات التحاليل الطبية ومصالح الفحص بالأشعة، وصيدليات المستشفيات.

1.3 المركبات الجراحية

بخصوص هذا الجانب، أظهرت المراقبة عدة نقائص على مستوى البنية التحتية للمركبات الجراحية. فبعض المركبات الجراحية لا تحتوي على غرفة الإفاقة (salle de réveil) لاستقبال المرضى الذين خضعوا للجراحة مع ما قد يترتب عن ذلك من انعكاسات سلبية (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات)، ولا على غرف تحضير منفصلة للجراحة للرجال والنساء (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات).

كما تعرف هذه المركبات الجراحية مجموعة من النقائص على مستوى المعدات الأساسية (طاولة العمليات وأجهزة الإنارة، ...) التي تتسم غالبا بمحدوديتها أو تهالكها (المراكز الاستشفائية لوجدة، والرشيدية، وخريبكة، والعرائش، وورزازات). ففي حالات عدة تظل هذه المعدات معطلة لفترات طويلة، مما يعيق نشاط هذه المركبات بسبب الإغلاق لعدة أشهر (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية، والمركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة).

كما تعرف المركبات الجراحية أيضًا قصورا على مستوى النظافة والتعقيم. فعلى صعيد المثال، لا يتم تطبيق مبدأ التحرك للأمام في كثير من الأحيان وفصل المسارات المتسخة عن المسارات النظيفة (المركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة، والمركز الاستشفائي الجهوي للداخلة). كما أن وحدات التعقيم غير مقسمة إلى مناطق متباينة (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة).

وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها إلى إعداد إطار مرجعي يخص هذه العملية والذي هو في مرحلة الإنجاز

2.3 مختبرات التحاليل الطبية

نظرا للطلب المتزايد على التحليلات الطبية في المصالح الاستشفائية، تعرف مختبرات التحاليل الطبية العديد من الصعوبات المرتبطة بعدم ملاءمة البنايات والنقص المتكرر في الكواشف (réactifs) والمواد اللازمة للقيام بأنشطتها.

وفي هذا الجانب، لاحظ المجلس أن البنايات المخصصة للمختبرات غالبًا ما تكون غيرلائقة او غير ملائمة للقيام بأنشطتها. فقد لوحظ نقص في الفضاءات المخصصة لاستقبال المرضى (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية) وعدم توفر أماكن لأخذ أو فرز العينات أو أماكن مخصصة لتنظيف المعدات الملوثة (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية، والمركز الاستشفائي

الإقليمي لخريبكة)، فضلاً عن عدم وجود أماكن لتخزين الكواشف الطبية والمواد المخبرية (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات).

وقد أكدت الوزارة الوصية في جوابها على اعتماد معايير سواء فيما يتعلق ببناء المختبرات الحديثة أو إعادة تهيئتها.

ومن ناحية أخرى، لوحظ طول المواعيد وتوقف العديد من التحليلات المهمة للتكفل بالمرضى لمدة قد تصل أحيانًا لعدة أشهر أو حتى سنوات، وذلك بسبب تقادم أو نقص المعدات اللازمة أو الكواشف أو المواد المخبرية. وكمثال على ذلك، التحليلات المتعلقة بالطفيليات والأمصال (parasitologie et sérologie) (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية)، و التحليلات المتعلقة بالكيمياء الحيوية وأمراض الدم (biochimie et hématologie) (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات) ، وبعض التحليلات المتعلقة بفحص الغدة الدرقية ، والأمصال والكيمياء الحيوية (bilan thyroïdien, sérologie et biochimie) (المركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة) ، وبعض الفحوصات و الاختبارات المتعلقة بالفيروسات والمناعة الهرمونية (المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات) ، والتحليلات المتعلقة بالباكتيريا (bactériologie) (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة) ، وتحليلات الدم والكيمياء الحيوية (hématologie et biochimie) (المستشفى الإقليمي بالعرائش).

3.3 مصالح الفحص بالأشعة

تواجه هذه المصالح نفس النقائص والاختلالات المسجلة في المصالح الاستشفائية الأخرى والمرتبطة بتقادم البنية التحتية وتدهورها ونقص وعدم كفاية المعدات الأساسية، مما يؤدي إلى طول المواعيد. فعلى سبيل المثال، لا تتوفر مصلحة الأشعة بالمركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية وبالمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات إلا على ماسح ضوئي (scanner) مشغل وحيد، ولا يحتوي المركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات إلا على غرفة واحدة مشغلة للفحص بالأشعة من أصل ثلاث غرف، كما يتوفر المستشفى الإقليمي بالعرائش على جهازين للفحص بالأشعة يعود تاريخ اقتنائهما إلى أكثر من 25 عامًا.

ومن جهة اخرى، وحتى في الحالات التي تم فيها تزويد بعض المصالح بمعدات جديدة، لوحظ أنه غالبا ما لا يتم استخدامها على النحو المطلوب. وعلى سبيل التوضيح، سجل تأخير لأكثر من أربع سنوات في بدء تشغيل الماسح الضوئي بالمركز الاستشفائي الجهوي لكلميم (بسبب عدم ملاءمة الغرفة المخصصة لإيوائه) وعدم تشغيل مركب الفحص بالأشعة بالمركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة بسبب عدم توفر الموارد البشرية اللازمة.

بالإضافة إلى ذلك، وخلافا للتنظيمات المعمول بها في هذا الميدان، لا يتم إنجاز التقارير المتعلقة بعملية الفحص بالأشعة من طرف الأطباء المتخصصين (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة، والمركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة).

وتجدر الإشارة أيضًا إلى عدم تطبيق بعض تدابير السلامة التي أوصى بها المركز الوطني للوقاية من الأشعة، كما هو الحال على وجه الخصوص بالنسبة للمركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، حيث لوحظ وجود بعض الشقوق بغرف الفحص بالأشعة والتي تعود عملية ترصيصها إلى أكثر من 15 عامًا. أما بالنسبة للمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات، فقد لوحظ عدم الالتزام بتطبيق بعض تدابير السلامة وفقا للمعايير المعمول بها في هذا المجال.

4.3 الصيدليات

أسفرت عملية افتحاص تدبير صيدليات المستشفيات عن ملاحظات ترتبط بشكل أساسي بتدبير الأدوية والمستلزمات الطبية وكذلك باستعمال التطبيقات المعلوماتية وملائمة البنايات والمعدات.

وفيما يتعلق بتدبير الأدوية والمستلزمات الطبية، فإن السياسة المتبعة في هذا المجال والمتمثلة في عمليات الشراء الجماعي على مستوى المصالح المركزية بوزارة الصحة *والحماية الاجتماعية* تؤدي إلى تأخر كبير وعدم الانتظام في عمليات تزويد الصيدليات بهذه المنتوجات . الشيء الذي ينتج عنه نفاذ بصفة متكررة ولمدة طويلة (عدة أشهر أو حتى سنوات) في مخزون بعض الأدوية (قد تكون حيوية في بعض الأحيان) وتراكم الباقي تسليمه لفائدة المستشفيات والذي قد يعود تاريخه إلى عدة سنوات. كما يؤدي ذلك كذلك إلى حالات الإفراط في تخزين بعض الأدوية وانتهاء صلاحيتها. ومن جهة اخرى، لا يتم مسك السجلات الخاصة ولا سيما فيما يتعلق بالمؤثرات العقلية والعقاقير المخدرة (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة).

كما لا يتم الاعتماد على التطبيقات المعلوماتية لتدبير العمليات المتعلقة باستلام وتوزيع وتدبير مخزون الأدوية والمستلزمات الطبية مما يؤثر سلبا على عملية التتبع والتدبير المحكم لهذه المنتجات.

وقد أشارت الوزارة الوصية في جوابها إلى أن هذا الوضع يعزى بالأساس إلى نقص الموارد البشرية.

بالإضافة إلى ذلك، تعرف صيدليات المستشفيات نقصا في المعدات والأدوات اللوجستية اللازمة لتخزين وتدبير الأدوية والمستلزمات الطبية، مما يؤثر على جودتها ويكون سببا في إتلافها. وعلى سبيل التوضيح، فإن بعض الصيدليات ليست مجهزة بشكل كافٍ برفوف مناسبة للتخزين السليم للأدوية (المركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة والمركز الاستشفائي الإقليمي لورزازات)، ولا يوجد بها أماكن تخزين مخصصة للمؤثرات العقلية والعقاقير المخدرة (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية والمركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة) أو نظام تكييف أو تهوية ملائم (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة).

أما فيما يخص البنايات المخصصة للصيدليات، فهي في غالب الحالات، متهالكة (توجد صيدلية المستشفى الإقليمي للعرائش في مبنى مهدد بالانهيار) أو غير ملائمة (تشتت الأماكن المخصصة للصيدلية).

رابعا. الدعم والموارد

تركزت مراقبة المجلس بالخصوص على الخدمات المقدمة في إطار المناولة وعلى الموارد البشرية والميزانياتية والمداخيل المالية.

1. انشطة الدعم

تمت منذ عدة سنوات الاستعانة بشكل كبير بفاعلين من القطاع الخاص للتكفل ببعض أنشطة الدعم في المستشفيات، وبالتالي فإن عددا كبيرا من مستخدمي القطاع الخاص يعمل في المستشفيات. وغالبًا ما تستعين المؤسسات الاستشفائية ببعض هؤلاء المستخدمين للقيام بمهام إدارية، لا سيما على مستوى الاستقبال.

وقد شملت مراقبة المجلس بالخصوص خدمات التغذية، والنظافة والحراسة والأمن وجمع ومعالجة نفايات المستشفيات.

وبشكل عام، تلجأ المراكز الاستشفائية إلى صفقات إطار للقيام بالأنشطة سالفة الذكر في إطار المناولة. وقد وقف المجلس الأعلى للحسابات في هذا الجانب عن نقائص على مستوى الإعداد وتتبع ومراقبة إنجاز الخدمات موضوع المناولة واحترام دفاتر التحملات.

وقد سجل المجلس في هذا النطاق، اختلالات متكررة بالنسبة لجميع الخدمات موضوع المناولة وجميع المؤسسات الاستشفائية، وذلك بسبب الضعف البين في تتبع ومراقبة تلك الخدمات. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه لا يتم اتخاذ التدابير اللازمة ضد اصحاب الصفقات عند ثبوت إخلالهم المتكرر بالتزاماتهم التعاقدية.

وأكدت الوزارة الوصية في جوابها أنه يتم العمل بمجموعة من الإجراءات لتأطير هذا التدبير وخاصة منها توسيع قاعدة التنافسية، والرفع من جودة تدبير العقود. إلا أنه بالرغم من هذه الإجراءات، مازال تدبير هذه الأنشطة يعترضه مجموعة من الإكراهات على مستوى التتبع والمراقبة. ولتجاوز هذه العراقيل تشتغل الوزارة على دراسة مأسسة لجان المراقبة، والأنشطة التي تخضع للمناولة.

وينتج عن النقص في الموارد البشرية في المستشفيات والتأخير الذي يطبع مراحل البرمجة الميزانياتية نوع من التبعية للممونين الخواص، وذلك من خلال التسهيلات التي يمكنهم توفيرها لضمان استمرارية المرفق العام وتفادي توقف الخدمات العلاجية في المستشفيات.

2. الموارد البشرية

بشكل عام، تعاني المستشفيات التي تمت مراقبتها، من نقص في الأطر الطبية وشبه الطبية، وذلك على مستوى جميع المصالح، سواء السريرية أو الطبية التقنية مما ينتج عنه تأثير على الخدمات العلاجية وعلى جودة التكفل بالمرضى، وكذا على قدرة المستشفيات على تقديم جميع الخدمات على النحو المنصوص عليه في النصوص التنظيمية (بعض التخصصات الطبية، خدمات العلاجات الصحية، التحاليل الطبية، إلخ.). نفس الملاحظة سجلت بخصوص الموظفين الإداريين والتقنيين، مما يؤثر سلبًا على تدبير المراكز الاستشفائية، لا سيما على مستوى استقبال المرضى وتوجيههم، وتشغيل وتوفير المعدات الطبية، واستخدام وتسجيل البيانات الخاصة بالمرضى على التطبيقات المعلوماتية وتدبير الانشطة المرتبطة بفوترة الخدمات العلاجية.

ويفسر النقص المسجل في الأطر الطبية وشبه الطبية، بشكل خاص، بانخفاض مستوى التوظيف في وزارة الصحة *والحماية الاجتماعية* بالمقارنة مع ارتفاع الطلب على الخدمات الصحية وإلى الحاجة إلى تعويض المغادرين (تقاعد واستقالات)، بالإضافة إلى انخفاض جاذبية القطاع العام تجاه الأطباء الشباب، في غياب تحفيزات مناسبة بالنظر لحجم الصعوبات التي تعتري العمل في هذا القطاع.

وبالإضافة إلى ضعف عامل التحفيز للرفع من مردودية الموارد البشرية في المستشفيات، فإن وضعية المستشفيات تتفاقم بسبب الغياب المتكرر للأطر والموظفين، وخاصة بالنسبة للمؤسسات المتواجدة في مناطق نائية، وعدم وضع أدوات لرصد وتتبع الغيابات (المركز الاستشفائي الجهوي للداخلة والمركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية). كما لوحظ على مستوى جميع المستشفيات التي تمت مراقبتها، عدم تطبيق نظام المداومة والخدمة الإلزامية، خلافا للأحكام التنظيمية المعمول بها. ولا تقتصر هذه الملاحظة على الطاقم الطبي وحده، بل يتعلق الأمر أيضًا بالأطر شبه الطبية والادارية. مما يؤثرا سلبا على ظروف التكفل بالمرضى ويعيق استمرارية وحسن سير نشطة المستشفيات.

وأخيرًا، تجدر الإشارة إلى أنه نظرًا للنقص الحاصل في عدد الموظفين، فإن بعض المهام الإدارية، خاصة على مستوى الاستقبال والتوجيه، تعهد إلى مستخدمين في الشركات الخاصة العاملة في المستشفى (عمال الحراسة).

وقد أفادت الوزارة الوصية في جوابها بأن ضعف جاذبية القطاع الصحي العمومي يشكل "عاملا حاسما ومؤثرا في توفير الموارد البشرية بالقطاع" مما "ينعكس سلبا على توزيع هذه الموارد على مستوى بعض جهات المملكة". كما أكدت على تفعيل مجموعة من الإجراءات من ضمنها: اعتماد التدبير الجهوي للموارد البشرية والرفع من الطاقة

الاستيعابية لمعاهد التكوين التابعة لها. كما أشارت إلى أن الأوراش المفتوحة في هذا المجال (مثل قانون الوظيفة العمومية الصحية) تعد من أبرز مقومات تعزيز الموارد البشرية.

3. المداخيل الذاتية

من المفترض أن تلعب المداخيل المخصصة لفائدة المستشفيات دورًا مهمًا في تغطية تكاليفها، وضمان الصيانة الملائمة للبنية التحتية والمنشآت والمعدات، وتمويل الاستثمارات اللازمة للتشغيل الجيد للمستشفى وتقديم الخدمات الطبية للمرضى.

وبغض النظر عن الصعوبات والقيود المترتبة عن إضفاء نظام مرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة على المراكز الاستشفائية، فإن تدبير المداخيل الذاتية يتسم بعدة نقائص على المستوى التنظيمي لوظائف الفوترة وتحصيل المداخيل. الأمر الذي يؤدي إلى عدم دفع تكاليف الاستشفاء من طرف عدد كبير من المرضى مما يؤثر بشكل كبير على موارد المستشفيات.

وبخصوص عمليات الفوترة، فقد تم رصد عدد من النقائص على مستوى مساطر المراقبة الداخلية، الأمر الذي لا يمكن معه ضمان تسجيل جميع البيانات الضرورية ولا التأكد من فوترة جميع الخدمات المقدمة وإصدار الفواتير المتعلقة بذلك. وعلى سبيل التوضيح، فقد لوحظ عدم إنجاز الفواتير لجزء كبير من الخدمات العلاجية وعدم القيام بعمليات الفوترة خارج الساعات الإدارية العادية وخلال عطل نهاية الأسبوع والعطل الرسمية، وذلك في غياب نظام للمداومة على مستوى المصالح الإدارية (المركز الاستشفائي الجهوي للرشيدية، والمركز الاستشفائي الإقليمي لخريبكة، والمركز الاستشفائي الجهوي لكلميم، والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة). وعلاوة على ذلك، لا يتم دائمًا تضمين ملفات المرضى جميع الخدمات الطبية المقدمة، مما يؤدي إلى عدم فوترة العديد من الخدمات المقدمة، خاصة على مستوى مصالح المستعجلات (المركز الاستشفائي الجهوي لسوس ماسة، والمركز الاستشفائي الجهوي لوجدة، والمركز الاستشفائي الجهوي للداخلة، والمركز الاستشفائي الإقليمي للقنيطرة).

وفيما يتعلق بعمليات الاستخلاص والتحصيل، فإن عددا كبيرا من الفواتير تعرف صعوبات في التحصيل وذلك نظرا لعدة عوامل، من بينها ضعف المراقبة الداخلية، وعدم تسجيل البيانات الكافية للتعرف على المرضى، وعدم التحكم في عملية مغادرة المرضى، لا سيما أولئك الذين استفادوا من الاستشفاء.

وتجدر الإشارة إلى أن المراكز الاستشفائية تفتقر إلى رؤية واضحة فيما يتعلق بتسديد الدولة للمبالغ المرتبطة بالخدمات المقدمة للمستفيدين من نظام المساعدة الطبية (RAMED). هذه الوضعية لها تأثير كبير على الموارد الذاتية لهذه المؤسسات.

وأكدت الوزارة في جوابها إلى أن سبب الصعوبات التي تعرفها وظائف الفوترة والتحصيل يكمن" أساسا في الخصاص على مستوى الأطر الإدارية وكذلك في غياب نظام معلوماتي استشفائي ناجع". وأفادت الوزارة أنها اتخذت مجموعة من التدابير من ضمنها "العمل على إرساء وتعميم نظام معلوماتي بكافة المصالح المسيرة بطريقة مستقلة"، وكذا "العمل على مناولة أنشطة الفوترة والاستخلاص".

4. الميزانية

لا تتم المصادقة على ميزانيات المراكز الاستشفائية واعتمادها (وكذلك دفع منح التسيير والاستثمار) إلا بعد مضي عدة أشهر من بداية السنة المالية، مما يؤدي إلى تأخير دفع الاعتمادات المالية الممنوحة لهذه المؤسسات ويؤثر سلبًا على عمليات تنفيذ الميزانيات الخاصة بها.

هذا الوضع يدفع المراكز الاستشفائية إلى اللجوء بصفة متكررة إلى ابرام صفقات أو طلبيات بشأن النفقات اللازمة لتشغيل المستشفى، قبل المصادقة على الميزانية واعتمادها.

خامسا. التوصيات

من أجل تمكين المؤسسات الاستشفائية الإقليمية والجهوية التي تدبر على شكل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، من القيام بمهامها بشكل صحيح ومعالجة أوجه القصور المرصودة، يوصي المجلس الاعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بما يلي:

- **الحرص على إحداث هيئات الحكامة وآليات الحكامة والتخطيط وعملها بشكل فعلي؛**
- **العمل على ضمان توفير شروط ملائمة للاستقبال والتوجيه والتكفل بالمرضى؛**
- **تأهيل المرافق والبنية التحتية الاستشفائية؛**
- **تزويد المراكز الاستشفائية بالموارد البشرية والمادية اللازمة لتحسين جودة الخدمات؛**
- **تزويد المصالح الطبية التقنية بالمعدات اللازمة وضمان تغطيتها بعقود الصيانة؛**
- **الحرص على التزويد المنتظم للمراكز الاستشفائية بالأدوية واللوازم الطبية، والعمل على ضمان تدبيرها المناسب ومراقبة استخدامها؛**

- **العمل على وضع نظام معلوماتي فعال والحرص على استغلاله لدعم أنشطة المستشفيات؛**
- **تحصين عملية الفوترة وتحصيل المداخيل الذاتية؛**
- **وضع الآليات اللازمة لضمان تتبع الخدمات المنجزة بالمناولة.**

II. جواب وزير الصحة والحماية الاجتماعية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالمراكز الاستشفائية التابعة لوزارة الصحة

(نص الجواب كما ورد)

أولا. الإكراهات البنيوية العامة

تمت الإشارة في هذا التقرير إلى مجموعة من العوائق التي تواجهه أغلبية المصالح الصحية التي تخضع للتسيير بطريقة مستقلة، والسبب يكمن في الخصاص على مستوى الأطر الإدارية في غياب نظام معلوماتي استشفائي ناجع ولمعالجة هذا القصور اتخذت وزارة الصحة مجموعة من التدابير منها:

- العمل على تعزيز المراقبة على نظام الفوترة والاستخلاص من خلال إرساء وتعميم نظام معلوماتي بكافة المصالح الاستشفائية العمومية المسيرة بطريقة مستقلة؛
- العمل على مناولة أنشطة الفوترة والاستخلاص.

يتم العمل بمجموعة من الإجراءات خاصة إعداد وتحيين الملفات المتعلقة بطلبات العروض والتي تهدف إلى توسيع قاعدة التنافسية والرفع من جودة تدبير العقود من خلال إدخال بنود تعزز المراقبة على مستوى التنفيذ، من خلال مأسسة مجموعة من أجهزة المراقبة، إلزامية تقديم عينات فيما يتعلق بالمواد المستعملة، بالإضافة إلى دمج المواصفات التقنية في دفاتر التحملات.

ثانيا. الحكامة

قامت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بمصاحبة جميع مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة التابعة لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية من أجل حث المسؤولين على احترام مواد قرار لوزير الصحة رقم 456.11 صادر في 23 من رجب 1431 (6 يوليو2010) في شان النظام الداخلي للمستشفيات، خاصة فيما يتعلق بمشروع المؤسسة الاستشفائية. هكذا فإن السهر على تخطيط أعمال المؤسسة في إطار هذا المشروع لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال إشراك جميع الهيئات التي تم التنصيص عليها في القرار المومأ أعلاه. من هذا المنطلق قامت هذه المديرية بإحصاء المؤسسات الصحية التي أنجزت المشروع سالف الذكر والتي يبلغ عددها 47 مؤسسة صحية. كما تتوفر ذات المديرية على نسخ من هذه المشاريع.

ثالثا. تدبير أنشطة العلاجات

1. الاستقبال والتوجيه والنظام المعلوماتي.

أعدت وزارة الصحة وزارة الصحة مجموعة من البرامج لتحسين استقبال المرتفقين بالمرافق العمومية الصحية التي تدخل في مجال تحسين خدمة المواطن وتهدف لتحسين بنيات الاستقبال بتأهيل فضاء الاستقبال وتدبير عملية الإرشاد والتوجيه والانتظار ومعالجة الشكايات فضلا عن تحديد أماكن وولوجيات لفائدة ذوي الاحتياجات الخاصة.

- ***ظروف غير ملائمة لاستقبال المرضى***
- ***تدبير المواعيد بطريقة يدوية***

في إطار تقوية أنظمة التدبير الداخلي كدمج خدمتي أخذ المواعيد عبر الخط بالمستشفيات العمومية.

شرع العمل بهذا البرنامج منذ 04 يناير 2016 الهدف الرئيسي من هذا التطبيق هو تنظيم سير الاستشارات الطبية التخصصية من جهة، ومن جهة أخرى الحد من الظروف المشجعة على الرشوة في إعطاء المواعيد، وتحسين ظروف استقبال المرتفقين . وقد تم تعميم تطبيق هذا النظام بكل المستشفيات العمومية، منذ تاريخ شروع العمل به.

كما أخذت وزارة الصحة بعين الاعتبار إشكالية الصعوبة التي تواجه بعض المواطنين الذين لا يتوفرون أو لا يتقنون استعمال المعلوميات، بحيث وفرت وحدات داخل مصالح الاستقبال بالمستشفيات مجهزة بحواسيب مربوطة بالتطبيق عبر الأنترنيت، يشتغل بها موظفون يتكلفون بأخذ المواعيد عبر التطبيق المعلوماتي لصالح المرتفقين الوافدين على هذه الوحدات

بالنسبة لهده التجربة وأهم الصعوبات التي تواجه وزارة الصحة.

2. المصالح السريرية

1.2 مصالح المستعجلات

- مشروع بناء مستشفى جهوي بإقليم كلميم في طور الإنجاز
- مشروع المؤسسة الاستشفائية للمستشفيات الجهوية والإقليمية محل مشروع (المغرب-الصحة 3): وفي هذا الإطار قد شهد المستشفى الإقليمي لورززات سيدي علي بناصر، والمستشفى الجهوي بالراشدية توسيعا للبرامج الطبية والتقنية لتشمل مصالح المستعجلات

من أولويات مصالح استقبال المستعجلات التكفل بالحاجيات الاستعجالية للمواطنين والتي قد تهدد حياتهم من أجل الحفاظ على صحتهم لتفادي العاهات المستديمة وتتمثل مهمة مصالح استقبال المستعجلات في التكفل بالحالات المستعجلة مع إعطاء الأولوية للحالات الحرجة التي يمكن أن تؤدي إلى مضاعفات حيوية او عضوية.

وتشكل سهولة الولوج لخدمات مصالح استقبال المستعجلات بالإضافة إلى اشتغالها بصفة مستمرة وتوفرها على تجهيزات تقنية وبيوطبية وموارد بشرية مؤهلة للتعامل مع الحالات الاستعجالية، أحد دواعي الاستخدام المكثف لهذه المصالح من طرف المواطنات والمواطنين على مدار اليوم وطيلة أيام الأسبوع وكذلك عدم استمرارية الخدمة التي لا تضمنها مؤسسات الرعاية الصحية خلال عطلة نهاية الأسبوع والعطل مما يؤدي إلى الضغط على مصالح استقبال المستعجلات.

وقد قامت وزارة الصحة بإصدار منشور بتاريخ 20 نونبر 2019 يحث الأطر الصحية العاملة في مصالح استقبال المستعجلات على القيام بالتكفل الفوري بالحالات الاستعجالية للمرضى والنساء الحوامل والمواخض وضحايا الحوادث الوافدين على هذه المصالح وذلك بتقديم الإسعافات والعلاجات الاستعجالية الضرورية لهم وكذا قبولهم للاستشفاء إذا اقتضى الحال ذلك. ويأتي هذا المنشور للتذكير بمقتضيات الفصل 42 من القرار رقم 456.11 لسنة 2010 الخاص بالنظام الداخلي للمستشفيات.

أما بالنسبة للحالات الأقل استعجالا فيتم توجيهها إلى قاعة الانتظار، وفي هذه الحالة يطلب من المريض التوجه إلى مكتب الاستقبال والقبول والتسجيل من اجل أداء مصاريف الاستشارة الطبية. أما الحالات الغير مستعجلة، سوف يتم توجيهها إلى المركز الصحي الذي يتبع له المريض.

وبالتالي، فإن مصالح استقبال المستعجلات ملزمة بتوفير الرعاية الطبية لأي شخص يتقدم اليها حتى ولو لم تكن حالته الصحية مستعجلة لأن مفهوم الحالة الطبية الاستعجالية متنوع للغاية، ويتراوح من الشعور بحالة استعجالية إلى الحالة الحرجة القصوى والتي تهدد الحياة.

وتجدر الإشارة إلى انه يتم إعداد مشروع مرسوم يحدد المهام وشروط الوصول وطريقة تشغيل مصالح استقبال المستعجلات، ومن أجل تنظيم عمل هذه المصالح بشكل أفضل.

2.2 مصالح الإنعاش

بالنسبة للمستشفى الإقليمي بالقنيطرة، فإن المشروع بناء مستشفى حديث، في طور الإنجاز، يشمل إنشاء مصلحة للإنعاش.

3.2 مصالح طب الأطفال

بخصوص المستشفى الإقليمي لخريبكة فإن نقل الأطفال الخاضعين لعمليات جراحية، إلى الأجنحة الاستشفائية المخصصة للراشدين يعزى إلى عدم وجود وحدة جراحة الأطفال، لأن هذا الاختصاص، حسب المرسوم 2.14.562، هو اختصاص استشفائي جهوي.

3. المصالح الطبية ـالتقنية

1.3 المركبات الجراحية

تجدر إلى أن عدد غرف العمليات الجراحية تم التطرق إليها على مستوى كل المشاريع الاستشفائية العمومية سواء المتعلقة بالبناء أو إعادة التهيئة.

بالنسبة لعملية التعقيم، فإن جميع المشاريع الاستشفائية أخذت بعين الاعتبار موضوع فصل مناطق التعقيم. كما أن إعداد إطار مرجعي يخص هذه العملية في مرحلة الإنجاز.

2.3 مختبرات التحاليل الطبية

تم اعتماد معايير سواء فيما يتعلق ببناء مختبرات حديثة أو إعادة تهيئتها. وبالنسبة للمستشفى الجهوي بالراشيدية فإن عملية بناء المختبر الطبي في طور الإنجاز.

3.3 مصلحة الفحص بالأشعة

تخضع هذه المصالح للمراقبة من طرف المصلحة المختصة بالحماية الإشعاعية، التابعة لمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض، بصفة دورية وخصوصا إذا تعلق الأمر ببناء مصلحة جديدة أو إعادة تهيئتها. وتشمل هذه المراقبة: الجدران، الأبواب، الشبابيك...

4.3 الصيدليات

نشير هنا إلى أن عدم الاستعمال الرشيد للنظام المعلوماتي الخاص بتدبير الأدوية والمستلزمات الطبية يعزى بالأساس إلى نقص الموارد البشرية.

رابعا. الدعم والموارد

1. انشطة الدعم

لتأطير هذا التدبير، يتم العمل بمجموعة من الإجراءات خاصة إعداد وتحيين الملفات المتعلقة

بطلبات العروض والتي تهدف إلى:

- توسيع قاعدة التنافسية؛
- الرفع من جودة تدبير العقود من خلال إدخال بنود تعزز المراقبة على مستوى التنفيذ، من خلال مأسسة مجموعة من أجهزة المراقبة، إلزامية تقديم عينات فيما يتعلق بالمواد المستعملة، بالإضافة إلى دمج المواصفات التقنية في دفاتر التحملات. تتمثل أجهزة المراقبة في:
- لجنة تلقي المنتجات؛
- لجنة مراقبة التنفيذ؛
- لجنة الصحة.
- ضمان حقوق الأجراء من خلال إلزام صاحب الصفقة باحترام الحد الأدنى للأجور وإلزامه بانخراط هؤلاء الأجراء بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

بالرغم من هذه الإجراءات، مازال تدبير هذه الأنشطة يعترضه مجموعة من الإكراهات على مستوى التتبع والمراقبة ولتجاوز هذه العراقيل تشتغل وزارة الصحة والحماية الاجتماعية على دراسة مأسسة لجان المراقبة، والأنشطة التي تخضع للمناولة.

2. الموارد البشرية

تقوم وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بالمرافعة من أجل الرفع من عدد المناصب المالية المخصصة للوزارة مع إعطاء الأولوية في خلال التعيينات لمصالح استقبال المستعجلات، كما تم توقيع اتفاقيات شراكة مع القطاع الخاص والجماعات الترابية لتخصيص الموارد البشرية لمصالح استقبال المستعجلات.

وفي إطار مشروع الوظيفة العمومية الصحية، تعتزم وزارة الصحة والحماية الاجتماعية تحفيز الموارد البشرية للتخصصات الشاقة ولا سيما المستعجلات الطبية لجعلها أكثر جاذبية.

يظل ضعف جاذبية القطاع الصحي العمومي عاملا حاسما ومؤثرا في توفير الموارد البشرية بالقطاع وهو ما ينعكس سلبا على توزيع هذه الموارد على مستوى بعض جهات المملكة.

ولمواجهة هذه الإشكالية، شرعت مديرية الموارد البشرية في تفعيل مجموعة من الإجراءات، لاسيما اعتماد التدبير الجهوي للموارد البشرية عبر تنظيم المباريات من طرف المديريات الجهوية للصحة والحماية الاجتماعية، إضافة إلى الجهود الحثيثة للرفع من الطاقة الاستيعابية لمعاهد التكوين التابعة لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية.

وتظل الأوراش المفتوحة بوزارة الصحة والحماية الاجتماعية لاسيما قانون الوظيفة العمومية الصحية المرتقب، إضافة إلى الترخيص للأطباء الأجانب بمزاولة مهنة الطب ببلادنا، وكذا تقوية الشراكات بين القطاع العام والخاص، من أبرز مقومات تعزيز الموارد البشرية بقطاع الصحة.

3. المداخيل الذاتية

تمت الإشارة في هذا التقرير إلى أن هذا العائق تواجهه أغلبية المصالح الاستشفائية المسيرة بطريقة مستقلة، والسبب يكمن أساسا في الخصاص على مستوى الأطر الإدارية وكذلك في غياب نظام معلوماتي استشفائي ناجع. ولمعالجة هذا القصور، اتخذت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية مجموعة من الإجراءات، ويتعلق الأمر ب :

- العمل على تعزيز المراقبة على نظام الفتورة والاستخلاص من خلال إرساء وتعميم نظام معلوماتي بكافة المصالح المسيرة بطريقة مستقلة؛

العمل على مناولة أنشطة الفوترة والاستخلاص.

التغطية الصحية الأساسية

قام المجلس الأعلى للحسابات بمراقبة التغطية الصحية الأساسية بمختلف مكوناتها، بما فيها التأمين الإجباري الأساسي عن المرض للقطاع العام (AMO/CNOPS) والتأمين الإجباري الأساسي عن المرض للقطاع الخاص (AMO/CNSS) ونظام المساعدة الطبية (RAMED).

وفي نفس الإطار قام المجلس برصد تطور المؤشرات الرئيسية لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. وبهدف تعميم تطبيقه ليشمل المستفيدين من نظام المساعدة الطبية في أفق سنة 2022، كما هو منصوص عليه في القانون رقم 21.09 سيحل التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO) محل نظام المساعدة الطبية الذي ينص عليه القانون رقم 65.00.

وتجدر الإشارة أن مراقبة التغطية الصحية الأساسية وتتبع مؤشرات التأمين الإجباري الأساسي عن المرض يكتسيان أهمية خاصة، حيث أنهما يندرجان في سياق إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية بشكل عام ونظام التغطية الصحية بشكل خاص.

وتستهدف هذه المهمة الرقابية أساسا فحص تنزيل وتدبير منظومة التغطية الصحية الأساسية ككل. كما أنها انكبت على الجوانب الهامة للمنظومة خلال الفترة ما بين سنتي 2006 و2019. وقد اقتصر تحليل تطور المؤشرات الرئيسية، ولا سيما تلك المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، على الفترة ما بين سنتي 2015 و2020 في حدود المعطيات المتوفرة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت المهمة الرقابية، التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات، عن تسجيل عدة ملاحظات واقتراح توصيات متعلقة بما تم تحقيقه في ميدان التغطية الصحية الأساسية، ولا سيما فيما يتعلق بتغطية الساكنة والخدمات والموارد، وملائمة إطار الحكامة وتنزيله وسلة العلاجات الطبية المشمولة بالتغطية الصحية ونسبة تغطية المصاريف المتعلقة بها، وكذا أنظمة التمويل الخاصة بمختلف مكونات منظومة التغطية الصحية الأساسية.

أولا. أهم مؤشرات التغطية الصحية الأساسية

تعد منظومة التغطية الصحية أحد الركائز الأساسية للحماية الاجتماعية في مجال الصحة. وهي تهدف بشكل رئيسي إلى: (1) تحسين وتوسيع الولوج للعلاجات الطبية و(2) تحسين تمويل النفقات الصحية و(3) تقليص المساهمة المباشرة للأسر في نفقات الصحة. ومن أبرز مكوناتها ما يلي:

- التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وهو نظام تأمين قائم على مبادئ المساهمة والتعاضد في تحمل المخاطر وعدم التمييز. ويروم أساسا تغطية الساكنة القادرة على المساهمة، لا سيما: (1) المأجورين النشطين وأصحاب المعاشات و(2) العاملين لحسابهم الخاص (TNS و (3) الطلاب .وقد تم تنزيل هذا النظام بطريقة تدريجية كما تم تفويض تدبيره بموجب القانون رقم 65.00 المشار إليه أعلاه إلى الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي فيما يخص القطاع العام والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فيما يتعلق بالقطاع الخاص.
- نظام المساعدة الطبية الذي يقوم على مبدأ التضامن الوطني لفائدة الأشخاص المعوزين، الذين لا يملكون الموارد الكافية لتغطية النفقات المتعلقة بالخدمات الطبية وذلك من أجل تحسين ولوجهم لهذه الخدمات. ويتميز تنزيل هذا النظام بتدخل العديد من الجهات الفاعلة، ولا سيما وزارة الداخلية ووزارة الصحة والوكالة الوطنية للتأمين الصحي.

1. تغطية الساكنة

بلغت نسبة التغطية الإجمالية لسكان المغرب حوالي 68,8% في نهاية ديسمبر 2018. وتتكون الساكنة المستفيدة من هذه التغطية في غالبيتها (59,8%) من المستفيدين من التغطية الصحية الاساسية بما فيها (1) التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالمأجورين وأصحاب المعاشات والطلاب بنسبة 28,8% و (2) نظام المساعدة الطبية بنسبة 31%. ويستفيد جزء لا يتعدى نسبة 9% من السكان من التغطية الصحية في إطار أنظمة خاصة (التعاضديات والصناديق الداخلية و/أو شركات التأمين الخاص).

وهكذا فقد مر عدد المستفيدين من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض من 10,2 مليون مستفيد[101] سنة 2019 إلى 11,2 مليون[102] سنة 2020 مسجلا بذلك نسبة نمو بلغت 9,80%، مقابل معدل نمو سنوي[103] يعادل 5,4% خلال الفترة 2015-2019.

---

[101] مقتطف من تقرير ACAPS لعام 2019

[102] حسب المعطيات الرقمية المدلى بها من طرف الهيئات المدبرة لنظام التأمين الإجباري الأساسي CNSS وCNOPS

[103] مقتطف من تقرير ACAPS لعام 2019

ورغم أن عدد المستفيدين من نظام التغطية الصحية الأساسية يعرف منحا تصاعديا[104]، إلا أن ما يفوق ثلث سكان المغرب (31,2%) لا يزالون خارج نطاق هذه التغطية، وهذا بعد خمسة عشر سنة من دخول قانون نظام التغطية الصحية الأساسية حيز التنفيذ. وهو ما ينطبق، خصوصا، على حالات الشرائح الاجتماعية التالية:

- فئة العاملين غير الأجراء (TNS) التي لا تزال تغطيتهم جد محدودة حيث لم يتجاوز عدد المنخرطين في هذا النظام المدبر من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في نهاية 2020، ما مجموعه 2903 مؤمنًا رئيسيًا و3441 مستفيدًا. ومن المتوقع أن يعرف هذا العدد زيادة هامة في غضون سنة 2021.
- فئة المأجورين المنصوص عليها في المادة 114 من القانون رقم 65.00، والتي تعرف تأخيرا في انخراطها بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والذي نتج عن الغموض الذي يشوب أحكام هذه المادة. ويقدر عدد هذه الفئة من المأجورين، عند نهاية سنة 2020، بما يفوق 788975 مأجورا، بمن فيهم 481817 شخصا بالقطاع الخاص (دون احتساب ذوي الحقوق) و307158 بالقطاع العام.

وقد أفاد الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي في أجوبته "بخصوص تأخر انخراط الفئة المعنية بالمادة 114 من القانون رقم 65.00 في نظام التأمين الإجباري عن المرض، فإنه يجدر التأكيد هنا على المخاطر المالية التي ينطوي عليها هذا الانخراط من خلال ما سيؤدي إليه من وقع مالي سلبي على التوازنات المالية للنظام (...)".

- بعض الفئات الخاصة المكونة أساسا من أجراء القطاع الخاص (ذوي حقوق مغلقة) والبالغ عددهم 602046 شخصًا سنة 2020 والتي لا تتوفر على آليات للتغطية الصحية تكون مناسبة وملائمة لوضعيتها. إذ تشمل هذه الفئة، على وجه الخصوص، المتقاعدين الذين لم يتمكنوا من تجميع 3240 يوم عمل الضروريَّة للاستفادة من المعاش الذي يمنحه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذين يحق لهم فقط استرداد مساهماتهم، بالإضافة إلى المأجورين الذين فقدوا عملهم أو الذين توقف التصريح بهم من طرف المشغلين. حيث، يفقد هؤلاء المؤمنون حقهم في الاستفادة من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض مباشرة بعد انتهاء مدة الاحتفاظ بالحقوق (ستة أشهر)[105] المنصوص عليها في القانون رقم 65.00 سالف الذكر.

2. موارد التغطية الصحية الأساسية

عرفت هذه الموارد نموا مضطردا خلال الفترة 2015-2019، حيث ارتفعت من 10,5 مليار درهم إلى 14,4 مليار درهم بالنسبة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ومن 1,43 مليار درهم إلى 1,86 مليار درهم بالنسبة لنظام المساعدة الطبية.

➢ عدم استقرار الموارد المخصصة لنظام المساعدة الطبية

يتم تمويل نظام المساعدة الطبية بشكل رئيسي من قبل الدولة والجماعات الترابية والمستفيدين في وضعية هشاشة. وتؤخذ مساهمة الدولة بشكل رئيسي من الاعتمادات المرصودة للحساب الخصوصي "صندوق دعم التماسك الاجتماعي (FACS) غير أن تمويل نظام المساعدة الطبية لم يخصص له بند في الميزانية العامة للدولة مما لا يسمح بتحديد التزاماتها فيما يتعلق بتمويل هذا النظام.

وأكدت وزارة الاقتصاد والمالية في أجوبتها أنه "(...) يجدر التوضيح أنه قد خصص مشروع ميزانياتي خاص بتمويل نفقات نظام المساعدة الطبية على مستوى ميزانية صندوق دعم الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي".

أما مساهمة الجماعات الترابية (40 درهم في السنة لكل شخص) فهي تغطي مشاركة المستفيدين المصنفين في وضعية فقر وتودع في "حساب الصيدلية المركزية" الذي تشرف عليه وزارة الصحة. وقد مرت هذه المساهمة من 15 مليون درهم سنة 2012 إلى 146 مليون درهم سنة 2018. إلا أن هذا النمو لا يتوافق مع الارتفاع المتزايد الذي سجله عدد الأشخاص في وضعية فقر حيث تمثل هذه الفئة ما يناهز 93% من عدد الأشخاص المستفيدين من نظام المساعدة الطبية في حين لا تتجاوز مساهمتهم في تمويل هذا النظام نسبة 9,1 %.

وقد أوضحت وزارة الداخلية في أجوبتها أن مساهمات الجماعات الترابية تتمثل " في المشاركة في تحمل مجانية العلاجات المقدمة للمستفيدين المتواجدين في وضعية فقر في دائرة نفوذ الجماعة المعنية (...)". وأضافت أن "الجماعات تحترم المساهمات الواجب عليها تحويلها في إطار هذا النظام، وأن التباين بين وزن السكان الفقراء المستفيدين وحصة المساهمات في تمويل النظام، يرجع إلى كون هذه المساهمات تظل رمزية وأن تمويل نظام المساعدة الطبية RAMED تقع مسؤوليته في الأساس على عاتق الدولة."

---

[104] ارتفع عدد المؤمن عليهم في إطار نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض AMO من 8.7 إلى 10.6 مليون وزاد عدد المستفيدين من نظام المساعدة الطبية RAMED من 7.5 إلى 10.9 مليون بين عامي 2015 و2019,

[105] يتم توفير التأمين الفردي الطوعي لصالح هؤلاء المؤمنين، لكن فائدة هذا التأمين تفترض أن الأشخاص المعنيين لديهم القدرة على دفع مساهماتهم.

وتشهد مساهمة المستفيدين في وضعية هشاشة (120 درهم للفرد سنوياً في حدود 600 درهم لكل أسرة) منحا تنازلياً ملحوظاً (29 مليون درهم في 2015 و13 مليون درهم في 2019) مما يعكس انخفاض عدد الأشخاص المصنفين ضمن هذه الفئة وانزلاقهم نحو فئة المستفيدين المصنفين في وضعية فقر مما يؤثر سلبًا على التركيبة التمويلية المعتمدة للنظام.

وتجدر الإشارة إلى أنه، منذ تعميمه سنة 2012 حتى سنة 2019، بلغ إجمالي التمويلات المخصصة لنظام المساعدة الطبية 9,134 مليار درهم منها حوالي 8,027 مليار درهم تم تمويلها عبر "صندوق دعم التماسك الاجتماعي "

➢ **الحاجة إلى تعزيز نمو الموارد المخصصة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض**

تتكون موارد نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض أساسًا من اشتراكات المأجورين ومساهمات المشغلين. ويتأثر تطور هذه الموارد بشكل خاص بالعامل الديموغرافي[106]، وبكتلة الأجور التي تعد على أساسها الاشتراكات، وكذا بنسب الاشتراك.

ففيما يتعلق بالعامل الديمغرافي، فهو في تدهور مستمر، خاصة فيما يتعلق بالصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، حيث انتقل من نسبة 2,16 سنة 2015 إلى نسبة 1,63 سنة 2020. ويُفسر هذا الوضع جزئيا بالإحالات على التقاعد، بما في ذلك التقاعد النسبي، والحد من عملية التوظيف في الوظيفة العمومية.

أما كتلة الأجور، فقد لوحظ أن رواتب المؤمنين الأساسيين يتركز جلها ما بين 2500 درهم و7500 درهم، بمعدل يقارب 46,3% للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي و53,1% للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

علاوة على ذلك، فإن نسب الاشتراك، (5 % للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي و6,37% للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، عرفت ركودا منذ إحداث النظام. كما أن مبلغ الاشتراك الشهري الخاص بالصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي تم تسقيفه في مبلغ 800 درهم (400 درهم للمأجور و400 درهم للمشغل). بينما لم يحدد له أي سقف على مستوى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث تحتسب نسبة الاشتراك على أساس الراتب المصرح به. كما أنه إذا كان مؤمنو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يؤدون اشتراكاتهم ومساهمة مشغليهم عند احالتهم على التقاعد، فإن مؤمني الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي يؤدون اشتراكاتهم فقط، مما يؤثر سلبًا على نمو الموارد المالية لهذا الأخير

> *وأشار الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي في أجوبته" أن معدل الاشتراكات في الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي هو الأدنى على الصعيد الوطني بالمقارنة مع باقي الهيئات والتعاضديات المدبرة للتأمين الأساسي عن المرض (...)".*

وخلال سنة 2020، بلغت موارد نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض حوالي 12,11 مليار درهم، مسجلة بذلك انخفاضاً بنسبة 14,47% مقارنة مع سنة 2019 (14,16 مليار درهم). ويعزى هذا التراجع إلى انخفاض موارد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، متأثرة بتداعيات جائحة كوفيد 19 على القطاع الخاص، والتي انخفضت من 8,71 مليار درهم سنة 2019 إلى 6,47 مليار درهم سنة 2020. أما بالنسبة لموارد الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، فقد شهدت. زيادة طفيفة بنسبة 3%، مرورا من 5,45 مليار درهم إلى 5,63 مليار درهم ما بين سنتي 2019 و2020.

3. نفقات التغطية الصحية الأساسية

بصفة عامة، تشهد نفقات التغطية الصحية الأساسية تصاعدا مستمرا، مما يعكس الزيادة في عدد المستفيدين منها وارتفاع نسبة الولوج إلى العلاجات الطبية.

➢ **نظام المساعدة الطبية: نفقات متزايدة لكن لا تعكس الحجم الحقيقي للخدمات**

ففيما يتعلق بنظام المساعدة الطبية، فقد انتقلت نفقات الخدمات الطبية المقدمة للمستفيدين من هذا النظام من 1,72 مليار درهم في سنة 2015 إلى 2,4 مليار درهم في سنة 2019. لكن تجدر الإشارة أنه في غياب نظام فوترة شاملة على مستوى المستشفيات العمومية، خاصة منها المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA)، فإن هذه الأرقام لا تعكس الصورة الحقيقية للخدمات المقدمة فعليا للمستفيدين من هذا النظام.

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: نفقات متزايدة ومطبوعة بهيمنة النفقات المتعلقة بالأمراض المزمنة والمكلفة مع ارتفاع مؤشر الإصابة بالمرض وأهمية التكاليف المتعلقة بالأدوية**

فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فقد انتقلت نفقات الخدمات الطبية بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي من 4,3 إلى 5,2 مليار درهم ما بين سنتي 2015 و2019. بينما انتقلت تلك الخاصة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من 2,65 إلى 4,63 مليار درهم[107] خلال نفس الفترة. وقد شهد هذا الوضع تغيرًا سنة 2020، التي كانت مطبوعة بتداعيات جائحة كوفيد 19، حيث إن نفقات النظام عرفت انخفاضًا طفيفًا بنسبة 5,38 %، بانتقالها من 5,2 مليار درهم سنة 2019 إلى 4,86 مليار درهم في سنة 2020 بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي. أما بالنسبة

---

106 منسوب عدد المأجورين المتقاعدين على عدد المأجورين المزاولين

107 تم احتساب هذه المبالغ من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اعتمادا على سنة وقوع المرض

لنفقات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فقد تراجعت من 4,63 مليار درهم سنة 2019 إلى 4,51 مليار درهم سنة 2020 مسجلة انخفاضا بنسبة 2,60%. وتجدر الإشارة إلى أن الأمر يتعلق هنا بنفقات مؤجلة أكثر من كونها تراجعا فعليا في استهلاك الخدمات العلاجية، حيث أنه، تحت تأثير جائحة كوفيد 19 وتداعياتها، غالبًا ما يتم تأجيل الخدمات غير المستعجلة سواء من قبل المؤسسات الاستشفائية أو من قبل المرضى أنفسهم.

وأكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي في أجوبتهما أنه " بخصوص (...) التأمين الإجباري المتعلق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، زادت النفقات من 2.5 مليار درهم في عام 2015 إلى 4.2 مليار درهم[108] في عام 2019. (...)". كما أضافت الوكالة "أنها تستند، للتحقق من صحة الأرقام، على التقرير السنوي العام للتأمين الإجباري على المرض الذي تشير أرقامه إلى السنة التي تم فيها إغلاق ملفات المرض".

وللإشارة، فإن تطور نفقات نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض تؤثر فيه بشكل خاص ثلاثة محددات رئيسية: هيمنة النفقات الخاصة بالمؤمنين المصابين بالأمراض المزمنة (ALD) أو المكلفة (ALC)، والمنحى التصاعدي لمؤشر الإصابة بالمرض و أهمية النفقات الخاصة بالأدوية.

وعليه، فإن عدد المستفيدين من هذا النظام والمصابين على الأقل بمرض من الأمراض المزمنة أو المكلفة، يتزايد باستمرار بمتوسط زيادة سنوية قدرها 5% خلال الفترة 2015-2019 حيث انتقل من 288.357 مؤمن سنة 2015 (3,30% من المستفيدين) إلى 393.557 مؤمن سنة 2019 (3,71% من المستفيدين).

علاوة على ذلك، فإن نسبة المصابين بالأمراض المزمنة أو المكلفة بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي على وجه الخصوص، تناهز 6,58% في حين لا تتعدى فيه النسبة 2,96% لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وعليه فإن هذه الفئة من المؤمنين لا تمثل، في المتوسط، سوى 4,5% من مؤمني نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض خلال سنة 2020، بينما تتجاوز النفقات المتعلقة بالخدمات العلاجية الخاصة بها، خلال الفترة ما بين سنتي 2015 و2019، نصف نفقات هذا النظام (54,5% سنة 2019)، فيما تجاوزت، خلال سنة 2020، نسبة 60% من النفقات المتعلقة بالخدمات العلاجية التي يؤمنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (60,86%). وبالتالي فإن هيمنة نفقات الخدمات العلاجية المتعلقة بالأمراض المزمنة باعتبارها أكبر مستهلك لموارد نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، يؤثر مباشرة على الوضع المالي للنظام. ويتوقع استمرار هذا الاتجاه التصاعدي، خاصة في غياب سياسة وقائية حقيقية تهدف إلى الحد من العوامل المسببة لظهور مثل هذه الأمراض.

وبالنسبة لمؤشر الإصابة بالمرض (نسبة المؤمنين الذين استفادوا على الأقل من خدمة علاجية يضمنها النظام وأودعوا ملفا طبيا قصد الاستفادة من تحمل نفقات العلاج أو استرجاع المصاريف المرتبطة به)، فهو يعكس وتيرة لجوء المؤمنين إلى نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض من أجل استرجاع أو تحمل نفقات خدمات العلاجات الطبية التي يضمنها. وفي هذا الإطار، فقد سجل هذا المؤشر، خلال الفترة 2015-2019، منحا تصاعديا، حيث انتقل من 21 % إلى 25 %، بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (22 % في سنة 2020)، ومن 44 % إلى 47 % بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي.

ومن ناحية أخرى، تشكل الأدوية الخانة الأساسية للنفقات المرتبطة بهذا النظام، على أساس نسبة استهلاك بلغت 31,5% من نفقات الخدمات العلاجية التي صرفها نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض برسم سنة 2019، وذلك دون احتساب الأدوية التي يتم التكفل بها في إطار التعويض الجزافي عن الخدمات الجراحية والاستشفائية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد سجلت نفقات الأدوية، ما بين سنتي 2015 و2019، منحا تصاعديًا مستمرا بنسبة 28% للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي وبشكل ملحوظ بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماع بنسبة بلغت 69,8 %. وتعزى هذه الوتيرة التصاعدية لنفقات الأدوية إلى عدة أسباب، من أهمها ما يلي:

- الاستمرار في توسيع قائمة الأدوية التي يضمن النظام تحمل أو إرجاع مصاريفها حيث انتقل عددها من 1001 دواء سنة 2006 إلى 4340 سنة 2019.
- توجه مستمر نحو إدراج علاجات جديدة مكلفة، لا تتوفر عموما، على أدوية جنيسة، وفي غياب البروتوكولات العلاجية.
- عدم إعادة تقييم قائمة الأدوية التي يضمن النظام تحمل او ارجاع مصاريفها وفق قيمتها العلاجية الفعلية وحسب أسعارها مقارنة مع البلدان الأخرى.
- ارتفاع أسعار الأدوية مقارنة بدول مجاورة.
- ضعف نسبة الأدوية الجنيسة المدرجة ضمن قائمة الأدوية التي يضمن النظام تحمل أو إرجاع مصاريفها.

---

108 تم احتساب هذه المبالغ من طرف الوكالة الوطنية للتأمين الصحي اعتمادا على سنة تصفية ملفات المرض

وتجدر الإشارة في هذا الباب إلى أن المنحى التصاعدي الذي تسجله المحددات الرئيسية للنفقات المتعلقة بالخدمات العلاجية يرتقب أن تزيد حدته خاصة في ظل غياب الآليات المناسبة والكفيلة بالضبط الطبي لهذه النفقات والتي نذكر من أهمها ما يلي:

- تفعيل البروتوكولات العلاجية والحرص على تحيينها بصفة منتظمة أخذا بعين الاعتبار التطورات التي تعرفها العلوم الطبية، مع اشتراط ضمان التكفل بالنفقات العلاجية بمدى تطبيق هذه البروتوكولات.
- تفعيل سياسة وقائية في مجال الصحة بشكل عام، وعلى الخصوص في مواجهة الأمراض المزمنة والمكلفة.
- إحداث وتفعيل الآليات الخاصة بمراقبة تطور سلة العلاجات وكذا أسعارها.
- تطوير المؤسسات الاستشفائية العمومية.
- إحداث نظام لمكافحة التكرار في وصفات العلاجات الطبية (الدفتر الصحي)

4. مؤشرات النتائج المالية

➢ **نظام المساعدة الطبية: ضرورة تطوير مؤشرات تتبع النتائج**

من المهم التأكيد على أنه، في غياب تمويل محدد بصفة منفصلة ومنفردة لنظام المساعدة الطبية وفي غياب البيانات الشاملة حول تكاليف الخدمات العلاجية التي تسدى للمستفيدين منه، لا يمكن استخراج مؤشرات النتائج فيما يخص هذا النظام، وبالتالي، فيما يخص منظومة التغطية الصحية الأساسية في مجملها.

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: تسجيل فائض لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومنحى نحو العجز بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي**

أما فيما يخص نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فإن النتائج تختلف من هيئة مدبرة إلى أخرى. حيث يحقق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فوائض منذ إنشائه، مما مكنه من تكوين احتياطيات مالية تقدر بحوالي 28,7 مليار درهم في نهاية عام 2019 ونتيجة صافية قدرها 3,9 مليار درهم. أما الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، فقد سجل أول نتيجة تقنية سلبية سنة 2016، تلاها عجز عام خلال سنتي 2017 و2018.

وللإشارة، فقد عرفت مؤشرات نتائج نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، سنة 2020، بعض التغيرات الطفيفة تحت تأثير تداعيات جائحة كوفيد 19، خاصة بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي. وهكذا فقد حقق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نتيجة تقنية قدرها 3,32 مليار درهم في سنة 2020 ونتيجة صافيةٍ قدرها 4,58 مليار درهم. في حين أن النتائج المحققة، في نفس السنة، من طرف الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي قد مكنته من تغطية العجز المسجل خلال السنوات السابقة. حيث سجل بذلك نتيجة تقنية قدرها 134,7 مليون درهم ونتيجة صافية قدرها 823,5 مليون درهم.

وقد أعزى الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي هذه النتيجة الصافية المهمة إلى "العائدات المهمة وغير المسبوقة للتوظيفات المالية لاحتياطيات الصندوق (...)".

ثانيا. حكامة التغطية الصحية الأساسية

ركزت عملية التدقيق، في هذا الباب، على الإطار العام لحكامة نظام التغطية الصحية الأساسية من حيث مدى ملائمته واستجابته لمتطلباتها وتنزيلها فعليا. كما تناولت إطار حكامة كل من مكوناتها خاصة منها ما يتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، لا سيما من حيث التناسب مع متطلبات هذا النظام وشموليته وتفعيله وفعاليته.

1. الإطار العام للحكامة

➢ **غياب إطار عام لحكامة نظام التغطية الصحية الأساسية**

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية لم يحدد إطارا خاصا بحكامة هذه المنظومة برمتها. إذ لم يتم التنصيص فيه لا على هيئات ولا آليات التنسيق والتتبع والمراقبة. وعليه فإن نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ظل خاضعا لهيئات حكامة الصناديق المدبرة له[109]، أما نظام المساعدة الطبية، فلم يتم تحديد أي هيئة خاصة مسؤولة عن تدبيره وحكامته. كما لم يتم التنصيص على أية آلية مخصصة لضبط هذا النظام. أما الآليات المخصصة لضبط نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض فرغم تحديدها فإنه لم يتم إحداثها وتفعيلها.

في ظل الوضع بقيت التغطية الصحية الأساسية رهينة بعدة اكراهات تتضح تجلياتها بشكل خاص فيما يلي:

- النقص في التتبع والملائمة اللازمين للإطار التشريعي والتنظيمي الموسوم بعدم اكتماله وبوجود حالات التنافي زيادة على الغموض الذي يكتنف بعض مقتضياته.

[109] يتعلق الأمر بالصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

وأوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي أنه " تم العمل على مراجعة القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية لأجل سد الثغرات على مستوى مقتضياته (...)".

- التأخر في مسلسل تعميم نظام التغطية الصحية الأساسية على جميع الشرائح المستهدفة وإحداث الآليات الملائمة لتغطية بعض الفئات الخاصة من الساكنة المستهدفة.

- عدم توحيد نسب الاشتراك، 5% بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي و6,37% للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مع إسقاط مساهمة المشغل بالنسبة للمتقاعدين المؤمنين بالصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي.

- تأخر بخصوص تحيين المصنف العام للأعمال المهنية، والتعريفة المرجعية الوطنية، وقائمة الآلات الطبية وأدوات الانغراس الطبي، علما بما لهذه الآليات من أهمية في الضبط الطبي لنفقات العلاجات الطبية.

وأشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي في أجوبتهما إلى قيام" الوكالة بتعزيز معايير القبول للتعويض عن المستلزمات الطبية من خلال إحداث لجنة التقييم الاقتصادي والمالي للمنتجات الصحية (...)". وأكدت أن من بين المهام المسندة لهذه اللجنة "(...) اقتراح المستلزمات الطبية ذات الاستخدام الفردي ليتم قبولها أو سحبها من قائمة المستلزمات الصحية المقبول إرجاع مصاريفها برسم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، واقتراح تعريفة للتعويض عن المستلزمات الطبية المسجلة (...)".

- عدم وجود نظام معلوماتي مندمج يسمح بتتبع تطور المؤشرات الرئيسية للمنظومة.

وأفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي باعتماد " الوكالة الوطنية للتأمين الصحي مقاربة "مشروع" بالتنسيق مع الأطراف المعنية لتنفيذ حافظة تتضمن أربعون مشروعًا فرعيًا، تتعلق بتفعيل المخطط التوجيهي للنظام المعلوماتي للتأمين الصحي".

2. إطار حكامة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

يعاني الإطار التنظيمي لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض من عدم الاكتمال ومن حالات التنافي والغموض. بالإضافة إلى ذلك، فقد نص هذا الإطار التنظيمي على الآليات الكفيلة بضبط ومراقبة هذا النظام، غير أنه لم يتم تنزيلها وتفعيلها.

➢ **إطار تنظيمي غير مكتمل وغير ملائم**

ظل تنزيل أحكام القانون رقم 65.00 المشار إليه أعلاه مشروطا بإصدار مجموعة من النصوص التطبيقية. الا أنه على الرغم من أن هذه النصوص تتعلق بشكل مباشر بحقوق الأشخاص المؤمنين في إطار نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض كما تهم تسيير هذا النظام، فإنها لم تر النور بعد. وتشمل هذه النصوص، على وجه الخصوص، تلك التي تحكم الجوانب التالية:

- **شروط وكيفيات الموافقة المسبقة على تحمل تكاليف العلاجات في الخارج** المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 13 من القانون المذكور. حيث إن كل صندوق يطبق طريقة خاصة به لمنح هذه الموافقات المسبقة. ويتسبب غياب الإطار التنظيمي الخاص بالعلاج في الخارج في صعوبات متعددة لهذه الصناديق المدبرة للنظام المذكور فيما يخص البت، بكل شفافية وإنصاف، بشأن ملفات العلاجات غير المتوفرة في المغرب والتي تتطلب النقل إلى الخارج.

وأشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي بأنه " يتوقف تحديد شروط وكيفيات منح الموافقة المسبقة على اتفاق مشترك حول هذه الشروط مع الهيئات المكلفة بالتدبير".

- **شروط إجراء المفاوضات الخاصة بالاتفاقيات الوطنية** المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 59 من القانون رقم 65.00. وفي هذا الإطار، وعلى الرغم من أن المادة 27 من المرسوم رقم 2.05.733 الصادر بتطبيق القانون رقم 65.00 ينص على أن المفاوضات المتعلقة بإبرام الاتفاقات الوطنية لا يمكن أن تتجاوز ستة (06) أشهر، فإن هذه المفاوضات التي بدأت منذ عام 2010 لم تمكن حتى الآن من تجديد الاتفاقيات الوطنية وبالتالي التعريفة المرجعية الوطنية.

وأكدت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي في جوابهما "(...) أن الاتفاقيات الوطنية تم توقيع معظمها سنة 2006 ولم تتم مراجعتها منذ ذلك التاريخ بالرغم من مجموعة من المحاولات سنتي 2009 و2010 باءت بالفشل". كما أضافت "أن توقيع مذكرة التفاهم في عام 2011، قيد منذ ذلك الحين امتيازات الوكالة الوطنية للتأمين الصحي (...)".

- **قواعد التنسيق بين الهيآت المدبرة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض** في حال انتقال المؤمنين بين القطاعين العام والخاص، وذلك تطبيقاً للمادة 74 من القانون سالف الذكر. وفي غياب هذه القواعد، فإن التنسيق بين هذه الهيآت نادراً ما يتم في الواقع.
- **الشروط التي بموجبها يستمر المؤمن في الاستفادة من حقه في التأمين** في حالة انقطاعه عن العمل دون أجر، تطبيقاً للمقتضيات النظامية أو التعاقدية المنصوص عليها في المادة 103 من القانون رقم 65.00.
- **قائمة الأمراض التي تتطلب النقل إلى الخارج المنصوص عليها في المادة 13**، في غياب هذه القائمة، تلجأ الهيئات المدبرة إلى ممارسات غير مؤطرة، بحيث تطلب تقريرا يتم إعداده وتوقيعه من قبل رئيس مصلحة في أحد المستشفيات الجامعية ويشهد فيها على أنه لا يمكن التكفل بالحالة المرضية على المستوى الوطني وتتطلب التنقل للخارج.

وأوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي أن "(...) الوكالة الوطنية للتأمين الصحي قامت بإعداد قائمة بالأعمال الطبية والبيولوجية الطبية التي تبرر النقل للخارج، تم إحالتها مسبقًا على العديد من البنيات الاستشفائية العمومية والخاصة قصد التشاور و الموافقة عليها، وتم إرسالها أيضا إلى الهيئات المكلفة بالتدبير لإبداء ملاحظاتها (...)" كما أضافت أنه (...) أمام التأخر المسجل في الاستجابة (...) دعت الوكالة لعقد اجتماعً جديدً، خلال شهر ماي 2021، (...) والذي توج بموافاة الهيئات المكلفة بالتدبير بقائمة محينة التي لم تبدي أي تجاوب بخصوصها، (...). وقد ظل الوضع كما هو عليه".

وأضاف الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي في جوابه مستكمل لائحة النصوص التطبيقية التي لم يتم إصدارها والتي من ضمنها قواعد الفوترة (م 11)، وشروط إسهام الهيئات المدبرة في النشاط الصحي للدولة تمشيا مع السياسة الوطنية في مجال الصحة.

كما أن الإطار التنظيمي يطبعه بعض الغموض كما هو الحال بالنسبة للمادة 114[110] من القانون رقم 65.00، التي ربطت انتقال المشغلين، الذين يوفرون لمأجوريهم تغطية صحية اختيارية، إلى نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بإصدار جميع النصوص التطبيقية للقانون رقم 65.00. كما تنص المادة سالفة الذكر على تمديد الفترة الانتقالية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، مما يثير تساؤلات حول تاريخ بداية هذه الفترة الانتقالية في غياب موعد محدد ونهائي لتطبيق أحكام المادة 114. علاوة على ذلك، فإن ربط انخراط شريحة من المستهدفين في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بإصدار جميع النصوص يؤخر دخول هذه الشريحة في النظام. كما أن القانون رقم 65.00 لم يحدد السلطة الحكومية المسؤولة عن تنفيذ أحكام هذه المادة. كما أنه لم يحدد كذلك أجلا نهائيًا لتطبيقها في حالة تأخر صدور النصوص التنفيذية الخاصة به.

وأشارت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي في جوابهما أنه "خلال شهر غشت 2010، وعند نهاية الأجل المبدئي للفترة الانتقالية المحددة في 5 سنوات (...)، لم يكن من الممكن إجراء التحول المنصوص عليه في المادة 114، (...) حيث تم تبرير ذلك بعدم انتهاء الفترة الانتقالية في ذلك التاريخ". كما أضافت أن "رئيس الحكومة حدد تاريخ 31 دجنبر 2012 موعدًا نهائيًا لهذا التحول، إلا أنه بالرغم من ذلك لم يتم تفعيل هذا القرار على اعتبار عدم توفره على القوة القانونية حتى يمكن اعتباره استثناء من القانون".

ويتسم أيضا الإطار التنظيمي بوجود حالات التنافي. حيث يدبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ويعتبر في نفس الوقت منتجًا للخدمات الطبية، من خلال عياداته الثلاثة عشر، مما يضعه في حالة تنافي مع أحكام المادة 44[111] من القانون رقم 65.00. وفي نفس السياق، فقد أبرم الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، تطبيقاً للمادة 83[112] من القانون رقم 65.00، اتفاقية مع التعاضديات المكونة له، والتي بموجبها تم تكليف هذه الأخيرة، تحت مسؤولية الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، بتدبير ملفات الخدمات الطبية المتعلقة بالعلاجات المتنقلة. علما أنه تم إبرام هذه الاتفاقية دون مراعاة أحكام المادة 44 سالفة الذكر، حيث، من جهة، تمتلك العديد من التعاضديات

---

[110] يجوز لها وبصفة انتقالية وطوال مدة خمس سنوات قابلة للتجديد ابتداء من إصدار المراسيم التنظيمية المتعلقة بهذا القانون أن تستمر في القيام بالتغطية المذكورة بشرط أن تدلي بما يثبت وجود هذه التغطية للصندوق (...) وعند انصرام الأجل المذكور، يلزم المشغلون المشار إليهم أعلاه بالانخراط في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض المدبر من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، حسب الحالة وبتسجيل ماجوريهم، وعند الاقتضاء، بتسجيل أصحاب المعاشات كذلك، الذين سبق أن تمتعوا بالتغطية المذكورة(...)

[111] تنص المادة 44 من القانون رقم 65.00 على "يمنع على كل هيئة مكلفة بتدبير نظام أو مجموعة من أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، الجمع بين تدبير نظام من بين هذه الأنظمة وتدبير مؤسسات تقدم خدمات في مجال التشخيص أو العلاج أو الاستشفاء (...)".

[112] وقد جاء في المادة 83: "يكلف الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، تحت مسؤوليته، الجمعيات التعاضدية المتألف منها، بإنجاز بعض أو جل المهام الموكولة له بموجب هذا القانون وفق الشروط المحددة في اتفاقية يصادق عليها مجلس إدارة الصندوق مع مراعاة أحكام المادة 44 أعلاه. وتتضمن هذه الاتفاقية بوجه خاص بيان طبيعة الخدمات وآجال إرجاع المصاريف والتنظيم الإداري والمالي والتوزيع الجغرافي ومصاريف التسيير والمعلومات الإحصاءات المتعلقة بأنشطة الجمعية التعاضدية المعنية."

وحدات طبية وتقوم بإسداء خدمات علاجية، كما تتولى من جهة أخرى تدبير الملفات المذكورة لحساب الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي مقابل تعويض يصرف لها من قبل هذا الاخير.

وأكد الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي بالنسبة لاتفاقية تفويض التدبير للتعاضديات " على أن هذه الاتفاقية أبرمت، بموجب المادة 83 من القانون رقم 65.00 سنة 2006 وجددت سنة 2010، أي داخل الأجل الذي حددته المادة 44 كفترة انتقالية (...). وقد تم تمديد هذا الأجل حينها إلى غاية 31 ديسمبر 2012، بموجب التعديل الذي جاء به القانون[113] رقم 19.11".

➢ **عدم وضع الآليات الخاصة بضبط النظام**

فيما يتعلق بضبط نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فإن المادة 59 من القانون رقم 65.00، كما تم تتميمه بالمادة 30 من القانون رقم 116.12، أناطت بالوكالة الوطنية للتأمين الصحي (ANAM) مهمة التأطير التقني لهذا النظام وإعداد الوسائل الكفيلة بضبطه. وفي هذا الصدد، فإن الوكالة مكلفة بشكل أساسي بضمان التوافق بين اعمال نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وأهداف الدولة في ميدان الصحة وبالإشراف على المفاوضات المتعلقة بإعداد الاتفاقيات الوطنية وأن تقترح على الإدارة الآليات اللازمة لضبط نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وكذلك توحيد أدوات ووثائق تدبيره.

غير أن الأدوات الرئيسية المقررة لهذا الغرض لم يتم إحداثها من طرف الوكالة الوطنية للتأمين الصحي. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بإعداد البروتوكولات العلاجية وتحديث دليل المرجع الوطني لمهني الصحة من أجل مراقبة ملف الواصفين ومكافحة الغش، وكذا تحيين المصنف العام للأعمال المهنية والبيولوجية الطبية لتيسير معالجة ملفات العلاجات إضافة إلى إحداث الدفتر الصحي المنصوص عليه بالفصل 26 من المرسوم رقم 2.05.733.

وأفادت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي أنه " تمت المصادقة في 28 أكتوبر 2021، على مشروعين من البروتوكولات العلاجية، (...). ويتعلق الأمر بدواعي اللجوء للعمليات القيصرية، والالتهابات البكتيرية المبكرة لحديثي الولادة. واللذان لم يصادق عليهما بعد من قبل وزير الصحة. (...)". كما أفادت انه "تم التوقيع بتاريخ 13 يناير 2020 على اتفاقية شراكة وطنية بين وزارة الصحة ومعهد أبحاث السرطان، والجمعية المغربية للعلوم الطبية والمجلس الوطني لهيئة الطبيبات والأطباء، تتعلق بإعداد البروتوكولات العلاجية في مجال علاج السرطان. (...)".

أما فيما يخص مصنف الأعمال فقد أكدت الوزارة أنه "من خلال الوكالة الوطنية للتامين الصحي، (...) واللجنة الوطنية للمصنفات، (...) أطلقت الوكالة دراسة في يونيو 2021 لتحديد تعريفات الأعمال الطبية الواردة على مستوى التصنيف الموحد للأعمال الطبية (...)".

أما بخصوص الإطار المرجعي للمهنة فقد أوضحت الوزارة أن "(...) الوكالة الوطنية للتأمين الصحي (...) قامت بإجراءات مبتكرة، مكنت من إغناء المرجع الخاص بمقدمي العلاجات بمعلومات محينة تغطي على نطاق واسع جميع المهن المستهدفة (...)".

ثالثا. الخدمات التي تضمنها منظومة التغطية الصحية الأساسية

ركزت المراقبة بشكل أساسي على سلة العلاجات المشمولة بالتغطية الصحية ومعدلات التغطية الفعلية لتكاليف الخدمات العلاجية.

1. سلة الخدمات الطبية

حدد القانون رقم 65.00 سلة الخدمات التي تغطيها منظومة التغطية الصحية الأساسية[114]. حيث تمنح هذه السلة الحق في استرجاع، واحتمالا، التحمل المباشر لتكاليف الرعاية العلاجية والوقائية وإعادة التأهيل التي تستلزمها، من الناحية الطبية، الحالة الصحية للمستفيد.

ولا بد من الإشارة إلى أنه فيما يخص المستفيدين من نظام المساعدة الطبية، فإن تحمل تكاليف العلاجات الطبية تخص فقط الخدمات التي تقدمها المؤسسات الاستشفائية العمومية. أما الخدمات غير المتوفرة[115] على مستوى هذه المؤسسات فيتم تحملها من طرف هؤلاء المستفيدين.

➢ **غياب نظام يقوم بتحيين منتظم لسلة الخدمات**

تم تحديد محتوى سلة الخدمات الطبية بواسطة عدة قرارات أصدرتها وزارة الصحة، والتي تحدد المرجعيات الرئيسية لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. وتشمل على الخصوص المصنف العام للأعمال الطبية والبيولوجية، وقائمة الأدوية

---

[113] الظهير الشريف رقم 1.11.46 صادر في 2 يونيو 2011 بتنفيذ القانون رقم 19.11 يرمي إلى تعديل المادة 44 من القانون رقم 65.00، ج.ر 5956 بتاريخ 30 يونيو 2011.

[114] المواد 7و8 بالنسبة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، والمادة 121 بالنسبة لنظام المساعدة الطبية.

[115] بعض الفحوصات بالأشعة وبعض التحاليل المخبرية وكذا بعض الأدوية والمستلزمات الطبية...

والمستلزمات الطبية القابلة للتعويض، وقائمة الأمراض المزمنة والمكلفة التي تمنح الحق في الإعفاء من الحصة المتبقية على عاتق المؤمن.

ومن الأكيد أنه لا يمكن ولا ينبغي للتأمين الإجباري الأساسي عن المرض أن يشمل جميع العلاجات الطبية، خاصة تلك التي يمكن تغطيتها من خلال التأمين التكميلي. غير أنه تجدر الإشارة إلى غياب نظام يعمل على التحيين المنتظم لسلة الخدمات الطبية وذلك منذ انطلاق هذا النظام سنة 2005، وحتى تاريخ 2019/12/31. وعليه، فإن محتوى هذه السلة لم يشهد في الواقع سوى بعض التحيينات المحدودة. ويتعلق الامر خاصة بقائمة الأدوية القابلة للتعويض (انتقلت من 1001 دواء إلى 4340) وقائمة المستلزمات الطبية (انتقلت من 168 إلى 887). علاوة على إضافة 104 عمل طبي، و134 تحليل بيولوجي إلى المصنفات العامة للأعمال الطبية والبيولوجية، وكذا إضافة 14 مرضا لقائمة الأمراض المزمنة والمكلفة.

وفي غياب نظام التحيين هذا، فإن سلة الخدمات الطبية لا تواكب بشكل مناسب تطور الخدمات الطبية المرتبط بدوره بتطور التقنيات والعلوم الطبية. كما يؤدي غياب هذا النظام إلى عدم ضبط تطور سلة الخدمات الطبية، سواء من حيث المحتوى أو التعريفة، مما قد يكون له تأثير على التوازن المالي للنظام.

وفيما يخص مؤمني نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فإن تغطية تكاليف الرعاية الصحية تتم على أساس التعريفة المرجعية الوطنية وفقا للنسب والتعويضات الجزافية التي تحددها النصوص التنظيمية. إلا أنه لوحظ أن التعريفة المرجعية الوطنية[116] المطبقة من قبل المؤسسات المدبرة للنظام المذكور لا تتماشى مع التعريفات المطبقة من طرف مهنيي الصحة. حيث أنه لم يتم تحيينها مثلها في ذلك مثل المصنف العام للأعمال المهنية ومصنف أعمال التحاليل البيولوجية الطبية.

وقد أوضحت وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي على تركيز " الوكالة الوطنية للتأمين الصحي (...) على أوجه القصور الرئيسية في سلة العلاجات، والتي تتمثل في: (أ) عدم تمكن سلة العلاجات الحالية من مواكبة التطور التكنولوجي والطب (...)، (ب) عدم كفاية أو حتى غياب الترابط والتنسيق بين نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والنظام التكميلي (...)". كما أضافت أن " إعادة تحديد "سلة العلاجات" (...) يشكل أولوية رئيسية في استراتيجية الوكالة للفترة 2020-2024 (...). وفي هذا الإطار، أدرجت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، في إطار ميزانيتها لسنة 2021، إطلاق مجموعة من الدراسات (...)".

ومن جهته أشار الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي إلى أن "سلة العلاجات عرفت توسعا مستمرا (...) منذ دخول التأمين الإجباري عن المرض حيز التنفيذ سنة 2005، (...). خاصة فيما يتعلق (...) بعدد الأدوية المسجلة في لائحة الأدوية المقبول إرجاع مصاريفها، (...) وبعدد الأجهزة والمستلزمات الطبية المقبول إرجاع مصاريفها (...)". كما أكد على أن "ما تحتاجه سلة العلاجات من باب أولى هو ضبط واستقرار مكوناتها خصوصا في ظل التوسع غير المقنن الذي تعرفه حاليا، (...)".

2. نسبة تغطية تكاليف العلاجات الطبية

تعد نسبة التغطية أحد العناصر المحددة لفعالية ونجاعة نظام التغطية الصحية وقدرته على تغطية النفقات العلاجية، وكذا تسهيل ولوج المواطنين للخدمات الطبية من الناحية المالية.

➢ **نظام المساعدة الطبية: نسبة تغطية غير محددة**

بالنسبة لنظام المساعدة الطبية تبقى نسبة تغطية النفقات الخاصة بالخدمات الصحية المستهلكة من طرف المستفيدين غير محددة.

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: نسبة تغطية ضعيفة في الغالب**

في غياب مصنف عام للأعمال الطبية والبيولوجية وتعريفة مرجعية محينيين فإن نسبة التغطية الفعلية للتكاليف العلاجات الخاصة بمؤمني نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض تبقى أقل بكثير من النسب التي حددتها النصوص التنظيمية. حيث تراوحت هذه النسبة حسب نوع النفقات، خلال سنة 2020، ما بين 19% (للنظارات والإطارات) و97% (لغسيل الكلى) بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وما بين 40% و100% للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي.

ويؤدي ضعف نسبة التغطية الفعلية لنفقات العلاجات الطبية إلى تغريم للمؤمنين، خاصة فيما يتعلق بالنفقات المرتبطة ببعض العلاجات، حيث يضطرون إلى تحمل الحصة المتبقية على عاتقهم والتي تعرف تزايدا مستمرا.

وأوضح الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي أن نسبة تغطية نفقات العلاج "لا تأخذ بعين الاعتبار التغطية التكميلية التي يستفيد منها مؤمنو الصندوق سواء في إطار التغطية التكميلية التي يقدمها القطاع التعاضدي أو في إطار التغطية التكميلية الثانية التي توفرها مؤسسات الأعمال الاجتماعية لبعض الفئات المهنية (...)".

---

[116] التعريفة المرجعية الوطنية لم يتم تحيينها منذ انطلاق نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

علاوة على ذلك، فإن إشكالية الحصة المتبقية على عاتق المؤمن تطرح بشكل أكثر حدة عند المؤمنين الحاملين لأمراض مزمنة ومكلفة. حيث أنه في غياب معايير طبية وتقنية محددة من قبل الوكالة الوطنية للتأمين الصحي وملزمة للهيئات المدبرة، فإن كل هيئة لا تطبق فقط نسب الإعفاء الخاصة بها من الحصة المتبقية على عاتق المؤمن، بل تطبق أيضًا معاييرها الخاصة للتسجيل في لوائح المصابين بالأمراض المزمنة والمكلفة.

وبالتالي، فإن المادة 2 من المرسوم رقم 2.05.736 المتعلق بنسب الإعفاء تلزم الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي بمنح الإعفاء الكلي أو الجزئي من تكاليف الخدمات الطبية المقدمة للمؤمنين الحاملين للأمراض المزمنة والمكلفة بحيث لا يمكن أن يتجاوز الباقي على عاتق المؤمن نسبة 10% من التعريفة المرجعية الوطنية لهذه الأمراض. غير أنه لوحظ أن الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، في إطار الحفاظ على مكتسبات المؤمنين، اعتمد الإعفاء التام لحاملي الأمراض المزمنة والمكلفة.

أما بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووفقًا للمادة 2 من المرسوم رقم 2.05.733 والمادتين 2 و3 من المرسوم رقم 2.05.737، فإن نسبة الإعفاء، بالنسبة للأمراض المزمنة والمكلفة، تتراوح ما بين 30% و10%. غير أن هذا الصندوق حدد عتبة 3.000 درهم كحد أقصى للحصة المتبقية على عاتق المؤمن سنويا فيما يتعلق بالعلاجات الطبية الخاصة بالأمراض المزمنة والمكلفة، وذلك بناء على القرار رقم 38 للمجلس إدارة الوكالة الوطنية للتأمين الصحي في دورته الأولى لعام 2009.

رابعا. توازن وديمومة نظام التغطية الصحية الأساسية

➢ الوضع المالي للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي

تكمن فعالية ونجاعة نظام التغطية الصحية بشكل أساسي في قدرته على توفير موارد مالية كافية لتغطية نفقات الخدمات الطبية التي تتطلبها الحالة الصحية للفئة المستهدفة. وبالتالي، وجب العمل بشكل متوازٍ ومستمر على تعبئة الموارد وعلى ضبط النفقات لضمان استمرارية واستدامة نظام التغطية الصحية الأساسية.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة لنظام المساعدة الطبية، وفي غياب مؤشرات النتائج، كما هو موضح أعلاه، فإنه لم يكن من الممكن فحص توازن هذا النظام.

أما فيما يعني نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، فيختلف وضعه المالي من هيئة مدبرة إلى أخرى. وهكذا، يعرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فائضاً مالياً مع احتياطيات بلغت 28,7 مليار درهم سنة 2019. وبالإضافة إلى ذلك، تسجل نتائجه السنوية منحا تصاعدياً. أما فيما يخص الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، فيعاني من وضع مالي مقلق. حيث أنه، اعتبارًا من سنة 2016، لم تعد الاشتراكات والمساهمات تغطي نفقات الخدمات الطبية ونفقات الاستغلال والاحتياطيات التقنية. وبذلك سجل عجزا تقنيا يقدر بنحو 225 مليون درهم تلاه عجز صاف قدره 23 مليون درهم في سنة 2017. ورغم تحسن الوضع المالي للنظام خلال سنة 2020، بعد تسجيله لنتائج[117] مكنته من امتصاص عجز السنوات السابقة، فإن هذا التحسن ناتج فقط عن تأجيل بعض الخدمات العلاجية غير المستعجلة سواء من طرف المؤسسات الاستشفائية أو من طرف المرضى بسبب جائحة كوفيد 19.

وفي الختام، فإن الحكامة الحالية لمنظومة التغطية الصحية الأساسية لا تمكن من قيادة ومراقبة وتتبع فعالين للمنظومة برمتها. حيث تتسم بغياب إطار حكامة خاص بالمنظومة ككل، وسلطة ضبط مستقلة ومفعلة قادرة على إحداث الآليات الملائمة للفصل والتحكيم بين مختلف الجهات المتدخلة في المنظومة زيادة على غياب هيئة مدبرة خاصة بنظام المساعدة الطبية، وكذا عدم كفاية التتبع المرصود لهذا الأخير.

إضافة إلى ذلك، فإن سلة الخدمات الطبية والنسبة الفعلية لتغطية التكاليف المتعلقة بها تتأثر سلباً بأوجه القصور المتعلقة بشكل رئيسي بعدم تجديد الاتفاقيات الوطنية التي تحدد المصنفات العامة للأعمال الطبية والبيولوجية وكذا التعريفة المرجعية الوطنية، وضعف الترويج للأدوية الجنيسة وضعف وصفها من قبل الأطباء في حالة وجودها، إضافة إلى التأخر في إعداد البروتوكولات العلاجية و المصادقة عليها واعتمادها، وكذا انعدام المراقبة على مقدمي الخدمات الطبية في القطاع الخاص لمحاربة التجاوزات المتعلقة بالفوترة وعدم توفر بعض الخدمات الطبية على مستوى المؤسسات الاستشفائية العمومية. وكنتيجة لذلك، فإن نسبة تغطية تكاليف الخدمات الطبية المقدمة للمستفيدين من نظام التغطية الصحية الأساسية لا يزال محدودا، مما يثقل كاهل المؤمنين بتزايد الحصة المتبقية على عاتقهم وقد يدفعهم أحيانا إلى التخلي عن بعض الخدمات العلاجية.

وفي الأخير، يمكن القول بأن التوازن المالي وديمومة نظام التغطية الصحية الأساسية بشكل عام ولنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بشكل خاص يظل هشا. فإذا كانت ديمومة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مضمونة على المدى المتوسط، فإن استدامة الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي مهددة إذا لم يتم اتخاذ وتنفيذ التدابير التصحيحية اللازمة.

---

[117] نتائج تقنية بلغت 134,7 مليون درهم، وصافي نتائج بلغ 823,5 مليون درهم.

خامسا. التوصيات

لمعالجة مختلف الاختلالات المذكورة أعلاه، وفي أفق تعميم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل المستفيدين من نظام المساعدة الطبية بحلول عام 2022، كما هو منصوص عليه في القانون رقم 09.21، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة والحماية الاجتماعية والوزارة المكلفة بالمالية، في إطار الإصلاح الذي انطلق تنزيله لأجل تعميم التغطية الصحية وتجويد خدماتها والحرص على ديمومتها، بالأخذ بعين الاعتبار التوصيات المصوغة أدناه:

- **مراجعة مقاييس تمويل منظومة التغطية الصحية الأساسية والتفكير جليا في الآليات الكفيلة بتنويع موارد وطرق تمويلها؛**
- **دراسة إمكانية توحيد نسب الاشتراكات ونسب تغطية التكاليف العلاجية بهدف تمهيد الطريق نحو إحداث نظام تغطية صحية أساسية موحد تدبره هيئة واحدة لفائدة جميع المواطنين؛**
- **وضع إطار ملائم خاص بحكامة منظومة التغطية الطبية الأساسية ككل؛**
- **إحداث وتفعيل هيئة ضبط مستقلة تتمتع بالصلاحيات والوسائل اللازمة لإعداد وتحيين، بصفة منتظمة، الآليات الخاصة بضبط المنظومة (الاشتراكات، وسلة الخدمات الطبية، والتعريفة، والبروتوكولات العلاجية) مع الحرص على احترام تطبيقها من قبل مقدمي الخدمات الطبية؛**
- **اعتماد نظام لليقظة والوقاية الصحية لأجل الحد من تزايد الأمراض المزمنة والمكلفة؛**
- **وضع سياسة دوائية كفيلة بضمان الإمداد بصفة آمنة ومنتظمة للسوق الوطنية بأدوية ومستلزمات طبية ذات جودة عالية وبأسعار مناسبة؛**
- **تطوير المؤسسات الاستشفائية العمومية باعتبارها الرافعة الرئيسية لنظام التغطية الصحية الأساسية ومراقبة القطاع الخاص في إطار مقاربة موجهة نحو منظومة صحية وطنية موحدة بمكونات مختلفة تعمل جميعها على تنزيل سياسة الدولة في مجال الصحة بما في ذلك التغطية الصحية؛**
- **إرساء محورة جديدة بين التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والتأمين التكميلي، بهدف المساهمة بشكل ملموس في ضمان تيسير الولوج للخدمات الطبية خاصة من ناحية التمويل، وتحسين نسبة تغطية التكاليف العلاجية وبالتالي خفض الحصة المتبقية على عاتق المواطن.**

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتغطية الصحية الأساسية

(نص الجواب كما ورد)

<u>مساهمة الوزارة بشأن مساهمة الجماعات في تمويل نظام المساعدة الطبية RAMED</u>

ينبغي التذكير أولا، أنه تنفيذا للتعليمات الملكية السامية التي تضمنها خطاب العرش المجيد لسنتي 2018 و2020، فإنه شرع في إصلاح الحماية الاجتماعية ابتداء من يناير 2021، من خلال تفعيل أحد مكوناته المتمثلة في تعميم التغطية الطبية، التي تقتضي إنهاء العمل بنظام المساعدة الطبية RAMED سنة 2022 وذلك بتوسيع نطاق استفادة الفئات الفقيرة والمعوزة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO).

ومن بين الأمور التي استدعت وضع هذا الإصلاح، تصحيح الاختلالات وأوجه القصور المتعددة التي يعاني منها نظام التغطية الطبية، بما في ذلك الاختلالات التي تشوب تنفيذ نظام المساعدة الطبية **RAMED** والنظام الصحي الوطني.

<u>ومن بين أوجه القصور الأخرى التي يمكن إدراجها على الخصوص في هذا التقرير</u>

الامكانية المحدودة لقطاع الصحة العمومية في توفير خدمة ذات جودة على مستوى ربوع التراب الوطني، بما في ذلك الخدمة المتعلقة باستقبال المرضى واحترام السلسلة الصحية والفوترة وتدبير ملفات المرضى.

المجهودات المبذولة لتحديد الأشخاص المؤهلين للاستفادة من نظام المساعدة الطبية **RAMED**، وجودة المعايير المعتمدة لتحديد الأهلية في الاستفادة من النظام المذكور، من أجل استهداف أمثل للمستفيدين وتدبير بطاقات الولوج لهذا النظام من قبل المستفيدين.

قصور الاستراتيجيات الصحية الوقائية، ضد مخاطر الأمراض طويلة الأمد والأمراض الثقيلة والمكلفة.

فيما يتعلق بمساهمة الجماعات في تمويل نظام المساعدة الطبية RAMED

تتمثل هذه المساهمات في المشاركة في تحمل مجانية العلاجات المقدمة للمستفيدين المتواجدين في وضعية فقر في دائرة نفوذ الجماعة المعنية.

وقد تم تحديد هذه المساهمة في 40 درهما في السنة للشخص المستفيد وذلك في حدود حصيص الأشخاص المعترف بتواجدهم في وضعية فقر بالجماعة.

وعملا بالأنظمة الجاري بها العمل في هذا المجال، فإنه يتعين على الجماعات قبل 31 مارس برسم كل سنة، تحويل المساهمة السالف ذكرها في الحساب الخصوصي للخزينة المسمى "الصندوق الخاص للصيدلية المركزية"، وذلك استنادا للوضعية التي يتم إعدادها في هذا الشأن من طرف الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، والتي تحال على الجماعات من طرف المديرية العامة للجماعات الترابية. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المساهمات تمثل نفقات إجبارية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن الجماعات تحترم المساهمات الواجب عليها تحويلها في إطار هذا النظام، وأن التباين بين وزن السكان الفقراء المستفيدين وحصة المساهمات في تمويل النظام، يرجع إلى كون هذه المساهمات تظل رمزية وأن تمويل نظام المساعدة الطبية **RAMED** تقع مسؤوليته في الأساس على عاتق الدولة.

III. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتغطية الصحية الأساسية

(نص الجواب كما ورد)

إن تمويل هذا النظام يتم أساسا عبر صندوق دعم الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي، حيث أن الاعتمادات المرصودة من هذا الصندوق لنظام المساعدة الطبية يتم تحويلها إلى وزارة الصحة لفائدة حساب الصيدلية المركزية وكذا المراكز الاستشفائية الجامعية والوكالة الوطنية للتأمين الصحي. و هذه العملية تتم في إطار اتفاقي مع المؤسسات المعنية حيث تلتزم وزارة الاقتصاد و المالية برصد الاعتمادات المالية في إطار الصندوق قصد المساهمة في تغطية النفقات اللازمة لنظام المساعدة الطبية، و تلتزم هذه المؤسسات ، على القيام بدور المراقبة والتتبع الميداني لمختلف مكونات الدعم للتأكد من صرف الاعتمادات المرصدة في المجالات والأهداف المحددة ولفائدة الفئات المستفيدة و كذا الحرص على جودة الخدمات المقدمة في هذا الإطار، كما أن وزارة الصحة تتولى رصد الاعتمادات المتوصل بها في إطار صندوق الصيدلية المركزية لمختلف المستشفيات العمومية.

كما يجدر التوضيح أنه قد خصص مشروع ميزانياتي خاص بتمويل نفقات نظام المساعدة الطبية على مستوى ميزانية صندوق دعم الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي.

تجدر الإشارة إلى أن مساهمة الصندوق منذ 2012 إلى غاية 2019 وتتمثل في 8,027 مليار درهم عوض 8,021 مليار درهم المشار إليه في النص جانبه.

كما تجدر الإشارة أنه قبل إحداث وتفعيل "صندوق دعم التماسك الاجتماعي" سنة 2012، فلقد تم الحرص على رصد الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل البرامج المستفيدة منه والتي انطلقت قبل هذه السنة كنظام المساعدة الطبية في إطار الميزانية العامة وذلك عبر فصل التكاليف المشتركة أو من خلال تعزيز الميزانية المخصصة لوزارة الصحة من أجل مواكبة تعميم نظام المساعدة الطبية.

IV. جواب وزير الصحة والحماية الاجتماعية ومدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتغطية الصحية الأساسية

(نص مقتضب)

أولا. المؤشرات الرئيسية للتغطية الصحية الأساسية

3. مصاريف التغطية الصحية الأساسية

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض:**

نفقات متزايدة ومطبوعة بهيمنة النفقات المتعلقة بالأمراض المزمنة والمكلفة مع ارتفاع مؤشر الإصابة بالمرض والتكاليف المرتفعة للأدوية.

بخصوص (...) التأمين الإجباري المتعلق بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، زادت النفقات من 2.5 في عام 2015 إلى 4.2 مليار درهم في عام 2019. (...)

وارتفع عدد المستفيدين من التأمين الإجباري على المرض الذين يحملون على الأقل واحد من الأمراض المكلفة أو الأمراض الطويلة الأمد، من 288.357 مؤمنًا عليه في عام 2015 إلى 393.557 مؤمن عليه في 2019. (...).

للتحقق من صحة الأرقام، تستند الوكالة الوطنية للتأمين الصحي على التقرير السنوي العام للتأمين الإجباري على المرض الذي تشير أرقامه إلى السنة التي تم فيها إغلاق ملفات المرض.

ثانيا. حكامة التغطية الصحية الأساسية

1. الإطار العام للحكامة

➢ **غياب إطار عام لحكامة نظام التغطية الصحية الأساسية**

تم العمل على مراجعة القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية باتفاق مشترك مع وزارة الصحة لأجل سد الثغرات على مستوى مقتضياته، وذلك بالنظر إلى التجربة المُعاشة ووفقًا لمستقبل التأمين الإجباري عن المرض، ووضع حد للتنافي وعدم الانسجام وتركيز نشاط الوكالة الوطنية للتأمين الصحي على مهام رئيسية جديدة، وذلك على النحو الوارد في مشروع تعديل القانون المذكور. وقد تم عرض هذا المشروع من قبل وزارة الصحة على الأمانة العامة للحكومة في شهر أكتوبر 2019.

➢ **التأخير في مجال تحيين المصنف العام للأعمال المهنية وقائمة المستلزمات الطبية وأدوات الانغراس الطبي.**

قامت الوكالة بتعزيز معايير القبول للتعويض عن المستلزمات الطبية من خلال إحداث لجنة التقييم الاقتصادي والمالي للمنتجات الصحية (...)، ومن بين المهام المسندة للجنة التقييم الاقتصادي والمالي للمنتجات الصحية:

- اقتراح المستلزمات الطبية ذات الاستخدام الفردي ليتم قبولها أو سحبها من قائمة المستلزمات الصحية المقبول؛
- إرجاع مصاريفها برسم نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض؛
- اقتراح تعريفة للتعويض عن المستلزمات الطبية المسجلة.

خلال سنة 2020 وبهدف تبسيط تصفية بعض الملفات المتعلقة بالمستلزمات الطبية من قبل الهيئات المدبرة، ولا سيما تلك المتعلقة بالبصريات الطبية، بتت لجنة التقييم الاقتصادي والمالي للمنتجات الصحية في مقترح تعديل التعريفات الوطنية المرجعية المتعلقة بالعدسات والإطارات الطبية من خلال إبداءها لرأي إيجابي بخصوص 4 تعريفات.

وشكل هذا المقترح موضوع مشروع قرار لوزير الصحة بالمصادقة على التعريفات المرجعية الوطنية لإرجاع أو تحمل الأجهزة والمستلزمات الطبية برسم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

أيضا، ومن أجل ضمان ولوج المؤمنين الخاضعين لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض إلى علاجات جيدة وبأفضل الأثمنة، تنخرط الوكالة في مسلسل مستمر من أجل مراجعة التعريفات بالنسبة لباقي المستلزمات الطبية.

بالنظر إلى أن ثمن المستلزمات الطبية المحدد مسبقا من قبل وزارة الصحة، يعد عنصرا جد هام في مراجعة التعريفة الوطنية المرجعية للمستلزمات الطبية، تم توقيع اتفاقية شراكة في يونيو 2021 تحت إشراف وزير الصحة بين الوكالة الوطنية للتأمين الصحي ومديرية الأدوية والصيدلة تتعلق بتبادل قواعد البيانات الخاصة بالمنتجات الصحية.

➢ **عدم وجود نظام معلوماتي مندمج يسمح بمراقبة تطور المؤشرات الرئيسية للمنظومة**

بداية، يتعين تقديم توضيح بخصوص ملاحظة "غياب" نظام معلوماتي للتأمين الصحي، فمنذ إحداثها، عملت الوكالة، بشكل تدريجي على وضع وتحيين عدة نسخ من هذا النظام كإجراء أساسي لمواكبة توسع نطاق أنظمة التغطية الصحية الأساسية. وكان ذلك دائما من بين أولويات الإدارة الوصية في سعيها لتزويد النظام الصحي الوطني بنظام معلوماتي قابل للتشغيل المشترك يأخذ في الاعتبار متطلبات التغطية الصحية، (...).

كما اعتمدت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي مقاربة "مشروع" بالتنسيق مع الأطراف المعنية لتنفيذ حافظة تتضمن أربعون مشروعًا فرعيًا، تتعلق بتفعيل " المخطط التوجيهي للنظام المعلوماتي للتأمين الصحي "، وبالتالي تمكين الوكالة من التوفر على آلية أساسية للقيادة والتطوير المعلوماتي، تعكس خياراتها الإستراتيجية.

وفي هذا الصدد، فقد استكملت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي وصادقت على جميع الوثائق المتعلقة بحافظة مشاريع التأمين الإجباري الأساسي عن المرض مع تقدير ميزانيتها، وذلك بعد اعتماد " المخطط التنظيمي" ذو الصلة، وستمر قريبًا إلى تجسيد جميع الآليات والمساطر المنبثقة عنه على أرض الواقع، (...). من أجل ذلك، تم برمجة آليات خاصة لمواكبة إرساء هذا المخطط، داخليًا ولدى مختلف الفاعلين في نظام التأمين الإجباري الأساسي، لضمان النجاح المنتظر للمخطط التوجيهي للنظام المعلوماتي. (...)

كما ستساهم العملية الحالية لإصلاح الترسانة القانونية للتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ولا سيما المقتضيات التي تنظم إلزامية، ومحتوى وتدفقات، وتواتر إرسال قواعد البيانات من قبل الهيئات المدبرة إلى الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، بشكل كبير في ترسيخ ثقافة تبادل المعطيات الدقيقة في الوقت المناسب قصد الاسترشاد بها من قبل صناع القرار. (...).

2. إطار حكامة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

➢ **إطار تنظيمي غير مكتمل وغير ملائم**

كشفت التجربة المكتسبة منذ سنة 2005عن وجود صعوبات واكراهات تعرقل الأداء السليم لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بالنظر إلى روح ونص القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، ولا سيما محدودية مقتضياته القانونية الخاصة بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، التي تتميز بعدم توافق أحكامها العامة والخاصة، وعدم كفاية الأحكام التي من شانها ضبط النظام.

وقد كان لهذه الاختلالات المسجلة عواقب وخيمة، لا سيما على مستوى نفقات الأسرة على الصحة، وعلى شفافية المعلومات المتعلقة باستهلاك العلاجات الصحية، ودقة البيانات الإحصائية ذات الصلة، وعلى القدرة في التحكم في نفقات الأنظمة وكذا قدرة الوكالة على قيادة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

ولذلك، تم إعداد مشروع تعديل القانون المذكور باتفاق مشترك مع وزارة الصحة، أحالته الوزارة المذكورة على الأمانة العامة للحكومة، (...).

- **شروط وكيفيات منح الموافقة المسبقة**

يتوقف تحديد شروط وكيفيات منح الموافقة المسبقة على اتفاق مشترك حول هذه الشروط مع الهيئات المكلفة بالتدبير.

- **شروط إجراء المفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات الوطنية**

(...) وفي إطار التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ينبغي التذكير بأن الاتفاقيات الوطنية تم توقيعها سنة 2006 ولم يتم مراجعتها منذ ذلك التاريخ بالرغم من عدة محاولات خلال سنتي 2009و2010 التي باءت بالفشل. وقد أدى ذلك إلى توقيع مذكرة التفاهم سنة2011، والتي قيدت منذ ذلك الحين من صلاحيات الوكالة الوطنية للتأمين فيما يتعلق بالعقوبات، مما ساعد على عدم احترام التعريفات من قبل مقدمي العلاجات، خاصة وأنها أصبحت متجاوزة باعتبار أن تحديدها يعود لسنة 2006.

وبالرغم من كل الجهود والالتزام سواء من وزارة الصحة والوكالة الوطنية للتامين الصحي أو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو ممثلي مهني الصحة لإنجاح هذا المشروع الاستراتيجي الذي أسفر في يناير 2020، تحت إشراف وزارة الصحة، عن توقيع ثلاث اتفاقيات وطنية جديدة، قرر الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي البقاء خارج نطاق هذه الاتفاقيات. وبالتالي، وبالنظر إلى موقف الرفض الذي أبان عنه هذا الأخير، لم يتم نشر الاتفاقيات المختلفة في الجريدة الرسمية، الأمر الذي تعذر معه تطبيقها. (...)

- **قواعد التنسيق بين الهيئات المدبرة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض**

أنيطت بالوكالة الوطنية للتامين الصحي بموجب القانون 12-116 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالطلبة، ولا سيما المادة 30 منه، مهمة مراقبة التسجيل المزدوج، والتي من خلالها تتأكد من أن أي شخص مسجل في نظام التأمين الصحي الإجباري الأساسي أو تم قبوله للاستفادة من نظام المساعدة الطبية، أو ذوي حقوقه، لا يستفيدون إلا من النظام الذي ينتمون له.

- **قائمة الأمراض التي تتطلب النقل إلى الخارج**

(...) في هذا الصدد، وفي إطار المهام المنوطة بها وفقًا للمادة 59 من القانون رقم 00-65 والمادة 16 من المرسوم رقم 2-05-733، قامت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي بإعداد قائمة بالأعمال الطبية والبيولوجية الطبية التي تبرر النقل للخارج، تم إحالة هذه القائمة مسبقًا على العديد من البنيات الاستشفائية العمومية والخاصة قصد التشاور والموافقة عليها، وتم إرسالها أيضا إلى الهيئات المكلفة بالتدبير لإبداء ملاحظاتها لأجل إدخال التصحيحات المحتملة. وأمام التأخر المسجل في الاستجابة غير المبرر من جانب الهيئات المكلفة بالتدبير (...) دعت الوكالة لعقد اجتماعًا جديدًا، خلال شهر ماي 2021، بحضور الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ووزارة الصحة، والذي توج بموافاة الهيئات المكلفة بالتدبير بقائمة محينة التي لم تبدي أي تجاوب بخصوصها، (...). وقد ظل الوضع كما هو عليه، بالنظر إلى أن القانون 00-65 لا يمنح الوكالة الوطنية للتأمين الصحي الصلاحيات المفوضة من قبل السلطات العمومية من أجل جعل إجراءاتها والياتها الضبطية ملزمة، حيث يُنظر إلى الإجراءات الضبطية بشكل عام سوى كمقترحات يواجه تفعيلها مشاكل تقنية ومالية.

- **الإطار التنظيمي يطبعه بعض الغموض كما هو الحال بالنسبة للمادة 114**

خلال شهر غشت 2010، وعند نهاية الأجل المبدئي للفترة الانتقالية المحددة في 5 سنوات بعد تفعيل نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، لم يكن من الممكن إجراء التحول المنصوص عليه في المادة 114، وذلك تبعا للمعارضة التي أبداها أرباب العمل وشركات التأمين الخاصة، حيث تم تبرير ذلك بعدم انتهاء الفترة الانتقالية في ذلك التاريخ، وفقا للمادة 114 التي تشترط لإجراء هذا التحول نشر جميع المراسيم اللازمة لتطبيق القانون رقم 00-65.

وفي هذا الصدد، أقرت الأمانة العامة للحكومة بقانونية حجة شركات التأمين. وتبعا لهذا الرأي القانوني ومن أجل رفع اللبس فيما يتعلق بأجل التحول إلى نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، حدد رئيس الحكومة تاريخ 31 دجنبر 2012 موعدًا نهائيًا لهذا التحول، إلا أنه بالرغم من ذلك لم يتم تفعيل هذا القرار على اعتبار عدم توفره على القوة القانونية حتى يمكن اعتباره استثناء من القانون. (...).

وتجدر الإشارة، إلى أنه وفقًا لمبادئ القانون رقم 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية والمقاربة التشاركية المعتمدة من قبل الحكومة، سيتم بهذا الخصوص إجراء مشاورات مع مختلف الشركاء من نقابات، الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب، وفدرالية شركات التأمين الخاصة، والهيئات العمومية المعنية بالتحول، النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، والصندوق المغربي للتقاعد، والصندوق المهني المغربي للتقاعد، والتعاضديات المعنية.

- **عدم إحداث وتنزيل الأدوات الخاصة لضبط المنظومة التي كان من المفترض إحداثها ... يتعلق الأمر بشكل خاص بالآليات المتعلقة بإعداد البروتوكولات العلاجية ... تحيين المصنف العام الأعمال الطبية والبيولوجية...**

<u>البروتوكولات:</u> تهدف البروتوكولات إلى تمكين الأطباء العامين أو الأخصائيين، من تحمل مرضاهم (...). من أجل ذلك، تمت المصادقة في 28 أكتوبر 2021، على مشروعين من البروتوكولات العلاجية، وذلك في إطار اتفاقية الشراكة الوطنية رباعية الأطراف الموقعة في تاريخ 10 شتنبر 2014 بين وزارة الصحة والوكالة الوطنية للتأمين الصحي والجمعية المغربية للعلوم الطبية والمجلس الوطني لهيئة الطبيبات والأطباء، ويتعلق الأمر ب:

- دواعي اللجوء للعمليات القيصرية؛
- الالتهابات البكتيرية المبكرة لحديثي الولادة.

بمجرد المصادقة عليهما من قبل وزير الصحة، سيتم توزيع هذين البروتوكولين على مقدمي العلاجات الصحية والمؤسسات والمصالح العلاجية التابعة للدولة.

من جهة أخرى، تم توقيع بتاريخ 13 يناير 2020 اتفاقية شراكة وطنية بين وزارة الصحة ومعهد أبحاث السرطان، والجمعية المغربية للعلوم الطبية والمجلس الوطني لهيئة الطبيبات والأطباء، تتعلق بإعداد البروتوكولات العلاجية في مجال علاج السرطان. (...).

<u>مصنف الأعمال:</u> بداية تجدر الإشارة إلى أن تحديد المصنف العام للأعمال المهنية يبقى من اختصاص وزارة الصحة وفقًا للمادة 105 من القانون رقم 13-131المتعلق بمزاولة مهنة الطب. غير أن وزارة الصحة، من خلال الوكالة الوطنية للتامين الصحي، (...) واللجنة الوطنية للمصنفات، المكلفة بمراجعة المصنف العام للأعمال المهنية، تولي أهمية خاصة لمشروع إصلاح هذا الأخير، (...)

في هذا السياق، وبالتعاون مع الفاعلين الأساسيين للتعريفة الوطنية المرجعية، أطلقت الوكالة الوطنية للتأمين دراسة في يونيو 2021 لتحديد تعريفات الأعمال الطبية الواردة على مستوى التصنيف الموحد للأعمال الطبية. تهدف هذه الدراسة إلى تطوير منهجية مهيكلة، من شأنها أن تكون بمثابة مرجع للتعويض العادل عن هذه الأعمال، وبالتالي إنشاء قاعدة بيانات تسمح بمعرفة دقيقة بتكاليف الخدمات الطبية المقدمة للمستفيدين من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. وسيأخذ هذا التقدير في الاعتبار التكاليف المباشرة وغير المباشرة بما في ذلك تعريفة الأتعاب التي تحددها وزارة الصحة بالتعاون مع الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، وتم اختيار عينة تمثيلية من المؤسسات العمومية والخاصة المستهدفة لمواكبة هذه العملية وفقًا لمعايير اختيار جد محددة.

<u>الإطار المرجعي التنظيمي:</u> وفقًا لمهام التأطير التقني المنصوص عليها في المادة 59 من القانون 00-65 ، ولا سيما في الفقرة 8 منه، تتكلف الوكالة الوطنية للتأمين الصحي" ***بتوحيد وسائل تدبير التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والوثائق المتعلقة به"***. (...). في هذا السياق، ووفقا للأحكام التنظيمية الجاري بها العمل، تمنح الوكالة الوطنية التأمين الصحي للمهنيين والمؤسسات الصحية رقما تعريفيا يسمى الرقم الوطني الاستدلالي للمهنيين والمؤسسات الصحية.

- **الرقم الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة، كأداة للضبط والتوحيد**

الرقم الوطني الاستدلالي للمهنيي الصحة والمؤسسات الصحية هو رقم شخصي وخاص، يتكون من تسعة أرقام، يتم منحه من قبل الوكالة الوطنية للتأمين الصحي للمهنيي الصحة والمؤسسات الصحية بالقطاعين العام والخاص. ويتعين وضع الرقم

الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة على المستندات والمطبوعات الموحدة من قبل الوكالة الوطنية للتامين الصحي والمستخدمة في إطار التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

ويعد هذا الرقم أداة لضبط وتوحيد للتأمين الإجباري عن المرض، ويندرج منح هذا الرقم وفق التوجهات الإستراتيجية للوكالة الوطنية للتامين الصحي التي تهدف إلى توحيد آليات التدبير والوثائق المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وإلى المساهمة في محاربة الغش والممارسة غير القانونية للمهنة وفرض احترام التعريفات المتفق بشأنها. كما يندرج في إطار الإجراءات المواكبة للجيل الجديد من آليات الضبط والجهود المبذولة لأجل الاستجابة لانتظارات الفاعلين في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

- **مرجع مهنيي الصحة والمؤسسات الصحية**

يعد الرقم الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة بمثابة نواة المرجع الخاص المهنيين والمؤسسات الصحية، ويتضمن بشكل أساسي:

- معلومات خاصة بالتعريف (الهوية ، الحالة الاجتماعية ، عنوان المراسلة ، ....)،
- المعلومات المهنية (التخصص، التسجيل في الهيئة ، النشاط ، العقوبات ، التراخيص ، ....)،
- معلومات متعلقة بالانخراط في الاتفاقية.

كما يعد هذا المرجع عنصرًا أساسيا في عملية تحمل العلاجات والضبط في إطار نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

- **الإجراءات المتخذة**

وفقًا لاستراتيجيتها للفترة ما بين 2020-2024، وتماشيًا مع التوجهات الحكومية التي تهدف إلى تبسيط المساطر الإدارية وإضفاء الطابع المادي عليها، قامت الوكالة الوطنية بإجراءات مبتكرة، مكنت من إغناء المرجع الخاص بمقدمي العلاجات بمعلومات محينة تغطي على نطاق واسع جميع المهن المستهدفة، ويتعلق الأمر ب:

- تقليص أجل منح الرقم الوطني الاستدلالي لمهني الصحة والمؤسسات الصحية إلى 24 ساعة؛
- تبسيط ملف طلب الرقم الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة والمؤسسات الصحية؛
- توحيد وتبسيط استمارة طلب الرقم الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة والمؤسسات الصحية؛
- التدبير المعلوماتي لمنح الرقم الوطني الاستدلالي لمهنيي الصحة من خلال إحداث منصة e-INPE ؛
- تقليص أجل إرسال المرجع الخاص بمهنيي الصحة إلى الهيئات المكلفة بالتدبير إلى خمسة أيام (تتوصل الهيئات المكلفة بتدبير نظام التامين الإجباري عن المرض بمرجع محين جديد كل خمسة أيام)؛
- إضفاء الطابع المادي على إرسال مرجع مقدمي العلاجات إلى الهيئات المكلفة بالتدبير.

ثالثا. الخدمات التي تضمنها منظومة التغطية الصحية الأساسية

1. سلة الخدمات الطبية

في إطار توفير الخدمات الصحية لفائدة حاملي بطاقة نظام المساعدة الطبية، تعمل وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بتعزيز سلة العلاجات عبر اقتناء الخدمات الصحية المتعلقة بتصفية الدم بشراكة مع القطاع الخاص، ورصد ميزانية 300 مليون درهم سنويا مقابل هذه الخدمات.

(...) وتجدر الإشارة إلى أنه منذ إحداث التأمين الإجباري الأساسي عن المرض سنة 2005، فإنه بالإضافة إلى التحيينات التي أجريت على سلة الخدمات من حيث الأدوية والأجهزة الطبية ومصنفات الأعمال الطبية والبيولوجية، عرفت سلة الخدمات الخاصة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض المدبر من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عدة تحيينات من خلال ادراج العلاجات الخارجية للأطفال الذين تزيد أعمارهم عن 12 عامًا وللمؤمنين غير المصابين بالأمراض المزمنة، إضافة إلى إدراج علاجات الأسنان.

وهكذا ركزت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، وفقًا لاختصاصاتها، على أوجه القصور الرئيسية في سلة العلاجات، وتتمثل في:

- عدم تمكن سلة العلاجات الحالية من مواكبة التطور التكنولوجي والطب واحتياجات الساكنة، من خلال إرساء ديناميكية تسمح بتقييمها وتطورها بشكل دوري.

- عدم كفاية أو حتى غياب الترابط والتنسيق بين نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والنظام التكميلي يعتبر من العوائق التي تحول دون تطور وفعالية سلة الخدمات الطبية.

ولهذه الغاية، فإن إعادة تحديد "سلة العلاجات" المقدمة في إطار التغطية الطبية الأساسية، لتلبية احتياجات وانتظارات الساكنة المغربية يشكل أولوية رئيسية في استراتيجية الوكالة للفترة 2020-2024 وهو ما يقتضي مشاورات واسعة مع جميع الفاعلين في التغطية الصحية.

وفي هذا الإطار، أدرجت الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، في إطار ميزانيتها لسنة 2021، إطلاق مجموعة من الدراسات التي ستعزز مهمتها في ضبط نظام التأمين الأساسي عن المرض، لا سيما فيما يتعلق بسلة الخدمات. ويتعلق الأمر ب:

- تقييم العرض الوطني للعلاجات الصحية من خلال المؤشرات المتعلقة بسلة الخدمات.
- إعادة النظر الكمي والنوعي في سلة الخدمات؛
- ملائمة التأمين التكميلي عن المرض مع نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض،
- تجانس أنظمة التأمين عن المرض.

رابعا. توازن وديمومة التغطية الصحية الأساسية.

➢ نسبة تغطية تكاليف العلاجات الطبي

رغم عدم توفر المستشفيات العمومية على نظام معلوماتي يمكن من فوترة جميع الخدمات الصحية المقدمة في إطار نظام المساعدة الطبية، فإنه بالمقابل، تتوفر المراكز الاستشفائية الجامعية على نظام معلوماتي فعال ومتطور يمكنه من فوترة جميع الخدمات الصحية المقدمة للمستفيدين من النظام. كما جاء في الصفحة 3 من نفس التقرير والذي أشار إلى ارتفاع النفقات من 1.72 مليار درهم سنة 2015 إلى 2.4 مليار درهم سنة 2019.

V. جواب مدير الصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتغطية الصحية الأساسية

(نص مقتضب)

أولا. مؤشرات التغطية الصحية الأساسية

1. تغطية الساكنة

بخصوص تأخر انخراط الفئة المعنية بالمادة 114 من القانون رقم 65.00 في نظام التأمين الإجباري عن المرض، فإنه يجدر التأكيد هنا على المخاطر المالية التي ينضوي عليها هذا الانخراط من خلال ما سيؤدي إليه من وقع مالي سلبي على التوازنات المالية للنظام، والدليل هو ما ترتب عن انخراط فئة السككيين وذوي حقوقهم التابعة للمكتب الوطني للسكك الحديدية من وقع مالي سنوي إضافي قدره في المتوسط 43 مليون درهم مجموعه 216 مليون درهم ما بين سنتي 2016 و2020.

وهذا يعني أن الأثر المالي لانخراط الفئة المعنية بالمادة 114 هو عامل مهم ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد شروط التوازن المالي للنظام.

2. موارد التغطية الصحية الأساسية

➢ تعثر نمو الموارد المخصصة لنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض:

(...)تأثر تطور موارد نظام التامين الإجباري عن المرض بمعدل الاشتراكات. فإنه تجدر الإشارة إلى أن معدل الاشتراكات في الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي هو الأدنى على الصعيد الوطني بالمقارنة مع باقي الهيئات والتعاضديات المدبرة للتأمين الأساسي عن المرض ونخص بالذكر هنا "الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، وتعاضدية القوات المسلحة الملكية، والصندوق التعاضدي المهني المغربي، تعاضدية الاحتياط والأعمال الاجتماعية للخطوط الملكية المغربية، تعاضدية المساعدة الطبية والاحتياط الاجتماعي للتبغ، وغيرها. وهو ما نوضحه من خلال الجدول التالي:

الهيئة	معدل الاشتراكات للنشيطين	معدل الاشتراكات لأصحاب المعاشات	السقف (حصة المشغل والحصة الأجرية) لكل شهر
الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي	5%	2.5%	800 درهم للنشيطين و400 درهم لأصحاب المعاشات
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	6.37%	4.52%	بدون
تعاضدية القوات المسلحة الملكية	6%	3%	1200 درهم للنشيطين و500 درهم لأصحاب المعاشات
الصندوق التعاضدي المهني المغربي	Entre 11% et 12%	672 DH et 848 DH par mois	تتراوح بين 1320 درهم و1440 درهم
تعاضدية الاحتياط والأعمال الاجتماعية للخطوط الملكية المغربية	9%	4.2%	بدون
تعاضدية المساعدة الطبية والاحتياط الاجتماعي للتبغ	7.5%		1200 درهم للنشيطين وأصحاب المعاشات

بالإضافة إلى ذلك، يشير التقرير إلى "حالات الإحالة على التقاعد" باعتبارها عاملا أسهم في انخفاض الاشتراكات بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، بما فيها حالات التقاعد النسبي التي تسبب خسارة سنوية لحصة مهمة من الاشتراكات في نظام التأمين الإجباري عن المرض في القطاع العمومي، إلى جانب الخسارة التي ترتبت سابقا عن حالات المغادرة الطوعية سنة 2005 (أزيد من 38000 نشيط) والمقدرة بـ 1.7 مليار درهم بحسب الدراسة الاكتوارية التي أنجزها الصندوق سنة 2010.

يمكن في هذا الإطار تشكيل لجنة متخصصة بهدف حصر مبالغ الخسائر المذكورة واقتراح تدابير التعويض اللازمة، على غرار ما تم نهجه مع صندوق التقاعد المغربي. (...).

3. نفقات التغطية الصحية الأساسية

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: نفقات متزايدة ومطبوعة بهيمنة النفقات المتعلقة بالأمراض المزمنة والمكلفة مع ارتفاع مؤشر الإصابة بالمرض والتكاليف المرتفعة للأدوية**

يجدر التأكيد هنا على أن نفقات بند الأدوية سجلت ارتفاعا بـ 28% ما بين سنتي 2015 و2019. ونضيف بشأن التدابير المستعجلة الأخرى التي يجب تفعيلها من أجل التحكم الطبي في نفقات العلاج والتي بدونها فإن كل الجهود المبذولة للحفاظ على التوازن المالي للنظام ستذهب سدىً:

- **استكمال وتحيين مراجع الصحة من بروتوكولات العلاج**، والمراجع المهنية لمنتجي العلاج والمصنفات العامة للأعمال الطبية والمصنفات العامة للأعمال البيولوجية، لأن قدم وعدم اكتمال هذه المراجع بات يطرح مشاكل تدبيرية بالنسبة للصندوق عند معالجة بعض ملفات المرض ويؤثر سلبيا على قدرته في الالتزام بآجال التحمل (48 ساعة).

- **تكملة مراجع منتجي العلاج ومقدمي الخدمات الصحية** من قبيل: أخصائيو البصريات، المسعفون، القابلات، الممرضات، موردو الأجهزة الطبية وغيرهم، دون إغفال التحديث الدوري لهذه المراجع. ونشير بهذا الصدد إلى أنه من بين 233 طبيب أسنان تم حذفهم من القائمة المقدمة من الهيئة الوطنية لأطباء وجراحي الأسنان، فإنه على مستوى المرجع الخاص بأطباء وجراحي الأسنان الحالي –الذي تهيؤه الوكالة الوطنية للتأمين الصحي-لم يتم حذف سوى 9 أطباء أسنان فقط.

- **تعميم الرمز الوطني المهني الاستدلالي** INPE على شكل رمز شريطي يدلى به لزوما على جميع الوثائق المتعلقة بالعلاج بما فيها الوصفة الطبية وذلك من أجل تيسير عملية تتبع منتج العلاج ورصد كل ممارسة غير قانونية.

- **وضع سقف للتعويض عن بعض نفقات العلاج**، على رأسها نفقات علاجات الأسنان، وذلك على غرار ما هو معتمد من طرف أنظمة مشابهة للتأمين عن المرض وطنيا ودوليا (سقف 3000 درهم كل سنتين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وسقف 5000 درهم كل سنة لدى الصندوق التعاضدي المهني المغربي) أو التعويض على أساس تعريفة مسؤولية كما هو معتمد لدى تعاضدية القوات المسلحة الملكية (400 درهم لكل تاج خزفي معدني).

- **التحكم في نفقات بند التحاليل البيولوجية** التي تعرف تزايدا مضطردا من خلال مراجعة بالانخفاض للمعامل "ب" (1.10 درهم بالقطاع الخاص مقابل 0.75 بالقطاع العام)، وتسعير الأعمال البيولوجية غير المسعرة على مستوى المصنفات العامة NABM، مع تحديد كلفة جزافية و تسلسل هرمي يقنن اللجوء لبعض الأعمال البيولوجية والفحوصات البيولوجية الشاملة Bilan، وأيضا من خلال الحد من التحويلات إلى الخارج للأعمال البيولوجية التي يمكن القيام بها داخل المغرب.

- **تخفيض أسعار الأدوية وبصفة خاصة الأدوية باهظة الثمن أو الأدوية المستحدثة** التي تتميز بسعرها المرتفع مقارنة مع دول أخرى بما فيها فرنسا. (انظر الدراسة التي أعدَّها الصندوق بهذا الصدد وأرسلها إلى المجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 16 يونيو 2021).

- **تشجيع الأدوية الجنيسة** من خلال معالجة المعوقات التي تحد من نموها على المستوى الوطني، نذكر هنا بأن مجلس المنافسة أفاد في رأي صادر بتاريخ 25 يونيو 2020 بشأن وضع سوق الأدوية في المغرب، بغياب سياسة عمومية حقيقية للأدوية الجنيسة. كما يجب أيضا اعتماد الإدخال التلقائي للسعر المخفض للدواء الجنيس في دليل الأدوية المعوض عنها مباشرة بعد نشره بقرار لوزير الصحة.

- **تفعيل مقتضيات قرار وزير الصحة** رقم 4217.15 الصادر بتاريخ 14 يناير 2016 المتعلق بكيفيات تحديد سعر البيع للعموم وسعر فوترة المستلزمات الطبية لمواجهة الفوضى العارمة التي ما زالت سائدة في هذا القطاع.

- **تطوير المستشفى العمومي** من خلال تنفيذ سياسة استباقية لدمج التغطية الصحية الأساسية في النظام الصحي الوطني.

- **توجيه نظام التأمين الإجباري عن المرض نحو تحمل المخاطر الثقيلة** مع تطوير التغطية التكميلية للتخصص في استكمال تغطية العلاجات العادية (التعاضديات وشركات التأمين).

- **اعتماد الشراء الاستراتيجي للخدمات الصحية من خلال عقلنة شرائها، ولاسيما عند تحديد التعريفات المرجعية الوطنية للتدخلات العلاجية مع منتجي العلاج.**

- **فرض معايير لجودة الخدمات الصحية** تفعيلا للمادة 154 من الدستور.

4. مؤشرات النتائج المالية

➢ **نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: تسجيل فائض لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتوجه نحو العجز بالنسبة للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي:**

إذا كان صحيحًا أن نظام التأمين الإجباري عن المرض القطاع العام قد حقق نتيجة تقنية إيجابية بقيمة 134.7 مليون درهم سنة 2020، بموجب تغير العادات الاستهلاكية للمؤمنين الذين أحجموا عن التوجه لمؤسسات العلاج بسبب ظروف الحجر الصحي وانتشار الكوفيد 19، فإن النتيجة الصافية المهمة (823.5 مليون درهم) التي حققها النظام تعزى من جانبها، (حتى 83%) إلى العائدات المهمة وغير المسبوقة للتوظيفات المالية لاحتياطيات الصندوق على إثر تنفيذ عملية إعادة الشراء لمجموع أسهم وحصص "هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة" OPCVM.

ثانيا. حكامة التغطية الصحية الأساسية

1. الإطار العام للحكامة

➢ **غياب إطار عام لحكامة نظام التغطية الصحية الأساسية**

2. إطار حكامة نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

➢ **إطار تنظيمي غير مكتمل وغير ملائم**

بالفعل هناك نصوص تطبيقية للقانون رقم 65.00 لم تخرج إلى حيز الوجود مما يطرح صعوبات تدبيرية جمة على الهيئات المدبرة للنظام، ونستكمل اللائحة بالنصوص المتعلقة بالمقتضيات التالية:

- قواعد الفوترة (م 11)
- الشروط التي يترتب عند استيفائها عدم ضياع حق المؤمن في التعويض رغم عدم تقيده بالإجراءات والقواعد التنظيمية التي تخوله هذا الحق، لاسيما إذا كان الأمر خارجا عن إرادته بصفة كلية وبصورة خاصة إذا كان الأمر يرجع إلى حالته الصحية. (م 17)
- شروط إسهام الهيئات المدبرة في النشاط الصحي للدولة تمشيا مع السياسة الوطنية في مجال الصحة. (م44)
- شروط وكيفيات تقديم الدعم التقني للهيئات المدبرة في إقامة آلية دائمة لتقييم الخدمات الطبية المقدمة للمستفيدين من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (م 59)
- الإجراءات الضرورية للتتبع الطبي للمؤمنين وعلى وجه الخصوص تلك المتعلقة بوضع البطاقة الصحية أو أية دعامة مماثلة. (م 26 من المرسوم رقم 2.05.733) (...)

إلى جانب الخصاص الذي يشوب المنظومة القانونية للتغطية الصحية الأساسية بصفة عامة، فإن بعض المقتضيات القانونية قد باتت متجاوزة وغير قابلة للتطبيق، (...)

- **بالنسبة لاتفاقية تفويض التدبير للتعاضديات** نؤكد على أن الصندوق في الوقت الذي ألزمه القانون رقم 65.00 بإبرام هذه الاتفاقية بموجب المادة 83 فإنه كلّفه لزوما بتفويض تدبير بعض أو جل المهام الموكولة له إلى الجمعيات التعاضدية المكونة له من خلال هذه الاتفاقية، وللتذكير فإن هذه الاتفاقية قد أبرمت سنة 2006 وجددت سنة 2010 أي داخل الأجل الذي حددته المادة المذكورة كفترة انتقالية لاختيار التعاضديات للطريقة المناسبة لتفويض تدبير الخدمات الصحية، مع العلم بأن هذا الأجل تم تمديده حينها إلى غاية 31 ديسمبر 2012، بموجب التعديل الذي جاء به القانون رقم 19.11[118]. كما أن بنود الاتفاقية كما حددتها الفقرة الأخيرة من المادة 83 تجرّد الاتفاقية من أية صبغة آمرة أو رقابية لأن هذا دور السلطة الوصية.

➢ **عدم إحداث وتنزيل الأدوات الخاصة لضبط المنظومة**

إن الأدوات الرئيسية التي كان من المفترض إحداثها (...) والمتعلقة بضبط المنظومة لم تنزل بعد، ونضيف هنا أن عدم توفير (...) هاته الآليات عرقل مسار تجديد الاتفاقيات الوطنية مع منتجي العلاج وشكل أحد الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازنات المالية للنظام بسبب تضخم كلفة العلاجات.

ثالثا. الخدمات التي تضمنها منظومة التغطية الصحية الأساسية

1. سلة الخدمات الطبية

➢ **غياب نظام يقوم بتحيين منتظم لسلة الخدمات**

(...) إن سلة العلاجات عرفت على العكس من ذلك توسعا مستمرا على مستوى الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي منذ دخول التأمين الإجباري عن المرض حيز التنفيذ سنة 2005، جعلت منها السلة **الأفضل على المستوى الوطني من حيث محتواها ومن حيث عدم احتكامها لأي سقف للتعويض عن الخدمات.** حيث **انتقل عدد الأدوية المسجلة في لائحة الأدوية المقبول إرجاع مصاريفها من 1001 سنة 2006 إلى 4847 دواء سنة 2021**، كما انتقل خلال نفس الفترة **عدد الأجهزة والمستلزمات الطبية المقبول إرجاع مصاريفها من 174 إلى 889 جهازًا**. وتم إغناء **المصنفات العامة للأعمال الطبية والمصنفات الأعمال البيولوجية الطبية** وقائمة الأمراض طويلة الأمد التي تخول الحق في الإعفاء كما ذكر في التقرير.

إلا أن ما تحتاجه سلة العلاجات **من باب أولى** هو **ضبط واستقرار مكوناتها خصوصا في ظل التوسع غير المقنن الذي تعرفه حاليا، (...)**

لذلك، فإن أي نظام لتحديث سلة العلاجات يجب أن يستوفي الشروط التالية: **فعالية طبية مثبتة دون بدائل علاجية قابلة للتعويض وأقل كلفة، وتكلفة عادلة ومنصفة، وموارد مالية متاحة. على ان يتم تحت إشراف وبقيادة من وزارة المالية من خلال الاعتماد على تأطير ميزانياتي مسبق يدرس الوقع المالي لهذا التوسيع على التوازنات المالية للنظام.**

ومع ذلك، يجب التنبيه هنا إلى أنه في حالة عدم توفر الضمانات اللازمة لاحترام التعريفة المرجعية من طرف منتجي العلاج بالقطاع الخاص، ولحماية المؤمنين من الممارسات اللاقانونية (الفوترة الزائدة، الدفع غير المصرح به، طلب شيك كضمان) التي لطالما أصر عليها الصندوق في كتاباته إلى الجهات المسؤولة، فإن مراجعة التعريفة المرجعية الوطنية لن تشكل ضمانا لتسهيل ولوج المؤمنين للعلاج وتحسين تغطيتهم الصحية لأنها لن تقلص من مصاريف العلاج التي تبقى على عاتقهم.

2. نسبة تغطية تكاليف العلاجات الطبية

➢ **نظام التأمين الإجباري عن المرض: نسبة تغطية غير محددة**

(...) من العوامل الأخرى التي أدت إلى انخفاض معدل التغطية عدم وصف الأطباء للأدوية الجنيسة عند وجودها وضعف استقطاب المستشفيات العمومية التي تصل فيها نسب تغطية الخدمات الطبية إلى 100% من التعريفة المرجعية الوطنية.

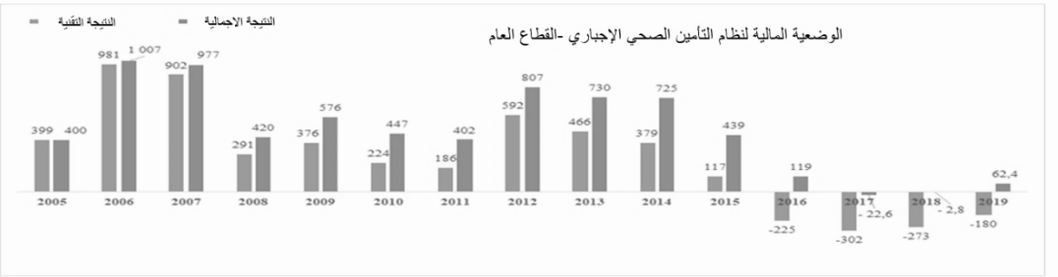
أيضا نسبة تغطية نفقات العلاج في التقرير لا تأخذ بعين الاعتبار التغطية التكميلية التي يستفيد منها مؤمنو الصندوق سواء في إطار التغطية التكميلية التي يقدمها القطاع التعاضدي أو في إطار التغطية التكميلية الثانية التي توفرها مؤسسات الأعمال الاجتماعية لبعض الفئات المهنية، وهو ما حقق "نسبة تغطية الخدمات الطبية" بلغت 73% سنة 2020 بعد أن كانت لا تتجاوز 57% سنة 2006،

[118] الظهير الشريف رقم 1.11.46 صادر في 2 يونيو 2011 بتنفيذ القانون رقم 19.11 يرمي إلى تعديل المادة 44 من القانون رقم 65.00، ج.ر 5956 بتاريخ 30 يونيو 2011.

رابعا. توازن وديمومة نظام التغطية الصحية الأساسية

➢ **الوضع المالي للصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي**

نذكر هنا بالحصيلة المالية لنظام التأمين الإجباري عن المرض في القطاع العام الذي يدبره الصندوق وذلك من خلال الرسم البياني التالي:



يتضح من خلال الرسم أن النظام قد سجل سنة 2020 حصيلة تقنية وحصيلة إجمالية إيجابية بما يقدر على التوالي بـ 134.7 مليون درهم و823.5 مليون درهم ويعزى هذا التحسن كما سبق القول لظروف الحجر الصحي وللنتائج الاستثنائية للتوظيفات المالية.

خامسا. التوصيات

نقترح إضافة التوصيات التالية:

- مراجعة شمولية للقانون رقم 65.00 ونصوصه التطبيقية من أجل حكامة أفضل للتغطية الصحية الأساسية.
- إحداث هيئة عليا للصحة، مستقلة وعلمية، تهدف إلى تطوير الجودة في المجال الصحي والاجتماعي والطب الاجتماعي، وتهدف إلى تنوير رأي السلطات العمومية لاتخاذ قراراتها عن بصيرة وأيضا تواكب منتجي العلاج من أجل تحسين ممارساتهم (رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بشأن الإحالة رقم 2020/28).

ويمكن للهيئة أن تضطلع بمهام أخرى من قبيل تقييم الأدوية والمستلزمات الطبية والتدخلات العلاجية من أجل قبول تعويضها.

وغني عن البيان أن إنشاء هذه الهيئة العليا وتفعيل مهامها، لا سيما فيما يتعلق بدراسة واعتماد الإجراءات الضبطية المتعلقة بسلة العلاجات والنفقات الناتجة عن تحملها، هو مشروع ذو أولوية ومهم للغاية لأنه يوفر شرط ديمومة نظام التأمين الإجباري عن المرض ويسهم في إنجاح ورش توسيع التغطية الصحية الأساسية في أفق بلوغ التغطية الصحية الشاملة.

أما فيما يخص مراجعة الاشتراكات المتعلقة بنظام التأمين الإجباري عن المرض فيجب أن تظل بيد وزارة المالية بحكم وصايتها على القطاع.

- **استرداد المبالغ التي تلقتها بعض المختبرات المصنعة للدواء دون وجه حق** بسبب الفروق الشاسعة بين أسعار بيع الأدوية في المغرب وأسعار بيع الأدوية في فرنسا.
- **إنشاء مرصد وطني خاص بأسعار الأدوية والمستلزمات الطبية** وبمعايير سحبها وإدخالها في اللائحة القابلة للتعويض وبإغناء لائحة الأدوية القابلة للتعويض بالأدوية الجنيسة...
- **التوجه نحو نظام معلوماتي وطني** يتمحور حول تبني "المعرَّف الاجتماعي الوطني الموحد" بغية تحسين حكامة التغطية الصحية الأساسية وإضفاء مزيد من الشفافية على تدبيرها. وهو ما سيسمح أيضا بإرساء برامج معلوماتية تسمح بتواصل لامادي بين جميع الفاعلين داخل منظومة التغطية الصحية الأساسية وبتدبير لامادي لملف المرض (اعتماد بطاقة ذكية للمؤمن)،
- **تقنين التغطية الصحية التكميلية وإرساء تنسيق جديد بين شقي التغطية الصحية الأساسية منها والتكميلية من خلال توجيه نظام التأمين الإجباري عن المرض نحو تحمل المخاطر الثقيلة** وفتح المجال أمام التغطية التكميلية للتخصص في استكمال تغطية العلاجات العادية (التعاضديات وشركات التأمين).
- **فتح آفاق جديدة لتطوير القطاع التعاضدي من خلال إرساء قواعد الحكامة الجيدة**
- **تأسيس لجنة وطنية لمحاربة الغش الاجتماعي.**

- **اعتماد قانون بشأن مالية نظام التأمين الإجباري عن المرض** بحيث يحدد مخصصات الميزانية السنوية / متعددة السنوات للخدمات التي يغطيها هذا النظام، ويسن التدابير اللازمة في حالة وقوع الانزلاقات المالية. وإلى حين ذلك، فإن أي قرار له وقع على ديمومة النظام ومستقبله يجب أن تشارك فيه بشكل حتمي وزارة الاقتصاد والمالية، ونخص بالذكر هنا كل ما يتعلق بـتوسيع سلة العلاجات، السياسة الدوائية/المستلزمات الطبية، قبول تعويض علاجات والأدوية مستحدثة وباهظة الثمن، إعادة تقييم التعريفات المرجعية الوطنية، دمج فئات مستفيدة جديدة.

VI. جواب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتغطية الصحية الأساسية

(نص الجواب كما ورد)

حدد القانون 98-15، المنشور في 05 أبريل 2018، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي كهيئة مسيرة للتغطية الصحية للعمال الغير أجراء، ولتنفيذ هذا القانون يشترط نشر المراسيم الخاصة بكل فئة.

بالنسبة للعدول وأخصائي العلاج الطبيعي والقابلات، تم نشر المراسيم الخاصة بهاته الفئات في مارس 2020، وفي أكتوبر 2020 بالنسبة للمفوضين القضائيين والمرشدين السياحيين. التعميم على جميع الفئات الأخرى مبرمج في 2021 و2022 بموجب القانون الإطار 09-21 بشأن الحماية الاجتماعية.

يعبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عن أهمية إزالة اللبس من خلال تغيير أحكام الفصل 114 من القانون 65.00.

بالنسبة للأجراء الذين فقدوا عملهم والذين بلغوا سن التقاعد دون جمع 3240 يومًا ولديهم ما لا يقل عن 1080 يومًا يمكنهم اكتتاب التأمين الاختياري ليستفيدوا من التغطية الصحية وإكمال عدد الأيام المؤهلة للمعاش التقاعدي.

في حالة عدم دفع الاشتراك، وهو شرط أساسي لنظام التغطية الصحية القائم على المساهمة، وفي حالة إصابة المؤمن له أو أحد أفراد عائلته بمرض مزمن أو مكلف أو إعاقة أو يتطلب رعاية خاصة، يستمر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في تغطية مصاريفه الصحية.

لتحسين معدل تغطية المصاريف، أوصى مجلس الإدارة من خلال القرار رقم 2019/21 - بمراجعة التعريفة الوطنية، زيادة نسبة تعويض الأدوية الجنيسة والأجهزة التعويضية والطبية والآلات والأدوات. وكذلك الرفع من نسبة التعويض عن العلاجات الخارجية والاستشفاءات والنظارات والبدائل المتعلقة بعلاجات الأسنان. وقد تم وضع مشروع مرسوم في هذا الاتجاه وتم طرحه للمصادقة.

القطب الاجتماعي

قام المجلس الأعلى للحسابات بافتحاص العمل الاستراتيجي للقطب الاجتماعي، والبرنامج الاجتماعي "دعم"، والذي يهدف إلى منح مساعدات مباشرة للأرامل في وضعية هشاشة والمعيلات لأطفالهن اليتامى.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت عمليات الرقابة المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات على تسجيل ملاحظات وإصدار توصيات همت إستراتيجية القطب الاجتماعي وتنزيله وكذا تدبير برنامج دعم الأرامل.

أولا. إستراتيجية القطب الاجتماعي

انصب تفحص استراتيجية القطب الاجتماعي أساسا على مسلسل عمليات التخطيط الاستراتيجي، والذي يشمل إعداد المخططات الاستراتيجية وتنزيلها وتتبعها وتقييم نتائجها.

يتكون القطب الاجتماعي من وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة ومن مؤسستين عموميتين توجدان تحت وصايتها وهما: التعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية.

وتقوم الوزارة بإعداد وتنزيل السياسة الحكومية في مجال العمل الاجتماعي لاسيما فيما يخص حماية الطفولة والأسرة وتعزيز حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة، والأشخاص المسنين وتحسين ظروف المرأة والتنمية الاجتماعية بالتنسيق مع الفاعلين المعنيين.

وقد وضعت الوزارة منذ 2012 مقاربة للتخطيط الاستراتيجي والتي تخص الوزارة كما المؤسسات العمومية تحت وصايتها والتي تعتمد عليها الوزارة لتنفيذ العمل الاجتماعي. وتهدف إلى توحيد جهود المتدخلين وكذا تأمين استهداف فعال للفئات ومنح تأطير ومواكبة أفضل لأجل رؤية وانسجام وتكاملية وفعالية أكبر للعمل الاجتماعي، سواء منه ما ينجز داخل القطب الاجتماعي أو ما يتم تنزيله بتعاون مع القطاعات الوزارية الأخرى.

وبذلك، قامت الوزارة بإعداد استراتيجية تخص الفترة من 2012 إلى 2016 والتي استمر العمل بها ابتداء من سنة 2017 لأجل متابعة تنفيذ التوجهات الاستراتيجية السابقة. وهذا، بالإضافة إلى أعمال أخرى تم إحداثها خارج الإطار الاستراتيجي.

وبالموازاة مع ذلك، تم بدل جهود لتعزيز الترسانة القانونية، كما تم تطوير العمل وتنظيمه بشراكة مع الجماعات الترابية والقطاعات الوزارية ومؤسسات دولية.

وبغرض ترسيخ هذه التوجهات الاستراتيجية داخل القطب الاجتماعي، بادرت الوزارة إلى التعاقد مع المؤسستين العموميتين تحت وصايتها، بهدف إنجاز مجموعة من المشاريع والبرامج وخاصة مع مؤسسة التعاون الوطني.

1. إعداد الاستراتيجية وترجمتها إلى مخططات تنفيذية

تبنت وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، برسم الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016، استراتيجية تتعلق بالقطب الاجتماعي برمته. وتنقسم هذه الأخيرة إلى أربعة محاور كالتالي:

- **المحور الاستراتيجي الأول:** الدعم المؤسساتي وتقوية القطب الاجتماعي. ويشمل بالأساس، إعادة هيكلة وتوحيد مكونات القطب، على أساس التكاملية وتقوية كفاءات الموارد البشرية؛
- **المحور الاستراتيجي الثاني**: تأطير ومواكبة وإعادة هيكلة العمل الاجتماعي، وذلك بهدف تعزيز دور الفاعلين المحليين، والمجتمع المدني، والعاملين في مجال تدخل الوزارة، وذلك عبر الدعم المالي لمشاريعهم وأنشطتهم؛
- **المحور الاستراتيجي الثالث**: تعزيز عملية التكفل والتضامن بهدف تكريس وتطوير التكفل بالغير، عبر منح خدمات ومساعدات تقنية للفئات في وضعية هشاشة، والمساهمة في خلق بنية للقرب والحماية، وكذا تنظيم خدمات مؤسسات الرعاية الاجتماعية.
- **المحور الاستراتيجي الرابع**: مأسسة ونشر مبادئ الانصاف والمساواة الرامية خاصة إلى تقوية الترسانة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمحاربة العنف والتمييز والإقصاء، وكذلك تفعيل البرنامج الحكومي للمساواة "إكرام".

وقد تم، ضمن هذه الاستراتيجية، اعتماد أربعة محاور داعمة تتعلق بالإنتاج التشريعي والتنظيمي والتواصل والتحسيس والتتبع والتدقيق، بالإضافة إلى الشراكة المؤسساتية والتعاون الدولي (ومن هنا جاءت تسميتها باستراتيجية 4+4).

1.1 إعداد الاستراتيجية

اتسم إعداد هذه الاستراتيجية ببعض النواقص فيما يخص التشخيص والدراسات المسبقة، وكذلك تحديد الفئات المستهدفة، ما نتج عنه عدم التناسق بين مكوناتها وغياب بعض الأبعاد. كما أفرز ارتباكا على مستوى تبني هذه الاستراتيجية، من لدن مكونات القطب الاجتماعي.

➢ نقائص على مستوى الدراسات القبلية

لم يتم قبل إعداد استراتيجية القطاع، تقييم الأعمال المنجزة سابقا والقيام بتشخيص ودراسات موثقة، بغرض تحديد الفئات المستهدفة وحاجياتها الفعلية، إذ لا تتوفر الوزارة على مصالح لجمع المعلومة والمعطيات الاجتماعية المرتبطة بالفئات المعنية والتي تمكن من استهداف أفضل ومعرفة أدق لحجم حاجيات هذه الفئات نوعيا وكميا.

فضلا عن ذلك، لم تغط الاستراتيجية مجموع مهام القطب الاجتماعي. ويتعلق الأمر أساسا، بمجالات حماية الطفولة (والتي كانت موضوعا لسياسة عمومية مندمجة للفترة 2015-2025)، والأشخاص المسنين والأسرة.

➢ نقص في الوضوح إلى جانب بعض التناقضات

تتسم الاستراتيجية بعدم الوضوح فيما يخص الأهداف المسطرة، ومؤشرات قياس النتائج المتوخاة. وبذلك، تتجزأ المحاور الأربعة لهذه الاستراتيجية إلى أربعة عشرة هدفا محددا. وينقسم كل واحد بدوره، إلى إجراءين على الأقل ليشمل المجموع 36 إجراء. هذه الإجراءات ذات الطابع النظري والواسع وغير الدقيق في مجملها، تحيل غالبا على "نوايا" لتحقيق أهداف غير محددة بوضوح بعلاقة بالتنظيم وبالفئات المستهدفة وكذا بالموارد التي من المفروض أن ترصد لها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنها لا تتضمن مؤشرات قياس للنتائج محددة بالأرقام وقابلة للتقييم الكمي لتسهيل عملية تقييم النتائج.

وقد لوحظ عدم تناسق محتوى الاستراتيجية فيما يخص بعض الجوانب. ويمكن الإشارة على سبيل التوضيح، إلى كونها ارتقبت تعميم أنشطتها على جميع المجالات الترابية بإحداث بنيات للرعاية الاجتماعية، غيران هذا التطلع لا يتوافق لا مع تنظيم الوزارة المتمركز ولا مع المخططات التنموية الجهوية.

➢ **عدم تبني مكونات القطب الاجتماعي للاستراتيجية بالشكل الكافي**

لم يتم تبني الاستراتيجية بشكل كاف وموحد من لدن جميع مكونات القطب الاجتماعي. إذ أن تدخلات مؤسسة التعاون الوطني، تمحورت بالإضافة إلى إرساء مراكز المساعدة الاجتماعية، حول مواكبة ومراقبة وتمويل مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تتشكل بأكثر من 80% من دور الطالب (ة)، والتي لا تدخل ضمن الأهداف الاستراتيجية للقطب الاجتماعي. كما تضطلع هذه المؤسسة بتدبير، أو مشاركة جمعيات لتدبير المراكز التي يتمحور نشاطها حول التكوين والتعليم أكثر من الحماية والمساعدة الاجتماعية.

أما وكالة التنمية الاجتماعية فقد بقيت تركز في مهامها، على دعم تنمية المجالات الترابية والفاعلين بها، ولم تستطع التماشي مع استراتيجية القطب الاجتماعي، باستثناء بعض المحاور منها، المتعاقد عليها مع الوزارة الوصية والتي لم يتم تنفيذها على أتم وجه. وبالتالي، استمرت الوكالة المذكورة في التركيز على مجالات تدخلاتها المعتادة، والتي تخص تقوية الكفاءات، والإدماج الاجتماعي عبر ما هو اقتصادي والدعم المحلي للبرامج الاجتماعية. كما لم يتم القيام بأية محاولة للالتقائية مع باقي مكونات القطب فيما يخص مجالات تدخل الوكالة ولو في مرحلة لاحقة.

2.1 ترجمة الاستراتيجية إلى مخططات تنفيذية

➢ **عدم إعداد مخططات عمل تنفيذية ملائمة**

لوحظ أن وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، التي تشرف على قيادة الاستراتيجية 4+4، لم تقم بإعداد مخططات عمل سواء على مستوى الوزارة، أو باقي مكونات القطب، وذلك بغرض تحقيق الأهداف المتوخاة من الاستراتيجية.

وفي هذا الإطار لم يتم اعداد خطط العمل إلا بشكل محدود والتي لم يتم دعمها بالوسائل والموارد الضرورية من أجل تنزيلها على مستوى كل مكونات القطب الاجتماعي. وقد أسفر هذا الوضع عن حصيلة غير دقيقة على شاكلة الأهداف المسطرة مسبقا، وكذا عن تنزيل جزئي ومحدود للعديد من الإجراءات التي اعْتُمِدَتْ لإعداد الاستراتيجية 4+4.

ويجدر التذكير بأن القطب الاجتماعي لم يتبنى استراتيجية محددة مواتية للفترة الممتدة ما بين 2017-2021، أخذا بعين الاعتبار تطور المحيط والنتائج المحصل عليها عقب تنفيذ الاستراتيجية السابقة المرتبطة بالفترة 2012-2016 حيث تم الاستمرار بالعمل وفق هاته الأخيرة.

2. تنزيل الاستراتيجية

يرتبط تنزيل استراتيجية القطب الاجتماعي بوجود إطار هيكلي وتنظيمي من شأنه تعزيز تنسيق والتقائية وتكاملية العمل بين مجموع مكونات القطب الاجتماعي. كما يرتبط أيضا، بتعبئة الموارد المالية والبشرية الضرورية وكذا تفعيل الآليات المواتية للحكامة والرقابة والتتبع.

غير أنه لوحظت مجموعة من النقائص المتعلقة بعدم ملائمة الهيكلة وضعف تنسيق والتقائية وتكاملية العمل، إلى جانب نقص في الموارد البشرية الملائمة والتمويلات المناسبة، مما أفرز عن فعالية محدودة لأعمال القطب الاجتماعي ولم يسهم في إنجاح تنفيذ بعض الأهداف والإجراءات المرتقبة في إطار الاستراتيجية.

1.2 الإطار الهيكلي

➢ **ضعف ملائمة الإطار الهيكلي مع استراتيجية القطب الاجتماعي**

لم تتم مواكبة تنزيل الاستراتيجية بإطار هيكلي ملائم للتطلعات الاستراتيجية ومتطلبات تنسيق والتقائية وتكاملية العمل داخل القطب الاجتماعي.

وقد عرفت التنظيمات الهيكلية لكل مكونات القطب الاجتماعي، تعديلات خلال الفترة المشمولة بالرقابة، لكن دون أن تتلاءم مع التوجهات الاستراتيجية للقطب. وتبقى بذلك غير مناسبة من أجل تفعيل العمل والإجراءات المتعلقة بالاستراتيجية ذات الصلة.

وبذلك، لا تتوفر الوزارة على مصالح مكلفة بإعداد استراتيجية القطب الاجتماعي، ولا على مصالح مكلفة بتتبع وتقييم أنشطتها. كما لا تضم الوزارة مصالح خارجية لتأمين القيادة عن قرب، من أجل تفعيل وتنزيل التدابير الاستراتيجية.

وتبعا لذلك، تواجه الوزارة صعوبات في تتبع مشاريعها الذاتية، المنجزة على مستوى المجالات الترابية بشراكة مع الجمعيات، وحتى تلك المنوطة بالمؤسسات الخاضعة لوصايتها. وفيما يخص مؤسسة التعاون الوطني، فإنه في غياب تعديل لنظامه الأساسي وتنظيمه الهيكلي، تبقى الهيكلة الحالية غير ملائمة. أما فيما يتعلق بوكالة التنمية الاجتماعية، فإن محاولة إعادة تموقعها سنة 2014 في أفق إعادة تشكيل القطب الاجتماعي لم تكلل بالنجاح. وبالتالي فقد توجهت نحو تدخل واسع النطاق في مجال مكافحة الفقر.

➢ **ضعف التنسيق بين مكونات القطب الاجتماعي**

على الرغم من الشراكات المبرمة بين الوزارة ومؤسسة التعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية، يبقى التنسيق بين هذه الأطراف ضعيفا، سواء فيما يخص التوجهات الاستراتيجية أو ما يتعلق بتفعيل الشراكات المذكورة. ويعزى هذا الوضع إلى

تفكك الإطار التنظيمي للقطب الاجتماعي (حيث يختص كل مكون من القطب بمهام خاصة منبثقة من النصوص المحدثة له) إضافة إلى الإطار الوظيفي.

2.2 الموارد البشرية

تعد تعبئة الموارد البشرية الضرورية عنصرا هاما من أجل تفعيل ناجح لاستراتيجية القطب الاجتماعي.

➢ تطور متباين للموارد البشرية ما بين مكونات القطب الاجتماعي

يختلف تطور الموارد البشرية ما بين مكونات القطب الاجتماعي، حيث أن الوزارة سجلت تطورا معتدلا لأعداد موظفيها. إذ تشغل هذه الوزارة حاليا ما يعادل 430 موظفا، منهم 130 موظفا موضوعون رهن إشارة مؤسسات أخرى.

وفيما يخص مؤسسة التعاون الوطني، فقد انخفض عدد الموظفين من 4000 موظف سنة 2012 إلى 3100 موظف سنة 2019، وذلك نتيجة إحالة عدد من الموظفين على التقاعد دون تعويضهم. وقد كرس هذا الانخفاض عجزا فيما يخص المؤطرين والمكونين. وعلى الرغم من الجهود المبذولة بتوظيف 446 مستخدم سنة 2017، تعرف هذه المؤسسة نقصا في مجموعة من الكفاءات، كالمتخصصين النفسيين والمستشارين القانونيين والمنسقين والمربيين والمساعدين الإداريين.

أما بالنسبة لوكالة التنمية الاجتماعية، وعلى الرغم من أنها قامت ما بين سنة 2011 و2013 بتسوية الوضعية الإدارية لما يعادل 261 مستخدم تم توظيفهم بمقتضى عقود لمدة محدودة (68% من مجمل مستخدميها سنة 2013)، غير أنها لم تقم بتنفيذ العديد من الأعمال الموكولة لها، وخاصة تلك المتعلقة بالقطب الاجتماعي. وعليه، فإن هذه التوظيفات المهمة لم تنعكس إيجابا على عمل الوكالة، الذي عرف تراجعا كبيرا ومستمرا منذ 2012.

وينضاف إلى ذلك عدم استقرار مناصب المدراء العامين بكل من مؤسسة التعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية، مما أسفر عن فترات شغور طويلة شيئا ما لهذه المناصب، وبالتالي، انعكس سلبا على سير هاتين المؤسستين.

3.2 الموارد المالية

يتم تمويل القطب الاجتماعي أساسا من خلال ميزانية الوزارة عن طريق المساعدات الممنوحة لمؤسسة التعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية، إضافة إلى صندوق دعم التماسك الاجتماعي. وقد بلغ معدل ميزانية الوزارة ما يعادل 146 مليون درهم خلال الفترة ما بين 2012 و2019. بينما انخفضت ميزانية الاستثمار المخصصة لتفعيل التدابير الاستراتيجية على المستوى الترابي، خلال الفترة ما بين 2012 و2017، من 102 مليون درهم إلى 50,9 مليون درهم، لترتفع بعد ذلك سنة 2018 إلى 192 مليون درهم.

➢ ضعف التحكم في التمويلات

قامت وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة بتمويل 670 مشروع خلال الفترة ما بين 2012 و2014 بمبلغ قدره 156,2 مليون درهم، غير أن هاته التمويلات تم تنفيذها في غياب تتبع ومواكبة للجمعيات ذات الصلة وبدون تقييم للأثر على الفئات المستهدفة. ونظرا لهذه النواقص، قامت الوزارة بتفويض عمليات التمويل لوكالة التنمية الاجتماعية ابتداء من سنة 2015 لتضطلع بتسيير هذا التمويل وتتبع تنفيذه. غير أنه لوحظ أن نسبة التنفيذ المرتبطة بطلبات إنجاز المشاريع المفوضة إلى الوكالة، خلال الفترة الممتدة بين 2015 و2017، لم تتجاوز 18%، كما أن الوكالة لم تقم بالتتبع المتفق عليه لتلك المشاريع.

➢ تمويلات محدودة فيما يخص التدابير الإستراتيجية

لوحظ بأن الموارد المالية المعبئة للقطب تبقى غير كافية بصفة عامة، ولا تتماشى مع مجالات تدخلات القطب الاجتماعي، إذ أن المساعدات الممنوحة للتعاون الوطني أو الممنوحة مباشرة من طرف الوزارة لفائدة مؤسسات الرعاية الاجتماعية، استفادت منها بالأساس، دور الطالب والطالبة (71 %) والتي لا تنتمي إلى الفئات المستهدفة باستراتيجية القطب الاجتماعي. وينضاف إلى ذلك كون جمعيات التنمية المكلفة بالمساعدة في تسيير مختلف مراكز التعاون الوطني لا تتلقى إلا تمويلا قدره 20.000 درهم كمعدل سنوي، علما أنها لم تتوصل بهذا الدعم سنة 2018، إلى جانب عدم توصلها بالمعدات والمواد الأولية منذ سنة 2014.

فضلا عن ذلك، يمنح التعاون الوطني مساعدات على شكل مواد غذائية، تم تمويلها بما يعادل 33,4 مليون درهم ما بين 2011 و2019 لفائدة الأشخاص في وضعية إعاقة. غير أن هذه المساعدات لم تخلف أثرا ملموسا ودائما على هاته الفئات.

وفيما يتعلق بتمويلات صندوق دعم التماسك الاجتماعي التي يتم تسييرها بصفة رئيسية من لدن مؤسسة التعاون الوطني، فقد ساهمت في هيكلة التكفل بالأشخاص في وضعية إعاقة، غير أنها لا تشمل اعتمادات تسيير مراكز التوجيه ودعم الأشخاص في وضعية إعاقة. إضافة إلى ذلك، فإن هذا الصندوق يساهم في تمويل جمعيات تتكفل بتمدرس الأطفال في وضعية إعاقة، علما أن هذا التمدرس لازال يعاني من غياب التأطير الملائم، نظرا لغياب مؤطرين أكفاء ومختصين في الطب والعلاج النفسي والمربيين والمختصين الشبه الطبيين. وفيما يخص الأنشطة المدرة للدخل الممولة من طرف هذا الصندوق، فلم يتم المصادقة سوى على نسبة 4,5% من مجموع الملفات المتعلقة بها والموضوعة لدى مصالح التعاون الوطني ما بين سنة 2015 و2019.

أما وكالة التنمية الاجتماعية، التي لم تتبنى بشكل عام استراتيجية القطب الاجتماعي، فإن نشاطها شهد تراجعا سواء على مستوى مهامها الذاتية أو على مستوى تنفيذ مشاريع شراكة مع الوزارة الوصية. ورغم ذلك، تستمر الوزارة في منحها مساعدات تسيير هامة، والتي تضاعفت ثلاث مرات سنة 2019 مقارنة بسنة 2012. وتمول هذه المساعدات خصوصا، المصاريف المتعلقة برواتب المستخدمين بنسبة 60 %، بينما لم يستفد تنفيذ البرامج الاجتماعية منها سوى بنحو 1 % إلى 2 %.

4.2 الحكامة والمراقبة والتتبع

➢ نواقص على مستوى آليات الحكامة

في غياب مقتضيات تنظيمية ملائمة من شأنها توفير انسجام وسبل تفاعل بين مكونات القطب الاجتماعي، فإن آليات الحكامة المعتمدة تنحصر في اتفاقيات ما بين هاته المكونات إلى جانب آليات للتنسيق والتتبع متعاقد عليها. كما تم إرساء آليات للتنسيق والتتبع والتقييم ما بين القطاعات الوزارية بغرض تنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بالمرأة والطفولة والأشخاص في وضعية إعاقة، والتي تعتمد على تنسيق بين القطاعات في إطار لجان مشتركة بين الوزارات بمساعدة لجان تقنية.

غير أنه لوحظ وجود نواقص على مستوى هذه الآليات المتعاقد حولها، ترتبط بالتتبع والتنسيق وإعداد التقارير. كما لوحظت نفس النواقص على مستوى اللجان التقنية المنبثقة عن اللجان المشتركة بين الوزارات، خاصة على مستوى التنسيق والتواصل.

➢ نقص فعالية آليات المراقبة والتتبع والتقييم

لوحظ نقص في فعالية آليات المراقبة والتتبع والتقييم، والتي من شأنها أن تمكن من قياس الأثر على الفئات المستهدفة وتقييم مدى احترام الأطراف لالتزاماتهم فيما يتعلق بالتتبع والتنسيق والقيادة، سواء تعلق الأمر بالوزارة الوصية أو بمؤسسة التعاون الوطني. ويتجلى ذلك خاصة من خلال ضعف تدخلات وأداء مصالح المراقبة والتدقيق، إلى جانب غياب تقييم البرامج والتأخر المسجل في تنفيذ مهام التدقيق الخارجي.

➢ غياب نظام معلوماتي شامل ومندمج

لا يتوفر القطب الاجتماعي على نظام معلوماتي شامل ومندمج، يمكن من تسيير ملائم وفعال ومحين للبرامج، مما لا يسمح بتوفر المعلومة في الوقت المناسب، ولا يسهم في تأمين القيادة والتتبع والتنسيق الضروريين.

3. الإنجازات والنتائج المحصل عليها

اقتصر تقييم الإنجازات والنتائج المحصل عليها في مقارنة وصفية بين الأعمال المنجزة وتلك المعلن عنها في الاستراتيجية، ذلك أنه في غياب مؤشرات القياس، لم يتمكن المجلس من الوقوف على الفوارق المحتملة بين التوقعات والإنجازات.

➢ إنجازات ونتائج محدودة

لم يتم تفعيل استراتيجية القطب الاجتماعي إلا بشكل محدود، إذ أن العديد من الإجراءات المعلن عنها تم الشروع فيها دون إتمامها، بينما أن إجراءات أخرى، لم يتم الشروع في تنفيذها. وعليه، فمن ضمن 38 إجراء مرتقب تم تنفيذ 15 فقط.

وعلى سبيل التوضيح، وفيما يخص المحور الاستراتيجي المتعلق بالدعم المؤسساتي للقطب الاجتماعي، فقد تم ترجمة هذا الدعم من خلال خلق تعاون جديد بين مكونات القطب، من الممكن أن تساعد في توجيه تدخلات المكونات المذكورة نحو نفس المجالات المستهدفة. ومن أجل ذلك، تم إنجاز دراستين لإعادة تموقع وإعادة تشكيل القطب الاجتماعي.

وقد استنتج من خلال الدراسة الأولى على أن تتخصص مؤسسة التعاون الوطني في المساعدة الاجتماعية، غير أن تنزيل هذه التوصية يعرف تعثرا. كما أسفرت الدراسة الثانية، عن مجموعة من السيناريوهات لإعادة تشكيل القطب الاجتماعي، لكن بقيت دون تنفيذ.

هذا، بالإضافة إلى آليات أخرى للترسيخ المؤسساتي، تمثلت في إبرام اتفاقيات بين متدخلي القطب الاجتماعي تم عقدها منذ سنة 2014، مكنت من اللجوء إلى الفروع الإقليمية أو الجهوية للمؤسستين تحت الوصاية. غير أن كل هذه الإجراءات لم تسمح بإرساء آليات التتبع والتقييم، وشمولية الموارد المعبأة في إطار الشراكات، وكذا الالتقائية الشاملة والتكاملية بين مكونات القطب.

وفي نفس السياق، وعلى مستوى **محور التأطير والمواكبة وهيكلة العمل الاجتماعي**، تجدر الإشارة، على الخصوص، إلى أن دعم ومواكبة الفاعلين في مجال التنمية الاجتماعية قد تمت ترجمته من خلال برنامج لتكوين العاملين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية التي تتكفل بالأشخاص المسنين. غير أن هذا التكوين لم يتم تنفيذه إلا بشكل ضعيف مع غياب تقييم لاحق له. بالإضافة إلى ذلك، فإن التمويلات لفائدة الجمعيات التي خصت 670 مشروعا (منها 554 تم تفويض مهمة تمويلها لوكالة التنمية الاجتماعية منذ سنة 2015)، لم يتم تنفيذ اعتماداتها سوى بنسبة 18 %.

وفضلا عن ذلك، فإن هيكلة العمل الاجتماعي على المستوى الإقليمي أو الجهوي لا يزال في مراحله الأولى، ولم يتم إنجاز أي تصميم مديري ولا أي مخطط جهوي بخصوصه.

ومن جهة أخرى، تم أيضا، رصد مجموعة من النواقص على مستوى معظم إجراءات الدعم المنصوص عليها ضمن الاستراتيجية، وبالخصوص على مستوى التواصل والتحسيس والتتبع والتدقيق والتقييم. وبذلك يبقى بذل الجهود على هذا المستوى أمرا ضروريا.

كما يجدر التذكير، في الأخير، بأن استراتيجية القطب الاجتماعي لم تشمل إجراءات محددة مسبقا فيما يخص مجال الأسرة والأشخاص المسنين والطفل.

وكخلاصة، فقد أبان تفحص مسلسل التخطيط الاستراتيجي على أن المقاربة التي تبنتها وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، تتضمن عدة مزايا، خاصة فيما يتعلق بالهيكلة والتنظيم والانسجام والتنسيق والتتبع، من أجل تحسين عمل القطب الاجتماعي. غير أن هذا المسلسل يستدعي أن يتم تطويره وتحسينه بشكل أفضل، لكي يصبح أكثر فعالية، ويضمن الاستمرارية، ويمكن، في النهاية، من الاستجابة، بشكل فعال، للحاجيات والانتظارات.

وبناء عليه، يدعو المجلس الأعلى للحسابات وزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة ومختلف شركائها إلى الأخذ بعين الاعتبار التوصيات التالية عند إعداد وتنفيذ استراتيجيات القطب الاجتماعي:

- **تأسيس الرؤية الاستراتيجية للقطب الاجتماعي على تشخيصات حقيقية ودراسات قبلية، تسمح أساسا، بالتحديد الدقيق لبنية الفئة المستهدفة وحاجياتها الفعلية؛**
- **الحرص على أن يكون مسلسل التخطيط الاستراتيجي تشاركيا، وأن تمكن استراتيجية القطب الاجتماعي من تحديد أهداف تستجيب بفعالية لحاجيات وأولويات يتم تحديدها بشكل واضح، وتكون مقرونة بمؤشرات لقياس مدى إنجازها؛**
- **الحرص على أن يتم ترجمة استراتيجية القطب الاجتماعي إلى مخططات عمل مقرونة بإجراءات وتدابير واضحة وإلى أجندة إنجاز محددة وكذا إلى تنظيم ملاءم وموارد ووسائل مناسبة لتفعيلها؛**
- **وضع آليات تتبع وتقييم وسيطة لتنزيل الاستراتيجية.**

ثانيا. برنامج "دعم"

تم تأسيس برنامج "دعم" طبقا للمادة 13 من قانون المالية رقم 110.13 للسنة المالية 2014 والمتممة للمادة 25 من قانون المالية رقم 115.12 للسنة المالية 2013. ويهدف هذا البرنامج، إلى منح مساعدة مباشرة لفائدة الأرامل في وضعية هشاشة اللائي يتكلفن بأطفالهن الأيتام. وقد تم تحديد هذه المساعدة في 350 درهم شهريا لفائدة كل طفل يتيم، دون أن يتجاوز مبلغها 1050 درهم شهريا للأسرة الواحدة.

ويتم تمويل هذا البرنامج من الحساب المرصود لأمور خصوصية (صندوق دعم التماسك الاجتماعي) المحدث سنة 2012، والذي يساهم، كذلك، في تمويل برامج اجتماعية أخرى، كبرنامج "تيسير" الذي يمنح مساعدات مالية لفائدة الأطفال المتمدرسين والمنحدرين من أسر معوزة، أو نظام المساعدة الطبية (راميد). وقد شكلت المصاريف المتعلقة ببرنامج دعم نسبة 14,8 %، في المتوسط، من مجموع مصاريف الصندوق خلال الفترة 2015-2018.

وفضلا عن ذلك، يتدخل مجموعة من الفاعلين واللجان في قيادة وتدبير هذا البرنامج، من أبرزهم وزارة الداخلية واللجان الإقليمية الدائمة، ووزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة، واللجنة المركزية الدائمة، ووزارة الاقتصاد والمالية، والصندوق الوطني للتقاعد والتأمين. وجدير بالذكر، في هذا الصدد، أنه بتاريخ 2018/12/31 استفاد ما يقارب 159.858 طفلا يتيما من مساعدة برنامج دعم.

استهدفت المهمة الرقابية تفحص تسيير هذا البرنامج خلال الفترة 2015-2018. وقد أسفرت عن مجموعة من الملاحظات والتوصيات المرتبطة بجوانب الاستهداف، وتغطية الفئات المستهدفة، وتدبير البرنامج، وإنجاز الخدمات.

1. الاستهداف ومعايير الأهلية

أفرز افتحاص هذا الجانب عن مجموعة من الملاحظات المتعلقة بالفئات المستهدفة ومعايير الاستهداف والأهلية، إضافة إلى تقاطع هذا البرنامج مع برنامج تيسير.

➢ إقصاء بعض الفئات

يقصي برنامج دعم، بعض الفئات التي تتواجد في أوضاع مقاربة للفئات المستهدفة والمؤهلة للدعم، وهو ما من شأنه أن يحد من مدى هذه المساعدات. وعلى سبيل المثال، لا يغطي هذا البرنامج النساء المطلقات من أزواجهن المتوفين والمتكفلات بأطفال أيتام، وكذلك الأمهات العازبات المتكفلات بأطفالهن، والأرامل المتكفلات بأطفالهن غير المتمدرسين، وكذا الأطفال يتيمي الأم والأب.

بالإضافة إلى ذلك، ورغم مزايا مقاربة الاستهداف عبر الأمهات، إلا أن هذه الأخيرة أبانت عن بعض من المحدودية. وكمثال على ذلك، ففي حالة وفاة الأرملة المستفيدة، فإنه يحرم أيتامها من مساعدة برنامج دعم.

➢ **محدودية معايير الاستهداف**

يتعلق الأمر خاصة بالاستهداف عبر الانخراط في نظام "راميد"، والذي يعرف محدودية فيما يخص إقصاء وإدماج الفئة المستهدفة (الهشة والفقيرة)، والذي يشهد نقائص فيما يتعلق بسحب وتجديد بطائق المنخرطين الخاصة بشرائح هامة من الفئات المستهدفة.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها على التطورات التي يعرفها ورش وضع نظام الاستهداف للاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية، حيث تمت المصادقة على النصوص التطبيقية لأحكام القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات. وأشارت أيضا إلى تطورات أخرى مثل إنجاز النسخة الأولى من المنظومة المعلوماتية المندمجة الخاصة بالسجل الوطني للسكان والشروع في تطوير المنظومة الخاصة بالسجل الاجتماعي الموحد.

➢ **التقاطع مع برنامج "تسيير"**

يمنح برنامج "تيسير" مساعدات للأطفال المتمدرسين المنحدرين من أسر معوزة شريطة المواظبة على الحضور للمدرسة. هذا البرنامج، يتقاطع مع برنامج دعم الذي له مزايا أكبر. إلا أن المقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل (المادة 4 من المرسوم 2.14.791) استبعدت إمكانية الاستفادة في نفس الوقت من البرنامجين، كما أن مسطرة تسيير هذا البرنامج، المصادق عليها في يونيو 2015، رجحت المنح المنهجي للوضعية الأكثر امتيازا للأيتام وذلك عبر دمجهم ببرنامج دعم.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها، على أهمية "تكييف الإجراءات والمساطر المعتمدة لمعالجة طلبات الاستفادة من البرامج الاجتماعية (تيسير، دعم الأرامل وراميد)، لجعل السجل الاجتماعي الموحد نقطة الدخول الوحيدة للاستفادة من هذه البرامج". كما أوضحت وزارة الاقتصاد والمالية في جوابها أن المرسوم رقم 791-14-2 في مادته الرابعة "ينص على أنه لا يجوز الجمع بين دعم الأرامل وأي معاش أو تعويض عائلي أو أي دعم مباشر آخر يدفع من ميزانية الدولة أو ميزانية جماعة ترابية أو تدفعه مؤسسة أو هيئة عمومية".

2. تسيير البرنامج

ارتكز افتحاص المجلس الأعلى للحسابات لهذا البرنامج على معالجة طلبات الاستفادة من المساعدة، ومراقبة معايير الأهلية للاستفادة، ووتيرة معالجة الشكايات والتتبع والقيادة.

1.2 معالجة طلبات الاستفادة من مساعدة البرنامج

➢ **رفض الملفات خلال مرحلة الأداء**

على الرغم من المراقبة المنجزة خلال مراحل تكوين ومعالجة ملفات المستفيدين والمصادقة عليها، تبين أن العديد من الملفات، بلغت مرحلة الأداء، بوثائق ناقصة أو غير مطابقة (6015 ملف خلال الفترة 2015 -2018). ويتم رفض هذه الملفات بشكل نهائي، مما يجعل الأرامل المعنيات مجبرات على إعادة تكوينها من جديد لكي يتمكن من طلب الاستفادة من المساعدة.

وأشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أن " هذه الوضعية مرتبطة أساسا بفترة انطلاقة البرنامج الممتدة من أبريل 2015 إلى متم سنة 2016 " وانه "تم تسجيل انخفاض في النسب المئوية ابتداء من سنة 2017 ..."

ومن أهم أسباب هذا الرفض، خلال الفترة 2015-2018، انتهاء صلاحية بطاقة "راميد" بنسبة 54,2%. إلا أنه لوحظ أن البطائق تكون، بشكل عام، صالحة عند وضع ملفات الطلب على مستوى الدائرة، وأن انتهاء صلاحياتها يعزى إلى الآجال الطويلة أحيانا في معالجة الملفات.

وأوضحت وزارة الداخلية أن " هذه الوضعية تعود في الأصل إلى القرار الذي اتخذته لجنة القيادة المكلفة بوضع آليات وكيفيات تدبير هذا الدعم، بحيث تم اعتماد تاريخ محضر اللجنة المركزية الدائمة من أجل التأكد من مدة صلاحية بطاقة "راميد" عوض تاريخ إيداع الملف...."

2.2 مراقبة الأهلية

➢ **مراقبة محدودة التفعيل أو ذات فعالية ضئيلة**

يمكن تعليق حقوق المساعدة (بطريقة مؤقتة) أو حذفها (استبعاد المستفيد بشكل نهائي) إعمالا لبعض اجراءات تدبير البرنامج أو عندما لم تعد شروط الأهلية مكتملة، ويتعلق الأمر بحوالي 15% من ملفات الأرامل المستفيدات أو ما يعادل 20% من الأيتام المعنيين بهذا الإجراء، ومن بينهم 99% في وضعية تعليق للحقوق، وذلك بتاريخ 2018/12/31.

وجدير بالذكر أن تعليق الحقوق يحدث بعد إجراء المراقبات المتعلقة باستمرارية الأهلية للأرامل وأيتامهم من أجل الاستفادة من البرنامج. هاته المراقبات التي كلف بها الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، بصفته مدبر لبرنامج "دعم" سنة 2015، تخص الجوانب التالية: مراقبة صلاحية بطاقة "راميد"، ومراقبة شرط بقاء الأرامل على قيد الحياة، وكذا مراقبة تمدرس الأطفال (دون الذين هم في وضعية إعاقة).

كما يعد انتهاء صلاحية بطاقة "راميد" السبب الرئيسي في تعليق الاستفادة بنسبة تناهز 92%. وتبقى مراقبة الصلاحية، التي تمت رقمنتها منذ شتنبر 2015، ذات فعالية محدودة في بعض الحالات.

وأشار صندوق الإيداع والتدبير في جوابه أن "عملية المراقبة الشهرية لبطاقة ' راميد' في إطار تبادل المعطيات مكن من تحديد الأداء بالنسبة ل 23976 ملف خلال سنة 2019 مقابل 15564 ملف خلال سنة 2018 بارتفاع نسبته 54% ....".

وفيما يخص مراقبة تمدرس الأطفال، فقد تم القيام بعمليات مراقبة خلال سنتي 2017 و2018 على أساس تبادل معلومات إلكترونية مع وزارة التربية الوطنية. أما فيما يخص مراقبة شرط كون الأرامل على قيد الحياة، فقد نصت الاتفاقية، المبرمة ما بين الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين والبريد بنك، على أن يقوم هذا الأخير، سنويا، بإجراء هذه المراقبة، غير أنه لم يتم تفعيلها **بالشكل الكافي**.

أوضح صندوق الإيداع والتدبير في جوابه أنه تم إنجاز هذه المراقبة سنة 2018 على أساس إرسال مطبوعات شهادة الحياة وأنه تم تفعيل المراقبة سنة 2019 بالنسبة لفئة مستهدفة من الأرامل.

وقد أشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أن "إصلاح نظام الحماية الاجتماعية الحالي سوف يعالج هذه النقائص، بحيث سيتم مراقبة الأهلية للاستفادة من نظام RAMED بطريقة منهجية بين مختلف المتدخلين لهذه البرامج الاجتماعية."

3.2 تتبع وقيادة البرنامج

تنص المادة 6 من الاتفاقية المبرمة، بتاريخ 25 فبراير 2015، بين الدولة والصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، على تأسيس لجنة تتبع وتدبير برنامج دعم، تتولى مهمة معالجة الجوانب المتعلقة بتدبير البرنامج. وعلى صعيد آخر، فقد لوحظ أن البرنامج لا يخضع للتدقيق سنويا من طرف المفتشية العامة للمالية، كما تنص على ذلك الاتفاقية، وذلك راجع، حسب المفتشية العامة للمالية، لعدم إخبارها من طرف المصالح المعنية للأطراف الموقعة على الاتفاقية.

إضافة إلى ذلك، لوحظ، من جهة، أن اللجنة المركزية الدائمة لا تقوم بالتتبع والتقييم الدوري للبرنامج. ومن جهة أخرى، أن اللجن الإقليمية الدائمة لا تقوم بإعداد كل التقارير السنوية المطلوبة والمتعلقة بتدبير برنامج "دعم"، علما أن هذه التقارير تعد، مبدئيا، ضرورية من أجل القيام بتقييم شامل وذلك طبقا للدورية المشتركة رقم 10، بتاريخ 25 فبراير 2015، بين وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التضامن والتنمية والمساواة والأسرة.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها على أنه " خلال مرحلة انطلاقة البرنامج، لم تطالب العمالات والأقاليم بإعداد تقارير سنوية للتقييم، حيث تم تركيز جهود هذه المصالح على الجوانب ذات الصلة بالتأطير والمواكبة لضمان بداية ناجحة لهذا البرنامج." . وأضافت أن بعد هذه المرحلة، "عملت وزارة الداخلية على حث العمالات والأقاليم من خلال الدورية رقم 3 بتاريخ 11 فبراير 2020، على إعداد تقارير تقييمية برسم السنوات الممتدة من 2015 إلى 2019، وذلك وفق نموذج موحد ..." وأنه " تمت إحالة جميع التقارير المتوصل بها إلى كتابة اللجنة المركزية الدائمة للدعم" . وأشارت الوزارة إلى أنها "تتوفر كذلك على آليتين إضافيتين للتقييم الدائم والمنتظم لهذا البرنامج" .

3. الأداءات ومصاريف التسيير

يقوم الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين بتدبير عمليات أداء المساعدة للأرامل بمقتضى الاتفاقية السالف ذكرها، حيث يتم الأداء الأول، كما هو منصوص عليه، عن طريق حوالة لدى وكالة لبريد بنك، وابتداء من الأداء الثاني يتم تحويل المساعدة عبر الحساب البنكي للمستفيدة لدى الوكالة البنكية. وتجدر الإشارة إلى أنه قد أبرمت، بهذا الصدد، اتفاقية ما بين الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين والبريد بنك في يوليوز 2015.

وقد أبرز افتحاص عمليات الأداء ومصاريف التسيير، التي يشرف عليها الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، الملاحظات التالية:

➢ ارجاع عدد من الحوالات غير المؤداة

على الرغم من التطور الملموس فيما يخص الأداء وتعميم استعمال الخدمات المصرفية لدى المستفيدات، إلا أنه لوحظ أن العديد من الحوالات ترجع غير مؤداة للصندوق المذكور. ويعزى هذا الوضع، أساسا، إلى صعوبة تبليغ المستفيدات من أجل استخلاص الحوالة الأولى لدى وكالة البريد بنك.

وقد أوضح صندوق الإيداع والتدبير في جوابه إلى تحسن هام لهذه الوضعية والذي يعزيه إلى المجهودات المبذولة في "تعزيز عملية التبليغ عن طريق خدمات الرسائل القصيرة وكذا عبر تشجيع البنكنة..." حيث بلغت نسبة الأداء عبر التحويل البنكي 98 % في متم شهر يناير 2020.

➢ **خدمات مصرفية في تطور**

تجدر الإشارة هنا إلى أن تعميم استعمال الخدمات المصرفية على المستفيدات، المتوقع في مارس 2018، لم يتم تحقيقه بشكل كامل. وعلى الرغم من ذلك، فقد عرفت هذه العملية تطورا ملموسا، حيث بلغت نسبة 94% نهاية يونيو 2019 حسب معطيات الصندوق.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية، بتنسيق مع وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة، بما يلي:

- **مراجعة المقتضيات التنظيمية التي تؤطر عملية الاستهداف وكذا معايير وشروط الأهلية للاستفادة من برنامج "دعم"؛**
- **تحسين مسلسل افتحاص ومعالجة الملفات والمصادقة عليها، وكذا مراقبة الحقوق وتدبير الشكايات بشكل يضمن احترام الآجال واستمرارية الحق في المساعدة؛**
- **تعزيز تبادل المعطيات بين المتدخلين الأساسيين؛**
- **تفعيل آليات التتبع والتقييم والتدقيق؛**
- **تحسين عمليات الأداء لكي يتم ضمان أداء المساعدة المتعلقة ببرنامج "دعم" لمجموع الأرامل المستفيدات؛**
- **مراجعة الإطار التعاقدي الخاص بتحديد واحتساب مصاريف تسيير برنامج "دعم".**

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالقطب الاجتماعي

(نص الجواب كما ورد)

ثانيا. برنامج "دعم"

لقد حدد المرسوم رقم 2.14.791 الصادر في 11 من صفر 1436 (4 دجنبر2014) شروط ومعايير الاستفادة من الدعم المباشر للنساء الأرامل في وضعية هشة الحاضنات لأطفالهن اليتامى. ويشرف عدة فاعلين ولجن على قيادة وتدبير هذا البرنامج.

وفق أحكام هذا المرسوم، تتدخل وزارة الداخلية على مستويين:

2. المستوى الترابي:

- من خلال رئاسة اللجنة الإقليمية الدائمة للدعم من طرف العامل والتي تتولى مهمة البت الأولي في طلبات الدعم (*المادتان 6 و7 من المرسوم*).

3. المستوى المركزي:

- تمثيل الوزارة في اللجنة المركزية الدائمة للدعم، برئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالتضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة (*المادتان 9 و10*)، والتي تبت بصفة نهائية في الطلبات المتوصل بها من طرف اللجن الإقليمية الدائمة للدعم،
- تنسيق أشغال لجنة تتبع وتدبير برنامج "دعم" تحت رئاستها والتي تتولى معالجة القضايا المتعلقة بتدبير هذا البرنامج، والمصادقة على تقارير تدبير الدعم المعدة سنويا من طرف الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين.

وعلى الرغم من تحديد اختصاصاتها بموجب المرسوم رقم 2.14.791 سالف الذكر، فقد تم تخويل وزارة الداخلية على المستوى العملي، مهمة الإشراف على عملية إيداع الطلبات على مستوى القيادات والملحقات الإدارية، وذلك لتحقيق إدارة القرب وضمان تغطية شاملة للتراب الوطني وتجاوزا لخصاص المصالح اللاممركزة لوزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة. كما تقوم المصالح المركزية للوزارة بعملية تجميع الملفات الواردة عليها من طرف اللجن الإقليمية الدائمة، ومراقبتها وتفحصها، قبل إحالتها، على كتابة اللجنة المركزية الدائمة للدعم بوزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة. وفضلا عن ذلك، تقوم هذه المصالح بتأطير ومواكبة الإدارة الترابية في كل الجوانب المرتبطة بتدخل العمالات والأقاليم في تدبير برنامج الدعم.

1. الاستهداف ومعايير الأهلية

➢ **محدودية معايير الاستهداف**

لقد أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات **لمحدودية معاير الاستهداف** *خاصة بالاستهداف عبر الانخراط في نظام "راميد"*

والذي يعرف بدوره محدودية فيما يخص إقصاء وإدماج الفئة المستهدفة (الهشة والفقيرة).

فبخصوص هذه الملاحظة، تجدر الإشارة إلى أن الوزارة واصلت قيادتها للورش الذي يهم وضع نظام الاستهداف للاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية، حيث تميزت هذه السنة بالمصادقة على النصوص التطبيقية لأحكام القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات. وتم إنجاز النسخة الأولى من المنظومة المعلوماتية المندمجة الخاصة بالسجل الوطني للسكان والتأهيل التقني لمراكز البيانات. كما تم الشروع في تطوير المنظومة الخاصة بالسجل الاجتماعي الموحد بهدف البدء بالعمل بها بمتم السنة الجارية على صعيد عمالة الرباط وإقليم القنيطرة كتجربة نموذجية، كما تم استكمال الصيغة النهائية لنظام التنقيط العام التي سيعتمدها السجل الاجتماعي الموحد.

➢ **التقاطع مع برنامج "تسيير"**

ردا على ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات حول **تقاطع برنامج " تيسير" مع برنامج "دعم"**، فالجدير بالذكر، أن هذه الأنظمة ستمكن من تحقيق الالتقائية بين مختلف برامج الدعم الاجتماعي المقدمة من طرف الدولة والجماعات الترابية والرفع من نجاعتها، وبالتالي توفير خدمات كفيلة بتلبية الاحتياجات الأساسية لكل المواطنين، من خلال تكييف الإجراءات والمساطر المعتمدة لمعالجة طلبات الاستفادة من البرامج الاجتماعية (تيسير، دعم الأرامل ورامید)، لجعل السجل الاجتماعي الموحد نقطة الدخول الوحيدة للاستفادة من هذه البرامج.

2. تسيير البرنامج

1.2 معالجة طلبات الاستفادة من مساعدة البرنامج

➢ **رفض الملفات خلال مرحلة الأداء**

حسب ما ورد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول **رفض الملفات خلال مرحلة الأداء**، على الرغم من المراقبة المنجزة خلال مراحل تكوين ومعالجة ملفات المستفيدين والمصادقة عليها تبين أن العديد من الملفات التي بلغت مرحلة الأداء ينقصها عدد من الوثائق وأن عددا منها غير مطابق.

فيما يخص هذه الملاحظة، فتجدر الإشارة إلى أن هذه الوضعية مرتبطة أساسا بفترة انطلاقة البرنامج الممتدة من أبريل 2015 إلى متم سنة 2016 والتي تشكل سنة محورية بخصوص تدفق طلبات الدعم. ولقد تم تسجيل انخفاض في النسب المئوية ابتداء من سنة 2017 (4.92% في 2017 و3.65% في 2018، مقارنة مع 3.97% المسجلة في 2015 و12.26% برسم سنة 2016).

وبخصوص **أسباب رفض طلبات الأرامل**، فحسب التقرير، يمثل انتهاء مدة صلاحية بطاقة "راميد" السبب الرئيسي للرفض خلال الفترة 2015-2018 (54,2%)، رغم أن هذه البطاقات غالبا ما تكون مدة صلاحيتها سارية المفعول أثناء إيداع الملفات على مستوى الملحقات الإدارية والقيادات.

وتعقيبا على هذه الملاحظة، فإن هذه الوضعية تعود في الأصل إلى القرار الذي اتخذته **لجنة القيادة** المكلفة بوضع آليات وكيفيات تدبير هذا الدعم، بحيث تم اعتماد تاريخ محضر اللجنة المركزية الدائمة من أجل التأكد من مدة صلاحية بطاقة "راميد" عوض تاريخ إيداع الملف. مع العلم بأن وزارة الداخلية قد اقترحت اعتماد هذا الإجراء على الأطراف المعنية تفاديا لتقادم الوثائق المدلى بها أو بروز أي تغيير قد يطرأ على وضعية الأرملة أو وضعية أبنائها المستفيدين.

2.2 مراقبة الأهلية

➢ **مراقبة محدودة التفعيل أو ذات فعالية ضئيلة**

تمت الاشارة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بمراقبة الأهلية، هي مراقبة محدودة التفعيل أو ذات فعالية ضئيلة، فإن انتهاء صلاحية بطاقة RAMED هو السبب الرئيسي لتعليق الاستفادة بنسبة 92%.

وتجدر الإشارة إلى أن إصلاح نظام الحماية الاجتماعية الحالي سوف يعالج هذه النقائص، بحيث سيتم مراقبة الأهلية للاستفادة ن نظام RAMED بطريقة منهجية بين مختلف المتدخلين لهذه البرامج الاجتماعية. هذه المراقبة ستعفي الأرملة من تبرير تجديد بطاقة RAMED الخاصة بها وبالتالي ضمان استمرارية حقوق المساعدة دون تعليق الاستفادة.

3.2 تتبع وقيادة البرنامج

بخصوص تتبع وقيادة البرنامج، حسب ما ورد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، أن اللجنة المركزية الدائمة لا تقوم بالتتبع والتقييم الدوري للبرنامج، كما أن اللجن الإقليمية الدائمة لا تقوم كلها بإعداد التقارير السنوية المتعلقة بتدبير البرنامج، علما بأن هذه التقارير تعد من العناصر الأساسية المعتمدة للقيام بالتقييم الشامل، وذلك طبقا للدورية المشتركة لوزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة رقم 10بتاريخ 25 فبراير 2015.

فبخصوص هذه الملاحظة، تجدر الإشارة إلى أنه خلال مرحلة انطلاقة البرنامج، لم تطالب العمالات والأقاليم بإعداد تقارير سنوية للتقييم، حيث تم تركيز جهود هذه المصالح على الجوانب ذات الصلة بالتأطير والمواكبة لضمان بداية ناجحة لهذا البرنامج. وبعد هذه المرحلة، ومواصلة منها لعملية التوجيه والتأطير، عملت وزارة الداخلية على حث العمالات والأقاليم من

خلال الدورية رقم 3 بتاريخ 11 فبراير 2020، على إعداد تقارير تقييمية برسم السنوات الممتدة من 2015 إلى 2019، وذلك وفق نموذج موحد تم تعميمه لهذا الغرض. ويكمن الهدف من تنميط العناصر المكونة لهذه التقارير من استخلاص مؤشرات مدققة للتقييم، وقد تمت إحالة جميع التقارير المتوصل بها إلى كتابة اللجنة المركزية الدائمة للدعم. وبالموازاة مع ذلك، فإن الوزارة تتوفر كذلك على آليتين إضافيتين للتقييم الدائم والمنتظم لهذا البرنامج، ويتعلق الأمر بمحاضر اللجن الإقليمية الدائمة والملفات المحالة على اللجنة المركزية الدائمة حيث يتم تتبع أشغال اللجن الإقليمية الدائمة بطريقة منتظمة والتقرير الشهري حول "دعم" الذي يشكل أداة إضافية لتقييم هذا البرنامج، انطلاقا من مرحلة إيداع الطلب إلى غاية صرف الدعم.

التوصيات

بخصوص توصية المجلس الأعلى للحسابات في شأن مراجعة الإطار التنظيمي لعملية الاستهداف وكذا معايير وشروط الأهلية للاستفادة من البرنامج، فالجدير بالذكر على أن التقارير التقويمية (2015 - 2019)، التي أعدت من طرف العمالات والأقاليم معظمها كان يصب حول توسيع قاعدة الاستفادة لتشمل جميع الأرامل في وضعية هشة دون شرط وجود أبناء، وكذا ضمان استفادة يتامى الوالدين فاقدي الأب والأم عن طريق عملية التبني أو الكفالة ويتامى المطلقات، ودراسة إمكانية زيادة عدد الأطفال المستفيدين من الدعم خاصة المعاقين مع تمكينهم من الاستفادة مدى الحياة في حالة وفاة الأم.

بخصوص توصية المجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بتحسين عملية فحص ومعالجة الملفات والمصادقة عليها، وتعزيز تبادل المعطيات بين المتدخلين الأساسيين، فهناك عدة اقتراحات لتحسين تدبير هذا الدعم، كاعتماد سياسة الشباك الوحيد في هذا البرنامج وذلك عبر إحداث نظام تدبير شمولي موحد لا يستدعي تنقل الأرامل بين الإدارات المختلفة؛ إمكانية وضع منصة رقمية مندمجة تتيح للأرملة تعبئة ملفها مباشرة دون أن تكون ملزمة بالتوجه إلى مجموعة من المصالح الإدارية على أن تقوم هذه المصالح باستكمال مسار الطلبات وفق آجال محددة؛ احتساب الدعم من تاريخ وضع الطلب أو البت فيه من طرف اللجنة الدائمة الإقليمية وليس ابتداء من تاريخ البت فيه نهائيا من طرف اللجنة المركزية المختصة.

III. جواب وزيرة الاقتصاد والمالية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالقطب الاجتماعي

(نص مقتضب)

ثانيا. برنامج "دعم"

(...)

1. الاستهداف ومعايير الأهلية

➢ **إقصاء بعض الفئات**

يجدر التوضيح أن المرسوم رقم 2-14-791 الصادر بتاريخ 11 صفر 1436 (4 دجنبر 2014) **يتعلق فقط** بتحديد الدعم المباشر للنساء الأرامل في وضعية هشة الحاضنات لأطفالهن اليتامى. ويحدد هذا المرسوم شروط ومعايير استفادة النساء الأرامل في وضعية هشة عن أطفالهن اليتامى من الدعم المباشر وكذا مبلغه وطرق صرفه، كما يبين الجوانب المؤسساتية والإجرائية لتفعيله. بناء على هذا المرسوم، تم تحديد المبلغ الشهري للدعم في 350 درهما عن كل طفل يتيم، على ألا يتعدى مجموع الدعم 1050 درهما عن كل شهر للأسرة الواحدة.

كما تجدر الإشارة إلى أنه تم إحداث صندوق التكافل العائلي، منذ سنة 2010، من أجل تقديم دفوعات مسبقة برسم النفقة لفائدة الأمهات المطلقات المعوزات ولأطفالهن المستحقين للنفقة.

➢ **التقاطع مع برنامج "تسيير"**

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم 2-14-791 الصادر بتاريخ 11 صفر 1436 كان واضحا في مادته الرابعة حيث ينص على أنه لا يجوز الجمع بين دعم الأرامل وأي معاش أو تعويض عائلي أو أي دعم مباشر آخر يدفع من ميزانية الدولة أو ميزانية جماعة ترابية أو تدفعه مؤسسة أو هيئة عمومية.

3.2. تتبع وقيادة البرنامج

كما اتضح بأن البرنامج لا يخضع للتدقيق سنويا من طرف المفتشية العامة للمالية، كما تنص على ذلك الاتفاقية.

يعزى غياب التدقيق لعدم إخبار المفتشية العامة للمالية من طرف المصالح المعنية للأطراف الموقعة على الاتفاقية (تتكون من وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة التنمية والمساواة والأسرة والصندوق الوطني للتقاعد والتأمين). لكن

فور علم المفتشية بالاتفاقية في إطار مهمة تدقيق النجاعة لوزارة الاقتصاد والمالية تمت مباشرة تدقيق حسابات برنامج دعم برسم السنوات 2015-2020. وستقوم المفتشية العامة للمالية بإرسال نسخة من التقرير النهائي بخصوص برنامج "دعم" للمجلس الأعلى للحسابات.

IV. جواب وزيرة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالقطب الاجتماعي

(نص مقتضب)

(...) فيما يخص الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالميدان الاجتماعي (...)، إن الوزارة لا ترى مانعا من اعتماد هذه الملاحظات، والتي همت فترة 2012-2020، وتلتزم بإدراجها في استراتيجيتها المستقبلية.

V.جواب المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالقطب الاجتماعي

(نص الجواب كما ورد)

ثانيا. برنامج "دعم"

2. تدبير البرنامج

2.2 مراقبة الأهلية

- **مراقبة محدودة التفعيل أو ذات فعالية ضئيلة**

بالنسبة لعملية المراقبة الشهرية لبطاقة "راميد" فإن قطاع الاحتياط لصندوق الإيداع والتدبير المسير للصندوق الوطني للتقاعد والتأمين يعمل خلال الآجال المحددة على إعادة أداء متأخرات الدعم بالنسبة لجميع بطائق راميد التي تم تجديدها والواردة عليه، إما في إطار تبادل المعطيات بين الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين والوكالة الوطنية للتأمين على المرض أو في إطار المعالجة الفردية للبطائق المرسلة مباشرة من طرف الأرامل.

كما تجدر الإشارة أن عملية المراقبة الشهرية لبطاقة 'راميد' في إطار تبادل المعطيات مكن من تجديد الأداء بالنسبة ل 23976 ملف خلال سنة 2019 مقابل 15564 ملف خلال سنة 2018 بارتفاع نسبته 54 % مما يشير إلى فعالية هذا الإجراء.

بالنسبة لمراقبة حياة الأرامل، فقد تم إنجاز هذه المراقبة سنة 2018 على أساس إرسال مطبوعات شهادة الحياة وبعد استكمال الإجراءات التقنية المتعلقة بنظام المراقبة عن طريق الأداء عبر الحوالات البريدية بدل التحويل البنكي بشراكة مع بريد المغرب، فقد تم تفعيل هذا الإجراء سنة 2019 بالنسبة لفئة مستهدفة من الأرامل.

كما نشير إلى أن المجهودات المبذولة لتعزيز مراقبة الأهلية بكافة أنواعها، قد مكنت من المساهمة في تخفيض كلفة تدبير البرنامج بشكل ملموس، مما يؤكد على نجاعة الإجراءات التحسينية التي تبناها الصندوق منذ أن أخذ على عاتقه تسيير هذا البرنامج.

3. الأداء ومصاريف التسيير

فيما يخص الإعانات الغير مصروفة فقد سجلت نسبة 17 % من مجموع الأداءات خلال سنة 2017 لتصل إلى 1.12 % خلال متم شهر يونيو 2019، ويعزى هذا التحسن الجدري إلى المجهودات المبذولة من طرف قطاع الاحتياط لصندوق الإيداع والتدبير والبريد بنك وذلك عبر تعزيز عملية التبليغ عن طريق خدمات الرسائل القصيرة وكذا عبر تشجيع البنكنة عن طريق رزمة تفضيلية مجانية (Pack DAAM) قصد تمكين الأرامل من الاستفادة من الخدمات المصرفية المتاحة.

هذا وقد بلغت نسبة الأداء عبر التحويل البنكي 94 % في متم شهر يونيو 2019 لتصل إلى 98 % في متم شهر يناير2020.

التوصيات

واعتبارا لتجربته الغنية في مجال تسيير صناديق التضامن، فإن قطاع الاحتياط لصندوق الإيداع والتدبير يمكنه أن يساهم بشكل كبير كقوة اقتراحية مع كافة المتدخلين من أجل تحسين تدبير هذا البرنامج وتنزيل كافة التوصيات المقدمة من طرف مؤسستكم الموقرة.

الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الوزارية

لتنزيل مقتضيات دستور 2011 المتعلقة بإرساء الديمقراطية التشاركية تضمن البرنامج الحكومي لسنة 2012 مجموعة من الإجراءات المؤطرة لمساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها. كما أكد على ضرورة تكريس المنافسة والشفافية وتكافؤ الفرص في سياسات الدعم العمومية. وفي هذا الصدد، تم إحداث قطاع وزاري مكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني أوكل إليه تنسيق العمل مع باقي القطاعات الوزارية والسهر على تعزيز حكامة وتتبع ومواكبة نشاط الجمعيات والمنظمات غير الحكومية.

وقد بلغ إجمالي الإعانات المالية المقدمة للجمعيات[119] من طرف القطاعات الوزارية، ما بين 2014 و2019، حوالي 11,2 مليار درهم، أي بمعدل يناهز 2 مليار درهم سنويا (باستثناء سنة 2016 التي عرفت انخفاضا بحيث لم يتجاوز الدعم المقدم 0،82 مليار درهم). كما تجدر الإشارة إلى أن ما يناهز 92% من الإعانات المقدمة للجمعيات تم منحها من طرف سبع (7) قطاعات وزارية من أصل 33 قطاعا، كما هو مبين في الجدول أسفله:

القطاعات الحكومية المانحة للدعم خلال الفترة 2014-2019 (بمليار درهم)

الوزارة	مجموع الدعم المقدم	النسبة %
وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني	4,03	36,04
وزارة الاقتصاد والمالية	2,64	23,63
وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية	1,32	11,80
الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج	0,74	6,62
وزارة الشؤون الخارجية والتعاون	0,73	6,51
وزارة الصحة	0,59	5,31
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	0,24	2,10
باقي القطاعات	0,88	7,99
المجموع	**11,17**	**100**

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية

ومن أجل تقييم تدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات تم تحليل المعطيات والاتفاقيات المقدمة للمجلس من طرف 20 قطاع وزاري، كما تمت الاستعانة باستمارة تم إرسالها إلى 15 قطاعا وزاريا مانحا، تمحورت حول الإطار الاستراتيجي والميزانياتي للدعم المقدم والمسطرة المعتمدة لتدبير الدعم المالي والعيني وآليات تتبع المشاريع الممولة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة تقييم الإعانات الممنوحة من طرف القطاعات الوزارية للجمعيات عن تسجيل مجموعة من الملاحظات همت على وجه الخصوص الإطار الاستراتيجي والقانوني وآليات تنسيق وتتبع الدعم العمومي والامتيازات المقدمة للجمعيات، بالإضافة إلى تدبير الإعانات المقدمة لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية.

أولا. الإطار العام لتدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات

أثار تحليل الإطار العام لتدبير الدعم المقدم للجمعيات ملاحظات تتعلق ببلورة رؤية استراتيجية أفقية وتنزيل خطة للنهوض بالدعم وتحيين النصوص القانونية المؤطرة له وكذا آليات التتبع والتنسيق.

1. الإطار الاستراتيجي والقانوني للدعم العمومي

➢ **ضرورة تبني رؤية استراتيجية أفقية مؤطرة للدعم المقدم للجمعيات**

نص البرنامج الحكومي لسنة 2012 على " اعتماد سياسة جمعوية فعالة وإقرار معايير شفافة لتمويل برامج الجمعيات، وإقرار آليات لمنع الجمع بين التمويلات، واعتماد طلب العروض في مجال دعم المشاريع". ولهذه الغاية، تم تكليف القطاع المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني بإعداد "السياسة الحكومية المتعلقة بجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المهتمة بقضايا الشأن العام بتنسيق مع باقي القطاعات الوزارية المختصة، والسهر على تتبعها وتنفيذها في مجال اختصاص الوزارة".

في هذا الإطار، قام القطاع الحكومي سالف الذكر بتنظيم حوار وطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، كما قام بإعداد نصوص قانونية وتنظيمية بتعاون وتنسيق مع القطاعات الوزارية، بالإضافة إلى إعداد "خطة للنهوض بالدعم

[119] بما فيها جمعيات الأعمال الاجتماعية

العمومي لجمعيات المجتمع المدني". وتهدف هذه الخطة إلى تنفيذ عدد من المشاريع في مجالات التشريع والتنظيم وتقوية القدرات وفي مجال التواصل والأنظمة المعلوماتية، وكذا السعي لتنمية التمويل العمومي الموجه للجمعيات إضافة إلى ضمان شفافية وفعالية ونجاعة منظومة تدبير هذا التمويل. غير أن إصدار هذه الخطة لم يتم إلا بعد مرور سبع (7) سنوات من إحداث القطاع الوزاري المذكور (أي في سبتمبر 2019)، فيما لم يتم بعد تنفيذ أي مشروع من المشاريع التي تضمنتها.

ورغم احتواء هذه الخطة على مجموعة من الآليات القانونية والتدبيرية، إلا أن تدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات لا يزال يفتقر إلى رؤية استراتيجية أفقية وشاملة، بما يضمن تجانس وتكامل تدخلات القطاعات الوزارية في هذا المجال. هذه الوضعية، حالت دون تحديد والتقائية الأهداف المتوخاة من الدعم العمومي، والقطاعات ذات الأولوية، وطرق التعامل مع الجمعيات المستهدفة، مع تحديد مستوى ونوع الدعم اللازم لبلوغ هذه الأهداف، بالإضافة إلى تحديد الآليات اللازمة لتقييم النتائج المحصل عليها.

➢ **ضرورة تحيين الإطار القانوني الخاص بالدعم العمومي المقدم للجمعيات**

نص الفصل 12 من الدستور على أن الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية تساهم، في إطار الديمقراطية التشاركية، في" إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون". غير أن هذا المقتضى الدستوري لم يتم تنفيذه بعد، بسبب غياب إطار قانوني يعرف ويحدد الجمعيات "المهتمة بقضايا الشأن العام"، وكذا آليات تدبير الدعم وطرق صرفه، إلى جانب القواعد العامة المتعلقة بالدعم.

وتجدر الإشارة إلى أن برنامجي الحكومة لسنتي 2012 و2017 نصا على ضرورة تحيين النصوص الخاصة بالجمعيات من أجل ملاءمتها مع مقتضيات الدستور، غير أن هذه النصوص لم يتم إصدارها بعد. وعليه، يبقى تدبير الدعم العمومي خاضعا لمقتضيات الظهير الشريف لسنة 1958 المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، والذي لم يعرف أي تعديل منذ سنة 2002، تاريخ صدور القانون رقم 75.00 المغير والمتمم بموجبه الظهير الشريف المذكور. كما لم يتم تحيين قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 31 يناير 1959 بشأن الجمعيات التي تتلقى سنويا بصفة مباشرة أو غير مباشرة إعانات مالية من جماعة عمومية والذي يضم بعض القواعد التي تهم تنظيم محاسبة الجمعيات التي تتلقى هذه الإعانات. وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى غياب نظام محاسباتي خاص بالجمعيات، بحيث لم يتم بعد اعتماد مشروع المخطط المحاسبي المقترح منذ سنة 2003 من طرف الجمعية العامة للمجلس الوطني للمحاسبة.

وبخصوص الشراكة بين الدولة والجمعيات، يبقى منشور الوزير الأول رقم 07/2003 بتاريخ 27 يونيو 2003 المرجع الوحيد المعتمد في هذا المجال، فيما تم إصدار المنشور رقم 02/2014 الصادر بتاريخ 5 مارس 2014 والذي يهم فقط مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية. كما تم إصدار المنشور رقم 04/2016 بتاريخ 11 مارس 2016 والذي يتعلق بالبوابة الإلكترونية للتمويل العمومي للجمعيات.

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة 87 من مدونة المحاكم المالية تنص على وجوب أن تقدم الجمعيات الحسابات المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية الأخرى التي تلقتها إلى المجلس الأعلى للحسابات، وذلك حسب الكيفيات والشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. غير أن هذه النصوص لم يتم إصدارها بعد.

2. آليات تنسيق الدعم المقدم للجمعيات

➢ **غياب سجل وطني موحد خاص بالجمعيات**

يقتضي تفعيل الدور التشاركي للجمعيات في برامج ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، المعرفة الدقيقة بمختلف مكونات المجتمع المدني ومجالات تدخله وطرق اشتغاله ومصادر تمويله. في هذا الإطار، تضطلع الأمانة العامة للحكومة بمهمة وضع منظومة إعلامية وطنية خاصة بالجمعيات بالتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية وفق مقتضيات المادة 6 من المرسوم رقم 2.09.677 بتاريخ 19 ماي 2010 المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة. غير أن هذه المنظومة الإعلامية لم يتم إنجازها بعد، وهو ما انعكس سلبا على نجاعة تدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات، لاسيما من حيث شح المعطيات والمعلومات المتعلقة بمكونات النسيج الجمعوي.

> *أرجعت الأمانة العامة للحكومة في معرض جوابها "أسباب التأخير في وضع المنظومة الإعلامية الوطنية الخاصة بالجمعيات، إلى عدم مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، وكذا إلى عدم انخراط القطاعات الوزارية المعنية".*

ومن جهة أخرى، وفي ظل غياب سجل وطني موحد خاص بالجمعيات، يتم تدبير العلاقة مع الجمعيات من طرف كل قطاع حكومي على حدة في غياب تنسيق واضح فيما بينهم. فعلى سبيل المثال، قام القطاع المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني بإحداث قاعدة معطيات خاصة به تضم الجمعيات الشريكة. كما أن الأمانة العامة للحكومة بصدد تطوير تطبيق معلوماتي، خاص بها، لتدبير المهام المنوطة بها في مجال الجمعيات.

➢ **ضرورة اعتماد آليات للتنسيق بين القطاعات الوزارية**

لا تتوفر القطاعات الوزارية عموما، لاسيما القطاع المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني، على آليات تمكنها من تنسيق تدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات وضمان تجانس تدخلات الدولة في هذا المجال. **فعلى مستوى البرمجة**، لا يتوفر القطاع المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني على الآليات الكفيلة بتمكينه من معرفة الدعم المزمع تقديمه من طرف كل قطاع وزاري، وذلك بالرغم من أهمية هذا المعطى في تحديد القطاعات ذات الأولوية وتكثيف الجهود من أجل تناسق وإلتقائية الأهداف المنتظرة. إضافة إلى ذلك، لم يقم القطاع سالف الذكر بوضع إطار مرجعي يمكن من توحيد طرق تدبير الدعم العمومي، كما هو الشأن بالنسبة لدليل إعداد دفاتر التحملات والمساطر الواجب اعتمادها ونماذج الاتفاقيات الممكن إبرامها مع الجمعيات لضمان الشفافية وتكافؤ الفرص.

وعلى مستوى التنفيذ، فرغم حث منشور رئيس الحكومة رقم 04/2016، المتعلق بإحداث بوابة إلكترونية للتمويل العمومي للجمعيات، على ضرورة نشر إعلان طلب مشاريع الجمعيات ونتائج عملية الانتقاء بالبوابة الإلكترونية، فإن معظم القطاعات الوزارية لا تقوم بنشر هذه المعلومات، وهو ما يعرقل عملية تتبع تنفيذ الدعم المالي المبرمج.

كما يتجسد ضعف التنسيق والتتبع على مستوى التقرير السنوي حول وضعية الشراكة بين الدولة والجمعيات، والذي يجب أن يتضمن، حسب منشور الوزير الأول رقم 07/2003، تقييما عن الأعمال التي تم القيام بها واقتراحات حول التدابير التي من شأنها ضمان استهداف أفضل للساكنة المستفيدة والرفع من فعالية الشراكة. غير أن إعداد هذا التقرير من طرف القطاع المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني هم أربع سنوات فقط، وهي 2015 و2016 و2017 و2018[120]. كما اقتصرت هذه التقارير على تقديم معطيات رقمية غير شاملة وغير محينة حول الإعانات المقدمة للجمعيات، وذلك بسبب عدم تجاوب القطاعات المانحة أو تأخر موافاة القطاع المذكور بمعلومات حول الدعم الذي قدمته.

من أجل ذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **العمل على وضع استراتيجية حكومية شاملة ومندمجة من أجل تأطير الدعم المقدم للجمعيات وتحديد الأهداف المرجوة من ورائه والمجالات ذات الأولوية، وذلك تماشيا 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 2.09.677 الصادر بتاريخ 19 ماي 2010 المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة؛**
- **تكريس الدور التنسيقي للقطاع الحكومي المكلف بالعلاقات مع المجتمع المدني عبر تنزيل خطة النهوض بالدعم العمومي المقدم لجمعيات المجتمع المدني، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ المشاريع التي تتضمنها داخل آجال معقولة.**

ثانيا. تدبير وتتبع الدعم المقدم للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية

تقدم القطاعات الوزارية إعانات مالية وغير مالية للجمعيات، عن طريق اتفاقيات شراكة أو من خلال دعم مباشر لمشاريع وبرامج هذه الأخيرة. وتشكل نسبة الإعانات المقدمة في إطار الاتفاقيات حوالي 58 % دون احتساب الاعانات المقدمة لجمعيات الأعمال الاجتماعية لموظفي الدولة. في هذا الصدد، أسفر تقييم تدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات عن تسجيل الملاحظات التالية:

1. علاقة الدعم المقدم بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات المانحة

من أجل تنفيذ أهدافها الاستراتيجية، تلجأ عدة قطاعات وزارية إلى إبرام اتفاقيات مع جمعيات المجتمع المدني، التي بحكم خبرتها ومعرفتها الميدانية تساهم في تحقيق النتائج المرجوة. في هذا الصدد، تدرج بعض القطاعات دعم مشاريع الجمعيات ضمن الآليات المعتمدة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية[121]. فيما تقدم قطاعات أخرى الدعم، في مجال اختصاصاتها، لكن دون أن تربطه بتحقيق أهدافها[122]. لذلك، فإن غياب أهداف محددة مسبقا تبين الغاية من الدعم العمومي من شأنه أن يحول دون ترشيد استعماله.

---

[120] تم نشر تقرير 2015 في سنة 2017 وتقريري 2016 و2017 في سنة 2019 وتقرير 2018 في سنة 2021.

[121] كما هو الشأن بالنسبة للقطاعات الوزارية المكلفة بالشغل، والسياحة، والصحة، والتجارة والصناعة، والتضامن والفلاحة والتربية الوطنية/مديرية التربية غير النظامية)، والوزارة المنتدبة المكلفة بمغاربة العالم.

[122] كما هو الشأن بالنسبة للقطاعات الوزارية المكلفة بالعدل، والسكنى، والشباب والرياضة، والثقافة، والاتصال، والصناعة التقليدية.

2. المساطر المتبعة لتقديم الدعم للجمعيات

تعتمد القطاعات الوزارية على مجموعة من المساطر التي تؤطر وتنظم عملية انتقاء مشاريع الجمعيات الممولة، حسب طبيعتها.

في هذا الإطار، يخضع الدعم العمومي المقدم للجمعيات المهنية من طرف وزارة السياحة ووزارة الصناعة والتجارة ووزارة الفلاحة، للقوانين المنظمة لهذا النوع من الجمعيات وكذا للقوانين المنظمة للمهن المعنية، بالإضافة لعقود البرامج واتفاقيات الشراكة المبرمة بينها وبين الدولة. وقد بلغ عدد الجمعيات المهنية والبيمهنية المستفيدة من الدعم العمومي ما يناهز 192 جمعية تم دعمها بمبلغ إجمالي فاق 1،26 مليار درهم خلال الفترة 2014-2019، وذلك في إطار 172 عقد برنامج و17 عقد أداء وثلاث اتفاقيات شراكة.

كما يخضع الدعم المقدم لباقي الجمعيات لمنشور الوزير الأول رقم 07/2003 الذي يحدد القواعد الأساسية الواجب احترامها في مجال الشراكة بين الدولة والجمعيات. وتتمثل هذه القواعد أساسا في ضرورة إحداث لجان مركزية وإقليمية تنظر في قابلية تنفيذ المشاريع وفي مبلغ المساهمات المالية، وفق معايير تضمن الشفافية والموضوعية.

ويتم تقديم الدعم العمومي من خلال تمويل مشاريع مقترحة مباشرة من طرف الجمعيات، أو بناء على طلبات العروض، أو في إطار شراكات ثنائية. في هذا السياق، أسفرت عملية تقييم المساطر المعتمدة في تقديم الدعم العمومي عن الملاحظات التالية:

- **وضع معايير واضحة تؤطر توزيع الدعم بين الجمعيات**

يساهم اعتماد مساطر موثقة في ضمان الوضوح والشفافية في مسطرة تقديم الدعم للجمعيات، وذلك من خلال وصف المراحل التي تسبق قرار التمويل وتحديد المعايير المعتمدة لاختيار المشاريع بالإضافة لتوضيح طرق وكيفيات التعاقد والتتبع. كما تساهم هذه المساطر في تحديد المسؤوليات وتكريس ممارسات موحدة في التعامل مع الجمعيات المستفيدة من الدعم.

في هذا الإطار، تعتمد بعض القطاعات الحكومية على مساطر موثقة، كما هو الشأن بالنسبة لقطاع الشباب والرياضة ووزارة الصحة ووزارة التضامن والأسرة. في حين لا تقوم قطاعات أخرى بتوثيق هذه المساطر، كما هو الشأن بالنسبة للقطاع المكلف بالسكنى وقطاع الثقافة وقطاع الصناعة التقليدية.

كما بين تحليل البيانات الواردة في الاستمارات الموجهة للقطاعات الحكومية غياب معايير واضحة تؤطر توزيع الدعم بين الجمعيات، عند بعض القطاعات، بحيث يبقى توزيع الغلاف المالي خاضعا للسلطة التقديرية للجنة الانتقاء التي تعتمد في تقديرها على دراسة طلب الجمعية وتقييم المشروع.

- **تضمين الاتفاقيات لأهداف الدعم ولمؤشرات الأداء**

يعتبر التعاقد من أهم المراحل في مسطرة تقديم الدعم للجمعيات نظرا لأهمية العقد أو الاتفاقية في تأطير العلاقة بين الجمعية والقطاع المانح، لاسيما على مستوى تحديد التزامات وواجبات كل طرف. وقد تضمن الملحق رقم 1 لمنشور الوزير الأول رقم 07/2003 الخاص بالشراكة بين الدولة والجمعيات، نموذجا لاتفاقية مبرمة بين الدولة والجمعيات يشمل الجوانب المتعلقة بموضوع الاتفاقية وأهدافها والمدة الزمنية التي تغطيها، بالإضافة إلى التزامات الأطراف والمقتضيات المتعلقة بالجوانب المالية والتتبع والمراقبة، وكذا بعض المقتضيات العامة المرتبطة بحل النزاعات ومراجعة الاتفاقية.

غير أن تحليل عينة من الاتفاقيات (25% من الاتفاقيات المبرمة) بيّن وجود عدة نقائص مرتبطة بتحديد أهداف الدعم العمومي. فعلى سبيل المثال، لا تتضمن الاتفاقيات المبرمة خلال سنة 2018 من طرف وزارة العدل (57 اتفاقية) تعريفا دقيقا للمشاريع الممولة، بحيث اقتصرت على تعريف طرفي الاتفاقية والأهداف العامة والالتزامات. نفس الأمر بالنسبة لوزارة الشباب والرياضة، بحيث أن 34 اتفاقية من أصل 140 أبرمت خلال سنة 2017 لا تعرف المشاريع المزمع إنجازها.

في نفس السياق، لم يتم توقيع وتحديد تاريخ إبرام مجموعة من الاتفاقيات المبرمة من طرف بعض القطاعات الحكومية . ويتعلق الأمر أساسا ببعض الاتفاقيات المبرمة من طرف وزارة الشباب والرياضة (58 اتفاقية من أصل 130 أبرمت خلال سنة 2018)، ومن طرف وزارة التربية الوطنية (48 اتفاقية من أصل 85 أبرمت خلال سنتي 2016 و2017). كما أن 75 % من الاتفاقيات المبرمة (على مستوى العينة) لا تقدم معلومات كافية حول الجمعيات المستفيدة من الدعم والآليات الإدارية للتحكيم وتسوية النزاعات الناشئة.

وعلي صعيد آخر، تختلف شروط صرف الدعم العمومي المقدم للجمعيات من اتفاقية إلى أخرى، وذلك بالنسبة لنفس المشاريع والسنوات المالية وعلى مستوى نفس القطاعات الحكومية. في هذا الصدد، تنص بعض الاتفاقيات على صرف الدعم العمومي بكامله بمجرد التوقيع على الاتفاقية، وهو ما يخالف القاعدة العامة الواردة في منشور الوزير الأول رقم 07/2003 سالف الذكر والتي توصي بأداء المبلغ المالي السنوي المخصص لاتفاقية الشراكة عبر أشطر مقرونة بتقارير دورية حول إنجاز وتدقيق المشاريع.

➢ **تأطير وتتبع الدعم العيني**

إضافة إلى الدعم المالي الذي تقدمه القطاعات الحكومية للجمعيات لإنجاز مشاريع أو أنشطة محددة، تمنح بعض القطاعات دعما عينيا للجمعيات من خلال المساهمة بالمنقولات والعقارات أو تقديم الدعم التقني واللوجستيكي، ووضع بعض الموارد البشرية رهن إشارتها. وقد تم تقدير قيمة الدعم العيني المقدم خلال الفترة 2014-2019 في 5,6 مليار درهم. غير أن تقديم هذا الدعم لا يتم في إطار اتفاقيات شراكة مع الجمعيات المستفيدة ولا يخضع لمساطر موثقة تحدد طرق ومعايير وضعه رهن إشارتها.

3. تتبع القطاعات الحكومية لاتفاقيات الشراكة المبرمة مع الجمعيات

تشكل عملية التتبع ومراقبة تنفيذ اتفاقيات الشراكة المبرمة بين القطاعات الحكومية والجمعيات أحد أهم الآليات لضمان تحقيق الأهداف المتوخاة من الدعم العمومي ولتتبع حقيقة الخدمات المنجزة. في هذا الإطار، حدد منشور الوزير الأول رقم 07/2003 المتعلق بالشراكة بين الدولة والجمعيات آليتين لتتبع ومراقبة تنفيذ المشاريع موضوع الاتفاقيات:

- تتبع ميداني تشرف عليه لجنة للتتبع والمراقبة تحدث بموجب اتفاقية الشراكة وتتألف بصفة مشتركة من طرفي الاتفاقية وتتكلف بتتبع تنفيذ المشروع، ويعهد إليها القيام بعمليات التخطيط والتتبع والتنسيق وتقويم النتائج وتقديم الاقتراحات الملائمة لضمان حسن تطبيق الاتفاقية؛
- تتبع مالي ومحاسباتي للدعم العمومي يقوم على أساس افتحاص النفقات المالية المتعلقة بالبرامج موضوع الاتفاقية عن طريق تدقيق وثائق إثبات صرف الدعم العمومي وربطها بالعمليات المنجزة.

غير أن أنظمة التتبع والمراقبة المعتمدة من طرف القطاعات الوزارية لا تحترم القواعد العامة التي جاء بها منشور الوزير الأول سالف الذكر، كما هو مبين فيما يلي:

➢ **العمل على تفعيل وتعميم أنظمة التتبع**

تبلغ نسبة القطاعات الحكومية التي تعتمد على نظام متكامل للتتبع والمراقبة بشقيه التتبع الميداني والمراقبة المالية 31% (خمس قطاعات من أصل 15). كما أن جل القطاعات الحكومية، حتى في حالة توفرها على نظام للتتبع، تقتصر في تنفيذه إما على التتبع الميداني أو المالي فقط. كما يقتصر التتبع المالي على مراقبة الوثائق المثبتة للنفقات المدلى بها من أجل صرف أشطر الدعم، دون ربط هذه النفقات بتتبع ميداني يمكن من مقاربة الإنجازات المحققة ومن استخراج مؤشرات أداء محددة سلفا في اتفاقية الشراكة.

ويعزى هذا القصور إلى غياب موارد بشرية ولوجيستيكية كفيلة بتتبع تنفيذ المشاريع موضوع الدعم العمومي والقيام بمراقبة ميدانية دورية خاصة في ظل تمركز عملية التتبع على مستوى المصالح المركزية للوزارات، عوض اللجوء إلى المصالح الجهوية التابعة لها. في هذا الصدد، تبين بأن 75% من الاتفاقيات المبرمة تخضع لإشراف ومراقبة المصالح المركزية للقطاعات الوزارية.

➢ **اعتماد منهجية تتبع قائمة على أساس النتائج**

تستلزم نجاعة نظام تتبع البرامج الممولة بواسطة الدعم العمومي المقدم للجمعيات، ضرورة الاعتماد على مؤشرات أداء ولوحات قيادة. غير أن الملاحظ هو غياب منهجية للتتبع قائمة على أساس النتائج، بحيث أن تسع قطاعات حكومية[123] من بين 15 قطاعا (موضوع العينة) تقتصر على تقارير مرحلية مقدمة من طرف الجمعيات، وذلك بسبب غياب آليات للتتبع ومؤشرات للتقييم محددة مسبقا في نص الاتفاقيات. كما أن أربع قطاعات حكومية لا تعتمد على لجان التتبع والتقييم المؤلفة من ممثلي الإدارة المانحة للدعم وممثلي الجمعية الشريكة. هذه اللجان يعهد إليها، وفق ما هو منصوص عليه في منشور الوزير الأول سالف الذكر، بتتبع وتقييم الإنجازات المتعلقة بالمشاريع المستفيدة من الدعم العمومي وتقديم جميع الاقتراحات التي من شأنها ضمان التنفيذ الأمثل للاتفاقية (ويتعلق الأمر بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية وقطاع الثقافة وقطاع الشباب والرياضة وقطاع الإسكان وسياسة المدينة).

في نفس السياق، لا تعتمد أغلب القطاعات الوزارية على نظام للمعلومات بالرغم من تعدد الاتفاقيات المبرمة سنويا، وهو ما لا يساعد على استغلال أنجع للمعطيات المتاحة وتجميع وتحليل مؤشرات الأداء.

➢ **تفعيل المراقبة الإدارية للحسابات السنوية للجمعيات المستفيدة من الدعم العمومي**

طبقا للفصل 32 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 15 نونبر 1958 بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، كما تم تغييره وتتميمه، يجب على الجمعيات التي تتلقى دوريا إعانات عمومية أن تقدم ميزانيتها وحساباتها للوزارات المانحة. وبالتالي فإن الجمعيات المستفيدة من الإعانات العمومية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تبقى مطالبة بتقديم حساباتها السنوية للجهات المانحة، كما أن القطاعات المعنية مطالبة بتفعيل الرقابة الإدارية على هذه الحسابات. غير أن جل القطاعات الوزارية لا تتلقى الحسابات السنوية من الجمعيات المستفيدة من الدعم، بحيث تكتفي بتقديم التقارير المالية أو المحاسبية المرحلية،

[123] تهم هذه الملاحظة القطاعات الوزارية التالية: قطاع الاتصال وقطاع الثقافة وقطاع الشباب والرياضة وقطاع الأوقاف والشؤون الإسلامية وقطاع الصحة وقطاع الشغل والإدماج المهني وقطاع الإسكان وسياسة المدينة وقطاع الهجرة وشؤون المغاربة المقيمين بالخارج وقطاع الصناعة التقليدية.

بالرغم من كون هذه التقارير لا تقدم الوضعية الشاملة عن الموارد والعمليات المالية المدبرة من طرف هاته الجمعيات لاسيما العمومية منها.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **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 مع جمعيات المجتمع المدني، يروم تجويد مضمونها تماشيا مع مقتضيات منشور الوزير الأول رقم 07/2003، لاسيما 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 دوريا من الدعم العمومي المقدم من طرف القطاعات الوزارية، بما يمكن من تتبع استخدام الأموال الممنوحة.**

ثالثا. تدبير الامتيازات الأخرى الممنوحة للجمعيات

تضطلع مديرية الجمعيات بالأمانة العامة للحكومة، بموجب مقتضيات المادة 6 من المرسوم رقم 2.09.677 المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة، بمهمة السهر على إعداد وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالجمعيات، وذلك بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية. كما تتولى هذه المديرية مهام أخرى، أهمها:

- تلقي طلبات الاعتراف بصفة المنفعة العامة المقدمة من قبل الجمعيات الراغبة في ذلك، ودراستها وعرضها على أنظار رئيس الحكومة للبت فيها؛
- منح رخص التماس الإحسان العمومي لفائدة الجمعيات، بعد استطلاع رأي اللجنة المكلفة بدراسة الطلبات المقدمة لهذه الغاية.

ويعتبر الاعتراف بصفة المنفعة العامة للجمعيات تزكية لها إزاء الجهات الداعمة لها. كما تخولها الاستفادة من مجموعة من الامتيازات الجبائية والإعفاءات الضريبية. في هذا الإطار، بلغ عدد الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة ما مجموعه 232 جمعية (إلى غاية 11 فبراير 2020). غير أن تدبير هذا الامتياز يثير الملاحظات التالية:

1. الإدلاء بالقوائم التركيبية ورفع التقارير السنوية من طرف الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إلى الأمانة العامة للحكومة

يتعين على الجمعيات التي استفادت من الاعتراف بصفة المنفعة العامة أن ترفع تقريرا سنويا إلى الأمانة العامة للحكومة يتضمن أوجه استعمال الموارد التي حصلت عليها خلال السنة. ويجب أن يكون هذا التقرير من لدن خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين يشهد من خلاله بصحة الحسابات التي يتضمنها، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 9 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 سالف الذكر. وفي حالة مخالفة الجمعية لالتزاماتها القانونية أو الواردة في قانونها الأساسي، يمكن أن يسحب منها الاعتراف بصفة المنفعة العامة بعد توجيه إنذار للجمعيات التي لم تقم بتقديم تقاريرها داخل أجل ثلاثة أشهر.

في هذا الإطار، بين تحليل المعطيات المدلى بها للمجلس من طرف الأمانة العامة للحكومة أن أزيد من 90 جمعية معترف لها بصفة المنفعة العامة (أي ما يناهز 38% من مجموع الجمعيات المتمتعة بصفة المنفعة العامة) لم يسبق لها أن أدلت بأي تقرير في هذا الشأن. وقد اكتفت الأمانة العامة للحكومة في هذا الصدد بتوجيه رسائل تذكير للجمعيات التي تخلفت عن الإدلاء بتقاريرها. كما تبين غياب آليات تتيح تتبع أنشطة الجمعيات بعد استفادتها من صفة المنفعة العامة.

وقد أكدت الأمانة العامة للحكومة في معرض جوابها، أنها تعمل "في حدود ما تسمح به حاليا النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، على تتبع ومواكبة إدلاء الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة بالتقارير المالية السنوية، وذلك باستعمال جميع الوسائل المتاحة للتواصل مع الجمعيات، من أجل حثها على الوفاء بالتزاماتها القانونية. وهنا لابد من استحضار الصعوبات المتعلقة بالتبليغ سواء عند مراسلة الجمعيات من لدن الإدارة، أو عند إعذارها من لدن عامل العمالة أو الإقليم المختص ترابيا، من أجل تسوية وضعيتها داخل أجل ثلاثة أشهر".

ومن أجل تجاوز جميع الصعوبات المرتبطة بتدبير العلاقة الإدارية مع الجمعيات، وكذا تمكينها من الوفاء بالالتزامات القانونية والمالية التي تفرضها عليها النصوص القانونية المطبقة عليها، من المرتقب أن تسمح مراجعة التشريع الحالي بأشكال أخرى فعالة وأكثر تطورا للتتبع والمواكبة، وبتحديد أجل موافاة الإدارة بالتقارير المالية السنوية وترتيب الجزاء المناسب على مخالفة ذلك، ومن وضع الإطار القانوني والتنظيمي لتحديث ورقمنة المساطر الإدارية المتعلقة بالجمعيات".

2. الإدلاء بالتقارير المتعلقة بسير عملية التماس الإحسان العمومي

طبقا للمرسوم رقم 2.04.970 الصادر بتاريخ 10 يناير2005 لتطبيق القانون رقم 004.71 الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 1971 والمتعلق بالتماس الإحسان العمومي فإن كل جمعية مرخص لها لجمع أموال عن طريق الّإحسان العمومي ملزمة بالإدلاء لدى مصالح الأمانة العامة للحكومة داخل أجل شهر من انتهاء التظاهرة بتقرير حول الظروف التي جرت فيها عملية الالتماس العمومي مرفقا ببيان للمداخيل المحصل عليها ومآلها والوثائق المحاسبية المثبتة لذلك. وفي حالة عدم الإدلاء بالتقارير في الأجل المحدد، فإن مصالح الأمانة العامة للحكومة تقتصر على تذكير الجمعيات. غير أن القانون المنظم لعملية الالتماس العمومي لم يقم بترتيب آثار قانونية بخصوص الجمعيات التي تخلفت عن القيام بالإدلاء بالتقارير المذكورة، وهو ما يحول دون قيام الأمانة العامة بالتتبع الفعلي للظروف التي تجري فيها عمليات التماس الإحسان العمومي.

وفي هذا الصدد، أكدت الأمانة العامة للحكومة أنه "وأمام خلو القانون الحالي من أي مقتضى يلزم الجمعيات بضرورة موافاة الإدارة بالتقرير المذكور، فقد تبنت المصالح المختصة بالأمانة العامة للحكومة مقاربة المواكبة والتحسيس، بحيث تقوم بمراسلة الجمعيات التي لم تقم بالإدلاء بالتقرير المذكور من أجل حثها على الوفاء بذلك".

وأمام الإشكالات القانونية والمسطرية التي أصبحت تعتري القانون الحالي، وأخذا في الاعتبار التنوع في طرق جمع التبرعات من العموم وتوزيع المساعدات، فقد سبق إيداع مشروع القانون رقم 18.18 يتعلق بتنظيم عمليات جمع التبرعات من العموم وتوزيع المساعدات لأغراض خيرية، لدى مكتب مجلس المستشارين بتاريخ 5 فبراير 2019، والذي يحدد شروط دعوة العموم إلى التبرع، وقواعد تنظيم عمليات جمع التبرعات وأوجه استخدامها، وشروط وقواعد توزيع المساعدات لأغراض خيرية، وإجراءات المراقبة الجارية عليها.

في هذا الإطار يوصي المجلس الأعلى للحسابات الأمانة العامة للحكومة بالسهر على تتبع الإدلاء بالقوائم التركيبية ورفع التقارير السنوية الخاصة بالجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، كما يوصي بحصر وإعذار الجمعيات التي تخلفت عن الإدلاء بهذه التقارير بصفة دورية.

رابعا. تدبير الإعانات المقدمة لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة

تغطي الأعمال الاجتماعية لفائدة أعوان وموظفي الدولة مجالاً واسعاً ومتنوعاً من الخدمات التي تهدف إلى تحسين أوضاع المنخرطين وأسرهم (عاملين ومتقاعدين). وتشمل هذه الخدمات عموما الإطعام والنقل والإسكان والقروض الاجتماعية والمساعدات في مجال التطبيب والمخيمات الصيفية ودور الحضانة والأنشطة الرياضية والثقافية، إلخ.

في هذا السياق، تخصص القطاعات الوزارية سنويا موارد مالية مهمة للأعمال الاجتماعية، بحيث بلغ الدعم الممنوح من طرف 24 قطاع وزاري لمؤسسات وجمعيات العمل الاجتماعي حوالي 5،10 مليار درهم خلال الفترة 2017-2020، إضافة للإعانات العينية من قبيل توفير الموارد البشرية والممتلكات المنقولة وغير المنقولة وتحمل تكاليف التسيير (استهلاك الماء والكهرباء والهاتف وكذا تأجير المباني الإدارية ونفقات الوقود وصيانة السيارات، إلخ).

غير أن تدبير الإعانات الممنوحة لفائدة الأعمال الاجتماعية يثير مجموعة من الملاحظات نذكر من بيها ما يلي:

1. تعريف وتحديد نطاق الأعمال الاجتماعية

تعتبر الأعمال الاجتماعية المخصصة لأعوان وموظفي الإدارات العمومية مكونًا رئيسيًا لسياسة تنمية وتحفيز الموارد البشرية للدولة. ومع ذلك، لم يتم تأطير مجال تدخلها بنصوص قانونية خاصة. كما لم يتم تعريف الأعمال الاجتماعية، من حيث الأهداف والغايات والمبادئ التي تحكم تنفيذها، من طرف النظام الأساسي للوظيفة العمومية أو من طرف نصوصه التنظيمية. وفي هذا الصدد، تبقى المراسيم والقرارات التي تحدد وتنظم صلاحيات القطاعات الوزارية، وكذا القوانين المنشئة لمؤسسات الأعمال الاجتماعية والأنظمة الأساسية للجمعيات المرجع الوحيد الذي يؤطر هذا المجال. هذه الوضعية خلقت تداخلا مع بعض المجالات التي تندرج إما ضمن السياسة الاجتماعية للدولة في ميدان الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم والتكوين، أو ضمن مجالات تدخل فاعلين اقتصاديين من القطاع الخاص.

2. ملاءمة الأعمال الاجتماعية مع أهداف وأولويات تدبير الموارد البشرية

تدخل الأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة في إطار السياسة العمومية لإدارة الموارد البشرية، والتي يجب أن تكون بلورتها وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها متوافقا مع أهداف وأداء الإدارة العمومية. من أجل ذلك، يجب مواءمة الأهداف المرتبطة بدعم مؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية مع أهداف الإدارة من خلال إبرام اتفاقيات ووضع مقتضيات توجيهية لهذه الغاية. كما يجب اعتماد مؤشرات مناسبة لقياس نتائج وأداء الدعم المقدم. في هذا الإطار، تمت إثارة الملاحظات التالية:

- **تعزيز دور القطاع الوزاري المكلف بإصلاح الإدارة**

على اعتبارها مكونا أساسيا في تدبير الموارد البشرية من المفترض أن تخضع الأعمال الاجتماعية للمراقبة والتقييم المستمر من قبل قطاع إصلاح الإدارة. في هذا الصدد، ينص المرسوم رقم 2.06.82 بتاريخ 10 نوفمبر 2006 المحدد لاختصاصات هذا القطاع على إعداده للتقرير الاجتماعي على أساس المعلومات التي يتم جمعها من الإدارات العمومية. غير أن التقارير

التي يتم نشرها سنويًا من قبل القطاع لا تتضمن بيانات تتعلق بالأعمال الاجتماعية، مع العلم بأن آخر تقرير تم إصداره يتعلق بسنة 2006.

نفس الملاحظة تتعلق بإعداد التقرير السنوي عن الموارد البشرية للدولة المصاحب لمشروع قانون المالية والذي يشكل التزاما قانونيا بموجب مقتضيات المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية. غير أن التقارير الصادرة لا تتضمن الجوانب المتعلقة بالسياسة الاجتماعية للدولة اتجاه موظفيها، على الرغم من أهمية الدعم المالي الممنوح في هذا المجال.

وقد أشار القطاع الوزاري المكلف بإصلاح الوزارة، في معرض جوابه، أن غياب المراقبة والتقييم يرجع إلى "غياب مقتضيات قانونية" تخول له ذلك. كما أضاف أن "عدم تضمين التقارير الصادرة عن هذه الوزارة للمعطيات والبيانات المتعلقة بمجال الأعمال الاجتماعية يعود إلى غياب مقتضيات قانونية تلزم القطاعات الوزارية بموافاتها بهذه المعطيات والبيانات". أما فيما يتعلق بإعداد التقرير السنوي عن الموارد البشرية، فقد صرح مسؤولو القطاع أنه "يندرج ضمن اختصاصات وزارة الاقتصاد والمالية".

في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن تضمين الجوانب المتعلقة بالسياسة الاجتماعية في التقارير الصادرة عن القطاع المكلف بإصلاح الإدارة أو في التقرير السنوي عن الموارد البشرية من شأنها تتبع وتقييم مجهودات الدولة تجاه جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية لموظفيها.

➢ **إعداد التقرير الاجتماعي من قبل القطاعات الوزارية**

تبين من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة باختصاصات وتنظيم القطاعات الوزارية وجود نقص في الترابط بين الأهداف الاستراتيجية لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية مع التوجهات الاستراتيجية للقطاعات المانحة، بالإضافة إلى عدم إعداد تقرير اجتماعي خاص بكل بقطاع. في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن أغلبية مشاريع أداء القطاعات الوزارية لسنتي 2020 و2021 لا تتضمن مؤشرات لقياس أداء الأعمال الاجتماعية المرتبطة بالدعم الممنوح لفائدة موظفيها.

➢ **تعميم الاتفاقيات المتعلقة باستخدام الإعانات**

تشكل الشراكة بين القطاعات الوزارية مع مؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية إحدى الآليات المهمة من أجل تحسين ظروف عمل الموظفين ورفع مستوى أداء الإدارة. لكن بالرغم من ذلك، لم يتم تعميم إبرام الاتفاقيات وعقود البرامج على جميع مؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية. كما أنه، وباستثناء القوانين المنشئة لبعض المؤسسات، والتي تتضمن مقتضيات تستوجب إبرام هذه الاتفاقيات، لا يوجد أي نص قانوني آخر ينص على وجوب التعاقد. كما أن الاتفاقيات الموقعة من قبل بعض القطاعات الوزارية لا تتضمن جميع الجوانب المتعلقة بالأهداف المرجوة، والإجراءات والمشاريع التي يجب اتخاذها لتحقيق هذه الأهداف، وكذا المؤشرات ونظام المراقبة والتقييم (كما هو الشأن بالنسبة للجنة المتابعة والتقييم، وتقارير الأداء، والحسابات السنوية، إلخ).

3. تقليص الفوارق بين القطاعات في تمويل الأعمال الاجتماعية

تمثل إعانات الدولة حوالي 79% من إجمالي الموارد المخصصة لتمويل جمعيات الأعمال الاجتماعية لفائدة الأعوان والموظفين، في حين لا تتعدى المداخيل الأخرى 3% إلى 8% فقط لكل فئة من المساهمات المختلفة (كمساهمة المنخرطين ومداخيل الممتلكات ودخل الودائع والفوائد والقروض البنكية والتبرعات ومداخيل أخرى).

بالإضافة إلى ذلك، تتسم الإعانات السنوية التي تمنحها الدولة لمؤسسات وجمعيات الأعمال الاجتماعية بتفاوتات مهمة، بحيث يُترك تحديد مبالغها عموما لتقدير القطاعات المانحة، فيما تم تحديد نسبتها بالنسبة لمؤسسات أخرى[124].

4. تنظيم وتدبير الأعمال الاجتماعية

يختلف تنظيم وتنفيذ الأعمال الاجتماعية من قطاع وزاري إلى آخر، سواء من حيث الهياكل والخدمات المقدمة أو الموارد المعبأة. في هذا السياق، تقدم بعض القطاعات الوزارية على احداث جمعيات في شكل مؤسسات عمومية، في حين تقوم قطاعات أخرى بالاكتفاء بتقديم دعمها من خلال جمعيات الأعمال الاجتماعية. بينما تستمر بعض القطاعات في التحمل المباشر لنفقات الأعمال الاجتماعية لصالح موظفيها، وذلك بالموازاة مع الخدمات المقدمة من طرف الجمعيات والمؤسسات التابعة لها. وفي هذا الإطار، تمت إثارة الملاحظات التالية:

➢ **ترشيد عملية إنشاء مؤسسات الأعمال الاجتماعية**

يتسم التنظيم الحالي للأعمال الاجتماعية بلجوء معظم جمعيات الأعمال الاجتماعية للقطاعات الوزارية إلى تغيير نظامها القانوني من "جمعية" تخضع لمقتضيات ظهير 15 نوفمبر 1958 كما تم تغييره وتعديله إلى مؤسسات عمومية تخضع لقانون خاص بها. وقد أصبح عدد مؤسسات الأعمال الاجتماعية يتجاوز 13 مؤسسة تغطي 83 % من موظفي وأعوان الدولة. في

[124] يحدد القانون رقم 73.00 المنظم لمؤسسة محمد السادس للنهوض بالأعمال الاجتماعية للتربية والتكوين نسبة الإعانة السنوية في 2% من نفقات موظفي وأعوان القطاعات الوزارية المكلفة بالتربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي والتكوين المهني والمؤسسات التابعة لها.

هذا الصدد، تبين أن ثلاث وزارات تضم ما يناهز 71.31% من إجمالي عدد الموظفين والأعوان العموميين أي ما يناهز 469.419 موظفًا عموميا من مجموع 564.549 موظفًا. ويتعلق الأمر بكل من وزارة التربية الوطنية (49.06 %)، ووزارة الداخلية (13.93٪)، ووزارة الصحة (8.32٪).

ورغم ذلك، فإن العديد من القطاعات الوزارية تسعى لإنشاء مؤسسات للأعمال الاجتماعية خاصة بها دون إجراء دراسات جدوى من أجل تقييم مدى ملاءمة وفائدة إنشاء مثل هذه المؤسسات لفائدة عدد قليل من الموظفين العموميين. مع الإشارة إلى كون التحول لمؤسسة غالبا ما يصاحبه ارتفاع نسبة الموارد المالية التي تخصصها الميزانية العامة لهذه المؤسسات الجديدة، بالموازاة مع الاستمرار في دعم الجمعيات الموجودة (أزيد من 25 جمعية للأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي وأعوان الدولة).

➢ **توحيد القواعد المنظمة لمؤسسات الأعمال الاجتماعية**

أظهر فحص النصوص القانونية المنشئة لمؤسسات الأعمال الاجتماعية أن هذه الأخيرة تتسم بتنوع أنظمتها الأساسية وعدم تجانسها، سواء من حيث تعيين هيئاتها الإدارية أو من حيث طرق الرقابة المالية والإدارية عليها.

فعلى سبيل المثال، تتميز الرقابة المالية للدولة على هذه المؤسسات بالاختلاف، بحيث تخضع بعض المؤسسات للرقابة المالية للدولة بموجب القانون رقم 00-69 متعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، بينما تخضع مؤسسات أخرى لقواعد خاصة بها تنص عليها النصوص القانونية المنظمة لها. فيما لا تحدد النصوص القانونية المنظمة لمؤسسات أخرى نوع الرقابة المالية التي تخضع لها.

➢ **تشجيع التعاون في تقديم الخدمات للمنخرطين**

من شأن التعاون بين القطاعات الوزارية لتقديم خدمات الأعمال الاجتماعية للموظفين العموميين، أن يساهم في ترشيد الدعم العمومي. لكن بالرغم من هذه المزايا، لم يتم تشجيع التعاون بين القطاعات والمؤسسات والجمعيات المعنية في تقديم الخدمات للمنخرطين، لاسيما تلك التي تغطي نفس المناطق الجغرافية، وذلك باستثناء بعض الحالات المتعلقة بالشراكة في مجال الترفيه والاصطياف (أندية وزارتي العدل والمالية، إلخ.).

➢ **تفادي الولوج غير المتكافئ لخدمات الأعمال الاجتماعية من قبل المنخرطين**

تختلف طبيعة الخدمات المقدمة حسب الوضعية المالية للمؤسسة أو الجمعية المعنية (كتقديم المنح الدراسية ومكافآت عيد الأضحى، إلخ.) وكذا نسبة ومقاييس مساهمات ومشاركات المنخرطين، وهو ما يؤدي إلى ولوج غير متكافئ للخدمات.

ويمتد هذا الولوج غير المتكافئ للجهات على مستوى نفس القطاعات الوزارية، بحيث يتم التمييز في الاستفادة بين الأعوان والموظفين العاملين في المصالح المركزية والعاملين في المصالح اللاممركزة، كما هو الشأن بالنسبة لخدمات النقل العمومي والإطعام والأندية الرياضية ومراكز اللغات، إلخ.

في هذا الإطار، يوصي المجلس الأعلى للحسابات القطاع المكلف بتنسيق وتتبع سياسة تدبير الموارد البشرية بما يلي:

- **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 ومشتركة لتنظيم دعم الأعمال الاجتماعية وفق معايير موضوعية ونوعية موحدة؛**
- **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 والسهر على تجانس هيئاتها الإدارية وأساليب التدقيق والرقابة المالية المطبقة عليها؛**
- **ترشيد وتنسيق جهود القطاعات الوزارية في مجال دعم الأعمال الاجتماعية وذلك عن طريق تشجيع التعاون في تقديم الخدمات كفيل بتحقيق استهداف أوسع لموظفي وأعوان الدولة؛**
- **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.**

II. جواب الأمين العام للحكومة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الوزارية

(نص مقتضب)

(...)

2. آليات تنسيق الدعم المقدم للجمعيات

➢ **غياب سجل وطني موحد خاص بالجمعيات**

تنص المادة 6 من المرسوم رقم 2.09.677 الصادر في 4 جمادى الآخرة 1431 (19 ماي 2010) المتعلق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة، على أن مديرية الجمعيات تضطلع بالسهر على وضع المنظومة الإعلامية الوطنية الخاصة بالجمعيات، بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية.

ولهذا، فقد سعت المصالح المختصة بكل من الأمانة العامة للحكومة ووزارة الداخلية منذ 2009 إلى وضع تشخيص لوضعية النسيج الجمعوي بالمغرب واقتراح خطة عمل تتضمن التدابير الواجب اتخاذها من طرف القطاعات الوزارية المعنية لضمان حرية تأسيس الجمعيات في احترام تام للقانون، وضمنتها في الوثيقة المتعلقة ب "النسيج الجمعوي بالمغرب: الوضعية الحالية وخطة العمل"، والتي تم تحيينها في أبريل 2012 في ضوء مقتضيات دستور 2011، كما تم التذكير بها في أكتوبر 2014.

ويمكن إرجاع أسباب التأخير في وضع المنظومة الإعلامية الوطنية الخاصة بالجمعيات، إلى عدم مراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، وكذا إلى عدم انخراط القطاعات الوزارية المعنية.

وفي انتظار تحقق ذلك، عملت المصالح المختصة بالأمانة العامة للحكومة على تطوير تطبيق معلوماتي داخلي بغرض معالجة ورقمنة ملفات الجمعيات، في أفق الانفتاح على كافة الشركاء من جمعيات وقطاعات وزارية.

كما أن الإدارة، وبتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية، عازمة على اتخاذ التدابير التشريعية والتنظيمية والتقنية اللازمة من أجل وضع المنظومة الإعلامية المذكورة، والتي ستسمح برقمنة المساطر الإدارية، وإحداث سجل إلكتروني للجمعيات، يتضمن معلومات تعريفية عنها وأنشطتها، مع تخصيص "معرف وطني فريد" لكل جمعية على حدة، لتسهيل التواصل الإلكتروني مع الجمعيات، وذلك في أفق تشكيل قاعدة بيانات محينة وموثوق بها، ستمكن من توفير المعطيات الإحصائية المتعلقة بالنسيج الجمعوي.

(...)

ثالثا. تدبير الامتيازات الأخرى الممنوحة للجمعيات

1. الإدلاء بالقوائم التركيبية ورفع التقارير السنوية من طرف الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة إلى الأمانة العامة للحكومة

تخضع الجمعيات في تأسيسها لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر بتاريخ 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تغييره وتتميمه، وأن الاعتراف بصفة المنفعة العامة للجمعيات المؤسسة بصفة قانونية يخضع لمقتضيات الفصل التاسع من الظهير الشريف رقم 1.58.376 سالف الذكر، وكذا لمقتضيات مرسومه التطبيقي رقم 2.04.969 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) والمحدد لشروط منح صفة المنفعة العامة.

(...)

2. الإدلاء بالتقارير المتعلقة بسير عملية التماس الإحسان العمومي

تعمل المصالح المختصة بالأمانة العامة للحكومة فيما يخص التماس الجمعيات للإحسان العمومي، وفق ما تسمح به النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة.

لذا، فعمليات التماس الإحسان العمومي تنظمها مقتضيات القانون رقم 004.71 الصادر بتاريخ 21 من شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) ومرسومه التطبيقي رقم 2.04.970 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005)، والذي صدر بشأنه منشور للأمين العام للحكومة رقم 2005/2 بتاريخ 26 من جمادى الثانية 1426 (2 أغسطس 2005)، والمنشور رقم 2010/1 المتعلق بعمليات التماس الإحسان العمومي دون الحصول المسبق على ترخيص من الأمانة العامة للحكومة.

وعليه، فإن لجوء الجمعيات لتنظيم عمليات التماس الإحسان العمومي يكون وفق الشروط والكيفيات الواردة في النصوص القانونية المذكورة أعلاه.

أما فيما يتعلق بغياب آليات لحث الجمعيات المرخص لها على الإدلاء بالتقرير المتعلق بسير عملية التماس الإحسان العمومي، وأمام خلو القانون الحالي من أي مقتضى يلزم الجمعيات بضرورة موافاة الإدارة بالتقرير المذكور، فقد تبنت المصالح

المختصة بالأمانة العامة للحكومة مقاربة المواكبة والتحسيس، بحيث تقوم بمراسلة الجمعيات التي لم تقم بالإدلاء بالتقرير المذكور من أجل حثها على الوفاء بذلك.

كما دأبت المصالح المذكورة وبصفة دورية على موافاة وزارة الاقتصاد والمالية والمجلس الأعلى للحسابات بلائحة الجمعيات التي قامت بالتماس الإحسان العمومي وبنسخ من التقارير التي تتوصل بها، مسجلة على قرص مدمج، وذلك قصد التتبع وإجراء المراقبة اللازمة عند الاقتضاء.

أما بخصوص مراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي، فطبقا لأحكام المادة 89 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يمكن بطلب من رئيس الحكومة أن تشمل مراقبة المجلس الأعلى للحسابات، الحسابات المتعلقة باستعمال الموارد التي يتم جمعها من طرف الجمعيات التي تلتمس الإحسان العمومي. وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استعمال الموارد التي تم جمعها يطابق الأهداف المتوخاة من التماس الإحسان العمومي.

وسيساهم هذا القانون، بالتأكيد، في تعزيز المكتسبات الدستورية للجمعيات، ولا سيما في مجال المبادرات الاجتماعية والأعمال الخيرية، كما سيمكن، في الوقت نفسه، الإدارة سواء على المستوى الوطني أو الترابي من مجموعة من الآليات التي تروم تتبع ومواكبة ومراقبة جميع عمليات جمع التبرعات من العموم وطرق استخدامها وكذا عمليات توزيع المساعدات لأغراض خيرية، مع مراعاة تقليص الآجال بالنسبة لحالات الاستعجال سواء عند جمع التبرعات من العموم أو توزيع المساعدات لأغراض خيرية. كما أقر عقوبات خاصة بكل إخلال يطال عمليات جمع التبرعات من العموم وكذا عمليات توزيع التبرعات.

III. جواب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الناطق الرسمي باسم الحكومة، حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الوزارية

(نص مقتضب)

(...)

تفاعلا مع ما جاء من توصيات في المشروع سالف الذكر، تؤكد الوزارة بأنها ستعمل على أخذها بعين الاعتبار لبلورة سياسة حكومية للنهوض بالدعم العمومي المقدم إلى الجمعيات في إطار استراتيجيتها الجديدة المتعلقة بالمجتمع المدني التي سيتم إعدادها بتنسيق مع القطاعات الحكومية المعنية.

IV. جواب الوزيرة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الوزارية

(نص الجواب كما ورد)

➢ **تعزيز دور القطاع الوزاري المكلف بإصلاح الإدارة**

عدم قيام وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة بإخضاع الأعمال الاجتماعية للمراقبة والتقييم يرجع إلى غياب مقتضيات قانونية تخولها ذلك، علما أن النصوص القانونية المحدثة لمؤسسات الأعمال الاجتماعية القائمة حاليا تتضمن مقتضيات تنص على خضوعها لمراقبة المفتشية العامة للمالية ولأحكام القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تنص على إخضاع حسابات المؤسسة لتدقيق سنوي للتحقق من القيم والدفاتر والوثائق المحاسبية للمؤسسة، ومن مطابقة محاسبتها للقواعد المعمول بها، بما فيها تطابق القوائم التركيبية لوضعية المؤسسة المالية ولممتلكاتها ولنتائجها.

عدم تضمين التقارير الصادرة عن هذه الوزارة للمعطيات والبيانات المتعلقة بمجال الأعمال الاجتماعية يعود إلى غياب مقتضيات قانونية تلزم القطاعات الوزارية بموافاتها بهذه المعطيات والبيانات، علما أن إعداد التقرير السنوي عن الموارد البشرية للدولة المرفق بمشروع قانون المالية يندرج ضمن اختصاصات وزارة الاقتصاد والمالية.

إن إعداد التقرير السنوي عن الموارد البشرية للدولة المرفق بمشروع قانون المالية يندرج ضمن اختصاصات وزارة الاقتصاد والمالية.

➢ **التوصيات المتعلقة بتنظيم وتدبير الأعمال الاجتماعية**

فيما يخص التوصيات المقدمة من طرف المجلس والمتعلقة بتنظيم وتدبير الأعمال الاجتماعية، فإن تنزيلها وتفعيلها رهين بصدور نص قانوني يخول لهذه الوزارة الاختصاص في مجال الأعمال الاجتماعية بالإدارات العمومية، مع التأكيد على أن

هذه الوزارة ترحب بتوصياتكم، وستأخذها بعين الاعتبار بمناسبة الإدلاء برأيها في مشاريع القوانين المحدثة لمؤسسات الأعمال الاجتماعية التي سيتم عرضها على مجلس الحكومة.

أعدت هذه الوزارة مشروع قانون يقضي بإحداث وتنظيم مؤسسة مشتركة للنهوض بالأعمال الاجتماعية لفائدة موظفي الإدارات العمومية، يوجد قيد المصادقة، يهدف إلى تعميم الاستفادة من الخدمات الاجتماعية والنهوض بمنهجية العمل الاجتماعي وعقلنته بإخضاعه لمبادئ وقيم الحكامة الجيدة وترشيد وتنسيق جهود القطاعات الوزارية، مع إمكانية إبرام اتفاقيات شراكة مع مؤسسات الأعمال الاجتماعية وجمعيات الأعمال الاجتماعية فصد توسيع نطاق الخدمات المقدمة للمنخرطين.

الحكامة الترابية

وتدبير المرافق والمشاريع

والتجهيزات العمومية المحلية

تدبير المشاريع العمومية المنجزة على مستوى جهات المملكة
- المشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال -

من منطلق الاختصاصات الموكولة لها واستحضارا لأهمية الاستثمارات العمومية على جميع المستويات، ولاسيما المستويين الاجتماعي والاقتصادي، دأبت المحاكم المالية، خلال مهامها الرقابية، على إيلاء عناية خاصة لتدبير المشاريع العمومية. وقد مكنت هذه المهام الرقابية من الوقوف على النتائج الإيجابية والأثر الملموس للعديد من المشاريع المنجزة من طرف مختلف الفاعلين العموميين، غير أنها رصدت، بالمقابل، مجموعة من المشاريع التي اعترضتها صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال، مما أثر سلبا على نجاعتها ومردوديتها، وأدى بالتالي إلى عدم استفادة المواطن، على النحو المطلوب، من هذه المشاريع، إما بسبب عدم القدرة على إتمام إنجازها أو بسبب عدم استغلالها.

وانطلاقا من الملاحظات المسجلة في هذا الإطار، ولأجل تكوين تصور عام حول طبيعة المشاريع التي تعرف صعوبات وأهميتها وأهم عوامل تعثرها، أنجزت المجالس الجهوية للحسابات مهمة موضوعاتية حول **تدبير المشاريع العمومية المنجزة على مستوى جهات المملكة، ولاسيما تلك التي تعرف صعوبات على مستوى التنفيذ أو على مستوى الاستغلال**.

وقد انصبت هذه المهمة الموضوعاتية، التي شملت الجهات الاثنتي عشرة (12) للمملكة، حول المشاريع العمومية الممولة كليا أو جزئيا في إطار ميزانيات مختلف الفاعلين العموميين (جماعات ترابية وهيئاتها، قطاعات حكومية، ...). أما من حيث طبيعة المشاريع المندرجة ضمن نطاق هذه المهمة، فقد همت تلك التي تكتسي طابعا اقتصاديا أو اجتماعيا أو صحيا أو تعليميا أو ثقافيا أو رياضيا، دون أن تشمل مشاريع إعادة الهيكلة والمشاريع المرتبطة بالبنيات التحتية (مشاريع الطرق والتزويد بالماء الصالح للشرب والكهربة).

وقد هدفت هذه المهمة الموضوعاتية إلى جرد المشاريع التي تعرف صعوبات وتقييم أهميتها وكلفتها وحجمها والآثار الناتجة عن تعثرها، من جهة، وإلى تحديد مختلف الأسباب الكامنة وراء تعثرها ووضعيتها خلال فترة إنجاز المهمة الموضوعاتية، من جهة أخرى. كما سعت هذه المهمة إلى تتبع مآل هذه المشاريع من خلال تحيين المعطيات ذات الصلة خلال سنة 2021، وذلك بغرض الوقوف على الإجراءات المتخذة من قبل الأطراف المعنية من أجل تجاوز هذه الصعوبات، وهو ما سمح بتقييم أثر هذه المهمة الموضوعاتية.

ومن منطلق الهدف العام لهذه المهمة الموضوعاتية وأهدافها الفرعية، فقد تم إنجازها وفق مرحلتين أساسيتين:

مرحلة أولى انتهت سنة 2020، وشملت على الخصوص الجوانب التالية:

- قيام المجالس الجهوية للحسابات، كل حسب اختصاصه الترابي، بجرد المشاريع التي تعرف صعوبات مع تحديد الأسباب المؤدية إلى ذلك، وكذا التدابير المتخذة، عند الاقتضاء، من قبل الأطراف المعنية قصد تجاوز هذه الصعوبات. ويجب التأكيد، في هذا الإطار، على أن عدد المشاريع التي تم جردها من طرف المجالس الجهوية للحسابات وتكلفتها ومختلف المعطيات ذات الصلة تم تجميعها انطلاقا من المعلومات المدلى بها من طرف مختلف المتدخلين في تدبير هذه المشاريع وكذا من خلال الزيارات الميدانية التي قامت بها لجان المراقبة التابعة للمجالس الجهوية للحسابات ومن خلال اللقاءات التي عقدتها؛
- إعداد تقرير تركيبي حول هذه المهمة الموضوعاتية يبرز على الخصوص أهم المعطيات والخلاصات بشأن تدبير المشاريع العمومية، ولا سيما تلك التي تعرف صعوبات، مع تضمينه توصيات لأجل تجاوز مرحلة التعثر.

مرحلة ثانية أنجزت خلال سنة 2021، وهمت على الخصوص:

- تحيين المعطيات المسجلة خلال المرحلة الأولى من خلال تتبع مآل المشاريع المرصودة واستجلاء التدابير المتخذة من طرف الجهات المختصة من أجل تجاوز الصعوبات التي تم تسجيلها من طرف المجالس الجهوية للحسابات؛
- تقييم أثر المهمة الموضوعاتية انطلاقا من المعطيات المحينة إلى غاية 30 أبريل 2021. وقد تبين، في هذا الصدد، أن العديد من المشاريع تمكنت من تجاوز الصعوبات التي كانت تعرفها، إما من خلال إتمام تنفيذها أو الشروع في استغلالها، وهو ما يعكس القيمة المضافة لهذه المهمة الموضوعاتية على مستوى تحسين تدبير المشاريع العمومية.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

استنادا إلى مخرجات هذه المهمة الموضوعاتية، تستعرض هذه الخلاصة الوضعية المحينة للمشاريع التي تعرف صعوبات (إلى غاية 30 أبريل 2021) وأثر المهمة الموضوعاتية من خلال تقديم نماذج لمشاريع تجاوزت الصعوبات التي كانت تعرفها، بفضل التدابير التي اتخذتها الأطراف المعنية في هذا الإطار، كما تقدم الوضعية التي كانت قائمة عند متم سنة 2020 مع استعراض أهم الأسباب التي أدت إلى هذه الصعوبات، فضلا عن ذلك، تتضمن هذه الخلاصة توصيات المجالس الجهوية للحسابات والتي من شأن تفعيلها الإسهام في تجاوز مختلف الصعوبات التي تعترض المشاريع المرصودة وفي تدبير أكثر نجاعة وفعالية للمشاريع العمومية المقررة مستقبلا.

جدير بالإشارة إلى أن هذه المهمة الموضوعاتية كانت موضوع مسطرة تواجهية مع وزارة الداخلية، والتي أوضحت على الخصوص أن مصالحها المركزية واللاممركزة لا تدخر أي جهد في سبيل مواكبة جل الجماعات الترابية للتغلب على الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ أو استغلال المشاريع العمومية، وفقا لما تسمح به المساطر والإجراءات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل. كما أشارت الوزارة ذاتها أنه قد تم إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد وكيفية إبرام العقد بين الدولة والجهة وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وتعديله وافتحاصه، وهو المشروع الذي تضمن مجموعة من المقتضيات التي تنسجم مع عدة توصيات المجلس الأعلى للحسابات.

أولا. الوضعية الراهنة للمشاريع التي تعرف صعوبات[125]: أثر جلي للمهمة الموضوعاتية

تبعا للمهمة الموضوعاتية التي أنجزتها المجالس الجهوية، على مستوى جهات المملكة، حول تدبير المشاريع العمومية المنجزة والتي تعرف صعوبات على مستوى التنفيذ أو الاستغلال، ومن أجل الوقوف على التدابير المتخذة من طرف السلطات المختصة قصد تجاوز هاته الصعوبات، ومن ثم استجلاء أثر هذه المهمة وقيمتها المضافة على تدبير المشاريع العمومية وبالتالي على الخدمات المقدمة للمواطنين، تم تتبع وضعية المشاريع التي تم رصدها عبر محطتين: المحطة الأولى مباشرة بعد إنجاز المهمة ، المحطة الثانية خلال سنة 2021 حيث تم تحيين المعطيات ذات الصلة بهذه المهمة إلى غاية 30 أبريل 2021.

وفي هذا السياق، فقد تفاعلت الأطراف المعنية بشكل إيجابي مع نتائج هذه المهمة، واتخذت مجموعة من التدابير اللازمة من أجل تجاوز الصعوبات التي تم رصدها، حيث مثلت نسبة المشاريع التي تم إيجاد حل لها 44% من حيث العدد و46% من حيث التكلفة. ويمكن في هذا الصدد الإشارة على الخصوص لما يلي:

أ. المشاريع التي تجاوزت الصعوبات مباشرة بعد استكمال المهمة الموضوعاتية (تقييم آني للأثر)

في إطار التفاعل الإيجابي للأطراف المعنية، فقد تم تشغيل عدد من المشاريع واتخاذ الإجراءات الضرورية لإتمام عدة مشاريع كانت تعرف صعوبات على مستوى التنفيذ، فضلا عن إلغاء مجموعة من المشاريع وتعويضها في بعض الحالات بمشاريع بديلة لانتفاء أسباب برمجتها وإنجازها. وهكذا، فقد تم اتخاذ مجموعة من التدابير لتجاوز أسباب الصعوبات المرصودة على

[125] إلى غاية 30 أبريل 2021

مستوى 399 مشروعا بقيمة مالية ناهزت 1,8 مليار درهم. والجدير بالذكر أن النسبة الكبرى للمشاريع التي تجاوزت مرحلة الصعوبات، والتي شملت مختلف الأصناف التي تمت الإشارة إليها سابقا، تتعلق بمشاريع كانت تعرف إكراهات على مستوى الاستغلال، حيث بلغت هذه النسبة 65 في المائة.

ب. المشاريع التي تجاوزت الصعوبات حسب الوضعية المحصورة إلى غاية 30 أبريل 2021

قامت المجالس الجهوية، خلال سنة 2021، بتحيين المعطيات المتعلقة بالمشاريع التي تعرف صعوبات، حيث تبين أن مجموعة من المشاريع خرجت من حالة التعثر، مما يبرز بشكل جلي أن المهمة التي أنجزتها المجالس الجهوية كان لها أثر واضح مكن من تجاوز العديد من المشاريع للصعوبات التي كانت تعرفها، إما من خلال إتمام تنفيذها أو الشروع في استغلالها.

وفي هذا الصدد، فقد اتضح أن حصيلة المشاريع التي رصدت خلال المهمة قد تراجعت بشكل مهم، ذلك أن عدد المشاريع التي تجاوزت الصعوبات التي كانت تعاني منها قد بلغ 1.147 مشروعا بمبلغ إجمالي ناهز 8,8 مليار درهم، أي ما يعادل 44 في المائة من حيث العدد و46 في المائة من حيث التكلفة الأولية لمجموع المشاريع التي وقفت عليها المجالس الجهوية للحسابات.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النسب كانت مرشحة للارتفاع أكثر، ذلك أن استقراء المعطيات المحينة يفيد أن الإكراهات المترتبة عن الأزمة الصحية العالمية نتيجة انتشار جائحة "كوفيد 19" قد حالت دون تجاوز الصعوبات التي كانت تعترض مجموعة من المشاريع.

ويبرز الجدول الموالي عدد وتكلفة المشاريع التي تجاوزت الصعوبات التي كانت تعرفها وذلك طبقا للوضعية المحينة إلى غاية 30 أبريل 2021:

المشاريع التي تجاوزت مرحلة التعثر

الجهة	مجموع المشاريع المتعثرة حسب تقرير المهمة الموضوعاتية		مشاريع تجاوزت وضعية التعثر بعد استكمال المهمة			مشاريع تجاوزت وضعية التعثر إلى غاية 30 أبريل 2021			
	العدد	التكلفة بمليون درهم	العدد	التكلفة بمليون درهم	النسبة المئوية (%)		العدد	التكلفة بمليون درهم	النسبة المئوية (%)	
					العدد	المبلغ			العدد	المبلغ
طنجة-تطوان-الحسيمة	265	1.988	30	45	11	2	141	1.207	53	61
الشرق	248	969	47	210	19	22	98	426	40	44
فاس مكناس	322	3.164	41	120	13	4	109	1.549	34	49
الرباط-سلا-القنيطرة	252	1.490	91	229	36	15	146	1.214	58	81
بني ملال-خنيفرة	263	1.590	12	50	5	3	129	894	49	56
الدار البيضاء ــ سطات	260	2.059	08	10	3	0,5	76	289	29	14
مراكش-آسفي	374	1.808	117	863	31	48	169	906	45	50
درعة-تافيلالت	78	472	11	57	14	12	49	400	63	85
سوس ماسة	233	2.259	42	257	18	11	111	831	48	37
كلميم-واد نون	100	781	-	-	-	-	28	113	28	14
العيون-الساقية الحمراء	176	1.695	-	-	-	-	73	926	41	55
الداخلة-وادي الذهب	64	1.100	-	-	-	-	18	63	28	6
المجموع	**2.635**	**19.374**	**399**	**1.792**	**15**	**9**	**1.147**	**8.818**	**44**	**46**

كما يتجلى، أيضا، أثر المهمة الموضوعاتية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات من خلال طبيعة المشاريع التي تجاوزت مرحلة التعثر، إذ من بينها، وكما يظهر من خلال ما يلي، مؤسسات استشفائية وأخرى تعليمية أو للتكوين المهني أو مرتبطة بالجوانب الاجتماعية والثقافية والرياضية وكذا مشاريع ذات طبيعة تجارية. وفضلا عن ذلك، فقد ساهمت المهمة في إنهاء تعثر مشاريع ظلت لمدد طويلة تواجه عدة صعوبات. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة، على سبيل المثال لا الحصر، إلى الأمثلة الدالة الآتية:

- **المستشفى الإقليمي بسلا** بكلفة ناهزت 324 مليون درهم، والذي شرع في تنفيذه سنة 2009 على أساس الانتهاء من الأشغال داخل أجل 36 شهرا. غير أن هذا المشروع واجه عدة صعوبات، ولم يشرع في استغلاله إلا أثناء تنفيذ المهمة الموضوعاتية (خلال منتصف سنة 2018)؛

- **توسعة المستشفى الإقليمي مولاي علي الشريف** بمدينة الراشيدية بتكلفة قدرها 180 مليون درهم، إذ عرف المشروع صعوبات في التنفيذ. وقد استأنفت الأشغال وتم تسلمها مؤقتا عبر حصص آخرها حصة الكهرباء بتاريخ 06 مارس 2020، وقد تم تخصيص جزء منه لمرضى كوفيد 19؛
- **المدرسة العليا للتكنولوجيا** بجماعة البرج (إقليم خنيفرة) بمبلغ 30 مليون درهم، والتي شرع في استغلالها منذ شهر مارس 2021؛
- **النادي النسوي** بجماعة وزان بمبلغ 2,55 مليون درهم، والذي شرع في أشغاله منذ سنة 2010، وعرف صعوبات في الاستغلال. وقد تم تجاوز هذه الصعوبات منذ أكتوبر 2020، حيث بدأ استغلاله؛
- **المعهد العالي للموسيقى وفنون الرقص** بمدينة الرباط بمبلغ 220 مليون درهم، حيث كان يعاني من مشاكل على مستوى التنفيذ. وقد تم سنة 2021 تسلم أشغاله مؤقتا (مع العلم أنه لم يحسم في طريقة تدبيره بعد)؛
- **الثانوية الإعدادية عبد الله العروي** بجماعة أولاد سيدي علي بن يوسف (إقليم الجديدة) بكلفة فاقت 21 مليون درهم، والتي شرع في أشغالها بداية سنة 2011 على أن تنتهي في غضون 18 شهرا. غير أن المشروع واجه مجموعة من الصعوبات ولم يشرع في استغلال هذه المؤسسة التعليمية إلا بعد انتهاء المهمة الموضوعاتية؛
- **الثانوي الإعدادية** بجماعة آيت بواولي بإقليم أزيلال (بما في ذلك بناء الداخلية) بمبلغ فاق 17 مليون درهم، حيث شرع في التنفيذ سنة 2014 وحدد لها أجل 22 شهرا لإتمام الأشغال. وقد اصطدم المشروع بعدة صعوبات في التنفيذ. وقد تجاوز هذا المشروع هذه الصعوبات بعد الانتهاء من المهمة الموضوعاتية، حيث أصبح مستغلا؛
- **المركز الاجتماعي الحضري لفائدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة** بجماعة بن الطيب (إقليم الدريوش) بمبلغ 05 مليون درهم، والذي عرف صعوبات في التنفيذ. وقد تبين أن الأشغال استأنفت وتم تسلمها؛
- **مركز الصم البكم** بجماعة ابن جرير بمبلغ 2,20 مليون درهم، الذي شرع في تنفيذه منذ سنة 2015 وعرف صعوبات على هذا المستوى. وقد تم، حسب المعطيات المتوصل، بها تجاوز هذه الصعوبات وشرع في استغلاله إذ يستقبل 125 مستفيدا من ذوي الحاجيات الخاصة.

بعض الأمثلة عن المشاريع التي تجاوزت مرحلة التعثر

الموقع	طبيعة المشروع	التكلفة بالدرهم	مستوى التعثر	وضعية المشروع إلى غاية 30 أبريل 2021
المؤسسات الاستشفائية				
سلا	المستشفى الإقليمي	323 791 947,34	تنفيذ الأشغال	تم تسلم الأشغال مؤقتا خلال سنة 2018 وشرع في استغلال المستشفى منذ تاريخ 2018/05/16
الرشيدية	المستشفى الإقليمي مولاي علي الشريف	180 000 000,00	تنفيذ الأشغال	تم تسلم الأشغال مؤقتا عبر حصص آخرها حصة الكهرباء بتاريخ 2020/03/6. تم تشغيل جزء منه خصص لمرضى كوفيد 19.
إقليم ورزازات	المستشفى الإقليمي سيدي حسين بناصر	10 477 582,30	تنفيذ الأشغال	تاريخ التسليم المؤقت للأشغال 2020/01/29
مديونة	مستشفى إقليمي	10 205 866,95	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
سيدي يحيى الغرب	مركز لتصفية الدم	13 716 866,00	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
الفقيه بن صالح	المركز الصحي الحضري مستوى 2	2 000 000,00	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع منذ تاريخ 19 غشت 2020
أولاد تايمة	مركز تصفية الدم	9 430 000,00	تنفيذ الأشغال	تم تسلم الأشغال مؤقتا بتاريخ 2021/03/01
المؤسسات التعليمية ومؤسسات التكوين المهني				
جماعة أولاد سيدي علي بن يوسف (إقليم الجديدة)	الثانوية الإعدادية عبد الله العروي	21 229 089,04	تنفيذ الأشغال	تم الانتهاء من الأشغال وشرع في الاستغلال
جماعة آيت بواولي (إقليم أزيلال)	الثانوية الإعدادية بآيت بواولي (بما في ذلك الداخلية)	17 167 212,00	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع
جماعة تحناوت (إقليم الحوز)	إعدادية حسان بن ثابت	7 000 000,00	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع
جماعة البرج (إقليم خنيفرة)	المدرسة العليا للتكنولوجيا	30 069 830,70	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع منذ شهر مارس 2021
الجديدة	المدرسة التطبيقية	6 967 069,99	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
ورزازات	معهد تكوين الأطر في الميدان الصحي	9 000 000,00	تنفيذ الأشغال	تاريخ التسلم المؤقت للأشغال 2020/11/24
بوجنيبة	دار الطالبة	1 540 000,00	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
القليعة (عمالة إنزكان آيت ملول)	ملعب رياضي	15 358 688,08	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع منذ تاريخ 2020/04/30
المؤسسات الاجتماعية				
جماعة بن الطيب (إقليم الدريوش)	مركز اجتماعي حضري لفائدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة	5 000 000,00	تنفيذ الأشغال	استأنفت الأشغال وقد تم تسليمها مؤقتا بتاريخ 2021/08/25

الموقع	طبيعة المشروع	التكلفة بالدرهم	مستوى التعثر	وضعية المشروع إلى غاية 30 أبريل 2021
ابن جرير	مركز للصم والبكم	2 200 000,00	تنفيذ الأشغال	شرع في استغلال المشروع ويستقبل 125 مستفيد من ذوي الاحتياجات الخاصة
طنجة	مركز التعليم للأشخاص في حالة إعاقة	5 368 200,00	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
جماعة وزان	نادي نسوي	2 550 000,00	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع منذ أكتوبر 2020
المؤسسات الثقافية والرياضية				
حسان- الرباط	المعهد العالي للموسيقى وفنون الرقص	220 000 000,00	تنفيذ الأشغال	تم تسلم الأشغال مؤقتا خلال سنة 2021 ولم يحسم بعد في طريقة تدبير المنشأة.
الداخلة	دار الثقافة الوحدة	5 742 000,00	الاستغلال	مشروع مستغل
مراكش	المنتزه الرياضي الحي الحسني	17 552 350,00	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
المشاريع ذات الطبيعة الاقتصادية				
تمارة	قرية المقاولات	16 791 593,52	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع منذ سنة 2020 وتم تحويله الى منصة للشباب في إطار المرحلة الثالثة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية
إنزكان	سوق الجملة للخضر والفواكه	135 990 443,60	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع
ابن جرير	السوق الأسبوعي	41 897 939,20	تنفيذ الأشغال	تم الانتهاء من الأشغال الافتتاح الرسمي للسوق 2021/05/24
جماعة تيط مليل	المركز التجاري تيط مليل	9 624 076,50	الاستغلال	شرع في استغلال المشروع منذ سنة 2020

ثانيا. طبيعة المشاريع التي تعرف صعوبات والأسباب المؤدية إلى ذلك

ساهمت المهمة الموضوعاتية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات في تجاوز العديد من المشاريع للصعوبات التي كانت تعرفها، حيث تشير وضعيتها، المحصورة إلى غاية متم سنة 2020[126]، إلى عدد أكبر من المشاريع التي تواجه صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال. ونستعرض فيما يلي الوضعية القائمة عند هذا التاريخ، من حيث عددها وطبيعتها والأسباب المؤدية إلى ذلك.

1. طبيعة المشاريع العمومية التي تعرف صعوبات

بلغ عدد المشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال، والتي تم جردها خلال المرحلة الأولى من إنجاز المهمة الموضوعاتية، ما مجموعه 2.635 مشروعا بقيمة إجمالية تناهز 19,4 مليار درهم، منها 1.369 مشروعا بقيمة مالية ناهزت 14,8 مليار درهم تعرف صعوبات على مستوى تنفيذ الأشغال، و1.266 مشروعا بتكلفة مالية تقدر بحوالي 4,6 مليار درهم تعرف صعوبات على مستوى الاستغلال.

وتختلف أهمية هذه المشاريع من حيث عددها وتكلفتها من جهة لأخرى، كما يظهر ذلك الجدول الموالي:

توزيع المشاريع التي تعرف صعوبات حسب الجهات

الجهة	على مستوى تنفيذ الأشغال		على مستوى الاستغلال		المجموع	
	العدد	التكلفة بمليون درهم	العدد	التكلفة بمليون درهم	العدد	التكلفة بمليون درهم
طنجة-تطوان-الحسيمة	192	1.461	73	527	**265**	**1.988**
الشرق	74	442	174	526	**248**	**968**
فاس مكناس	218	2.773	104	391	**322**	**3.164**
الرباط-سلا-القنيطرة	80	1.081	172	409	**252**	**1.490**
بني ملال-خنيفرة	94	1.172	169	418	**263**	**1.590**
الدار البيضاء ــ سطات	159	1.646	101	413	**260**	**2.059**
مراكش-آسفي	207	1.348	167	459	**374**	**1.807**
درعة-تافيلالت	48	435	30	37	**78**	**472**
سوس ماسة	124	1.456	109	803	**233**	**2.259**
كلميم-واد نون	40	464	60	317	**100**	**781**
العيون-الساقية الحمراء	89	1.425	87	270	**176**	**1.695**
الداخلة-وادي الذهب	44	1.070	20	31	**64**	**1.101**
المجموع	**1.369**	**14.773**	**1.266**	**4.601**	**2.635**	**19.374**

أما بخصوص طبيعة المشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال، والتي تم تصنيفها إلى ست فئات، وهي: الاقتصادية والصحية والرياضية والاجتماعية والتعليمية-الثقافية فضلا عن مشاريع متعلقة بمرافق عمومية أخرى (بنايات إدارية، حدائق...)، فقد تم بشأنها تسجيل المعطيات المبينة في الجدول الموالي:

[126] يطابق هذا التاريخ نهاية المرحلة الأولى من المهمة الموضوعاتية، قبل تحيين معطياتها خلال سنة 2021.

توزيع المشاريع التي تعرف صعوبات حسب صنفها

صنف المشروع	على مستوى تنفيذ الأشغال		على مستوى الاستغلال		المجموع	
	العدد	التكلفة بمليون درهم	العدد	التكلفة بمليون درهم	العدد	التكلفة بمليون درهم
المشاريع الاقتصادية	266	4.731	370	2.350	636	7.081
المشاريع الصحية	86	1.441	192	211	278	1.652
المشاريع الرياضية	257	2.140	133	821	390	2.961
المشاريع الاجتماعية	196	983	320	574	516	1.557
المشاريع التعليمية والثقافية والمهنية	362	3.668	144	417	506	4.085
المشاريع الأخرى	202	1.810	107	228	309	2.038
المجموع	**1.369**	**14.773**	1.266	4.601	2.635	19.374

ويمكن استعراض بعض المعطيات المرتبطة بالمشاريع التي تعرف صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال، حسب صنفها، على النحو الموالي:

➢ المشاريع الاقتصادية

تضم هاته الفئة من المشاريع، التجهيزات العمومية التي توفر فضاءات لممارسة أنشطة ذات طبيعة تجارية أو حرفية أو اقتصادية أو فلاحية، ومنها على الخصوص المناطق الصناعية ومشاتل المقاولات والمراكز التجارية ودور الصانع والأسواق (بما في ذلك أسواق الجملة، والأسواق النموذجية والأسواق المخصصة لإيواء الباعة المتجولين) والمجازر. وقد بلغ عدد المشاريع ذات الطابع الاقتصادي التي تعرف صعوبات ما مجموعه 636 مشروعا، بقيمة إجمالية تناهز سبعة (07) ملايير درهم. وتمثل المشاريع الاقتصادية التي تعرف صعوبات على مستوى الاستغلال نسبة 58 في المائة (370 مشروعا) و33 في المائة من حيث التكلفة الإجمالية (2,35 مليار درهم)، في حين تمثل المشاريع التي تعرف صعوبات على مستوى تنفيذ الأشغال نسبة 42 في المائة (266 مشروعا) و67 في المائة من حيث التكلفة الإجمالية (4,7 مليار درهم).

وتعزى أهم الأسباب المؤدية إلى صعوبات في تدبير هذا الصنف من المشاريع إلى محدودية الدراسات القبلية، خاصة دراسات الجدوى، وكذا الإشكاليات المرتبطة بالتخطيط والبرمجة سواء من حيث التمويل أو من حيث الاستغلال، فضلا عن ضعف التتبع.

➢ المشاريع الصحية

يهدف هذا الصنف من المشاريع أساسا إلى تقوية البنيات التحتية الصحية وتقريب الخدمات من المواطنين وضمان خدمة صحية مناسبة وذات جودة. حيث تضم هذه الفئة المشاريع التي تقدم الخدمات العلاجية والاستشفائية كالمستشفيات والمستوصفات والمراكز الصحية الحضرية أو القروية وأقسام الولادة، وكذا المساكن الوظيفية المرتبطة بها. وقد تم جرد 278 مشروعا صحيا بتكلفة مالية قدرها 1,65 مليار درهم يعرف صعوبات في مرحلتي التنفيذ (86 مشروعا بكلفة 1,4 مليار درهم) أو الاستغلال (192 مشروعا بتكلفة 211 مليون درهم). وتشترك معظم هذه المشاريع في إشكالية الخصاص على مستوى الموارد البشرية والتجهيزات وضعف البرمجة والتنسيق بين مختلف المتدخلين المعنيين بالإنجاز والاستغلال.

➢ المشاريع الرياضية

تضم هذه الفئة من المشاريع، على الخصوص، الملاعب الرياضية والمسابح والقاعات متعددة الرياضات، وكثيرا ما تنجز في إطار اتفاقيات شراكة بين الوزارة الوصية على قطاع الرياضة والمبادرة المحلية للتنمية البشرية والجماعة المحتضنة للمشروع (التي تتكلف عادة بتوفير الوعاء العقاري) والجمعيات (التي تتكلف بالتسيير بعد الانتهاء من الأشغال). وقد تم جرد ما مجموعه 390 مشروعا رياضيا بتكلفة تناهز 2,96 مليار درهم يعرف صعوبات في التنفيذ (257 مشروعا بمبلغ إجمالي قدره 2,1 مليار درهم) أو الاستغلال (133 مشروعا بتكلفة 821 مليون درهم).

وتعاني المشاريع الرياضية من عدة صعوبات على مستوى الاستغلال بسبب عدم قدرة القطاع الوزاري الوصي لوحده على تسيير جميع المؤسسات والمنشآت المنجزة، نظرا للخصاص المسجل على مستوى الموارد البشرية، مما يدفعه إلى الاستعانة بالجمعيات التي تعرف مجموعة منها عدة إكراهات مالية وتدبيرية تجعلها تتخلى عن تسيير المشاريع الموكلة إليها.

➢ المشاريع الاجتماعية

تشمل هذه الفئة من المشاريع أساسا دور الطلبة ودور الإيواء ودور الشباب والمراكز النسوية ومراكز الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ومراكز ومؤسسات اجتماعية أخرى مختلفة. وتهدف إلى تقديم خدمات اجتماعية للمواطنين والاهتمام ببرامج التأهيل الاجتماعي ودعم أنشطة ذات وقع في مجال التنمية البشرية. ويتم إنجاز وتسيير هذه المشاريع، عموما، من طرف الوزارة الوصية والجماعات والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والجمعيات في إطار اتفاقيات شراكة متعددة الأطراف. وقد تم الوقوف على ما مجموعه 516 مشروعا اجتماعيا يعرف صعوبات تدبيرية بتكلفة مالية تناهز 1,56 مليار درهم.

وتعاني العديد من هذه المشاريع (62 في المائة) من إشكالية عدم الاستغلال، ويرجع ذلك أساسا إلى عدة أسباب، منها غياب التجهيزات والموارد البشرية اللازمة وعدم ربط المؤسسات ذات الصلة بالشبكات الأساسية وعدم وفاء بعض الأطراف بالتزاماتها وعدم توفر الاعتمادات المالية الكافية للتسيير.

➢ **المشاريع التعليمية والثقافية**

تشمل هذه الفئة من المشاريع، بصفة خاصة، المؤسسات التعليمية (رياض الأطفال والمدارس وكذا المدارس الجماعاتية والثانويات الإعدادية والثانويات التأهيلية) والخزانات والمسارح ودور الثقافة ومراكز التكوين المهني. ويبلغ عدد المشاريع المتعثرة ذات الطابع التعليمي أو الثقافي ما مجموعه 506 مشروعا بتكلفة مالية قدرها 4,08 مليار درهم. وتتسم هذه المشاريع، على الخصوص، بالصعوبات التي تعرفها على مستوى التنفيذ، إذ بلغ عددها 362 مشروعا، أي حوالي 72 في المائة من العدد الإجمالي، خصص لها غلاف مالي ناهز 3,7 مليار درهم، أي ما يعادل 90 في المائة من التكلفة الإجمالية. ومن شأن هذه الصعوبات أن تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة من طرف القطاعات الوزارية المعنية.

2. الأسباب المؤدية إلى ظهور صعوبات في تدبير المشاريع العمومية

تتعدد الأسباب التي أدت إلى الصعوبات التي عرفتها مجموعة من المشاريع وتتداخل، في بعض الأحيان، فيما بينها. وترتبط هذه الأسباب بالأساس بمراحل التخطيط، وتنفيذ الأشغال واستغلال المنجزات[127].

أ. الأسباب المرتبطة بمرحلتي التخطيط والإعداد

يقتضي التنفيذ السليم للمشاريع العمومية، بالنظر لأهميتها في تحقيق التنمية المحلية وللمبالغ التي تتم تعبئتها في هذا الإطار، قيام مختلف الأطراف المعنية بالمشروع بالإعداد الدقيق له سواء من حيث تحديد الحاجيات والمواصفات التقنية والتخطيط له أومن حيث التنسيق بين كافة المتدخلين. غير أن المجالس الجهوية للحسابات وقفت على مجموعة من النواقص التي تهم المرحلة القبلية لإنجاز المشاريع العمومية، وخصوصا فترة التخطيط والدراسات، مما أثر سلبا على نجاحها وأدى، بالتالي، إلى عدم تحقيق الأهداف التي برمجت من أجلها. وتتمثل أهم الأسباب التي أدت إلى بروز صعوبات في تنفيذ المشاريع والمرتبطة بهذه المرحلة فيما يلي:

➢ **تحضير غير كاف للمشاريع المقررة**

تم رصد 205 مشروعا بتكلفة إجمالية تفوق 2,76 مليار درهم يعرف صعوبات نتيجة غياب أو ضعف الدراسات التقنية والمالية ودراسات الجدوى المتعلقة بها. وقد ترتب عن ذلك عدم القدرة على التقييم الدقيق للتكلفة الإجمالية للمشاريع ومردوديتها الاقتصادية والاجتماعية، مما نتجت عنه في كثير من الحالات أعباء مالية إضافية لا يتوفر أصحاب المشاريع على الاعتمادات المالية اللازمة لتغطيتها، مما أدى إلى تجاوز الآجال المتعاقد بشأنها.

كما تم الشروع في إنجاز مجموعة من المشاريع دون التحديد المسبق للأهداف المتوخاة ودون ضبط للحاجيات، خصوصا الفئة المستهدفة وعدد المستفيدين المحتملين وطبيعة وأهمية الأنشطة الاقتصادية على المستوى المحلي وشروط وكيفية استغلال المشروع والجهة التي تتولى تسييره. وقد نتج عن هذا الوضع التخلي عن مجموعة من المشاريع خلال مرحلة إنجازها أو إنجاز مشاريع دون استغلالها أو استغلالها لمدة وجيزة أو تغيير الغرض الذي أنشئت من أجله.

➢ **تنسيق محدود أثناء مرحلة التخطيط**

وقفت المجالس الجهوية على 74 مشروعا بتكلفة مالية تفوق 822 مليون درهم عرفت نقائص على مستوى التنسيق والتواصل وإشراك مختلف الأطراف المعنية في الإعداد للمشاريع، مما أدى إلى إنجاز مشاريع لا تلبي متطلبات جميع الأطراف أو لا تراعي المعايير والشروط الضرورية لإنجاز أو استغلال بعض الأنواع من المرافق. هذا، بالإضافة إلى صعوبة توفير الموارد البشرية والتجهيزات الأساسية، كما هو الحال لمجموعة من المنشآت الصحية التي لم يتم دمجها في الخريطة الصحية.

➢ **التزامات غير موثقة أو غير واضحة وغير مفصلة**

تعرف المشاريع المنجزة في إطار تشاركي عدة نقائص، تتمثل خاصة في عدم إضفاء الطابع التعاقدي على بعض التزامات الشركاء، وعدم مراعاة خصوصيات المشاريع عند صياغة اتفاقيات الشراكة، فضلا عن عدم تفصيل كل مكونات المشروع (التزامات كل طرف، خطة التمويل، الجدولة الزمنية للإنجاز، مراحل التنفيذ، تدابير التتبع والمواكبة والتقييم والمحاسبة، وإجراءات وآليات حل النزاعات الناشئة بين الأطراف المتعاقدة). وقد بلغ عدد المشاريع التي عرفت صعوبات نتيجة النقائص التي طبعت الإطار التعاقدي ما مجموعه 69 مشروعا بتكلفة مالية ناهزت 633 مليون درهم.

إضافة إلى ذلك، تم الوقوف، في بعض الحالات، على عدم وضوح أو عدم تنصيص الاتفاقيات على بعض المقتضيات الضرورية المتعلقة بتجهيز أو تسيير المشروع أو الجهة المكلفة بربط المشروع بشبكات الماء والكهرباء والتطهير السائل، أو الجهة المعهود إليها بحراسة المشروع أو صيانته، الشيء الذي ينتج عنه، في غالب الأحيان، نشوء خلافات بين الأطراف تؤدى إلى عدم استغلاله أو استغلاله بدون ربطه بالشبكات الأساسية.

---

[127] قد يكون مشروع واحد معنيا بأكثر من سبب.

➢ **وضعية غير مسواة لأوعية عقارية محتضنة للمشاريع العمومية ومواقع غير ملائمة**

تعد تصفية الوعاء العقاري المحتضن للمشاريع المبرمجة من بين أهم الإجراءات الواجب اتخاذها قبل الشروع في تنفيذ المشاريع العمومية، وذلك تجنبا لتعرض مالكي العقارات وما قد ينتج عن ذلك من الدخول في منازعات قضائية وتأخير في إنجاز المشروع المعني. وفي هذا السياق، سجلت المهمة الموضوعاتية الشروع في تنفيذ 201 مشروعا بتكلفة إجمالية بلغت 3,29 مليار درهم دون التأكد بشكل دقيق وكاف من المعطيات المرتبطة بالوعاء العقاري قصد التثبت من خلوه من كل ما يمكن أن يعيق إنجاز المشروع.

كما أدى عدم التوفق في اختيار الموقع المناسب إلى ظهور صعوبات على مستوى 40 مشروعا بتكلفة إجمالية بلغت 3,88 مليار درهم. ويعزى ذلك، حسب هذه الحالات، إلى القصور في دراسة مدى ملاءمة الموقع بالنظر لطبيعة المشروع وإلى ظهور حالات تعرض على الموقع المختار خاصة من طرف الساكنة المجاورة، بالإضافة إلى ضعف التنسيق القبلي بين الأطراف المعنية حول موقع المشروع.

ب. الأسباب المرتبطة بمرحلة تنفيذ الأشغال

تتعدد الأسباب الكامنة وراء الصعوبات التي يعرفها تنفيذ المشاريع، ويمكن ربطها مجملا بالمقاولة المكلفة بإنجاز الأشغال أو بصاحب المشروع أو بالأطراف المشاركة في المشروع. وتتمثل أهم هذه الأسباب فيما يلي:

➢ **وفاء محدود بالالتزامات المالية لأطراف المشروع**

في هذا الصدد رصدت المجالس الجهوية للحسابات 237 مشروعا بتكلفة تزيد عن 3 مليار درهم، اتسمت بعدم وفاء الأطراف المتعاقدة (جماعات ترابية و/أو قطاعات حكومية) بالتزاماتهم المالية، مما ترتب عنه تأخير كبير في تنفيذ المشاريع، بلغ حد التخلي عنها في بعض الحالات. إذ تم الوقوف على 161 مشروعا بقيمة مالية إجمالية تفوق مبلغ 1,73 مليار درهم، تم التخلي عنها بعد إنجاز الدراسات أو أثناء إنجاز الأشغال، لعدم توفر الاعتمادات المالية الكافية.

➢ **تدبير غير ملائم للمنازعات**

في هذا الإطار، تم رصد 36 مشروعا، بتكلفة مالية فاقت 426 مليون درهم عرف صعوبات خلال مرحلة الإنجاز بسبب نشوء خلافات بين صاحب المشروع وأطراف أخرى (صاحب الصفقة/ مكاتب الدراسات/ مهندسون معماريون/ مختبرات مراقبة الجودة....)، أو بين هذه الأطراف فيما بينها، وهي الخلافات التي لا يتم تدبيرها بالشكل الملائم في مراحلها الأولى، عبر إيجاد حلول حبية وتوافقية أو اتخاذ صاحب المشروع الإجراءات الإدارية والقانونية واللجوء إلى القضاء في الوقت المناسب.

➢ **التعاقد مع مقاولات غير قادرة على الاستجابة الملائمة للحاجيات المعبر عنها**

عرف 121 مشروعا بقيمة مالية تتجاوز 548 مليون درهم عدة نقائص نتيجة إسناد الأشغال لمقاولات لا تتوفر على القدرات التقنية والبشرية اللازمة لتلبية متطلبات تنفيذ الصفقات، مما أدى إلى عدم قدرتها على استكمال المشروع والتخلي عن الورش قبل انتهاء الأشغال، أو عدم التمكن من احترام الآجال التعاقدية.

➢ **تتبع وإشراف محدودين ومراقبة غير كافية لجودة الأشغال المنجزة**

سجل بهذا الخصوص، أن 94 مشروعا تجاوزت تكلفتها 1 مليار درهم، عرفت صعوبات بسبب ضعف الإشراف والمتابعة، مما ترتب عنه، في بعض الحالات، بطء في وتيرة الإنجاز وظهور عيوب على مستوى الأشغال أو تجاوز في الاعتمادات المالية المحددة سلفا أو نشوء خلافات بين المتدخلين في حالات أخرى.

كما تم رصد 63 مشروعا بتكلفة مالية تجاوزت 565 مليون درهم، عرفت صعوبات على مستوى التنفيذ أو الاستغلال نتيجة ضعف جودة الأشغال المنجزة. إذ تم رفض تسلم مجموعة من المشاريع من طرف الجهة المكلفة بتسييرها بسبب عدم تطابق الأشغال مع متطلبات المشروع أو بسبب ضعف جودتها.

ج. الأسباب المرتبطة بمرحلة الاستغلال

إذا كان الهدف الرئيسي من إنجاز المشاريع العمومية هو استغلال المنشآت، فقد وجب إيلاء الأهمية اللازمة لمرحلة الاستغلال هاته. وتبعا لذلك، وجب توفير شروط تدبير واستغلال المشاريع منذ مراحلها الأولى. غير أنه، تم جرد 1.266 مشروعا بقيمة 4,6 مليار درهم ما زالت غير مستغلة منذ تسلمها أو سجل بشأنها تأخر كبير في الشروع في الاستغلال أو هي مستغلة بطريقة غير منتظمة، وهو ما يحرم الفئات المستهدفة من آثارها الإيجابية. وتتمثل أهم العوامل ذات الصلة فيما يلي:

➢ **موارد بشرية وتجهيزات غير كافية لاستغلال المشاريع**

يشكل الخصاص على مستوى الموارد البشرية والتجهيزات أحد أهم العوائق أمام استغلال 202 مشروعا (572 مليون درهم). وتعزى هذه الوضعية أساسا إلى غياب تصور مندمج ومتكامل لهذه المشاريع خلال مرحلة الإعداد، يستحضر مختلف أوجه التدبير وجوانبه، بما في ذلك تلك المرتبطة بالاستغلال. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى ما يلي:

- لا يتم، في غالب الأحيان، التحديد المسبق للجهة التي تتكفل بالتجهيز والتسيير أو لا تفي هذه الجهة بالتزاماتها. ففي كثير من الحالات، لوحظ أن الموارد البشرية اللازمة لضمان الاستغلال لم يتم تحديدها إلا بعد إتمام

الأشغال، مما يثير عدة إكراهات، تتمثل أبرزها في ضيق الوقت لتوفير الأطر المؤهلة وإجراء المساطر الإدارية والقانونية اللازمة لذلك؛

- هناك مشاريع توقف استغلالها بعد فترة، نتيجة إحالة الموظفين المعنيين على التقاعد أو انتقالهم للعمل في مكان آخر دون تعويضهم؛
- تعاني مجموعة من المشاريع من إكراهات في الاستغلال بسبب الخصاص المسجل على مستوى التجهيزات، وذلك إما لغياب هذه التجهيزات أصلا أو لتعرض التجهيزات المتوفرة للتهالك مع مرور الوقت، خاصة في ظل غياب الصيانة وضعف خبرة القائمين على استغلالها.

➢ **مواصفات تقنية لا تلبي متطلبات مستغلي المشروع**

تم في هذا الإطار رصد 71 مشروعا بقيمة مالية تقدر بمبلغ 445 مليون درهم غير مستغلة. وذلك بسبب عدم مطابقة الأشغال المنجزة لبعض الخصائص التقنية اللازمة لممارسة الأنشطة الذي أنشئت من أجلها، مما أدى إلى رفض تسلمها من طرف الجهة المكلفة بتسييرها، وبالتالي، بقاء المنشآت المنجزة في إطار هذه المشاريع مغلقة، مما فوت على الساكنة الاستفادة من آثارها الإيجابية المنتظرة. وفي نفس السياق، تم رصد مجموعة من المشاريع غير المستغلة بسبب عدم كفاية طاقتها الاستيعابية نظرا لغياب التنسيق بين صاحب المشروع والجهة المكلفة بإحصاء المستفيدين.

➢ **خبرة غير كافية لتسيير بعض المشاريع**

تم حصر 183 مشروعا تجاوزت تكلفتها 755 مليون درهم عرفت صعوبات في الاستغلال بسبب إكراهات ترتبط بالتسيير. فقد سجلت، في عدة حالات، عدم قدرة العديد من الجمعيات على تسيير مشاريع اجتماعية وتربوية ورياضية، وذلك نتيجة عدم توفرها على الخبرة الضرورية أو على الموارد المالية والبشرية الضرورية أو بسبب نشوء خلافات بين أعضائها.

➢ **مشاريع غير مرتبطة بالشبكات الأساسية**

لوحظ عدم استغلال 57 مشروعا بتكلفة إجمالية تفوق 245 مليون درهم، في غياب ربطها بشبكتي الماء الصالح للشرب والكهرباء وشبكة التطهير. وذلك لعدم التزام الأطراف المعنية بالمشروع بربط المنشأة بالشبكات الأساسية أو الاشتراك فيها أو إلى عدم تحديد الاتفاقيات مسؤوليات الأطراف. وتجدر الإشارة إلى وجود بعض المشاريع المستغلة جزئيا أو بطريقة غير ملائمة دون ربطها بالشبكات الأساسية، مما يؤثر سلبا على سير المنشآت وعلى جودة الخدمات المقدمة.

3. وضعية المشاريع التي تعرف صعوبات في تنفيذ الأشغال أو على مستوى الاستغلال

بعد جرد المشاريع التي تعرف صعوبات وتحديد مختلف الأسباب الكامنة وراء ذلك، عملت المجالس الجهوية على تصنيف المشاريع التي تمت معاينتها حسب مآلها وحظوظ خروجها من حالة التعثر. حيث اتضح أن مجموعة من المشاريع (399 مشروعا بتكلفة 1,8 مليار درهم) تجاوزت الصعوبات التي كانت تعترضها مباشرة بعد استكمال المهمة الموضوعاتية[128]، فيما ظلت مشاريع أخرى متعثرة، من بينها مشاريع يمكن تسوية وضعيتها وأخرى يصعب إخراجها من حالة التعثر بالنظر لعدة أسباب (ارتباطها بعدة متدخلين، تعرض مرافق وتجهيزات بعضها لأضرار بالغة مما يتطلب تغيير موقعها أو إعادة تشييدها، ارتباطها بأشغال أخرى لم يتم الشروع فيها). وتشمل هذه الفئة خاصة المشاريع الآتية:

➢ **مشاريع توقفت بعد إنجاز الدراسات**

كلفت مجموعة من المشاريع مبالغ مالية مهمة من أجل إنجاز الدراسات التقنية والمعمارية المتعلقة بها، غير أنه لم يتم الشروع في تنفيذ الأشغال المرتبطة بها. ويرجع التخلي عن هذه المشاريع إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الإكراهات التي يمكن أن تطرأ بمناسبة الشروع في إنجازها، والمتمثلة على الخصوص في ضرورة التأكد من توفر الوعاء العقاري المقترح أو خلوه من أي نزاع يخص ملكيته وكذا توفير التمويل لإنجاز الأشغال أو توفير التراخيص اللازمة. وفي هذا الإطار، فإن ما مجموعه 123 مشروعا (بتكلفة إجمالية تتجاوز 447 مليون درهم) لم يتعد مراحل الإعداد والتصميم والدراسات الأولية.

➢ **مشاريع غير مكتملة تم التخلي عنها أثناء تنفيذ الأشغال**

تم رصد 109 مشروعا بتكلفة مالية تجاوزت 1,21 مليار درهم عرفت صفقات الأشغال المتعلقة بها توقفا عند مرحلة الأشغال الكبرى، وهو ما خلف بنايات غير مكتملة يتم التخلي عنها لسنوات دون حراسة وسياج، مما يؤدي إلى تدهور الأشغال المنجزة وتعرضها للتخريب.

كما تم الوقوف على مشاريع (79 مشروعا بقيمة مالية تتجاوز 1 مليار درهم) عرفت صفقات الأشغال المتعلقة بها توقفا قبل تسلمها، وذلك بسبب عدم كفاية الاعتمادات المالية المبرمجة، أو بسبب عجز المقاول أو عدم وفائه بالتزاماته التعاقدية أو تخليه عن الصفقة دون مبرر أو نشوء نزاع ما بين أطراف المشروع، مقابل عدم قيام صاحب المشروع باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لفسخ الصفقة أو تأخره في اتخاذها وإبرام صفقة جديدة لإتمام الأشغال. وقد ترتب عن هذه الوضعية توقف أشغال هذه المشاريع وعدم ضبط أجل إنهائها.

---

[128] هناك بعض المشاريع التي تجاوزت مرحلة التعثر أثناء إنجاز المهمة الموضوعاتية.

➢ **مشاريع مكتملة غير قابلة للاستغلال**

تم رصد 65 مشروعا بتكلفة مالية تتجاوز 522 مليون درهم لم يعد قابلا للاستغلال بسبب ظهور شوائب وعيوب تقنية ببناياتها، تتمثل في ظهور شقوق وتصدعات وتسربات مائية تهدد سلامة المرتفقين، حيث تتطلب وضعيتها إجراء الخبرات التقنية اللازمة من أجل تحديد مآلها. كما تم الوقوف على 73 مشروعا منجزا بتكلفة إجمالية تتجاوز 127 مليون درهم لم يتم استغلالها منذ تسلمها، فتعرضت للإهمال ولأعمال التخريب بسبب تركها دون حراسة، حيث تتطلب عملية إعادة تشغيلها مصاريف إضافية لترميمها وصيانتها وتزويدها بالتجهيزات من جديد.

➢ **مشاريع منجزة لم يتم تسليمها للجهة المعنية بالاستغلال**

رصدت المجالس الجهوية مشاريع لم يتم استغلالها أو تفويتها إلى الأطراف المكلفة بالتسيير، وذلك بمقتضى محاضر تحويل مدعمة بالوثائق الملحقة وباقي المعلومات الضرورية لتدبير فعال لهذه المنشآت تمكن من تحديد مسؤوليات كل الجهات. كما تم الوقوف على مشاريع منجزة في إطار اتفاقيات مع الخواص تقضي باستغلال المشروع من طرف الجهة التي قامت ببنائه خلال مدة محددة مسبقا من أجل الاستفادة من مداخيل المشروع واسترجاع مبلغ الاستثمارات التي تم صرفها، على أن يتم بعد ذلك تحويله إلى صاحب المشروع الأصلي. غير أن هذه المشاريع لم يتم تحويلها إلى صاحب المشروع وبقيت تستغل من طرف الخواص. وقد بلغ عدد هذه المشاريع 88 مشروعا بتكلفة مالية تفوق 685 مليون درهم.

➢ **مشاريع منجزة ومجهزة لكنها غير مستغلة أو مستغلة بطريقة غير منتظمة**

سجلت المهمة **75** مشروعا بكلفة بلغت 220 مليون درهم تم إنجازه وتجهيزه دون الشروع في استغلاله. وتعود أسباب عدم استغلال هذه المنشآت، على الخصوص، إما لعدم تناسب حجمها مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي، أو لعدم وجود حاجة ملحة إليها. بالإضافة إلى ذلك، تم رصد 58 مشروعا بتكلفة إجمالية تجاوزت 380 مليون درهم يستغل بطريقة غير منتظمة في غياب أي ترخيص أو اتفاقية للتسيير، وقد نتج عن ذلك عدم بلوغ هذه المشاريع للأهداف المتوخاة منها، وتدهور حالة البنايات وتلف بعض تجهيزاتها أو تعرضها للسرقة.

كما تبين أن ما مجموعه 77 مشروعا بتكلفة مالية فاقت 156 مليون درهم تم استغلاله لمدة وجيزة ثم تم التخلي عنه فيما بعد. ويعزى هذا الأمر في غالب الأحيان إلى غياب تصور واضح أو إلى عجز الأطراف المكلفة بالتسيير والتأطير (خصوصا الجمعيات)، أو لخصاص في الموارد البشرية أو المالية أو لنشوء خلاف بين الأطراف.

ثالثا. التوصيات

في ضوء خلاصات ونتائج المهمة الموضوعاتية المنجزة، ولأجل الإسهام في إيجاد حلول للمشاريع التي ما زالت تعاني من صعوبات في التنفيذ أو الاستغلال ووضع تدابير عملية وإجراءات ناجعة لتجاوز الوضعية التي تعرفها، وقصد العمل على تفادي الأسباب الرئيسية الكامنة وراء هذه الصعوبات وتوفير شروط ومقومات نجاح ونجاعة المشاريع المستقبلية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات:

➢ **وزارة الداخلية، عبر ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بما يلي:**

- **إحداث لجنة على الصعيد الجهوي برئاسة والي الجهة وعضوية عمال عمالات وأقاليم الجهة فضلا عن ممثلي جميع المصالح اللاممركزة للقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات الترابية، تُعنى على الخصوص بما يلي:**
  - ✓ **جرد المشاريع العمومية المقرر إنجازها فوق تراب الجهة وتتبع تنفيذها؛**
  - ✓ **التأكد من ملاءمة موضوع المشاريع المبرمجة وأهدافها مع توجهات المخططات والبرامج على الصعيد الجهوي والوطني؛**
  - ✓ **إيلاء عناية خاصة للمشاريع التي تعرف صعوبات ووضع خطط لإيجاد الحلول الكفيلة لتجاوز الإكراهات التي تعتري تنفيذ واستغلال هذه المشاريع؛**
  - ✓ **اعتماد قاعدة معطيات موضوعاتية للتقييم والتتبع؛**
  - ✓ **وضع تقرير تركيبي بصفة دورية للتتبع والتقييم؛**
- **اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تيسير الحصول على التراخيص وتسليمها في آجال معقولة لأصحاب المشاريع العمومية تفاديا للتأخيرات غير المبررة.**

➢ **وزارة الداخلية، عبر ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، بحث القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية المعنية بإنجاز المشاريع العمومية، على القيام بما يلي:**

بخصوص المشاريع التي مازالت تواجه صعوبات

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنهاء الأشغال بالنسبة للمشاريع غير المكتملة واستغلالها، وذلك بالعمل على تعبئة الاعتمادات المالية اللازمة، حسب ما تقتضيه اتفاقيات الشراكة الموقعة، أو إعادة النظر في برمجة الاعتمادات والتركيبة المالية لهذه الأخيرة، مع إمكانية تعديل بنود اتفاقيات الشراكة المذكورة عند الاقتضاء؛
- الحرص على إيجاد حلول توافقية للنزاعات التي تنشأ بين الأطراف المعنية لأجل تجاوز الصعوبات التي تطال هذه المشاريع؛
- حث الأطراف المعنية على اتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل توفير الأوعية العقارية المحتضنة للمشاريع التي تعرف صعوبات، مع الحرص على تسوية وضعيتها القانونية؛
- اتخاذ الإجراءات الضرورية للاستغلال الأمثل للمشاريع المنجزة وذلك بإشراك جميع الجهات المختصة، مع الحرص، في إطار التزامات تعاقدية، على توفير الموارد البشرية والتجهيزات الضرورية والربط بالشبكات الأساسية لضمان استغلال المشاريع ونجاعة تسييرها؛
- إيجاد حلول بديلة ومبتكرة لاستغلال المشاريع التي تعرف صعوبات، مع تغيير تخصيصها عند الاقتضاء؛
- اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة استغلال المشاريع المتوقفة وإيجاد الحلول الكفيلة بتحسين تدبير المشاريع المسيرة بطريقة غير ملائمة؛

فيما يتعلق بالمشاريع المزمع إنجازها في المستقبل

- تفعيل وتعزيز دور التخطيط الاستراتيجي للمشاريع، وتوخي الدقة والوضوح أثناء دراسة الحاجيات وتحديد موضوع المشاريع وأهدافها، مع القيام، خلال كافة مراحل المشروع وخاصة خلال مرحلة التخطيط، بالاستشارات القبلية والتنسيق والالتقائية وإشراك جميع المتدخلين المحتملين، خاصة القطاعات الوصية والفئات المستفيدة من المشاريع المزمع إنجازها، وذلك قبل إعداد التصور الأولي للمشروع؛
- تضمين الاتفاقيات الإطار أهدافا رئيسية واضحة ومؤشرات قابلة للقياس من أجل تتبع مدى تحقيق هذه الأهداف، فضلا عن اعتماد آليات تتيح تجاوز الإكراهات التي قد ترصد أثناء التنفيذ أو الاستغلال؛
- الحرص على تضمين اتفاقيات الشراكة بنودا واضحة ومضبوطة، عبر التحديد الدقيق لمهام والتزامات ومسؤوليات كل طرف، ولشروط تنفيذ الاتفاقية، وللآثار المترتبة عن إخلال أحد الأطراف بالتزاماته وللإجراءات المرتبطة بحل النزاعات؛
- التأكد من توفير عقارات في وضعية قانونية سليمة وملائمة للمشاريع المزمع إنجازها، من حيث مساحتها وتكلفتها، وموقعها بالنظر إلى خصائص المشروع وطبيعة الفئات المستفيدة؛
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية الكافية لإنجاز المشاريع المقررة مع ضبط الجدولة الزمنية لتحويل المساهمات المالية للأطراف المعنية؛
- إيلاء العناية اللازمة لإجراءات إبرام الصفقات العمومية، وذلك عن طريق إعداد دفاتر للشروط الخاصة وأنظمة للاستشارة تعتمد معايير موضوعية تمكن من إسناد الصفقات لمقاولات مؤهلة وقادرة على إنجاز الأشغال بجودة عالية وتكلفة ملائمة؛
- الحرص على توفير الموارد البشرية المؤهلة لتتبع تنفيذ المشاريع، واللجوء عند الاقتضاء، إلى الإشراف المنتدب على المشاريع؛
- الحرص على تفادي التغييرات في طبيعة المشروع والتي تؤدي إلى الزيادة في الالتزامات المالية للأطراف أو عدم الوفاء بها أو إلى نشوء نزاعات مع المقاولات نائلات الصفقات، مع اتخاذ الإجراءات القانونية الضرورية في الوقت المناسب في حال فسخ الصفقات؛
- أداء مستحقات المقاولات بشكل مواز ومطابق لوتيرة الإنجاز، وذلك لأجل إتمام المشاريع داخل الآجال التعاقدية، وتفادي النزاعات والتأخيرات نتيجة تعثر المقاولات أو طول المساطر القانونية في حال عرض النزاع على القضاء؛
- تفعيل الحلول البديلة المنصوص عليها في مختلف القوانين والنصوص التنظيمية لأجل فض النزاعات التي قد تنشأ مع المقاولات أو مع الأطراف الأخرى للمشروع قبل اللجوء إلى القضاء؛

- **العمل على تسليم المشاريع إلى الأطراف المستفيدة أو إلى الجهة المكلفة بتسيير المشروع، وذلك بمقتضى محاضر تحويل مدعمة بالوثائق الملحقة وباقي المعلومات الضرورية لتدبير فعال لهذه المنشآت مع تحديد مسؤوليات كل طرف؛**
- **التحديد القبلي للنموذج الأنسب لاستغلال المشروع وتحديد الطرف المسؤول عن ذلك والموارد والعناصر الضرورية للاستغلال، من موارد بشرية وتجهيزات وشروط للاستفادة وضبط الأهداف المتوخاة والنتائج المنشودة واعتماد مؤشرات كمية وكيفية واضحة ومضبوطة لتتبع عمليات الاستغلال؛**
- **التأكد من توفر الطرف المكلف بتسيير المشروع على المؤهلات اللازمة للاضطلاع بمسؤولياته، ومواكبة الهيئات المكلفة بالتسيير عن طريق التأطير والتحسيس بأهمية المشروع لضمان نجاحه واستمراريته؛**
- **تتبع المشاريع المنجزة في إطار شراكة مع الجمعيات والقطاع الخاص لضمان تحقيق الأهداف المسطرة، مع العمل على تتبع مدى وفاء هذه الأطراف بالتزاماتها، تفاديا لكل تأخير أو تأثير على المشاريع المنجزة.**

وارتباطا بهذه التوصيات، وجبت الإشارة، إلى أن وزارة الداخلية أوضحت في جوابها، أنه قد تم إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد وكيفية إبرام العقد بين الدولة والجهة وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وتعديله وافتحاصه، والذي ينص على أنه يتم إحداث لجنة جهوية يرأسها كل من والي الجهة ورئيس مجلس الجهة، والتي سيعهد إليها تتبع تنفيذ العقد بين الدولة والجهة وذلك بوضع مؤشرات تتبع إنجاز وتقييم المشاريع، ويحدد المرسوم أعضاء اللجنة الجهوية، ونظام اجتماعاتها، ومهامها. وأضافت الوزارة أيضا أن مشروع المرسوم ينص على أنه سيتم إعداد نموذج لعقد بين الدولة والجهة بموجب قرار لوزير الداخلية، وذلك بهدف توحيد شكل ومضمون العقد، وتحديد البيانات الأساسية الواجب تضمينها بالعقد. كما أوضحت الوزارة ذاتها أن مجموعة من المقتضيات المضمنة في مشروع المرسوم المذكور تنسجم وعدة توصيات صادرة عن المجالس الجهوية للحسابات.

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير المشاريع العمومية المنجزة على مستوى جهات المملكة

(نص الجواب كما ورد)

<u>بشأن الأسباب الكامنة وراء الصعوبات في تنفيذ واستغلال المشاريع العمومية:</u>

تفاديا للأسباب الكامنة وراء الصعوبات في تنفيذ واستغلال المشاريع العمومية، وعملا على توفير شروط ومقومات نجاح ونجاعة المشاريع المستقبلية، أوصى المجلس الأعلى للحسابات بإحداث لجنة على الصعيد الجهوي برئاسة والي الجهة وعضوية عمال عمالات وأقاليم الجهة، فضلا عن ممثلي جميع المصالح اللاممركزة للقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات الترابية.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنه تم إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد وكيفية إبرام العقد بين الدولة والجهة وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وتعديله وافتحاصه، والذي ينص على أنه يتم إحداث لجنة جهوية يرأسها كل من والي الجهة ورئيس مجلس الجهة، والتي سيعهد إليها تتبع تنفيذ العقد بين الدولة والجهة وذلك بوضع مؤشرات تتبع إنجاز وتقييم المشاريع، ويحدد المرسوم أعضاء اللجنة الجهوية، ونظام اجتماعاتها، ومهامها. كما ينص نفس مشروع النص التنظيمي على أنه سيتم إعداد نموذج لعقد بين الدولة والجهة بموجب قرار لوزير الداخلية، وذلك بهدف توحيد شكل ومضمون العقد، وتحديد البيانات الأساسية الواجب تضمينها بالعقد.

<u>بخصوص المشاريع التي مازالت تواجه صعوبات:</u>

أوصى المجلس الأعلى للحسابات بهذا الخصوص بـــــ:

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنهاء الأشغال (...).

- الحرص على إيجاد حلول (...)؛

- حث الأطراف المعنية على اتخاذ الإجراءات المناسبة من أجل توفير الأوعية (...)؛

- اتخاذ الإجراءات الضرورية للاستغلال الأمثل (...)؛

- إيجاد حلول بديلة لاستغلال (...)؛

- اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة استغلال المشاريع المتوقفة (...)؛

وفي هذا الصدد، وارتباطا بالتوصيات سالفة الذكر، تجدر الإشارة إلى أن مشروع المرسوم المتعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد وكيفية إبرام العقد بين الدولة والجهة وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وتعديله وافتحاصه قد تناول مجموعة من الآليات والبنود ذات الصلة، إذ أنه واستنادا للمشروع المذكور:

- يجب أن تنص العقود على الأحكام المتعلقة بتعديلها وتحيينها. ذلك أن العقد المبرم ين الدولة والجهة يمكن أن يكون موضوع تعديل لسبب من الأسباب الذي قد يؤدي إلى المساس بأحد مقتضياته الأساسية. ومن أهم هذه الأسباب إضافة طرف أو أطراف جديدة للعقد أو إضافة مشاريع أضحت من أولويات السياسات العمومية أو الترابية على مستوى الجهة والتي يتم اقتراحها بمبادرة من رئيس مجلس الجهة أو بطلب من الوالي أو من الدولة، أو رصد مساهمات إضافية أو تقليصها، تبعا لبعض الإكراهات غير المتوقعة، من لدن أحد الأطراف المتعاقدة، أو انسحاب طرف أو أكثر، أو إلغاء مشروع أو أكثر.

- إعداد نموذج العقد بين الدولة والجهة، بموجب قرار لوزير الداخلية، بهدف توحيد الشكل والمضمون وتحديد البيانات الأساسية الواجب تضمينها بالعقد من بينها طرق تسوية النزاعات.

- إحداث لجنة خاصة مكلفة بالعقار، يتولى والي الجهة رئاستها، ويُعهد إليها مساعدة الأطراف، المكلفة بتعبئة الأوعية العقارية الضرورية لإنجاز المشاريع، في تسريع عمليات تصفية وتسوية وضعيتها، وكذا تنسيق جميع التدخلات فيما يخص المساطر الضرورية في هذا الصدد، إضافة إلى معالجة العقبات ذات الصلة بتعبئة هذه الأوعية العقارية واقتراح الحلول لتجاوزها.

- تضمين التصور العام المتعلق بكيفيات توظيف وتشغيل وصيانة المنشآت والمرافق المنجزة في إطار العقد النموذجي ضمن مقتضياته وكذا في الاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عنه مع تحديد الطرف أو الأطراف التي ستشرف على ذلك.

- إعداد التصور النهائي لكيفيات توظيف وتشغيل وتدبير وصيانة وتجهيز كل مرفق على حدة، حيث تحال التصورات النهائية على اللجنة الجهوية للتنسيق لإبداء ما قد يكون لها من ملاحظات وعرضها على والي الجهة الذي يتولى دعوة الأطراف المعنية بالمشاريع موضوع تلك الملاحظات لاجتماع من أجل دراستها واتخاذ القرارات الملائمة بشأنها.

<u>حول المشاريع المزمع إنجازها في المستقبل:</u>

أوصى المجلس الأعلى للحسابات في هذا الشأن بـــــ:

- تفعيل وتعزيز دور التخطيط (....)؛

- تضمين الاتفاقيات الإطار أهدافا (...)؛

- الحرص على تضمين اتفاقيات الشراكة بنودا (...)؛

- التأكد من توفير عقارات (...)؛

- التأكد من توفير الاعتمادات المالية (...)؛

- الحرص على توفير الموارد البشرية (...)؛

- التحديد القبلي للنموذج الأنسب (...).

وفي هذا الصدد، وعلاقة بالتوصيات سالفة الذكر، جاء مشروع المرسوم المتعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد وكيفية إبرام العقد بين الدولة والجهة وتنفيذه وتتبعه وتقييمه وتعديله وافتحاصه، بمجموعة من التدابير في الموضوع تهدف إلى:

- وضع إطار لتنزيل برنامج التنمية الجهوية لاعتباره منطلقا لتحقيق الاندماج والالتقائية بين التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات الحقيقية والمتطلعات التنموية على صعيد الجهة، مع الحرص على توخي مقاربة تشاركية مع المسؤولين على القطاعات وكذا مختلف الفاعلين التنمويين على الصعيدين الوطني والترابي.

- العمل على وضع منظومتي التتبع والتقييم وفقا لمؤشرات قابلة للقياس، وذلك من أجل تتبع وتقييم مدى إنجاز المشاريع، وكذا رصد الإكراهات التي قد تعترض الإنجاز.

- ضرورة إعداد نموذج لعقد بين الدولة والجهة بموجب قرار لوزير الداخلية بهدف توحيد الشكل والمضمون وتحديد البيانات الأساسية الواجب تضمينها بالعقد خاصة فيما يخص الالتزامات المالية للأطراف المتعاقدة، والالتزامات المتعلقة بتقاسم المخاطر، وكذا المقتضيات الخاصة في حال تجاوز الكلفة التقديرية الأولية للمشاريع.

- ضرورة تضمين الاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عن العقد الطرف الذي سيتكفل بتوفير الوعاء العقاري الضروري واتخاذ الإجراءات اللازمة لتسوية وضعيته القانونية.

- أن تتضمن الاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عن العقد، تحديد صاحب المشروع وصاحب المشروع المنتدب. وأنه يتعين على كل طرف أُسندت إليه صفة صاحب المشروع أو صاحب المشروع المنتدب أن يقوم مباشرة بعد التأشير على الاتفاقية الخصوصية، بالإعلان عن الاستشارات وسندات الطلب وطلبات العروض المتعلقة بالمشاريع المسندة إليه.

- ضرورة تضمين التصور العام المتعلق بكيفيات توظيف وتشغيل وصيانة المنشآت والمرافق المنجزة في إطار العقد النموذجي ضمن مقتضياته. وكذلك نفس الأمر بالنسبة للاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عن العقد.

- إعداد التصور النهائي لكيفيات توظيف وتشغيل وتدبير وصيانة وتجهيز كل مرفق على حدة، حيث تحال التصورات النهائية على اللجنة الجهوية للتنسيق لإبداء ما قد يكون لها من ملاحظات وعرضها على والي الجهة الذي يتولى دعوة الأطراف المعنية بالمشاريع موضوع تلك الملاحظات لاجتماع من أجل دراستها واتخاذ القرارات الملائمة بشأنها.

(...)

تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

قام المغرب منذ سنة 2008 بإطلاق البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية أو النفايات المماثلة لها (النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها) بالاشتراك بين كتابة الدولة المكلفة بالتنمية المستدامة ووزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية وبدعم من البنك الدولي[129]، خصص له غلاف مالي قدره 40 مليار درهم على فترة 15 سنة (2008-2022). وقد حددت أهم أهداف هذا البرنامج في تعميم المخططات المديرية على كل عمالات وأقاليم المملكة والرفع من نسبة جمع النفايات إلى مستوى 90 % وإضفاء الطابع المهني على تدبير هذا القطاع بالحواضر لاسيما من خلال التدبير المفوض وإنجاز مراكز لطمر وتثمين النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها لصالح كل المراكز الحضرية (100%) وإعادة تأهيل كل المطارح الغير مراقبة (نسبة 100 %) بحلول سنة 2022 وتطوير عملية فرز وتدوير وتثمين النفايات عبر مشاريع نموذجية لرفع مستوى التدوير إلى 20 % و30 % في أشكال أخرى في أفق سنة 2022.

وإذ يجدر التأكيد على التطور المهم الذي حققته بلادنا في مجال تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستويات مختلفة، سواء على مستوى الإطار القانوني أو الإطار الاستراتيجي أو من حيث تحسن خدمات التنظيف والجمع والإيداع بالمطارح المراقبة بالوسط الحضري وانخراط فاعلين خواص دوليين ومغاربة في هذا المجال، غير أن العديد من الجوانب لازالت تحتاج إلى مزيد من الجهود لتحسين تدبيرها.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا. تقدم ملموس في تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها في سياق تحقيق جزئي للأهداف المسطرة بالبرنامج الوطني

يقدر الإنتاج السنوي من النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، سنة 2020، بحوالي 8,2 مليون طن، وذلك بمعدل 0,78 كغ يوميا لكل فرد بالمجال الحضري مقابل معدل 0,38 كغ يوميا بالمجال القروي. ويتوقع أن يبلغ حجم النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها المخلفة سنويا، في أفق سنة 2030، ما يناهز 11,4 مليون طن[130]. ويطرح التزايد المستمر لإنتاج النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها تحديا أمام السلطات العمومية على عدة مستويات، منهاما يتعلق بضمان تدبير أمثل لعمليات جمع وإيداع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها بالمطارح والتخلص منها على المستوى الترابي والمخاطر البيئية التي تنطوي عليها و منها ما يتعلق بتنزيل أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بخصوص تسريع الانتقال التدريجي للمغرب نحو

---

[129] تمثل دعم البنك الدولي من خلال أربعة قروض بقيمة 100 مليون أورو لكل واحد منها لتطوير سياسة قطاع النفايات المنزلية عبر مرحلتين (2008-2012) ثم (2013-2022).

[130] دراسة MEVAC\ ECI منجزة في إطار الاستراتيجية الوطنية لتقليص وتثمين النفايات بدعم من كتابة الدولة المكلفة بالتنمية المستدامة والتعاون التقني الألماني.

الاقتصاد الأخضر الشامل، من خلال التدبير المندمج للنفايات بهدف خلق اقتصاد دائري يرمي إلى تجنب الاستغلال المفرط للموارد والتحكم في النفايات عن طريق التقليص منها ومعاجلتها وتدويرها من خلال إعادة استعمالها وتثمينها.

وقد أظهر تقييم الوضعية الراهنة لتدبير النفايات (المنزلية والنفايات المماثلة لها)، أن هذا القطاع لازال يعاني من العديد من الإكراهات التي حالت ولازالت تحول دون بلوغ مجمل الأهداف المسطرة بالبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية الذي شارف على نهايته، سيما تلك الرامية إلى معالجة النفايات وتثمينها، وإحداث وتطوير وإعادة تأهيل المطارح العمومية.

1. بخصوص تعميم المخططات المديرية على عمالات وأقاليم المملكة

عرف إعداد المخططات المديرية الخاصة بالعمالات والأقاليم تأخرا ملحوظا، بحيث لم يتجاوز عدد المخططات المديرية التي تم استكمالها إلى غاية نهاية سنة 2020، ما مجموعه 45 مخططا من أصل 64 مخططا مستهدفا لتغطية عمالات واقاليم المملكة. وللإشارة فإن المخططات التي تهم كل من أقاليم بني ملال والداخلة والسمارة وبوجدور وتوطوان، قد تم إنجازها قبل انطلاق البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، مما يجعل المعطيات المضمنة بها متجاوزة.

وقد بلغ الدعم المقدم في هذا الإطار 90 مليون درهم لإنجاز 64 مخططا مديريا غير أنه تبين أن عددا مهما من بين المخططات المديرية لم يتم استكمال مسطرتها رغم الشروع فيها، من ضمنها مخططات استفادت من الدعم خلال سنوات 2009 و2010 و2011 و2012 و2015. كما أن من بين هاته المخططات ما لم يتم بعد إطلاق الدراسة الخاصة به، ويتعلق الأمر بالمخطط المديري الخاص بعمالة خريبكة الذي استفاد من الدعم سنة 2011. بالإضافة إلى ذلك، فإن المخططات المتعلقة بست أقاليم تم إطلاق الدراسة الخاصة بها بشكل متأخر مقارنة بتاريخ التوصل بالدعم المالي ذي الصلة.

وقد انعكس هذا التأخر سلبا على تدبير النفايات على مستوى الجماعات لافتقارها إلى التوجهات المحددة من طرف المخططات المديرية للعمالات والأقاليم الواجب عليها مراعاتها في تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على صعيد نفوذها الترابي خاصة فيما يتعلق بالأهداف والاستثمارات والتدابير الواجب اتخاذها والمواقع الملائمة لإحداث المنشآت وتقدير الكميات الممكن إنتاجها مستقبلا.

ونتيجة لهذا الأمر، تعذر إعداد المخططات الجماعية لتدبير النفايات المنزلية ولم تتوفر الشروط لتبني حلول متجانسة ومتكاملة على مستوى الإقليم أو العمالة تؤسس لرؤية ناظمة لتحديد الحاجيات على مستوى جمع وإيداع النفايات والاستثمار ولإرساء آليات لتدبير مندمج يتيح استعمالا أمثل للموارد. وهكذا، قامت الجماعات وهيئاتها، كل على حدة، في غياب المخططات الجماعية، بالاستثمار في تجهيزات مختلفة وإبرام عقود للتدبير المفوض للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها لمدد تتراوح بين ست سنوات وعشرين سنة بناء على تقدير للحاجيات جانبه الصواب في العديد من الحالات مما انعكس سلبا على سير عقود التدبير المفوض من حيث تحديد الاستثمارات اللازمة وتدبير انعكاسات الفارق بين الواقع والتقديرات على جودة الخدمات وعلى العلاقة التعاقدية.

ويمكن اعتبار النقص المسجل في الخبرة على المستوى الوطني والافتقار إلى معطيات أكثر دقة حول النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها أحد العوامل الأساسية التي حالت دون إرساء التخطيط، ليس على مستوى العمالات والأقاليم والجماعات فقط بل أيضا على المستوى الجهوي والوطني.

> *وقد جاء في جواب وزارة الداخلية بأن الجماعات تقوم في حال غياب المخططات المديرية بإنجاز دراسات الجدوى مسبقًا قبل إبرام عقود التدبير المفوض.*

إلا أن المجلس الأعلى للحسابات يرى أن تلك الدراسات، على الرغم من أهميتها، لا تؤدي الدور المنوط بالمخططات المديرية والجماعية.

> *وعلى العموم، أكدت الوزارة المكلفة بالبيئة في جوابها التأخير الحاصل في إعداد المخططات المديرية وأرجعت هذا التأخير إلى عوامل مرتبطة بنتائج البحث العمومي وباعتراض الساكنة المجاورة على الموقع المختار.*

2. بخصوص إضفاء الطابع المهني على تدبير قطاع النفايات المنزلية بالحواضر

أحرز المغرب تقدمًا كبيرًا في إضفاء الطابع الاحترافي على لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها. ويتجلى ذلك في التغير في عدد عقود التدبير المفوض، التي ارتفعت من 25 عقدًا بقيمة إجمالية سنوية ب 807 مليون درهم، استفاد منها 7.2 مليون نسمة سنة 2007، إلى 122 عقدًا في عام 2020 بقيمة إجمالية سنوية قدرها 3,4 مليار درهم لفائدة حوالي 19 مليون نسمة.

ومع ذلك، بالمقارنة مع المدن والمراكز الحضرية المستهدفة بالبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة (350)، فقد بلغ عدد الجماعات التي لجأت الى عقود التدبير المفوض 164 في عام 2020 (101 حضرية و63 قروية)، أي 46% فقط من العدد المستهدف. مع الأخذ بعين الاعتبار الجماعات التي اعتمدت التدبير المباشر والتي استفادت من الدعم المالي لاقتناء الآليات، فإن عدد الجماعات المعنية بإضفاء طابع الاحتراف بلغ 284 أي 81 % من المدن والمراكز الحضرية المستهدفة. ويبقى أن نلاحظ أن 50% من جهات المملكة (الدار البيضاء -سطات، الرباط -سلا-القنيطرة، فاس - مكناس،

طنجة - تطوان - الحسيمة، الجهة الشرقية، بني ملال-خنيفرة) تركز 87% من عقود التدبير المفوض، أي 106 من أصل 122 لفائدة سكان يمثلون 82% من السكان المستفيدين.

أما بالنسبة لعقود إيداع النفايات والتخلص منها، فقد بلغت 23 لفائدة 159 جماعة.

3. بخصوص جمع وإيداع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة

حققت بلادنا تقدما ملموسا في جودة خدمات الجمع والتنظيف بالمجال الحضري، لا سيما من خلال التحسينات التي همت نظام الجمع الأولي وحجم أسطول شاحنات الجمع ووتيرة مرورها والمسالك المعتمدة ونوعية المعدات والتجهيزات المستعملة، دون إغفال التحسن في مراكمة الخبرة في هذا الميدان على المستوى الوطني. وقد ساهم الدعم المقدم للجماعات، سواء في إطار عقود التدبير المفوض أو من أجل اقتناء الآليات والمعدات المتنقلة في الرفع من معدل جمع النفايات ليصل إلى 95% في نهاية سنة 2020.

غير أن النتائج المحققة في هذا النوع من الخدمات تبقى، في ظل وضع يتسم بتواضع موارد الجماعات وتزايد حجم النفايات ومن ثم تكاليف جمعها وإيداعها ومعالجتها بالمطارح، رهينة باستمرار الدعم الذي تقدمه الدولة خاصة من خلال الضريبة على القيمة المضافة.

وهكذا، فإنه على الرغم من المبالغ الممنوحة للجماعات كدعم لخدمات الجمع والتنظيف بالمجال الحضري، خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 حتى نهاية سنة 2020، والتي وصلت في المجموع 3,6 مليار درهم، تم تخصيص مبلغ 3 مليار درهم منها، أي ما يعادل 84% من هذا المبالغ، كدعم مالي لعقود التدبير المفوض و 11% منها، أي ما يناهز 377,4 مليون درهم، كدعم مالي للجماعات التي تعتمد نمط التدبير المباشر من أجل اقتناء آليات ومعدات متنقلة، فإن العديد من الجماعات عجزت عن تسديد ما بذمتها لفائدة الشركات داخل الآجال التعاقدية والقانونية، بحيث تجاوز مبلغ متأخرات الأداء المتراكمة إلى غاية نهاية 2020 ما مجموعه 1,77 مليار درهم.

وإذ مكنت المجهودات المبذولة من الرفع من حجم النفايات المودعة بالمطارح المراقبة، سواء تعلق الأمر بمراكز الطمر التقني أو مراكز الطمر والتثمين، فإن الكميات المودعة، نتيجة التأخر الملحوظ في إنجاز المطارح المراقبة، لم تتعد 3,95 مليون طن مقابل هدف 6,3 مليون طن في سنة 2020 أي مجموع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها المنتجة بالمدن والمراكز الحضرية المستهدفة في إطار البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها طبقا للمعطيات المقدمة من طرف الوزارة المكلفة بالبيئة.

وقد أكدت وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة، في معرض جوابها، التحسن المسجل على مستوى معدل جمع النفايات لكنها نبهت إلى ارتفاع ثمن معالجة النفايات وتزايد كميات العصارة نتيجة عدم اعتماد الجمع الانتقائي.

4. بخصوص إنجاز واستغلال المطارح المراقبة

يستهدف البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية تجهيز 350 مدينة وتجمعا حضريا بمطارح عمومية مراقبة، وذلك من خلال 60 مطرحا في أفق سنة 2022. غير أن الحصيلة، إلى غاية نهاية سنة 2020، لم تتجاوز 26 مطرحا، أي ما يعادل 43 % من المطارح المستهدفة علما أن ثمانية مطارح تم إنجازها من طرف الجماعات قبل انطلاق البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية سنة 2008 لتستقر الحصيلة في 18 مطرحا فقط تم إنجازها في إطار البرنامج من ضمنها 10 مطارح تولت كتابة الدولة المكلفة بالبيئة إنجازها.

فباستثناء سنتي 2015 و2016 التي عرفت انتهاء أشغال أربع مطارح مراقبة في السنة، فقد اتسمت على العموم وتيرة إطلاق وتنفيذ أشغال هاته المطارح بالبطء، نتيجة لتعثر العديد منها. نذكر منها على سبيل المثال، مشروع المطرح المراقب بمدينة صفرو الذي استفاد من مبلغ 17 مليون درهم كدعم سنة 2011، ومشاريع المطارح المراقبة بمدن تزنيت وسيدي إفني وبوجدور وتازة التي استفادت مما مجموعه 80,5 مليون درهم كدعم سنة 2012.

في هذا الصدد أشارت وزارة الداخلية، وفقا لماء جاء في جوابها، إلى أن مطرح تزنيت في طور التحكيم وأن مطرحي بوجدور وتازة في طور الاستغلال بموجب عقد الاشغال لمدة 3 سنوات منذ 2019 و2020 على التوالي.

ويعزى تعثر مشاريع إنجاز المطارح للعديد من الإكراهات التقنية والمالية، لاسيما تلك المتعلقة بتوفير العقار المناسب ومعالجة معارضة الساكنة المجاورة. وتجدر الإشارة إلى أن ثلاثة مطارح لم يتم بعد الشروع في استغلالها رغم جاهزيتها. ويتعلق الأمر بمطارح خريبكة وورززات والسمارة.

كما أن نتائج التقييم الذي أجراه المختبر الوطني للدراسات ورصد التلوث سنة 2016 بالتعاون مع مفتشي شرطة البيئة التابعَين لكتابة الدولة المكلفة بالبيئة حول تأثير المطارح وقياس نجاعة أداء منشآتها، والتي همت عشر مطارح، أبرزت أنه باستثناء المطرحين المراقبين الخاصين بمدن فاس وإفران، فإن المطارح الأخرى أثرت سلبا على جودة الموارد المائية الجوفية، وكذا على إطار عيش الساكنة المجاورة بشكل أكثر حدة بكل من مدن الرباط وبركان والحسيمة والجديدة والدار البيضاء وبمستوى أقل في مطارح أكادير والصويرة ووجدة.

وتجدر إثارة الانتباه في هذا الصدد، إلى الإشكالية التي يطرحها مطرح النفايات على مستوى مدينة الدار البيضاء والتي تحتاج إلى تدخل عاجل وجدري بالنظر إلى شروط الاستغلال غير الملائمة حاليا لمقتضيات التدبير السليم والآمن (استغلال على علو يتجاوز 50 متر مع مخاطر عدم استقرار كتلة النفايات وتراكم الرشيح "Lixiviat") على الرغم من إقامة مركز للطمر بتكلفة 54 مليون درهم على وعاء عقاري مقدر في 35 هكتارا لن توفر طاقته الاستيعابية استغلالا لأكثر من ثلاث سنوات.

ووفقا لما جاء في جواب وزارة الداخلية، فقد تم تسطير برنامج مندمج لحل هذه الإشكالية عبر إغلاق المطرح الحالي وإنجاز الأشغال الرامية الى استقرار كتلة النفايات وتغطيتها تليها عملية إعادة التأهيل وفقا للمعايير المعتمدة وإقامة محطة لمعالجة الرشيح في مرحلة أولى ثم إنجاز مركز لمعالجة النفايات وتثمينها في غضون ثلاث سنوات في مرحلة ثانية.

5. بخصوص إغلاق وإعادة تأهيل المطارح العشوائية

بلغ عدد المطارح العشوائية المستهدفة بإعادة التأهيل، عند إطلاق البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، 220 مطرحا غير مراقب بتكلفة تناهز مبلغ 2,48 مليار درهم في أفق سنة 2022، أي ما يعادل 6,2% من التكلفة الإجمالية للبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها. غير أنه، ورغم مضي أزيد من 13 سنة على إطلاق هذا البرنامج، ظلت المشاريع المنجزة على صعيد مجموع التراب الوطني جد محدودة. بحيث وإلى غاية نهاية سنة 2020، لم تتعد نسبة إعادة تأهيل المطارح العشوائية 24 % من إجمالي تلك المستهدفة في بداية البرنامج الوطني سنة 2008. في هذا الإطار، لم يتجاوز عدد المطارح العشوائية التي شملتها مشاريع إعادة التأهيل، سواء تلك التي تم إنجازها بشكل مباشر من طرف الجماعات الترابية أو تلك التي تم دعمها في إطار البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، بما فيها المشاريع المنجزة تحت الإشراف المباشر لكتابة الدولة المكلفة بالبيئة، 53 مطرحا عشوائيا، تم تأهيل وإغلاق 57 % منها وتهيئة الباقي.

وتتسم الوتيرة السنوية لإغلاق وإعادة تأهيل المطارح العشوائية بالبطء مما يجعلها غير كافية لبلوغ الأهداف المسطرة في البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها الذي شارف على استنفاذ الفترة المخصصة لتنفيذه حيث تراوح عدد المشاريع المنجزة خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2008 و2019 بين 10 مطارح عشوائية سنويا برسم سنتي 2016 و2017 وثلاث مطارح عشوائية على الأكثر بالنسبة لباقي السنوات.

وقد أرجعت وزارة الانتقال *الطاقي والتنمية المستدامة، في جوابها، انخفاض معدل التأهيل إلى عدم إمكانية إنجاز مشاريع التأهيل والإغلاق إلا بعد إنجاز وبدء استغلال المطارح المراقبة أو مراكز الطمر والتثمين الجديدة.*

علاوة على ذلك، فقد أظهرت الدراسات الميدانية المنجزة في سياق إعداد المخططات المديرية لتدبير النفايات الخاصة بعمالات وأقاليم المملكة، أن عدد المطارح العشوائية والنقط السوداء التي تستوجب إعادة التأهيل يتجاوز، حاليا، ما تمت برمجته بداية في إطار البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها. ويقدر عدد هاته المطارح، إلى غاية نهاية سنة 2020، بحوالي 388 مطرحا عشوائيا[131]. مما يعني أن نسبة مهمة من النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، تناهز على الأقل 2 مليون طن من النفايات المجمعة بالمجال الحضري[132]، يتم التخلص منها في مطارح عشوائية لا تستوفي الخصائص والشروط التقنية والتنظيمية.

6. بخصوص فرز وتدوير وتثمين النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

تتميز النفايات المنزلية المخلفة بالمغرب، لاسيما بالمجال الحضري، بنسبة رطوبة مرتفعة تناهز 70 % وبنسبة مرتفعة كذلك من المواد العضوية، في حين لا تتجاوز المواد القابلة للتدوير، من ورق وورق مقوى وبلاستيك وزجاج ومعادن ومواد أخرى، نسبة 40 %. كما تتميز بضعف القوة الحرارية. وتشكل هذه الخصائص والتركيبة عوامل غير مساعدة على إرساء نظام ناجع لمعالجة النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها المودعة بالمطارح.

وتعتبر عمليات الفرز -إعادة التدوير-التثمين من بين إجراءات البرنامج الوطني للنفايات حيث تبنى هذا الأخير من بين أهدافه تطوير عملية فرز وتدوير وتثمين النفايات عبر مشاريع نموذجية للفرز من المصدر لرفع مستوى التدوير إلى 20 % و30 % في أشكال أخرى بحلول سنة 2022[133]. وقد تم رصد مبلغ 280 مليون درهم لهذه الغاية، أي ما يعادل 2 % من تكلفة البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها. مع ذلك، لم تتجاوز نسبة النفايات التي يتم تثمينها بالمغرب، على جميع الأشكال، عتبة 10 % من النفايات المنتجة سنويًا، وهي نسبة ضعيفة مقارنة بتلك المستهدفة في أفق سنة 2022.

---

131 المعطيات المتوصل به من طرف وزارتي الداخلية والطاقة والمعادن والبيئة-قطاع البيئة في غشت/سبتمبر 2021 ومحضر اجتماع اللجنة الوطنية للبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية رقم 33 المنعقد بتاريخ 08 يوليوز 2019.

132 الفرق بين حجم النفايات المجمعة سنويا بالمجال الحضري أي 5,9 مليون طن وحجم النفايات المودعة بالمطارح المراقبة والتي تقدر ب 3,9 مليون طن سنويا.

133 الوثيقة الأساسية للبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها، التي تم إعدادها بشكل مشترك بين وزارة المكلفة بإعداد التراب الوطني والماء والبيئة ووزارة الداخلية، الدورة الخامسة للمجلس الوطني للبيئة في أبريل 2007.

وقد بلغ إجمالي الدعم المقدم للجماعات من أجل إحداث مراكز لفرز النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستوى 14 مطرحا، حوالي 250,6 مليون درهم. وقد حدد البرنامج ضمن أهدافه في هذا الإطار تجهيز 26 مطرحا بمراكز للفرز، وإنجاز التجهيزات المخصصة للتثمين الطاقي على مستوى 18 مطرحا مع قصر التقنيات المتعلقة بالتسميد على مطرح مدينة مراكش فقط. وعلى الرغم من تواضع الأهداف المسطرة، فإن المنجزات ظلت بعيدة عن تحقيق تلك الأهداف.

وهكذا، فإن القدرة على الفرز المتوفرة على الصعيد الوطني ظلت جد محدودة حيث لم تتعد 1368 طن يوميا إلى غاية نهاية سنة 2020، تتوزع على ثلاثة (3) مطارح مراقبة فقط مجهزة بمراكز فرز من ضمن 26 مطرحا، تقع على التوالي في مدن الرباط وفاس ومراكش مع الإشارة إلى توقف استغلال مركز الفرز الأخير بعد أشهر قليلة من انطلاق استغلاله علما أن تكلفته تجاوزت مبلغ 52,7 مليون درهم. كما يرجع تدني هذه القدرة إلى إنجاز مراكز فرز دون إتمام مكننتها أو الانتهاء من أشغال هذه المراكز دون الشروع في استغلالها، كما هو الشأن بالنسبة للوحدة المنجزة بمركز الطمر والتثمين بإقليم إفران التي تم إنجازها سنة 2017 دون ان يتم الشروع في استغلالها لحد الآن. وتتميز أنشطة الفرز-إعادة التدوير-التثمين بهيمنة القطاع غير المهيكل لا سيما على مستوى مراحل الفرز التي يمتهنها عدد مهم وغير مضبوط من جامعي النفايات بوسائل مختلفة وسلسلة من الوسطاء الذين يتولون عملية التجميع. وقد تم الشروع في عدد محدود من التجارب على مستوى عدة مناطق بالمغرب كالعرائش والناظور والرباط وتيفلت والدار البيضاء وبني ملال وسلا لممارسة الفرز من المصدر (على مستوى الأسر المنتجة) أو الجمع الانتقائي للنفايات، غير أنها توقفت بعد فترة وجيزة دون بلوغ الأهداف المسطرة سلفا. وإذ يمكن إرجاع هذا الإخفاق في جزء منه إلى الافتقار إلى المعدات اللازمة للاستلام المنفصل وإلى النقص في التحسيس والتوعية، مما ترتب عنه ضعف انخراط الأسر المستهدفة، فإن غلبة توجه البرنامج الوطني للجمع والطمر شكل عاملا أساسيا في عدم إرساء منظومة فرز وتثمين وفق الأهداف الدنيا المحددة.

على صعيد آخر، ورغم أهمية حجم احتياطي الغاز الحيوي المتوفر على مستوى المطارح العمومية، والذي تم تقدير إمكانية مساهمته الطاقية، في إطار الاستراتيجية الوطنية للتثمين الطاقي للكتلة الحيوية في أفق سنة 2030، بحوالي 3,1 مليون ميغاواط ساعة سنويا، إلا أن مشاريع التثمين الطاقي تظل جد محدودة. بحيث، يقتصر هذا النوع من التثمين على تجربتين فقط على المستوى الوطني. الأولى على مستوى المطرح العمومي بوجدة ابتداء من سنة 2012 بقدرة 0,85 ميغاواط ساعة والمطرح العمومي بفاس ابتداء من سنة 2015 بقدرة 1 ميغاواط ساعة. وللإشارة، فبالرغم من الاستثمارات المنجزة في إطار التثمين الطاقي على مستوى مطرح فاس، والتي تتجاوز 26 مليون درهم غير شامل للضرائب، فإن إنتاج الكهرباء متوقف منذ سنة 2019. ويعزى هذا التوقف إلى تراكم متأخرات مبيعات الكهرباء المستحقة برسم الفترة من سنة 2015 إلى سنة 2018، والتي بلغت في المجموع حوالي 10 مليون درهم.

وتعد بعض الشروط المدرجة في القانون رقم 13.09 عائقا أمام تحرير أكبر لإنتاج الطاقة الكهربائية انطلاقا من الطاقات المتجددة، وأمام تنفيذ مشاريع التثمين الطاقي من طرف الخواص على مستوى المطارح، لاسيما انطلاقا من منتجات تثمين النفايات كالوقود البديل على سبيل المثال. مما لا يتلاءم ورؤية القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة بخصوص تطوير تقنيات تثمين النفايات.

وقد أكد جواب وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة والطاقة ضعف النتائج المتعلقة بفرز النفايات وإعادة تدويرها وتثمينها وأرجعها إلى العوامل المشار إليها أعلاه المتعلقة لاسيما بعدم اعتماد الفرز الإنتقائي في جمع النفايات وعدم إدماج القطاع غير المهيكل وعدم تحرير سوق المنتجات المثمنة نتيجة للعديد من الإكراهات التقنية والمالية. كما أشار إلى إخراج القانون المتعلق بالإنتاج الذاتي للكهرباء رقم 82.21 ضمن جهد الوزارة الرامي إلى تعزيز الترسانة القانونية في هذا الصدد.

اعتبارا لما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية (عبر الدور التنسيقي الموكول لمصالحها المركزية والخارجية) بما يلي:

- **العمل بشكل عاجل على معالجة الوضعية الحالية لمطرح الدار البيضاء؛**
- **اتخاذ التدابير اللازمة للشروع في استغلال المطارح المراقبة المتوقفة حاليا على الرغم من جاهزيتها ومراكز الفرز المنجزة ولإعادة تشغيل محطة التثمين الطاقي بمطرح فاس؛**
- **العمل على تسريع وتيرة إنجاز المطارح المراقبة للرفع من نسبة الإيداع بالمطارح المراقبة ولتأمين شروط نجاح برنامج إغلاق وتأهيل المطارح غير المراقبة.**

كما يوصي الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة بما يلي:

- **العمل على ملاءمة برنامج إغلاق وتأهيل المطارح غير المراقبة مع المعطيات المحينة.**

ثانيا. إكراهات ناجمة عن التوجهات العامة للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والإشكالات المرتبطة بالتمويل والحكامة والتدبير

1. بخصوص توجهات البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

تم الاعتماد منذ المرحلة الأولى من إطلاق البرنامج الوطني لتدبير النفايات، على نموذج للتدبير مبني أساسا على الرفع من نسبة جمع النفايات وطمرها بالمطارح المراقبة. وقد نتج عن هذا التوجه زيادة تكلفة الخدمات المرتبطة بجمع النفايات وإيداعها بالمطارح اعتبارا ليس فقط لزيادة كميات النفايات المجموعة بل وللارتفاع المتزايد أيضا المسجل على مستوى الأثمنة الأحادية المطبقة في عقود التدبير المتتالية.

وفي هذا الخصوص، فقد أسفرت مقارنة التكلفة الإجمالية والأثمنة التعاقدية المطبقة على عقود التدبير المفوض على مستوى نفس الجماعات، عن تسجيل زيادة مهمة في تكلفة تدبير نفس المرفق من عقد لآخر. فعلى سبيل المثال، عرفت التكلفة السنوية لخدمات التنظيف والجمع، بالنسبة للعقود الجارية إلى نهاية سنة 2020، على مستوى جماعات الدار البيضاء ومراكش وخريبكة ووزان زيادة بنسبة تزيد على الضعف مقارنة بالعقد السابق. حيث انتقلت على التوالي من مبالغ 359,69 و98,42 و8,30 و5,76 مليون درهم، خلال العقود السابقة، إلى مبالغ 892,96 و229,47 و23,27 و12,00 مليون درهم خلال العقود التي توجد في طور الاستغلال إلى غاية نهاية 2020.

ولم تقتصر الزيادة على التكلفة السنوية بل همت كذلك التكلفة الأحادية للطن المجمع من النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها وكذا تكلفة تدبير خدمة الجمع عن كل نسمة، كما هو الحال على مستوى الجماعات السالفة الذكر. حيث انتقلت التكلفة الأحادية للطن بالنسبة لجماعات الدار البيضاء ومراكش وخريبكة ووزان على التوالي من 368 و436 و231 و352 درهم للطن، خلال العقود السابقة، إلى 885 و670 و419 و494 درهم للطن خلال العقود التي توجد في طور الاستغلال إلى غاية نهاية 2020. وبصفة عامة، تجدر الإشارة إلى أن أثمنة خدمة الجمع بالنسبة ل 50 % من العقود الجارية تتراوح بين 400 و600 درهم للطن، في حين أنها تتجاوز 600 درهم للطن بالنسبة ل 40 % منها.

ويبرز قصور ومحدودية النموذج الاقتصادي والمالي المعمول به في عجز أغلب الجماعات عن تغطية التكاليف المترتبة عن تنفيذ الخدمات المقدمة بالاعتماد على امكانياتها الذاتية. ويظهر ذلك جليا من خلال مؤشر أداء المستحقات المالية لفائدة شركات التدبير المفوض داخل الآجال التعاقدية. فمن خلال تحليل وضعية الأداءات إلى غاية سنة 2020، يلاحظ تراكم مهم لمتأخرات الأداء المستحقة لفائدة هاته الشركات والتي بلغت في المجموع 1,77 مليار درهم. وتستحوذ الديون المتراكمة في إطار عقود التدبير المفوض لخدمات التنظيف والجمع على نسبة 77 % من مجموع المتأخرات المستحقة لفائدة شركات التدبير المفوض، أي ما يعادل 1,36 مليار درهم، مقابل 23 %، أي ما يعادل مبلغ يناهز 404,58 مليون درهم، تتعلق بالديون المتراكمة في ذمة الجماعات لفائدة الشركات المفوض إليها تدبير مراكز الطمر والتثمين.

ويؤدي تراكم متأخرات الأداء إلى تضرر مالية الشركات نتيجة اضطرارها لمواجهة عجز في السيولة المالية وما يترتب عنه من تحملات مالية لضمان تمويل خزينتها. وقد تبين في العديد من الحالات، أن استمرار بعض المفوضين في هذه الممارسة وتكرارها خلال مدة العقد يؤدي إلى تفاقم العجز ويتسبب في زعزعة التوازنات المالية للشركات. كما يؤثر كذلك على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية وبالخصوص على مستوى استكمال البرنامج الاستثماري بسبب التأخر في تسديد مستحقات الأبناك، مما يعرضها لتطبيق الغرامات التعاقدية.

إن التأخير في الأداء، إضافة إلى أنه لا يساعد على توطيد المكتسبات المحققة على مستوى جودة الخدمات، فإنه يسهم في الرفع من قيمة عقود التدبير المفوض الموالية للاحتياط من المخاطر المتعلقة بالمتأخرات مما يفسر جزئيا الارتفاع الملحوظ في الأثمنة المضمنة في العروض المقدمة من طرف الشركات. كما يؤثر سلبا على مناخ الثقة بين المتعاقدين وعلى قدرة المفوض على ممارسة دور التتبع والمراقبة المنوط به.

وفي جوابها على هذه الملاحظة، فصلت وزارة الداخلية الإجراءات التي قامت بها من أجل وقف تراكم المتأخرات، من خلال إلزامية تقديم بيان التزام معتمد من قبل أمين الصندوق يوضح قدرة الجماعة على تمويل التدبير المفوض طوال مدة العقد وكذا إرساء منهجية لفحص ومعالجة طلبات الدعم من الجماعات الترابية للمشاركة في تمويل مشاريع النفايات المنزلية داخل وحدة إدارة المشاريع على أساس معايير مضبوطة للأهلية.

إن خيار الطمر الكلي للنفايات لا يتماشى أيضا وشروط الاستدامة المالية و البيئية إذ يطرح إشكاليات تزايد تكلفة الإيداع من جهة وكذا تزايد كميات الرشيح الناتجة عن طمر النفايات (900 الف متر مكعب سنويا) من جهة أخرى، مما يتطلب معالجتها بتكلفة سنوية تقدر بمبلغ لا يقل عن 207 مليون درهم ناهيك عن المخاطر التي ينطوي عليها أي نقص في نجاعة وسائل منع تسرب الرشيح وتقنيات المعالجة خاصة أن النفايات المنزلية المخلفة بالمغرب تتميز برطوبة عالية وغناها بالمواد العضوية مما يتولد عنها كميات كبيرة من غاز الميثان وكذا نسبة عالية من الرشيح.

وقد ترتب عن هذا الخيار استهلاك متسارع للقدرة الاستيعابية للحفر المهيئة للطمر (Casiers d'enfouissement) وأحواض الرشيح (Bassins de lixiviat)، مما نجم عنه حاجة متزايدة للاستثمار في تجهيزات جديدة للرفع من القدرة

الاستيعابية الأولية، بالإضافة إلى تقلص العمر الافتراضي لاستغلال المطارح وهو الأمر الذي يتوجب معه توفير عقارات بديلة قابلة للاستغلال كمطارح عمومية وما يرتبط بها من صعوبات مرتبطة بقلة العقارات المناسبة وكلفة اقتنائها وتعرض الساكنة المجاورة. ويعكس النموذج المعمول به حاليا والقائم أساسا على اللجوء المبالغ فيه إلى خيار الطمر بالمطارح سواء تعلق الأمر بالعشوائية منها أو حتى المراقبة لعدم توفق السياسة العمومية المتبعة منذ أزيد من 13 سنة في مجال تدبير النفايات، لاسيما من خلال البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، في تطوير منظومة وطنية قادرة على التكفل بشكل أمثل بسلسلة تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، من خلال أنظمة فعالة على مستوى مختلف مكوناتها تضمن العمل على تقليص النفايات تدريجيا من المصدر و تحري الرفع من التدوير والتثمين إلى أقصى الحدود الممكنة على أن يقتصر التخلص النهائي سواء من خلال خيار الطمر أو غيره من الحلول الأخرى على المخلفات النهائية.

إن التوجهات الكبرى لبرنامج تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها تعكس ضعف البعد الوقائي للبرنامج وانسجامه المحدود مع هدف الانتقال إلى اقتصاد دائري حقيقي الذي تنشده الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة وكذا هدف التثمين الطاقي للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها الذي يصبو المغرب إلى تحقيقه من خلال مشروع الاستراتيجية الوطنية للتثمين الطاقي للكتلة الحيوية في أفق سنة 2030.

2. بخصوص تمويل البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

بلغ إجمالي النفقات المنجزة في إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية سنة 2020، ما يناهز 21,22 مليار درهم، أي ما يعادل 53 % فقط من الغلاف المالي الإجمالي الذي تم رصده لتمويل أهداف البرنامج الوطني إلى غاية متم سنة 2022. وقد تم تمويل 67 % من هاته النفقات، أي ما يعادل مبلغ 14,32 مليار درهم، من ميزانيات الجماعات. فيما تمت تعبئة دعم بمبلغ 6,90 مليار درهم، أي ما يعادل نسبة 33 %، عن طريق الميزانية العامة للدولة، عوض نسبة 9 % المضمنة بالتركيبة المالية للبرنامج والتي حددت مجموع الدعم العمومي في مبلغ 3,53 مليار درهم إلى غاية نهاية البرنامج.

وقد تميزت التركيبة المالية للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، بتخصيص نسبة 87 % من الموارد المعبأة إلى غاية نهاية سنة 2020، أي حوالي 18,4 مليار درهم، لتمويل خدمات التنظيف والجمع والتخلص من النفايات بالمطارح. منها مبلغ 10,82 مليار درهم لتغطية نفقات التنظيف والجمع (48 % لتمويل عقود التدبير المفوض و3 % كدعم لاقتناء المعدات والآليات المتنقلة و1 % لتصفية متأخرات الأداء المتراكمة على الجماعات) و7,58 مليار درهم لتمويل عقود التدبير المفوض المتعلقة بمراكز الطمر والتثمين. بالمقابل لم يتم تخصيص سوى 13 % لتمويل باقي الأهداف، من ضمنها 11 %، أي ما يناهز 2,29 مليار درهم لإعادة تأهيل جميع المطارح العشوائية وفقط 2 %، أي ما يعادل مبلغ 370 مليون درهم، لتطوير عملية فرز وتدوير وتثمين النفايات و1%، أي حوالي 156,7 مليون درهم، لتغطية نفقات الجوانب المتعلقة بالمساعدة التقنية والتحسيس والتواصل.

وقد انعكس هذا التخصيص غير المتوازن للموارد على جودة ووتيرة إنجاز باقي مكونات البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها لاسيما تلك التي تهم إنجاز المطارح وتهيئة وإغلاق المطارح العشوائية وتشجيع الفرز والتدوير والتثمين والتواصل والتحسيس والتكوين.

في معرض جوابها، أكدت وزارة الانتقال *الطاقي والتنمية المستدامة الاستنتاجات حول التخصيص غير المتوازن للموارد وأثره على الحصيلة المحققة لكل واحد من مكونات البرنامج. وأضافت أن مكون التواصل والتحسيس لم يحظ بالدعم والوسائل المالية الكافية لمصاحبة البرنامج في تنزيله رغم أنه يعتبر دعامة أساسية لنجاح البرنامج.*

ويرجع الفارق بين مستوى الدعم الممنوح مقارنة بالتوقعات إلى الصعوبات المسجلة على مستوى إعداد المشاريع من طرف الجماعات بالنظر إلى افتقارها للموارد البشرية ذات الخبرة في هذا المجال وإلى تطبيق معايير دعم موحدة لا تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية لبعض الجماعات (اشتراط المساهمة ب 70 % من مبلغ المشروع) وإلى عدم سلوك العديد من السبل لتحصيل موارد مالية إضافية. ويتعلق الأمر هنا بعدم تفعيل مبدأ المسؤولية الموسعة للمنتجين والقصور في تلمس التمويلات الخضراء في إطار التعاون الدولي كصندوق المناخ وآلية التنمية النظيفة (1,05 مليار درهم حسب توقعات البرنامج) في ظل الإكراهات المرتبطة على وجه الخصوص بضعف التثمين والانخفاض في تعريفات بيع وحدات خفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في السوق. كذلك، لا يتم تطبيق الإتاوات على النفايات المنزلية، لاسيما على كبار منتجي النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، من طرف الجماعات ناهيك عن الإشكالات المطروحة في تدبير الجبايات المحلية سواء على مستوى الوعاء أو الاستخلاص. وحدها الضريبة البيئية على البلاستيك، تم الاستعانة بجزء من الموارد المتأتية منها (259 مليون درهم) في دعم إنشاء مراكز الفرز.

وقد أشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى الوثائق النموذجية للجمع والكنس التي قامت بإعدادها والتي تنص على دفع رسوم لجمع النفايات من كبار المنتجين طبقا لمذكرة وزير الداخلية في الموضوع تحت رقم D13015 بتاريخ 17 ديسمبر 2012.

أيضا، ساهم البطء في وتيرة الدعم في عدم تحقيق كامل الأهداف المسطرة علما أن الدراسة التقييمية التي تم إنجازها من طرف الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة، أكدت على أن الغلاف المالي اللازم لتحقيق مجمل الأهداف لا يقل عن 58 مليار درهم فيما حدد الغلاف المالي للبرنامج في 40 مليار درهم فقط. ويمكن اعتبار التوجهات المعتمدة في البرنامج واحدة من العوامل الأساسية التي ساهمت في عدم توفير شروط استدامته ماليا كما أثرت سلبا على شروط الاستدامة بمفهومها البيئي إضافة إلى العوامل المرتبطة بنموذج الحكامة والتدبير على المستويين الوطني والمحلي.

3. بخصوص الحكامة

يعتبر البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها أول ركيزة تم تأسيسها نحو تدعيم حكامة تدبير هذا القطاع عبر خلق لجنة وطنية ووحدة للتدبير. ويتمثل دور اللجنة الوطنية التي تتولى رئاستها السلطة الحكومية للبيئة في المصادقة على قرارات وحدة التدبير وفي المصادقة على البرمجة السنوية والمتعددة السنوات للمشاريع المدعمة في إطار البرنامج الوطني وتقييمه. كما يبرز دور وحدة التدبير التي تتولى كتابتها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تحديد معايير الاستفادة من هذا البرنامج وتلقي ودراسة الطلبات ذات الصلة من أجل حصر لائحة المشاريع المقدمة من طرف الجماعات المؤهلة للاستفادة من الدعم المالي لهذا البرنامج. وقد تم التنصيص، في هذا الشأن، على إحداث هيئة للتدبير تضطلع بمهام مراقبة تنفيذ الالتزامات الناشئة في إطار تنزيل القانون 00-28 المتعلق بتدبير النفايات وتجميع المعلومات التقنية والمالية بغرض إمداد الإحصائيات الوطنية، على أن تتولى كذلك مهمة المخاطب الوحيد للجماعات الترابية. كما تم التنصيص على هيكلة وتنظيم العمليات الرامية إلى تعبئة الإعانات والمنح في إطار التعاون الدولي من خلال مصلحة متخصصة تضطلع بدور المخاطب المفضل لمختلف الهيئات المالية الدولية فيما يخص جميع المشاريع المتعلقة بمجال تدبير النفايات.

إن نموذج الحكامة المعتمد، بالإضافة إلى عدم تنزيله بشكل كامل، لم يأخذ بعين الاعتبار بعض الإكراهات المتعلقة بالتخطيط على المستوى الوطني والجهوي والإقليمي وكذا قدرة الفاعلين الأساسيين على إعداد وتدبير المشاريع المتعلقة بالنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها.

وهكذا، فقد سجل المجلس أن التأخر الهام المسجل على مستوى تنزيل المخطط المديري الوطني لتدبير النفايات الخطرة بالنظر لعدم توفق المساعي لإحداث مركز وطني للتخلص من النفايات الصناعية الخطيرة، والتأخر الملاحظ في إعداد المخططات الجهوية لتدبير النفايات الصناعية والطبية والصيدلية غير الخطرة والنفايات النهائية والنفايات الفلاحية والنفايات الهامدة، قد أثرا على فعالية التدبير الشمولي للنفايات وعدم إنشاء مطارح من الصنفين الثاني والثالث مما لم يتح إمكانية التخلص من تلك النفايات إلا على مستوى المطارح المراقبة أو العشوائية للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها.

وقد عزت الوزارة وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة في جوابها على الملاحظة، عدم إحداث المركز الوطني للتخلص من النفايات الخاصة إلى عدم حصول المشروع على الموافقة البيئية نظرا لتعرض الساكنة المجاورة للموقع المقترح لإقامة المركز بجماعة أولاد بإقليم بني ملال مما دفعها إلى التفكير في طرق أخرى لتحقيق مشاريع لمعالجة النفايات الخطرة وذلك من خلال إعداد منظومات خاصة ببعض النفايات الصناعية وغير الصناعية.

وتقترح الوزارة ذاتها، بالنظر *للإشكالية* المطروحة والمرتبطة بإحداث مشروع مركز (CNEDS)، تعديل القانون 00-28 مع اعتماد المخططات الجهوية لتدبير والتخلص من النفايات الخطرة مع إحداث مراكز جهوية للتخلص من النفايات الخطرة.

ويعتبر التأخر في إعداد المخططات المديرية الإقليمية لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها وعدم إعداد المخططات الجماعية لتدبير النفايات من العوامل المهمة التي أدت إلى عدم التوفق بشكل كاف في تحديد الأهداف والاستثمارات والتدابير الواجب اتخاذها والمواقع الملائمة لإحداث المنشآت وتقدير الكميات الممكن إنتاجها ومن ثم عدم التمكن من الضبط الكافي للمعطيات الأساسية المحددة للخدمة المضمنة بعقود التدبير المفوض.

ومن الإكراهات التي أثرت سلبا على تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها عدم توفر قاعدة بيانات أكثر دقة حول هذا المجال حيث أن أغلب الدراسات المنجزة والبرامج التوقعية تعتمد على مؤشر معدل للإنتاج اليومي للنفايات للفرد، تم تحديده، حسب تقديرات يتم تداولها منذ سنة 2004، في 0,76 كلغ لكل فرد يوميا لتحدد حاليا في 0,78 كلغ فقط على الرغم من تطور الاستهلاك خلال السبعة عشر سنة الماضية. وقد أسهم عدم إحداث هيئة التدبير المنصوص عليها في البرنامج الوطني في عدم إرساء أسس نظام معلوماتي وطني بإمكانه أن يشكل دعامة حقيقية لمواصلة تطوير القطاع بناء على معطيات موثوقة وبجودة عالية.

وإذ حدد البرنامج ضمن أهدافه تعبئة الإعانات والمنح في إطار التعاون الدولي، فإنه على الرغم من إحداث هيكل إداري بالوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة لهذا الغرض عن طريق مديرية التعاون الدولي في المرحلة الأولى ثم مديرية التغيرات المناخية والتنوع البيولوجي والاقتصاد الأخضر منذ سنة 2015، فإن حصيلة التمويل من خلال التعاون الدولي ظلت دون الأهداف المسطرة نتيجة الصعوبات في إعداد المشاريع القابلة للتمويل وإكراهات الولوج إلى التمويل الأخضر لاسيما بعد انحصار سوق الكاربون وتراجع آلية التنمية النظيفة.

وقد أبرزت الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة في جوابها أن الجهود التي بذلتها لجلب الدعم المالي الدولي عبر الشركات الكبرى في المجال وخاصة تلك التي تعنى بالفرز والتدوير والتثمين لم تؤت أكلها لأن التعاون المقترح ظل خارج إطار النظام المعمول به لدى الجماعات ألا وهو التدبير المفوض والإعلان عن طلبات العروض.

ويعد إسناد إعداد وتدبير المشاريع المقترحة لدعم البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها إلى الجماعات واحدا من أهم الإكراهات التي يواجهها تدبير النفايات بالنظر لإمكانياتها المحدودة بشريا وماليا وتقنيا وحاجتها الى المواكبة التقنية والمالية خلال مختلف المراحل ابتداء من التخطيط والإعداد إلى إسناد عقود التدبير المفوض والاستغلال والتتبع والمراقبة. وإذا كان جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها من المجالات التي تطرح إشكالات أقل على المستوى التقني على الرغم من الحاجة إلى ضبط الكميات وهندسة مسارات الكنس والجمع وتحديد مواقع التحويل واختيار المعدات الملائمة، فإن إحداث المطارح وتجهيزها يكتسي طابعا تقنيا أكثر تعقيدا بل وصناعيا إلى حد ما مما يسائل قدرة الجماعات على تدبير تلك المطارح والتحقق من مدى ملاءمة مختلف التجهيزات المتعلقة بمنع التسرب وتصريف المياه وشبكات جمع الغاز الحيوي وتقنيات الفرز ومعالجة الرشيح والتثمين الطاقي والتسميد. علاوة على ذلك، فإن تصدي كل جماعة على حدة لتدبير النفايات يشكل في بعض الأحيان إهدارا لإمكانات تدبير أمثل للموارد من خلال رؤية ناظمة على المستوى الإقليمي. ويبقى تواضع الموارد المالية للجماعات، مقارنة بالتحملات، أحد العوامل التي تؤثر سلبا على المشاريع المرتبطة بالجمع وبصفة أكثر حدة بالمشاريع المرتبطة بإحداث واستغلال المطارح لاسيما فيما يخص تمويل الاستثمارات المدرجة بها.

وإذا كانت الوزارة المكلفة بالبيئة ووزارة الداخلية والجماعات يشكلون أطراف الحكامة المحددة للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، فإن التقليص من النفايات وتثمينها يستدعي انخراط أطراف أخرى أساسية مثل الوزارة المكلفة بالتجارة والصناعة والوزارة المكلفة بالطاقة ووزارة الفلاحة والوكالة الوطنية للنجاعة الطاقية والوكالة الوطنية للطاقة الشمسية.

4. بخصوص تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستوى الجماعات

على الرغم من المجهودات التي تقوم بها الجماعات في تدبير هذا المرفق إلا أن تدبيره يعاني من مجموعة من الإكراهات التي تعود في جزء أساسي منها إلى عدم التوازي بين المتطلبات المالية والتقنية التي يستلزمها تدبير النفايات مع الإمكانات المالية والتدبيرية للجماعات. وفي هذا الشأن، تم تسجيل العديد من جوانب التدبير التي هي في حاجة إلى المعالجة والتحسين سواء عند إعداد البنود التعاقدية أو عند إجراء مسطرة إسناد تلك العقود أو خلال مرحلة الاستغلال أو عند نهاية سريان العمل بتلك العقود.

ففيما يتعلق بإعداد عقود التدبير المفوض، سجل المجلس تحسن مسطرة إعداد تلك العقود منذ سنة 2015 من خلال إلزامية إنجاز دراسات الجدوى والمصادقة عليها من قبل وزارة الداخلية مما ساعد على ضبط أفضل لمحددات الخدمة إلا أن حيزا من تلك المحددات تترك للعروض المقدمة من طرف الشركات المتنافسة بناء على التقديرات المقدمة من طرف الجماعات حول الكميات المتوقعة ومستخدمي المفوض إليه السابق لاسيما الوعود والالتزامات مع النقابات التي من شأنها خلق تحملات مستقبلية والساكنة. وتنعكس جودة البيانات المقدمة من طرف الجماعات على مدى توافق توقعات العروض التقنية والمالية المقدمة مع متطلبات الاستغلال الحقيقية. كما أن الأجل المفروض على الشركات المتنافسة من أجل تقديم عروضها، لا يتجاوز في بعض الحالات 21 يوما مما لا يتيح الوقت الكافي لإنجاز دراسة شاملة ومعمقة مع ما يستلزم ذلك من جمع للمعلومات وتنقلات وزيارات ميدانية.

كذلك، حدت بعض التدابير وكذا المقتضيات ببعض أنظمة الاستشارة من إمكانيات المنافسة على عقود التدبير المفوض. وبهذا الخصوص، تم حذف البند الذي يتيح للمفوض إليهم رهن عقد التدبير المفوض "Nantissement du contrat" بعد سنة 2015 وذلك اعتبارا لوجود إكراهات قانونية تحول دون ذلك. وقد ترتب عن هذا الأمر تراجع قدرة الشركات على تعبئة تمويلات بنكية لطالما اعتمدت عليها في تمويل التزاماتها في إطار تلك العقود. كما أن من شأن هذا الإجراء أن يحد من ولوج المقاولات المتوسطة والصغرى لمثل هذه العقود لا سيما لدى الجماعات من الحجم المتوسط أو الصغير، وأن يحد من إمكانيات تمويل خزينتها في سياق يتسم بتراكم متأخرات الأداء في ذمة الجماعات.

أما بالنسبة لتقييم العروض، فإن بعض أنظمة الاستشارة تعتمد معايير غير واضحة وغير قابلة للقياس الكمي أو تعتمد سلما للتنقيط ينعدم فيه التدرج من قبيل التنقيط على أساس قيمتين فقط 10/0 أو 10/10.

وفيما يتعلق بالوثائق التعاقدية، فقد سجلت المجالس الجهوية للحسابات مجموعة من الملاحظات خاصة فيما يتعلق بغياب الدقة في تحديد الخدمة المطلوبة والمواصفات التقنية لوسائل جمع ونقل وإيداع النفايات والحاويات وعدم تضمين مؤشرات الأداء وعتبات الجودة وآلية ضبط المخالفات وكذا عدم وضوح البنود المتعلقة بتحديد مسؤولية إعادة تأهيل وكنس مجاري المياه المحاذية لشبكة التطهير السائل وغموض البنود المتعلقة بأموال الرجوع وأموال الاسترداد ومراجعة الأثمان.

وقد تم مؤخرا اتخاذ إجراء جديد تم بمقتضاه إلغاء البند المتعلق بمراجعة الأثمان من العقود الأخيرة مما يساهم في تعزيز شروط تزايد تكلفتها كإجراء احتياطي من طرف الشركات.

وفي جوابها، أشارت وزارة الداخلية إلى أن بند مراجعة الاثمان في عقود التدبير المفوض أضحى مشكلا مطروحا بين المفوض والمفوض اليه نظرا لعدم التفاهم لضبط وفهم المؤشرات (les Indices) المكونة لهذا البند وتحديد عتبة تطبيقه بين الأطراف وعدم تحديت مبالغ الاستثمارات من طرف المفوض إليه وعدم إرجاع فوارق الاستثمارات لفائدة الجماعات من طرف المفوض اليه ولأن هذا البند يشكل أكثر من 40 % من متأخرات الجماعات ومن بين أهم النزاعات المطروحة بين الأطراف.

غير أنها أكدت أنه يفترض، إذا لزم الأمر، العمل على مراجعة الأثمان كل ثلاث سنوات من أجل ضمان التوازن المالي للعقد.

أما بشأن استغلال عقود التدبير المفوض، فإن العديد من الإكراهات تحول دون تأمين الخدمة بشكل أمثل. وفي هذا الإطار، يعتبر انخراط طرفي العقد لإنجاح التدبير المفوض أمرا أساسيا. وبهذا الخصوص، أثارت المجالس الجهوية للحسابات العديد من الملاحظات حول عدم التزام الجماعات المفوضة بالتزاماتها التعاقدية خاصة تلك المتعلقة بما يلي:

- عدم توفير البنيات التحتية والمنشآت الضرورية لاستغلال المرفق بشكل أمثل بغض النظر عن المفوض إليهم، أو على الأقل توفير أوعية عقارية مخصصة ومهيئة لاستقبال منشآت أساسية لسير الخدمة من قبيل النقط الوسيطية أو مراكز التحويل ذات الأهمية البالغة في سلسلة جمع ثم نقل النفايات للمطارح أو مرآب الآليات والمعدات والمستودعات الخاصة بالكنس والتنظيف؛
- عدم الانضباط لمبدأ الأداء مقابل الخدمة المقدمة مما يساهم في تراكم المتأخرات ومن ثم الإخلال بقواعد التوازن المالي وإضعاف سلطة المراقبة لدى الجماعة المفوضة؛
- عدم التطبيق السليم للمقتضيات التعاقدية المتعلقة بمراجعة وتحويل الاستثمارات التي تهم برنامج التجديد وتدبير فارق الاستثمار ؛
- تطبيق الجزاءات على الإخلالات المسجلة على المفوض إليه دون سلوك المسطرة التواجهية المنصوص عليها بدورية السيد وزير الداخلية رقم 17887 بتاريخ 11 ديسمبر 2017 أو دون الأخذ بعين الاعتبار للجواب المقدم من طرف المفوض إليه؛
- عدم تطبيق المقتضيات المتعلقة بمراجعة العقد أو بمراجعة الأثمنة؛
- عدم الحسم في التنازع في تأويل البنود التعاقدية او في معالجة الشكايات المرفوعة من طرف الشركات المفوض إليها؛
- التقصير في تفعيل دور هياكل تتبع ومراقبة تنفيذ العقد وتوفير نظام داخلي لها وعدم تفعيل مقتضيات العقود المتعلقة باللجوء لعمليات التدقيق والمراقبة الخارجية من أجل التقييم المرحلي لتنفيذ العقود وتتبعها.

وقد ذكرت وزارة الداخلية في معرض جوابها على الملاحظة بدورية وزير الداخلية، تحت رقم 5885 بتاريخ 03/26/ 2019 التي تم إرسالها إلى ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم للسهر على تأسيس هيئات المراقبة والتتبع لعقود التدبير المفوض وعملها السليم.

إضافة إلى ما سبق، تتأثر جودة الخدمة المقدمة أيضا بجودة المسالك المؤدية للمطرح والاختلاف ما بين توقيت عمل المطرح وتوقيت عمليات جمع النفايات ووضعية الميزان المخصص لوزن النفايات وجودة المسالك داخل المطرح وتدبير العلاقة مع الممتهنين للفرز العشوائي للنفايات على مستوى المطرح.

أما من جهة الشركات المفوض إليها، فقد أثارت المجالس الجهوية للحسابات العديد من الملاحظات تتعلق أساسا بما يلي:

- عدم إنجاز جزء هام من البرنامج الاستثماري؛
- عدم احترام مخطط الجمع والتنظيف (الكنس اليدوي، الكنس الميكانيكي أو تنظيف الساحات والفضاءات العمومية) وعدم التمكن من القضاء النهائي على النقط السوداء؛
- عدم احترام التوقيت المحدد لجمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها وتغطية مواقع جمع النفايات بالحاويات بطريقة غير مطابقة لدفتر التحملات وتجاوز حمولة الحاويات ونقص وسائل صيانتها وإفراغها في ظروف سيئة وعدم التقيد بالبرامج المعدة سلفا من أجل غسل الحاويات وتنظيفها بصفة دورية، إضافة إلى عدم استعمال مواد التنظيف الملائمة؛
- عدم إنجاز جزء من التجهيزات المتعلقة بالمطارح المراقبة للنفايات؛
- نقائص على مستوى أنظمة مقاومة تسرب الرشيح وقنوات تصريف مياه الأمطار مما يضاعف حجم الرشيح أو على مستوى شبكة جمع الغاز الحيوي؛

- قصور في إعمال تقنيات ملائمة لمعالجة الرشيح والاستعاضة عن ذلك بتخزينه بأحواض غير نفاذة بالهواء الطلق لتحفيز تبخر جزء من حمولته المائية مع حقنه بحفر الطمر الممتلئة مما يؤثر سلبا على استقرار طبقات النفايات ويعيق انسياب الغاز الحيوي ويستهلك المساحات المخصصة للطمر ويقوي انبعاث الروائح الكريهة؛
- عدم الالتزام بوضع نظام للإعلام والتدبير والمراقبة الداخلية والإشهاد على الجودة مما يعقد إعمال المراقبة المنوطة بالمفوض.

وفي الأخير، لا بد من الإشارة إلى أن العديد من عقود التدبير المفوض ينتهي العمل بها في حين لم يتم بعد إعداد وإسناد العقود الموالية مما يخلق ارتباكا في تأمين استمرارية الخدمة خلال الفترة الفاصلة ما بين تاريخ نهاية العمل بالعقود السابقة وتاريخ إسناد العقود اللاحقة ويستدعي إبرام عقود ملحقة بصفة انتقالية.

كذلك، فإن انتهاء العقد يطرح إشكالية تصفية الشركة المفوض إليها سابقا نظرا للحاجة إلى تدبير متأخرات الأداء والمنازعات وللمخاطر الجبائية المرتبطة بتصفية الأصول والخصوم.

اعتبارا لما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية، بتنسيق مع مختلف المتدخلين المعنيين (قطاعات وزارية وجماعات ترابية)، بالعمل على أجرأة الاقتراحات التالية:

- **الانتقال من مقاربة مبنية أساسا على الجمع والطمر إلى مقاربة جديدة تنشد التقليص من النفايات والفرز من المصدر أو عند الإيداع والتدوير والتثمين في الحدود القصوى المتاحة وحصر الطمر في النفايات النهائية؛**
- **إجراء تغيير عميق على النموذج الاقتصادي المعمول به حاليا لحفز الموارد المتأتية من تقليص النفايات ومن التثمين الطاقي وغير الطاقي بعد إقامة شروط الفرز الانتقائي وفق نموذج مزدوج (collecte sélective en biflux) وتطبيق نظام المسؤولية الموسعة لمنتجي النفايات وتطبيق الإتاوات على المنتجين الكبار وتطبيق الجزاءات على المخالفين لنظام جمع والتخلص من النفايات؛**
- **دراسة جدوى وإمكانية إرساء نموذج للتدبير يناط بمقتضاه للمدبر العمومي إنجاز الاستثمارات المتعلقة بمشاريع تدبير النفايات على أن يسند الاستغلال للقطاع الخاص عبر عقود للتدبير المفوض؛**
- **دراسة إمكانية العمل على إسناد تدبير موارد الجماعات إلى أجهزة الدولة سواء على مستوى الوعاء أو على مستوى التحصيل؛**
- **التوجه قدر الإمكان إلى تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في جمع الجزء القابل للتدوير وفي التثمين؛**
- **دراسة إمكانية إحداث شركة للتنمية الجهوية يعهد إليها بإنجاز المخطط الجهوي لتدبير النفايات الصناعية والطبية والصيدلية غير الخطرة والنفايات النهائية والنفايات الفلاحية والنفايات الهامدة وكذا تجهيز وتدبير مطارح النفايات، باعتبارها صاحب مشروع منتدب؛**
- **دراسة إمكانية إحداث شركة تنمية على مستوى الإقليم أو العمالة يناط بها إعداد المخطط الإقليمي لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها وكذا القيام بمهام صاحب المشروع المنتدب في جميع مشاريع جمع النفايات والتتبع والمراقبة؛**
- **العمل على تقييم التجربة الجارية بإقليم بركان القائمة على إحداث شركة تنمية محلية يعهد إليها بتسيير مجمل المرافق المحلية بالإقليم وفق نموذج يحقق الاقتصاد من خلال التدبير التعاضدي للموارد واستعمال وسائط رقمية في تدبير المرافق وبراءات اختراع مع التفكير بإقامة أكشاك إيكولوجية.**

كما يوصي القطاع الوزاري المكلف بالتنمية المستدامة بالتنسيق مع الأطراف المعنية بما يلي:

- **العمل على تعزيز تحرير قطاع التثمين الطاقي وإزالة العوائق القانونية في هذا الشأن؛**
- **إحداث هيئة وطنية يناط بها تجميع المعلومات التقنية والمالية حول النفايات بجميع أصنافها وإقامة قاعدة بيانات وطنية وبناء منظومة لرصد التقنيات المبتكرة وتوطيد الخبرة الوطنية وتحفيز البحث العلمي وإعداد المعايير وإقامة منظومة لتصنيف مكاتب الدراسات والشركات العاملة في هذا المجال؛**
- **دراسة إمكانية اعتماد مخططات جهوية لتدبير والتخلص من النفايات الخطرة مع إحداث مراكز جهوية للتخلص من النفايات الخطرة؛**
- **العمل على إشراك مختلف الفاعلين في إعداد البرامج أو الاستراتيجيات المقبلة حول النفايات لا سيما الوزارات المكلفة بالصناعة والتجارة والطاقة والفلاحة والوكالة المغربية للطاقة الشمسية، والوكالة الوطنية للنجاعة الطاقية لضمان دمج الوقاية في السياسة العمومية بهدف تقليص إنتاج النفايات وتشجيع الفرز والتثمين وخلق**

بيئة ملائمة لإقامة تعاقدات ما بين مختلف الفاعلين الخواص من شركات التثمين وشركات التدوير وجمعيات ممتهني الفرز والتعاونيات الفلاحية والشركات المستهلكة لمنتجات التثمين ومنصات التسويق.

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

(نص مقتضب)

أولا. تقدم ملموس في تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها في سياق تحقيق جزئي للأهداف المسطرة بالبرنامج الوطني

1. بخصوص تعميم المخططات المديرية على عمالات وأقاليم المملكة

في حالة عدم وجود مخططات مديرية، يتم إنجاز دراسات الجدوى مسبقًا من قبل كل جماعة أو مجموعة جماعات المعنية قبل إبرام عقود التدبير المفوض.

تساعد دراسات الجدوى هذه في تحديد، على وجه الخصوص، الوصف المادي والبيانات الأساسية للمرفق العام الذي سيتم تفويضه، ومساحة ومدة عقد التدبير المفوض، وبرنامج الاستثمار وتمويله، واتساق الخدمات التي سيؤمنها المفوض اليه وكذلك جودة الخدمات والأهداف المتوقعة.

كما يجب أن تحدد، مستوى الأجرة التي سيتحملها المفوض على أساس التوقعات المالية التقديرية وخطة العمل التي تأخذ بعين الاعتبار القدرة المالية للمفوض لتمويل المرفق العام.

(...)

ثانيا. إكراهات ناجمة عن التوجهات العامة للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والإشكالات المرتبطة بالتمويل والحكامة والتدبير

1. بخصوص توجهات البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

من أجل وقف تراكم المتأخرات، فرضت وزارة الداخلية على كل جماعة اعتمدت أسلوب التدبير المفوض أن تقدم بيان الالتزام المعتمد من قبل أمين الصندوق والذي يوضح قدرة الجماعة على تمويل التدبير المفوض طوال مدة العقد.

بالإضافة إلى ذلك، يتم فحص ومعالجة طلبات الدعم من الجماعات الترابية للمشاركة في تمويل مشاريع النفايات المنزلية داخل وحدة إدارة المشاريع على أساس معايير الأهلية التالية:

- إجراء دراسة جدوى للمشروع.
- التكاليف المعقولة مقارنة بالنسب المعمول بها؛
- تعبئة الموارد المالية من طرف الجماعات المعنية؛
- وجود خطة تدبير مرفق النفايات المنزلية على مستوى حامل المشروع.
- توفير العقار، لتجنب أي مخاطر لاحقة، لا سيما الشق القانوني لمراكز الطمر والتثمين؛
- الأخذ بعين الاعتبار الجوانب المتعلقة بإعادة التدوير وتثمين النفايات المنزلية لمراكز الطمر والتثمين؛
- مراعاة الجوانب الاجتماعية.
- وجود دراسة التأثير على البيئية بالنسبة لمراكز الطمر والتثمين؛
- تسجيل المشروع.

(...)

2. بخصوص تمويل البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

بشأن تطبيق الإتاوات على المنتجين الكبار للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها تنص الوثائق النموذجية للجمع والكنس التي أعدتها وزارة الداخلية على دفع رسوم لجمع النفايات من كبار المنتجين المحددين في الفنادق والمطاعم والمقاهي والمراكز التجارية والمدارس التي تتوفر على مطاعم والشركات المتوفرة على مطاعم وذلك طبقا لمذكرة وزير الداخلية في الموضوع تحت رقم n ° D13015 بتاريخ 17 ديسمبر 2012.

4. بخصوص تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستوى الجماعات

(...)

حول رهن العقود

ان عقد الرهن يشترط إلزام السلطة المفوضة على الحلول محل المفوض اليه في حالة اخلال هذا الأخير بالأداء. وعليه، فان مسؤولية السلطة المفوضة تبقى قائمة مما يترتب عنه مخاطر مالية هائلة بالنسبة للجماعات. بالإضافة الى أن الرهن لا ينص عليه القانون 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض.

حول بند مراجعة الأثمان

يشكل ويعد بند مراجعة الاثمان في عقود التدبير المفوض من بين المشاكل المطروحة بين المفوض والمفوض اليه للأسباب التالية:

- عدم التفاهم لضبط وفهم (les Indices) المكونة لهذا البند وكذلك عتبة تطبيقه بين الأطراف،
- يشكل هذا البند اكتر من 40 % من متأخرات الجماعات ومن بين اهم النزاعات المطروحة بين الأطراف،
- عدم تحديت مبالغ الاستثمارات من طرف المفوض اليه،
- عدم ارجاع فوارق الاستثمارات لفائدة الجماعات من طرف المفوض اليه،

غير أنه، يفترض، إذا لزم الأمر، العمل على مراجعة الأثمان كل ثلاث سنوات من أجل ضمان التوازن المالي للعقد.

(...)

رؤية وزارة الداخلية حول تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها تفاعلا مع توصيات المجلس الأعلى للحسابات

إن المجهودات الكبيرة التي بذلتها الجماعات الترابية والدولة في إطار البرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها حققت حتى الآن نتائج مرضية، لا سيما فيما يخص مرفق الجمع والكنس.

إلا أنه، على الرغم من هذه المجهودات المبذولة والتحسينات التي أجريت، تظل النتائج أقل بكثير من المعايير والمتطلبات المتعلقة بمعالجة وتثمين النفايات المنزلية، والتي مازالت تعاني عددًا من الإكراهات. ويتعلق الأمر بـ:

- نقص في مجال الحكامة؛
- الافتقار إلى استراتيجية واضحة ومناسبة لمعالجة النفايات وتثمينها؛
- قصور الإعانات المقدمة من طرف الدولة؛
- نقص الموارد المالية للجماعات نظرا لارتفاع التكاليف المرتبطة بمهنية المرفق.

ومن أجل تحقيق الأهداف المتوخاة، تم اعداد رؤية شمولية تهدف إلى وضع مخطط مؤسساتي مناسب مع استراتيجية لتثمين النفايات المنزلية والمماثلة لها تتماشى مع سياق بلدنا والتي تأخذ بعين الاعتبار قدراتنا التقنية والمالية.

- **<u>المخطط المؤسساتي</u>**

بالنسبة للمخطط المؤسساتي، يقترح إحداث هيئة فاعلة على المستوى المركزي تحت إشراف وزارة الداخلية تضم كافة القطاعات الوزارية المكلفة بالداخلية والمالية والصناعة والبيئة .....

يتعين على هذه الهيئة العمل على اعداد رؤية متكاملة تهم مجموع سلسلة القيم لقطاع النفايات (الفرز والجمع والمعالجة والتثمين) بالموازاة مع تدبير مصادر التمويل المختلفة المتأتية لاسيما من: صندوق البرنامج الوطني لتدبير النفايات (الصندوق الوطني للبيئة، الضريبة على القيمة المضافة)، الضرائب البيئية، والإتاوات، بالإضافة إلى تمويلات أخرى يمكن تعبئتها.

يهدف هذا المخطط الجديد القابل للتطوير إلى ظهور قنوات الاقتصاد الدائري وهيكليتها المحتملة حول منظمات البيئية.

- **معالجة النفايات وتثمينها**

الهدف:

لقد تم تحقيق الرؤية الشمولية المتعلقة بالنموذج الاقتصادي الجديد لمعالجة وتثمين النفايات بحلول عام 2030 بطموح:

- تحقيق معدل للتثمين صافٍ يزيد عن 25% ومعدل طمر لا يتجاوز 35%؛
- التخلص من أكثر من 45% من النفايات المنزلية في افق 2030 مع زيادة تدريجية في التعبئة؛

سيتم استهداف 44 مطرح للنفايات (20 مطرح موضوع تدبير مفوض، و3 مطارح (en transition) و21 مطرح جديد للنفايات) والذي سيعالج 6,42 مليون طن من النفايات الواردة سنويًا، منها 10 مطارح بتركيز يصل إلى 70% من الحجم الإجمالي للنفايات، حيث تتوزع هذه المطارح على النحو التالي:

- الفئة 1: 13 مطرحا حضريا ذات أولوية للنفايات، بتركيز يتراوح من 3,1 إلى 4,4 مليون طن من الحجم الإجمالي للنفايات في افق 2030؛
- الفئة 2: 6 مطارح حضرية للنفايات بتركيز 1,3 إلى 2,5 مليون طن في افق 2030؛
- الفئة 3: 12 مطرحا للنفايات ذو حجم محدود وبتركيز 0,5 مليون طن في افق 2030.

التمويل:

إن مبالغ الدعم المزمع تخصيصها للمطارح من أجل معالجة وتثمين النفايات المنزلية، حسب فئة المطرح، ستحدد كما يلي:

- 40 إلى 60% بالنسبة لمطارح النفايات من الفئة 1؛
- 35 إلى 50% بالنسبة لمطارح النفايات من الفئة 2؛
- 30 إلى 40% بالنسبة لمطارح النفايات من الفئة 3.
- فيما يتعلق بالتمويل، فيتعين تعبئة بحلول عام 2030 دعم إجمالي قدره 3 مليارات درهم (أي 300 مليون درهم سنويا) لفائدة مشاريع معالجة النفايات وتثمينها من أجل ضمان الاستدامة المالية للنماذج.

III. جواب وزيرة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة تدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

(نص مقتضب)

افتحاص هذا التقرير من طرف المصالح المختصة لقطاع التنمية المستدامة أثار الملاحظات التالية:

أولا. تقدم ملموس في تدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها في سياق تحقيق جزئي للأهداف المسطرة بالبرنامج الوطني المتعلق بتدبير النفايات المنزلية

1. بخصوص تعميم المخططات المديرية على عمالات وأقاليم المملكة

عرفت المخططات المديرية تأخرا نجم عنه عدم احترام الأجال المنصوص عليها في المادة رقم 12 من القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، والذي يقدر ب 5 سنوات ابتداء من تاريخ نشر القانون السالف ذكره في سنة 2006، بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه المخططات غير مصادق عليها بقرار عاملي. (...)

4. بخصوص إنجاز واستغلال المطارح المراقبة

تجدر الإشارة إلى أن جميع المطارح المراقبة لا تتوفر على نظام مناسب لمعالجة العصارة، ومن أجل التصدي لهذه الإشكالية، فإن الشركات المفوضة لها تنقض بعض بنود الصفقة المبرمة حيث تقترح إنشاء أحواض كبيرة لتخزين وتجميع العصارة والتي تكون معرضة للتدفق وتلوث المحيط البيئي المجاور في الفترات الممطرة.

في إطار طمر النفايات، يعتبر ثمن معالجة العصارة مرتفعا ويقدر ب 230 درهم/م^3 حيث لا يمكن تحمله من طرف الجماعات الترابية نظرا لضعف قدراتها المالية.

تجدر الإشارة إلى أن تجميع العصارة في أحواض طمر النفايات بالمطارح المراقبة يؤدي إلى خطر انزلاق جسم النفايات المجمعة كما كان الحال بالنسبة لمطرحي أكادير وتطوان.

5. بخصوص إغلاق وتأهيل المطارح العشوائية

(...)

يعتبر معدل التأهيل منخفض للغاية، ويفسر ذلك بكون أنه لا يمكن إنجاز مشاريع التأهيل والإغلاق إلا بعد إنجاز وبدء استغلال المطارح المراقبة أو مراكز الطمر والتثمين الجديدة.

6. بخصوص الفرز والتدوير وتثمين النفايات

(...)

يقترح بخصوص التوصية المتعلقة بتسوية وضعية مطرح الدار البيضاء إضافة مطرح أم عزة بالرباط واللذان يشكلان حوالي 32% من الإنتاج الوطني للنفايات، إلى التوصيات الخاصة بوزارة الداخلية.

بالنسبة للتوصية المقترحة على وزارة الانتقال الطاقي والتنمية المستدامة بشأن وضع مخطط استعجالي لتحديد المطارح العشوائية بهدف تأهيلها وفقًا لجدول زمني محدد مسبقًا، تجدر الإشارة إلى أن هذا المخطط قد تم وضعه بالفعل غير أن مشاريع تأهيل وإغلاق المطارح العشوائية لا يمكن أن تتحقق فعليا إلا بعد إنجاز وبدء استغلال المطارح المراقبة القريبة من هذه المطارح العشوائية.

لا يمكن تقليل كميات العصارة إلا بعد اعتماد نظام جمع انتقائي، أو عن طريق اختيار، على مستوى المطارح، لتقنيات معالجة النفايات تهدف إلى التخلص من العصارة.

(...)

ثانيا. إكراهات ناجمة عن التوجهات العامة للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والإشكالات المرتبطة بالتمويل والحكامة والتدبير

1. بخصوص توجهات للبرنامج الوطني لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها

إضافة إلى ضعف النموذج الاقتصادي والمالي المعتمد، فإن الموارد البشرية التقنية للجماعات لا تمتلك المهارات المهنية الكافية لتدبير العقود والصفقات، لا سيما البنود الإدارية والتقنية والمالية.

البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمماثلة لها، كما تم إعداده في البداية، يعتمد على نموذج تدبير يهدف إلى الرفع من نسبة جمع النفايات المنزلية والمماثلة لها وطمرها في مطارح مراقبة. علاوة على ذلك، فإن توجهات البرنامج بشكل عام لا تتماشى مع إرساء اقتصاد دائري كما تمليه الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

(...)

2. بخصوص تمويل البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمماثلة لها

تقدر التكلفة الاجمالية للبرنامج ب 40 مليار درهم موزعة على الشكل التالي:

- الجمع والتنظيف: 72 %.
- إنجاز واستغلال مطارح مراقبة: 14,6 %.
- تهيئة وإغلاق المطارح العشوائية: 6,3%.
- الدراسات والتتبع والمراقبة: 3,5 %.
- التواصل والتحسيس والتكوين: 1,8%.

- الفرز والتدوير والتثمين: 1,8%.

إن التوزيع الغير المتوازن للكلفة الاجمالية يتجلى في أن نسبة جمع النفايات وصلت إلى مستوى 96 %، مع تحقيقها بتمويل بلغ فقط 48 % من كلفة الجمع والتنظيف. بالإضافة إلى أن المصاريف الخاصة بالمطارح المراقبة ومراكز الطمر والتثمين قد فاقت نسبة التمويل المخصصة دون بلوغ الهدف المسطر مسبقا (26 مطرحا مراقبا ومركزا لطمر وتثمين النفايات /75 مركزا متوقعا).

ومن جهة أخرى، فإن مكون التواصل والتحسيس لم يحظى بالدعم والوسائل المالية الكافية لمصاحبة البرنامج في تنزيله رغم أنه يعتبر أساس نجاح البرنامج.

3. بخصوص الحكامة

إن الحكامة الحالية والمكونة من وحدة تدبير البرنامج (UGP-PNDM) واللجنة الوطنية للبرنامج (CN-PNDM)، غير مقننة بإطار قانوني، قد أظهرت محدوديتها اتجاه الاكراهات المسجلة في التخطيط والبحث عن موارد التمويل وتنظيم عمليات تعبئة الموارد المالية وكذلك التبرعات التي قد يتم توفيرها في إطار التعاون الدولي.

نظرا للاختصاصات المخولة لهذه الهيئات وضعف ومحدودية الإمكانيات التقنية والتدبيرية للجماعات، يقترح وضع فاعل مركزي (يضم جل القطاعات الوزارية المعنية والمؤسسات) وفاعل آخر محلي (شركة التنمية المحلية، مجموعة البين جماعات، مؤسسة التعاون البين الجماعات ...).

(...).

بخصوص مشاريع الجمع باعتبارها "تقديم خدمة" والمطارح المراقبة "كمنشأة صناعية" مدرة للإيرادات والنفقات، فإن إسناد إلى الجماعات إعداد المشاريع واقتراحها للتمويل من طرف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، يشكل أحد الإكراهات الرئيسية لنجاح هذا البرنامج وذلك راجع الى ضعف الموارد المتاحة للجماعات منها البشرية والتقنية والمالية، رغم وضع المساعدة التقنية رهن إشارة هذه الجماعات.

(...)

4. بخصوص تدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها على مستوى الجماعات

الإخفاقات والثغرات والتناقضات المسجلة في نظام الاستشارة وفي دفاتر التحملات الخاصة (الاتفاقية، العقد، المواصفات، خطة الاستثمار) للتدبير المفوض، تعيق التنفيذ السليم للعقد وبالتالي جودة المنشآت.

إن عدم احترام المفوض (الجماعة أو مجموعة الجماعات، مؤسسة التعاون البين جماعات) لالتزاماتهم التعاقدية، وتراكم متأخرات السداد وعدم التعامل مع مختلف القضايا المثارة في الشكاوى المقدمة من طرف المفوض له، يعيق الأداء السليم للخدمات.

بالإضافة إلى ذلك فإن عدم التزام المفوض له بتحقيق حجم الاستثمار أحيانًا بسبب التأخر في السداد، يعيق الأداء السليم للخدمات ومن ثم يسبب في إضرار وتلوث البيئة المجاورة.

التوصيات

في إطار تحسين وتجويد قطاع النفايات وتنفيذ مبادئ القانون الإطار 12-99، من الضروري المضي قدمًا في إصلاح القانون 28-00 بناءًا على مقترحات الإصلاحات التالية:

- تقليل كمية النفايات عند المصدر.
- تطبيق مبدأ المسؤولية الموسعة للمنتج (REP).
- مراجعة حكامة القطاع.
- اعتماد نظام الفرز عند المصدر، الجمع الانتقائي بشكل ازدواجي.
- تحسين التخطيط القائم على التثمين على المستوى الجهوي.
- إنعاش الفرز وإعادة التدوير والتثمين الطاقي (RDF والتوليد المشترك للطاقة والسماد العضوي..).
- توحيد المعايير للمنتجات المشتقة وتحرير السوق.
- تعزيز منصة وطنية خاصة بالمعطيات حول النفايات.
- تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن النموذج الاقتصادي الحالي أظهر محدوديته، وهذا يعزى إلى أنه بعد الانتقال من التدبير المباشر إلى التدبير المفوض والذي بالتأكيد أدخل تحسينات من جانب مهنية تدبير المطارح، فإن هذا النموذج الاقتصادي غير مستدام وغير مجدي أيضا، لأن العلاقة المشتركة بين الجماعة والمفوض له ليست جزءا من فلسفة خفض التكاليف وتحصيل المداخيل للجماعة من خلال زيادة نسب المواد القابلة للتدوير والمحروقات البديلة (البيوغاز، المحروق البديل RDF).

آليات التعاون بين الجماعات الترابية

أبانت المهام الرقابية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات منذ إحداثها، والتي همت الجماعات وخاصة ذات الطابع القروي، أن هذه الأخيرة ظلت غير قادرة على توفير مختلف خدمات القرب الموكولة لها بموجب القانون لفائدة ساكنتها، وذلك لعدة أسباب أهمها ضعف الإمكانيات المالية والمؤهلات البشرية والتقنية.

ولمواجهة هذا الخصاص، انخرطت عدة جماعات ترابية في إحداث أجهزة للتعاون فيما بينها، وعهدت لها بتدبير عدة مشاريع باعتبار هذا النهج وسيلة للتضامن بين الجماعات، كما نصت على ذلك القوانين المؤطرة لعمل الجماعات الترابية منذ الميثاق الجماعي لسنة 1960 إلى القوانين التنظيمية المعتمدة سنة 2015.

وبالنظر لأهمية التعاون ولما للمشاريع المعنية من تأثير على المعيش اليومي للمواطنين، قامت المجالس الجهوية للحسابات بإنجاز مهمة موضوعاتية تروم تقييم الإطار العام للتعاون بين الجماعات الترابية من خلال تشخيص واقعه الحالي وإبراز أهم الإكراهات التي تعترضه والتوصيات المقترحة لتجاوزه. وقد همت هذه المهمة بالأساس التعاون بين الجماعات الترابية من خلال آليتي مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية (يشار إليها فيما بعد بالأجهزة).

وجدير بالذكر أن المهام الرقابية المنجزة من طرف مختلف المجالس الجهوية للحسابات بخصوص هذه الأجهزة، قد خلصت إلى تسجيل مجموعة من النقاط الإيجابية، حيث يرجع الفضل لآليات التعاون هاته في تقديم واستدامة بعض خدمات القرب سيما تلك المتعلقة بجمع النفايات وتدبير المطارح والنقل الحضري وفي توفير بعض البنى التحتية كالطرق. لكن في المقابل، رصدت المجالس الجهوية للحسابات عدة نقائص ترتبط بعدم وفاء مجموعة من الجماعات الأعضاء بالتزاماتها وكذا بحكامة هذه الأجهزة وبتنفيذ المهام المنوطة بها.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أنجزت هذه المهمة الموضوعاتية بناء على التقارير الخاصة للمهام الرقابية المتعلقة بأجهزة التعاون[134]، من جهة، وعلى الاستبيانات التي وجهت لمختلف الأجهزة، من جهة أخرى. وتتمثل أهم ملاحظات وتوصيات هذه المهمة الرقابية فيما يلي:

أولا. الوضعية العامة لأجهزة التعاون

حسب الاستمارات التي تم التوصل بها، فقد تم إحداث 139 جهازا للتعاون بين الجماعات على الصعيد الوطني إلى غاية متم سنة 2020. وفيما يلي تصنيف للأجهزة المحدثة حسب مجموعة من المحددات ونظرة عامة عن ماليتها.

1. تصنيف الأجهزة المحدثة

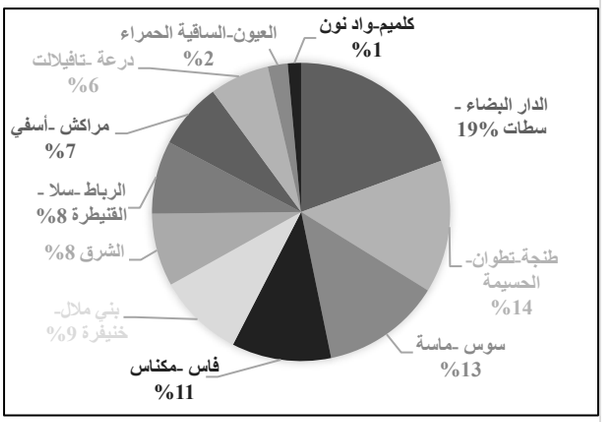
يمكن تصنيف الأجهزة المحدثة حسب توزيعها الجغرافي وأهدافها ووضعية ممارستها للنشاط (مفعلة أم لا) على النحو التالي:

أ. التوزيع الجغرافي حسب الجهات

تتوزع أجهزة التعاون على جميع جهات المغرب باستثناء جهة الداخلة وادي الذهب التي لم يحدث بها أي جهاز، كما يبين الجدول والمبيان المواليان:

[134] أنجزت المجالس الجهوية للحسابات 65 مهمة رقابية تتعلق بأجهزة التعاون.

الجهة	عدد	النسبة (%)
الدار البيضاء -سطات	27	19,42
طنجة-تطوان-الحسيمة	20	14,39
سوس -ماسة	18	12,95
فاس -مكناس	15	10,79
بني ملال-خنيفرة	13	9,35
الشرق	11	7,91
الرباط -سلا -القنيطرة	11	7,91
مراكش -أسفي	10	7,19
درعة -تافيلالت	9	6,47
العيون-الساقية الحمراء	3	2,16
كلميم-واد نون	2	1,44
الداخلة -وادي الذهب	0	0,00
المجموع	**139**	**100**



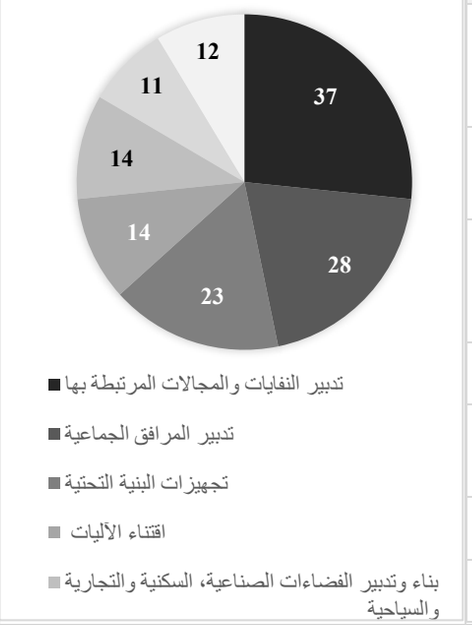
وتضم خمس جهات (وهي الدار البيضاء -سطات، وسوس-ماسة، وطنجة-تطوان، وفاس-مكناس، وبني ملال -خنيفرة)، 93 جهازا من أصل 139 أي حوالي 67 %. كما يتباين التوزيع حسب العمالات والأقاليم، حيث توجد ببعضها عدة أجهزة بينما تنعدم في البعض الآخر.

ب. التوزيع حسب الأهداف

حُددت للأجهزة المحدثة أهداف مختلفة يُمكن تصنيفها إلى سبع فئات متجانسة. وقد تبين أن 88 جهازا أي 63,31 % من مجموع الأجهزة المحدثة، تنشط في المجالات المتعلقة بتدبير النفايات والمرافق العمومية المحلية وتجهيزات البنية التحتية، في حين أن باقي المجالات تمثل 36,69 % بما مجموعه 51 جهازا. وقد لوحظ أن إحداث جزء كبير من هذه الأجهزة يرتبط أساسا بتلبية بعض الاحتياجات والخدمات الضرورية للجماعات الأعضاء، في مقابل تسجيل محدودية اللجوء لآليات التعاون لتنفيذ المشاريع ذات الصبغة الاستثمارية الكبرى التي من شأنها أن تحرك الدورة الاقتصادية للجماعات الترابية.

ويتوزع عدد الأجهزة حسب مجالات تدخلها كما يبين الجدول والمبيان المواليان:

الأهداف	المواضيع المرتبطة بهذه الأهداف
تدبير النفايات والمجالات المرتبطة بها	جمع النفايات؛ إنجاز واستغلال المطرح المراقب للنفايات وإحداث مركز لطمر النفايات؛ معالجة المياه العادمة؛ إنجاز محطة التصفية؛ التطهير السائل والصلب...
تدبير المرافق الجماعية	مرافق حفظ الصحة ونقل المرضى؛ النقل الجماعي ومخططات التنقلات الحضرية؛ إحداث وتسيير المجازر والمحطات الطرقية....
تجهيزات البنية التحتية	تجهيز وإصلاح وصيانة الطرقات والمسالك؛ إنجاز شبكتي الماء والكهرباء؛ حفر الآبار؛ التنمية القروية وفك العزلة؛ تجهيز المؤسسات التعليمية والصحية...
اقتناء الآليات	شراء الآليات؛ اقتناء الآليات الثقيلة والخفيفة؛ اقتناء آليات النظافة؛ اقتناء سيارات الإسعاف...
بناء وتدبير الفضاءات الصناعية، السكنية والتجارية والسياحية	الفضاءات الصناعية، السكنية، التجارية، والسياحية...
التنمية الغابوية والمشاتل والبيئة	التنمية الغابوية؛ المشاتل...
مشاريع متفرقة أخرى	تنظيم المهرجات السياحية؛ إحداث ثكنة؛ بورصة ...



ج. التوزيع حسب عدد المواضيع ووضعية ممارسة النشاط

يختلف عدد المواضيع التي تهدف الأجهزة المحدثة إلى تحقيقها لفائدة الجماعات الأعضاء من جهاز إلى آخر. وحسب الاستمارات المتوصل بها، فإن 109 أجهزة أي بنسبة 78 % أحدثت من أجل تحقيق موضوع واحد، بينما 10 أجهزة أي حوالي 7 % تسعى إلى تحقيق موضوعين اثنين، و15 جهاز أي 11 % تسعى إلى تحقيق ثلاثة مواضيع، أما تلك التي تتولى أربعة مواضيع أو أكثر فعددها خمسة أجهزة.

وفيما يخص التوزيع حسب وضعية ممارسة النشاط، فقد بلغ عدد الأجهزة المتوقفة، إما بسبب عدم تفعيلها أو حلها، ما مجموعه 46 جهازا أي 30 % من الأجهزة المحدثة على الصعيد الوطني (31 جهازا غير مفعل و15 جهازا تم حله)، وهو ما يؤشر على وجود صعوبات تعترض بعض هذه الأجهزة لدرجة لا تستطيع معها ضمان استمرارية أنشطتها.

وحسب مجالات الاشتغال، فإن أكبر نسبة للأجهزة المتوقفة تتعلق بتلك التي تهدف إلى بناء وتدبير الفضاءات الصناعية والسكنية والتجارية والسياحية بنسبة 57 %، تليها الأجهزة التي يتعلق موضوعها باقتناء الآليات بنسبة 43 %. بينما تراوحت نسبة توقف الأجهزة التي تقوم بتدبير المجالات المتعلقة بالنفايات والمرافق العمومية والتنمية الغابوية وتجهيزات البنية التحتية ما بين 18 و30 %.

2. نظرة حول مالية الأجهزة

بلغت المداخيل الإجمالية لأجهزة التعاون، خلال سنة 2019، ما قدره 1.737 مليون درهم مسجلة ارتفاعا بنسبة 15 % مقارنة مع سنة 2018. ويتوزع هذا المبلغ ما بين مداخيل التسيير بما يناهز 721,9 مليون درهم مقابل 1.015 مليون درهم لمداخيل التجهيز. أما النفقات الإجمالية، فقد ارتفعت سنة 2019 بنسبة 30 % مقارنة مع سنة 2018 لتبلغ ما مجموعه 1.056 مليون درهم، منها ما يعادل 697,9 مليون درهم تتعلق بنفقات التسيير، وما يناهز 359 مليون درهم تتعلق بنفقات التجهيز. وقد سجل فائض إجمالي خلال سنة 2019 قدره حوالي 680,8 مليون درهم، منخفضا بذلك بنسبة 2 % مقارنة مع سنة 2018. وفيما يتعلق بالمساهمات المالية المدفوعة من طرف الجماعات الأعضاء، فقد ناهزت خلال سنة 2019 ما مجموعه 483,7 مليون درهم، أي حوالي 67 % من مداخيل التسيير الإجمالية، فيما بلغت المساهمات المالية غير المدفوعة حوالي 358,3 مليون درهم خلال السنة ذاتها. وارتباطا بهذه المعطيات يمكن الإشارة على الخصوص لما يلي:

أ. ميزانية التسيير

بلغ المعدل السنوي لمداخيل التسيير خلال الفترة 2015-2019 ما قدره 545,9 مليون درهم، ويتشكل من المساهمات المالية للجماعات الأعضاء بنسبة 63 % أي ما يعادل 342,6 مليون درهم. أما باقي الموارد فقد مثلت مجتمعة نسبة 37 % وتتوزع ما بين مساهمات الجماعات الترابية غير الأعضاء (1,2 %) وإمدادات الدولة (15,26 %) والموارد الأخرى (20,74 %). ويلاحظ من خلال تركيبة مداخيل التسيير حسب الأجهزة، اختلاف مبلغ هذا الدعم حسب الجهات ومن جهاز إلى آخر بنفس الجهة. كما أن استمرار تقديم بعض الأجهزة (خاصة النشيطة في مرافق جمع النفايات) للخدمات المنوطة بها رهين بالدعم الاستثنائي للدولة.

أما نفقات التسيير، فقد بلغ معدلها السنوي خلال نفس الفترة 2015-2019، ما قدره 514,26 مليون درهم، خصصت نسبة 3 % منه لنفقات الموظفين (بما فيها تعويضات أعضاء مجالس الأجهزة) أي ما يعادل 14,48 مليون درهم، واستحوذت باقي نفقات التسيير على نسبة 97 %، أي ما يعادل 499,78 مليون درهم. ورغم محدودية النسبة التي تمثلها نفقات الموظفين في مجموع نفقات التسيير (نظرا لمحدودية الموارد البشرية المؤداة رواتبهم في إطار ميزانيات هذه الأجهزة)، فإنها عرفت خلال الفترة 2015-2019 ارتفاعا بنسبة 49 %، إذ انتقلت من 11.363.449,74 درهم سنة 2015 إلى 16.932.445,09 درهم سنة 2019.

ب. ميزانية التجهيز

بلغ المعدل السنوي لمداخيل التجهيز خلال الفترة 2015-2019 ما قدره 747,80 مليون درهم، وسجلت ارتفاعا ناهزت نسبته 83 %، حيث انتقلت من 555.394.885,69 درهم سنة 2015 إلى 1.015.852.697,99 درهم سنة 2019. وتتكون هذه المداخيل أساسا من فوائض السنوات المنصرمة بنسبة 58 %، أي ما يعادل 342,6 مليون درهم، وفائض الجزء الأول بنسبة 21 % وباقي الموارد الأخرى بنسبة 21 % أيضا. ويلاحظ اختلاف نسبة الموارد الأخرى من مجموع موارد التجهيز من جهة لأخرى، حيث مثلت بالنسبة للأجهزة التابعة لجهة الرباط-سلا-القنيطرة حوالي 86 % في حين كانت منعدمة تماما بالنسبة للأجهزة التابعة لجهات الدار البيضاء -سطات، وسوس-ماسة، والشرق.

وبالنسبة لنفقات التجهيز، فقد بلغ معدلها السنوي خلال نفس الفترة ما قدره 245,80 مليون درهم، وسجلت ارتفاعا على غرار مداخيل التجهيز بنفس الوتيرة حيث انتقلت من 194.635.041,33 درهم سنة 2015 إلى 359.028.279,66 درهم سنة 2019.

ثانيا. إحداث أجهزة التعاون وتسييرها ومواردها المالية والبشرية

أسفرت المهام الرقابية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات عن تسجيل مجموعة من الملاحظات تتعلق بمسطرة إحداث هذه الأجهزة، وكذا بكيفية اشتغالها ومدى احترام الجماعات الأعضاء لالتزاماتها.

1. إحداث الأجهزة

تم على هذا المستوى تسجيل الملاحظات التالية:

➢ إحداث أجهزة التعاون وحلها يحتاج لمزيد من التأطير

باستثناء المبادئ العامة المنصوص عليها في القوانين المنظمة للجماعات الترابية ومن بينها التضامن بين الجماعات والفائدة المشتركة والاختيارية ومبدأي التفرد والاختصاص الواردين في دورية وزير الداخلية رقم 45 بتاريخ 04 مايو 2007، فإن إحداث أجهزة التعاون يحتاج لمزيد من التأطير من أجل تحديد الشروط الواجب تحقيقها من طرف المتعاونين والمشاريع ذات الأولوية في التعاون والتأكيد على ضرورة التعاضد بين الجماعات كل واحدة حسب قدرتها المالية.

كما أن حلها لا يحترم المقتضيات القانونية سارية المفعول إذ لا يتم تفعيلها في الوقت المحدد (بعد مرور سنة دون القيام بأي نشاط) من جهة، ومن جهة أخرى، تحتاج مسطرة الحل لمزيد من التأطير سيما ما يرتبط بكيفية تصفية ممتلكات الجهاز والديون المترتبة عليه، حيث أبانت المهام الرقابية أن حل بعض الأجهزة تعثر لوجود ديون في ذمتها وتوقف نشاطها منذ مدة طويلة.

➢ **إحداث أجهزة بأهداف لا تتسم بالمنفعة المشتركة ودون إنجاز دراسات أولية كافية**

طبقا للمقتضيات القانونية المتعلقة بأجهزة التعاون بين الجماعات الترابية، فإن الأهداف التي من أجلها يتم إحداث هذه الأجهزة يجب أن تتسم بالفائدة المشتركة للجماعات الأعضاء. ومن هذا المنطلق، فإن تحقيق المصلحة المشتركة يجب أن ينبثق من الحاجيات الحقيقية للجماعات الأعضاء وبناء على رغبتها في الانضمام لهذه الأجهزة. غير أن إحداث عدد من هذه الأجهزة، لم يكن مبررا بغايات تقتضي تجميع الوسائل بين الجماعات الأعضاء ولا تتسم المشاريع المراد إنجازها بالمنفعة المشتركة لهؤلاء الأعضاء. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بأجهزة التعاون المحدثة من أجل بناء محلات سكنية وتجارية قصد كرائها.

من جانب آخر، تفتقر جل المشاريع المكلفة بها أجهزة التعاون إلى دراسات أولية تبين قابليتها للإنجاز وصيغتها والعدد الأنسب للأعضاء. فعلى سبيل المثال، أحدثت أجهزة ضمت في عضويتها جميع الجماعات التابعة لإقليم معين (أكثر من 20 جماعة في بعض الحالات وعلى امتداد جغرافي كبير) لتتولى إحداث وتدبير مطرح عمومي دون دراسة قابلية المشروع للإنجاز وحجم الاستثمار وكلفة تسييره ومدى قدرة الجماعات الأعضاء على تمويله.

وكنتيجة لهذا الأمر، تبين أن تدبير هذه الأجهزة تعترضه مجموعة من الصعوبات، لا سيما على مستوى كيفية تدبير المهام والتزامات الأطراف، فضلا عن عدم تحقيق بعضها لنتائج ملموسة.

➢ **عدم إبرام اتفاقية إحداث الأجهزة وانسحاب بعض الأعضاء دون استيفاء الشكليات ذات الصلة**

خلافا للمقتضيات المنصوص عليها في المادتين 133 و142 من القانون التنظيمي رقم 113.14 سالف الذكر، فقد تم إحداث من جهة، مجموعة من الأجهزة دون إبرام الاتفاقيات التي يفترض أن تتضمن عدة مقتضيات سيما موضوع الجهاز وتسميته ومقره وطبيعة ومبلغ المساهمات (المالية والمادية والبشرية) ومدتها الزمنية. من جهة أخرى، ورغم دخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ منذ 2015، فإن الأجهزة المعنية لم تبادر بعد إلى تسوية هذه الوضعية بإبرام اتفاقية ملزمة بين جميع الجماعات الأعضاء.

وبخصوص إنهاء عضوية جماعة داخل مؤسسة للتعاون، نصت المادة 140 من القانون التنظيمي رقم 113.14 في فقرتها الأخيرة على أن انسحاب جماعة من مؤسسة التعاون بين الجماعات يتم وفق الشكليات المنصوص عليها في اتفاقية تأسيسها، ويعلن عن الانسحاب بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. غير أنه سجل في بعض الأجهزة انسحاب جماعات أعضاء دون مراعاة هذه الشكليات.

➢ **عدم ملاءمة الوضعية القانونية للأجهزة القائمة مع القانون التنظيمي رقم 113.14**

لملاءمة الوضعية القانونية للأجهزة القائمة مع القانون التنظيمي رقم 113.14، نصت المادة 283 منه على أنه، ابتداء من دخول هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ تحمل "*مجموعات التجمعات الحضرية*" اسم "**مؤسسات التعاون بين الجماعات**"، في حين تحمل "*مجموعات الجماعات المحلية*" اسم "**مجموعات الجماعات الترابية**". ويستفاد من مقتضيات المادة 283، أن ملاءمة وضعية "*مجموعات الجماعات*"، والتي تمثل الصيغة الأكثر استعمالا، يتوقف على اختيار صيغة من بين تلك المنصوص عليها في القانون التنظيمي، وإعداد اتفاقية وعرضها على الجماعات المعنية من أجل المصادقة عليها وتوجيهها للسلطات المكلفة بالداخلية مرفقة بالمداولات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية، والمقررات المتخذة من طرفها، وذلك من أجل إصدار قرار الإحداث.

وخلافا لهذه المقتضيات، استمرت مجموعة من الأجهزة، من جهة، في اعتماد نفس الاسم، ومن جهة أخرى، في الاشتغال داخل نفس الإطار القانوني منذ إحداثها دون تعديل قرارات إحداثها. أما بعض الأجهزة التي تداركت هذه الوضعية، فلم تقم بذلك إلا بعد انصرام فترة زمنية مهمة عن دخول القانون التنظيمي حيز التنفيذ والبعض الآخر قام بذلك بمناسبة توسيع نشاطه.

➢ **اعتماد عدة أهداف عند إحداث بعض الأجهزة**

نصت دورية وزير الداخلية رقم 45 بتاريخ 04 مايو 2007 حول تحديد مواضيع مجموعات الجماعات أو الجماعات المحلية، على ضرورة إيلاء العناية اللازمة لمبدئي التفرد والتخصص عند إحداث الأجهزة، غير أن بعض الأجهزة أحدثت بأهداف متعددة أو تم توسيع اختصاصاتها لتشمل مجموعة من الأهداف الأخرى.

ولئن كان التقيد بمضمون الدورية أعلاه وإحداث نفس الأعضاء لجهاز ليتولى موضوعا واحدا وتبعا لذلك إحداث نفس الجماعات لعدة أجهزة يحتاج لدراسات تبين جدوى ذلك، فإنه في المقابل، تبين أن تكليف جهاز واحد، في ظل محدودية الموارد المالية والبشرية (كما وكيفا)، بتدبير مشاريع غير منسجمة لم يساعد على تحقيق الأهداف المسطرة. فعلى سبيل المثال، فقد عهد إلى جهاز واحد تدبير سوق الجملة للخضر والفواكه ومرافق النظافة وجمع النفايات وتدبير المطرح علما أن سوق الجملة تابع لجماعة واحدة، كما عهد إلى جهاز تعاون آخر تدبير مرافق النقل الحضري والنظافة وجمع النفايات وتدبير المطرح.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها، أنها بادرت في مستهل سنة 2021، إلى تنزيل مشروع طموح يهدف إلى وضع مخطط وطني يروم ترشيد عملية إحداث أجهزة التعاون عبر وضع مبادئ توجيهية واضحة تم تحديدها من خلال تقييم وتشخيص التجارب السابقة. وفي أفق تنفيذه على المدى المنظور، بدأ العمل على بلورة هذا المخطط الوطني عبر مراحل تبتدئ بدراسة أولية لتجميع ومعالجة وتحليل المعطيات من أجل تحديد المجالات الجغرافية والوظيفية للتعاون الأكثر ملائمة. وأضافت أن هذه الإصلاحات التي ستعمل على تنزيلها ستمكن في مرحلة أولى من ملائمة الوضعية القانونية لبعض الأجهزة القائمة وذلك بتنسيق مع ولاة الجهات وعمال عمالات وأقاليم المملكة.

2. اشتغال الأجهزة المسيرة

يثير اشتغال الأجهزة المسيرة لأجهزة التعاون الملاحظات التالية:

➢ **عدم تحديد كيفية تنفيذ الأجهزة لمهامها**

تبعا للنقائص التي شابت اتفاقيات التعاون (غيابها أو عدم تضمنها للتفاصيل أو تأخر إنجازها)، فإن عدة أجهزة لم تقم باتخاذ التدابير الضرورية من أجل تحديد طرق تنفيذ مهامها وتدخلاتها، مما انعكس سلبا على النتائج التي حققتها. فعلى سبيل المثال، فإن الأجهزة التي تهدف إلى صيانة البنيات التحتية كالطرق والماء، لم تقم بتحديد طرق تنفيذ المهام والتزامات الأطراف، سيما توزيع التدخلات حسب الجماعات الأعضاء وكيفية التزود بمواد المقالع والتزود بالماء الصالح للشرب، وكيفية تزويد السيارات والآليات الموضوعة رهن إشارة الجماعات المستفيدة بالوقود والزيوت الضرورية لاشتغالها، والطرف الذي سيتحمل مصاريف إصلاح الآليات أثناء تدخلها بالنفوذ الترابي لجماعة معينة.

➢ **عدم احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بتمثيلية الجماعات الأعضاء وبحضور الدورات**

لا تتقيد مجموعة من الأجهزة بالمقتضيات المتعلقة بتمثيلية الجماعات الأعضاء المنصوص عليها في القانون رقم 78.00 وفيما بعد في القانون التنظيمي رقم 113.14، سواء فيما يتعلق بعدم تناسب عدد ممثلي الجماعات مع حصص مساهماتها، رغم وجود فرق واضح في مساهمات الأعضاء، أو من حيث ضرورة تواجد رؤساء الجماعات كأعضاء في مجالس الأجهزة، وكذا من حيث تناسب عدد المنتدبين مع عدد سكان الجماعات الأعضاء.

كما تبين انطلاقا من محاضر الدورات التي عقدتها مجالس بعض الأجهزة وجود حالات غياب متواترة لبعض الأعضاء عن جلسات مجالس الأجهزة بحيث تجاوزت نسبة الغياب في بعض الحالات 50 % مما أدى في كثير من الحالات، إلى تأجيل الدورات بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني.

وفي تعقيبها، أشارت وزارة الداخلية إلى أن القوانين المنظمة للجماعات الترابية نصت على مجموعة من المقتضيات المتعلقة بقواعد الحكامة، وقد حرصت الوزارة على توضيحها والتحسيس بأهميتها خلال مجموعة من اللقاءات والدورات التكوينية والدلائل المرجعية التي تضمنت العديد من القواعد والنماذج والتوجيهات المتعلقة بسبل التدبير الجيد.

غير أن المهام الرقابية المنجزة أبانت أن تنزيل مقتضيات القوانين التنظيمية والقواعد والمناهج المفصلة في الدلائل المعدة من طرف الوزارة لم يبلغ بعد النتيجة المرجوة فيما يتعلق بحكامة أجهزة التعاون بين الجماعات الترابية.

3. الموارد البشرية والمالية والمقرات

أسفرت المهام الرقابية فيما يخص احترام التزامات الأطراف، خاصة في شقي الموارد البشرية والمقرات، والموارد المالية، عن تسجيل مجموعة من الملاحظات، فيما يلي أبرزها:

➢ **إحداث الأجهزة دون تمكينها من الموارد البشرية اللازمة**

إن إحداث غالبية الأجهزة لم يواكبه توفير الموارد البشرية الكافية حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها، بحيث إن الجماعات الأعضاء، لم تعمد إلى اتخاذ تدابير لتوفير وتعيين الموظفين اللازمين لإنجاز المهام الموكولة لهذه الأجهزة. ففي مجموعة من الأجهزة، يتولى الإدارة الرئيس بمفرده أو إلى جانب عدد محدود من الموظفين تم وضعهم رهن إشارته من طرف بعض الجماعات الأعضاء، وفي غالب الأحيان الجماعة التي يمثلها رئيس الجهاز. وفي أجهزة أخرى، تقتصر الموارد البشرية العاملة بها على فئة الأعوان العرضيين، أو موظفين تابعين لجهات أخرى غير الأعضاء مثل العمالات والمكتب الوطني لإنعاش الشغل، علما أنه لا توجد أية علاقة وظيفية بين هذه الأجهزة وهؤلاء الموظفين.

ويلاحظ أن عدم توفر هذه الأجهزة على موظفين خاصين بها وعدم وضع الجماعات الأعضاء العدد الكافي من الموظفين وذوي كفاءات مناسبة رهن إشارة هذه الأجهزة يشكل عائقا أمام تحقيق الأهداف المسطرة.

وقد أشار جواب الوزارة إلى أنه قد تم بتاريخ 2021/08/21 إصدار مرسوم يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات أجهزة التعاون بين الجماعات الترابية وبالأجور والتعويضات المرتبطة بها، وأنه سبق لهذه الوزارة أن بادرت بتاريخ 08 أبريل 2019 إلى إصدار دورية حول تنظيم إدارات هذه الأجهزة والتعيين في مناصب المسؤولية بها.

➢ **عدم توفر غالبية الأجهزة على مقرات إدارية ملائمة نتج عنه خلل في مسك الأرشيف**

لا تتوفر غالبية الأجهزة على مقرات إدارية من أجل القيام بمهامها، حيث تستغل في غالب الحالات مكاتب تابعة لمصالح العمالات والأقاليم ومقرات بعض الجماعات سيما تلك التي يرأسها رؤساء هذه الأجهزة. كما لا تتوفر المكاتب المخصصة لهذه الأجهزة على مساحات كافية وبشكل يتم فيه احترام شروط العمل الإداري. مما يُشكل عائقا إضافيا يمس التدبير السليم للمهام التي أحدثت من أجلها هذه الأجهزة.

وتحول هذه الوضعية دون مسك الأرشيف بطريقة سليمة، مما لا يسمح لمختلف الأطراف، بما فيها الرقابية، بتقييم الوضعية المالية لهذه الأجهزة وتطورها والتأكد من سلامة العمليات المحاسبية ومدى مطابقتها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. كما تخالف أيضا المقتضيات التنظيمية المؤطرة للعمليات المالية والمحاسباتية التي تنفذها الجماعات الترابية وهيئاتها.

➢ **محدودية مبالغ المساهمات المالية للجماعات الأعضاء**

تعتمد ميزانيات أجهزة التعاون بشكل أساسي على مساهمات الأعضاء، إذ تشكل نسبة 63 % من موارد التسيير على الصعيد الوطني ونسبة 100 % في كثير من الأجهزة. وفضلا عن كون مبالغها لم تنبثق عن دراسة اقتصادية تبين حجم النفقات وكيفية التمويل، فإن هذه المساهمات لا تسمح للأجهزة المعنية بتحقيق أهدافها، سيما الأجهزة التي تنشط في مجالات تستلزم استثمارات مهمة في البداية كتدبير المطارح وجمع النفايات والنقل الحضري واقتناء آليات لصيانة الطرق.

وهكذا تضطر مجموعة من الأجهزة إلى الانتظار لعدة سنوات (حتى تتمكن من توفير التمويل بتراكم المساهمات السنوية) من أجل الشروع في تنفيذ الأشغال، أو من أجل التعاقد مع الموارد البشرية اللازمة وتجهيز بعض المصالح واقتناء السيارات والمعدات الضرورية. والمثال الأبرز يهم بعض الأجهزة المكلفة بإحداث وتدبير مطرح عمومي والتي لم تتمكن من تحقيق أهدافها بعد مرور عدة سنوات لكون مبالغ المساهمات غير كافية لاقتناء الوعاء العقاري الضروري وتمويل إنجاز المطرح.

وباستثناء تقديم ملتمسات لبعض القطاعات الحكومية (المكلفة بالبيئة والداخلية على الخصوص) من أجل المساهمة في تمويل أنشطتها، لم تستطع أجهزة التعاون تنويع مصادر تمويلها وفق الموارد المالية المأذون لها باستخلاصها بموجب القانون التنظيمي رقم 113.14 سالف الذكر. وتعتبر محدودية مبالغ المساهمات المالية عائقا من شأنه أن يشكل تهديدا لاستمرارية هذه الأجهزة في مزاولة مهامها، خصوصا أمام عدم وفاء عدد من الأعضاء بالتزاماتهم المالية كاملة وفي الآجال المناسبة خلال بعض السنوات.

➢ **عدم التزام الأعضاء بمبالغ المساهمات المحددة وبآجال دفعها تارة وعدم أدائها تارة أخرى**

لا تقوم بعض الجماعات الأعضاء ببرمجة المبالغ المحددة كمساهمات من طرف أجهزة التعاون بميزانياتها لتدفع لهذه الأجهزة، والبعض الآخر يدرج بميزانيته مبالغ أقل من تلك المحددة من طرف هذه الأجهزة، وتبعا لذلك، تكون المبالغ المدفوعة لميزانية جهاز التعاون أقل من تلك المستحقة. كما أن دفع هذه المساهمات لميزانيات هذه الأجهزة غالبا ما يتم بشكل متأخر، أي خلال الربع الأخير من السنة.

وأبانت المهام الرقابية المنجزة، أن عدم دفع المساهمات المالية المتفق عليها وداخل الآجال الزمنية المناسبة يؤثرا سلبا على عمل أجهزة التعاون، حيث ليس بمقدورها إعداد برمجة واقعية وفعالة لتدخلاتها بسبب عدم ضبط قيمة المساهمات وآجال صرفها، كما يحول ذلك دون الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه ممونيها (تراكم المستحقات)، وبالتالي صعوبة التفعيل السليم للمراقبات التي يتعين القيام بها من طرف أجهزة التعاون على المتعاقدين معهم وعلى الخصوص مبلغ الاستثمار وجودة الخدمات المقدمة. ويعتبر مجال التدبير المفوض لمرافق جمع النفايات وتدبير المطارح المثال الأبرز لذلك.

وقد أفضى جرد المساهمات المالية السنوية لأعضاء أجهزة التعاون خلال الفترة 2015-2019، حسب الاستمارات المالية المتوصل بها، إلى أن المبلغ الإجمالي للمساهمات غير المدفوعة بلغ حوالي 358,8 مليون درهم، حيث لم تقم العديد من الجماعات الأعضاء، أحيانا لعدة سنوات، عن أداء مساهماتها المالية لفائدة ميزانيات الأجهزة التي هم منضوون بها.

وأشارت وزارة الداخلية في جوابها إلى أنها بصدد إعداد نماذج لاتفاقيات تمويل سيتم تعميمها لاحقا على الأجهزة المعنية. وبالنسبة للإكراهات المرتبطة بصرف الموارد المالية من طرف الجماعات الأعضاء، فإن هذه الوزارة دأبت على حث الجماعات الترابية، سنويا بمناسبة إعداد مشاريع ميزانياتها، على إدراج المساهمات الواجب تحويلها لفائدة أجهزة التعاون، باعتبارها نفقات إجبارية، وذلك تحت طائلة عدم التأشير على هذه الميزانيات.

ثالثا. تقييم نتائج تدخلات أجهزة التعاون

همت المهام الرقابية المنجزة (وعددها 65) مجموعة من الأجهزة بأهداف مختلفة (صنفت كما سبق إلى سبع فئات حسب مجالات التدخل)، وأفضت إلى أن بعض هذه الأجهزة تقوم بالمهام المنوطة بها بنسب متفاوتة، في حين أن البعض الآخر توقفت أنشطته أو لم يشرع فيها أصلا. وسجلت عدة ملاحظات بعضها يهم جميع أصناف الأجهزة والبعض الآخر يخص تلك النشيطة في مجال محدد.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن عدة جماعات تستفيد من بعض خدمات القرب بفضل آليات التعاون، ومن بينها على سبيل المثال خدمات جمع النفايات والنقل الحضري.

1. قائص تهم تدخلات جميع أصناف أجهزة التعاون

ويتعلق الأمر بالملاحظات التالية:

➢ **عدم قيام بعض الأجهزة بأي نشاط منذ إحداثها واقتصار أخرى على بعض الأعمال التحضيرية وتوقف أنشطة أخرى**

حسب الاستمارات المتوصل بها، فإن 13 جهازا موزعة على 10 أقاليم لم تمارس أي نشاط رغم مرور أكثر من سنة من تاريخ إحداثها. ومع ذلك لم يتم حلها طبقا لمقتضيات المادتين 140 و148 من القانون التنظيمي رقم 113.14 سالف الذكر والتي تنص على أن تحل الأجهزة بحكم القانون بعد مرور سنة على الأقل بعد تكوينها دون ممارسة أي نشاط من الأنشطة التي أسست من أجلها.

ولم تشرع فعليا بعض الأجهزة في تنفيذ المهام المسندة إليها حسب ما تنص عليه قرارات إحداثها، واقتصرت المنجزات على بعض الأعمال التحضيرية (البحث عن التمويل أو الوعاء العقاري وإنجاز الدراسات القبلية). ويتعلق الأمر على سبيل المثال بستة أجهزة أحدث بعضها منذ سنة 2012 لإحداث وتدبير مطارح مراقبة للنفايات وأخرى لاقتناء آليات لصيانة الطرق والمسالك.

كما توقف نشاط بعض الأجهزة الأخرى بعد فترة من الاشتغال بسبب الإكراهات المالية (حالة الأجهزة النشيطة في مجال اقتناء الآليات لصيانة الطرق مثلا) أو بعد انسحاب عضو مؤثر من الجهاز ووضع حد لمساهماته التي تمثل أهم مورد في ميزانية جهاز التعاون.

وهكذا، لم تتمكن مجموعة من الأجهزة من بلوغ أهدافها رغم مرور فترات زمنية مهمة على إحداثها بلغت في بعض الحالات 10 سنوات أو أكثر، إذ لم تستطع توفير الموارد الضرورية لاشتغالها، سيما رصد الموارد المالية والبشرية والمادية اللازمة، واعتماد ميزانيات كفيلة بتحقيق أهدافها. ويتعلق الأمر خصوصا بالأجهزة المحدثة من أجل تدبير المطارح (بعضها أحدث منذ سنة 2011) وتسيير بورصة البواكر (أحدث سنة 1996) وتنمية واستغلال الجانب السياحي لشاطئ المهدية (أحدثت منذ أزيد من 40 سنة).

➢ **قصور في تنفيذ الخدمات نتيجة نقص في البرمجة وعدم استفادة بعض الأعضاء**

لا تقوم بعض الأجهزة (سيما تلك التي تعنى بصيانة الطرق) ببرمجة دورية لتدخلاتها لفائدة الجماعات الأعضاء، مما لا يسمح بالرفع من نجاعة خدماتها عبر الاستغلال الأمثل لإمكانياتها المادية والبشرية، وتلبية أكبر قدر من الحاجيات على مستوى الجماعات الأعضاء، مع مراعاة مبدأ الإنصاف في الاستفادة من الخدمات المقدمة.

وفي غياب برمجة سليمة، تبين أن بعض الأعضاء لا يستفيدون من خدمات أجهزة التعاون رغم دفع مساهماتهم بصفة منتظمة ووجود حاجيات لديهم، وبالمقابل، يستفيد أعضاء آخرون بصفة منتظمة من الخدمات المقدمة رغم تخلف بعضهم أحيانا عن دفع مساهماتهم السنوية. ونتيجة للتفاوت المسجل في استفادة الأعضاء من خدمات أجهزة التعاون، فإن بعضهم (الأعضاء) عبروا عن رغبتهم في الانسحاب من الأجهزة المعنية، بالنظر إلى عدم أو تأخر استفادتهم من الخدمات التي تقدمها هذه الأجهزة، وعدم الوضوح ونقص الفاعلية في طريقة تدبير شؤونها وعدم برمجة تدخلاتها.

➢ **عجز غالبية الأجهزة عن تسوية الوضعية العقارية للأراضي التي تحتضن مشاريعها أو تستغلها في هذا الإطار**

لم تتمكن غالبية الأجهزة من تسوية الوضعية القانونية للعقارات التي وضعت رهن تصرفها لإقامة مشاريعها أو تستغلها في إطار المشروع الذي تدبره. ويتعلق الأمر خصوصا بالأجهزة التي أحدثت من أجل إحداث وتدبير الفضاءات السكنية والتجارية والصناعية وكذا تلك التي تعنى بتدبير المقابر، حيث تم إحصاء 12 جهازا محدثا في هذا المجال كلها مفعلة.

2. الأجهزة المحدثة في مجال النظافة وجمع النفايات وتدبير المطارح والمجالات المشابهة لها

تم إحصاء 37 جهازا أحدث في هذا المجال 27 % منها متوقفة، أي 10 أجهزة و27 الأخرى مفعلة. وقد تمت مراقبة تسيير 12 جهازا من طرف المجالس الجهوية للحسابات وأبانت تقارير المراقبة أن غالبية هذه الأجهزة تقوم بتفويض تدبير المرافق التي عهدت إليها إلى شركات خاصة. وتتوزع هذه الأجهزة ما بين تلك المحدثة خصيصا لإحداث وتدبير المرفق (خاصة المطارح العمومية) وأخرى أحدثت لتولي تدبير مرفق قائم. وفيما يلي أبرز الملاحظات المسجلة بشأن هذا الصنف من الأجهزة.

➢ **ضعف في الإعداد القبلي للمشاريع وعدم احترام الالتزامات التعاقدية**

فضلا عن الغياب شبه كلي للدراسات ولجدوى صيغة التعاون المختارة بالنسبة للأجهزة المحدثة خصيصا لإحداث وتدبير مرافق جمع النفايات والمطارح المراقبة كما سلف الذكر، فإن المرافق القائمة والتي تم إحداث أجهزة للتعاون لمواصلة تدبيرها تعاني أيضا من ضعف في الإعداد القبلي للمشاريع، إذ أن هذه الأجهزة أبرمت عقودا مع شركات خاصة للتدبير المفوض لهذه المرافق دون أن تحيط بجميع المعطيات ذات الصلة. وعلى سبيل المثال، عدم تسوية الوضعية القانونية للعقار الذي يأوي

المطرح؛ واعتماد دفاتر تحملات بناء على أرقام غير محينة عند بداية المشروع من قبيل عدد السكان المستهدفين؛ وعدم تحديد كمية النفايات التقديرية خلال السنة المرجعية رغم الإشارة إلى نسبة الزيادة أو النقصان المقبولة بالنسبة للسنة الموالية.

وعلى غرار باقي عقود التدبير المفوض، فإن تلك التي تبرمها أجهزة التعاون لتدبير المرافق التي عهدت إليها تتسم أيضا بعدم احترام المفوض إليه لالتزاماته التعاقدية، سيما تلك المرتبطة بالاستثمار وعدد ونوع الآليات والمعدات والجدولة الزمنية لاقتنائها وتجديدها، والعرض التقني خاصة ما يتعلق بكيفية تثمين النفايات والمحافظة على البيئة. في مقابل ذلك، لا تحترم أجهزة التعاون بعضا من تعهداتها سيما تلك المتعلقة بأجل أداء المستحقات وبأعوان النظافة الموضوعين رهن إشارة المفوض إليه.

➢ **نقائص في منظومة التتبع والمراقبة وفي تطبيق الجزاءات**

رغم تنصيص عقود التدبير المفوض على اعتماد آليات التتبع والمراقبة في أغلب الحالات، فإن أجهزة التعاون المحدثة في مجال تدبير مرافق النظافة وجمع ونقل النفايات المنزلية والنفايات المماثلة وتدبير المطارح، لا تقوم بتفعيل آليات الحكامة المنصوص عليها في الوثائق التعاقدية، مثل لجان التتبع، كما سجل غياب برنامج يومي للمراقبة وتقارير منتظمة عن أداء المرفق وغلبة التعامل شفويا مع المفوض إليه عوض المراسلات الكتابية الموثقة، مما يحد من نجاعة المراقبة. وفضلا عن ذلك، لا تقوم أجهزة التعاون بتقييم إنجاز المهام المنوطة بها والنتائج المحققة بالنظر للأهداف المسطرة، حيث تبين غياب معطيات دقيقة عن جودة الخدمات المقدمة وتكلفتها وأثرها على الساكنة. وقد ساهمت كل هذه النقائص في عدم تفعيل الإجراءات الزجرية المنصوص عليها في دفاتر التحملات رغم تراكم واستمرار المخالفات المسجلة.

➢ **عجز أجهزة التعاون عن تفعيل بعض المقتضيات المتعلقة بتدبير النفايات والمحافظة على البيئة**

رغم أن القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، والنصوص التنظيمية ذات الصلة قد بينت كثيرا من المقتضيات التي يتعين التقيد بها في مجال تدبير النفايات والمطارح العمومية والتي تروم المحافظة على البيئة، وأحالت عليها غالبية عقود التدبير المفوض، فإن المهام الرقابية أبانت أن جزءا من هذه المقتضيات لا يتم احترامها. ويتعلق الأمر خصوصا بما يلي:

- قيام أجهزة التعاون بتدبير مرافق جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها في غياب مخططات مشتركة بين الجماعات الأعضاء، وذلك خلافا لأحكام المادة 16 من القانون رقم 28.00؛
- غياب أو تأخر إعداد المخطط المديري الإقليمي لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها المنصوص عليه في المادة 12 من القانون رقم 28.00 سالف الذكر، والذي يشكل إطارا للمخطط المشترك المشار إليه أعلاه؛
- الشروع في استغلال المطرح العمومي دون إنجاز دراسات التأثير على البيئة، خلافا لما تنص عليه مقتضيات المادة 2 من القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة؛
- عدم إنجاز الحواصل المائية الشهرية لضمان تتبع الحصيلة المائية لمنظومة تجميع ومعالجة رشيح النفايات، وهو ما يتعارض ومقتضيات المادة 11 من المرسوم رقم 2.09.284 (8 دجنبر 2009) والمحدد للمساطر الإدارية والمواصفات التقنية المطبقة على المطارح المراقبة؛
- عدم إيجاد حلول جذرية لرشيح النفايات والروائح المنبعثة من المطارح العمومية.

3. الأجهزة العاملة في مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات

تم إحصاء 10 أجهزة محدثة في هذا المجال منها 05 متوقفة وواحدة تم حلها و04 مفعلة، وبعضها أناطت به الجماعات الأعضاء أهداف أخرى موازاة مع النقل الحضري بواسطة الحافلات. وتقوم هذه الأجهزة أيضا بتدبير مرافق النقل الحضري بموجب عقود للتدبير المفوض مع شركات خاصة، وقد تمت مراقبة تسيير شركتين. وأسفرت المراقبة عن تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **عدم تغطية النفوذ الترابي لبعض الجماعات الأعضاء**

لا تحرص بعض أجهزة التعاون على تغطية النفوذ الترابي لجميع أعضائها بخدمة النقل الحضري بواسطة الحافلات، حيث لايزال بعضها محروما من هذه الخدمة رغم الشكايات المقدمة لجهاز التعاون وللشركة التي تدبر المرفق. كما سجل في حالة أخرى عدم استغلال جميع الخطوط بين الجماعات الأعضاء والمنصوص عليها في عقد التدبير المفوض واقتصار الأمر على بعضها فقط. ويفسر هذا الأمر بتفضيل الشركة المفوض لها تدبير المرفق الخطوط ذات المردودية المالية المهمة والاستغناء عن تلك التي تسجل عجزا ماليا، وعدم قدرة جهاز التعاون على إلزام المفوض إليه باحترام تعهداته.

➢ **نقائص على مستوى البرنامج الاستثماري ومنظومة المراقبة والتتبع**

رغم أن اختيار المفوض إليه تدبير مرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات رهين في غالب الحالات بمبلغ الاستثمار الذي يتعهد بتوفيره وجدولته الزمنية، فقد لوحظ أن الشركات المعنية لا تحترم تعهداتها بهذا الشأن، إذ لم يتم اقتناء عدد الحافلات المتعاقد عليه خلال الفترة المحددة ولا تثبيت أعمدة وقوف الحافلات بالعدد الضروري ولا تنزيل مخطط الجودة لصيانة

الممتلكات من طرف المفوض إليه، والذي يشمل الحافلات والتجهيزات الثابتة والمتحركة والمستودعات والتجهيزات التقنية التي تقتضي الخضوع لبرنامج دقيق للصيانة.

وسجلت كذلك نقائص في مهمة المراقبة والتتبع من طرف المفوض بسبب غياب أو ضعف الموارد البشرية، إذ لا تتوصل المصلحة المكلفة بهذه المهمة بالوثائق المنصوص عليها في عقد التدبير، مما يحد من مهامها الرقابية المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض وفي المادة 17 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة.

4. الأجهزة العاملة في مجال الوقاية وحفظ الصحة

لجأت عدة جماعات إلى إحداث أجهزة تعاون لتتولى جميع مهام الوقاية وحفظ الصحة بنفوذها الترابي. وقد تم إحصاء 15 جهازا أحدث في هذا المجال أغلبها مفعلة ولو جزئيا باستثناء واحدة غير مفعلة، وتمت مراقبة تسيير أربعة أجهزة. وأسفرت مهام المراقبة عن تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **غياب نظام عام جماعي للوقاية الصحية والنظافة العمومية وعدم الاضطلاع ببعض المهام**

لم تقم بعض أجهزة التعاون المحدثة للاضطلاع بمهام المكاتب الصحية الجماعية على صعيد كل الجماعات الأعضاء بإقرار نظام عام للصحة العمومية يطبق على صعيد كل الجماعات الأعضاء بعد المصادقة عليه من طرف مجالسها التداولية.

كما لوحظ أن بعض الأجهزة لا تضطلع ببعض المهام التي هي من اختصاص مكاتب حفظ الصحة الجماعية. ويتعلق الأمر على الخصوص بالمراقبة الصحية الداخلية والخارجية للمؤسسات الصناعية ومؤسسات الصناعة التقليدية والمعامل والأوراش ومراقبة شروط صحة ونظافة الأشخاص العاملين بها، وكذا السهر على السلامة الصحية داخل مؤسسات ما قبل التمدرس، والمراقبة الصحية لوسائل النقل العمومية، باستثناء سيارات الإسعاف وسيارات نقل الأموات، بالإضافة إلى مراقبة نظافة المقابر والسهر على ضمان صيانتها.

من جانب آخر، لا تتوفر بعض هذه الأجهزة على مصلحة للطب الشرعي ولا على مستودع للأموات، كما سجل غياب الأطر الطبية وشبه الطبية، حيث تكتفي مصالح هذه الأجهزة بنقل الجثث سواء للدفن بالمقابر أو للفحص أو التشريح بالمكاتب الجماعية المجاورة تابعة لجماعات غير أعضاء بها.

➢ **نقص في تتبع أنشطة بعض الأجهزة يحول دون تقييم نتائجها**

تقتصر التقارير الشهرية لأنشطة بعض مكاتب الصحة المشتركة على المعطيات المتعلقة بثلاثة مجالات فقط، وهي الصحة الغذائية، ومراقبة الماء الصالح للشرب، ومحاربة نواقل الأمراض، في حين لا تتضمن إحصائيات حول حصيلة نقل المرضى والموتى حسب الأعمار والجنس، وإحصائيات حول المجهودات المبذولة لمحاربة الكلاب الضالة، وتدبير سيارات النقل المدرسي. وتحول هذه النقائص دون تقييم سليم لنتائج تدخلات هذه الأجهزة ومدى تحقيق أهدافها.

كما سجل عدم وضع واستعمال أغلب تجهيزات سيارات الإسعاف والمستلزمات الطبية بمبررات عدم استفادة الأعوان المشرفين على هذه السيارات من تكوينات خاصة في مجالات الإنقاذ والإسعاف والإنعاش.

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها، أن معظم الإكراهات التي تعاني منها هذه الأجهزة، مرتبطة أساسا بالنقص الحاصل في الموارد البشرية المتخصصة من أطباء وممرضين وتقنيي الوقاية وبيولوجيين، بالإضافة إلى ضعف التغطية الترابية لهذه المرافق الحيوية. وأضافت أنها بصدد تنفيذ برنامج يهدف إلى إحداث 64 جهاز تعاون من أجل بناء وتجهيز مكاتب جماعية لحفظ الصحة بما فيها مستودعات الأموات، وسيمكن هذا البرنامج، بعد إنجازه، من رفع التغطية الترابية من هذه المرافق من % 18 إلى% 63.

5. الأجهزة العاملة في تجهيزات البنية التحتية وفي اقتناء وتدبير الآليات

تم إحصاء 23 جهازا أحدث في مجال تجهيزات البنية التحتية 30 % منها متوقفة، أي 07 أجهزة و16 الأخرى مفعلة، وتنشط في تجهيز وإصلاح وصيانة الطرقات والمسالك، وإنجاز شبكتي الماء والكهرباء، وحفر الآبار، والتنمية القروية وفك العزلة؛ تجهيز المؤسسات التعليمية والصحية. وقد همت المهام الرقابية المنجزة تسعة أجهزة تتوزع أنشطتها ما بين بناء وإصلاح الطرق والمسالك، والتزود بالماء والكهرباء. كما تم إحصاء 14 جهازا أحدث في مجال اقتناء وتدبير الآليات 43 % منها متوقفة، أي 06 أجهزة و08 الأخرى مفعلة. وتختلف طريقة استغلال هذه الآليات وكيفية الاستفادة منها من جهاز إلى آخر، حيث قامت بعض الأجهزة بإدراج مقابل الاستفادة في القرار الجبائي. وأسفرت المهام الرقابية التي شملت 12 جهازا عن تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **عدم توثيق الأشغال المنجزة من طرف الأجهزة العاملة في مجال البنية التحتية**

لا تقوم الأجهزة العاملة في مجال تجهيزات البنية التحتية بتوثيق الأشغال التي تنجزها، ولم يتم اعتماد أية مساطر أو إجراءات إدارية لتنظيم الأعمال المنجزة وكيفية تحديدها والأولوية وتوثيقها وضمان تتبعها ومراقبتها. ويقتصر الأمر في بعض الحالات على محاضر لا تتضمن تفاصيل الأشغال المنجزة وعلى الخصوص نوع الأشغال وطبيعتها وكمياتها ومصادر المواد الأولية ومساهمة العضو المستفيد منها، والسائقين الذين اشتغلوا في الأوراش، وأماكنها وفترة ومدة إنجاز الأشغال، والموارد التي تم

توفيرها من طرف الأجهزة إلخ. بالإضافة إلى ذلك، لا يتم إعداد محاضر عن تسلم الأشغال يتم توقيعها بحضور كل من ممثل جهاز التعاون والجماعة العضو المنجزة هذه الأشغال بنفوذها الترابي.

وفضلا عن استحالة تقييم جدوى إنجاز هذه الأشغال بهذه الطريقة (عوض طلبية عمومية) في غياب معطيات تتيح احتساب تكلفتها، فإن هذه النقائص تحول دون التأكد من إنجاز الخدمة أصلا.

➢ **تداخل عمل الأجهزة والجماعات الأعضاء في مجال تجهيزات البنية التحتية**

يطبع عمل بعض الأجهزة في مجال تجهيزات البنية التحتية غياب التنسيق بينها وبين الجماعات الأعضاء بها، حيث إنها (أي الأجهزة وبعض أعضائها) تقوم في نفس الوقت بإنجاز أشغال متشابهة، سيما ما يتعلق بالطرقات والبحث عن نقط الماء. فبالموازاة مع قيام جماعة معينة بصيانة جزء من مسلك، يتولى جهاز التعاون صيانة جزء آخر من نفس المسلك أو مسلك مختلف.

وفضلا عن صعوبة تتبع منجزات كل طرف في غياب التوثيق السليم كما سبق ذكره، فإن هذه الممارسة لا تنسجم مع الغايات من إحداث جهاز للتعاون يتولى تدبير مجال معين لفائدة أعضائه مع ما يتيحه ذلك من تجميع للموارد واقتصاد في التكلفة.

➢ **امتناع الجماعات عن أداء مقابل الاستفادة من تدخلات آليات الأجهزة بنفوذها الترابي**

تمتنع عدة جماعات عن أداء المقابل المالي لتدخلات آليات الأجهزة التي هي أعضاء بها بنفوذها الترابي رغم التزامها بذلك في إطار توفير موارد مالية لجهاز التعاون وتضمين هذا الأمر في القرار الجبائي. ويهم الأمر بالخصوص تدخلات آليات فتح المسالك وصيانة الطرق. وينتج عن هذه الوضعية استمرار تدهور الوضعية المالية لجهاز التعاون إلى أن يتوقف عن تقديم الخدمات، علما أن بعض هذه الأجهزة لا تزال بذمتها أقساط قروض لفائدة صندوق التجهيز الجماعي كان قد استفاد منها لاقتناء الآليات.

6. الأجهزة التي تقوم ببناء وتسيير الفضاءات السكنية والتجارية والصناعية

تم إحصاء 14 جهازا أحدث في هذا المجال 57 % منها متوقفة، أي 08 أجهزة و06 الأخرى مفعلة، وتهم مواضيعها تدبير الفضاءات الصناعية، والسكنية، والتجارية، والسياحية. وهمت المهام الرقابية المنجزة سبعة أجهزة تتوزع أنشطتها ما بين عمليات بناء عمارات ومقهى ومركز تجاري، إضافة إلى إحداث ثكنات للوقاية المدنية وإحداث وتجهيز منطقة صناعية. وتتمثل أهم الملاحظات المسجلة في هذا الإطار فيما يلي:

➢ **الشروع في بناء فضاءات فوق ملك الغير دون تسوية الوضعية القانونية للعقار**

بادرت بعض الأجهزة إلى مباشرة عمليات بناء الفضاءات التي عهدت إليها بناء على وعود من بعض أعضائها بتوفير العقارات الضرورية ولم تنتظر التسوية الفعلية للوضعية القانونية لهذه العقارات وتحفيظها باسم جهاز التعاون. ورغم استكمال بناء هذه الفضاءات واستغلالها، فإن أجهزة التعاون لم تتمكن من حيازة الأوعية العقارية لتعثر مسطرة نزع ملكيتها من طرف الجماعات المعنية أو لوجود نزاعات بشأنها.

وسجلت نفس الملاحظة في حالة أخرى تولى فيها جهاز التعاون بنفسه توفير الوعاء العقاري، حيث شرع في تهيئته قبل تسوية وضعيته القانونية. وقد نتج عن هذا الأمر وعن طول مسطرة المنازعات الناشئة عن ذلك تعثر المشروع الذي أحدث من أجله جهاز التعاون وعدم تحقيق هدفه.

➢ **تسجيل عدة نقائص في تدبير ممتلكات الأجهزة**

على غرار تدبير الجماعات لممتلكاتها، فإن تدبير أجهزة التعاون للفضاءات التي قامت بإحداثها تشوبه نفس النقائص ويتعلق الأمر على سبيل المثال بما يلي:

- عدم حث المستغلين على أداء واجبات الكراء في الآجال المحددة واحترام بنود عقود الكراء سيما ما يخص الكراء من الباطن دون موافقة الجهاز؛
- السماح للمستغلين بالتنازل عن المحلات لفائدة أغيار بمقابل مالي وتسوية الوضعية بإبرام عقود جديدة مع المستفيدين الجدد دون الدعوة للمنافسة ودون استيفاء جميع واجبات الكراء المترتبة بذمة المتنازل عن المحل؛
- عدم اتخاذ الإجراءات اللازمة في حق المتخلفين عن الأداء طبقا للقوانين الجاري بها العمل، خاصة اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالواجبات وعند الاقتضاء فسخ العقد واستعادة الملك موضوع الكراء.

ومن أجل الرفع من مستوى تدخلات أجهزة التعاون بصفة عامة، أكدت وزارة الداخلية في جوابها، أن مصالح الوزارة ستسهر على تطوير مهارات الموارد البشرية التابعة لهذه الأجهزة (...) وستواصل تقديم الدعم التقني والمالي للجماعات الترابية وكذا لأجهزة التعاون سواء على مستوى التخطيط أو التهيئة المجالية أو على مستوى تجويد وتقريب الخدمات الأساسية من المواطنين. وأضافت أنها قد خصصت موارد هامة لتنزيل مجموعة من البرامج التي تروم إنجاز مشاريع مهيكلة وبنيات تحتية هامة من قبيل، الطرق، والتزود بالماء الصالح للشرب، والتطهير السائل، والكهربة، فضلا عن تعزيز وعصرنة خدمات النقل الطرقي والحضري.

رابعا. التوصيات وسبل الإصلاح

إن اتساع دائرة اختصاصات الجماعات الترابية وتنوع تدخلاتها في العديد من الميادين جعل التعاون من المقومات الرئيسية لسياسة التهيئة الترابية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعبئة الموارد. وقد أثبت التدبير اليومي لشؤون الجماعات الترابية أنها في حاجة ماسة إلى التعاضد والتعاون فيما بينها.

ولتجاوز العراقيل التي تعترض التعاون بين الجماعات ومن أجل تجويد تدبير الشأن المحلي بما يتيح له تحقيق التنمية المحلية بالجماعات الترابية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بما يلي:

- **وضع استراتيجية وطنية للتعاون بين الجماعات الترابية وكذا مخططات عمل واضحة حول المجالات ذات الأولوية والمبادئ التي يتعين توفرها لإحداث جهاز تعاون؛**
- **الحرص على أن يكون إحداث الأجهزة مبنيا على خلاصات موثقة لمرحلة الإعداد القبلي والدراسات الأولية الكفيلة بالتثبت من جدوى صيغة التعاون المختارة وإحداث أجهزة التعاون، خصوصا التقييم الأولي للحاجيات ثم توفير التمويل الضروري وتصور شامل عن المهام التي سوف تناط بالأجهزة والنطاق الترابي لتدخلاتها؛**
- **اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل ملاءمة الوضعية القانونية لأجهزة التعاون القائمة مع مقتضيات القانون التنظيمي، سيما ما يتعلق باختيار الشكل القانوني لجهاز التعاون وتدارك الإخلال المتعلق بغياب اتفاقيات التأسيس والإسراع بمصادقة كافة الجماعات الأعضاء على تلك التي توجد قيد الدراسة؛**
- **إعمال مبدأ التناسب بين عدد الأعضاء الممثلين لكل جماعة عضو وحصة مساهماتها وعدد سكانها، وذلك عند حسم الأجهزة في طبيعة الشكل القانوني الأنسب لها، مع مراعاة أحكام القانون التنظيمي؛**
- **تطبيق مسطرة الحل فيما يتعلق بالأجهزة التي يتعذر عليها مواصلة أو استئناف نشاطها.**

كما يوصي المجلس مصالح وزارة الداخلية المكلفة بالمراقبة الإدارية (أو ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم) بالسهر على:

- **اعتماد أهداف ذات أولوية منبثقة عن حاجيات حقيقية يمكن تنزيلها على أرض الواقع، من خلال القيام بدراسة لحاجيات الجماعات الأعضاء وتقدير الموارد الضرورية لتمويلها وذلك حتى يتم اختيار الأهداف التي يمكن تحقيقها بالنظر لقدرات الجماعات الأعضاء؛**
- **الحرص على تحديد الدراسة القبلية لحجم التمويل الضروري لأي مشروع ومصادره قبل إحداث جهاز للتعاون يكلف بهذا المشروع، وتنويع مصادر التمويل، سيما ما يتعلق بالمداخيل الممكن استخلاصها مقابل بعض الخدمات المقدمة، وعقد اتفاقيات مع الإدارات المعنية بمجال اشتغال أجهزة التعاون من أجل الحصول على الدعم المالي؛**
- **العمل بتنسيق مع السلطات المختصة على أن تشكل المشاريع والعمليات المنجزة من طرف الأجهزة، قيمة مضافة تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجال الترابي المعني؛**
- **اعتماد التدبير التوقعي لاحتياجات الأجهزة من الموارد البشرية من حيث عدد الموظفين والكفاءات الضرورية، والتأكد من وضعهم رهن إشارة جهاز التعاون من طرف مشغليهم بموجب اتفاقيات التعاون؛**
- **حث الأعضاء على التنسيق بينها لتنفيذ مقتضيات اتفاقيات إحداث الأجهزة وتعديلها عند الاقتضاء بما يضمن توفير مختلف الموارد (المالية والبشرية والمادية) الضرورية لجهاز التعاون لتحقيق أهدافه؛**
- **تفعيل المقررات المتخذة من طرف مجالس الأجهزة، لاسيما تلك التي تحدد الإطار العام لاشتغال هذه الأخيرة.**

كما يوصي المجلس مصالح وزارة الداخلية المكلفة بالمراقبة الإدارية (أو ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم) بحث أجهزة التعاون على القيام بما يلي:

- **وضع خطط عمل سنوية وفق الموارد والإمكانيات المتاحة بالإضافة إلى تبني رؤية مستقبلية لعمل الأجهزة والحرص على تحيينها بصفة دورية؛**
- **الحرص على استفادة جميع الأعضاء بشكل متوازن والأخذ بعين الاعتبار إمكانية التعديل نتيجة التدخلات الطارئة والمستعجلة الممكن القيام بها؛**
- **تفادي تداخل أنشطة أجهزة التعاون مع أنشطة أعضائها وتفعيل مبدأ التضامن والحرص على الاستفادة من الاقتصاد في التكلفة (économie d'échelle)؛**

- **اعتماد تتبع لتدخلات الأجهزة، وذلك من أجل إبراز المعطيات الخاصة بها من حيث طبيعتها وكمية الأشغال المنجزة ومدى احترام المقاولات المتعاقد معها لالتزاماتها التعاقدية، مع توثيق دقيق للأشغال المنجزة عبر مسك مجموعة من الوثائق، خاصة محاضر بداية ونهاية الأشغال ومحاضر التتبع.**

وقد أكدت وزارة الداخلية في جوابها أنها منكبة حاليا على بلورة مخطط عبارة عن تصور جديد (...). وسيمكن هذا المخطط الطموح من تجنب تداخل الاختصاصات، وتحويل الاختصاصات المهيكلة إلى هذه الأجهزة من طرف الجماعات الترابية المعنية لأجل تقديم خدمات في المستوى المطلوب وذات فائدة فضلى للجماعات المنخرطة، وتقديم دعم مالي من طرف الدولة للمؤسسات التي سيتم إحداثها طبقا لمقترحات وتوجهات هذا المخطط. وفي هذا الصدد، تم اختيار جهة سوس ماسة كجهة نموذجية لإرساء أول تجربة لمخطط جهوي للتعاون. موازاة مع ذلك، ستنكب الوزارة على إعداد دليل يتعلق بالمساطر الواجب اتباعها عند إحداث مجموعات الجماعات الترابية أو مؤسسات التعاون بين الجماعات، وإعداد نماذج للاتفاقيات المتعلقة بإحداثها أو اتفاقيات التعاون والشراكة التي تبرمها هذه الأجهزة مع المؤسسات الأخرى في مجال تدبير المرافق العمومية المحلية بما فيها طرق وأساليب تمويله.

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالتعاون بين الجماعات الترابية

(جواب مقتضب)

(...)

ثانيا. بخصوص إحداث وتسيير أجهزة التعاون وتعبئة مواردها المالية والبشرية

بادرت وزارة الداخلية، في مستهل سنة 2021، إلى تنزيل مضامين مشروع طموح يهدف إلى وضع مخطط وطني يروم تحديد المجال الجغرافي والوظيفي الأكثر تناغما للتعاون بين الجماعات الترابية، وذلك في إطار "برنامج دعم تحسين نجاعة الجماعات"، (....).

وفي أفق تنفيذه على المدى المنظور، بدأ العمل على بلورة هذا المخطط الوطني عبر مراحل تبتدئ بدراسة أولية لتجميع ومعالجة وتحليل المعطيات من أجل تحديد المجالات الجغرافية والوظيفية للتعاون الأكثر ملائمة، أخذا بعين الاعتبار معايير موضوعية تهم أساسا:

- المجال الجغرافي والوظيفي لمؤسسات التعاون المحدثة مسبقا؛
- مخططات وسياسات التعمير والتهيئة وإعداد التراب؛
- المشاريع المهيكلة والبنيات التحتية الحالية والمزمع إنشاؤها؛
- البيانات الإحصائية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي والديمغرافي.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الإصلاحات التي ستعمل وزارة الداخلية على تنزيلها ستمكن في مرحلة أولى من ملائمة الوضعية القانونية لبعض الأجهزة القائمة، (...) وذلك بتنسيق مع ولاة الجهات وعمال عمالات وأقاليم المملكة.

وبخصوص اشتغال الأجهزة المسيرة، فإن القوانين المنظمة للجماعات الترابية عرفت تطورا ملحوظا من حيث حكامة التدبير المحلي (...) والتي تكفلت هذه الوزارة بالحرص على توضيحها والتحسيس بأهميتها خلال مجموعة من اللقاءات والدورات التكوينية.

كما أن الدلائل المرجعية التي سبق للوزارة إصدارها وتعميمها في موضوع التعاون بين الجماعات الترابية، قد تضمنت بدورها العديد من القواعد والنماذج والتوجيهات المتعلقة بسبل التدبير الجيد لأجهزة التعاون (دليل التعاون اللامركزي، دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، دليل الإجراءات الخاصة بالتعاون والشراكة للجماعات الترابية المغربية).

أما فيما يتعلق بالموارد البشرية، ومن أجل تمكين رؤساء هذه الأجهزة من الأطر الضرورية لممارسة مهامها، فقد تم بتاريخ 2021/08/21 إصدار مرسوم يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية وبالأجور والتعويضات المرتبطة بها، علما أنه سبق لهذه الوزارة أن بادرت بتاريخ 08 أبريل 2019 إلى إصدار دورية حول تنظيم إدارة مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية والتعيين في مناصب المسؤولية بها والتعيين في بعض المناصب العليا بالجماعات.

وفيما يخص محدودية المساهمات المالية للجماعات الأعضاء، وحرصا على تمكين أجهزة التعاون من الموارد المالية اللازمة والكافية للاضطلاع بمهامها، فإن الوزارة بصدد العمل على إعداد نماذج لاتفاقيات تمويل سيتم تعميمها لاحقا على الأجهزة المعنية للغاية المرجوة.

وبالنسبة للإكراهات المرتبطة بصرف الموارد المالية من طرف الجماعات الأعضاء في جهاز التعاون، فإن هذه الوزارة دأبت على حث الجماعات الترابية، سنويا بمناسبة إعداد مشاريع ميزانياتها، على إدراج المساهمات الواجب تحويلها لفائدة مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات، باعتبارها نفقات إجبارية، وذلك تحت طائلة عدم التأشير على هذه الميزانيات.

ثالثا. بخصوص تقييم نتائج تدخلات أجهزة التعاون

اعتبارا للدور المحوري الذي تضطلع به أجهزة التعاون في مجالات متعددة تخص تقديم خدمات القرب وإنجاز المشاريع، انخرطت وزارة الداخلية في مسلسل من الإصلاحات الرامية إلى تفعيل مبادئ الحكامة الجيدة وفق رؤية استراتيجية شمولية تنبني على التأطير والمواكبة المادية والتقنية لهذه الأجهزة وكذا لمجالس الجماعات المكونة لها.

ومن أجل الرفع من مستوى تدخلات هذه الأجهزة، ستسهر مصالح هذه الوزارة على تطوير مهارات الموارد البشرية التابعة لها وتدعيمها بآليات العمل والوسائل الكفيلة بالرفع من نجاعتها وذلك من خلال رصد الموارد وإعداد البرامج الرامية إلى تحديث ورقمنة وسائل التدبير والحكامة.

وفي نفس السياق، ستواصل وزارة الداخلية تقديم الدعم التقني والمالي للجماعات الترابية وكذا لأجهزة التعاون سواء على مستوى التخطيط أو التهيئة المجالية أو على مستوى تجويد وتقريب الخدمات الأساسية من المواطنين في المجالين القروي والحضري.

وجدير بالذكر أن وزارة الداخلية قد خصصت موارد هامة لتنزيل مجموعة من البرامج التي تروم إنجاز مشاريع مهيكلة وبنيات تحتية هامة من قبيل الطرق، والتزود بالماء الصالح للشرب، والتطهير السائل، والكهربة، فضلا عن تعزيز وعصرنة خدمات النقل الطرقي والحضري. إضافة إلى ذلك، عملت هذه الوزارة على تعبئة موارد مالية هامة من خلال إحداث صندوقين مخصصين على التوالي للاستجابة للحاجيات الملحة في ميداني التطهير السائل والنقل الحضري والطرقي.

وبخصوص الأجهزة العاملة في مجال الوقاية وحفظ الصحة، فإن معظم الإكراهات التي تعاني منها والتي تمت الإشارة إليها بتقرير المجلس، مرتبطة أساسا بالنقص الحاد الحاصل في الموارد البشرية المتخصصة من أطباء الوقاية وممرضين وتقنيي الوقاية وبيولوجيين...، بالإضافة إلى ضعف التغطية الترابية لهذه المرافق الحيوية.

ومن أجل تجاوز هذه الإكراهات، فإن وزارة الداخلية بصدد تنفيذ برنامج يهدف إلى إحداث 64 مجموعة من الجماعات الترابية من أجل بناء وتجهيز مكاتب جماعية لحفظ الصحة بما فيها مستودعات الأموات. ويهم هذا البرنامج 674 جماعة تنتمي إلى 25 إقليما و7 جهات بكلفة إجمالية تقدر بـ 512 مليون درهم. وسيمكن هذا البرنامج، بعد إنجازه، من رفع التغطية الترابية من هذه المرافق من 18% إلى 63%.

رابعا. فيما يتعلق بالتوصيات وسبل الاصلاح

انطلاقا من الدور المنوط بوزارة الداخلية بموجب النصوص القانونية الجاري بها العمل، فإنها ستواصل مواكبة وتأطير الجماعات الترابية قصد بلوغ الأهداف المنشودة من أجهزة التعاون، كما ستعمل على تتبع عمل وأنشطة هذه الأجهزة عن كثب لا سيما من خلال مراقبتها ومواكبتها من طرف ولاة الجهات وعمال عمالات وأقاليم المملكة بما يضمن حسن سيرها.

وفي هذا الإطار، ورغبة في تجاوز مختلف الإكراهات القانونية والمالية والتدبيرية والصعوبات التي يعاني منها التعاون بين الجماعات الترابية، فإن هذه الوزارة منكبة حاليا، كما سبقت الإشارة إليه، على بلورة مخطط عبارة عن تصور جديد ومتكامل مبني على تشجيع التعاون بين الجماعات الترابية من جهة وعقلنته من جهة أخرى، وجعله في مركز أنماط التدبير الكفيلة بضمان مرافق عمومية محلية فعالة وذات جودة عالية. (...)

وفي هذا الصدد، تم اختيار جهة سوس ماسة كجهة نموذجية لإرساء أول تجربة لمخطط جهوي للتعاون، والذي سيتم عرضه على الجهات المعنية بما فيها الجماعات الترابية وفق مقاربة تشاركية قبل المصادقة عليه وإخراجه إلى حيز الوجود.

.(...)

إعداد وتنفيذ المخططات الاستراتيجية للجماعات

منذ 2002 أمست وظيفة "التخطيط الاستراتيجي" آلية تدبيرية أساسية من اللازم على الجماعات اعتمادها حتى يتسنى لها ممارسة اختصاصاتها وفق رؤية استشرافية واضحة، مع ما يقتضيه ذلك من تشخيص للمؤهلات والحاجيات، وتحديد للأهداف والأولويات، ووضع مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء لقياس النتائج المحققة. ويهدف هذا الملخص إلى إبراز أهم الملاحظات المسجلة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، إثر المهمات الرقابية المنجزة برسم سنتي 2019 و2020، بخصوص إعداد وتنفيذ المخططات الجماعية للتنمية (الولاية الانتدابية 2009 – 2015)، وبرامج عمل الجماعات (الولاية الانتدابية 2015 – 2021)، وكذا التوصيات المقترحة لمعالجاتها. وذلك قصد تقديم لمحة موجزة حول وظيفة التخطيط الاستراتيجي لدى الجماعات، ومدى استيعابها وتطبيقها للقواعد المعتمدة في مجال برمجة وتنفيذ المشاريع التنموية. وذلك بالنظر للأهمية التي تكتسيها هذه الوظيفة التدبيرية في ترشيد التدخلات العمومية المحلية، وجعلها أكثر فعالية ونجاعة، في أفق تحقيق الحكامة الترابية الجيدة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا. المخططات الجماعية للتنمية (الولاية الانتدابية 2009 – 2015)

بخصوص هذا المحور، تم تسجيل أهم الملاحظات التالية:

1. مرحلة الإعداد والبرمجة

➢ **عدم إعداد بعض الجماعات لمخططاتها الجماعية للتنمية**

بالرغم من إلزامية إعداد المخطط الجماعي للتنمية طبقا لمقتضيات المادة 36 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تعديله وتتميمه، وكذلك المادة 2 من المرسوم رقم 2.10.504 صادر في 28 أبريل 2011 يتعلق بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية، فإن بعض الجماعات لم تقم بإعداد مخططاتها التنموية المتعلقة بالفترة الانتدابية 2009-2015. مما يؤشر عن غياب الرؤية التنموية لدى الجماعات المعنية، والتي تمكنها من تشخيص دقيق لمؤهلاتها وإمكانياتها (المالية، والطبيعية، ...)، وتحديد لحاجيات الساكنة، استنادا إلى منهجية تشاركية من أجل إرساء تنمية محلية مندمجة ومستدامة. حيث لوحظ أن 85% فقط من مجموع الجماعات بجهة درعة – تافيلالت قامت بإعداد مخططاتها التنموية، مع تباين هذه النسبة من إقليم لآخر كما يوضح الجدول الآتي:

حصيلة إعداد المخططات الجماعية للتنمية بجهة درعة – تافيلالت حسب الأقاليم

البيانات	إقليم زاكورة		إقليم ورزازات		إقليم تنغير		إقليم الرشيدية		إقليم ميدلت		المجموع	
الجماعات التي أعدّت المخطط الجماعي للتنمية	25	100%	15	88%	24	96%	27	93%	15	52%	106	85%
الجماعات التي لم تعد المخطط الجماعي للتنمية	0	0%	1	6%	0	0%	1	3%	14	48%	16	13%
الجماعات التي لم تدل بالمعطيات	0	0%	1	6%	1	4%	1	3%	0	0%	3	2%
المجموع	**25**	**100%**	**17**	**100%**	**25**	**100%**	**29**	**100%**	**29**	**100%**	**125**	**100%**

وفي إقليم خنيفرة بجهة بني ملال – خنيفرة، فإنه، باستثناء جماعتي سيدي لامين وأكلموس اللتين قامتا بالمصادقة على مخطط تنمية الجماعة (9 % من مجموع جماعات الإقليم)، لم تتوفر 20 جماعة على هذا المخطط (91%). ولم يتم أيضا إعداد المخطط الجماعي للتنمية بالنسبة لجماعة سبت النابور بإقليم سيدي إفني، ولجماعتي الوطية وتلمزون بإقليم طانطان، التابعتين لجهة كلميم – واد نون.

➢ **عدم احترام الفترة المحددة للمخطط الجماعي للتنمية، وعدم تحديد الجدولة الزمنية للمشاريع المبرمجة، بالنسبة لبعض الجماعات**

تنص المادة 36 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تعديله وتتميمه على أنه: "*[...] يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات [...]* "، لكن لوحظ أن 12 جماعة بجهة درعة – تافيلالت لم تحترم المدة الزمنية التي يجب أن يغطيها المخطط الجماعي للتنمية: خمس جماعات بإقليم زاكورة، وثلاث جماعات بإقليم ميدلت، وجماعتان اثنتان بإقليم تنغير، وجماعة واحدة بكل من إقليم الرشيدية وورزازات.

ومن ناحية أخرى، لم تعمل 23% من الجماعات بمختلف أقاليم الجهة المذكورة، على تحديد جدولة زمنية دقيقة لتنفيذ المشاريع المبرمجة في مخططاتها التنموية. وقد تراوحت نسبة الجماعات المعنية، بالنسبة لكل إقليم، ما بين 17% كأدنى نسبة (إقليم زاكورة) و46% كأعلى معدل (إقليم ميدلت) كما يوضح الجدول أدناه:

الجماعات التي لم تدرج الجدولة الزمنية في المخطط حسب أقاليم جهة درعة – تافيلالت

الإقليم	عدد الجماعات التي أعدت مخططاتها التنموية	الجماعات التي لم تحدد الجدولة الزمنية	
		العدد	النسبة
إقليم الرشيدية	27	4	13%
إقليم تنغير	24	4	18%
إقليم زاكورة	25	4	17%
إقليم ميدلت	15	7	46%
إقليم ورزازات	15	5	36%
المجموع	106	24	23%

➢ **عدم تحديد الكلفة الإجمالية للمخطط الجماعي للتنمية، وكذا مساهمة الجماعة المعنية في تمويله**

من المسلم به أن التخطيط السليم يقتضي تحديد كلفة المشاريع المراد إنجازها، بالإضافة إلى مصادر تمويلها، إلا أن نسبة مهمة (39%) من الجماعات بجهة درعة – تافيلالت لم تُحدد الكلفة الإجمالية للمشاريع المدرجة في مخططاتها التنموية. ولم تعمل كذلك معظم الجماعات (84%) بمختلف أقاليم الجهة، على تحديد مساهماتها الخاصة بتمويل المشاريع المبرمجة في مخططاتها التنموية والمزمع إنجازها على مجالها الترابي، كما يبين الجدول الموالي:

نسبة الجماعات التي لم تحدد الكلفة الإجمالية لمخططاتها التنموية وكذا مساهماتها في تمويلها

الأقاليم	الجماعات التي لم تدرج كلفة المخطط		الجماعات التي لم تدرج مساهمتها في المخطط		عدد الجماعات التي أعدت مخططاتها التنموية
	العدد	النسبة	العدد	النسبة	
إقليم زاكورة	6	%24	20	%80	25
إقليم ورزازات	6	%40	13	%87	15
إقليم تنغير	11	%46	16	%67	24
إقليم الرشيدية	12	%44	26	%96	27
إقليم ميدلت	6	%40	14	%93	15
المجموع	**41**	**%39**	**89**	**%84**	**106**

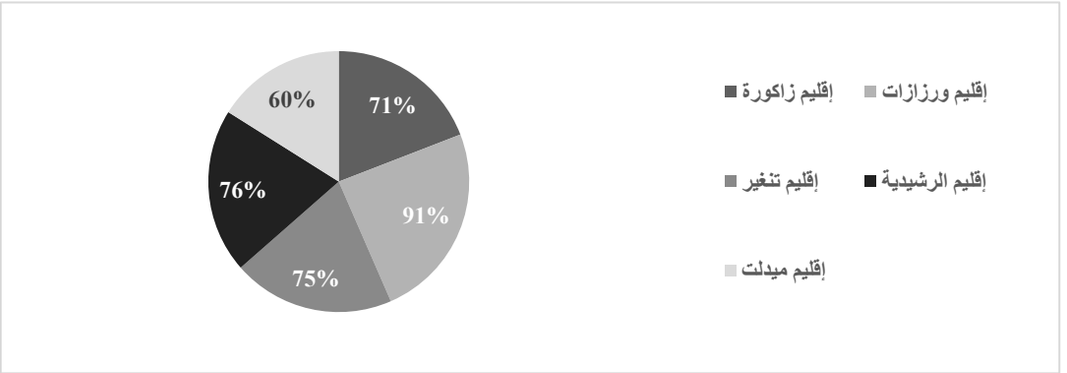
➢ **ضعف الإمكانات المالية للجماعات مقارنة بتكلفة مخططاتها الجماعية للتنمية**

تضمنت المخططات الجماعية للتنمية لعدد من الجماعات مجموعة من المشاريع، تمت برمجتها بشكل يفتقد إلى الواقعية، لاسيما، بالنظر إلى صعوبة تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويلها، سواء تعلق الأمر بإمكانياتها المالية الذاتية، التي تظل محدودة في غالب الأحيان، أو المساهمات الخارجية. فعلى سبيل المثال بالنسبة لجماعة تلمي بإقليم تنغير، بقي دور الجماعة في تنفيذ مخططها الجماعي للتنمية جد محدود بالنظر إلى ضعف إمكاناتها المالية، حيث لم تتعد فوائض الجزء الأول من الميزانية، المحققة خلال الفترة 2010 – 2015 والموجهة لتغطية نفقات التجهيز، أي تمويل مشاريع الاستثمار، 4 ملايين درهم وهو ما يمثل نسبة 6% من الغلاف المالي الإجمالي لتكاليف المخطط الجماعي للتنمية البالغ 68,4 مليون درهم. نفس الملاحظة تنطبق على جماعة تناوت بإقليم تارودانت (جهة سوس – ماسة)، حيث تجاوزت الكلفة الإجمالية لمشاريع مخططها التنموي 1 مليار درهم، في حين أن مداخيل التجهيز التي استطاعت الجماعة تعبئتها خلال الفترة 2011-2016، لم تتعد 14 مليون درهم، أي ما يمثل 1,4% فقط من الغلاف المالي للمخطط.

➢ **عدم توثيق التزامات الشركاء المعنيين بتمويل وتنفيذ المشاريع**

لئن ضمّنت جل الجماعات بجهة درعة – تافيلالت في مخططاتها التنموية شركاء عموميين تعهّدوا بالمساهمة في إنجاز بعض المشاريع المبرمجة، إلاّ أن أغلب هذه الجماعات (75%) لم تعمل على توثيق التزامات شركائها عبر إبرام اتفاقيات تعاون أو شراكة تحدد، بالخصوص، الأهداف ومساهمات كل طرف، وكذا الجدولة الزمنية للإفراج عن المساهمات (المالية) أو أقساطها حسبما تقتضيه طبيعة كل مشروع. ويبين المبيان الموالي نسبة الجماعات التي لم تعمل على توثيق التزامات الشركاء حسب كل إقليم بالجهة:

نسبة الجماعات التي لم تعمل على توثيق التزامات الشركاء حسب الأقاليم التابعة لجهة درعة-تافيلالت



وقد تم تسجيل هذه الملاحظة أيضا بالنسبة لجماعتي كتامة وتمساوت بإقليم الحسيمة (جهة طنجة – تطوان – الحسيمة)، وجماعتي تلكجونت وإداومومن بإقليم تارودانت (جهة سوس – ماسة).

بخصوص الملاحظات المسجلة على مستوى مرحلة الإعداد والبرمجة، أشارت وزارة الداخلية في جوابها أنه يمكن تفسيرها بضعف الإمكانيات المادية والبشرية لدى معظم الجماعات التابعة لجهة درعة تافيلالت وإقليم خنيفرة.

2. مرحلة التنفيذ والاستغلال

➢ إنجاز بعض المشاريع خارج المخططات الجماعية للتنمية

لوحظ أن بعض الجماعات قامت بإنجاز مشاريع لا تندرج في الأصل ضمن تلك الواردة بمخططاتها التنموية، ولم يتم تحيين هذه الأخيرة على ضوء ذلك، وفقا لما تنص عليه المادة 6 من المرسوم رقم 2.10.504 صادر في 28 أبريل 2011 سالف الذكر؛ مما يشير إلى عدم فعالية آلية التخطيط في تدبير شؤون هاته الجماعات. وقد تم حصر عدد المشاريع المنجزة خارج المخططات الجماعية للتنمية، على سبيل المثال، في 71 مشروعا على صعيد جهة درعة-تافيلالت.

وأشارت وزارة الداخلية في جوابها بهذا الخصوص إلى أن " إنجاز بعض المشاريع غير المضمنة في المخطط الجماعي للتنمية تمليه في بعض الأحيان بعض الإكراهات والمتطلبات الآنية للساكنة ".

➢ ضعف وتباين نسبة الإنجاز حسب الأقاليم ومجالات تدخل الجماعات

يعد المخطط الجماعي للتنمية – مبدئيا – الإطار المنظم لمجموع التدخلات التنموية للجماعة داخل مجالها الترابي؛ غير أن إعداد مخطط طموح يحتوي على رزمة مشاريع وإن كان ذا أهمية فهو يظل غير كاف ويبقى رهينا بمدى تنفيذه، والتقيّد بإنجاز المشاريع المسطرّة به داخل الآجال المحددة. وقد تم الوقوف على أن الجماعات المبينة في الجدول أسفله، سجلت نسبا ضعيفة في تنفيذ مخططاتها التنموية، ولم تتعد 35% في أحسن حال.

نسب تنفيذ المخططات التنموية لبعض الجماعات التي تمت مراقبتها خلال سنتي 2019 و2020

الجماعة	الإقليم	الجهة	عدد المشاريع المبرمجة في المخطط الجماعي للتنمية	عدد المشاريع المنجزة في المخطط الجماعي للتنمية	نسبة الإنجاز
واركي	قلعة السراغنة	مراكش-آسفي	80	4	%5
أداي	كلميم	جهة كلميم-واد نون	57	12	%21
تغجيجت			71	25	%35
المهادي	تارودانت	سوس-ماسة	28	4	%14
توغمرت			39	7	%18
توفلعزت			43	9	%21

وفي جهة درعة-تافيلالت، أثارت دراسة منجزات الجماعات بخصوص مجموع المشاريع المبرمجة بمخططاتها التنموية، من ناحية، ضعفا في نسبة الإنجاز، والتي لم تتعد في المعدل العام 45%؛ ومن ناحية أخرى، تباينا لهذه النسبة من مجال لآخر ومن إقليم لآخر، كما يبين الجدول الموالي:

نسب إنجاز المخططات حسب الأقاليم والمجالات بجهة درعة-تافيلالت

الإقليم / المجال	إقليم الرشيدية	إقليم تنغير	إقليم زاكورة	إقليم ميدلت	إقليم ورزازات	المجموع
المجال الاجتماعي	44%	66%	48%	50%	43%	51.4%
المجال الاقتصادي	36%	37%	34%	34%	43%	36.2%
المجال البيئي	42%	43%	49%	29%	150%	53.4%
المجال الثقافي والرياضي	19%	43%	38%	31%	89%	35.5%
مجالات أخرى	-	%60	-	-	%59	59.3%
المجموع	**37%**	**54%**	**43%**	**38%**	**56%**	**45%**

وهكذا، يتصدر المجال البيئي باقي المجالات بالجهة من حيث نسبة الإنجاز التي بلغت 53%، تليه المشاريع ذات الطابع الاجتماعي بنسبة إنجاز فاقت 51%؛ ومثلت نسبة الإنجاز بالنسبة للمجالين الاقتصادي وكذلك الثقافي والرياضي 36%. ويعزى ارتفاع نسبة الإنجاز بالنسبة للمجال البيئي إلى ارتفاع عدد المشاريع البيئية المنجزة خصوصا بإقليم ورزازات. وحسب الأقاليم، يعد إقليم ورزازات أول إقليم بالجهة من حيث نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة بالمخططات الجماعية للتنمية، حيث بلغت نسبة الإنجاز به 56%. وفي المقابل سجّل إقليم الرشيدية أدنى نسبة إنجاز للمشاريع المبرمجة بالمخططات الجماعية للتنمية حيث لا تتعدى هذه الأخيرة 37% من مجموع المشاريع المبرمجة.

➢ **ضعف وتباين نسبة استغلال المشاريع المنجزة بجهة درعة – تافيلالت**

إن إنجاز العديد من المشاريع وإن كان مهما ويعطي فكرة عن التنمية بالمجال الترابي للجهة، إلا أنه يظل غير كاف؛ إذ يتعين أن تكون هذه المشاريع قابلة للاستغلال بشكل فعلي من طرف الساكنة حتى يتحقق الهدف منها والذي هو – في الأخير – تحسين ظروف عيش المواطن. وقد لوحظ، من ناحية، ضعفٌ في نسبة استغلال المشاريع المنجزة على مستوى الجهة حيث لم تتعد في المعدل 62%؛ ومن ناحية ثانية، تباينا في هذه النسبة حسب مجالات تدخل الجماعات، وكذلك حسب الأقاليم، كما يبين الجدول الموالي:

نسب استغلال المشاريع المنجزة حسب المجالات والأقاليم بجهة درعة-تافيلالت

المجالات	إقليم الرشيدية	إقليم تنغير	إقليم زاكورة	إقليم ميدلت	إقليم ورزازات	المجموع
المجال الاجتماعي	52%	81%	52%	82%	42%	**63%**
المجال الاقتصادي	76%	45%	38%	100%	26%	**57%**
المجال البيئي	75%	76%	29%	100%	79%	**70%**
المجال الثقافي والرياضي	82%	87%	35%	75%	45%	**64%**
مختلفات	0%	0%	0%	0%	8%	**5%**
المجموع	65%	75%	45%	90%	45%	**62%**

وهكذا فإن المجال البيئي قد عرف أعلى نسبة استغلال للمشاريع المنجزة بالجهة، والتي فاقت 70%؛ تليها نسبة استغلال المشاريع الثقافية والرياضية التي بلغت 64%، ثم المشاريع ذات الطابع الاجتماعي التي ناهزت نسبة استغلالها 63%؛ بينما لا تتعدى نسبة استغلال المشاريع المنجزة في كل من " المجال الاقتصادي " و " مختلفات " على التوالي 57% و5%. وغني عن البيان أن إنجاز مشاريع دون استغلالها يشير إلى عدم استحضار معايير الفعالية والنجاعة والاقتصاد، في استعمال الموارد المخصصة لتلك المشاريع التي لا يستفيد منها المواطنون والمرتفقون؛ فهي مشاريع متعثرة أُنفقت عليها اعتمادات مالية كان من الأجدر توظيفها في مشاريع ذات وقع فعلي ومباشر على الساكنة. كما أن هذا الضعف في استغلال المشاريع المنجزة يشير إلى عدم الواقعية في تحديد المشاريع وبرمجتها، وكذا إلى انعدام أو قصور الدراسات القبلية التي من شأنها الوقوف على جميع الجوانب المحيطة بها، وسيما مدى جدوى المشاريع وفرص نجاحها في تحقيق الأهداف المتوخاة من إنجازها.

وحسب الأقاليم، سجّل إقليم ميدلت أعلى نسبة استغلال للمشاريع المنجزة فاقت 90%، وذلك بفضل نسبة استغلال بلغت 100% بالنسبة للمجالين الاقتصادي والبيئي خصوصا. بينما لم تتعد نسبة استغلال المشاريع المنجزة بإقليمي ورزازات وزاكورة 45%، وهي أضعف نسبة على مستوى جهة درعة – تافيلالت.

فيما يتعلق بضعف التنفيذ والاستغلال، أشارت وزارة الداخلية أنه يعزى في غالب الأحيان إلى عدم التزام شركاء الجماعات بتعهداتهم التعاقدية.

في هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى أن محدودية نسب الاستغلال تعود إلى تظافر مجموعة من العوامل المرتبطة بمرحلة التشخيص والتخطيط وكذا بإشكالية التمويل وعدم وفاء الشركاء بالتزاماتهم.

ثانيا. برامج عمل الجماعات (الولاية الانتدابية 2015-2021)

بخصوص هذا المحور، تم تسجيل أهم الملاحظات التالية:

1. مرحلة الإعداد والبرمجة

➢ **عدم تقييم المخططات الجماعية للتنمية**

لم تقم الجماعات التي تمت مراقبتها بتقييم مخططاتها التنموية السابقة من أجل حصر المنجزات ومعرفة العراقيل التي شابت عملية البرمجة والتنفيذ قصد أخذها بعين الاعتبار في إعداد برامج عمل أكثر واقعية وقابلية للإنجاز؛ لا سيما وأن نسبة مهمة من المشاريع المبرمجة بالمخططات الجماعية للتنمية لم تجد طريقها إلى التنفيذ، وأن مشاريع أخرى تم إنجازها ولكن لم تستفد منها الساكنة المستهدفة. وقد تم الوقوف على هذه الملاحظة بخصوص جل الجماعات التي شملتها مهام مراقبة التسيير على صعيد جهة درعة – تافيلالت (كتاوة وآيت بوداود بإقليم زاكورة، وأوتربات وآيت يحيى وبوزمو بإقليم ميدلت، وتيدلي وتلوات بأقليم ورزازات)، فضلا عن جماعات أخرى مثل جماعة بني احمد إموكزان بإقليم الحسيمة، وملوسة بإقليم الفحص أنجرة، وواركي بإقليم قلعة السراغنة، والمهادي وتلكجونت بإقليم تارودانت.

➢ **تأخر في إعداد برامج عمل الجماعات**

تنص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، على أن "*تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه [...] يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير*". غير أنه لوحظ أن غالبية الجماعات التي خضعت للمراقبة لم تتمكن من إعداد برامج عملها داخل هذا الأجل. حيث لم يتم إصدار قرار إعداد برنامج عمل الجماعة طبقا لمقتضيات المادة 4 من المرسوم رقم 2.16.301 صادر بتاريخ 29 يونيو 2016 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، بالنسبة ل 12 جماعة بإقليم خنيفرة (54%)؛ في حين قامت فقط 10 جماعات (46%) بإصدار هذا القرار، لكن ذلك تم بالنسبة ل 7 جماعات في فترة تجاوزت السنة من صدور المرسوم سالف الذكر. كما تبين عدم تطبيق الجماعات للإجراءات المبينة في الجدول التالي:

تطبيق إجراءات إعداد برامج عمل الجماعات بإقليم خنيفرة

الإجراء	عدد الجماعات التي قامت به	عدد الجماعات التي لم تطبقه	نسبة الجماعات التي طبقت الإجراء
تعليق القرار بمقر الجماعة	10	12	%45
تبليغ القرار لعامل الإقليم	8	14	%36

ونفس الملاحظة تسري على عدد من الجماعات التي تمت مراقبتها بجهات أخرى، حيث سُجل تأخر في إعداد برامج عمل تلك الجماعات والمصادقة عليها من طرف مجالسها التداولية، تجاوزت مدته في بعض الحالات ثلاث سنوات، أي نصف مدة الولاية الانتدابية (جماعتا أوتربات وآيت يحيى بإقليم ميدلت، جماعة تيفرت نايت حمزة بإقليم أزيلال، جماعتا تغجيجت وأداي بإقليم كلميم، جماعتا الوطية و تلمزون بإقليم طانطان، جماعة تمساوت بإقليم الحسيمة، جماعة آيت الطالب بإقليم الرحامنة، جماعتا تازمورت وتوفلعزت بإقليم تارودانت، جماعتا أجراموس وأتوكوت بإقليم الدريوش). بينما لم تتمكن جماعات أخرى، إلى حدود تواريخ اختتام مهام مراقبة التسيير المتعلقة بها (سنتي 2019 و 2020)، من إعداد مشاريع برامج عملها وعرضها على مصادقة مجالسها التداولية، ثم على تأشيرة سلطة المراقبة الإدارية (جماعات أموكر وسيدي يحيى أويوسف وزاوية سيدي حمزة بإقليم ميدلت، جماعة سيدي علي بإقليم الرشيدية، جماعة حد بوموسى بإقليم الفقيه بن صالح، جماعة ناوور بإقليم بني ملال، جماعتا إزمورن وتمساوت بإقليم الحسيمة، جماعة واد الملحة بإقليم شفشاون، جماعة تناوت بإقليم تارودانت، جماعة تزوطوطين بإقليم الناظور، جماعة تالسينت بإقليم فيكيك، جماعة رأس عصفور بإقليم جرادة).

عزت وزارة الداخلية التأخر في إعداد برامج عمل الجماعات، بتأخر صدور المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده (29 يونيو 2016).

➢ **نقص في إيلاء مرحلة التشخيص الأهمية اللازمة**

تعد مرحلة تشخيص الحالة الراهنة للجماعة، مرحلة جوهرية في مسلسل إعداد وثيقة برنامج عملها؛ وقد نصت المادة 9 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر، على أن يقوم رئيس مجلس الجماعة بطلب المساعدة التقنية، عن طريق عامل العمالة أو الإقليم، من المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية، قصد الإحاطة بالمشاريع المنجزة وتلك المزمع إنجازها فوق تراب الجماعة، وكذا تعبئة الموارد البشرية التابعة للمصالح الخارجية للدولة، من أجل المساهمة في إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة. لكن لوحظ أن جل الجماعات لم تولِ الأهمية اللازمة لهذه المرحلة، سواء من حيث الحيز الزمني المخصص أو الآليات المعتمدة لأجل ذلك، ولاسيما إشراك عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته المكلف بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية، وفق النصوص التشريعية الجاري بها العمل (المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛ وذلك بهدف تحديد، وبشكل جيد، حاجيات وإكراهات الجماعة، وأيضا إمكانياتها ومؤهلاتها المالية والبشرية والطبيعية، في أفق بلورة برنامج عمل يرسم رهانات التنمية المتاحة بالجماعة، ويضع ويرتب الأولويات حسب ميادين تدخل الجماعة واختصاصاتها، في انسجام تام مع التوجهات الوطنية والجهوية والإقليمية.

وهكذا، فقد تم الوقوف على عدم قيام 8 جماعات بإقليم خنيفرة بالتشخيص المذكور بالمرّة، وكذا عدم حرص الجماعات الأخرى بالإقليم (14 جماعة) على إعمال منهجية التشخيص المعتمدة. وتنطبق هذه الملاحظة أيضا، على جماعة تغدوين بإقليم الحوز، وجماعة إزمورن بإقليم الحسيمة، وجماعة آيت الطالب بإقليم الرحامنة حيث تبين، بخصوص هذه الجماعة الأخيرة، أن بعض المشاريع التي تمت برمجتها (تهيئة المسالك والتزويد بالماء الصالح للشرب) هي مبرمجة سلفا من طرف هيئات أخرى (مجموعة الجماعات الرحامنة الجنوبية ومجموعة الجماعات الترابية الرحامنة).

وفي سياق متصل، لوحظ أن عددا من الجماعات (مثل جماعات سبت آيت رحو بإقليم خنيفرة، وسيدي عمرو بإقليم خنيفرة، وآيت سيدي داود بإقليم الحوز، وآيت الطالب بإقليم الرحامنة، وبني خالد بعمالة وجدة-أنكاد، وتزغين بإقليم الدريوش، وتلمكانت وتوفلعزت بإقليم تارودانت)، لم تأخذ بعين الاعتبار نتائج التشخيص المنجز، ولاسيما من حيث ترتيب المشاريع بحسب أولوياتها التنموية، خاصة في مجال المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية وخدمات القرب.

➢ **قصور في اعتماد المقاربة التشاركية في إعداد مشاريع برامج العمل**

عملا بأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، وطبقاً لمقتضيات المادتين 78 و119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها؛ كما نصت المادتان 4 و7 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر، على أن إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة يتم وفق منهج تشاركي. لكن تبين وجود قصور في إعمال الآليات التشاركية التي من شأنها إشراك المواطنات والمواطنين والجمعيات والهيئات الاستشارية المكلفة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع في إعداد برامج عمل الجماعات. وفي هذا الإطار، سجل عدم إعداد وتنفيذ مخططات للتواصل تمكن الجماعات من التعريف بمشاريع برامج عملها لدى الساكنة والجمعيات والشركاء المؤسساتيين والاقتصاديين والاجتماعيين، وتنظيم لقاءات ميدانية للحوار والتشاور مع فعاليات المجتمع المدني، وكذا عقد اجتماعات وورشات وطاولات مستديرة لتقديم المشاريع المقترحة ومناقشتها. وقد تمت إثارة هذه الملاحظة على سبيل المثال بجماعة أولاد سعيد الواد بإقليم بني ملال، وجماعتي آيت سيدي داود وتغدوين بإقليم الحوز، وجماعة الشطيبة بإقليم قلعة السراغنة، وجماعة إزمورن بإقليم الحسيمة.

وقد أفادت وزارة الداخلية في هذا الصدد، بأنها، من جهة، " انكبت على إعداد مجموعة من الأدوات المنهجية لوضعها رهن إشارة الجماعات، منها الدليل المنهجي والعملي لإعداد برنامج عمل الجماعات والذي يحث على المقاربة التشاركية ودليل مساطر إحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعات "؛ ومن جهة أخرى، قامت " بتنظيم عدة دورات تكوينية لفائدة المنتخبين والموظفين القائمين على إعداد برامج العمل لتقوية قدراتهم في هذا المجال".

ويجدر التأكيد هنا على أمرين. أوّلاً، تأخر إعداد الدليل المنهجي المشار إليه (سنة 2019)، أي بعد مرور أربع سنوات من مدة الولاية الانتدابية 2015-2021. ثانيا، إن هذا الدليل المنهجي لا يأخذ بعين الاعتبار القدرات التدبيرية المتوفرة لدى الجماعات؛ حيث أنه لا يميز بين الجماعات الكبرى (الدار البيضاء، الرباط، طنجة، ...)، والجماعات الصغيرة، ولاسيما ذات الطابع القروي، والتي سيكون من الأنسب، من زاوية ترشيد التدخلات العمومية، دعمها في هذا المجال من طرف مجالس العمالات والأقاليم المعنية، بالنظر للاختصاص المُسند إليها بشأن تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات.

➢ **ضرورة مراعاة الإمكانيات المالية للجماعات عند إعداد برامج عملها**

تنص المادتان 3 و 6 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر، على أنه : "*[...] يحدد برنامج عمل الجماعة، لمدة ست (6) سنوات، البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة مع مراعاة ما يلي : [...] الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة للجماعة أو التي يمكن تعبئتها، وكذا الالتزامات المتفق في شأنها بين الجماعة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجماعة"؛ وأنه : " يتم إعداد مشروع برنامج عمل الجماعة عبر المراحل التالية : [...] ج) تحديد المشاريع والأنشطة ذات الأولوية بالنسبة للجماعة مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج عمل الجماعة؛ د) تقييم موارد الجماعة ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج عمل الجماعة*". لكنه خلافا لهذه المقتضيات، لوحظ أن عددا من الجماعات قامت بإعداد برامج عمل تشوبها مجموعة من النقائص على مستوى تركيبتها المالية.

ففي بعض الحالات، تم إدراج مشاريع دون تحديد مساهمة الجماعة و/أو مساهمة الشركاء في تمويل الكلفة الإجمالية اللازمة لإنجازها، كما هو الشأن بالنسبة لبرامج عمل جماعات تودغى العليا بإقليم تنغير، وتنسيفت بإقليم زاكورة، وأولاد سعيد الواد بإقليم بني ملال، وسيدي عمرو بإقليم خنيفرة، وملوسة بإقليم الفحص أنجرة، وواد الملحة بإقليم شفشاون، وأربعاء آيت عبد الله بإقليم سيدي إفني. وفي حالات أخرى، تم إعداد برامج عمل تفتقد إلى الواقعية، بالنظر لضعف القدرة التمويلية الذاتية للجماعات المعنية مقارنة بالكلفة الإجمالية للمشاريع المدرجة في برامج عملها، كما هو الحال بالنسبة لجماعات تنسيفت (1,7%) وتزارين (2%) بإقليم زاكورة، وإميضر (5%) ومصيسي (7,4%) بإقليم تنغير، وأموكر بإقليم ميدلت (8%)، وجماعة واركي بإقليم قلعة السراغنة التي لم تتجاوز قدرتها التمويلية 14% فقط من الغلاف المالي الإجمالي لمساهمتها في إنجاز برنامج عملها. وتكاد تكون مساهمة بعض الجماعات في تمويل برامج عملها منعدمة، كما هو الشأن بالنسبة لجماعتي

سيدي عمرو بإقليم خنيفرة، وإزمورن بإقليم الحسيمة، ومستفركي بعمالة وجدة-أنكاد، وأجرمواس بإقليم الدريوش، وأولاد سيد عبد الحاكم بإقليم جرادة، وسيدي احماد أوموسى بإقليم تزنيت، وأقاايغان بإقليم طاطا.

➢ **عدم توثيق التزامات الشركاء لإنجاز المشاريع المدرجة في برامج عمل بعض الجماعات**

تعد المقاربة التشاركية من بين أهم الركائز المعتمدة في إعداد برنامج عمل الجماعة، الرامية إلى جعله وثيقة مرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة التنموية ذات الأولوية فوق تراب الجماعة. وفي هذا الإطار، نصت المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار، عند إعداد برنامج عمل الجماعة، ليس فقط إمكانياتها المالية المتوفرة، ولكن أيضا، تلك التي يمكن تعبئتها، وكذا الالتزامات المتفق في شأنها بين الجماعة وشركائها، سواء تعلق الأمر بالجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها أو المقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية المتدخلة في النفوذ الترابي للجماعة. لكن لوحظ أن عددا من الجماعات لم تعمل على توثيق التزامات شركائها بخصوص المشاريع المزمع إنجازها بشراكة معهم، قصد ضمان تعبئة المساهمات المالية لمختلف الأطراف، بما يمكّن من تنزيل برامج عملها داخل الآجال المقررة؛ حيث لم تحرص على إبرام اتفاقيات شراكة أو تعاون تحدد سيّما الأهداف التنموية المراد تحقيقها، والكلفة المالية للمشاريع المزمع إنجازها، والتزامات ومساهمات الأطراف في تمويلها، بالإضافة إلى آليات تتبع التنفيذ والتقييم. فعلى سبيل المثال، تقدر كلفة المشاريع المدرجة في برنامج عمل جماعة آيت يحيى بإقليم ميدلت، والتي ينبغي تعبئة الموارد اللازمة لتنفيذها عبر الشراكة والتعاون مع أطراف خارجية، بحوالي 81,5 مليون درهم، أي ما يمثل 94% من الغلاف المالي الإجمالي للمشاريع المبرمجة؛ ومع ذلك، لم تقم الجماعة بإبرام اتفاقيات الشراكة أو التعاون اللازمة في هذا الصدد. ونفس الملاحظة تم الوقوف عليها بالنسبة لجماعة تلوات بإقليم ورزازات، حيث تمت برمجة مجموعة من المشاريع التي تندرج ضمن الاختصاصات المشتركة مع الدولة، أو ضمن الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية الأخرى (مشاريع متعلقة بمجالات التعليم والصحة والثقافة والطرق والمسالك)، والتي حدّدت مساهمات الشركاء بشأنها في 110,8 مليون درهم، أي ما يمثل 83% من الكلفة التقديرية لبرنامج عمل الجماعة، وذلك دون إرساء الإطار التعاقدي الضروري مع مرافق الدولة المختصة أو الجماعات الترابية المعنية للمساهمة في إنجاز تلك المشاريع. وتنطبق هذه الملاحظة كذلك على جماعات بني زولي بإقليم زاكورة، وأربعاء آيت عبد الله بإقليم سيدي إفني، وواد الملحة بإقليم شفشاون، وآيت سيدي داود وتغدوين بإقليم الحوز، ووراكي والشطيبة بإقليم قلعة السراغنة، وسيدي عمرو بإقليم خنيفرة، وإزمورن بإقليم الحسيمة، وسيدي احماد أوموسى بإقليم تزنيت.

➢ **ضرورة تتبع إعداد برامج عمل جماعات**

لتمويل إنجاز برامج عمل 20 جماعة تابعة لإقليم خنيفرة، تم بتاريخ 07 دجنبر 2017 إبرام اتفاقية شراكة وتعاون بين جهة بني ملال – خنيفرة وإقليم خنيفرة و20 جماعة من الإقليم، رُصد لها غلاف مالي قدره 3 ملايين درهم محصّص كالآتي: 2 مليون درهم للجهة، 400 ألف درهم للإقليم، 600 ألف درهم للجماعات على أساس 30 ألف درهم لكل جماعة. وقد أوكل البند 5 من الاتفاقية مهمة تنفيذ المشروع إلى إقليم خنيفرة، وذلك من خلال ما يلي:

- التعاقد مع مكتب دراسات متخصص في مجال إعداد برامج عمل الجماعات؛
- التنسيق مع مكتب الدراسات المنصب للمهمة، والجماعات المستفيدة، وعامل إقليم خنيفرة؛
- تتبع ومراقبة تنفيذ المشروع؛
- إخبار مجلس جهة بني ملال-خنيفرة، بشكل دوري ومنتظم، عن التقدم المادي والمالي للمشروع؛
- تسهيل مهام أعضاء لجنة التتبع والمراقبة.

إلا أنه تبين أن مصالح مجلس إقليم خنيفرة اكتفت بالتعاقد مع مكتبين للدراسات (صفقة تفاوضية رقم 21-1/2017/BP مبرمة بتاريخ 2017/07/5 بمبلغ 1.800.000,00 درهم، وصفقة رقم 2018/24 مبرمة بعد طلب عروض مفتوح بتاريخ 2018/08/30 بمبلغ 1.008.000,00 درهم)، بينما لم تعمل على تنفيذ باقي الالتزامات الموكلة إليها، من أجل تتبع تنفيذ المشروع المذكور.

وفي ذات الصدد، سُجل أن جماعة تزغين بإقليم الدريوش، لم تقم بتتبع عمل مكتب الدراسات المكلف بإعداد برنامج عملها، مما ترتب عنه إنجاز وثيقة تتضمن أخطاء جوهرية؛ حيث تم تقدير كلفة المشاريع دون تحديد مساهمات المصالح الخارجية في تمويلها، كما تم الاعتماد على معطيات مستقاة من مونوغرافية الجماعة التي أعدت بمناسبة إنجاز المخطط الجماعي للتنمية عن الولاية الانتدابية السابقة دون تحيينها. ومن جانب آخر، تضمن مشروع برنامج العمل المنجز معطيات متضاربة، حيث يشير إلى 13 مشروعا، فيما يصل هذا العدد حسب ما ورد في البطائق التقنية وفي مصفوفة المشاريع إلى 16 مشروعا. وقد رفضت سلطة المراقبة الإدارية التأشير على مشروع برنامج عمل الجماعة.

➢ **ضرورة الحرص على التنسيق والالتقائية**

تنص المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر، على أنه: "*يحدد برنامج عمل الجماعة، لمدة ست (6) سنوات، البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة مع مراعاة ما يلي: [...] السعي إلى تحقيق الانسجام والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم عند وجودها* ". إلا أنه بالنسبة لجماعات إقليم خنيفرة وبالرغم من أن إعداد برامج عمل الجماعات تقرر إنجازها بموجب اتفاقية شراكة وتعاون بين

الجماعات وإقليم خنيفرة وجهة بني ملال-خنيفرة، لم يتم الحرص على الأخذ بعين الاعتبار معطيات برنامجي تنمية الإقليم والجهة في تحديد المشاريع. حيث إن برنامجي تنمية الجهة والإقليم لم يتم التأشير عليهما من قِبل سلطة المراقبة الإدارية، تباعاً، إلا بتاريخ 14 يونيو 2018، و20 نونبر 2019. إذ يتضح التأخر الكبير في إعداد البرنامجين اللذين من المفترض أن يسبقا برامج عمل الجماعات.

وقد أفادت الجماعات أنها لم تتوفر على برنامجي تنمية الجهة والإقليم وقت إعداد برامج عملها، ولم يتم الاعتماد على معطياتهما في ذلك من طرف 12 جماعة (60%). وبالتالي، فإن إعداد برامج عمل الجماعات تم في غياب برنامجي تنمية الجهة والإقليم ولم يأخذ بعين الاعتبار التوجهات الجهوية والإقليمية الواردة بهما. ويتجلى ذلك من خلال المشاريع المضمنة ببرنامج تنمية الجهة والتي تهم جماعات إقليم خنيفرة، البالغ عددها 229 مشروعا بكلفة إجمالية ناهزت 2,7 مليار درهم، والتي لم يتم التطرق إليها ببرامج عمل الجماعات ولم تحدد مساهمات هذه الأخيرة فيها.

➢ **الإعداد القبلي للمشاريع المبرمجة في حاجة لتطوير**

من خلال الاطلاع على برامج عمل عدد من الجماعات، موضوع مهام مراقبة التسيير التي باشرتها المجالس الجهوية للحسابات، لوحظ أنه، في العديد من الحالات، تم التركيز على تشخيص عام يظهر الحاجيات والإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، دون الاعتماد على دراسات تقنية أولية للمشاريع المبرمجة، مما من شأنه أن يؤثر سلبا على تقييم تكلفتها المالية ومدى قابليتها للإنجاز وأثرها على الساكنة وعلى البيئة والتنمية المستدامة.

فعلى سبيل المثال، لوحظ، بالنسبة لجماعة الوطية بإقليم طانطان، أن المشاريع المدرجة ببرنامج عملها لم تكن موضوع دراسات تقنية قبلية، مما نتج عنه، من جهة، عدم دقة الكلفة التقديرية للمشاريع المبرمجة، ومن جهة أخرى، وجود نقص على مستوى الالتقائية وتكامل المشاريع الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. حيث، تبين عدم تحديد مخاطر التلوث البيئي المؤثرة سلبا على الساحل، خاصة مطرح النفايات غير المراقب، الواقع بالقرب من الساحل، وكذا تصريف المياه العادمة وغير المعالجة مباشرة في الشاطئ، وعدم معالجة المياه المستعملة من طرف المصانع المتواجدة داخل الميناء أو في المنطقة الصناعية غير المجهزة. وقد تم الوقوق على هذه الملاحظة أيضا بجماعة الشطيبة بإقليم قلعة السراغنة، بالإضافة لجماعة ملوسة بإقليم الفحص أنجرة والتي تبين من خلال مراقبة تسييرهما وجود عدد من المشاريع المتعثرة بسبب غياب أو عدم دقة الدراسات التقنية القبلية المتعلقة بها.

➢ **الحرص على اعتماد جدولة زمنية لإنجاز المشاريع وتفعيل برمجة الميزانية الممتدة لثلاث سنوات**

لوحظ انطلاقا من مصفوفات المشاريع المضمنة ببرامج عمل بعض الجماعات غياب جدولة زمنية محددة لتنفيذ المشاريع. ففي كثير من الحالات، تم الاكتفاء بالفترة التي يغطيها برنامج العمل ككل. مما يؤشر عن عدم تحديد الأولويات من جهة؛ ومن شأنه، من جهة أخرى، أن يحول دون إعداد الميزانيات السنوية طبقا لمقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والفقرة (د) من المادة 6 من المرسوم رقم 2.16.301 سالف الذكر، والتي تنص على وجوب تضمين برنامج عمل الجماعة تقييما لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاثة الأولى، مما يؤكد ضرورة توفير جدولة زمنية دقيقة للمشاريع المبرمجة.

عطفاً على ما سبق، وفي إطار إصلاح المالية العمومية المحلية، وسعيا إلى الانتقال من نظام التدبير القائم على الوسائل إلى نظام تدبير يقوم على النتائج، أقرّ المشرّع في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية والنصوص التنظيمية المتعلقة بها، مجموعة من المقتضيات الهادفة أساسا إلى تكريس ثقافة التخطيط الاستراتيجي على المدى القريب والمتوسط، من خلال التنصيص على ضرورة إعداد برنامج عمل الجماعة لمدة 6 سنوات، واعتماد تبويب جديد لميزانية الجماعة يقدم نفقاتها داخل الأبواب في فصول مقسّمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات بالإضافة إلى برمجة للميزانية ممتدة على 3 سنوات طبقا لبرنامج عمل الجماعة. لكن يصعب التفعيل السليم لبرمجة الميزانية الممتدة لثلاث سنوات، طبقا لأحكام المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 سالف الذكر، ووفق الكيفيات المحددة بموجب المرسوم رقم 2.16.307 بتاريخ 29 يونيو 2016، وقرار وزير الداخلية رقم 671.18 بتاريخ 7 مارس 2018. وذلك نظرا للنواقص التي عرفتها مسطرة إعداد برامج عمل الجماعات، وما كان لها من تأثير على جودة الوثائق النهائية التي لم تتضمن تقييما لموارد الجماعات ونفقاتها التقديرية الخاصة بتمويل برامج العمل خلال الثلاث سنوات الأولى، ولم تضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها، ولم تحدد التكلفة الإجمالية للمشاريع المبرمجة في برامج عمل الجماعات، ومساهمات هذه الأخيرة وشركائها في تمويل تلك المشاريع، والبرمجة الزمنية لإنجازها، بالإضافة إلى تأخر التأشير على برامج العمل من طرف السلطة الإدارية المختصة.

وفي جوابها عن هذه الملاحظة، أشارت وزارة الداخلية إلى أنه سبق لها " إصدار قرار في الموضوع (رقم 671.18 بتاريخ 2018/03/07) يحدد نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات، استتبعه تذكير جل الجماعات الترابية بضرورة تحيين برمجتها الثلاثية من خلال الدورية المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية (عدد 2707/ف بتاريخ 12 شتنبر 2018)، حيث تم التأكيد على إعداد الميزانيات على أساس البرمجة الثلاثية بالاعتماد على الإمكانيات التمويلية الذاتية المتوقعة والأهداف ذات الأولوية المسطرة في برامج التنمية، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار مطابقة

تقديرات المداخيل والنفقات بالنسبة للسنة الأولى للميزانية على أن تكون تقديرات السنتين التاليتين على سبيل البيان والاستشراف ".

2. مرحلة التنفيذ والاستغلال

➢ ضعف على مستوى تتبع وتقييم تنفيذ برامج عمل الجماعات

لم يتم الحرص على أن تتضمن برامج عمل الجماعات نظاما يمكن من تتبع تنفيذها، من خلال تحديد مؤشرات لقياس النتائج المتوخاة لذلك، حتى يتسنى للجماعات إعداد التقارير السنوية عن تنفيذ برامج عملها. وتجدر الإشارة إلى أن تتبع وتقييم تنفيذ برنامج عمل الجماعة لهما أهمية قصوى، تتجلى من جهة، في تقييم عام لأعمال الجماعة والوقوف على مدى اضطلاعها بممارسة اختصاصاتها، والمتمثلة أساسا في تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات؛ ومن جهة أخرى، في تقييم برنامج عمل الجماعة بحد ذاته، وذلك من خلال حَصر نسب إنجاز المشاريع والبرامج التي تعكس مدى واقعية وصدقية التشخيص المُعد سلفا، والوقوف على الإكراهات والصعوبات التي حالت دون تحقيق الأهداف المسطرة، واقتراح حلول وبدائل لتجاوزها.

وهكذا، لم يتم تقييم برامج عمل بعض الجماعات وفق ما هو منصوص عليه في المادتين 14 و15 من المرسوم رقم 2.16.301 السالف ذكره. فمن جهة، لوحظ أن رؤساء مجالس الجماعات المعنية لم يقوموا بإعداد تقارير سنوية لتقييم برامج عملها؛ ومن جهة ثانية، لم يتم إبداء الرأي بشأن هذه التقارير من طرف اللجان الدائمة التابعة للمجالس الجماعية المعنية، قبل عرضها على هذه الأخيرة من أجل دراستها. ولم يتم أيضا تعليق ملخصات التقارير المذكورة داخل مقرات الجماعات ولا نشرها بالوسائل المتاحة. ويتعلق الأمر، على سبيل الاستدلال، بجماعات بني خالد بعمالة وجدة – أنكاد، وبني بويفرور بإقليم الناظور، وإمي نتيارت وتوفلعزت بإقليم تارودانت، وتودغى العليا بإقليم تنغير، وإغرم نوكدال وتوندوت بإقليم ورزازات، وتلمزون بإقليم طانطان، ووراكي والشطيبة بإقليم قلعة السراغنة، وآيت سيدي داود بإقليم الحوز، وإزمورن بإقليم الحسيمة، وكذا جماعات إقليم خنيفرة، باستثناء جماعة خنيفرة التي أدلت ب "*تقرير حول برنامج عمل جماعة خنيفرة برسم سنة 2018* "، اكتفت فيه بسرد المشاريع المنجزة خلال سنة 2018 وتكلفتها.

➢ تعثرات في تنفيذ المشاريع المدرجة ببرامج عمل الجماعات

من خلال المعطيات المدلى بها من طرف الجماعات حول تنفيذ برامج عملها إلى غاية تواريخ اختتام المهام الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات برسم سنتي 2019 و2020، لوحظ أن غالبية الجماعات سجلت نسبا ضعيفة بخصوص إنجاز المشاريع المبرمجة.

ومن الأمثلة الدالّة في هذا الصدد، جماعة بودينار بإقليم الدريوش، التي قامت بإنجاز مشروع واحد من أصل 40 مشروعا مدرجا في برنامج عملها، أي بنسبة إنجاز لا تتجاوز 3%؛ ولم تتمكن جماعة آيت يحيى بإقليم ميدلت، والتي اعتمدت في تنزيل برنامج عملها، بشكل كبير على مساهمة الشركاء، من إنجاز سوى مشروعين (2) من أصل 59 مشروعا مبرمجا، أي بنسبة إنجاز تناهز 3%. أما على مستوى الجماعات المعنية الأخرى، فإنها سجلت نسب إنجاز تراوحت بين 9% و37% كما يوضح الجدول الآتي:

نسب تنفيذ برامج عمل الجماعات التي تمت مراقبتها خلال سنتي 2019 و2020

الجماعة	الإقليم أو العمالة	الجهة	عدد المشاريع المدرجة في برنامج العمل	عدد المشاريع المنجزة في برنامج العمل إلى غاية نهاية سنة 2019	نسبة الإنجاز
إميضر	تنغير	درعة-تافيلالت	77	7	%9
النقوب	زاكورة		53	16	%30
آيت يحيى	ميدلت		59	2	%3
أربعاء آيت عبد الله	سيدي إفني	كلميم-واد نون	27	7	%26
تغجيجت	كلميم		23	3	%13
أداي	كلميم		17	3	%18
سبت النابور	سيدي إفني		43	16	%37
تلمزون	طانطان		18	6	%33
تغدوين	الحوز	مراكش-أسفي	167	31	%19
بني بويفرور	الناظور	الشرق	61	7	%11
بودينار	الدريوش		40	1	%3

وعلى صعيد إقليم خنيفرة بجهة بني ملال-خنيفرة، فقد تبين أن كل الجماعات واجهت صعوبات وإكراهات في إنجاز المشاريع المدرجة في برامج عملها، والتي تتجلى فيما يلي:

- لم تشرع 7 جماعات في تنفيذ المشاريع المدرجة في برامج عملها؛ وتم تبرير ذلك بكون برامج عمل بعض الجماعات لم يتم التأشير عليها من طرف عامل الإقليم، أو بكونها (برامج العمل) لم تأخذ بعين الاعتبار الموارد المالية والبشرية التي تستطيع الجماعات المعنية توفيرها لإنجاز تلك المشاريع، أو اكتفت بجرد بعض المشاريع دون تحديد كلفتها مما يعيق برمجة تنفيذها

- أما بخصوص الجماعات التي شرعت في تنفيذ برامج عملها، فيلاحظ ضعف نسب الإنجاز، سواء من حيث عدد أو مبالغ المشاريع المبرمجة إلى حدود نهاية سنة 2019، والتي تراوحت بين 1% و61% بالنسبة للعدد و0,1% و60% بالنسبة للمبالغ.

ثالثا. خلاصات وتوصيات

1. الخلاصات

تتلخص أهم أسباب تعثرات إعداد وتنفيذ المخططات الاستراتيجية للجماعات فيما يلي:

- تأخر صدور المرسومين التطبيقيين المتعلقين بتحديد مسطرة إعداد المخطط الجماعي للتنمية (الولاية الانتدابية 2009 - 2015) وبتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده (الولاية الانتدابية 2015 - 2021)؛
- غياب رؤية واضحة لدى الجماعات بخصوص تحديد الأهداف المراد تحقيقها من خلال مخططاتها الاستراتيجية للتنمية، وتوفير الموارد المالية وكذا الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك؛
- عدم الواقعية في تحديد وبرمجة المشاريع، بالنظر لضعف الإمكانات التمويلية الذاتية للجماعات مقارنة مع الأغلفة المالية التي تتطلبها مخططاتها الاستراتيجية للتنمية، وضعف قدراتها على تعبئة موارد مالية خارجية لدى الشركاء المعنيين؛
- عدم تحديد كيفية تعبئة الموارد المالية اللازمة، والجدولة الزمنية الملائمة للإفراج عنها، قصد تنفيذ المشاريع المبرمجة بالمخططات الاستراتيجية للجماعات في الآجال المقرّرة لها؛
- الإشارة فقط إلى صفة الشركاء دون تحديد حصص مساهماتهم في تمويل المشاريع وكذا باقي التزاماتهم في التتبع والإشراف؛
- عدم توثيق التزامات الشركاء المتعلقة بإنجاز المشاريع الموكلة إليهم في إطار المخططات الاستراتيجية للجماعات؛
- عدم إعداد الدراسات القبلية للمشاريع المبرمجة قبل الشروع في تنفيذها، وضعف القدرات (التقنية) اللازمة لذلك لدى الجماعات.

أما بخصوص أهم أسباب عدم استغلال المشاريع المنجزة، فيمكن إجمالها فيما يلي:

- ارتباط استغلال بعض المنشآت بإتمام أشغال منشآت أخرى (صفقات محصّصة أو حسب أشطر)؛
- عدم تجهيز البنايات أو ربطها بشبكتي الماء والكهرباء؛
- عدم إيجاد أطراف يمكن تكليفها بتسيير المرافق أو المنشآت المنجزة، في غياب الموارد البشرية الجماعية التي يمكن تخصيصها لذلك؛
- تعرّض الساكنة على إنجاز المشروع، بل وأحيانا رفضها المطلق له؛
- عدم تسوية وضعية العقار و/أو الحصول على التراخيص اللازمة قبل الشروع في تنفيذ المشروع؛
- عدم كفاية الاعتمادات المالية وعدم وفاء الشركاء بالتزاماتهم التعاقدية.

2. التوصيات

تأسيسا على ما سبق، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي وزارة الداخلية بما يلي:

- **تفعيل مبدأي التفريع والتدرج بالعمل على ملاءمة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمسطرة وآليات إعداد وتنفيذ المخططات الاستراتيجية للجماعات (برامج العمل)، مع مواردها المالية والبشرية الذاتية من جهة؛ ودراسة إمكانية تخويل مجالس العمالات والأقاليم مهمة دعم الجماعات في هذا المجال، عند الاقتضاء، بالنظر للدور (الاختصاص) المُسند إلى هذه المجالس بشأن تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات، من جهة أخرى؛**
- **الحرص على إعداد ونشر النصوص التطبيقية (التنظيمية) للقوانين (التشريعية) بشكل يراعي الآجال المحددة فيها لإعداد المخططات الاستراتيجية.**

كما يوصي المجلس نفس الوزارة، من خلال الولاة وعمال الأقاليم والعمالات، بحث الجماعات على القيام بما يلي:

- **التنسيق الحثيث مع المصالح الخارجية للدولة والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية، وتفعيل آليات الحوار والتشاور لإشراك المواطنات والمواطنين وفعاليات المجتمع المدني، في إعداد مخططات استراتيجية للجماعات ترسم بشكل أدقّ حاجياتها وإكراهاتها، وأيضا إمكانياتها ومؤهلاتها المالية والبشرية والطبيعية، وتُحدد وتُرتّب المشاريع حسب أولوياتها، وفي انسجام مع المخططات الوطنية والجهوية والإقليمية؛**
- **توخي الواقعية في انتقاء المشاريع التنموية المراد إنجازها، ولاسيما الأخذ بعين الاعتبار الإمكانات التمويلية الذاتية للجماعة أو التي يمكن لها فعلا تعبئتها لدى شركائها، مع العمل على توثيق التزاماتهم عبر إبرام اتفاقيات للشراكة أو التعاون؛**
- **تضمين المخططات الاستراتيجية للجماعات، كافة العناصر الضرورية لأجرأتها، لاسيما كلفة كل مشروع ومن ثمة الكلفة الإجمالية للمشاريع المزمع إنجازها؛ الجدولة الزمنية المناسبة لتنفيذ المشاريع المبرمجة على ضوء الجدولة الزمنية المحددة لتعبئة أو تحويل الموارد المالية اللازمة؛ ومساهمات جميع الأطراف، سواء الجماعات أو شركائها المعنيين، في تمويل المشاريع المبرمجة؛**
- **تحديد أهداف المشاريع المبرمجة بالدقة اللازمة، والعمل على إنجاز دراسات الجدوى المتعلقة بها، قبل الشروع في تنفيذها؛**
- **تسوية وضعية العقار واتخاذ التدابير الحصول على التراخيص اللازمة قبل الشروع في تنفيذ المشاريع؛**
- **تفعيل آليات تتبع وتقييم تنفيذ المخططات الاستراتيجية للجماعات، ولاسيما في نهاية السنة الثالثة من إعدادها من أجل تحيينها، عند الاقتضاء، بعد تحديد ومعالجة النقائص وأسباب تعثر تنزيل المشاريع المُضمّنة بها في الآجال المقرّرة؛ وفي نهاية المدة المحددة لإنجازها قصد استثمار نتائجها في إعداد المخططات الاستراتيجية اللاحقة؛**
- **وضع رؤية واضحة ومتكاملة بخصوص طريقة استغلال المشاريع المراد إنجازها، لاسيما ما قد تتطلبه من أشغال إضافية أخرى (الربط بشبكتي الماء والكهرباء...) أو متدخلين آخرين (مسيّر، مشرف على المشروع ...)؛**
- **البحث عن بدائل، عند الاقتضاء، لاستغلال المشاريع المنجزة غير المستغلة في الأهداف المنشأة من أجلها.**

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالمخططات الاستراتيجية للجماعات

(نص الجواب كما ورد)

أولا. بخصوص المخططات الجماعية للتنمية (الولاية الانتدابية 2009-2015):

1. بخصوص مرحلة الإعداد والبرمجة

- وجبت الإشارة إلى أن التقرير يرصد الملاحظات التي تخص فقط بعض الجماعات التابعة لجهة درعة تافيلالت وإقليم خنيفرة. أما بخصوص الملاحظات المسجلة على مستوى مرحلة الإعداد والبرمجة، فيمكن تفسيرها بضعف الإمكانيات المادية والبشرية لدى معظم الجماعات التابعة لهذه الجهة ولإقليم خنيفرة.

- في سياق متصل، فقد بذلت المصالح المركزية لوزارة الداخلية مجهودات جبارة في إطار مواكبة الجماعات في إعداد وتنفيذ مخططاتها على المستوى المالي من خلال مساعدتها على توفير الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل المخططات التنموية للجماعات (مساعدة الجماعات في تنمية مواردها الذاتية وفي الدخول في شراكات قصد تمويل برامجها ومشاريعها، ...) وكذا على المستوى التقني عبر حث المصالح التقنية للعمالات والأقاليم على مواكبة الجماعات، خصوصا تلك التي تعرف خصاصا على مستوى العنصر البشري حتى تتمكن من إعداد وتنفيذ مخططها في أحسن الظروف (مساعدة الجماعات على مستوى تتبع تنفيذ المشاريع).

2. بخصوص مرحلة التنفيذ والاستغلال

(...)

- أما فيما يتعلق بضعف التنفيذ والاستغلال فيعزى ذلك في غالب الأحيان إلى عدم التزام شركاء الجماعات بتعهداتهم التعاقدية. وفي هذا الإطار لابد من التذكير، كما سبقت الإشارة إليه، بالمجهودات المبذولة من طرف وزارة الداخلية في إطار مواكبة الجماعات في تنفيذ برامجها ومشاريعها ومساعدتها على التغلب على الصعاب التي تعترضها في تحقيق ذلك وبحرصها على تثمين المشاريع المنجزة وضمان استمراريتها بما يخدم مصالح الساكنة المستهدفة.

ثانيا. برامج عمل الجماعات (الولاية الانتدابية 2015-2021) / مرحلة الإعداد والبرمجة:

- بخصوص عدم تقييم المخططات الجماعية للتنمية والتأخر في إعداد برامج عمل الجماعات والنقص في إيلاء مرحلة التشخيص الأهمية اللازمة، فتجدر الإشارة إلى أنه، بعد التجربة الأولى التي خاضتها الجماعات الترابية في مجال التخطيط الاستراتيجي الذي جاء به المشرع المغربي سنة 2009 في إطار الميثاق الجماعي رقم 78-00، وبغية تكريس التخطيط الجماعي كثقافة وممارسة في مجال تدبير الشأن المحلي تم في إطار المراجعة الشاملة للقوانين المؤطرة للجماعات الترابية، التنصيص في شق الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية على ضرورة إعداد برامج للتنمية بالنسبة للجماعات الترابية بمختلف مستوياتها.

- وقد تم الحرص، استنادا على المواد من 78 إلى 82 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والمرسوم رقم 2.16.301 الذي يحدد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، على تحديد جميع الإجراءات المتعلقة بإعداد برامج التنمية وبالتالي تدارك القصور الملاحظ سابقا بشأن إعداد المخططات الجماعية للتنمية المنصوص عليها بالقانون 00.78.

- ويمكن تفسير التأخر في إعداد برامج عمل الجماعات بتأخر صدور المرسوم رقم 2.16.301 الذي يحدد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده (29 يونيو 2016).

- بشأن القصور في اعتماد المقاربة التشاركية في إعداد مشاريع برامج العمل، فينبغي التأكيد على أن الوزارة ووعيا منها بأهمية المقاربة التشاركية وفي إطار مواكبة الجماعات من أجل إعداد برامج عملها، انكبت على إعداد مجموعة من الأدوات المنهجية لوضعها رهن إشارة الجماعات، منها الدليل المنهجي والعملي لإعداد برنامج عمل الجماعات والذي يحث على المقاربة التشاركية ودليل مساطر إحداث وتفعيل واشتغال وتتبع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعات.

أما فيما يتعلق بالجدولة الزمنية لإنجاز المشاريع وتفعيل برمجة الميزانية الممتدة على ثلاث سنوات، فإنه سبق للوزارة إصدار قرار في الموضوع (رقم 671.18 بتاريخ 2018/03/07) يحدد نموذج بيان البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات، استتبعه تذكير جل الجماعات الترابية بضرورة تحيين برمجتها الثلاثية من خلال الدورية المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية (عدد 2707/ف بتاريخ 12 شتنبر 2018)، حيث تم التأكيد على إعداد الميزانيات على أساس البرمجة الثلاثية بالاعتماد على الإمكانيات التمويلية الذاتية المتوقعة والأهداف ذات الأولوية المسطرة في برامج التنمية، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار مطابقة تقديرات المداخيل والنفقات بالنسبة للسنة الأولى للميزانية على أن تكون تقديرات السنتين التاليتين على سبيل البيان والاستشراف.

وقد قامت مصالح هذه الوزارة بتنظيم عدة دورات تكوينية لفائدة المنتخبين والموظفين القائمين على إعداد برامج العمل لتقوية قدراتهم في هذا المجال.

تسيير العمالات والأقاليم

تعتبر العمالة أو الإقليم بمثابة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. وقد تضمن هذا القانون التنظيمي مجموعة من المبادئ التي تؤطر ممارسة العمالات والأقاليم لاختصاصاتها وتتمثل في:

- إقرار مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل عمالة أو إقليم سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مقرراتها ومداولاتها، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- تفعيل مبدأ التفريع كأساس لتحديد الاختصاصات (الذاتية، المشتركة، المنقولة) لكل عمالة أو إقليم؛
- اعتماد مبدأي التدرج في الزمان، والتمايز في المجال عند ممارسة الاختصاصات المشتركة أو عند نقلها؛
- تعزيز التعاون والتشاور والتكامل من خلال تمكين العمالة أو الإقليم ممارسة اختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابها وتشجيع الإشراف المنتدب على المشاريع؛
- مأسسة مبدأي التعاون والتضامن بين الجماعات الترابية وذلك بالقيام بالأعمال وتوفير الخدمات وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساسا بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي؛

وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أن مهام الآمر بالصرف قد أصبحت من صلاحيات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم منذ دخول القانون التنظيمي المذكور حيز التنفيذ، بعد أن كان يتولاها في السابق عامل العمالة أو الإقليم.

ومن أجل الوقوف على مدى تطبيق المقتضيات القانونية الجديدة، والتأكد من نجاعة وفعالية النظام الجديد للحكامة بهذه الجماعات الترابية، فقد قامت المجالس الجهوية للحسابات في إطار برامج عملها برسم سنة 2020، بإنجاز ثلاثين (30) عملية مراقبة تسيير عمالات وأقاليم المملكة.

وتتلخص أهداف مهمة مراقبة تسيير مجالس العمالات والأقاليم فيما يلي:

- تقييم عمل أجهزة الحكامة المحلية وممارسة الاختصاصات؛
- تقييم مدى اضطلاع العمالات والأقاليم بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون التنظيمي رقم 112.14؛
- التأكد من تفعيل آليات ووثائق التخطيط الاستراتيجي والشراكات المختلفة ومدى تحقيق الانسجام والالتقائية مع برنامج التنمية الجهوية؛
- تحليل المؤشرات المالية للعمالة أو الإقليم؛
- تقييم أنظمة التدبير (المراقبة الداخلية والمداخيل والنفقات).

كما تجدر الإشارة إلى أن مهام مراقبة تسيير مجالس العمالات والأقاليم غطت الفترة اللاحقة لدخول القانون التنظيمي رقم 112.14 حيز التنفيذ، أي الفترة الممتدة من منتصف سنة 2015 إلى حدود 31 دجنبر 2019.

وقد أسفرت عملية مراقبة تسيير العمالات والأقاليم عن تسجيل عدة ملاحظات، تهم ثلاث محاور رئيسية:

- عمل أجهزة الحكامة المحلية وإجراءات المراقبة الداخلية؛
- طريقة إعداد وتنفيذ برامج التنمية وإعداد وتنفيذ المشاريع وممارسة الاختصاصات؛
- تدبير الموارد البشرية والمداخيل وتنفيذ النفقات.

وقد تم إصدار عدة توصيات، بمختلف التقارير الخاصة المتعلقة بمراقبة تسيير هذه العمالات والأقاليم، من أجل تحسين أداء هذه الوحدات الترابية والرفع من مردوديتها وكذا الرقي بمستوى التنسيق بينها وبين الجماعات من جهة، وبينها وبين الجهات من جهة أخرى.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

يبرز هذا الملخص التركيبي أهم هذه الملاحظات والتوصيات، وخصوصا منها تلك المشتركة بين مختلف العمالات والأقاليم التي خضعت لعملية المراقبة. أما الملاحظات الخاصة بكل عمالة أو إقليم فهي مدرجة بالتقارير الخاصة المتعلقة بها والمنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات المختصة.

أولا. تقييم عمل أجهزة الحكامة المحلية وإجراءات المراقبة الداخلية

➢ ضرورة تعزيز استعمال آليات وأدوات الحكامة الجيدة

طبقا لمقتضيات المادة الأولى من المرسوم رقم 2.17.305 (03 يوليوز 2017) بتحديد الآليات والأدوات المعتمدة لمواكبة العمالة أو الإقليم لبلوغ حكامة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها، تضع السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية رهن العمالة أو الإقليم الآليات والأدوات التالية لدعم القدرات التدبيرية لمنتخبي العمالة أو الإقليم:

- دلائل حول اختصاصات العمالة أو الإقليم وصلاحيات المجلس والرئيس، ولاسيما تلك المتعلقة بالنظام المالي وإعداد برامج التنمية وتدبير الموارد البشرية؛
- مونوغرافية العمالة أو الإقليم؛
- منظومة لتقديم الاستشارة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم في مجال صلاحياته.

وإذا كانت هذه الأدوات والآليات تهدف إلى إرساء قواعد الحكامة الجيدة، غير أنه لوحظ قصور في هذا الشأن وإن بنسب متفاوتة حسب العمالات والأقاليم، مما نتج عنه رصد غياب جزئي أو شبه كلي للآليات والأدوات الضرورية لمواكبة العمالة أو الإقليم لبلوغ حكامة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة لها وعدم تفعيل مقتضيات النظام الداخلي المتعلق بتدبير أشغال هيئات الحكامة المحلية.

كما اتضح ضعف مردودية اللجان الدائمة المحدثة: لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة ولجنة التنمية القروية والحضرية وإنعاش الاستثمارات والماء والطاقة والبيئة ولجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة.

وفي سياق آخر، لوحظ تدخل بعض أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم في التسيير الإداري المباشر لشؤون العمالة أو الإقليم.

وعلاقة بتفعيل مقررات مجلس العمالة أو الإقليم، تم الوقوف على العديد من القرارات التي صادقت عليها الهيئات التداولية ولم تتم أجرأتها، مع الإشارة إلى غياب المسك الصحيح لسجل مداولات مجلس العمالة أو الإقليم. كما لوحظ، بشكل عام، عدم عرض بعض النقط المتعلقة بدورات المجلس على أنظار اللجان المختصة، وتمركز تدخلات مجالس العمالات والأقاليم في بعض الجماعات الترابية دون غيرها. كما تبين تأخر في الإعداد والمصادقة على برامج التنمية وعدم توفر بعض المجالس على مقر إداري خاص بها بالإضافة إلى تقصير في تنظيم وحفظ الوثائق والأرشيف.

ومكنت عمليات المراقبة من الوقوف على ملاحظات أخرى في هذا المجال، تتمثل فيما يلي:

- عدم استقرار عمل مؤسسة المديرية العامة للمصالح؛
- عدم توفير الظروف الملائمة لعمل الموظفين وضعف الوسائل البشرية المرصودة للجهاز الإداري؛
- تفاقم مخاطر المنازعات على نشاط العمالات والأقاليم وضعف التنسيق في تحضير وسائل الدفاع؛
- غياب نظام داخلي لاستغلال آليات وسيارات مجالس العمالات والأقاليم؛
- عدم نشر بعض القرارات بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية؛
- غياب دليل للمساطر يحدد الأنشطة المنوطة بإدارة العمالة أو الإقليم وغياب منظومة لتتبع المشاريع.

➢ **ضرورة تعزيز شروط وضوابط منظومة المراقبة الداخلية**

لوحظ تقصير في تدبير منظومة المراقبة الداخلية، حيث تبين غياب شروط وضوابط المراقبة وآليات تدبيرها. الأمر الذي من شأنه أن يشكل خطرا على ممتلكات العمالات والأقاليم وكذا على المعطيات والمعلومات المتعلقة بتدبيرها. وفي هذا الصدد تبين غياب لخلية للتدقيق الداخلي والافتحاص، وذلك خلافا لمقتضيات المادة 216 من القانون التنظيمي، سالف الذكر، التي توجب على العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيس مجلسها، اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها. كما توجب نفس المادة بأن تقوم العمالة أو الإقليم ببرمجة دراسة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها، وتنشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطلع عليها العموم.

كما لوحظ عدم تبني نظام التدبير بحسب الأهداف وعدم وضع منظومة لتتبع مختلف الاختصاصات تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها خلافا للمادتين 215 و216 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم التي تحث على اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير العمالة أو الإقليم.

وقد ورد في جواب وزارة الداخلية حول هذه الملاحظات أنه " ... تطبيقا لمقتضيات المادة الأولى من المرسوم (رقم 2.17.305 بتاريخ 2017/07/03) المتعلق بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة العمالات والأقاليم لبلوغ حكامة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة لها، وضعت وزارة الداخلية، بصفة تدريجية، رهن إشارة العمالات والأقاليم، مجموعة من الأدوات والآليات (نصوص تطبيقية، دلائل المساطر، وثائق نموذجية، أنظمة معلوماتية، ...)، وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها بشكل فعال.

بالموازاة مع ذلك، قامت مصالح وزارة الداخلية بتنظيم دورات تكوينية لفائدة منتخبي وموظفي العمالات والأقاليم في مختلف مجالات التدبير الإداري والمالي والحكامة المحلية، أخذا بعين الاعتبار للحاجيات الحقيقية المعبرة عنها. (...) كما ساهم تطبيق مقتضيات المادتين 227 و228 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بشأن توزيع الموظفين والبنايات بين مجالس العمالات والأقاليم ومصالح الإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية من جهة، وفتح المجال أمام العمالات والأقاليم لاستئناف عمليات التوظيف من جهة أخرى، في تدارك العجز الملاحظ على مستوى الموارد البشرية والمادية، خلال السنوات الأولى لدخول القانون التنظيمي السالف الذكر حيز التنفيذ. (...)

وفيما يتعلق بالهيئات التداولية لمجالس العمالات والأقاليم وكيفيات وشروط عملها، فقد تم إعداد نظام داخلي نموذجي خاص بكل مستوى ترابي بما في ذلك مجالس العمالات والأقاليم(...).

أما فيما يخص مخاطر المنازعات على نشاط العمالات والأقاليم وضعف التنسيق في تحضير وسائل الدفاع، فإن هذه الوزارة ما فتئت تحث رؤساء الجماعات الترابية على التقيد بالمساطر القانونية خلال ممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكولة لهم بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وذلك لتفادي رفع دعاوى قضائية ضد الجماعات الترابية وما قد يترتب عن ذلك من أحكام قضائية ذات تأثير مالي سلبي على ميزانيتها(...).

وفيما يتعلق بعدم نشر بعض القرارات بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية، فقد تمت إضافة نشرة إخبارية بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية تتضمن الأعداد الأخيرة للجريدة الرسمية للجماعات الترابية وإتاحة تحميلها بطريقة إلكترونية.(...)."

لذلك يوصي المجلس وزارة الداخلية، في إطار مهام المراقبة الإدارية التي يضطلع بها عمال الأقاليم والعمالات، بالحرص على:

- **وضع وتعزيز منظومة المراقبة الداخلية والافتحاص بالعمالات والأقاليم؛**
- **تفعيل دور جميع اللجان الدائمة مع العمل على تنفيذ مقررات الهيئات التداولية.**

ثانيا. إعداد وتنفيذ برامج التنمية

تطبيقا لمقتضيات المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، يضع مجلس العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيسه، خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج تنمية ويعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، ويحدد البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها.

ويعتبر برنامج التنمية، وفقا للمادة 2 من المرسوم رقم 2.16.300 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، "الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم بهدف النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية".

وخلصت عملية تقييم إعداد وتنفيذ وتتبع برامج تنمية العمالات والأقاليم، إلى تسجيل الملاحظات الأساسية التالية.

1. إعداد برامج التنمية

أسفر تقييم مرحلة إعداد برامج التنمية، ابتداء من التحضير لإعداد الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع، مرورا بمسطرة الإعداد وانتهاء بتقييم مضمون البرنامج المصادق عليه، عن تسجيل الملاحظات التالية.

➢ **وجب احترام المجالس المنتخبة لمسطرة إعداد برامج التنمية**

من خلال الاطلاع على الوثائق النهائية لبرامج التنمية لوحظ أن بعض المشاريع المقترحة لا تراعي الاختصاصات الذاتية المسندة بموجب القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والاختصاصات المسندة لمستويات ترابية أخرى. إذ لوحظ في بعض الحالات، اقتراح مشاريع تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجماعات.

➢ **وجب تحسين هندسة تمويل المشاريع المبرمجة وضع آليات تعاقدية ملزمة للشركاء المحتملين**

خلافا لمقتضيات المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.300، سالف الذكر، لم يتم الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية الحقيقية المتوفرة أو التي يمكن تعبئتها وكذا الالتزامات المتفق بشأنها بين العمالة أو الإقليم والجماعات الترابية والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بها.

إضافة إلى ذلك، لا يتضمن جزء من المشاريع المقترحة التكلفة التقديرية لإنجازها، والجزء الآخر منها لا تعتمد تكلفتها التقديرية معايير علمية مضبوطة في غياب البطائق التقنية الخاصة بكل مشروع على حدة، وعدم ارتكازها على تقديرات واقعية تعتمد على الخصائص الهندسية والتقنية المرتبطة بها.

➢ **ضرورة تحسين عملية تحديد الحاجيات أثناء مرحلة التشخيص التشاركي**

انطلاقا من المعطيات المدلى بها، وخصوصا البرمجة الزمنية المتعلقة بمراحل إعداد برامج التنمية والوثائق المتعلقة بها، ارتكزت مرحلة التشخيص التشاركي على عقد لقاءات مع رؤساء الجماعات الترابية ومسؤولي المصالح اللاممركزة إلا أنه، وفي غياب محاضر الاجتماعات، لم يمكن تخلف جماعات عن حضور اللقاءات المبرمجة، العديد من مجالس العمالات والأقاليم من حصر الحاجيات بدقة.

كما تجدر الإشارة، إلى أن مكاتب الدراسات التي تولت إعداد البرامج، اعتمدت، على العموم، تشخيصا يرتكز في مجمله على المعطيات المضمنة بنتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014 والمنوغرافيات، وذلك دون الاطلاع عن قرب على الحاجيات الحقيقية للجماعات المستهدفة، في ارتباطها بالاختصاصات الذاتية، وبناء على مؤشرات الهشاشة والخصاص المعدة من طرف المندوبية السامية للتخطيط.

علاوة على ذلك، وخلافا لما لمقتضيات المادة 7 من المرسوم رقم 2.16.300، لم يتم إجراء مشاورات مع المواطنات والمواطنين والجمعيات المختصة، وفقا للآليات التشاركية للحوار والتشاور المنصوص عليها بالمادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14 سالف الذكر.

كما لا ترتكز الوثيقة النهائية على تشخيص دقيق للحاجيات يعتمد معطيات علمية موثوقة ومونوغرافية مضبوطة تسمح بتحديد وترتيب الأولويات وتوطين المشاريع، وفق منهج تشاركي يواكب سياسات واستراتيجيات الدولة ويسعى إلى تحقيق الالتقائية والانسجام مع توجهات برامج التنمية الجهوية وبرامج عمل الجماعات.

➢ **ضرورة وضع نظام معلوماتي ترابي يتيح تتبع توطين المشاريع**

تفتقر مجالس العمالات والأقاليم إلى نظام معلوماتي ترابي يمركز المعطيات الإحصائية والخرائطية التي تنتجها مختلف القطاعات، باعتبارها أداة أساسية للتشخيص وترتيب الأولويات والمشاريع وتوطينها، إضافة إلى ذلك لا يتم استغلال المعلومات والمؤشرات المتوفرة ببنك المعطيات الإحصائية المدبر من طرف المديريات الجهوية للتخطيط.

كما لا يتم استثمار المؤشرات والمعطيات المتعلقة بخريطة الفقر، لتحديد أوجه الخصاص والهشاشة التي تعرفها بعض الجماعات في المجالات المرتبطة باختصاصات المجلس، مع العمل على تحيينها في ضوء المنجزات السنوية، حسب البرامج والقطاعات المتدخلة بكل جماعة على حدة.

➢ **إعداد برامج التنمية دون مراعاة الالتقائية والانسجام مع استراتيجيات وبرامج الدولة وباقي المستويات الترابية**

لا تتضمن برامج التنمية جردا مفصلا للمشاريع المزمع إنجازها من طرف مختلف القطاعات الوزارية سواء في إطار الاستراتيجيات القطاعية أو في إطار التدخلات التي تتولاها المصالح اللاممركزة. حيث، لم تتم مواكبة سياسات واستراتيجيات الدولة فيما يخص توفير التجهيزات والخدمات الأساسية والتنمية الاجتماعية في الوسط القروي، ومحاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية. كما أن التأخر في إعداد توجهات برنامج التنمية الجهوية، لم يمكن مجالس العمالات والأقاليم من تحقيق الانسجام والالتقائية أثناء اقتراح المشاريع، وذلك توخيا للتكامل وتفاديا لازدواجية التدخلات.

وللإشارة، وفي العديد من الحالات، فإن الوثيقة النهائية للبرنامج لا تتضمن جميع المشاريع المرتبطة باختصاصات المجالس، والمزمع إنجازها من طرف الدولة والمصالح اللاممركزة، وكذا تلك المبرمجة بمختلف برامج عمل الجماعات الترابية، إذ لا يتم مد مكاتب الدراسات المعهود إليها إنجاز البرنامج بالمعطيات والمؤشرات والوثائق المتعلقة بالمشاريع المنجزة، وتلك المزمع انجازها من طرف مصالح الدولة ومختلف الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص.

➢ **ضرورة مراعاة وثائق التعمير المتعلقة بالجماعات المستهدفة أثناء إعداد برنامج التنمية**

سجل عدم مراعاة مجالس العمالات والأقاليم، أثناء إعداد برنامج التنمية، التوجهات الاستراتيجية للسياسة العمومية لإعداد التراب، ووثائق التعمير بالنسبة للجماعات الترابية والمغطاة بهذه الأخيرة.

إذ من شأن أخذ هذه الوثائق وأهدافها بعين الاعتبار، أثناء إعداد البرنامج، ضمان توفير رؤية استراتيجية واستشرافية لتدبير المجال الترابي، ترتكز على اختيارات مجالية تتيح تحديد حاجيات الساكنة المستهدفة بالمشاريع وتوطينها وفقا لتوجهات وأهداف هذه الوثائق.

ووجب التذكير بأن التأخر الحاصل على مستوى إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب المنصوص عليه بالمواد من 88 إلى 90 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، لم يمكن مجالس العمالات والأقاليم من تفعيل مبدأي التجانس والاندماجية، عبر اعتماد سيرورة منطقية تنطلق من توجهات الاستراتيجية الوطنية مرورا بالتصميم الجهوي لإعداد التراب.

كما أن مجالس العمالات والأقاليم لا تعمل على التنسيق مع كل القطاعات ذات الاختصاص، أثناء مرحلة إعداد البرنامج، قصد الاطلاع على التوجهات الكبرى المتعلقة بإعداد التراب وطلب الوثائق والمعطيات المرتبطة بها.

➢ **استحضار البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة أثناء مرحلة إعداد برامج التنمية**

خلافا لمقتضيات المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.300 والتي تنص على ضرورة مراعاة اعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة أثناء إعداد برامج التنمية، لم يتم الالتزام بهذا المقتضى رغم التنصيص عليه في إطار الأهداف السبعة عشر للتنمية المستدامة الموضوعة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في إطار برنامج 2015-2030 المتعلق بالبرنامج العالمي، والمعتمد وفقا للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2017-2030 ولاسيما المحور الاستراتيجي الثاني من الرهان الأول المتعلق بتقوية الإطار المؤسساتي للتنمية المستدامة من طرف مختلف الفاعلين.

➢ **اتخاذ الإجراءات الاستباقية لتوفير وتطهير الأوعية العقارية اللازمة لإنجاز المشاريع المبرمجة**

لم تعمل مجالس العمالات والأقاليم، أثناء مرحلة إعداد برامج التنمية، على تحديد الأوعية العقارية المحتضنة للمشاريع المقترحة والمبرمجة التي تتطلب عقارا، وذلك عبر التنسيق مع الإدارات المكلفة بتدبير أملاك الدولة الخاصة والعامة بمختلف أنواعها والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية والمفتشية الجهوية لإعداد التراب الوطني والوكالة

الحضرية ومع باقي الجماعات الترابية ، قصد تعبئة العقارات اللازمة لإحداث المشاريع المبرمجة واتخاذ كافة الإجراءات الاستباقية لتطهيرها عبر كل المساطر القانونية، وذلك قبل مباشرة مسطرة طلب العروض من طرف صاحب المشروع.

3. تنفيذ وتتبع برنامج التنمية

لوحظ بهذا الخصوص ما يلي.

➢ **ضرورة تسريع وتيرة تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية**

أثناء مرحلة تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية، تميز عمل العمالات والأقاليم بالبطء في التنفيذ. كما تم الوقوف في هذا الصدد على ما يلي:

- ضعف نسبة إنجاز برامج التنمية؛
- عدم تفعيل لجنة القيادة وعدم إحداث بنية إدارية أو تعيين مسؤول مكلف بتنفيذ البرنامج؛
- غياب التتبع المالي لتنفيذ البرنامج، وعدم تحيينها في حالة استحالة أو صعوبة لإنجاز؛
- غياب الالتقائية والانسجام أثناء تنفيذ مجموعة من المشاريع المرتبطة بالاختصاصات الذاتية؛
- إنجاز مجموعة من المشاريع خارج برنامج التنمية.

➢ **ضرورة تعزيز تتبع تنفيذ المشاريع والتحيين والتقييم الدوري لها**

لوحظ بخصوص تتبع تنفيذ المشاريع والتحيين والتقييم الدوري لها ما يلي:

- عدم إنجاز التقييم السنوي الدوري وعرضه على المجالس؛
- عدم تحيين البرنامج ضمانا للتكامل والالتقائية مع مختلف السياسات والبرامج العمومية على المستويات الترابية؛
- ضعف على مستوى منظومة تتبع المشاريع المدرجة بالبرنامج؛
- نقائص على مستوى صياغة مؤشرات الفعالية والنجاعة المعتمدة لتتبع البرنامج.

وقد ورد في جواب وزارة الداخلية حول هذه الملاحظات أن " (...) معظم العمالات والأقاليم بادرت إلى مباشرة إعداد برامج التنمية قبل صدور المرسوم (رقم 2.16.300) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الشيء الذي ترتب عنه بعض القصور في إعداد هذه البرامج وخصوصا على مستوى التشخيص التشاركي وترتيب الأولويات، فضلا عن ما يتطلبه إرساء المقاربة المتوخاة وتتبع تنفيذها من كفاءات وقدرات لا سيما لدى موظفي العمالات والأقاليم، وهو الأمر الذي لم يتم اكتسابه بالشكل المطلوب إلا بعد تقوية كفاءاتهم وتدعيم قدراتهم.

ويعزى القصور الملاحظ بخصوص تنفيذ برامج التنمية وتتبعها على مستوى بعض العمالات والأقاليم، بشكل كبير، إلى إخلال بعض الشركاء بالتزاماتهم، وإلى ضعف الإمكانيات البشرية والمالية والمادية لدى معظم العمالات والأقاليم في السنوات الأولى من دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 حيز التنفيذ.

كما وجبت الإشارة كذلك إلى أن الوزارة واكبت العمالات والأقاليم في كل مراحل إعداد برامجها التنموية، وقد توجت هذه المواكبة بإصدار دليل منهجي لبرنامج التنمية المذكور يستعرض الخطوات والمراحل الواجب اتباعها خلال إعداد وتتبع وتقييم البرنامج. (...)

وتأمل الوزارة أن يسهم هذا الدليل في مساعدة العمالات والأقاليم على تجاوز صعوبات تنزيل المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم (البرمجة المتعددة السنوات، اعتماد مؤشرات، التقييم البعدي، وكذا الآليات الحديثة التي تهم البرمجة والتنفيذ والتتبع.

من جهة أخرى، يمكن تفسير برمجة مشاريع لا تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم، بالحاجة الملحة إلى تقليص العجز الحاد والملاحظ في مختلف الميادين، لا سيما فيما يخص البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الرامية إلى فك العزلة عن المواطنين ودعم ولوجهم إلى الخدمات الأساسية، وما يتطلبه ذلك من إمكانيات مالية ومادية مهمة تقتضي التعاضد والتكافل بين مختلف الجماعات الترابية والمستويات الإدارية وباقي الشركاء.

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الثلاثة المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تجيز لهذه الجماعات الترابية بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية إمكانية تمويل أو المشاركة في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين لها أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافه (...).

لذلك يوصي المجلس وزارة الداخلية، في إطار مهام المراقبة الإدارية التي يضطلع بها عمال الأقاليم والعمالات، بحث مجالس العمالات والأقاليم على اتخاذ التدابير التالية:

- **مراعاة الالتقائية والانسجام مع مختلف برامج الدولة وبرامج التنمية الجهوية لتحقيق تدخلات مندمجة وتفادي ازدواجية المشاريع والبرامج؛**
- **تحديد التزامات الشركاء بتعاقدات ملزمة واعتماد هندسة تمويل المشاريع عبر دراسات جدوى اقتصادية واجتماعية؛**
- **إرساء نظام معلوماتي ترابي بتنسيق مع القطاعات المختصة يتم تحيينه باستمرار واعتماد المعطيات المحينة والبيانات الإحصائية التي تنتجها مختلف القطاعات والهيئات الرسمية قصد التحديد الدقيق للحاجيات أثناء مرحلة التشخيص التشاركي؛**
- **الأخذ بعين الاعتبار وثائق التعمير والتصميم الجهوي لإعداد التراب أثناء إعداد برامج التنمية، وأخذ البعد البيئي بعين الاعتبار أثناء اقتراح المشاريع المزمع برمجتها؛**
- **تطهير الأوعية العقارية الضرورية لإنجاز المشاريع قبل البدء في الأشغال؛**
- **تفعيل لجن القيادة وتعيين مسؤولين عن البرامج يتولون السهر على التتبع التقني والمالي للمشاريع المبرمجة وإنجاز التقييم السنوي الدوري للبرامج وعرض التقارير المتعلقة بها على أنظار الهيئات المختصة مع صياغة مؤشرات واضحة وواقعية وموثوقة لقياس الفعالية والنجاعة وكذا أثر المشاريع على الفئات المستهدفة.**

ثالثا. ممارسة الاختصاصات وتخطيط المشاريع

فيما يخص تقييم ممارسة الإقليم أو العمالة للاختصاصات المنوطة بهما، لوحظ ما يلي.

➢ **ضرورة اضطلاع مجالس العمالات والأقاليم بتدبير بعض المرافق وتعزيز حصيلة تنفيذ المشاريع**

- عدم اضطلاع مجالس العمالات والأقاليم بتدبير مرفق النقل المدرسي؛
- محدودية المجهودات المبذولة لإنجاز المسالك القروية وتهيئتها وعدم التوفر على مخطط لصيانة المسالك القروية؛
- غياب برامج للحد من الفقر والهشاشة؛
- ضعف حصيلة تنفيذ المشاريع المندرجة في إطار برامج محاربة الهشاشة الخاص بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
- تأخر تنفيذ بعض المشاريع المشتركة مع الدولة والمتعلقة ببناء وتجهيز فضاءات ومراكز للصناعة التقليدية.

وفيما يخص التخطيط الاستراتيجي للمشاريع، فقد لوحظت نقائص في إعداد برامج التنمية. من أهمها:

- عدم ترتيب الأولويات التنموية للإقليم انطلاقا من التشخيص الاستراتيجي المنجز وانسجاما مع توجهات برنامج تنمية الجهة؛
- عدم إعداد تقييم الموارد والنفقات التقديرية الخاصة بالسنوات الأولى لبرامج التنمية.

بخصوص برمجة المشاريع وتنفيذها، تم تسجيل الملاحظات التالية:

- عدم توفر مجالس العمالات والأقاليم على الآليات والوسائل الكفيلة بممارسة المهام المنوطة به؛
- عدم تناسب مجهود الاستثمار مع التوزيع السكاني؛
- إنجاز مجموعة من المشاريع دون القيام بالدراسات اللازمة؛
- ممارسة لاختصاصات غير منوطة بمجالس العمالات والأقاليم.

➢ **الحرص على ممارسة جميع الاختصاصات الذاتية المنوطة بالعمالات والأقاليم**

بناء على مبدأي التفريع والتدرج، المنصوص عليهما في القانون التنظيمي، تناط بالعمالة أو الإقليم مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية داخل دائرته الترابية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية. ولهذه الغاية، يتم العمل على تفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات عن طريق القيام بالأعمال وتوفير الخدمات المرتبطة أساسا بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي، ومحاربة الإقصاء والهشاشة داخل مختلف القطاعات الاجتماعية.

إلا أنه، سُجل تخلي مجالس العمالات والأقاليم عن ممارسة بعض الاختصاصات الذاتية المنوطة بها، والتي تتمثل أساسا في عدم وضع برامج من أجل محاربة الفقر والهشاشة.

إضافة إلى ذلك، لوحظ أن مجالس العمالات والأقاليم عوض التركيز على تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة، وكذا في مجال الثقافة والرياضة كما يخول له القانون ذلك، ذهب إلى إنجاز بعض المشاريع في هذه الميادين، كما هو الشأن بخصوص بناء وتهيئة الملاعب الرياضية وبناء المراكز الثقافية وبناء الأقسام الدراسية وتهيئة وإصلاح المراكز الطبية.

أما بالنسبة للشق المرتبط بممارسة الاختصاصات الذاتية في إطار المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، فقد تم تسجيل تقصير في تقيد العمالات والأقاليم بممارسة اختصاصاتها الذاتية المتمثلة في مجالات النقل المدرسي في العالم القروي وإنجاز وصيانة المسالك القروية بالإضافة إلى وضع وتنفيذ برامج الحد من الفقر والهشاشة.

وقد ورد في جواب وزارة الداخلية حول هذه الملاحظات أنه " بخصوص ممارسة اختصاصات جماعات ترابية أخرى على حساب الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم، فيمكن إرجاع هذا الأمر، كما تمت الإشارة إلى ذلك آنفا، من جهة إلى رغبة العمالات والأقاليم في تدارك العجز الملاحظ على مستوى بعض القطاعات (التعليم، الصحة، الشباب والرياضة،...)، من خلال الدخول في شراكات مع قطاعات حكومية أخرى، ومن جهة أخرى إلى عدم تحديد مجال تدخل كل جماعة ترابية على حدة بصفة دقيقة، فضلا عن اضطلاع هذه العمالات والأقاليم باختصاص ذو طابع عام حيث أكد المشرع من خلالها على أنه تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية..كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها.

أما فيما يتعلق بالتخطيط، فعلى الرغم من المجهودات المبذولة في هذا المجال، فإن مجالس العمالات والأقاليم، هي مطالبة ببذل مجهود إضافي خصوصا على مستوى الالتقائية من أجل خلق تناسق تام بين المشاريع المحلية والقطاعية وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، على أساس الحاجيات الحقيقية للساكنة.

كما أن تدارك العجز الملاحظ على مستوى الموارد البشرية، المسجل خلال السنوات الأولى من دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 حيز التنفيذ، من شأنه أن يساعد مجالس العمالات والأقاليم على تجاوز القصور الملاحظ على صعيد تتبع تنفيذ برامج التنمية واعتماد التقييم كإجراء أساسي لترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام".

لذلك يوصي المجلس وزارة الداخلية، في إطار مهام المراقبة الإدارية التي يضطلع بها عمال الأقاليم والعمالات، بحث مجالس العمالات والأقاليم على اتخاذ التدابير التالية:

- **تقيد مجالس العمالات والأقاليم بالاختصاصات الموكلة بموجب القانون التنظيمي والعمل على تعزيز الاختصاصات الذاتية وتفعيلها عبر آلية إعداد وتنفيذ برامج التنمية وتحقيق الانسجام تماشيا مع مبدأي التفريع والتدرج والكف عن ممارسة اختصاصات جهات أخرى، لاسيما تلك التي تتم خارج الضوابط القانونية المؤطرة للشراكة مع قطاعات حكومية أو جماعات ترابية أخرى؛**
- **وضع الآليات والأدوات اللازمة لتدبير مجالس العمالات والأقاليم لشؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها، خاصة الوسائل البشرية واللوجستيكية؛**
- **الحرص على تحقيق التناسب في برمجة المشاريع التنموية مع التوزيع السكاني، وإيلاء نفس الأهمية للوسطين الحضري والقروي.**

II. جواب وزير الداخلية حول مراقبة تسيير العمالات والأقاليم

(نص الجواب كما ورد)

أولا. تقييم عمل أجهزة الحكامة المحلية وإجراءات المراقبة الداخلية

تطبيقا لمقتضيات المادة الأولى من المرسوم (رقم 2.17.305 بتاريخ 2017/07/03) المتعلق بتحديد الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة العمالات والأقاليم لبلوغ حكامة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة لها، وضعت وزارة الداخلية، بصفة تدريجية، رهن إشارة العمالات والأقاليم، مجموعة من الأدوات والآليات (نصوص تطبيقية، دلائل المساطر، وثائق نموذجية، أنظمة معلوماتية، ...)، وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها بشكل فعال.

بالموازاة مع ذلك، قامت مصالح وزارة الداخلية بتنظيم دورات تكوينية لفائدة منتخبي وموظفي العمالات والأقاليم في مختلف مجالات التدبير الإداري والمالي والحكامة المحلية، أخذا بعين الاعتبار للحاجيات الحقيقية المعبرة عنها. ويبقى الهدف الأساسي المتوخى من وراء هذه الدورات التكوينية، هو تقوية قدرات المنتخبين والموظفين لامتلاك المؤهلات اللازمة التي تمكنهم من

تطبيق سياسات اللامركزية والتنمية المحلية، وبالتالي لعب الدور المنوط بهم بالكامل وتحمل المسؤوليات المخولة إليهم بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

كما ساهم تطبيق مقتضيات المادتين 227 و228 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بشأن توزيع الموظفين والبنايات بين مجالس العمالات والأقاليم ومصالح الإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية من جهة، وفتح المجال أمام العمالات والأقاليم لاستئناف عمليات التوظيف من جهة أخرى، في تدارك العجز الملاحظ على مستوى الموارد البشرية والمادية، خلال السنوات الأولى لدخول القانون التنظيمي السالف الذكر حيز التنفيذ.

هذا، وبفضل تطبيق المادة 227 المشار إليها أعلاه والتوظيفات التي تم القيام بها، تمكنت العمالات والأقاليم من ملء بعض المناصب الشاغرة. كما تمكنت، تطبيقا لمقتضيات المرسوم (رقم 2.21.597) المتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات العمالات والأقاليم والأجور والتعويضات المرتبطة بها، من تعيين مسؤولين على رأس بعض الأقسام والمصالح التي كانت إما مسيرة بشكل مؤقت أو لم تكن تتوفر على مسيرين لها. وقد انعكس هذا الوضع بشكل إيجابي على مختلف مجالات التدبير، وساعد في تدعيم منظومة الرقابة الداخلية التي تعتبر ركيزة من الركائز الأساسية للحكامة الترابية كما ساهم في تجويد الخدمات المقدمة من طرف العمالات والأقاليم.

وفي ما يتعلق بالهيئات التداولية لمجالس العمالات والأقاليم وكيفيات وشروط عملها، فقد تم إعداد نظام داخلي نموذجي خاص بكل مستوى ترابي بما في ذلك مجالس العمالات والأقاليم، يتضمن بتفصيل كل ما يتعلق بنظام دورات المجلس وشروط انعقادها والإجراءات المصاحبة لهذه العملية، من قبيل كيفيات إعداد وتقديم محاضر الجلسات ومسك السجلات المرتبطة بها، بالإضافة لكيفيات وشروط إحداث اللجان وتسيير اجتماعاتها وكذا الاختصاصات المنوطة بهذه الأجهزة. كما يتم حاليا إعداد منصة إلكترونية خاصة بعمل مجالس الجماعات الترابية بما في ذلك مجالس العمالات والأقاليم ستمكن من التدبير اللامادي لكل ما يتعلق بعمل الهيئات التداولية لهذه المجالس ومعالجتها بطريقة إلكترونية في سبيل إعطاء مرونة أكثر لعملية تسيير دورات مجالس العمالات والأقاليم وطريقة اشتغال أجهزتها.

أما فيما يخص مخاطر المنازعات على نشاط العمالات والأقاليم وضعف التنسيق في تحضير وسائل الدفاع، فإن هذه الوزارة ما فتئت تحث رؤساء الجماعات الترابية على التقيد بالمساطر القانونية خلال ممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكولة لهم بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وذلك لتفادي رفع دعاوى قضائية ضد الجماعات الترابية وما قد يترتب عن ذلك من أحكام قضائية ذات تأثير مالي سلبي على ميزانيتها. ومن جهتها، فإن سلطة المراقبة الإدارية، وفي إطار مهام المواكبة التي أصبحت تقوم بها في ظل القوانين التنظيمية السالفة الذكر، تضطلع بدور هام من خلال مسطرة طلب الوصل التي تلزم كل رافع دعوى قضائية من تقديم شكاية لدى عامل العمالة أو الإقليم أو والي الجهة حسب الحالة عند رغبته برفع دعوى قضائية ضد إحدى الجماعات الترابية، وهو ما يمكن سلطة المراقبة الإدارية من إشعار الجماعات الترابية المعنية بالدعاوى المراد رفعها ضدها، وكذا العمل بمعيتها على بحث الحلول البديلة لها قبل سلوك المساطر القضائية من طرف المشتكي. كما أن إحداث مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية تعتبر آلية لمواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها المختلفة في مجال منازعتها ودعم دفاعها، خاصة بالنسبة للمنازعات التي تستهدف مطالبة الجماعات الترابية ومختلف هيئاتها بأداء دين أو تعويض وهو ما سيمكن من تعزيز حماية المال العام ومصالح الجماعات الترابية خاصة في الملفات القضائية ذات الوقع المالي على ميزانياتها أو ذات الآثار السلبية على سير مرافقها ومصالحها.

وفي ما يتعلق بعدم نشر بعض القرارات بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية، فقد تمت إضافة نشرة إخبارية بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية تتضمن الأعداد الأخيرة للجريدة الرسمية للجماعات الترابية وإتاحة تحميلها بطريقة إلكترونية.

هذا مع العلم أن الوزارة وحرصا منها على اطلاع المواطنين والمواطنات على القرارات الصادرة عن الجماعات الترابية (القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس مجلس الجماعة الترابية، القرارات المتعلقة بتنظيم الإدارة وتحديد اختصاصاتها، قرارات تحديد سعر الأجور عن الخدمات، قرارات التفويض والقوائم المحاسبية والمالية)، لم تذخر أي جهد لحث مسؤولي الجماعات الترابية، بمختلف مستوياتها، على الالتزام بهذا الإجراء القانوني.

ثانيا. إعداد وتنفيذ برامج التنمية

نصت المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على ما يلي: "يضع مجلس العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج التنمية للعمالة أو للإقليم وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه"، مما حدا بمعظم العمالات والأقاليم إلى مباشرة إعداد برامج التنمية قبل صدور المرسوم (رقم

2.16.300) المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الشيء الذي ترتب عنه بعض القصور في إعداد هذه البرامج وخصوصا على مستوى التشخيص التشاركي وترتيب الأولويات، فضلا عن ما يتطلبه إرساء المقاربة المتوخاة وتتبع تنفيذها من كفاءات وقدرات لا سيما لدى موظفي العمالات والأقاليم، وهو الأمر الذي لم يتم اكتسابه بالشكل المطلوب إلا بعد تقوية كفاءاتهم وتدعيم قدراتهم.

ويعزى القصور الملاحظ بخصوص تنفيذ برامج التنمية وتتبعها على مستوى بعض العمالات والأقاليم، بشكل كبير، إلى إخلال بعض الشركاء بالتزاماتهم، وإلى ضعف الإمكانيات البشرية والمالية والمادية لدى معظم العمالات والأقاليم في السنوات الأولى من دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 حيز التنفيذ.

كما وجبت الإشارة كذلك إلى أن الوزارة واكبت العمالات والأقاليم في كل مراحل إعداد برامجها التنموية، وقد توجت هذه المواكبة بإصدار دليل منهجي لبرنامج التنمية المذكور يستعرض الخطوات والمراحل الواجب اتباعها خلال إعداد وتتبع وتقييم البرنامج.

ويقدم هذا الدليل خارطة طريق واضحة تستند على المقتضيات المتعلقة بالتخطيط الترابي التي ينص عليها دستور 2011، والقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم ومراسيمه التطبيقية.

وتشكل هذه الوثيقة إطارا مرجعيا للتخطيط الترابي وبرمجة مشاريع العمالات والأقاليم التي تدمج أبعاد النوع والمقاربة التشاركية والبيئة والتنمية المستدامة. كما تشكل أداة تهدف إلى التحسين التدريجي للممارسات وتوجيه مسؤولي الجماعات الترابية نحو دينامية جديدة للتخطيط الترابي.

وتأمل الوزارة أن يسهم هذا الدليل في مساعدة العمالات والأقاليم على تجاوز صعوبات تنزيل المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم (البرمجة المتعددة السنوات، اعتماد مؤشرات، التقييم البعدي، ...) وكذا الآليات الحديثة التي تهم البرمجة والتنفيذ والتتبع.

من جهة أخرى، يمكن تفسير برمجة مشاريع لا تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم، بالحاجة الملحة إلى تقليص العجز الحاد والملاحظ في مختلف الميادين، لا سيما فيما يخص البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الرامية إلى فك العزلة عن المواطنين ودعم ولوجهم إلى الخدمات الأساسية، وما يتطلبه ذلك من إمكانيات مالية ومادية مهمة تقتضي التعاضد والتكافل بين مختلف الجماعات الترابية والمستويات الإدارية وباقي الشركاء.

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية الثلاثة المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تجيز لهذه الجماعات الترابية بمبادرة منها، واعتمادا على مواردها الذاتية إمكانية تمويل أو المشاركة في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدي مع الدولة إذا تبين لها أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها.

ثالثا. ممارسة الاختصاصات وتخطيط المشاريع

بخصوص ممارسة اختصاصات جماعات ترابية أخرى على حساب الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم، فيمكن إرجاع هذا الأمر، كما تمت الإشارة إلى ذلك آنفا، من جهة إلى رغبة العمالات والأقاليم في تدارك العجز الملاحظ على مستوى بعض القطاعات (التعليم، الصحة، الشباب والرياضة،...)، من خلال الدخول في شراكات مع قطاعات حكومية أخرى، ومن جهة أخرى إلى عدم تحديد مجال تدخل كل جماعة ترابية على حدة بصفة دقيقة، فضلا عن اضطلاع هذه العمالات والأقاليم بمقتضى المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 باختصاص ذو طابع عام حيث أكد المشرع من خلالها على أنه "تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية...كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها".

أما فيما يتعلق بالتخطيط، فعلى الرغم من المجهودات المبذولة في هذا المجال، فإن مجالس العمالات والأقاليم، هي مطالبة ببذل مجهود إضافي خصوصا على مستوى الالتقائية من أجل خلق تناسق تام بين المشاريع المحلية والقطاعية وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، على أساس الحاجيات الحقيقية للساكنة.

كما أن تدارك العجز الملاحظ على مستوى الموارد البشرية، المسجل خلال السنوات الأولى من دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 حيز التنفيذ، من شأنه أن يساعد مجالس العمالات والأقاليم على تجاوز القصور الملاحظ على صعيد تتبع تنفيذ برامج التنمية واعتماد التقييم كإجراء أساسي لترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام.

أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه

تعتبر أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه مرفقا عموميا محليا، أوكلت القوانين المتعاقبة منذ سنة 1962، أمر إحداثها وتدبيرها للجماعات "الحضرية". في هذا الإطار، يخضع نظام هذه الأسواق للظهير الشريف رقم 1-62-008 وقرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962، المتعلقين بتخويل مهام وكلاء أسواق الجملة بالجماعات "الحضرية". كما عزز القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات (7 يوليو 2015)، الدور المنوط بالجماعات في هذا المجال، حيث نص على أن الجماعة "تقوم بموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام أو الخاص بإحداث وتدبير مرافق أسواق البيع بالجملة، مع التنصيص على اعتماد سبل التحديث في التدبير المتاحة لها". وتخضع هذه الأسواق في تنظيمها أيضا لمجموعة من القوانين التي تنص على إلزامية توجيه جميع الخضر والفواكه التي ترد إلى المدينة قصد البيع إلى سوق الجملة وتحدد المداخيل المستحقة، والمعايير المتعلقة بالسلامة الصحية والمنافسة وزجر الغش.

ومع أن المشرع أقر بإلزامية الولوج إلى أسواق الجملة، إلا أن هذه الإجراءات لا يتم احترامها، في غالبية الحالات، من طرف الأسواق الأسبوعية والأسواق ذات العلامات التجارية، وكذا من طرف الأسواق العشوائية وغير المعلنة، الموجودة في محيط المدن وفي بعض الحالات بجوار أسواق الجملة.

وبالرغم من الإجراءات المتخذة من قبل الجماعات بخصوص الأسواق العشوائية، والتي تتعلق بإصدار مقررات تلزم التجار بولوج السوق وتحظر التخزين بالمستودعات، بالإضافة إلى تنظيم خرجات لضبط السلع المروجة خارج إطار السوق، فإن هذه الإجراءات تتسم بعدم الاستمرارية.

وفي ظل الظروف الاستثنائية التي فرضتها جائحة كوفيد-19 منذ مارس 2020، وقعت وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات ووزارة الداخلية قرارا مشتركا يسمح بالتزويد المباشر للمحلات التجارية المتوسطة والكبرى من الخضر والفواكه عبر البيع المباشر من طرف المنتجين إلى هذه المحلات التجارية دون المرور عبر أسواق الجملة. وباعتماد القانون رقم 37.21 بسن تدابير خاصة تتعلق بالتسويق المباشر للفواكه والخضروات المنتجة في إطار التجميع الفلاحي الذي تم نشره بالجريدة الرسمية في 29 يوليوز 2021، أضحى تصريف السلع خارج أسواق الجملة متاحا بموجب القانون.

هذا، وقد أخذ المجلس علما أن لجنة مشتركة تشمل ممثلين عن الوزارات الثلاث، المكلفة تباعا بالداخلية والفلاحة والتجارة، وعن المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، تعمل على بلورة مشروع قرار لوزير الداخلية يقضي بتحديد شروط إحداث وتأهيل وتنظيم وتدبير أسواق الجملة للمنتوجات الفلاحية والذي يوجد في طور المصادقة من قبل وزارة الداخلية، وهو ما يعكس دينامية ونقلة في تحديث الإطار القانوني.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أنجزت المجالس الجهوية للحسابات مهمة موضوعاتية بشأن تدبير أسواق الجملة لبيع الفواكه والخضروات، وتقدم هذه الخلاصة أهم الملاحظات المسجلة والتوصيات الصادرة في إطار هذه المهمة.

وحري بالذكر، أن هذه الخلاصة خضعت لمسطرة تواجهية مع القطاعات الوزارية المعنية بالموضوع (الوزارات المكلفة بالداخلية والفلاحة والتجارة)، والتي أشارت في أجوبتها لمجموعة من التدابير التي اتخذتها أو التي هي في طور الاعتماد، قصد تجاوز الإكراهات والنقائص المرتبطة بتدبير أسواق الجملة، وبالتالي تطوير عمليات تسويق الخضر والفواكه بالجملة وتحديثها، والمتمثلة -أي التدابير- أساسا في إصدار القانون رقم 37.21 ومشروع قرار وزير الداخلية المشار إليهما سلفا، فضلا عن تحيين المخطط الوطني التوجيهي لأسواق الجملة للخضر والفواكه.

أولا. معطيات وأرقام حول أسواق الجملة

من خلال المهمة الموضوعاتية التي تم القيام بها، خلص المجلس إلى وجود أربعة أنواع من أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه:

- أسواق الجملة النظامية التي تتوفر على قرار الإحداث وتعمل بنظام الوكلاء؛
- أسواق الجملة بحكم الواقع، أو أسواق الجملة غير النظامية، وهي أسواق للبيع بالجملة كما وكيفا. إلا أن الجماعات الحاضنة لم تصدر قرارا يجعل منها سوقا للجملة، أو لكونها ذات طابع قروي. وتكون هذه الأسواق يومية أو أسبوعية؛
- المتاجر الكبرى ذات العلامات التجارية المعروفة، والتي تتزود بالخضر والفواكه خارج أسواق الجملة، وتتوفر على منصات ووسائل لوجستيكية خاصة بها. ويمكن تصنيفها وممونيها كأسواق للجملة بحكم الواقع؛
- الأسواق أو المحلات غير المعلنة، وشبكات التسويق.

1. أسواق الجملة النظامية بالأرقام

تعتبر أسواق الجملة نظامية عندما تتوفر على قرارات الإحداث وتعمل بنظام الوكلاء وإن كان حجم المعاملات بها في بعض الحالات لا يرقى إلى تجارة الجملة. وقد بلغ عددها سنة 2020 ما مجموعه 29 سوقا. معظم هذه الأسواق تم إحداثه خلال سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، ما عدا سوقي تمارة ونكور-غيس اللذين أحدثا تباعا سنة 2004، و2014. في حين تم حذف بعض الأسواق كبني ملال سنة 2009، والحسيمة سنة 2014. وتتوزع هذه الأسواق حسب الجهات كالتالي:

الجهة	السوق
الدار البيضاء - سطات	الدارالبيضاء - الجديدة- سطات –برشيد - آزمور
الرباط – سلا - القنيطرة	الرباط –سلا – تمارة – القنيطرة – الخميسات
طنجة – تطوان - الحسيمة	طنجة – تطوان – العرائش – القصر الكبير –وزان – نكور غيس
فاس - مكناس	مكناس – فاس – تازة
مراكش – أسفي	مراكش – أسفي – الصويرة – قلعة السراغنة
بني ملال - خنيفرة	خريبكة – خنيفرة
الشرق	بركان – وجدة – الناظور
درعة - تافيلالت	الراشيدية

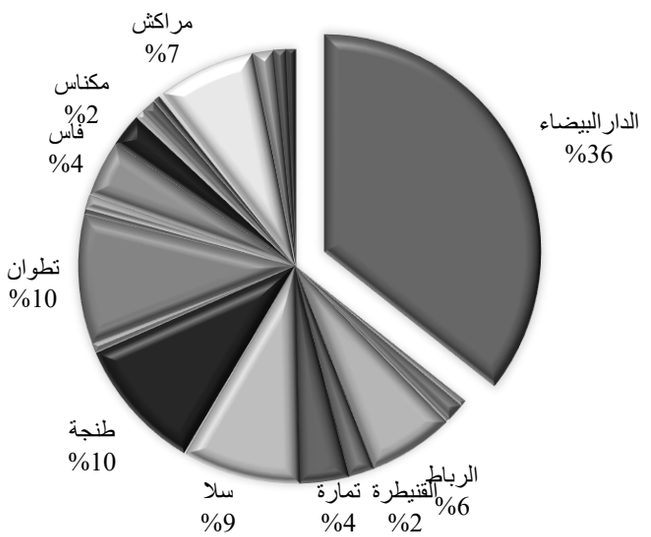
وتجدر الإشارة إلى أن جهات سوس - ماسة وكلميم - واد نون والعيون - الساقية الحمراء والداخلة - واد الذهب لا تتوفر على أسواق نظامية، رغم التواجد القوي لإنتاج وتجارة الخضر والفواكه بالجملة في بعضها، كما هو الحال بالنسبة لجهة سوس - ماسة. كما أن بعض مجالس الجماعات التابعة لجهة الرباط –سلا – القنيطرة كالرباط وسلا وتمارة وافقت سنة 2020 على توقيف العمل بأسواق الجملة المتواجدة بترابها، في حال فتح مجمع تجارة الجملة المزمع تشييده في المدى القريب أبوابه.

وخلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2019، مكنت الأسواق النظامية على المستوى الوطني من ترويج معدل سنوي يناهز 3 مليون طن من الخضر والفواكه، وهو ما يعادل ثلث الاستهلاك الوطني. ويتم ترويج الباقي (ما يقارب من 6 مليون طن) بصفة عامة عبر الأسواق الموازية غير النظامية كالأسواق الأسبوعية والتسويق المباشر والأسواق غير المعلنة.

وتستأثر خمس جهات بنسبة تفوق 90 % من مجموع الكميات المتداولة عبر أسواق الجملة على الصعيد الوطني، وهي: الدار البيضاء - سطات، الرباط – سلا - القنيطرة، طنجة - تطوان، فاس - مكناس، مراكش - آسفي. ويمثل سوق الدار البيضاء لوحده 40 % من مجموع الكميات المتداولة بكل أسواق الجملة على المستوى الوطني. وباستثناء هذا الأخير الذي بلغ معدل حجم التعاملات المعلن به 1,2 مليون طن سنويا، يتراوح الحجم السنوي لمعاملات خمسة أسواق للجملة بين 150 ألف و250 ألف طن، وهي: مراكش وسلا وطنجة وتطوان وفاس. فيما يبقى 23 سوقا دون عتبة 100 ألف طن، مع تسجيل بعض الأسواق الصغيرة والتي لا تتعدى معاملاتها كل واحد منها الألف طن سنويا.

ومن ناحية الإيرادات، تحقق الجماعات الترابية الحاضنة لهذه الأسواق مداخيل جبائية مباشرة بمقدار 300 مليون درهم سنويا، يستأثر سوق الجملة بالدار البيضاء منها بحوالي 36%، كما هو مبين في المبيان التالي:

توزيع إيرادات أسواق البيع بالجملة حسب الأسواق



المصدر: المعطيات المقدمة من طرف الجماعات ووزارة الداخلية

وبالرغم من أن نشاط الأسواق خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2019 عرف ارتفاعا للكميات المتداولة قدر إجمالا في 29 % خلال الفترة المذكورة، فإن مداخيل الجماعات الترابية لم تَنمُ بنفس الوتيرة، إذ لم تسجل إلا ارتفاعا طفيفا لم يتعد نسبة 12 %. وهو ما يؤكد غياب العلاقة السببية التي يجب أن تحكم تطور كميات وأنواع الخضر والفواكه المتداولة بأسواق الجملة والمداخيل التي تعود للجماعات.

2. أسواق الجملة بحكم الواقع

من خلال تحليل توزيع أسواق الجملة، يتبين وجود مناطق متعددة من المغرب غير متوفرة على الأسواق النظامية لبيع الخضر والفواكه بالجملة، وذلك رغم الحجم الكبير لتجارة الخضر بالجملة في بعضها، كما هو الحال بالنسبة لجهة سوس - ماسة ومدن بني ملال والمحمدية وبنسليمان. في هذا الصدد، وبحسب المعاينة الميدانية والمقابلات التي تم القيام بها مع مختلف المتدخلين تم الوقوف على وجود أسواق تقوم مقام أسواق الجملة، كما هو الشأن بالنسبة لأسواق إنزكان وأولاد تايمة والمحمدية وبوقنادل وأولاد مبارك وبوسكورة ودار بوعزة. فبناء على المعطيات المدلى بها من طرف وزارة الداخلية، فإن الكميات المتداولة بإنزكان وأولاد تايمة لوحدهما فاقت 1,45 مليون طن سنة 2019، وهو ما يجعلهما يتجاوزان سوق الدار البيضاء الذي سجل 1,4 مليون طن سنة 2019.

وتبقى هذه الأسواق معلنة وتتخذ غالبا شكل أسواق أسبوعية ويومية، تعمد الجماعة إلى كرائها، وبالتالي تكون المداخيل المتأتية من هذه الأسواق عبارة عن أكرية، وواجبات الدخول المحددة في القرارات الجبائية. كما تتسم هذه الأسواق بغياب تتبع الجماعات الترابية المعنية، إذ سجل المجلس غياب معطيات دقيقة حول الكميات المتداولة بهذا النوع من الأسواق وكذا رقم معاملاتها. كما يتراوح متوسط السومة الكرائية السنوية لهذه الأسواق ما بين 1,5 مليون درهم كما هو الحال بالنسبة لسوقي بوقنادل وبوزنيقة و17 مليون درهم بالنسبة لإنزكان. وتعتمد الجماعات المعنية في حصولها على المعلومات على تقديرات وتصريحات المكترين أو مستغلي الأسواق، التي تنبني على المعاينة بالعين المجردة، مما يفقدها الدقة والشمولية.

3. ظاهرة البيع خارج أسواق الجملة والمحلات غير المعلنة

تعرف معظم المدن، سواء تلك التي تتوفر على سوق الجملة أو لا، ظاهرة البيع بالجملة خارج الأسواق المعدة لهذا الغرض. وقد كانت هذه الممارسة استثنائية وتكتسي طابع السرية، إلا أنها أصبحت ظاهرة منتشرة، تمارس في الساحات العمومية وداخل الأحياء السكنية والمرائب الخاصة أو المخازن.

وفي نفس السياق، فقد لوحظ تنامي الأسواق الكبرى ذات العلامات التجارية التي تتزود مباشرة عبر منصاتها الخاصة ودون التسوق من أسواق الجملة. كما يلجأ بعض كبار مستهلكي الخضر والفواكه، للتجارة الإلكترونية أو الهاتف لاقتناء هذه المواد مباشرة من الضيعات أو المخازن، مع الاستفادة من خدمة التوصيل دون الحاجة للتزود من أسواق الجملة.

ثانيا. الحكامة وآليات التدبير

يحظى قطاع بيع الخضر والفواكه بالمتابعة والتقييم من طرف ثلاثة قطاعات وزارية وهي وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالفلاحة والوزارة المكلفة بالتجارة. وقد تم الوقوف على مجموعة من الملاحظات تتعلق بحكامة هذا القطاع، نذكر فيما يلي أبرزها:

1. ضعف انسجام والتقائية الأهداف للوزارات المشرفة على القطاع

يتميز تدبير أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة بضعف التنسيق بين الإدارات المعنية، بما فيها الدور الأمني والزجري المتعلق المخالفات والتجاوزات التي تحدث داخل وخارج أسواق الجملة. كما تبين وجود تباين في الرؤى حول دور أسواق الجملة بالنسبة لكل قطاع، إذ يعتبر في منظور البعض نمطا تقليديا لا يمكنه مسايرة تنافسية القطاع الخاص من حيث جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين من قبيل تحديد الأثمان والسلامة والنظافة والأمن وشروط التخزين والنقل والتسويق، ويعتبره البعض الآخر متجاوزا وعديم الجدوى بل ويشكل مجالا للريع ولممارسات سلبية كالاحتكار والتحكم في السوق. بالإضافة إلى ما سبق، لوحظ ضعف على مستوى إشراك بعض الأطراف المعنية في الاتفاقيات المبرمة أو الدراسات المنجزة، نذكر منها على سبيل المثال:

- عقد برنامج بين الحكومة والمهنيين من أجل تطوير قطاع الصناعات الغذائية بالمغرب للفترة 2017-2021، والذي تم التوقيع عليه في أبريل 2017. بحيث لم يتم إشراك وزارة الداخلية والجماعات، رغم أنه يتناول أسواق الجملة. ويهدف هذا العقد إلى إحداث منصات التبريد والتلفيف وتحديث قنوات التوزيع الداخلي بما فيها البيع المباشر للأسواق الكبرى والمتوسطة.
- إنجاز دراسة استراتيجية سنة 2010 من طرف وزارة الصناعة والاستثمار والتجارة والاقتصاد الرقمي بتنسيق مع الوزارة المكلفة بالفلاحة ووزارة الداخلية بهدف وضع خطة إصلاح تتوقع إنشاء أسواق الجملة للفواكه والخضر من الجيل الجديد ووضع مخطط توجيهي لهذه الأسواق. إلا أن الدراسة لم تشرك الجماعات المعنية التي أكد بعضها عدم علمه بالموضوع.

2. التخطيط الاستراتيجي لأسواق الجملة

شكلت أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه نقطة التقاء للمخططات الاستراتيجية للوزارات المشرفة على القطاع، من قبيل "مخطط المغرب الأخضر" للوزارة المكلفة بالفلاحة و"مخطط رواج" للوزارة المكلفة بالتجارة.

لكن من خلال تحليل الأهداف المعلنة في المخططين سالفي الذكر وكذا المقابلات مع مسؤولي الوزارات الثلاث المكلفة بالداخلية والفلاحة والتجارة، خلص المجلس إلى اختلاف في أهداف كل قطاع وزاري على حدة، الأمر الذي لا يساهم في توحيد الرؤى وضمان التقائية هذه الأهداف قصد النهوض بأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الهدف الرئيسي لوزارة الداخلية يتعلق بتوفير الأمن الغذائي وحفظ صحة وسلامة المرتفقين، فيما تعتمد استراتيجية وزارة الفلاحة على تشجيع المنتجين والفلاحين ودعم المنتوجات ذات القيمة المضافة والموجهة بالخصوص للتصدير والتصنيع. أما مخطط رواج والإجراءات المواكبة له، فإنه يركز على الجانب التجاري لهذه الأسواق، بحيث يتوقع الرفع من عدد الأسواق الكبرى وشبكات التسويق.

وقد عرفت هذه الأسواق انطلاقا من سنة 2020 دينامية جديدة مع إطلاق استراتيجية "الجيل الأخضر (2020-2030)، والمزمع بموجبها هيكلة وعصرنة قنوات توزيع المنتوجات الفلاحية والتي تعتبر أسواق البيع بالجملة أحد مكوناتها، وذلك قصد تمكين الفلاحين من الحصول على أكبر قيمة وتحسين جودة المنتوجات. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى إنشاء 12 سوقًا بالجملة من الجيل الجديد وعصرنة الأسواق الأسبوعية وتعزيز منصات التخزين في أفق 2030.

ولهذا الغرض، قامت القطاعات الوزارية المكلفة بالمالية والفلاحة والداخلية والتجارة، سنة 2020 بالتوقيع على اتفاقية إطار تحدد التزامات المتدخلين من أجل إنشاء هذه الأسواقً الجديدة. وقد تم التوقيع، في شهر يناير 2021، على اتفاقية شراكة جديدة من أجل تحيين وإحداث مجمع لتسويق المنتجات الغذائية والفلاحية لعمالات الرباط وسلا والصخيرات - تمارة. غير أن الاتفاقية-الإطار لم تحدد تاريخ تسليم الوزارة المكلفة بالمالية للقطعة الأرضية المخصصة للمشروع التي التزمت بالأمر وهو ما قد يشكل عائقا أما هذا المشروع، حيث أثبتت التجارب السابقة أن تصفية الوعاء العقاري تستلزم آجالا غير محددة وغالبا ما تكون سببا في تعثر المشاريع أو إلغائها. كما تبين أن هذه الاتفاقية لا تشمل أي إطار لتحديد واجبات ومسؤوليات المنتجين والمهنيين والتجار، من خلال التزامات واضحة، حيث اكتفت الوزارات المعنية بالإشارة إلى عمليات التحسيس بأهمية الولوج إلى المجمع، وهو ما يعتبر غير كاف لضمان تسويق ونجاح المشروع.

وفي معرض جوابها، أكدت الوزارة المكلفة بالتجارة، بخصوص تنظيم أسواق الجملة، أن أهداف القطاعات الوزارية يتم تحديدها اعتبارا للاختصاصات الموكولة لكل واحدة. ولهذا يمكن أن ينشأ اختلاف في الآراء حسب أولويات الوزارات المعنية. ومن أجل تحسين التنسيق بين الوزارات، أسندت قيادة هذا الورش المشترك إلى وزارة الداخلية. وأوضحت الوزارة ذاتها أن الوزارات الثلاث أصبحت حاليا متفقة على الخطوط العريضة المتعلقة بأساليب إحداث وتدبير أسواق الجملة من "الجيل الجديد".

من جانبها، أكدت الوزارة المكلفة بالفلاحة في هذا الصدد بأن الأهداف المذكورة بهذه الفقرة تتعلق بمجال تخصص كل قطاع، كما أنها تعتبر أهداف متكاملة ترمي إلى نفس الهدف الرئيسي المتوخى بلوغه والذي يكمن في خلق أسواق جملة من الجيل الجديد تتوفر على بنيات تحتية عصرية وطاقة استيعابية ملائمة ونمط فعال للتسيير ونظام جديد للمداخيل، حيث أن خلق هذه الأسواق سيمكن من تحقيق تغطية متوازنة للتراب الوطني وخدمة أفضل للسكان وسهولة الولوج للمنتجين واستقطاب أقوى للإنتاج المحلي.

وفيما يتعلق بالتنسيق وإشراك المتدخلين، أوضحت الوزارة المكلفة بالفلاحة أن مشروع قرار وزير الداخلية الذي هو في طور المصادقة عليه والذي تم إعداده من طرف لجنة مشتركة تشمل ممثلين عن الوزارات الثلاث، يقضي بتحديد شروط إحداث وتأهيل وتنظيم وتدبير أسواق الجملة للمنتوجات الفلاحية بما في ذلك تحديد واجبات ومسؤوليات المنتجين والمهنيين والتجار، مضيفة أنه سيتبع هذا القرار بملحقات ودفاتر تحملات تفصل أنماط تنظيم واستغلال أسواق الجملة وكذا التزامات مدبري هذه الأسواق.

كما أكدت وزارة الداخلية على أنه تم اعتماد مقاربة تشاركية بين القطاعات الحكومية الثلاث وذلك قصد تجاوز الإكراهات التي تعرفها أسواق الجملة، إذ تم خلال سنة 2019 تحيين المخطط الوطني لأسواق الجملة للخضر والفواكه من أجل إعادة الشبكة الوطنية الحالية لهذه الأسواق. وأشارت الوزارة ذاتها، إلى اتفاق الوزارات الثلاث من أجل بلورة خارطة طريق وفق مقاربة تشاركية بين جميع الفاعلين لإصلاح هذا القطاع، إذ يتم حاليا، تضيف الوزارة، إعداد مخططات جهوية لإصلاح أسواق الجملة، وذلك بناء على مخرجات المخطط الوطني التوجيهي والذي تمت إحالته على جميع الجهات قصد تكييفه وفق الخصوصيات المحلية والجهوية

وقد أخذ المجلس علما بالتنسيق الجاري بين الوزارات الثلاثة من أجل تحضير خارطة طريق وفق مقاربة تشاركية بين جميع الفاعلين وإعداد مخططات جهوية لإصلاح أسواق الجملة وذلك بناء على مخرجات المخطط الوطني التوجيهي والذي تمت إحالته على جميع الجهات قصد تكييفه وفق الخصوصيات المحلية والجهوية وكذا الاتفاق بشأن الخطوط العريضة المتعلقة بأساليب إحداث وتدبير أسواق الجملة من "الجيل الجديد".

3. أنماط تدبير أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة

يمثل التسيير المباشر النهج السائد المعتمد من قبل أغلب الجماعات في تدبير أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة، إذ يتم تسيير 25 سوقا من أصل 29 مباشرة من طرف الجماعات. فيما يبقى التسيير غير المباشر اختيارا نادرا يتم اللجوء إليه عن طريق إيجار السوق لأشخاص ذاتيين أو معنويين من خلال عملية سمسرة عمومية تلجأ إلى تنظيمها الجماعات كل سنة أو ثلاث سنوات بناء على دفتر تحملات. وقد تم الوقوف على حالتي إيجار لأسواق الجملة على مستوى جماعتي سطات وخنيفرة. كما أن جماعة مراكش باشرت خلال سنة 2018، تفويض تدبير سوق الجملة، إلا أن مشروع التفويض لم يتحقق.

ويمثل التسيير عن طريق شركة التنمية المحلية استثناء بكون شركة التنمية المحلية الدار البيضاء-للخدمات المثال الوحيد حتى الآن عن هذا النوع من التدبير، الذي تم عن طريق اتفاقية انتداب بين الجماعة الحضرية للدار البيضاء والشركة من أجل تأهيل وتدبير مرفق سوق الجملة للخضر والفواكه، وذلك في انتظار تفعيل شركة التنمية المحلية "مرافق بركان" وكذا شركة جهة الرباط للتنمية.

ثالثا. تشخيص الوضعية الراهنة

تبقى أهم المشاكل والإكراهات التي تحد من أداء الأسواق هي:

1. مرفق عمومي محلي غير مضبوط يتجاوز الحدود الترابية للجماعة

خلافا للمرافق الأخرى كتوزيع الماء والكهرباء أو جمع النفايات، لا تستطيع الجماعات التحكم في مرفق أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه، ذلك أنه يتميز بمنافسة شديدة معلنة وغير معلنة، حيث تبقى الأسواق مفتوحة في وجه السلع من مختلف المناطق وتقدم خدماتها للمرتفقين والمستفيدين كيفما كانت وجهتهم. وإذ يكتسي سوق الجملة للخضر والفواكه بالدار البيضاء طابعا وطنيا، فإن أسواقا أخرى كفاس ومكناس أضحت تكتسي طابعا جهويا.

2. هيمنة أسواق الجملة "بحكم الواقع"

غالبا ما تتوفر الجهة بالموازاة مع سوق البيع بالجملة على أسواق يومية أو أسبوعية تقوم مقام سوق البيع بالجملة، دون التوفر على قرار بإحداثها. بالإضافة إلى تنامي الأسواق الكبرى التي تتزود خارج الأسواق.

كما أجمعت كل التقارير الرقابية المعتمدة والمقابلات الميدانية على الممارسات غير المعلنة التي تفرض نفسها كواقع في القطاع الفلاحي على وجه الخصوص، والتي عرفت في الخماسية الأخيرة تكاثرا ملحوظا. وفي هذا الصدد، لوحظ انتشار ظاهرة البيع المباشر بين تجار الجملة وتجار التقسيط في محلات معدة لهذا الغرض وسط أحياء سكنية. كما يلجأ بعض كبار مستهلكي الفواكه والخضر (مطاعم، فنادق...) إلى التزود عبر الهاتف أو التجارة الرقمية مباشرة من المنتجين أو التجار. ويقدر حجم الخضر والفواكه التي يتم ترويجها بالجملة من طرف هذا النوع من الأسواق خارج أسواق البيع بالجملة النظامية التي تنص عليها النصوص القانونية ذات الصلة، بأكثر من ثلثي الاستهلاك الوطني السنوي.

3. ضعف دور الوكلاء مقابل عمولة غير مبررة بالنظر إلى الخدمة المقدمة

يبلغ عدد الوكلاء المستفيدين من أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه 250 شخصا. ويتقاضى كل وكيل نسبة من رقم المعاملات التي من المفروض أن يشرف عليها داخل السوق، تقتطع من الإتاوات التي تفرضها الجماعات المعنية. وقد ترك المشرع تحديد نسبة الوكيل لمجالس الجماعات، على أن يتم اقتطاعها مباشرة من مبلغ الإتاوة المحدد في 7% من مبلغ البيوعات. وبهذا يتقاضى الوكلاء، نسبة تتراوح بين 0,5 % و3 % من قيمة البيوعات المحققة بين أيديهم وهو ما يعادل متوسط دخل شهري صاف يتراوح بين 20.000 و68.000 درهم لكل وكيل على أساس ما هو مصرح به والذي لا يوافق القيمة الحقيقية لرقم المعاملات داخل هذه الأسواق.

وقد أجمعت التقارير الرقابية والمقابلات الميدانية على تراجع ملحوظ لدور الوكلاء الذي أصبح مقتصرا على الاستخلاص دون أي خدمة مقدمة. وقد أدى هذا الوضع في بعض الحالات إلى رفض التجار أداء الإتاوات المذكورة. وفي ذات السياق تم الوقوف على مجموعة من النقائص التي تعتري نظام الوكلاء، ومن أهمها:

- عدم حضور الوكلاء بصفة دائمة داخل المربعات؛
- شبه انعدام الخدمات المقدمة مقابل نسبة الوكلاء وخاصة فيما يتعلق بالعمال داخل المربعات؛
- انتشار ظاهرة الوكالة الخاصة من وكيل مربع معين لفائدة أشخاص آخرين عن طريق الكراء أو التفويت من الباطن؛
- قيام أشخاص بدون صفة بالعمل داخل المربعات؛
- عدم تجديد مناصب الوكلاء بعد انقضاء المدة القانونية المحددة في ثلاث سنوات، وغياب تسوية وضعية المتوفين؛
- وجود حالات تصريح بمعاملات أقل من المعاملات الحقيقية.

4. تراجع ملحوظ في أداء الجماعات والفاعلين داخل السوق

➢ إكراهات تنظيمية داخل الأسواق

من خلال تقارير المراقبة والافتحاص الداخلي والدراسات المنجزة من طرف المتدخلين، وكذا المعاينات الميدانية تبين ضعف تنظيم ومراقبة أسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه من طرف الجماعات، كما هو مبين فيما يلي:

- نقص مراقبة وضبط السلع والمستفيدين، سواء عند الولوج أو أثناء إجراء عمليات التفريغ والبيع. ويكمن هذا النقص في ضعف المراقبة القبلية (عند ولوج السوق) والبعدية (عند الخروج منه) من طرف العاملين التابعين لإدارة السوق خصوصا في حالة غياب نظام معلوماتي يمكن من رصد الوعاء الضريبي. بالإضافة إلى عدم استعمال الميزان الجسري عند دخول السلع، في عدد من الأسواق أو رفض تشغيله في عدد آخر منها (الرباط، نكور-غيس، مكناس،...). هذه الوضعية ساهمت في انتشار المعاملات غير المعلنة. أما في الأسواق التي تستعمل الموازين الإلكترونية فيصعب التأكد من الصنف وكذا حقيقة السعر الذي تمت به عمليات البيع في الواقع.
- عدم توفير العدد الكافي من الموظفين الجماعيين من أجل ضبط عمليات المراقبة داخل السوق؛
- عدم قدرة المصالح الجماعية المسيرة للسوق على وضع حد للاستغلال غير القانوني للمرافق الجماعية (مربعات فارغة، حجز الفضاءات بواسطة الصناديق او الشاحنات، محلات غير مستغلة، مرافق صحية...)؛
- عدم ضبط الأنشطة المرتبطة بتوفير واستغلال الصناديق الفارغة؛
- صعوبة ضبط الأشخاص الوافدين على السوق والذين يمتهنون بعض الأعمال اليومية داخل السوق من حمالين وباعة بالتقسيط ووسطاء غير قارين. هذه الفئة التي تلج الأسواق يوميا لا تملك أي ترخيص لولوج المرفق ومزاولة أنشطتها داخله كما أنها غير مزودة بأية شارات أو بطاقات تمكن من تحديد الهويات.

تجدر الإشارة إلى أن عدد الوافدين على سوق الجملة بالدار البيضاء مثلا يتجاوز 20.000 شخص يوميا، مما يشكل تحديا أمنيا وتنظيميا يوميا بالنسبة لإدارة السوق وعناصر القوات العمومية بهذه المنشأة.

➢ ضعف البنية التحتية والخدمات المقدمة

بينت زيارة العديد من أسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة تدهور بنياتها التحتية، لاسيما على مستوى الإنارة والصرف الصحي والنظافة والسلامة والتهوية داخل المربعات، بالإضافة للمشاكل المرتبطة بعيوب التسقيف وتعبيد الممرات الداخلية والمجاورة، وهو ما يشكل عائقا أمام التنقل والنشاط اليومي داخل هذه الأسواق. كما أن تمركز مجموعة من أسواق الجملة داخل المدارات الحضرية يعرقل حركة السير والقدرة على الولوج إليها، كما هو الشأن بالنسبة لأسواق الدار البيضاء وفاس ومكناس والرباط. وتعاني جل أسواق الجملة من نقص واضح في خدمات النظافة وشروط الجودة، تتجلى في تراكم بقايا الخضر والفواكه وانبعاث الروائح الكريهة.

وفي معرض جوابها، أشارت الوزارة المكلفة بالتجارة إلى أن المخطط التوجيهي لأسواق الجملة للخضر والفواكه تناول مختلف الاختلالات التي تواجه تدبير أسواق الجملة كما قدم مجموعة من الاقتراحات لتحسين أداءها، مضيفة أن وزارة الداخلية قد عمدت في إطار التوجيه إلى إبلاغ الجماعات بمحتوى المخطط، على اعتبار أن تدبير هذه الأسواق يندرج ضمن اختصاصات هذه الجماعات.

5. عدم ضبط الكميات المتداولة والمداخيل المسجلة

لا تتوفر معظم أسواق الجملة على إحصائيات ومعطيات دقيقة حول معاملاتها، بسبب غياب المراقبة عند الدخول والخروج، وأثناء عمليات تفريغ الحمولات والبيع وتعطيل العمل بالموازين. فعلى سبيل المثال لا الحصر، لوحظ تنامي ظاهرة المعاملات غير المعلنة بكل من أسواق الرباط ومكناس، فيما تم تسجيل غياب كلي للكميات المتداولة في سوق سلا خلال الفترة 2018-2020، وعدم الإدلاء بالكميات والمداخيل الضريبية المتأتية من سوق بركان نتيجة تعطيل العمل بنظام الوكلاء ورفض التجار الولوج لسوق الجملة. أما بالنسبة للأسواق التي تستعمل الموازين الإلكترونية عند الدخول، كالدار البيضاء وتمارة وطنجة، فلازالت تعاني من صعوبات على مستوى التأكد من صنف ونوع المنتجات الفلاحية المسوقة وكذا حقيقة سعر البيع المعتمد. كما أنها لا تراقب الكميات عند الخروج، ليتسنى لها مقارنة المبيعات مع المنتجات الواردة على السوق.

6. عدم قدرة أسواق الجملة على تحديد الأسعار والمسالك التجارية

يتم تحديد الأسعار بأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه، إما عن طريق التراضي بين البائع والمشتري وبالنظر للعرض والطلب، وهي الصيغة المعتمدة في جل الأسواق، غير أنه يتم في بعض الأسواق الاستناد إلى الثمن المرجعي أو الجزافي المحدد سلفا، من طرف لجنة مكونة من ممثلين عن إدارة سوق الجملة والوكلاء والتجار، لتصفية الرسم العائد إلى الجماعة كما هو الحال بالنسبة لسوق الجملة بالدار البيضاء. ويتم في بعض الحالات المزج بين الطريقتين، أي العرض والطلب مع

احترام الحد الأدنى. غير أن الأثمان المعتمدة لا تعكس في غالب الأحيان حقيقة الأسعار المتداولة بأسواق الجملة، وهو ما يتنافى مع مصلحة الجماعة. فعلى مستوى سوق الجملة بالدار البيضاء-مثلا-لم يتعد المتوسط السنوي للسعر الإجمالي المعلن للخضر والفواكه 1,5 درهم للكيلوغرام.

أما بخصوص المسالك، فتبين من خلال مقابلة بعض المهنيين ومقارنة توزيع أسواق الجملة مع الحاجيات، أنها لا تعكس حجم تجارة الجملة للخضر والفواكه، بحيث أن ما يقارب ثلثي الاستهلاك الوطني يتم تداولها خارج الأسواق. مع العلم أن جهة سوس ماسة لا تتوفر على سوق نظامي للجملة. أما جهة بني ملال خنيفرة فعرفت حذف سوق الجملة للخضر والفواكه ببني ملال ولم تعد تتوفر سوى على سوقي خنيفرة وخريبكة.

ويعزى هذا الوضع إلى عدة عوامل أهمها، توفر كبار التجار على منصات مجهزة للتثمين والتبريد والتخزين، وتكاثر أسواق البيع غير النظامية، وتأثير قانون العرض والطلب على التجار مع سهولة ولوج الأسواق بالمدن التي تسجل أثمانا مرتفعة للبيع وإمكانية تصريف كميات كبرى، كما هو الحال بالنسبة للدار البيضاء والرباط.

7. تعثر بنيوي يطال المشاريع المهيكلة

تمت برمجة مجموعة من المشاريع المهيكلة في إطار المخطط التوجيهي لأسواق الجملة للخضر والفواكه منذ 2009، غير أنها لم تتجاوز مرحلة الدراسات. أما فيما يخص المشاريع النموذجية من الجيل الجديد بكل من الرباط وبركان ومكناس، فبالرغم من أن الدراسات تم إنجازها قبل سنة 2011، وتم إبرام اتفاقيتي شراكة لتفعيل مشروعي سوق الجملة من الجيل الجديد ببركان والرباط، إلا أن هاتين الاتفاقيتين تم إلغاؤهما.

وخلال سنة 2020، وبعد اعتماد مخطط الجيل الأخضر، عرفت المشاريع سالفة الذكر دينامية جديدة من خلال تحيين الدراسات وإبرام اتفاقيات جديدة. فبالنسبة لسوق الجملة بالرباط، تم تحديد موقع آخر لاحتضان السوق، إذ من المزمع إنجاز المشروع على وعاء عقاري تبلغ مساحته 25,5 هكتار بحي التقدم بالرباط بدل بوقنادل، حيث تم توقيع اتفاقية الشراكة لإحداث المشروع لعمالات الرباط وسلا والصخيرات - تمارة في يناير 2021. وتبلغ التكلفة المالية التقديرية لهذا المشروع 625 مليون درهم، دون احتساب ثمن اقتناء العقار، تساهم من خلالها الوزارات المشرفة بمبلغ 498 مليون درهم.

وبالنسبة لسوق الجملة ببركان، تم تحديد موقع لإقامته على مساحة تبلغ 15 هكتار. حيث تم بالجريدة الرسمية في 14 ماي 2020 نشر مرسوم استخلاص الوعاء العقاري للمشروع من الدائرة السقوية لبركان (مرسوم رقم 2.19.361 بتاريخ 30 أبريل 2020 بتغيير المرسوم رقم 2.69.30). وسيعهد تدبير وتسيير السوق إلى شركة التنمية المحلية "مرافق بركان". وفيما يخص سوق الجملة بمكناس، فقد تم تحديد موقع للمشروع والذي يقع على مقربة من القطب الفلاحي لمكناس.

وقد جاء في جواب الوزارة المكلفة بالفلاحة أن توصيات الدراسة المتعلقة بالمخطط التوجيهي لأسواق الجملة التي أنجزتها هذه الوزارة سنة 2010 بتشاور مع الوزارات المكلفة بالداخلية والفلاحة، وقامت بتحيينها في 2019، لا تكتسي طابعا إلزاميا بالنسبة للجماعات وإنما تشكل اقتراحات لتوجيه قرارات الجماعات.

8. محدودية التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية

تعتبر طريقة تدبير سوق الجملة بالدار البيضاء عن طريق شركة التنمية المحلية "الدار البيضاء-خدمات" التجربة الوحيدة على المستوى الوطني في هذا المجال، والتي تم الشروع فيها في سنة 2015. ويعتبر رأسمال الشركة عبارة عن مساهمات عمومية موزعة بين الجماعة والعمالة والجهة. كما أن مداخيل الشركة المتأتية من سوق البيع بالجملة للخضر والفواكه، غير مرتبطة بنشاط السوق، وإنما هي عبارة عن "مساهمات " سنوية تؤدى من قبل الجماعة لتغطية المصاريف الإضافية.

وتعتمد الشركة، في تدبير المرافق العمومية المحلية التي أوكلت إليها، على الموظفين الجماعيين الذين يبلغ عددهم 163 موظفا. وبغض النظر عن الآلية المعتمدة لتشغيل الموظفين الجماعيين عن طريق وضعهم تحت تصرف شركة التنمية المحلية، فإن هذه الطريقة في تدبير الموارد البشرية لا تعطي صورة صادقة على تكلفة هذا المرفق العمومي، ناهيك عن عدم وضوح نمط اختيار الموظفين وطريقة تحفيزهم. لذلك، فإن هذه التركيبة المؤسساتية المختلطة شابتها مجموعة من الإشكالات والإكراهات التي حدت من الفعالية التي كانت متوخاة عند إحداثها والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- **نقائص العقد الذي يربط الشركة بالجماعة**

تنطوي هذه التجربة على مخاطر مرتبطة ببنود الاتفاقية بين الجماعة وشركة التنمية المحلية، إذ يتبين من خلال تركيبتها المالية، والمتمثلة في رصد مبلغ جزافي سنوي، أنها لا تحفز لا على ترشيد النفقات، ولا على تنمية الموارد، ولا حتى على تحديث آليات ووسائل التدبير. وبالمقابل تشجع على الاستثمار الذي يدر على الشركة 10% من التكلفة بصفتها صاحب مشروع منتدب.

في هذا الصدد، أشارت وزارة الداخلية أن الملحق التعديلي للاتفاقية التي تربط الشركة بالجماعة والمصادق عليه في أكتوبر 2020 ينص على اعتماد منحة متغيرة لصالحها مرتبطة بنسبة المداخيل المحققة مقابل تحمل الشركة المصاريف المباشرة كالحراسة والصيانة.

➢ **تركيبة العقد المالية غير متوازنة**

يستنتج من خلال التركيبة المالية للعقد، أنها غير متوازنة كما يتبن فيما يلي:

- لا تعكس المداخيل حجم المعاملات، فمداخيل السوق من اختصاص وكيل المداخيل الملزم باستخلاصها. بالمقابل تلتزم الجماعة بتغطية نفقات التسيير والتجهيز التي كانت تقوم بها من قبل.
- لا توجد علاقة سببية بين مداخيل الشركة وترشيد النفقات وتنمية المداخيل الجماعية: فمداخيل الشركة عبارة عن "مساهمة" 10 مليون درهم سنويا زائد 4 بالمائة من مداخيل السوق لتغطية نفقات الدراسات والمكافآت عن المردودية والتعويض عن القيام بمهام.
- تؤدي الجماعة للشركة 10%من تكلفة برنامج التأهيل كتعويض عن مهامها كصاحب مشروع منتدب.

في معرض جوابها، أوضحت وزارة الداخلية إن التركيبة المالية للعقد متوازنة، فالشركة تتحمل أغلبية النفقات المباشرة للمرفق (الصيانة، الأمن الخاص، تحفيزات الموظفين، الاتصالات، التنقل، المعلوميات، إلخ...) وفيما يهم ميزانية التجهيز، فيتم عرضها سنويا على انظار المجلس الإداري للشركة والمجلس الجماعي للدار البيضاء للمصادقة مع تخصيص الغلاف المالي اللازم".

في هذا السياق، وجبت الإشارة إلى أن تكلفة العقد الذي يربط الجماعة بشركة التنمية المحلية كبيرة مقارنة مع القيمة المضافة في تدبير السوق وتحقيق إيرادات جديدة كما جاء في تقرير المجلس. كما أن نسبة أجر الشركة المحلية المحدد في 10% من الميزانية المخصصة لبرنامج التأهيل كتعويض عن مهامها كصاحب مشروع منتدب مبالغ فيه مقارنة بما يتقاضه الفاعلون من القطاع العام أو الخاص كما هو الحال بالنسبة الوكالة الوطنية للتجهيزات العامة.

➢ **نقص على مستوى التزامات الشركة المضمنة بالعقد**

تفتقد بعض بنود العقد إلى الدقة فيما يخص تنمية موارد الجماعة، وغياب ما يشير إلى ترشيد النفقات. كما أن الهدف المتمثل في رفع مداخيل السوق بنسبة 50% مع متم الخمس سنوات الموالية ابتداء من 2016، تم تحديده في غياب منهجية علمية تحدد السنة المرجعية التي تعتمد كأساس لعملية الإسقاط.

➢ **نقائص على مستوى معالجة المشاكل البنيوية التي تعتري القطاع**

بالرغم من تبني شكل جديد لتدبير سوق الجملة بالدار البيضاء، فإنه لازال يعاني من عدة مشاكل وصعوبات بنيوية تتجاوز النمط المعتمد حاليا لتدبير السوق، والتي تحول دون تحسين مردوديته وفعاليته. في هذا الصدد، بعد ما يقرب من خمس سنوات من الممارسة، بينت تجربة الشركة عن محدودية هذا النمط من التدبير في إيجاد حلول للمشاكل البنيوية التي كانت ومازالت تعيق قطاع البيع بالجملة للخضر والفواكه. فجل المشاكل التي أسفرت عنها المهمة الموضوعاتية لم تستطع الشركة إيجاد حلول لها، كما هو الشأن بالنسبة لما يلي:

- تعذر تسوية مشاكل الوكلاء ووضعيتهم، وكذا بعض الأكرية؛
- أهمية المبالغ غير المستخلصة، رغم انخفاضها إلى مستوى 25 مليون درهم سنة 2021 بعدما كانت تناهز مبلغا إجماليا قدره 46 مليون درهم قبل سنة 2015، كما ورد في جواب وزارة الداخلية؛
- عدم التمكن من القضاء على الممارسات غير المعلنة؛
- عدم التمكن من تحديد السعر الأمثل بما يضمن تنمية موارد الجماعة، والذي ظل يخضع لهيمنة المهنيين، (في حدود معدل إجمالي لا يتجاوز 1,5 درهم للكيلوغرام).

وعلى مستوى تنظيم السوق، لم يتمكن النمط الجديد لتدبير سوق الجملة من تجاوز المشاكل المرتبطة بالصعوبات المتنامية في العلاقة ما بين التجار والوكلاء وكذا احترام المساحات المخصصة للبيع والترامي على الملك العام وتدني خدمات النظافة والأمن والسلامة الصحية وكذا حجز الفضاءات وأخيرا عدم تفعيل القوانين الزجرية خصوصا أن السوق يعرف توافد عدد مهم من العاملين به والذين يصعب تحديد صفتهم.

بخصوص وكلاء المداخيل، أوضحت وزارة الداخلية أنه قد تمت تسوية وضعية 18 مربعا من أصل 20. أما بشأن الترامي على الملك العام، فأشارت إلى الإجراءات المتخذة بمؤازرة أمنية والتي أفضت إلى إخراج مليون صندوق من السوق وخلق فضاءات جديدة للبيع.

➢ **مصاريف إضافية دون تحقيق الأهداف المسطرة**

بعد اعتماد النمط الجديد لتدبير السوق وتنفيذ العقد الذي يربط الجماعة بشركة التنمية المحلية، تبين أن الأهداف المسطرة المتعلقة برفع المداخيل بنسبة 50% مع متم الخمس سنوات الموالية لسنة 2016، لم تتحقق كما هو مبين في الجدول بعده. بالمقابل، سجل ارتفاع المصاريف المتعلقة بتدبير السوق، حيث فاقت النفقات الإضافية 54,5 مليون درهم بمتم سنة 2020:

تطور مداخيل جماعة الدار البيضاء من سوق الجملة للخضر والفواكه للفترة ما بين 2017 و2020

	2017	2018	2019	2020
الإنجازات	136,82	136,51	176	147
التوقعات	141,30	154,14	161	192,7

المصدر: شركة التنمية المحلية الدار البيضاء للخدمات

اعتبارا لكل ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **إعادة دراسة جدوى الامتيازات والمنافع المخولة في إطار تدبير أسواق الجملة، وخاصة ما يتعلق بنظام الوكلاء وتشجيع الحلول ذات القيمة المضافة؛**
- **العمل على الرفع من مداخيل أسواق الجملة في علاقة مباشرة مع أرقام المعاملات الفعلية وكذا إدخال موارد جديدة ذات طابع تجاري مرتبطة بمجال اشتغال الأسواق والخدمات المقدمة للتجار والمرتفقين: حقوق الاحتلال الأول للمحلات من طرف التجار والأكرية والخدمات المرتبطة بالأنشطة الأساسية كالتوضيب والخدمات اللوجيستيكية وغرف التبريد والتنضيج وغسل وتخزين الصناديق الفارغة وخدمات التوصيل والنقل؛**
- **العمل على استرجاع الثقة بين الإدارة ومختلف المهنيين والفاعلين، من خلال تطبيق إجراءات واضحة ومعممة، وربط الأداء داخل الأسواق بالخدمات المقدمة والحد من الممارسات السلبية داخل أسواق الجملة؛**
- **إرساء نظام للرقابة يتيح ضبط السلع والمعاملات والأسعار داخل وخارج الأسواق، والحد من ظاهرة الأسواق العشوائية؛**
- **هيكلة وتنظيم المنتجين والمهنيين والتجار بشكل يضمن اقتسام الأرباح بشكل شفاف ومعقول؛**
- **إيجاد صيغة توافقية للمتاجر والأسواق الكبرى التي لا تتزود عن طريق أسواق الجملة، تضمن حقوق وواجبات جميع الأطراف؛**
- **تفعيل الشراكات بين الجماعات فيما بينها قصد الحد من الآثار السلبية للمنافسة والتدبير الأمثل للمجال الترابي؛**
- **العمل على الرفع من جاذبية الأسواق عبر تحسين الخدمات والتنافسية وتيسير عمليات ولوج المتعاملين وتداول المنتوجات؛**
- **الاستفادة من أشكال التدبير على نمط شركات القطاع الخاص كلما أمكن، خاصة ما يتعلق بمجالات التسيير وتقديم الخدمات والأنشطة الثانوية داخل أسواق الجملة.**

تفاعلا مع التوصيات الصادرة عن المجلس، أشارت كل من وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالتجارة إلى أن التدابير المتخذة أو التي هي في طور الاعتماد (القانون رقم 37.21، قرار وزير الداخلية، تنزيل مخرجات المخطط الوطني التوجيهي لأسواق الجملة وإحداث أسواق من الجيل الجديد...) ستساهم في تجاوز النقائص التي تعرفها الأسواق الحالية.

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه

(نص مقتضب)

علاقة بما جاء في التقديم والمتمثل في أنه باعتماد القانون رقم 37.21 بسن تدابير خاصة تتعلق بالتسويق المباشر للفواكه والخضروات المنتجة في إطار التجميع الفلاحي الذي تم نشره بالجريدة الرسمية في 29 يوليوز 2021، أضحى تصريف السلع خارج أسواق الجملة متاحا بموجب القانون؛ فتجدر الإشارة إلى أن اعتماد القانون المذكور يندرج في إطار المجهودات المبذولة لتشجيع التجميع كشكل من أشكال التنظيم الفلاحي يهدف إلى تشارك وسائل الإنتاج وتسهيل الولوج إلى التمويل وكذا تسهيل فعالية تسويق المنتجات الفلاحية خاصة بالنسبة لصغار الفلاحين. ومن أجل المساهمة في تحسين تسويق المنتجات الخاصة بهذه المشاريع، سيسمح هذا القانون للمجمعين وذلك عن طريق ترخيص بتسويق الخضر والفواكه مباشرة دون المرور عبر أسواق الجملة.

ولن يهم التسويق المباشر جميع أسواق الجملة المتواجدة على الصعيد الوطني وإنما حصريا تلك التي سيتم تحديد لائحتها بموجب نص تنظيمي. هذا ولن تتجاوز مدة الترخيص 3 سنوات قابلة للتجديد إلى غاية31 دجنبر 2030 وهو الحد الأقصى

لسريان هذا القانون وكذا المدة اللازمة لإحداث أسواق جملة من الجيل الجديد تتوفر على التجهيزات والمعايير المطلوبة خاصة بعد التوقيع في 2020 على اتفاقية شراكة بين وزارات الداخلية، المالية والفلاحة والصيد البحري والتجارة والصناعة على إنجاز أسواق جملة جهوية والمندرجة في إطار تنزيل مخرجات الجيل الأخضر 2020-2030.

وتجدر الإشارة أن التسويق المباشر لن يعفي المجمعين من أداء المستحقات اللازمة للجماعات المعنية حيث سيتم تحديد إتاوة يتم دفعها من قبل المجمع في إطار الترخيص الممنوح له. مع الإشارة أن نقط البيع المعنية بتصريف هذه المنتوجات سيتم تحديدها بنص تنظيمي.

ثانيا. الحكامة وآليات التدبير

1. ضعف انسجام والتقائية الأهداف للوزارات المشرفة على القطاع

في إطار رؤية تشاركية بين القطاعات الوزارية المعنية لتجاوز الإكراهات والمشاكل التي تعرفها أسواق الجملة تم إنجاز المخطط الوطني التوجيهي لأسواق الجملة للخضر والفواكه سنة 2009 وتحيينه سنة 2019 من طرف وزارة التجارة والصناعة بشراكة مع وزارات الداخلية والفلاحة والصيد البحري وذلك بعد القيام بدراسة ميدانية شملت جميع أسواق الجملة المتواجدة بالتراب الوطني للأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مختلف الجهات.

ويهدف المخطط إلى إعادة هيكلة الشبكة الوطنية الحالية لأسواق الجملة وتحسين خدماتها وطرق تدبيرها، وذلك من أجل الرفع من جاذبيتها وتحقيق تغطية متوازنة لمراكز الإنتاج والاستهلاك من خلال 34 سوقا للجملة حيث سيمكن هذا التوزيع الجديد من تموين ساكنة إضافية تناهز مليون نسمة (العيون، ورزازات، زاكورة، تيزنيت، تاوريرت، كلميم والداخلة).

كما ستوفر هذه الأسواق بنيات وتجهيزات عصرية تتماشى مع المعايير الدولية وقواعد السلامة الصحية (محلات البيع للتجار الجملة، مربعات البيع للمنتجين، محطات التخزين وغسل الصناديق وخدمات أخرى.....). وفيما يخص التدبير، فقد تم اقتراح نموذج جديد أكثر نجاعة وفعالية يمكن من وضع إطار تشاركي يضم الجماعات الترابية وكذا الفاعلين في القطاع العام والخاص، من خلال التدبير المفوض أو شركة التنمية المحلية.

ومن أجل تنزيل مخرجات هذا المخطط التوجيهي في إطار رؤية تهدف إلى تكامل بين أهداف القطاعات الوزارية المعنية، تم الاتفاق بين هذه القطاعات على إعداد خارطة طريق وطنية لإصلاح هذا القطاع والتي ستشكل أداة للتخطيط وترتيب أولويات التأهيل والإحداث وكذا لتوجيه الاستثمار الذي ستساهم به الدولة لتطوير القطاع. كما ستمكن على صعيد آخر من تنزيل مخرجات مخطط تطوير الفلاحة الجيل الأخضر 2020-2030 فيما يهم إحداث 12 سوق جملة من الجيل الجديد.

ولتحضير هذه الخارطة وفق مقاربة تشاركية بين جميع الفاعلين، يتم حاليا إعداد مخططات جهوية لإصلاح أسواق الجملة وذلك بناء على مخرجات المخطط الوطني التوجيهي والذي تمت إحالته على جميع الجهات قصد تكييفه وفق الخصوصيات المحلية والجهوية.

ثالثا. تشخيص الوضعية الراهنة

8. محدودية التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية: سوق الجملة للخضر والفواكه للدار البيضاء

جاء في التقرير عدم ارتباط مداخيل شركة التنمية المحلية المكلفة بتدبير مرفق سوق الجملة للدار البيضاء بنشاط هذا الأخير وفي هذا الصدد، تجب الإشارة أن ذلك راجع للعائق الجبائي والقانوني المتعلق بكون استخلاص الشركة للرسوم الجبائية مباشرة من التجار والوكلاء قد يشكل وعاء ضريبيا خاضعا للضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الأرباح مما قد يترتب عنه نقص في مداخيل الجماعة بالإضافة لفقدان مداخيل السوق لطابعها العمومي وتحويلها إلى معاملات تجارية يصعب استخلاصها. وبخصوص الموظفين الجماعيين العاملين بالسوق والذين كان عددهم 300 عند مباشرة الشركة لعملية التدبير، فقد تقلص حاليا ليصل ل 133 موظف تم إدماجهم في مجال التسيير وتحفيزهم من خلال توفير منح شهرية عن المسؤولية وأخرى سنوية وفق نسبة تحقيق الأهداف المسطرة.

➢ نقائص العقد الذي يربط الشركة بالجماعة

بخصوص عدم تحفيز الشركة على تنمية موارد السوق وترشيد النفقات، فإن الملحق التعديلي للاتفاقية التي تربط الشركة بالجماعة والمصادق عليه في أكتوبر 2020 ينص على اعتماد منحة متغيرة لصالحها مرتبطة بنسبة المداخيل المحققة مقابل تحمل الشركة المصاريف المباشرة كالحراسة والصيانة، باستثناء كتلة أجور الموظفين الجماعيين التي تستمر في صرفها وفقا للقانون.

➢ تركيبة العقد المالية غير متوازنة

إن التركيبة المالية للعقد متوازنة، فالشركة تتحمل أغلبية النفقات المباشرة للمرفق (الصيانة، الأمن الخاص، تحفيزات الموظفين، الاتصالات، التنقل، المعلوميات، إلخ...). وفيما يهم ميزانية التجهيز، فيتم عرضها سنويا على أنظار المجلس الإداري للشركة والمجلس الجماعي للدار البيضاء للمصادقة مع تخصيص الغلاف المالي اللازم.

➢ **نقص على مستوى التزامات الشركة المضمنة بالعقد**

عرفت مداخيل السوق بعد إصلاحه ومحاربة الاختلالات المتعلقة بالتنظيم ومراقبة السلع الوافدة عليه تطورا ملحوظا منذ 2016 لتصل إلى 161 مليون درهم سنة 2019 وتعتبر أعلى نسبة مداخيل منذ افتتاحه. وتجدر الإشارة أن مداخيل السوق تبقى مرتبطة بالظروف الصحية والمناخية والتساقطات ومنافسة الأسواق الممتازة والأسواق الموازية وكذلك البيع خارج السوق. كما أن القدرة الاستيعابية المحدودة للسوق ومساحات البيع المحدودة تشكل عائقا يحد من تطوير المداخيل. وبخصوص ترشيد النفقات فقد عملت الشركة على تخفيض نفقات السوق ب 10 مليون درهم سنويا والتي تهم خصوصا نفقات أجور الموظفين ومجموعة من النفقات الأخرى كاستعمال الماء الصالح للشرب.

➢ **نقائص على مستوى معالجة المشاكل البنيوية التي تعتري القطاع**

تسوية وضعية الوكلاء: بخصوص الباقي استخلاصه المتعلق بالوكلاء والذي كان في حدود 16 مليون درهم، فلقد تمكنت الشركة بتنسيق مع مصالح الشؤون القانونية للجماعة من تصفية الباقي استخلاصه وإرسال ملفات المتملصين إلى القضاء. حاليا 18 مربع من أصل 20 وضعيتهم الجبائية سليمة.

(...)

تحديد السعر الأمثل إن تنمية مداخيل الجماعة من 114 مليون درهم سنة 2014 إلى 161 مليون درهم في 2019 أي بزيادة 41% راجع إلى تطبيق أثمنة تعشير ملائمة ومتفق عليها مع المهنيين في إطار لجنة الأثمنة. كما أن معدل ثمن التعشير عرف استقرارا نسبيا تراوح بين 0.09 درهم و0.1 درهم للكيلوغرام حسب السنوات.

وبخصوص الترامي على الملك العام، فقد تمت عملية واسعة لتحريره من السلع والصناديق الفارغة بمؤازرة أمنية حيث تم إخراج أكثر من مليون صندوق من السوق وخلق فضاءات جديدة للبيع حيث يسهر فريق التنظيم بمعية السلطة المحلية يوميا على تنظيم البيع والسير والجولان داخل السوق وحجز السلع والصناديق التي لا يمتثل أصحابها للنظام الداخلي لهذا المرفق.

(...)

رابعا. حول التوصيات

يوصي مجلس الحسابات القطاعات الوزارية المعنية (وزارة الداخلية، وزارة الفلاحة والتجارة) بـ :

- **إعادة دراسة جدوى (...)؛**
- **العمل على الرفع من مداخيل (...)؛**
- **إرساء نظام للرقابة (...)؛**

في إطار تنزيل مخرجات المخطط الوطني التوجيهي لأسواق الجملة والذي يهم جانب منه ضرورة إصلاح الإطار القانوني المنظم لهذه المرافق والذي أضحى متجاوزا حاليا ولا يستجيب لإكراهات الإصلاح والعصرنة، تعمل وزارة الداخلية بتنسيق مع جميع القطاعات الوزارية المعنية على إعداد مشروع قرار للسيد وزير الداخلية يهدف إلى وضع الشروط اللازمة لإحداث وتأهيل هذه المرافق بالإضافة إلى اعتماد سبل التحديث في التنظيم من خلال تجاوز أنماط التدبير الحالية التي تساهم بشكل كبير في استفحال المشاكل التي يعرفها القطاع.

وسيتم من خلال هذا القرار التخلي عن التنظيم الحالي داخل أسواق الجملة والذي يرتكز على إجراء عملية البيع عن طريق الوكلاء مقابل عمولة وتعويضها بأشكال أخرى للأداء مبنية على أساس أداء الواجبات مقابل الخدمات المقدمة (حق الدخول الاولي للمحلات التجارية، الكراء الشهري .....) يتم دفعها مقابل المساحة او المحل الموضوع رهن إشارة مستخدمي السوق.

وعلى صعيد آخر، فإن مشروع القرار المذكور سيسمح بتحديد جميع التجهيزات الضرورية الواجب توفرها داخل سوق الجملة وذلك حسب حجم هذه المرافق (أسواق من الحجم الكبير او المتوسط أو الصغير) من قبيل محلات للبيع، مربعات، فضاءات للتخزين، والفرز والتوضيب ومخازن للتبريد والإنضاج وفضاءات للمرافق التكميلية (وحدات تثمين المنتجات الفلاحية، .....) بالإضافة إلى الأبناك والتأمينات.... كما سيحتم القرار توفر تجهيزات أساسية أخرى داخل الأسواق خاصة موازين كافية ونظام معلوماتي بالإضافة إلى كاميرات مراقبة.... وذلك من أجل ضبط جيد لحجم المنتوجات التي يتم تداولها داخل السوق.

فيما يخص التنظيم الداخلي داخل الأسواق فيقترح القرار على جميع مرتفقي السوق من بائعي الجملة والتجار والمشترين والمستخدمين والاعوان التوفر على بطاقة للولوج وذلك من أجل ضبط جيد لجميع الوافدين على السوق.

وستساهم هذه التجهيزات وكذا التنظيم الجديد بتقديم خدمات ذات جودة عالية للمرتفقين تساهم في الرفع من جاذبية الأسواق بالإضافة إلى تحسين مداخيلها.

وعلى صعيد آخر، تجدر الإشارة أن وزارة الداخلية تقوم عن، طريق المديرية العامة للجماعات الترابية، وبمساعدة الخزينة العامة للمملكة، على تعميم نظام "التدبير المندمج للمداخيل (GIR) " على جميع وكالات المداخيل بالجماعات الترابية، والذي سيمكن من التوفر على منصة تسمح بالتتبع اليومي لأسعار الخضر والفواكه.

III. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه

(نص الجواب كما ورد)

أولا. معطيات وأرقام حول أسواق الجملة

تتوفر جهة الرباط سلا القنيطرة حاليا على 6 أسواق للجملة منها 5 أسواق نظامية (الرباط وسلا وتمارة والقنيطرة والخميسات) وسوق غير نظامي ببوقنادل. وانه سيتم جمع 3 أسواق منها في إطار المجمع الجديد، أي أسواق الرباط وسلا وتمارة. وسوف لن يتم توقيف العمل بكل من أسواق القنيطرة والخميسات عند إنجاز المجمع حيث أنها لن تنضم إليه.

ثانيا. الحكامة وآليات التدبير

1. ضعف انسجام والتقائية الأهداف للوزارات المشرفة على القطاع

نص العقد البرنامج على إعداد اتفاقية خاصة تحدد كيفيات تنزيل الإجراء المتعلق بالتسويق المباشر للخضر والفواكه، توقعها كل الأطراف المعنية بما في ذلك وزارة الداخلية. لكن، وخلال النقاشات مع ممثلي الوزارة المذكورة لإعداد الاتفاقية الخاصة تبين ضرورة إعداد إطار قانوني جديد للتسويق المباشر، حيث تم إعداد واعتماد هذا الإطار القانوني ونشره بالجريدة الرسمية في يوليوز 2021 بتنسيق تام مع قطاع الداخلية .

2. التخطيط الاستراتيجي لأسواق الجملة

إن الأهداف المذكورة بهذه الفقرة تتعلق بمجال تخصص كل قطاع، كما أنها تعتبر أهداف متكاملة ترمي إلى نفس الهدف الرئيسي المتوخى بلوغه والذي يكمن في خلق أسواق جملة من الجيل الجديد تتوفر على بنيات تحتية عصرية وطاقة استيعابية ملائمة ونمط فعال للتسيير ونظام جديد للمداخيل، حيث أن خلق هذه الأسواق سيمكن من تحقيق تغطية متوازنة للتراب الوطني وخدمة أفضل للسكان وسهولة الولوج للمنتجين واستقطاب أقوى للإنتاج المحلي.

فيما يخص عدم وجود أي إطار لتحديد واجبات ومسؤوليات المنتجين والمهنيين والتجار من خلال التزامات واضحة، تجدر الإشارة إلى أن مشروع القرار لوزير الداخلية الذي هو في طور المصادقة عليه والذي تم إعداده من طرف لجنة مشتركة تشمل ممثلين عن الوزارات الثلاث، يقضي بتحديد شروط إحداث وتأهيل وتنظيم وتدبير أسواق الجملة للمنتوجات الفلاحية بما في ذلك تحديد واجبات ومسؤوليات المنتجين والمهنيين والتجار وسيتبع هذا القرار بملحقات ودفاتر تحملات تفصل أنماط تنظيم واستغلال أسواق الجملة وكذا التزامات مدبري هذه الأسواق.

ثالثا. تشخيص الوضعية الراهنة

7. تعثر بنيوي يطال المشاريع المهيكلة

تمت الإشارة في الفقرة الأولى من هذه النقطة على إلغاء مشاريع أسواق الجملة من الجيل الجديد ببركان والرباط. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم إلغاء المشاريع ولكن فقط الاتفاقيات، حيث تم إلغاء الاتفاقية المتعلقة بسوق بركان والتي تم التوقيع عليها في 2013 وذلك بسبب انسحاب شركة ميدز من المشروع. أما فيما يخص مشروع الرباط، فقد تم إلغاء الاتفاقية الأولى بسبب تغيير موقع المشروع من بوقنادل إلى الحي الصناعي بالرباط.

رابعا. التوصيات

أما بخصوص التوصيات المتعلقة بقطاع الفلاحة، فسيتم تفعيلها كالتالي:

- **إيجاد صيغة توافقية (....)**

لقد تم عداد إطار قانوني جديد للتسويق المباشر للخضر والفواكه (القانون 21-37) والذي تم نشره بالجريدة الرسمية في يوليوز 2021 بتنسيق تام مع قطاع الداخلية. وتوجد النصوص التطبيقية لهذا القانون الجديد في طور المصادقة عليها.

- **العمل على الرفع من جاذبية الأسواق (...)**

ان إنشاء أسواق الجملة للفواكه والخضر من الجيل الجديد سيمكن من تحسين مسالك البيع بالجملة وتعزيز السلامة الصحية للمنتوجات الفلاحية المعروضة للبيع بأسواق الجملة وكذا تحسين قدرتها التنافسية من خلال وضع بنيات تحتية عصرية وتقديم عرض متكامل للخدمات وضمان نمط فعال للتسيير مما سيمكن من الرفع من جاذبية هذه الأسواق.

IV. جواب وزير الصناعة والتجارة حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بأسواق البيع بالجملة للخضر والفواكه

(نص الجواب كما ورد)

ثانيا. الحكامة وآليات التدبير

1. ضعف انسجام والتقائية الأهداف للوزارات المشرفة على القطاع

بخصوص تنظيم أسواق الجملة، تجدر الإشارة إلى أن أهداف القطاعات الوزارية يتم تحديدها اعتبارا للاختصاصات الموكولة لكل واحدة. ولهذا يمكن أن ينشأ اختلاف في الآراء حسب أولويات الوزارات المعنية. ومن أجل تحسين التنسيق بين الوزارات، أسندت قيادة هذا الورش المشترك إلى وزارة الداخلية.

حاليا، أصبحت الوزارات الثلاث متفقة على الخطوط العريضة المتعلقة بأساليب إحداث وتدبير أسواق الجملة من "الجيل الجديد". وقد أدى هذا الاتفاق إلى:

- التوقيع على اتفاقية إطار في يناير 2021 من قبل الوزارات المكلفة بالفلاحة والداخلية والمالية والتجارة، تحدد شروط وكيفية الشراكة بين الأطراف الموقعة بهدف خلق منصات للجملة لتسويق الفواكه والخضر من "الجيل الجديد".
- التحضير لإحداث أول مشروع نموذجي من الجيل الجديد على مستوى مدينة الرباط، يجمع بين عمالات الرباط -سلا والصخيرات – تمارة. وستشارك الوزارات الثلاث كأعضاء في مجلس إدارة شركة التنمية المحلية بهدف توحيد ومواءمة توجهاتهم بخصوص إدارة هذا المشروع.
- تشكيل لجنة مختلطة مكونة من الوزارات الثلاث قصد إعداد مشروع قانون يتعلق بأسواق بيع الخضر والفواكه بالجملة، بهدف تحسين الإطار التنظيمي والقانوني الذي ينظم أسواق البيع بالجملة.

ثالثا. تشخيص الوضعية الراهنة

3. ضعف دور الوكلاء مقابل عمولة غير مبررة بالنظر إلى الخدمة المقدمة

يجدر التذكير بأن دور الوكلاء يحدده الظهير الشريف رقم 1-62-008 بتاريخ 7 فبراير 1962 وقرار وزير الداخلية بتاريخ 22 ماي 1962؛ المتعلقين بتخويل مهام وكلاء أسواق الجملة بالجماعات الحضرية.

وعليه، فإن مراقبة الالتزامات التعاقدية للوكلاء تدخل ضمن اختصاصات الجماعات ووزارة الداخلية.

4. تراجع ملحوظ في أداء الجماعات والفاعلين داخل السوق

تناول المخطط التوجيهي لأسواق الجملة للخضر والفواكه مختلف الاختلالات التي تواجه تدبير أسواق الجملة كما قدم مجموعة من الاقتراحات لتحسين أداءها. وقد عمدت وزارة الداخلية في إطار التوجيه إلى إبلاغ الجماعات بمحتوى المخطط. علما أن تدبير أسواق الجملة يدخل ضمن اختصاصات الجماعات بناء على المادة 83 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات.

وبخصوص مراقبة أسواق الجملة، تجدر الإشارة إلى أنها من اختصاص الجماعات ووزارة الداخلية بناء على قرار وزير الداخلية الصادر في 1962.

7. تعثر بنيوي يطال المشاريع المهيكلة

وفقًا للمادة 83 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات "... تقوم الجماعة بموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام أو الخاص بإحداث وتدبير المرافق التالية: أسواق البيع بالجملة، ..."وبالتالي، فإن خلق أسواق الجملة يعود إلى الجماعات مع إمكانية إشراك فاعلين آخرين من أجل دعم الجهود.

كما أن توصيات الدراسة المتعلقة بالمخطط التوجيهي لأسواق الجملة التي أنجزتها هذه الوزارة سنة 2010 بتشاور مع الوزارات المكلفة بالداخلية والفلاحة، وقامت بتحيينها في 2019، لا تكتسي طابعا إلزاميا بالنسبة للجماعات وإنما تشكل اقتراحات لتوجيه قرارات الجماعات.

كما تجدر الإشارة إلى أن مشاريع أسواق الجملة من الجيل الجديد ذات الطابع الجهوي التي تم إدراجها في المخطط المديري، تتميز باشتراك الجماعات. ويتطلب تنفيذها تحمل القيادة على مستوى عالٍ (مثل والي الجهة) وكذلك تشكيل لجنة تنفيذية برئاسة والي الجهة.

8. محدودية التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية

يعتبر التدبير عن طريق شركة التنمية المحلية من بين توصيات المخطط التوجيهي لأسواق الجملة. ومع ذلك، يظل اختيار نمط التدبير وتتبع التزامات مسير سوق الجملة من اختصاص الجماعات تبعا للمواد 92، 118 ،130، 131 و133 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

وقد تم الاتفاق، بالنسبة للمشاريع من الجيل الجديد، أن تتم مناقشة إحداث شركة التنمية المحلية المكلفة بتدبير سوق الجملة وكذا مختلف الالتزامات والتعهدات التعاقدية من طرف لجنة يترأسها والي الجهة وتشارك فيها القطاعات الوزارية الثلاث والجماعات المعنية بالمشروع.

تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي

أعطيت انطلاقة البرنامج الوطني المندمج لتزويد الوسط القروي بالماء الشروب (PAGER) سنة 1995 لمعالجة الخصاص الكبير الذي كان مسجلا في ميدان تجهيز الساكنة القروية بنقط الماء المهيأة، بالنظر لضعف الاستثمارات العمومية والنقص في الموارد المائية من حيث الكمية والجودة، وكذا الظروف الصعبة للحصول على الماء الصالح للشرب في الوسط القروي. وقد ارتكز تنفيذ هذا البرنامج على مقاربة تشاركية، تقوم من جهة، على الشراكة بين الجماعات ومصالح الدولة والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب؛ ومن جهة أخرى، على إشراك الجمعيات المُمثلة للساكنة المستفيدة في جميع المراحل التي يمر منها إنجاز البرنامج (تعاقد ثلاثي). وقد شكلت الاتفاقية الثلاثية النموذجية المعتمدة حينذاك، في غياب إطار قانوني ملائم على غرار جمعيات مستخدمي المياه المخصصة للأغراض الزراعية[135]، حلا إجرائيا يتيح تزويد ساكنة الوسط القروي بالماء الشروب.

غير أن توسع انخراط الجمعيات في هذا الميدان خارج إطار التعاقد الثلاثي، وفي ظل سياق قانوني غير مواكب، وإمكانات ذاتية مالية وبشرية وتقنية غير كافية، يطرح العديد من الإكراهات. لذلك، تهدف هذه المهمة الموضوعاتية إلى تقييم مدى ملاءمة هذا النمط من التدبير للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ولمعايير النجاعة والفعالية في تسيير المرفق العمومي. وقد ارتكزت المنهجية المعتمدة على دراسة وتحليل الإطار التشريعي والتنظيمي لتوزيع الماء الصالح للشرب، وجمع المعطيات بواسطة استمارات تم توجيهها إلى الجماعات المعنية عن طريق السادة عمال العمالات والأقاليم. كما تم إجراء مقابلات مع 21 جماعة و26 جمعية تقوم بتقديم هذه الخدمة لفائدة عدد مهم من الساكنة، بالإضافة إلى مقابلة مسؤولين من المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (قطاع الماء)، ومن المديرية العامة للجماعات الترابية التابعة لوزارة الداخلية.

وفي هذا الشأن، توصل المجلس بالمعطيات التي تخص سنة 2018، والمتعلقة بتدبير هذا المرفق العمومي من قبل 917 من أصل 1.282 جماعة ذات طبيعة قروية[136]، وهو ما يمثل نسبة 72 في المائة من مجموع الجماعات المعنية.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

تهدف المهمة الموضوعاتية التي أنجزها المجلس، بمشاركة المجالس الجهوية للحسابات، إلى تشخيص الوضعية الراهنة فيما يخص تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الشروب في الوسط القروي وتقييم مدى تحقيقه للأهداف المرجوة منه، ورصد الصعوبات التي تحول دون ذلك. ونقدم بعده أبرز الملاحظات والتوصيات التي أسفرت عنها هذه المهمة الرقابية.

---

[135] الظهير الشريف رقم 1.87.12 صادر في 21 دجنبر 1990 بتنفيذ القانون رقم 2.84 المتعلق بجمعيات مستخدمي المياه المخصصة للأغراض الزراعية، وكذا المرسوم رقم 2.84.106 بتاريخ 10 ذي القعدة 1412 (13 ماي 1992) بتحديد كيفية الاتفاق بين الإدارة وجمعيات مستخدمي المياه المخصصة للأغراض الزراعية وبالموافقة على الأنظمة الأساسية النموذجية للجمعيات المذكورة. الجريدة الرسمية عدد 4151 بتاريخ 20 مايو 1992.

[136] استنادا إلى المرسوم رقم 2.15.402 بتاريخ 22 يونيو 2015 المحدد بحسب العمالات والأقاليم قائمة الدوائر والقيادات والجماعات بالمملكة وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جماعة، وكذا قرار وزير الداخلية رقم 2354.15 بتاريخ 23 يونيو 2015 المحدد للجماعات التي يشمل مدارها الحضري كامل النفوذ الترابي للجماعة (الجريدة الرسمية عدد 6136 بتاريخ 02 يوليوز 2015).

أولا. الوضعية الراهنة لتدبير توزيع الماء الشروب من طرف الجمعيات في الوسط القروي

وقف تشخيص الوضعية الراهنة لتدبير توزيع الماء الشروب من طرف الجمعيات في الوسط القروي على (1) الدور الهام الذي تقوم به الجمعيات في تأمين توزيع الماء الصالح للشرب بالوسط القروي، (2) وكذا أوجه القصور المرتبطة بتدبير المرفق من طرف الجمعيات المذكورة.

1. دور هام تضطلع به الجمعيات في مجال توزيع الماء الصالح للشرب بالوسط القروي

بعد إطلاق البرنامج الوطني المندمج لتزويد الوسط القروي بالماء الشروب في سنة 1995، تنامى دور جمعيات المجتمع المدني، كشريك مهم للدولة والجماعات الترابية في الجهود الرامية إلى تلبية حاجيات الساكنة من هذه المادة الحيوية. في هذا الإطار، عُهد إلى الجمعيات تأمين مهام تزويد الساكنة في بعض المناطق القروية بالماء الشروب، وذلك في إطار اتفاقية ثلاثية نموذجية أطرافها: الجمعية، المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، والجماعة بعد مصادقة مجلسها التداولي على مقرر في هذا الشأن، لتمكين الجمعية من استغلال المنشآت والتجهيزات المائية وجرّ وتوزيع الماء لفائدة الساكنة. وتتكفل بعض الجمعيات ليس فقط بتسيير شبكات توزيع الماء الشروب (إيصال الماء، وضع العدادات، الفوترة، تحصيل المستحقات، إلخ.)، بل وبإنجاز أو استغلال التجهيزات والمعدات المائية (الأثقاب، والخزانات، والصهاريج، والمضخات، إلخ.).

وقد تم اللجوء إلى هذا النمط من التدبير اعتبارا للمزايا التي يوفرها، في ظل عجز بعض الجماعات القروية، بسبب شساعة ترابها وتناثر دواويرها، على تدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب، سواء من حيث توفير الموارد البشرية أو بناء وصيانة التجهيزات والمعدات المائية؛ مقابلَ سهولة التدخل الميداني للجمعيات على مستوى الدواوير والقصور، بالنظر لعامل القرب، وقدرتها على تعبئة واستثمار العمل التطوعي وتماهيها مع خصوصيات الساكنة خاصة من حيث تقديم تسهيلات لفائدة الأسر المستفيدة. وقد حققت بعض الجمعيات بالفعل فوائض مالية مهمة في موازناتها، تفوق أحيانا الفوائض المالية التي تحققها بعض الجماعات[137]، مما يعضد مزايا هذا النمط في التدبير.

ويمكن إبراز أهمية الدور الذي تضطلع به هذه الجمعيات على الصعيد الوطني بهذا الخصوص، سواء تلك الموقعة على الاتفاقية أو غير الموقعة عليها، من خلال المؤشرات الواردة في الجدول التالي:

مؤشرات مرفق توزيع الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات حسب الجهات في سنة 2018

الجهة	عدد الجمعيات المسيرة		عدد الأسر		الاستثمارات (مليون درهم)		كمية المياه الموزعة ($م^3$)	المعدل السنوي للاستهلاك الفردي ($م^3$/فرد)
مراكش - أسفي	**3007**	**%45**	**324 654**	**%40**	**658,36**	**%22**	**48 666 445**	**27,8**
سوس - ماسة	**1175**	**%17**	**172 651**	**%21**	**605,35**	**%21**	**13 278 662**	**14,2**
درعة - تافيلالت	**706**	**%11**	**103 979**	**%13**	**845,90**	**%29**	**10 617 185**	**18,9**
بني ملال - خنيفرة	443	%7	67 263	%8	3,12	%0	-	-
فاس - مكناس	541	%8	45 906	%6	109,77	%4	3 946 875	15,9
الدار البيضاء - سطات	370	%6	40 105	%5	84,32	%3	2 232 197	10,3
كلميم - واد نون	116	%2	32 149	%4	262,83	%9	801 705	4,6
الشرق	242	%4	22 481	%3	330,83	%11	1 343 324	11,1
الرباط - سلا - القنيطرة	32	%0	5 754	%1	4,41	%0	142 839	4,6
طنجة - تطوان - الحسيمة	87	%1	5 681	%1	24,64	%1	219 947	7,2
المجموع	**6719**	**%100**	**820 623**	**%100**	**2929,53**	**%100**	**81 249 179**	**20,1**

المصدر: البيانات المدلى بها من طرف الجماعات

➢ الساكنة المستفيدة من خدمة توزيع الماء الصالح للشرب التي تؤمنها الجمعيات في الوسط القروي

وفقاً للمعطيات المدلى من طرف الجماعات والواردة في الجدول أعلاه، تستفيد 820.623 أسرة بالوسط القروي من خدمة توزيع الماء الشروب التي تؤمنها الجمعيات. وهو ما يعني أن عدد السكان المستفيدين من هذه الخدمة يقدر ب 4.431.364 نسمة[138]، أي ما يفوق 33 في المائة من عدد السكان بالوسط القروي و13 في المائة من عدد السكان القانونيين بالمملكة.

كما يلاحظ بأن 73 في المائة من مجموع الساكنة المستفيدة من خدمة توزيع الماء الصالح للشرب التي تؤمنها الجمعيات بالوسط القروي تتمركز في ثلاث جهات من المملكة، وهي على التوالي: جهة مراكش-آسفي (1.753.131 مستفيد)، وجهة سوس- ماسة (932.315 مستفيد)، ثم جهة درعة- تافيلالت (561.487 مستفيد).

---

[137] كجمعية النهضة بعمالة مراكش التي تحقق فائضا قدره 920 ألف درهم، وفيدرالية الجمعيات بآيت بداود بإقليم زاكورة التي تحقق فائضا قدره 600 ألف درهم.

[138] أخذا بعين الاعتبار متوسط عدد أفراد الأسرة الواحدة المحدد في 5,4 فردا في كل أسرة بالنسبة للوسط القروي، حسب نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014.

➢ **عدد الجمعيات التي تشرف على توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي**

استنادا إلى المعطيات المدلى بها والواردة في الجدول أعلاه، بلغ عدد الجمعيات العاملة في ميدان توزيع الماء الشروب في الوسط القروي139، ما مجموعه 6.719 جمعية، موزعة على عشر (10) جهات بالمملكة (وذلك باستثناء جهتي العيون-الساقية الحمراء، والداخلة-وادي الذهب). وتأتي جهة مراكش- أسفي في صدارة الجهات من حيث توفرها على أكبر عدد من الجمعيات المعنية بما مجموعه 3.007 جمعية، وهو ما يمثل نسبة 45 في المائة من مجموع الجمعيات، تليها جهة سوس-ماسة ب 1.175 جمعية، ثم جهة درعة-تافيلالت ب 706 جمعية. وتشكل نسبة الجمعيات المتواجدة بهذه الجهات الثلاثة لوحدها ما يزيد عن 73 في المائة من مجموع الجمعيات الموزعة على جهات المملكة.

➢ **حجم الاستثمارات العمومية المنجزة**

تقدّر القيمة المالية للتجهيزات المائية التي تم إنجازها سواء من طرف الجماعات أو المكتب الوطني للماء الصالح للشرب أو هيئات أخرى، والموضوعة تحت تصرف الجمعيات المعنية بما يفوق 2,9 مليار درهم، علما أن 51 في المائة فقط من الجمعيات أدلت بالقيمة المالية للتجهيزات التي تستغلها، فيما أدلت 71 في المائة من الجماعات بالمعطيات المطلوبة. وتتشكل هذه التجهيزات المائية أساسا من أثقاب مائية وآبار وخزانات مائية وقنوات للربط ومضخات ومنشآت فنية ومحولات كهربائية وألواح شمسية، إلخ.

أما من حيث توزيع الاستثمارات العمومية المخصصة لهذا المرفق حسب الجهات، فيلاحظ أن جهة درعة-تافيلالت استأثرت بالنسبة الأعلى من حجم هذه الاستثمارات، حيث فاقت القيمة المالية للتجهيزات المائية المنجزة بها مبلغ 845 مليون درهم، وهو ما يمثل 29 في المائة من المبلغ الإجمالي للاستثمارات، متبوعة بجهة مراكش- أسفي بمبلغ 658 مليون درهم (23 في المائة)، ثم جهة سوس- ماسة بمبلغ 605 مليون درهم (21 في المائة).

➢ **حجم المياه الموزعة من طرف الجمعيات المعنية**

تفوق كمية الماء الصالح للشرب الموزع سنويا من طرف الجمعيات على الساكنة في الوسط القروي، 81,2 مليون متر مكعب في المتوسط، أي بمعدل استهلاك سنوي يعادل 20 مترا مكعبا للفرد، مع الإشارة إلى أن بعض الجمعيات لم تدل بهذا المعطى، خصوصا على مستوى جهة بني ملال-خنيفرة.

أما من حيث التوزيع حسب الجهات، فيلاحظ بأن أعلى كمية تم توزيعها من طرف الجمعيات تمت في جهة مراكش-آسفي، حيث بلغت حوالي 48,7 مليون متر مكعب وهو ما يعادل 60 في المائة من حجم المياه الموزعة على الصعيد الوطني، تليها جهة سوس- ماسة بكمية ناهزت 13,3 مليون متر مكعب (16في المائة)، ثم جهة درعة- تافيلالت بكمية ناهزت 10,6 مليون متر مكعب (13 في المائة).

أما بخصوص توزيع المعدلات السنوية للاستهلاك الفردي من المياه الصالحة للشرب، فتم تسجيل أعلى مستوى لهذا المعدل بجهة مراكش- آسفي حيث بلغ 27,8 مترا مكعبا، متبوعة بجهة درعة- تافيلالت بمعدل 18,9 مترا مكعبا، ثم جهة فاس-مكناس بمعدل 15,9 مترا مكعبا، كما هو مبين في الجدول أعلاه.

➢ **رقم المعاملات المتعلق بتوزيع الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات**

بالنظر لصعوبة تحديد متوسط تقريبي للأسعار والإتاوات المطبقة من طرف الجمعيات، فقد تم الاعتماد على تعريفات بيع الماء الصالح للشرب عند التوزيع المنصوص عليها في قرار الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالشؤون العامة والحكامة رقم 2682.14 صادر في 21 يوليو 2014 بتحديد تعاريف بيع الماء الصالح للشرب وإتاوة التطهير. وهكذا، وحسب المعطيات المدلى بها، فإن إجمالي رقم المعاملات السنوي الموافق لكمية الماء الصالح للشرب الموزعة من طرف الجمعيات في الوسط القروي، يقدر في حوالي 269,13 مليون درهم (مقسمة إلى 210،05 مليون درهم بالنسبة لاستهلاك الماء و59،08 مليون درهم بالنسبة للإتاوة القارة).

2. إكراهات على مستوى الإطار القانوني والغطاء التعاقدي والتدبير

رغم المزايا التي يتيحها تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب بالوسط القروي، إلا ان هذا التدبير يواجه بعض الإكراهات من أبرزها ما يلي:

➢ **إطار قانوني غير مواكب لواقع تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي**

يدخل توزيع الماء الصالح للشرب ضمن خدمات القرب الأساسية التي تقدمها الجماعة في إطار اختصاصاتها الذاتية، وهو ما يقتضي قيامها، في حدود نفوذها الترابي وما تتيحه مواردها، بأعمال التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة ذات الصلة140. وقد نصت المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على ضرورة اعتماد الجماعة سبل

---

139 تجب الإشارة إلى أنه في بعض الجماعات يقوم أشخاص ذاتيون بتدبير المنشأة المائية (نافورة، خزان ...)، وكذلك بعض التعاونيات. ومن أجل تجانس المعطيات اللازم لإنجاز هذه المهمة الموضوعاتية، فقد تم اعتبارهم كأشخاص معنويين ودمجهم ضمن فئة الجمعيات.

140 تنص المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات، على ما يلي : "*تناط بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب هذا القانون التنظيمي، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها [...]* " .

التحديث في التدبير المتاحة لها، ولاسيما عن طريق التدبير المفوض141 أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص.

كما يعتبر توزيع الماء الصالح للشرب مرفقا عموميا محليا يخضع تدبيره للمبادئ الأساسية للمرفق العام، والتي ترمي إلى ضمان حقوق المواطنين في الولوج للماء الصالح للشرب على أساس المساواة والإنصاف في تغطية التراب الوطني والجودة والاستمرارية في أداء الخدمة.

فإذا ما قرّر المجلس الجماعي تفويض هذا المرفق إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، فإن هذا الأخير يجب أن يؤسس على شكل شركة خاضعة للقانون المغربي. أما إذا ارتأى المجلس إسناد تدبير المرفق المذكور إلى شركة للتنمية المحلية، فقد نصت المادة 131 من القانون التنظيمي سالف الذكر، على أن هذه الشركة تتخذ شكل "شركة مساهمة".

أيضا، وعلى غرار ما هو معمول به بالنسبة للدولة وفق مقتضيات القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كما تم تتميمه وتغييره، والمرسوم رقم 2.15.45 صادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 86.12 المذكور، لا تنسجم شروط التعاقد مع القطاع الخاص مع شكل الجمعيات المسيرة لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب.

واعتبارا للمقتضيات أعلاه، فإن الجمعيات المنخرطة في تدبير توزيع الماء الصالح للشرب لا تتوفر على الأهلية القانونية لذلك، حتى تلك الموقعة على الاتفاقية الثلاثية والتي تنص على "***تفويض تسيير مصلحة الماء*** " إليها من طرف الجماعة، لعدم تطابق شكلها القانوني مع متطلبات القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة ولمقتضيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن توزيع الماء الصالح للشرب يعتبر نشاطا تجاريا خاضعا للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في المادة 6 من القانون رقم 15.95 المتعلق بمدونة التجارة، بينما لا يحق للجمعيات أن تمارس أنشطة تجارية[142].

وتشكل هذه الإكراهات عائقا حقيقيا يحول دون تمكين الجمعيات، كما تم تسجيله في بعض الحالات، من استخلاص المستحقات عن استهلاك الماء الشروب نظرا لإشكالية الأهلية القانونية في غياب عقد تدبير مفوض كامل الأركان. كما أن بعض الجمعيات تقوم بإمداد بعض الإدارات والمؤسسات العمومية مجانا بالماء الصالح الشرب (مدرسة، مستوصف، مسجد ...) نتيجة لعدم إمكانية تفعيل الأداء بواسطة الصويرات نظرا لأن الجمعيات غير مخولة لمسكها واستبدالها نقدا لدى للمكتب الوطني للكهرباء والماء المكلف بهذه العمليات.

وتعقيبا على هذه الملاحظة، أوضحت مصالح وزارة الداخلية ، بالخصوص، أن " (...) إبرام العقود أو الاتفاقيات المشتركة مع الجمعيات من أجل توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي، يظل ممكنا ومتاحا في إطار عقد إداري، طالما أنه لا يتعارض مع النصوص القانونية المعمول بها "، واستندت في ذلك على مقتضيات المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، التي تفتح المجال للجماعة باعتماد سبل التحديث في تدبير المرافق العمومية « (...) ولا سيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية أو التعاقد مع القطاع الخاص ». وأضافت أن " تدبير مرفق توزيع الماء وخاصة في الوسط القروي هو خدمة عمومية لا تكتسي طابع النشاط المربح الكفيل بجذب شركة خاضعة للقانون المغربي للتعاقد معها في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص " .

في هذا الصدد يؤكد المجلس أن منطوق المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وبالتحديد عبارة "***التعاقد مع القطاع الخاص***" لا تُسعف في اعتبارها سندا قانونيا سليما لتكليف الجمعيات بتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي. لأن القطاع الخاص لا يشمل الجمعيات، والتي يجب تصنيفها ضمن القطاع الثالث المتواجد بين القطاعين العام والخاص، كما عرّفته بالمناسبة اللجنة الخاصة للنموذج التنموي. والحاصل في جميع الأحوال، أن هناك فراغاً قانونيا ظاهراً يتعين معالجته حتى يتسنى للجمعيات التي تتولى توزيع الماء الصالح للشرب لفائدة الساكنة بالوسط القروي، ممارسة نشاطها في توافق تام مع القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وبالرجوع إلى القانون المقارن، فإن المشرّع الفرنسي قد تطرق إلى مثل هاته الحالة ونص في المادة L.2251-3 من المدونة العامة للجماعات الترابية، على أنه " *عندما تكون المبادرة الخاصة غير متاحة أو غير كافية لضمان إحداث أو استمرار مرفق ضروري لتلبية حاجيات الساكنة في الوسط القروي،*

---

141 نصت المادة 2 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة على أن التدبير المفوّض "*[...] عقد يفوّض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوّض، لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى المفوَّض إليه، يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا [...]* ". كما تم التأكيد في المادة 25 من نفس القانون على أنه " يؤسس كل مفوض إليه على شكل شركة خاضعة للقانون المغربي، ويمكن أن يكون المساهمون أشخاصا ذاتيين أو معنويين خاضعين للقانون المغربي العام أو الخاص " .

142 طبقا لأحكام الفصل 6 من الظهير الشريف رقم 1.58.376 بضبط حق تأسيس الجمعيات، يحقّ لهذه الأخيرة فقط بأن : "*[...] تقتني بعوض وأن تتملك وتتصرف فيما يلي : 1) الإعانات العمومية؛ 2) واجبات انخراط أعضائها؛ 3) واجبات اشتراك أعضائها السنوي؛ 4) إعانات القطاع الخاص؛ 5) المساعدات التي يمكن أن تتلقاها الجمعية من جهات أجنبية أو منظمات دولية مع مراعاة مقتضيات الفصلين 17 و 32 من هذا القانون ؛ 6) المقرات والأدوات المخصصة لتسييرها وعقد اجتماعات أعضائها؛ 7) الممتلكات الضرورية لممارسة وإنجاز أهدافها*".

يمكن للجماعة أن تعهد بمسؤولية إحداثه أو تدبيره إلى جمعية أو أي شخص آخر؛ ويمكنها أيضا أن تمنح مساعدات، شريطة إبرام اتفاقية مع المستفيد من المساعدة تحدد التزامات هذا الأخير".

➢ **تدبير لا يستند في معظم الحالات إلى إطار تعاقدي مكتمل مع الأجهزة المعنية**

يمكن تقسيم الجمعيات المسيرة لهذا المرفق إلى أربعة أصناف وهي:

- جمعيات تزاول نشاطها في غياب أي إطار تعاقدي؛
- جمعيات أبرمت اتفاقيات ثنائية مع الجماعات المعنية؛
- جمعيات أبرمت اتفاقيات ثلاثية مع الجماعات المعنية بالإضافة إلى المكتب الوطني للماء الصالح للشرب؛
- جمعيات أبرمت اتفاقيات مع أجهزة وهيئات أخرى[143] في إطار مجموعة من المبادرات والبرامج.

وهكذا، فإن عدد الجمعيات التي لا تتوفر على أي إطار تعاقدي يشكل نسبة 50% من مجموع الجمعيات المعنية. وتتركز أعلى نسب الجمعيات المشتغلة في غياب أية اتفاقية مبرمة مع الجماعات المعنية أو أجهزة عمومية أخرى، على التوالي في جهات الدار البيضاء – سطات (83%)، وبني ملال – خنيفرة (77%)، ودرعة – تافيلالت (67%).

وإذا كان مرجع تدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات، هو إبرام اتفاقية ثلاثية بين الجماعة والجمعية والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب، كما جاء في البرنامج الوطني لتزويد الوسط القروي بالماء الشروب، فإنه لم يتم العمل بهذا الإجراء إلاّ في حدود 5% من مجموع الجمعيات المعنية. حيث تم اعتماد الاتفاقية الثلاثية بنسب تراوحت في جهات المملكة بين 1% و13%، باستثناء جهة الرباط – سلا – القنيطرة، التي سجلت أعلى نسبة وبلغت 41%.

وبخصوص الجمعيات التي أبرمت اتفاقيات ثنائية مع الجماعات المعنية، فقد شكلت نسبة 15% من مجموع الجمعيات التي تقوم بتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب على الساكنة في الوسط القروي. ويلاحظ أن هذا النوع من الإطار التعاقدي تم اعتماده بأعلى نسبة في جهة طنجة – تطوان – الحسيمة (70%)، تليها جهة فاس – مكناس (44 %)، ثم جهة سوس – ماسة (25%).

أما بالنسبة للجمعيات التي أبرمت اتفاقيات مع أجهزة أخرى، سواء بحضور الجماعة كطرف أو لا، فقد مثلت نسبة 30% من العدد الإجمالي للجمعيات المشرفة على تدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب على الساكنة في الوسط القروي. وسجلت أعلى نسب الجمعيات التي صرّحت بإبرام اتفاقيات مع أجهزة أخرى، على التوالي في جهة كلميم –واد نون (49 %)، وجهة الشرق (41%)، وجهة مراكش – أسفي (38 %).

وقد أوضح المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب أنه يحرص " على ألا يتم تزويد الجمعيات بالماء الصالح للشرب إلا في إطار تعاقدي ثلاثي الأطراف (الجماعة والمكتب وجمعيات مستعملي الماء الصالح للشرب). وفي هذا الإطار عرفت وتيرة التعاقد الثلاثي تطورا ملحوظا خلال السنوات الأخيرة، حيث تزايد عدد اتفاقيات التسيير المبرمة بين المكتب والجماعة والجمعيات ليصل عدد الجمعيات المتعاقدة مع المكتب إلى 1093 جمعية، يتركز أغلبها بجهة فاس-مكناس 323 جمعية تليها جهة مراكش-آسفي 314 ثم جهة سوس ماسة ب 274 جمعية، وتتوزع النسبة المتبقية على باقي الجهات ".

➢ **تدبير تحد من نجاعته الإشكالات المرتبطة بضعف التكوين في مجال التدبير المالي والإداري والتقني وهشاشة الوضعية المالية والقانونية للجمعيات**

من خلال المعطيات المستقاة لدى مختلف الأطراف المعنية وكذا نتائج المهام الرقابية التي أجرتها المجالس الجهوية للحسابات، تم الوقوف على العديد من الملاحظات حول تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الشروب. ويمكن إجمالها فيما يلي:

- غياب ضمانات باستمرارية المرفق وتقديم الخدمة العمومية للمرتفقين، لاسيما نتيجة الإكراهات المرتبطة باستدامة الموارد المائية في ظل الاستغلال المفرط في بعض الأحيان للفرشاة المائية في الزراعة السقوية، أو في حالة عجز الجمعية عن تسيير المرفق بسبب ضعف مواردها المالية أو ارتهانها بدعم الجماعة لها، أو حلها أو أي إخلال بسيرها العادي؛
- ضعف تكوين مسيري بعض الجمعيات في مجال التدبير المالي والإداري، فضلا عن غياب التكوين التقني لدى مستخدمي الجمعيات، وبالخصوص في مجال صيانة شبكات توزيع الماء الشروب، واستكشاف التسربات؛
- عجز العديد من الجمعيات عن تغطية تكاليف تسيير المرفق بسبب ارتفاع مصاريف استهلاك الكهرباء وصيانة التجهيزات والمعدات، وصعوبة إنجاز أشغال البناء والتهيئة والصيانة (تجديد شبكة التوزيع، تعميق الآبار، بناء الخزانات، إلخ)، بالنظر إلى محدودية وعدم استقرار إمكانياتها المالية والمادية والتقنية، وإلى شساعة

143 مؤسسة محمد الخامس للتضامن، المديريات التابعة لوزارات التجهيز والنقل والفلاحة، منظمة اليونيسيف، منظمة هيلين كيلير الدولية، جمعية الماء والشمس الفرنسية، إلخ.

المجال الترابي لبعض الجماعات وتباعد دواويرها، بالإضافة لعدم توفرها على العدد الكافي من المستفيدين كشرط لتحقيق المردودية الاقتصادية للمرفق؛

- نشوء نزاعات قضائية نتيجة رفض بعض المرتفقين أداء مستحقات استهلاك الماء الصالح للشرب استنادا إلى افتقار الجمعيات للأهلية القانونية لفرض واستيفاء الإتاوات والمستحقات؛
- عدم احترام مبدأ المساواة، في بعض الحالات، بين المرتفقين في تقديم هذه الخدمة العمومية، واستغلال تدبير هذا المرفق العمومي في أغراض تتعارض مع مبادئ المرفق العمومي؛
- عدم ملاءمة التسعيرات المطبقة من طرف بعض الجمعيات عن استهلاك الماء الصالح للشرب مع القدرة الشرائية للساكنة بالوسط القروي؛
- إفراط أو سوء في استعمال المياه الصالحة للشرب، لاسيما في حالة تزويد الساكنة بالماء الشروب بواسطة السقايات (استعمال المياه الموزعة في سقي المزروعات وإرواء البهائم)، وما ينجم عنه من خلافات بين المستفيدين حول كيفية أداء مستحقات المياه المستهلكة بصفة مشتركة.

وفي هذا السياق، تعود بعض العيوب إلى ضعف الإعداد التقني لبعض المشاريع مما أدى في بعض الأحيان إلى وضع القنوات والمضخات في مجاري الأودية أو إلى إنشاء خزانات بسعة غير كافية أو ربط المضخات بالشبكة الكهربائية بدل استعمال الطاقة الشمسية، مما ضاعف من تكاليف الاستغلال وخلّف ضغطا على التوازن المالي للجمعيات المدبرة لهذه المشاريع.

وقد أشارت وزارة الداخلية بهذا الخصوص، إلى أنه " تم تنظيم دورات تكوينية لفائدة المسيرين والمهندسين وتقنيي الجماعات أثناء تنفيذ البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الشروب. وقد تم نشر وتوزيع دلائل في هذا الصدد".

كما أكد المكتب الوطني للكهرباء والماء، أنه كثف جهودها " على مستوى تأطير الجمعيات المتعاقد معها، من خلال إنجاز برنامج للتكوين بهدف الاستجابة لاحتياجات هذه الجمعيات وتأهيلها في ميدان تسيير خدمة الماء الصالح للشرب والتطهير المستقل بالوسط القروي على المستوى التقني والمالي والتدبيري. حيث نظم المكتب أزيد من 40 دورة تكوينية لفائدة 1365 مستفيد يمثلون 570 جمعية و140 من ممثلي الجماعات الترابية يمثلون جهات سوس ماسة ومراكش آسفي وبني ملال خنيفرة وفاس مكناس والشرق ودرعة تافيلالت والدار البيضاء سطات. ويسعى مضمون هذه الدورات التكوينية إلى الإحاطة بجميع الجوانب التي من شأنها الرفع من احترافية هذه الجمعيات من خلال مواد تتناول الجانب المؤسساتي والتسيير التقني والتسيير الإداري والمالي والتواصل وتدبير المنازعات مع زيارة ميدانية لإحدى محطات معالجة المياه. كما قام المكتب في هذا الإطار بإعداد دليل تطبيقي لفائدة الجمعيات والجماعات وتم إصدار 1500 نسخة منه بشراكة مع ممولين أجانب، وقد روعي في إعداده التبسيط قدر الإمكان مع تناول عدة مواضيع من شأن التمكن منها رفع مستوى احترافية الجمعيات المعنية ".

➢ **تفاوت هام في واجبات الربط والتعريفات المطبقة من طرف الجمعيات**

إن واجبات الربط والتعريفات والإتاوات المطبقة من طرف الجمعيات، اتسمت بالتفاوت من جمعية إلى أخرى. وهكذا، فقد تراوحت واجبات الربط بالنسبة للجمعيات ما بين 50 و3000 درهم (دون الأخذ بعين الاعتبار حالات الربط بالمجان). وقد تختلف هذه الواجبات بالنسبة للجمعية الواحدة حسب طبيعة المنخرط كشخص ذاتي أو معنوي (مستودع فلاحي أو وحدة إنتاجية أو مدجنة أو غير ذلك).

أما التعريفة المطبقة على كل متر مكعب من الماء المستهلك، والتي يتم احتسابها وفق أشطر، فهي تختلف كذلك من جمعية إلى أخرى. وعلى العموم، فإن هذه التعريفة تراوحت بالنسبة للشطر الأول (0 - 8 م^3) ما بين 0,50 درهم و10,00 دراهم لكل متر مكعب مستهلك. بينما تطبق جمعيات أخرى سعرا قارا شهريا أو سنويا على استهلاك كل مسكن أو كانون، يتراوح بين 10,00 دراهم و200,00 درهم شهريا، أو بين 10,00 دراهم و300,00 درهم سنويا.

وتتعلق الإتاوات الأخرى[144] بمصاريف مختلفة، منها مصاريف لتغطية أجرة حراس المنشآت، ومصاريف صيانة الشبكة والعدادات، ومصاريف الجولات، ومصاريف إضافية لتغطية العجز الحاصل بميزانية الجمعية أو لسد حاجيات الجمعية، وشراء المحروقات، ورسوم وضرائب (حسب تسمية الجمعيات المعنية)، وغرامات وذعائر التأخير عن أداء الواجبات الشهرية. وتتراوح هذه الإتاوات بين 0,50 درهم و100,00 درهم شهريا، بينما حددت بعض الجمعيات مبالغ جزافية أو قارة سنويا، أو على شكل مساهمات فردية لفائدة الجمعية.

[144] والتي تتعلق بمصاريف مختلفة، منها مصاريف تغطية أجرة حراس المنشآت، ومصاريف صيانة الشبكة والعدادات، ومصاريف الجولات، ومصاريف إضافية لتغطية العجز الحاصل بميزانية الجمعية أو لسد حاجيات الجمعية، وشراء المحروقات، والرسوم والضرائب، وغرامات وذعائر التأخير عن أداء الواجبات الشهرية، وواجبات النظافة، ومصاريف تسديد استهلاك الكهرباء.

وإذا كانت هذه الاختلافات تعود في جزء منها إلى التفاوت في التكاليف من جمعية إلى أخرى، وإلى الحاجة إلى الحفاظ على التوازن المالي الضروري لاستمرارية المرفق العمومي، فإن حجم التفاوت المسجل في التعريفات المطبقة يثير الحاجة إلى إرساء عدالة تعريفية، وحد أدنى من المساواة ما بين المرتفقين على المستوى الوطني.

وفي تعقيبه على هذه الملاحظة، أوضح المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، أن اعتمد " تعرفة موحدة لبيع الماء للجمعيات المتعاقد معها تصل حاليا إلى 4,07 درهم للمتر المكعب ".

➢ **الحاجة إلى تعزيز إجراءات مراقبة جودة المياه**

على الرغم من أن المياه الموزعة يتم معالجتها بمادة الكلور من طرف العديد من الجمعيات ومن طرف المكتب الوطني للماء في بعض الأحيان، وبغض النظر عن عدم ورود أي تقارير عن عدم صلاحية المياه الموزعة، فإن الحاجة تظل قائمة لتعزيز الجهد الموجه لإجراء التحاليل المخبرية ومعالجة المياه الموزعة لدرء أي مخاطر في هذا الشأن. وفي هذا الإطار، تشير المعطيات المستقاة أن 54 في المائة من الجمعيات المدبرة لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب، لم تخضع المياه التي تزود بها الساكنة للمعالجات الصحية الضرورية أو للتحاليل المخبرية قصد التأكد من جودتها وصلاحيتها للاستهلاك البشري.

وحري ذكره، أن القوانين والأنظمة المطبقة في مجال إنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب، تُلزم الفاعلين بإجراء مراقبة جودة المياه الموزعة[145].

وقد أفاد المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب في هذا الصدد، بأنه: " مساهمة منه في تعزيز إجراءات مراقبة جودة مياه الشرب، وفي إطار المجهود التأطيري للجمعيات يتضمن البرنامج التكويني الذي ينظمه المكتب حصة نظرية وتطبيقية فيما يتعلق بمراقبة جودة الماء تتضمن متابعة جودته في الحالات العادية وفي الحالات الخاصة وكيفية إعداد التقرير الصحي وطريقة تحليل تركيز الكلور في الماء وكيفية إعداد الجدول الفصلي لمتابعة تركيز الكلور المتبقي. كما يمكن للمكتب بمقتضى الاتفاقية الثلاثية أن يقوم مراقبة جودة المياه حسب ما يراه ضروريا ".

➢ **ضعف تتبع ومواكبة الجمعيات المعنية بتوزيع الماء الشروب**

إن الاختلالات المسجلة ترجع أيضا إلى عدم اضطلاع الجماعات بالدور المنوط بها في مراقبة وتتبع الجمعيات المنخرطة في تدبير توزيع الماء الصالح للشرب. والأمر لا يتعلق فقط بالحالات التي تتكفل فيها الجمعيات بهذا المرفق من تلقاء نفسها، بل أيضا بالحالات المنضوية ضمن إطار تعاقدي.

وهكذا، تتولى العديد من الجمعيات، في غياب أي تتبع أو مراقبة من طرف الجماعات، الإشراف على هذا المرفق من خلال حفر الآبار وضخ وتعبئة المياه وتوزيعها، وكذا وضع العدادات واستخلاص مقابل الاستهلاك وتحديد التعريفات.

وفي هذا السياق، لا تتوفر الجماعات وكذا الجمعيات في كثير من الحالات على جرد للمنشآت والمعدات المائية العمومية المنجزة من طرف المكتب الوطني للماء الصالح للشرب أو الجماعة، والتي يتم تسليمها إلى الجمعيات المسند إليها تسيير المرفق العمومي المحلي المتعلق بتوزيع الماء الصالح للشرب.

أيضا، لا تتخذ الجماعات أية تدابير للتأكد من قيام الجمعيات المعنية باستصدار الرخص القانونية اللازمة لحفر الآبار أو من إجراء المعالجة الصحية الضرورية للمياه المعدة للاستهلاك.

وإذا كان التتبع والمراقبة عاملين أساسيين لضمان سير واستمرارية المرفق، فإن المواكبة من طرف الأجهزة المعنية للجمعيات من حيث التكوين في مجال التدبير المالي والإداري، وكذا في المجال التقني المرتبط بصيانة شبكة توزيع الماء الشروب وكشف التسربات ومعالجتها لاتزال دون المستوى المطلوب.

➢ **جهود مبذولة من طرف المتدخلين في حاجة إلى تنسيق أكبر**

إن تدخل العديد من الفاعلين العموميين والمنظمات والهيآت في إطار مجموعة من المبادرات والبرامج، لدعم الجمعيات المدبّرة لمرفق توزيع الماء الشروب، لكن في غياب آلية فعالة للتنسيق، يؤدي إلى تشتت الجهود المبذولة من طرف الدولة والجماعات الترابية في هذا المجال وإلى عدم الاستغلال الأمثل للموارد.

ومن بين الهيئات العمومية المتدخلة في هذا الميدان نذكر على سبيل المثال لا الحصر: مؤسسة محمد الخامس للتضامن، والمديريات التابعة لوزارات التجهيز والنقل والفلاحة والتعليم والصحة، والمجالس الإقليمية، والجهات، والأقاليم والعمالات، ووكالات التنمية الاجتماعية، ووكالات الحوض المائي، والوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان، والإنعاش الوطني، والمكتب الشريف للفوسفاط، والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي، والتعاونيات، إلخ.

ومن بين المبادرات والبرامج ذات الصلة نخص بالذكر: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والبرنامج الوطني لتزويد الوسط القروي بالماء الشروب، وبرنامج محاربة آثار الجفاف، وبرنامج دعم الشراكة الأورو- متوسطية.

---

[145] وذلك طبقا للمعيار المغربي NM 03.7.001 حول جودة المياه المستعملة للاستهلاك البشري، والمصادق عليه بالقرار المشترك لوزير الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة ووزير التجهيز والنقل ووزير الصحة رقم 221.06 الصادر في 3 محرم 1427 (2 فبراير 2006).

ثانيا. توصيات المجلس الأعلى للحسابات

بهدف الإسهام في معالجة الإشكالات التي تعوق التدبير الفعّال والمستدام لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي من طرف الجمعيات، وأخذا بعين الاعتبار الحق في الولوج للماء الصالح للشرب، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بالقيام بدور التنسيق لإنجاز المقترحات التالية، حسب الخصوصيات المحلية لكل جهة من جهات المملكة:

- **في حالة استمرار نمط توزيع الماء الشروب في العالم القروي من طرف الجمعيات:**

✓ **مراجعة الإطار القانوني (التشريعي والتنظيمي) المتعلق بتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب، قصد تقنين إمكانية إسناد تدبير هذا المرفق عند الضرورة إلى الجمعيات، ولاسيما تحديد الشروط اللازمة للترخيص لها بمزاولة النشاط التجاري المرتبط بتقديم الخدمة ذات الصلة (توزيع الماء الصالح للشرب، ...)؛**

✓ **إبرام اتفاقيات بين الجمعيات والجماعات وهيئات عمومية أخرى، عند الاقتضاء، يوكّل بمقتضاها تدبير هذا المرفق إلى الجمعيات المرخص لها وتُحدد فيها واجبات والتزامات الأطراف، لاسيما من حيث التقيد بمبادئ المرفق العام (المساواة بين المرتفقين، واستمرارية المرفق، والملاءمة مع التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية) مع إعمال آليات التتبع والمراقبة؛**

✓ **إرساء آلية لتنسيق الدعم العمومي الموجه للجمعيات التي تقوم بتوزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي، في إطار برنامج للدعم على المستوى المالي أو على مستوى التكوين في مجالات التدبير المالي والإداري والتقني.**

- **في حالة التخلي عن هذا النمط من التدبير، دراسة إمكانية إحداث هيآت عمومية جهوية أو بين الجماعات الترابية (وكالة، مؤسسة، ...) لتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب لفائدة الساكنة بالوسط القروي، يمكن أن تسند إليها أيضا مهمات تدبير مرافق توزيع الكهرباء والتطهير السائل والصلب؛ وسيتعين عليها بالتالي توحيد الجهود العمومية المبذولة من طرف الدولة والجماعات الترابية لتأمين الخدمات الأساسية المذكورة.**

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير المشاريع العمومية المنجزة على مستوى جهات المملكة

(نص الجواب كما ورد)

- **علاقة بالإطار القانوني المؤطر لهذا المجال**، تجدر الإشارة إلى أن المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، تنص على أنه يتعين على الجماعة، عند إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب، "أن تعتمد على سبل التحديث في التدبير المتاحة لها، ولا سيما عن طريق التدبير المفوض أو إحداث شركات التنمية المحلية **أو التعاقد مع القطاع الخاص** ".

وبالتالي، فإنه لا يمكن اختزال النمط الأخير من التدبير، المشار إليه في هذه المادة، بصفة حصرية في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ ذلك أن القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمرسوم الخاص بتنفيذه يشترط أن يكون المتعاقد معه شركة خاضعة للقانون المغربي، بيد أنه وجب التذكير بأن إبرام العقود أو الاتفاقيات المشتركة مع الجمعيات من أجل توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي، يظل ممكنا ومتاحا في إطار عقد إداري، طالما أنه لا يتعارض مع النصوص القانونية المعمول بها.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن تدبير مرفق توزيع الماء وخاصة في الوسط القروي هو خدمة عمومية لا تكتسي طابع النشاط المربح الكفيل بجذب شركة خاضعة للقانون المغربي للتعاقد معها في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كذلك، نصت المادة 115 من القانون 36.15 المتعلق بالماء على أنه:« يمكن لوكالة الحوض المائي **وضع عقود تدبير تشاركي** للفرشات المائية أو أجزاء منها أو مجاري مائية أو مقاطع منها أو بحيرات أو أجزاء من البحيرات أو أي جزء من الملك العمومي المائي، وذلك **باتفاق مع الشركاء ومستعملي الماء** أو الملك العمومي المائي المعنيين لتأمين استعمال مستدام لهذه المياه وللملك العمومي المائي وللأوساط المائية وكذا المحافظة عليها.

ويحدد هذا العقد، على الخصوص، برنامج العمل وأهدافه ومدته وكيفيات تمويله وحقوق وواجبات مستعملي الماء ووكالة الحوض المائي والإدارة ومختلف الشركاء المعنيين. كما يحدد القواعد والإطار الذي يسمح لمستعملي الماء بالمشاركة في تدبير ومراقبة استعمال المياه، مع الإشارة إلى أن تحديد شروط وكيفيات إبرام عقد التدبير التشاركي يكون بنص تنظيمي.»

بالموازاة مع ذلك، وإن كانت ممارسة نشاط توزيع الماء، بالمعنى المقصود في القانون 15.95 المتعلق بمدونة التجارة، تعتبر نشاطا **تجاريا** طالما أنها تمارس من طرف تاجر شخصا ذاتيا أو معنويا كان، فإن هذا الأمر لا يعدو أن يقصي الجمعيات من المساهمة في إطار عقد إداري من توزيع الماء الصالح للشرب بالوسط القروي وذلك من زاوية مرفق عمومي محلي لا يهدف إلى تحقيق الربح بقدر ما يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة من خلال ضمان استدامة هذه العملية بانتظام واضطراد في مجال ترابي يتسم في الكثير من الحالات بوعورة تضاريسه وبكثافة سكانية متناثرة (جبال وسهول).

كما وجب **التذكير** أنه في هذه الحالة التي تدبر فيها الجمعيات مرفق توزيع الماء الصالح للشرب فإن مسيري الجمعية يقومون غالبا بنشاطهم على أساس تطوعي. كما أن الجمعية لا تقوم بأي توزيع للأرباح ناتج عن نشاطها.

- **أما فيما يخص الجانب التدبيري**، فيتعين استحضار أن اللجوء إلى الجمعيات لتدبير هذا المرفق بالمجال القروي، يتم لأنها وبحكم طبيعتها القانونية لا تهدف إلى تحقيق أي ربح ولأن تدبير هذا المرفق بانتظام واضطراد في المجال القروي الذي يتسم بالتباعد ووعورة التضاريس والتناثر بين المساكن، غير مربح في معظم الحالات.
- **وفيما يخص تأطير هذا المجال**، فقد تم تنظيم دورات تكوينية لفائدة المسيرين والمهندسين وتقنيي الجماعات أثناء تنفيذ البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الشروب. وقد تم نشر وتوزيع دلائل في هذا الصدد.

من جهة أخرى، وانسجاما مع توصيات المجلس الأعلى للحسابات، فإن مصالح الوزارة، منكبة حاليا على إرساء مشروع مخطط مؤسساتي جديد يتعلق بإحداث شركات جهوية متعددة الخدمات لتوزيع الكهرباء والماء الصالح للشرب وتدبير شبكة تطهير السائل والذي يهدف إلى خلق وحدات مهنية لتدبير هذه المرافق العمومية المحلية وتوحيد نمط تدبيرها على المستوى الوطني واستدامة الخدمة.

III. جواب المدير العام المكتب الوطني للكهرباء والماء حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي

(نص الجواب كما ورد)

2. إكراهات على مستوى الإطار القانوني والغطاء التعاقدي والتدبير

➢ **إطار قانوني غير مواكب لواقع تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي**

لتنظيم العلاقة التعاقدية بين الجمعيات التي يقوم بتزويدها بالماء الصالح للشرب، واحتراما منه لاختصاصات الجماعات المنصوص عليها في القوانين المنظمة، بادر المكتب ومنذ سنة 2003 لإعداد اتفاقية ثلاثية يتم بموجبها تنظيم العلاقة التعاقدية بين الأطراف الثلاثة المعنية وهي الجماعة بصفتها صاحبة اختصاص تدبير مرفق الماء الصالح للشرب والمكتب بصفته المزود بالماء الصالح للشرب والجمعية بصفتها الطرف الذي ستوكل إليه مهمة تدبير هذا المرفق في المجال المحدد.

(...)

➢ **تدبير تحد من نجاعته الإشكالات المرتبطة بضعف التكوين في المجال المالي والإداري والتقني وهشاشة الوضعية المالية والقانونية للجمعيات**

إن تزايد تعاقد المكتب والجمعيات الفاعلة في مجال تسيير المنشآت والتجهيزات المائية بالوسط القروي، وعبئ المهمة بالنسبة لهذه الجمعيات تطلب من المكتب دعمها ومرافقتها نظرا لمحدودية مواردها المالية والبشرية وكذا التقنية.

وفي هذا الصدد، كثف المكتب جهوده على مستوى تأطير الجمعيات المتعاقد معها، من خلال إنجاز برنامج للتكوين بهدف الاستجابة لاحتياجات هذه الجمعيات وتأهيلها في ميدان تسيير خدمة الماء الصالح للشرب والتطهير المستقل بالوسط القروي على المستوى التقني والمالي والتدبيري. حيث نظم المكتب أزيد من 40 دورة تكوينية لفائدة 1365 مستفيد يمثلون 570

جمعية و140 من ممثلي الجماعات الترابية يمثلون جهات سوس ماسة ومراكش آسفي وبني ملال خنيفرة وفاس مكناس والشرق ودرعة تافيلالت والدار البيضاء سطات. ويسعى مضمون هذه الدورات التكوينية إلى الإحاطة بجميع الجوانب التي من شأنها الرفع من احترافية هذه الجمعيات من خلال مواد تتناول الجانب المؤسساتي والتسيير التقني والتسيير الإداري والمالي والتواصل وتدبير المنازعات مع زيارة ميدانية لإحدى محطات معالجة المياه.

كما قام المكتب في هذا الإطار بإعداد دليل تطبيقي لفائدة الجمعيات والجماعات وتم إصدار 1500 نسخة منه بشراكة مع ممولين أجانب، وقد روعي في إعداده التبسيط قدر الإمكان مع تناول عدة مواضيع من شأن التمكن منها رفع مستوى احترافية الجمعيات المعنية.

- **تفاوت هام في واجبات الربط والتعريفات المطبقة من طرف الجمعيات**

اعتمد المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب تعرفة موحدة لبيع الماء للجمعيات المتعاقد معها تصل حاليا إلى 4,07 درهم للمتر المكعب.

- **الحاجة إلى تعزيز إجراءات مراقبة جودة المياه**

مساهمة منه في تعزيز إجراءات مراقبة جودة مياه الشرب، وفي إطار المجهود التأطيري للجمعيات يتضمن البرنامج التكويني الذي ينظمه المكتب حصة نظرية وتطبيقية فيما يتعلق بمراقبة جودة الماء تتضمن متابعة جودته في الحالات العادية وفي الحالات الخاصة وكيفية إعداد التقرير الصحي وطريقة تحليل تركيز الكلور في الماء وكيفية إعداد الجدول الفصلي لمتابعة تركيز الكلور المتبقي.

كما يمكن للمكتب بمقتضى الاتفاقية الثلاثية أن يقوم مراقبة جودة المياه حسب ما يراه ضروريا.

تدبير ومراقبة المقالع بجهة الدارالبيضاء-سطات

تتوفر جهة الدارالبيضاء-سطات، حسب المعلومات المقدمة من المديريات الإقليمية التابعة للوزارة المكلفة بالتجهيز والماء، على 216 مقلعا نشيطا برسم سنة 2019. ويتميز توزيع هذه المقالع بتمركزها بنسبة 75% في كل من إقليمي سطات وبرشيد (53%) ثم إقليم بنسليمان (22%).

ويقدر الإنتاج السنوي للمقالع بالجهة ما يناهز 13 مليون متر مكعب، تتكون بشكل أساسي من الصخور والرمال المسحوقة والحصى بدون فرز (77%) والطين (20%)، أما الباقي فيتكون من الرخام والتوفنة وكربونات الكالسيوم.

وقد بلغت الإيرادات المباشرة المتأتية من الرسم على استخراج مواد المقالع والتي تم تحصيلها لفائدة الجماعات والجهة برسم سنة 2017 مبلغ 46.537.385,13 درهم وبرسم سنة 2018 مبلغ 45.125.154,23 درهم.

وبهدف إعادة هيكلة القطاع، سن المشرع القانون رقم 27.13 المتعلق باستغلال المقالع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.66 في 21 شعبان 1436 (9 يونيو 2015) وكذا المرسوم التطبيقي الخاص به رقم 2.17.369 المؤرخ في 30 نوفمبر 2017 وقرارات وزير التجهيز والنقل واللوجيستيك والماء في الموضوع (كناش التحملات والكفالة وتحديد مناطق الخطر ونماذج ووصولات التصاريح وسجل تتبع الاستغلال والسجل الوطني لجرد المقالع...). ويشكل هذا الإطار القانوني تطورا مهما في مجال تدبير مسؤول وشفاف ومستدام للموارد الطبيعية، كما يحل محل نص قديم (ظهير 19 يونيو 1914) صدر قبل مائة سنة ولا يستجيب لرهانات وتطلعات تطوير قطاع المقالع.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي للحسابات

أنجز المجلس الأعلى للحسابات، بشراكة مع المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء - سطات، مهمة موضوعاتية حول تدبير ومراقبة استغلال المقالع بهذه الجهة، وذلك من أجل:

- قياس مدى مساهمة القانون رقم 27.13 وكذا نصوصه التطبيقية في إعادة هيكلة تدبير استغلال المقالع بجهة الدارالبيضاء - سطات؛

- تقييم درجة جاهزية مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز والنقل واللوجيستيك والماء بالجهة من أجل تنفيذ أهداف القوانين والأنظمة المتعلقة باستغلال المقالع؛
- تقييم مستوى تنسيق جهود كل من المديريات الإقليمية للتجهيز والنقل واللوجيستيك والماء والجماعات من أجل مراقبة مدى ملاءمة استغلال المقالع للقوانين الجاري بها العمل وتطوير المداخيل الجبائية المحلية المتعلقة بها؛
- تقييم مدى احترام المقالع للقوانين والمعايير البيئية للاستغلال من أجل تدبير مستدام للموارد الطبيعية.

وقد أسفرت هذه المهمة عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار عدة توصيات، تتضمن هذه الخلاصة أهمها.

وحري بالذكر أن هذه الخلاصة كانت موضوع مسطرة تواجهية مع كل من وزارتي الداخلية والتجهيز والماء، اللتين أشارتا في جوابيهما أن مجال تدبير المقالع ومراقبتها قد عرف إصلاحا شاملا، من خلال إصدار القانون رقم 27.13 والنصوص التطبيقية ذات الصلة، مما ساهم في تجاوز مجموعة من النقائص التي كان يعرفها هذا المجال، فضلا عن تبسيط المساطر وتشجيع الاستثمار في هذا المجال وتقوية آليات المراقبة.

أولا. الحكامة وتدبير عملية استغلال المقالع

يواجه التدبير المسؤول والمستدام والشفاف لاستغلال المقالع، إعمالا للنصوص القانونية والتنظيمية، عدة قيود ونواقص منها على وجه الخصوص:

➢ التأخر في عملية اعتماد المخطط الجهوي لتدبير المقالع

يعد المخطط الجهوي للمقالع من أهم الوثائق القانونية لتدبير استغلال المقالع بالجهة، لكن على الرغم من أهميته يعرف إنجاز هذا المخطط تأخرا كبيرا رغم مرور حوالي خمس سنوات منذ سن القانون رقم 27.13 سالف الذكر إلى غاية إنجاز التقرير الخاص المتعلق بهذه المهمة في شتنبر 2020. وتجدر الإشارة إلى أن التأخر في إنجاز هذا المخطط لا يقتصر على جهة الدارالبيضاء - سطات فقط بل يهم كل جهات المملكة.

عزت وزارة التجهيز والماء هذا التأخر إلى مجموعة من العوامل، من أهمها تسجيل فوارق بين مضامين الدراسات التي أطلقت قبل دخول القانون 27.13 حيز التنفيذ ومقتضيات هذا القانون، تقليص عدد جهات المملكة من 16 إلى 12 جهة مما دفع إلى فسخ الصفقات المبرمة سابقا والإعلان عن طلبات عروض جديدة، فضلا عن تأخر تفويض الاعتمادات المالية اللازمة و/أو برمجتها في الجزء الأول من الميزانية العامة للدولة.

كما اعتبرت أن عدم وجود هذه المخططات لا يمثل عائقا للتدبير الجيد للمقالع، بحيث أن القانون 27.13 سن عده تدابير للحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية في انتظار اخراج هذه المخططات حيز التنفيذ.

وفي المقابل، أكدت وزرات الداخلية في جوابها على أن" التسريع من وتيرة إنجاز المخطط الجهوي للمقالع (...) من شأنه أن يكفل تدبيرا أمثلا لهذا القطاع."

➢ ضعف في تصميم البنود المرجعية المتعلقة بإنجاز المخططات الجهوية لاستغلال المقالع

لقد قامت المديرية الجهوية للتجهيز والنقل واللوجستيك والماء بإعداد نظام الاستشارة ودفتر الشروط الخاصة استعدادا للمشاورات من أجل وضع المخطط الجهوي لاستغلال المقالع على مرحلتين (المهمة 1 والمهمة 2). بيد أن دراسة بنود ومراجع هذه الوثائق أسفرت عن وجود عدة نقائص في الشكل وفي الجوهر وهي كالآتي:

- تنصيص بنود مراجع دفتر الشروط الخاصة على غياب بيانات تتعلق بحاجيات أسواق البناء والصناعات التحويلية المتعلقة بمواد المقالع وعلى وجوب إعادة إنجاز جميع هذه البيانات؛
- غياب قاعدة بيانات موثوقة تتعلق بعدد المقالع المهجورة في الجهة؛
- عدم الأخذ بعين الاعتبار أثناء تصميم البنود المرجعية لكميات المواد الثانوية (نفايات البناء الخاملة) الممكن استعمالها لتغطية جزء من الحاجيات وذلك في إطار اقتصاد دائري وفقًا للقانون الإطار رقم 99.12 المتعلق بالميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة؛
- عدم دمج القضايا المتعلقة بمخططات التهيئة وإنشاء مشاريع الاستثمار المندمجة لتثمين مواد المقالع المستخرجة (مناطق المجموعات المتخصصة في سلسلة القيمة الكاملة لمواد البناء) وكذا مخططات تدبير الماء والاتساق البيئي وحلول لوجستيكية بديلة عن استعمال الأربع عجلات؛
- ضعف الدقة في تحديد مدة الإنجاز المتعلقة بتسلسل المهمة رقم 1 والمهمة رقم 2 فيما يتعلق بإنجاز المخطط الجهوي لتدبير المقالع، حيث أن المواعيد النهائية المشار إليها لا تغطي فترات ذهاب وإياب الوثائق والملفات وفترات اجتماعات التقييم، مما من شأنه عدم تقييد الإدارة بمواعيد إجبارية مماثلة لتلك المحددة لمقدم الخدمات الذي سترسى عليه الصفقة.

بخصوص النقطة الأخيرة المتعلقة بتحديد آجال إجبارية للإدارة مماثلة لتلك المحددة للفائز بصفقة إنجاز المخطط الجهوي لاستغلال المقالع، فقد أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أن المصادقة على مختلف مراحل إنجاز المخططات يستلزم عرض مخرجات الدراسة على مختلف المتدخلين (اللجنة الإقليمية والجهوية والوطنية للمقالع)، ويتم في الأخير اعتماد المخطط بواسطة مرسوم وهذا يتطلب وقتا مهما وتنسيقا محكما بين جميع المتدخلين، وبالتالي فإن تحديد آجال في هذا الصدد يبقى غير عملي علما بأن مرسوم الصفقات العمومية والنصوص المرتبطة به تنظم علاقات الإدارة بنائل الصفقة في هذا الصدد".

في هذا السياق، وجبت الإشارة إلى أن عدم تحديد آجال للجان التابعة للإدارة للإجابة عن مخرجات دراسات كل مرحلة لكي يتمكن نائل الصفقة من المرور للمرحلة الموالية من شأنه زيادة التأخر في إنجاز هذه المخططات التي تعتبر الوسيلة الأساسية لتدبير هذا القطاع، حيث كان بالإمكان أن تنطلق أشغالها مباشرة بعد صدور القانون 27.13 بتاريخ 02 يوليوز 2015.

➢ **عدد مهم من المقالع بدون دراسة بيئية وبمناطق تتميز بحساسيتها**

لقد قام المشرع، في إطار ميثاق البيئة والتنمية المستدامة، بسن القانون رقم 12.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.60 المؤرخ في 12 مايو 2003 والمتعلق بدراسات التأثير البيئي، والذي حدد قائمة المشاريع التي يجب أن تكون موضوع دراسة التأثير البيئي قبل الموافقة عليها.

لكن في قطاع المقالع، لم يتم اعتماد مسطرة البحث العمومي ودراسة التأثير على البيئة لتقييم طلبات إنجاز مشاريع الاستغلال إلا بعد صدور منشور الوزير الأول رقم 2010/6 بتاريخ 14 يونيو 2010. إذ أن قسمًا كبيرًا من المقالع في طور الاستغلال أو تلك التي نفد مخزونها وبقيت مهجورة، في كل من أقاليم بنسليمان والنواصر ومديونة وبرشيد وسطات والجديدة، تقع في مناطق تتميز بحساسيتها البيئية ولا تتوفر بشأنها دراسات التأثير البيئي كما لم تخضع لمسطرة البحث العمومي.

➢ **قصور في نظام تتبع منح وصولات الترخيص وجرد المقالع**

لقد أولى القانون رقم 27.13 سالف الذكر أهمية كبيرة لمعالجة كافة الإجراءات التي تغطي جميع مراحل استغلال المقالع، منذ وضع طلب الاستغلال إلى نهاية الإنتاج وإعادة تأهيل الموقع. غير أن الكتابة الدائمة للجنة تدبير المقالع والممثلة في إدارة المديرية الإقليمية للتجهيز لا تتوفر على منصة معلوماتية توفر حلولا معلوماتية مندمجة تتيح تدبير ملفات استغلال المقالع منذ طلب التصريح بالاستغلال إلى نهاية الاستخراج والتهيئة البعدية، وذلك مع تحديد الآجال الخاصة بكل مرحلة وكل إجراء إداري.

وعلى الرغم من مبادرات رقمنة ملفات استغلال المقالع التي تقوم بها بعض المديريات الإقليمية مثل المديرية الإقليمية لسطات وبرشيد، فإن طريقة التدبير الحالية لملفات طلبات استغلال المقالع لا تسمح بتبادل الوثائق الرقمية عبر منصة مخصصة لذلك بين أعضاء اللجنة الإقليمية لتفادي حتمية الحضور الشخصي لأعضاء اللجنة الإقليمية للمقالع لمناقشة الملاحظات والتحفظات المختلفة المتعلقة بملفات الاستغلال.

ولقد مكنت دراسة عينة من قرارات الموافقة البيئية على مشاريع استغلال المقالع من تسجيل تأخر كبير في معالجة ملفات الاستثمار المتعلقة بها. فوفقًا للبيانات المتاحة حول المراحل الثلاثة: مرحلة البحث العمومي ومرحلة الدراسة المتعلقة بالتأثير البيئي للمشروع ومرحلة قرار الموافقة البيئية، تبين أن المرحلة الثانية التي يجب ألا تتعدى فترة أقصاها 30 يومًا (بما في ذلك الفترات الإضافية لطلب معلومات أخرى) تجاوزت أحيانا 294 يومًا، كما هو الحال بالنسبة لمشروع شركة « N ». أما المرحلة الثالثة التي يجب ألا تتجاوز 5 أيام فقد وصلت في عدد من المشاريع مددا طويلة، نذكر منها الأمثلة التالية: 313 يومًا بالنسبة لمشروع شركة « E.R »، 310 يومًا في مشروع شركة « C.M »، 161 يومًا في مشروع شركة « E.C » و195 يومًا بالنسبة لمشروع شركة « Elg ».

بخصوص الجزء الثاني من الملاحظة المتعلق بالتأخر الكبير في معالجة ملفات الاستثمار خاصة بالنسبة للمرحلة الثانية، أوضحت وزارة التجهيز والماء أن التأخر في البت يعود غالبا إلى عدم استكمال الملفات من طرف المستثمرين أو إلى عدم استجابة الدراسة البيئية للمتطلبات القانونية والتقنية الضرورية.

في هذا الصدد، يؤكد المجلس أن المدة القصوى الم تمثلة في 30 يوما من أجل البت في المرحلة الثانية تأخذ بعين الاعتبار الآجال الإضافية المتعلقة بطلب معلومات أخرى، ذلك أن هذه المرحلة لا تتطلب من الناحية القانونية سوى 20 يوما وتمت إضافة 10 أيام استدراكا فقط طبقا للنصوص التنظيمية الخاصة بهذه المرحلة.

➢ **عدم مطابقة الكفالات البنكية الخاصة بتهيئة المقالع للنصوص التنظيمية**

تنص المادة 14 من القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع على أن منح وصولات التصريح بفتح واستغلال المقالع مشروط بتقديم كفالة مالية أو بنكية تستخدم لإعادة تهيئة موقع المقلع المستغل في حالة عدم القيام بذلك من لدن الشخص المستغل بعد نهاية فترة الاستغلال. كما تنص المادة 41 من نفس القانون على أن الإدارة تمنح رفع اليد عن الكفالة، إما جزئيًا بعد تاريخ التسلم النهائي لأعمال إعادة تهيئة جزء من موقع المقلع، أو كليا بعد تاريخ التسلم النهائي لأعمال إعادة تهيئة موقع المقلع المستغل كاملا.

غير أنه لوحظ أن كلا من المديرية الإقليمية للتجهيز للجديدة وسيدي بنور والمديرية الإقليمية لبنسليمان قبلتا كفالات بنكية تغطي 12 شهرا فقط من المدة المصرح بالاستغلال خلالها للمقالع والتي تتجاوز 15 سنة في أقل الأحوال.

في هذا الصدد، أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أنه، وبناء على المادة 14 من القانون 27.13 وتطبيقا لقرار وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء رقم 124.18 الصادر في 8 مارس 2018، يمكن تقديم الكفالة البنكية على أقساط يغطي كل قسط منها تكاليف أشغال إعادة تهيئه جزء من المقلع المراد استغلاله."

في هذا الصدد، وجبت الإشارة إلى أن إعطاء كفالات على شكل أقساط يقتضي منح وصل الترخيص بالاستغلال على مراحل. وفي نهاية كل مرحلة يتم تهيئة الجزء المستغل قبل استغلال الجزء الموالي والذي يتم بخصوصه تقديم قسط الكفالة البنكية الخاص به وهو ما لا ينطبق على مضمون هذه الملاحظة وما جاءت به المادة 14 والمادة 41 من القانون 27.13. كما أن الملاحظة تتعلق بكفالات حددت مدتها في سنة في حين أن التصريح بالاستغلال الممنوح للمستغلين يتجاوز 15 سنة يتم بعدها تهيئة المقلع

بالإضافة إلى ذلك، كشفت مراجعة الكفالات البنكية الأخرى الخاصة بما مجموعه 20 ملفا لاستغلال المقالع بالجهة عن عدم دقة الموضوع المعدة لأجله والطرف المخول له بتعبئتها في حالة عدم إنجاز تهيئة نهاية الاستغلال.

➢ **ضعف في إنجاز دراسات التأثير على البيئة والدراسات التقنية الخاصة بالتهيئة**

تنص المادة 11 من القانون رقم 27.13 المتعلق باستغلال المقالع على أن جميع أنواع المقالع يجب أن تخضع لدراسة التأثير على البيئة كما يجب أن يتم إعداد هذه الدراسات من قبل مكاتب معتمدة في مجال التأثير البيئي.

بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.369 بتطبيق القانون رقم 27.13 سالف الذكر على أن تكون طلبات فتح واستغلال المقالع مصحوبة بدراسة تقنية يقوم بها مكتب دراسات معتمد تتعلق بما يلي: منهجية الاستغلال وطبيعة وخاصية المواد المزمع استخراجها وعمق الاستغلال والغلاف المالي اللازم لإعادة تهيئة موقع المقلع.

إلا أنه خلافا لذلك، قامت بعض المديريات الإقليمية للتجهيز بالجهة بالموافقة على العديد من دراسات التأثير على البيئة والدراسات التقنية المتعلقة بتقييم تكلفة إعادة التهيئة أعدتها مكاتب دراسات غير معتمدة.

كما منحت بعض المديريات الإقليمية تمديدات في مدة استغلال المقالع أو مضاعفة للكميات المستخرجة دون إلزام أصحاب المقالع المعنيين بتقديم تقييم محين لدراسة التأثير على البيئة ودراسة إعادة التهيئة المتعلقة بهذه القرارات.

➢ **عدم احترام مدة الاستغلال الممنوحة للتراخيص الإدارية**

لوحظ من خلال مراجعة الوثائق الخاصة بمنح وصولات تراخيص فتح واستغلال المقالع المتواجدة بالملك العام المائي وجود تباين بين المدة المرخصة بالاستغلال والقرار الإداري الخاص باحتلال واستغلال هذه المواقع. أما بالنسبة لمقالع أخرى فقد تبين منح وصولات الترخيص باستغلال مقالع بالملك العام المائي في غياب قرار وكالة الحوض المائي (ABH) بالترخيص بالاستغلال.

بهذا الخصوص، أشارت وزارة التجهيز والماء إلى" قيامها بتنبيه المصالح الترابية للوزارة في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع."

➢ **غياب أية مبادرة لإحداث برامج استثمارية مندمجة**

تشهد عدة أقاليم بجهة الدار البيضاء-سطات تركيزًا كبيرًا في نشاط المقالع، ويرجع ذلك إلى التحكم في تكلفة نقل المواد المستخرجة والمساهمة في مد مشاريع البنية التحتية بالجهة. بالإضافة إلى ذلك، فإن التنوع الجيولوجي الذي تتميز به كل من أقاليم بنسليمان وسطات وبرشيد ساهم في إنشاء وفتح العديد من مقالع الحصى وسحق الرمال والطين.

غير أن غياب سياسة جهوية تهدف إلى إنشاء مشاريع استثمارية مندمجة حول الصناعات التحويلية للمواد المستخرجة، حال دون تثمينها ولم يساعد على تعزيز إنشاء مشاريع صناعية مندمجة P2I. إذ تشير تقديرات الجمعيات المهنية لمواد المقالع والمديرية الإقليمية للتجهيز إلى أن إنشاء مجموعات صناعية مندمجة في إقليم بنسليمان مثلا، على مساحة 155 هكتار، سيجلب 6 مليارات درهم من الاستثمارات. وينتظر نفس الشيء مع إنشاء مجموعات صناعية متخصصة في صناعة الطوب الأحمر والسيراميك حول مقالع إقليم برشيد الغني بمواد الطين.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا النموذج من مجموعات المشاريع الصناعية المندمجة يعمل بالفعل في بعض البلدان المجاورة مثل مجموعة مواد البناء Macael أو مجموعة منتجات السيراميك Castellon في إسبانيا، أو مجموعة Sassuolo في إيطاليا. بالإضافة إلى ذلك، فقد مكنت هذه المجموعات من رفع درجة التخصص الصناعي وهندسة الابتكار للمتدخلين. كما أتاحت تجميع الوسائل الضرورية للمعالجة الفعالة للنفايات الصناعية والامتثال للشروط البيئية.

أوضحت وزارة التجهيز والماء أن البرامج الاستثمارية المندمجة تتطلب تعبئة وتدخل عدة قطاعات إدارية، غير أن غياب آليات قانونية وتنظيمية تساعد على هذه التعبئة والتدخلات غالبا ما يقف، تضيف الوزارة، حاجزا أمام نجاح أية

مبادرة لإحداث برامج استثمارية مندمجة. وأشارت أن بعض الآليات والمبادرات التي جاء بها القانون 27.13 من شأنها المساهمة في إنجاح البرامج المندمجة.

➢ **ضعف في عملية مصاحبة مستغلي المقالع**

لقد حرص المشرع من خلال القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع على سن أحكام انتقالية تسمح لمستغلي المقالع الذين يتوفرون على وصولات الترخيص بملاءمة وضعياتهم القانونية. لذلك نصت المادة 62 منه على استفادة مستغلي المقالع من فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات ابتداء من 14 ديسمبر 2017 الموافق لتاريخ نشر المرسوم التطبيقي للقانون 27.13 سالف الذكر.

بناء على ذلك، يجب على إدارة التجهيز اتخاذ التدابير المتعلقة بالمصاحبة والتأطير والمساعدة التقنية خلال هذه الفترة لدعم مستغلي المقالع وتسهيل اندماجهم في الإطار القانوني والتنظيمي الجاري به العمل.

إلا أنه، خلافا لذلك، لوحظ ضعف في القيام بمهام مصاحبة وتأطير المستغلين مما أدى إلى دمج 11% فقط من المقالع وفق القانون 27.13 ومراسيمه التطبيقية. ويزيد من صعوبة هذه الوضعية عدم توفر 59% من المقالع النشيطة على دراسات التأثير على البيئة وقرارات الموافقة البيئية المتعلقة بها.

أشارت وزارة التجهيز والماء أنها قامت بعدة حملات تحسيسية وتوعوية موازاة مع دخول المقتضيات القانونية والتنظيمية الجديدة حيز التنفيذ، مؤكدة أن أمر برمجة لقاءات وأيام دراسة أخرى يبقى مطلوبا وهو ما ستحرص الوزارة على القيام به من خلال برامجها التي تهم التحسيس والتكوين المستمر.

ثانيا. شروط حماية البيئة والسلامة والصحة في عملية فتح واستغلال المقالع

يوضح الجدول التالي أهم المعطيات والمؤشرات المتعلقة بالمقالع بجهة الدارالبيضاء - سطات:

جرد لمقالع جهة الدارالبيضاء سطات	المديريات الإقليمية للتجهيز والنقل واللوجيستيك والماء			
	سطات-برشيد	بنسليمان	الجديدة-سيدي بنور	النواصر-مديونة
المقالع المصرح بأنها نشيطة	114	49	19	34
الشكل القانوني للشركات المستغلة	78% ذات الشخصية المعنوية و22% اشخاص طبيعيين			
الصبغة القانونية للأراضي المستغلة	93% أراضي خواص و6% أراضي الدولة و1% أراضي الجموع			
الوضعية القانونية للمقالع النشيطة	مطابقة للقانون 27.13	تتوفر على دراسة التأثير على البيئة وغير مطابقة للقانون 27.13		مصرح بها في إطار ظهير 1919 ولا تتوفر على دراسة التأثير على البيئة
	23 أي بنسبة 11%	64 أي بنسبة 30%		129 أي بنسبة 59%
عدد المقالع حسب شساعة الأراضي المستغلة *	<2,5 هكتار	بين 2,5 و10 هكتار	بين 10 هكتار و20 هكتار	> 20 هكتار
	79	84	37	24

* بما فيها المقالع المتوقفة

يظهر الجرد الجهوي للمقالع أن ثلث المستغلين يتكون من أشخاص ذاتيين، مع كميات مستخرجة ومستوى تجهيزات يختلف من مقلع لآخر.

من جهة أخرى، فإن 59% من المقالع الجاري استغلالها تشتغل في غياب دراسات التأثير على البيئة، و30% من بينها تتوفر على هذه الدراسات غير أن تصاريح استغلالها غير متسقة بعد مع مقتضيات القانون رقم 27.13 المتعلق باستغلال المقالع، بينما 11 % فقط تتوفر على هذه الدراسات وقامت بوضع الكفالات الضرورية لإعادة تأهيل المواقع الجاري استغلالها في اتساق مع مقتضيات قانون المقالع الجاري به العمل.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن 35% من المقالع تستغل مساحة تقل عن 2,5 هكتار و72% تتوفر على مساحات مستغلة تقل عن 10 هكتارات.

وتشكل هذه الخاصيات التي تتميز بها المقالع المستغلة إكراها إضافيا يحول دون احترام ظروف الاستغلال لشروط حماية البيئة المنصوص عليها في القانون رقم 27.13 المتعلق باستغلال المقالع والنصوص التطبيقية ودفتر الشروط الخاصة ودراسات التأثير على البيئة.

➢ **ضعف في تحديد الشروط التقنية للاستغلال التي لها تأثير على الحفاظ على البيئة**

إن تفحص مختلف المحاضر المتعلقة بمراقبة الشروط التقنية للاستغلال ومختلف الزيارات الميدانية مكنت من تسجيل مجموعة من النقائص المرتبطة بالشروط التقنية لاستغلال المقالع. وهذا الوضع راجع بالأساس لعدم تحديد التنظيمات الجاري بها العمل للمقاييس القصوى للانحدارات والمقاييس القصوى لمدرجات المقالع الواقعة في أماكن مكشوفة. وفي الواقع فإن المادة 22

من القانون رقم 27.13 آنف الذكر تحيل على نص تنظيمي آخر يحدد هذه الشروط، غير أنه لم يتم نشره إلى إنجاز التقرير الخاص المتعلق بهذه المهمة (شتنبر 2020).

بخصوص النص التنظيمي موضوع المادة رقم 12 من القانون 27.13، أوضحت وزارة التجهيز والماء أنه في طور الإنجاز وأنها ستحرص على نشره في أقرب الآجال، مضيفة أنه يمكن حاليا الاستئناس بعدة مراجع تقنية وطنية أو دولية من طرف المستغلين أو المسؤولين الإداريين المكلفين بالمصادقة على مختلف الدراسات وبمراقبة استغلال المقالع.

➢ **عدم احترام نظام الاستغلال بواسطة المدرجات**

لوحظ أن غالبية المقالع موضوع الزيارات الميدانية والتي يتم فيها استغلال مواد الحصى والرمال المسحوقة والأحجار المكسرة لا تحترم النظام المعتمد على استخراج المواد باستعمال المدرجات بعلو ملائم. وتتفاقم هذه الوضعية في المقالع التي تستغل مساحات تقل عن 2,5 هكتار والتي تشكل 35% من المقالع المستغلة في الجهة. فأصحاب هذه المواقع يفضلون عملية الاستخراج بطريقة عمودية لتحقيق أقصى قدر من المواد المستخرجة.

➢ **عدم احترام عمق الاستخراج والمجازفة بتلويث الفرشة المائية**

لوحظ خلال الزيارات الميدانية في العديد من المواقع، التجاوز المتكرر للأعماق المرخص بها في الدراسات التقنية، حيث وصل بعضها إلى مستوى الفرشة المائية. ومن المعلوم أن عدم احترام الأعماق المرخص بها للاستغلال يزيد من مخاطر تلوث الفرشة المائية عن طريق تسرب المخلفات التي من المحتمل أن تكون سامة (خزانات الهيدروكربونات والزيوت المستعملة في الآليات والأنشطة المزاولة في السطح وذات طابع ملوث...).

➢ **عدم احترام مسافات الأمان**

أسفرت الزيارات الميدانية عن تسجيل مجموعة من النقائص تتعلق بعدم احترام مسافات الأمان بين المقالع المتجاورة وبين حدود المقالع والنظام البيئي الطبيعي. فعلى سبيل المثال، لوحظ غياب مسافة الأمان بين المقالع الواقعة في النطاق الجغرافي للمديرية الإقليمية للتجهيز للدار البيضاء وبرشيد على مستوى جماعات بوسكورة والمجاطية أولاد طالب ورياح وبوكركوح.

من ناحية أخرى، بعض مواقع المقالع الكائنة بالنطاق الجغرافي للمديريات الإقليمية للجديدة وسيدي بنور تتميز بمخاطر أخرى ترتبط بحماية البيئة، ويتعلق الأمر بما يلي:

- مقالع لا تحترم حق الارتفاق الذي لا يجب أن يقل عن 500 متر عن الملك الغابوي وعن الخط الساحلي؛
- مقالع لها آلات السحق ومستودعات تخزين المواد المستخرجة واقعة فوق سرير وادي أم الربيع؛
- مقالع لا تحترم الأعماق الضرورية للمحافظة على الأحياء الطبيعية والنظام البيئي الكائنة عند مصب النهر ونقطة التقائه بالبحر.

وتجب الإشارة إلى أن المواد 20 و24 و25 من القانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع تنص على أن حدود التجويفات بالمقالع يجب أن تحترم مسافة أفقية محددة في 10 أمتار بالنسبة للمقالع المكشوفة و"10 أمتار + ع" (ع: علو التجويف) بالنسبة للمقالع الباطنية فيما يتعلق بمختلف المناطق المحمية لأسباب بيئية أو أمنية. أما بالنسبة للمقالع بالوسط المائي البحري، فيمنع جرف الاستغلال في عمق لا يقل عن 20 مترا وذلك ابتداء من مستوى الصفر الهيدروغرافي.

من جهة أخرى، فالقانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل يؤكد في المادة 15 على ضرورة ترك مسافة عرضها 100 متر، يمكن تمديدها حسب المادة 16 من نفس القانون، لحماية الساحل من كل نشاط مضر بالتوازن البيئي والحيوانات المتوحشة والنباتات البرية والمائية.

➢ **غياب التقارير السنوية وعدم توفير الوثائق المتعلقة بالمراقبة البيئية**

لقد تم على مستوى جل المديريات الإقليمية للتجهيز بالجهة تسجيل عدم توفرها على التقارير السنوية حول الوضعية البيئية المفروض إنجازها من طرف مستغلي المقالع، سواء تعلق الأمر بالمقالع الحاصلة على وصل التصريح طبقا للقانون رقم 27.13 أو تلك التي صرح بشأنها في إطار ظهير 5 ماي 1914.

وعلى صعيد آخر، لا يقوم مستغلو المقالع، بشكل دوري، بتوجيه نتائج الاختبارات والقياسات المرتبطة بالاهتزازات المسجلة عند استعمال المتفجرات ودرجة كثافة الغبار في الهواء ومستوى الضجيج الناتج عن الآليات ووحدات السحق.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 13 من القانون رقم 27.13 تفرض على مستغلي المقالع تقديم تقارير سنوية عن الوضعية البيئية لمقالعهم. هذا، فضلا على أن المادة 29 من نفس القانون توجب على المستغل أن يضع رهن إشارة الإدارة والأعوان المكلفين بالتتبع والمراقبة البيئية وممثلي الجماعات المعنية كل الوثائق المتعلقة بالتتبع البيئي للمقلع.

جوابا على ذلك أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أن الأمر يتعلق بفترة انتقالية لملائمة التصاريح وطرق الاستغلال بمقتضيات القانون 27.13 حيث أن الإطار القانوني القديم لم يلزم المستغلين ببعض الإجراءات البيئية.

في هذا الإطار، وجبت الإشارة إلى أن الملاحظة لا تتعلق بالمقالع التي تم الحصول على وصولات استغلالها قبل دخول القانون 27.13 حيز التنفيذ فقط، بل كذلك بالمقالع التي تم فتحها طبقا لهذا القانون.

➢ **غياب رؤية شمولية لحل إشكالية المقالع المهجورة**

حسب المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.369 سالف الذكر، عهد إلى اللجنة العمالاتية أو الإقليمية بالسهر على جرد المقالع المستغلة والمقالع المهجورة على صعيد العمالة أو الإقليم وإعداد تصور شمولي ومندمج حول إعادة تهيئتها وتأهيلها.

ومن خلال المعطيات المتوفرة اعتمادا على الوثائق المدلى بها[146] والزيارات الميدانية للمديريات الإقليمية يتبين وجود 122 مقلعا مهجورا موزعا على الأقاليم والعمالات على الشكل التالي:

العمالة أو إقليم	مجموع المقالع	المقالع المهجورة	نسبة المقالع المهجورة
عمالة الدار البيضاء	30	25	% 20,49
إقليم مديونة	26	11	% 9,02
إقليم النواصر	25	15	% 12,30
عمالة المحمدية	22	18	%14,75
إقليم سطات	118	33	% 27,05
إقليم برشيد	49	20	% 16,39

المصدر: معطيات المديرية الإقليمية للتجهيز للدار البيضاء ومعطيات المديرية الإقليمية لسطات برشيد ومعطيات الوكالة الحضرية للدار البيضاء

وتجدر الإشارة إلى أن المديريات الإقليمية للتجهيز التابعة للجهة وغير الواردة في هذا الجدول لا تتوفر على إحصائيات خاصة بهذا النوع من المقالع.

وقد لوحظ من خلال هذه المهمة الموضوعاتية غياب رؤية مندمجة تمكن من حل المشاكل المرتبطة بهذا النوع من المقالع بالجهة.

أشارت وزارة التجهيز والماء أنه في إطار الدراسات التي أطلقتها مختلف المديريات الجهوية لإنجاز المخططات الجهوية لتدبير المقالع، ستقوم مكاتب الدراسات المعتمدة بتحديد المبادئ الرئيسية لأنماط إعادة التهيئة وإدماج المقالع في محيطها البيئي وذلك فيما يتعلق بالمواقع المهجورة، الشيء الذي سيساعد على إعداد تصور شمولي ومندمج لحل إشكالية المقالع المهجورة.

ثالثا. مراقبة استغلال المقالع على مستوى المديريات الإقليمية للتجهيز بجهة الدارالبيضاء-سطات

يشكل وضع نظام متماسك وواضح وشفاف لمراقبة استغلال المقالع، من مرحلة الافتتاح إلى مرحلة إعادة التأهيل، أحد الجوانب الرئيسية التي جاء بها القانون 27.13 ونصوصه التطبيقية. فقد خصص هذا القانون أربعة فصول لتحسين تأطير عملية مراقبة الاستغلال من قبل الإدارة، وتسجيل المخالفات والتدابير الإدارية للغرامات ذات الصلة.

ومع ذلك، فمن الناحية العملية، لا تزال العديد من الآليات المسطرة لتنفيذ المراقبة غير مفعلة على أرض الواقع.

➢ **عدم تفعيل شرطة المقالع وعدم توحيد طرق المراقبة**

لوحظ من خلال مراجعة محاضر مراقبة المقالع المنجزة من طرف المديريات الإقليمية للتجهيز بالجهة خلال السنوات 2017 و2018 و2019 عدم تفعيل شرطة المقالع وعدم توحيد طرق مراقبة استغلال المقالع، بالإضافة لغياب مخططات مضبوطة للمراقبة النصف سنوية.

ولقد أدى عدم تفعيل شرطة المقالع إلى عدم تنفيذ مهام المراقبة والتحقيق خلال سنة 2019 من قبل مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز بالجهة باستثناء المديرية الإقليمية للتجهيز سطات - برشيد والتي قامت ب 25 مهمة ببرشيد و53 مهمة بسطات. بالإضافة إلى ذلك، مكنت الزيارات الميدانية التي تم إجراؤها خلال الربع الأول من سنة 2020 استمرار نفس المخالفات التي كان قد تم تسجيلها برسم سنتي 2017 و2018.

أوضحت وزارة التجهيز أن تفعيل شرطة المقالع لم يتم إلا بعد صدور بعض النصوص التنظيمية سنة 2020. كما أشارت أن مراقبة المقالع من طرف اللجان الإقليمية تتم بطريقة موحدة وذلك وفق بطاقة مراقبة نموذجية موحدة على الصعيد الوطني.

[146] دراسة حديثة أجرتها الوكالة الحضرية للدار البيضاء بعنوان "دراسة تتعلق بضم وتقييم مواقع المقالع في إطار مخطط التهيئة الحضرية SDAU بالدار البيضاء".

➢ **عدم فعالية المراقبة المنجزة من طرف المديريات الإقليمية**

على الرغم من أهمية المراقبة التي تقوم بها المديريات الإقليمية للتجهيز، فإن مراجعة البيانات المتعلقة بها خلال السنتين 2017 و2018 مكنت من ملاحظة تكرار المخالفات المدونة. فعلى سبيل المثال، لا تزال تتردد باستمرار المخالفات المتعلقة بفتح واستغلال المقالع العشوائية وعدم تهيئة المقالع قبل الاستغلال وعدم مطابقة طرق الاستغلال وغياب ميزان قبان وسجلات المقالع وضعف حماية البيئة وعدم التصريح بالكميات المستخرجة. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تأكيد هذه المخالفات خلال عمليات المراقبة الميدانية. وفيما يلي الجدول المتعلق بنوع وتردد المخالفات المكتشفة:

المديرية الجهوية للتجهيز	عدد الزيارات المنجزة		عدد المقالع المراقبة		المخالفات المكتشفة	تردد المخالفات سنة 2017	تردد المخالفات سنة 2018
	2017	2018	2017	2018			
الدار البيضاء – سطات	187	98	208	93	المخالفات المتعلقة بعدم الترخيص بفتح المقلع	12	9
					المخالفات المتعلقة بتهيئة المقلع	46	44
					المخالفات المتعلقة بطرق الاستغلال	28	27
					المخالفات المتعلقة بحماية البيئة وإعادة تهيئة الموقع	33	47
					المخالفات المتعلقة بالكميات المستخرجة	40	38
					مخالفات أخرى	38	50

➢ **عدم انتظام إرسال المسوحات الطبوغرافية النصف سنوية وغياب التجهيزات التقنية لتتبع استغلال المقالع عن بعد**

لوحظ أن بعض المديريات الإقليمية للتجهيز والنقل واللوجيستيك والماء لا تتوصل بصفة منتظمة بالمسوحات الطبوغرافية التي يلزم بها مستغلو المقالع. وبهذا الخصوص فإن القانون رقم 27.13 السالف الذكر ينص، من خلال المادة 30 منه، على وجوب توجيه هذه المسوحات الطبوغرافية النصف سنوية للإدارة المعنية، داخل أجل 15 يوما من تاريخ القيام بها، وذلك بالموازاة مع التصريح بالكمية المستخرجة من المقلع[147].

من جانب آخر، ورغم توصل بعض المديريات الإقليمية للتجهيز والنقل واللوجستيك والماء من طرف بعض المستغلين المهيكلين بالمسوحات الطبوغرافية النصف سنوية، فإنها لا تقوم باستغلالها حيث تكتفي بأرشفتها في المكاتب المخصصة لمصلحة لمقالع.

بالإضافة إلى أنه تبين من خلال الزيارات الميدانية وتصريحات مختلف المديريات الإقليمية أن معظم مستغلي المقالع لم يقوموا بتجهيز مقالعهم بالوسائل والآليات التي تساعد الإدارة على تتبع استغلال المقالع عن بعد وتكوين قاعدة معطيات الكترونية حول الكميات المستخرجة.

➢ **ضعف فعالية صفقات مراقبة المسوحات الطبوغرافية**

تنفيذا للمادة 45 من القانون رقم 27.13 سالف الذكر، قامت المصالح المركزية لوزارة التجهيز بتوجيه كل المديريات الإقليمية التي تتوفر على مقالع مستغلة بترابها لإنجاز صفقات تتعلق بالمسح الطبوغرافي الدوري لتحديد الكميات المستخرجة. وتجدر الإشارة إلى أنه تم الشروع في هذه العملية قبل حتى التنصيص عليها في القانون المتعلق باستغلال المقالع.

ورغم أهمية هذه العملية، فقد لوحظ أنه شابتها عدة نقائص خلال عملية التحضير لدفاتر الشروط الخاصة النموذجية وتنفيذ الخدمات المطلوبة ونوعية النتائج المحصلة، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

- **ضعف تحديد محتويات الخدمات وعدم تزامن تواريخ المسح المطلوب تنفيذها**

بالنسبة لمحتوى الخدمات المنتظرة حسب مقتضيات دفتر الشروط الخاصة لم يتم تحديد سوى عدد المسوحات الطبوغرافية المطلوبة. أما دورية هذه المسوحات لم يتم التطرق لها حيث لوحظ أنه غالبا ما تكون غير متزامنة مع التصريحات المودعة من طرف المستغلين، كما هو منصوص عليه في القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية.

من جانب آخر، أدى عدم كفاية فرق عمل المقاولات المعنية بالقيام بالخدمات موضوع الصفقات، إلى انجاز مسوحات طبوغرافية عن كل سنة، وبالتالي لا يتم احترام الدورية الربع سنوية أو النصف سنوية، الشيء الذي يجعل من المستحيل القيام بمقارنة الكميات المستخرجة مع التصاريح المودعة من طرف المستغلين بالجماعات المعنية.

- **عدم ملاءمة سلم مقاييس الرسم المطلوبة**

147 تجدر الإشارة أن نفس الاجراء نصت عليه المادة 9 من كناش التحملات الملحق بدورية الوزير الأول رقم 2010/6 بتاريخ 2010/06/14 وذلك قبل دخول القانون 27.13 حيز التنفيذ.

لقد لوحظ بهذا الخصوص أن كل الصفقات المنفذة تم إنجاز مقاييس رسومها بسلم 1/1000 أو 1/2000، خلافا للمادة 3 من الباب الثاني من دفتر الشروط الخاصة النموذجي التي تشترط بالنسبة لكل مرحلة إنجاز مسوحات طبوغرافية ذات مقاييس للرسوم بسلم 1/200.

كما تجدر الإشارة إلى أنه لم تتم مراجعة شروط مقاييس سلم المسوحات بدفاتر الشروط الخاصة النموذجية رغم علم الإدارة باستحالة إنجازها بالمقاييس السابقة نظرا للعوائق المرتبطة بالمساحات الشاسعة للمقالع المفروض مراقبتها.

وفي معرض جوابها بخصوص هذه الملاحظة، أوردت وزارة التجهيز والماء أن دفتر الشروط الخاصة النموذجي اشترط إنجاز مسوحات ذات مقاييس 1/200 الشيء الذي نفذته معظم المديريات في معظم المقالع إلا أن بعض المديريات قامت بتنفيذ بعض المسوحات بمقياس 1/1000 أو 1/2000 وذلك على مستوى بعض المقالع ذات المساحات الشاسعة تفاديا لإنتاج كم كبير جدا من التصاميم الورقية علما أن النتيجة تبقى نفسها في كلتا الحالتين وأن مكتب الدراسات سلم أيضا للإدارة الحامل الرقمي لهذه المسوحات.

في هذا السياق، وجبت الإشارة إلى أن الشروط التقنية التي تم على أساسها إجراء المنافسة وإبرام الصفقات يجب تطبيقها، فدفتر الشروط الخاصة يعد بمثابة العقد الإداري بين صاحب الصفقة ونائلها. وفي حالة عدم تطبيق هذه البنود يعد ذلك تغييرا في شروط إبرام الصفقة ومخالفا لمقتضيات مرسوم الصفقات العمومية. أما إذا كانت الشروط التقنية التي نص عليها دفتر الشروط الخاصة النموذجي لا تتماشى مع خاصية المساحات الشاسعة لأغلب المقالع فوجب إعادة النظر في هذه الشروط التقنية قبل فتح طلبات العروض.

- **عدم الأخذ بعين الاعتبار المقالع المتواجدة بالوسط المائي**

في هذا الشأن، لم يتم القيام بمسوحات طبوغرافية للمقالع المستغلة والواقعة في الوسط المائي نظرا لكون ذلك يتطلب تقنيات مختلفة تتمثل في وسائل سبر الأعماق لتحديد الكميات المستخرجة، وذلك بالرغم من أن المادة 2 من دفتر الشروط الخاصة النموذجي المتعلق بالمساحة المدروسة ينص على الأخذ بعين الاعتبار المقالع الواقعة في الملك العام المائي دون تحديد تقنية المسح الواجب تخصيصها لذلك.

- **عدم تحديد المرجع المعتمد لمقارنة الكميات موضوع المسوحات الطبوغرافية**

تنص المادة الأولى من دفاتر الشروط الخاصة النموذجية على أن الصفقة المفروض تنفيذها تتعلق بإنجاز مسوحات طبوغرافية ضرورية لمراقبة حقيقة كميات المواد المستخرجة من المقالع المرخص بها على صعيد كل مديرية إقليمية. بيد أن المرجع الذي ستتم على أساسه هذه المراقبة لم يتم تحديده من طرف الإدارة المعنية. ونتيجة لذلك، فإن موظفي المديريات الإقليمية للتجهيز لكل من سطات وبرشيد والدار البيضاء الذين قاموا بتنفيذ هذه الصفقات توصلوا بالمسوحات الطبوغرافية والكميات المستخرجة المتعلقة بها دون استغلالها.

جوابا على هذه الملاحظة أشارت وزارة التجهيز والماء إلى أنه بالنسبة للمرجع المعتمد لمقارنة الكميات موضوع المسوحات الطبوغرافية، فلقد حدده دفتر التحملات كما يلي:

- *يتم إنشاء وصيانة خلال فترة الصفقة الطبوغرافية نظام مرجعي سطحي وارتفاعي من خلال تحديد ما لا يقل عن 3 نقاط جانبية لكل مقلع يتم فيها وضع علامات خراسانية على شكل اسطواني؛*
- *يتم القيام بمسح أولي وذلك لإنشاء تصميم الحالة الأولى عند بداية تنفيذ الصفقة ويعتبر بمثابة المرجع المعتمد للتقدير الكمي لعمليات الاستخراج اللاحقة.*

في هذا الإطار، وجب التأكيد على أن موضوع الملاحظة هو عدم تحديد آلية تمكن من مقارنة ما تم استخراجه من كميات تم احتسابها والمرجع الذي يتعلق بالمسوحات الطبوغرافية والتصاريح بالكميات المستخرجة من طرف المستغل والتي يتم على أساسها أداء الرسم على استخراج مواد المقالع. لذلك وكما تمت معاينته فممثلو المديريات الإقليمية للتجهيز توصلوا بالكميات المستخرجة لكن دون استغلالها بالمقارنة مع التصاريح أو المسوحات الطبوغرافية الملزم بها المستغلون، حيث لا فائدة في توفر هذه الكميات إذا لم يتم استثمارها.

- **غياب آلية لمراقبة كميات الرمال المصرح بها**

لقد لوحظ غياب أية آلية لدى المديريات الإقليمية للتجهيز لمراقبة كميات الرمال المسحوقة أو رمال الجرف بجهة الدار البيضاء - سطات. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الكميات تشكل أساس احتساب الرسم الخاص على الرمال المفروض منذ 2013 والمحدد في 50 درهما للمتر المكعب والذي انتقل إلى مبلغ 25 درهما للمتر المكعب بالنسبة لرمال الجرف سهلة المنال بما فيها رمال الأنهار وإلى مبلغ 10 دراهم للمتر المكعب فيما يخص الرمال المسحوقة التي تتطلب استثمارات في وحدات وآليات السحق.

وفي الواقع، يقتصر عمل مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز على تجميع تصاريح الكميات والمداخيل المتعلقة بهذا الرسم من القباضات المعنية دون أية مقارنة مع الكميات السنوية المستخرجة و/أو المسحوقة من طرف مستغل المقلع.

أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها عن هذه الملاحظة إلى أنه من بين الآليات المستعملة لمراقبة كميات الرمال المصرح بها:

- *الكميات المدونة في السجل اليومي موضوع المادة 30 من القانون 27.13 المتعلق بالمقالع؛*
- *المسوحات الطبوغرافية؛*
- *وصولات شحن المواد.*

في هذا السياق، وجبت الإشارة إلى أن ما جاء في جواب الوزارة من عناصر يعتبر وثائق يتعين على صاحب المقلع المستغل التوفر عليها، أما آلية المراقبة فتكمن في التوفر على مخططات وبرامج دقيقة تمكن من القيام بمراقبة الكميات المدونة وطريقة التحقق من صدقيتها، في حين أن مصالح الوزارة تقوم فقط بتجميع تصاريح الكميات والمداخيل المتعلقة بهذا الرسم من القباضات المعنية دون أية مقارنة مع الكميات السنوية المستخرجة و/أو المسحوقة من طرف مستغل المقلع.

رابعا. دور الجماعات في تنظيم ومراقبة استغلال المقالع

أعطى القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، أهمية كبيرة لدور الجماعات لتدعيم مراقبة استغلال المقالع والتحقق من صدقية التصاريح المرتبطة بالكميات المستخرجة والتي يتم اعتمادها لاحتساب الرسم على استخراج مواد المقالع.

وفي هذا الصدد، فإن التواجد المستمر لأعوان الجماعات المعنية بالقرب من المقالع المستغلة على ترابها وقلة الموارد البشرية الموضوعة رهن إشارة المكاتب المخصصة للمقالع في مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز يجعل تنسيق المجهودات بين هذه الأجهزة أمرا مهما من أجل تحقيق مراقبة ناجعة لهذه المقالع.

وقد تم، في هذا المجال، تسجيل الملاحظات التالية:

➢ **عدم مطابقة عينة من الكميات المصرح باستخراجها للكميات المحتسبة من خلال المسوحات الطبوغرافية**

تشكل كميات المواد المستخرجة المصرح بها أساس احتساب الرسم المتعلق باستخراج مواد المقالع المنصوص عليه بالقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية. ولذلك فقد تم القيام بمراسلة عينة مكونة من 49 جماعة للتوصل منها بالتصريحات السنوية للمستغلين النشطين بترابها.

ولقد تبين من خلال مقارنة التصريحات المدلى بها للكميات المستخرجة، والتي تشكل أساس احتساب الرسم، مع الكميات موضوع المسوح الطبوغرافية المتعلقة بصفقات المراقبة التي أنجزتها المديرية الإقليمية للتجهيز بسطات ـ برشيد[148]، تسجيل عدة تباينات، حيث لوحظ وجود بعض التصريحات بكميات غير حقيقية أو غياب هذه التصريحات بشكل تام بالنسبة لبعض المقالع.

وباعتماد المعطيات المدلى بها، فإن النتائج المحتسبة، من خلال مقارنة المعطيات المتوفرة لدى المديرية الإقليمية للتجهيز المعنية، كشفت عن وجود كميات إجمالية غير مصرح بها تقدر بما مجموعه 65.642 م^3 برسم سنتي 2016 و2018.

من جانب آخر، فإن آلية التنسيق لتبادل المعلومات بين مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز بالجهة والجماعات تعاني من عدة صعوبات، بحيث أن مجموع المعطيات المرتبطة بالكميات المستخرجة موضوع صفقات المراقبة الطبوغرافية لا تبعث بانتظام وبطريقة مباشرة إلى الجماعات المعنية.

أشارت وزارة التجهيز والماء في جوابها أن نتائج المراقبة الطبوغرافية يتم إرسالها إلى الجماعات الترابية تحت إشراف العمال (رؤساء اللجان الإقليمية للمقالع)، موضحة أن المستغل ملزم بإنجاز مسوحات طبوغرافية بمواقع استغلال المقالع المكشوفة والباطنية مرة كل ستة (6) أشهر، ومرة كل ثلاثين (30) يوما إذا تعلق الأمر بمقلع بالوسط المائي. ويجب على المستغل أن يبعث المسوحات سالفة الذكر إلى الإدارة داخل الخمسة عشر يوما الموالية لإنجازها مع التصريح بالكمية المستخرجة من المقلع.

➢ **غياب الأعوان الجماعيين المحلفين**

تبين من خلال الأجوبة الواردة من عينة من جماعات جهة الدار البيضاء ـ سطات، من خلال بيانات المعلومات التي وجهت لهم، غياب تعيين أعوان محلفين مكلفين بمراقبة التصاريح المتعلقة بالرسوم والحقوق والواجبات المخصصة لصالح الجماعات.

فالقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ينص في المواد 149 و151 و152 على أن إدارة الجماعات المحلية بواسطة الأعوان المحلفين تتوفر على حق المراقبة والاطلاع والتبليغ على جميع الإقرارات والوثائق المعتمدة للأساس الضريبي لاحتساب الحقوق والرسوم وخاصة ما يتعلق بالرسم على استخراج مواد المقالع.

---

[148] هذه هي المديرية الإقليمية الوحيدة التي راعت إلى حد ما تزامن المسوحات الطبوغرافية مع التصاريح النصف سنوية والسنوية للمستغلين مما مكن من مقارنة بعض الكميات المستخرجة ببعض الجماعات.

خامسا. أهم التوصيات

بناء على الملاحظات السابقة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة التجهيز والماء، عبر مصالحها اللاممركزة وتحت إشراف والي الجهة وعمال العمالات والأقاليم، بما يلي:

- **تسريع عملية إنجاز المخطط الجهوي للمقالع وتدقيق البنود المرجعية الخاصة به أخذا بعين الاعتبار مجموع الجوانب البيئية والاقتصادية وتلك المتعلقة بإعداد التراب بالجهة؛**
- **احترام الآجال المحددة في مختلف المراحل لمنح وصل التصريح بافتتاح المقالع مع إلزام المستغلين بتقديم كفالة التهيئة البعدية للمقالع مطابقة للأنظمة الجاري بها العمل؛**
- **العمل على مطابقة مدة الاستغلال المرخص به مع التراخيص الإدارية باستغلال الملك العام المائي؛**
- **وضع نظام معلوماتي مندمج يمكن من تدبير مجموع مراحل افتتاح واستغلال المقالع إلى غاية إعادة تهيئتها، مع اعتماد تدابير للتأطير والمواكبة التقنية للمستغلين لوضع التجهيزات المتعلقة بالمراقبة عن بعد؛**
- **إلزام المستغلين بإنجاز دراسات التأثير على البيئة من لدن مكاتب معتمدة، مع ضرورة تحديث هذه الدراسات عند كل تمديد لمدة الاستغلال أو عند زيادة الكميات المستخرجة المرخص بها، والإدلاء بالتقارير السنوية المتعلقة بمتابعة الوضعية البيئية؛**
- **العمل على تفعيل شرطة المقالع، وعلى تبليغ إنذارات للمستغلين المخالفين لقانون المقالع وتبليغ هذه المخالفات إلى النيابة العامة المختصة؛**
- **إلزام المستغلين بالإدلاء بالمسوحات الطبوغرافية النصف سنوية والعمل على استغلالها من أجل المراقبة؛**
- **العمل على مراجعة الشروط التقنية لدفتر الشروط الخاصة النموذجي والمتعلق بالمراقبة الطبوغرافية، وخاصة على مستوى محتوى الخدمات وسلم مقياس الرسم ودورية المسوحات المنجزة؛**
- **وضع آلية لمراقبة كميات الرمال المصرح باستخراجها؛**
- **وضع آليات للتنسيق ومقارنة الكميات المصرح بها من طرف المستغلين بين مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز والجماعات المعنية بالرسم على استخراج مواد المقالع؛**
- **استصدار نصوص تنظيمية لتحديد الشروط التقنية للاستغلال والتي لها تأثير على حماية البيئة، وخاصة علو المدرجات والمقاييس القصوى للمنحدرات والعمق ومسافات الأمان ما بين المقالع وبين المقالع والمجال المائي والغابوي؛**
- **إحصاء شامل للمقالع المهجورة ووضع رؤية مندمجة لإعادة تأهيلها.**

تفاعلا مع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، أوضحت وزارة الداخلية أن التسريع من وتيرة إنجاز المخطط الجهوي للمقالع وفقا للمسطرة المقررة في هذا الشأن والحرص على احترام المساطر والآجال والشروط القانونية والتنظيمية المتعلقة بفتح واستغلال المقالع والتصريح بالكميات المستخرجة واعتماد التدبير اللامادي المندمج في ذلك من شأنه أن يكفل تدبيرا أمثل لهذا القطاع، كما سيساهم في تبسيط المساطر وتشجيع الاستثمار، فضلا عن تقوية آليات المراقبة.

ومن جانبها، أشارت وزارة التجهيز والماء إلى مجموعة من التدابير المتخذة أو التي هي في طور الاعتماد والتي تنسجم وعدة توصيات صادرة عن المجلس.

II. جواب وزير الداخلية بخصوص الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير ومراقبة المقالع بجهة الدار البيضاء-سطات

(نص الجواب كما ورد)

لقد شهد مجال تدبير ومراقبة المقالع، عملية إصلاح شاملة تحت إشراف القطاع الوصي المعني (وزارة التجهيز)، تم من خلالها استصدار إطار قانوني جديد (القانون رقم 27.13) وكذا تنزيل المقتضيات التنظيمية التي نص عليها من خلال استصدار المرسوم التطبيقي والمرسوم المتعلق بتحديد شروط وكيفيات انتداب أعوان شرطة المقالع والقرارات الوزارية ذات الصلة. وقد مكن الإطار القانوني والتنظيمي الجديد من التنصيص على القواعد والآليات التي تؤطر عمليات:

- **إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع على الصعيد الوطني**، والتي تشرف السلطة الحكومية المكلفة بالتجهيز على عرضها على اللجنة الجهوية التي يرأسها الوالي لإبداء الملاحظات بشأنها قبل المصادقة عليها، لتكون وسيلة عمل بالنسبة للإدارة وبنك للمعطيات والتوصيات تهدف إلى تسهيل تدبير استغلال المقالع على صعيد كل جهة من المملكة؛
- **إخضاع جميع أنواع المقالع لدراسات التأثير على البيئة** ولمسطرة البحث العمومي؛
- **تأطير نظام منح وصولات التصاريح** من خلال إفراد مقتضيات تنظيمية خاصة في الموضوع تروم تحديد مضمون المستخرجات عن وصولات التصاريح التي تسلم لمستغلي المقالع وتحديد نماذج التصاريح المتعلقة بالمقالع؛
- **إرساء نظام لتتبع المقالع** من خلال تحديد نموذج ونوعية ومحتوى وشروط مسك كل من سجل تتبع استغلال المقالع والسجل الوطني لجرد المقالع، علما بأنه تم إحداث لجنة وطنية لتتبع استغلال المقالع على الصعيد المركزي، تحت رئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالتجهيز، يعهد لها بدراسة القضايا المتعلقة بتحسين نظام استغلال المقالع؛
- **ضبط عمليات استغلال المقالع مع الحرص على تأطير شروط حماية البيئة والسلامة والصحة في عمليات فتح واستغلال المقالع** وذلك من خلال:
  - ✓ تحديد نموذج كناش التحملات المتعلق بفتح واستغلال المقالع والذي يؤطر جل الجوانب المرتبطة بتحديد حدود المقلع والمنشآت الملحقة به وتدابير الصحة والسلامة الواجب احترامها وكذا التشوير وتهيئة المسالك إلى جانب الشروط التقنية المتعلقة بمراقبة وتتبع الاستغلال وأداء الإتاوات والرسوم،
  - ✓ تحديد مناطق الخطر،
  - ✓ نموذج التصريح بالكمية المستخرجة من القالع.
- **إلزام مستغلي المقالع بتقديم كفالة مالية لضمان** إعادة تهيئة مواقع المقالع بعد الانتهاء من استغلالها، يتم وضع اليد عليها من طرف الإدارة في حالة عدم وفاء المستغل بشروط إعادة التهيئة؛
- **تنظيم عمليات المراقبة** من خلال إصدار مرسوم خاص بتحديد شروط وكيفيات انتداب أعوان شرطة المقالع من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالتجهيز، هذا فضلا عن إقرار عقوبات إدارية وجنائية على مستغلي المقالع الذين لا يحترمون شروط الاستغلال المقررة في مقتضيات القانون رقم 27.13؛

(...).

ومما لا شك فيه أن تنزيل الإطار القانوني والتنظيمي الجديد المؤطر لقطاع المقالع، سيساعد على تشجيع الاستثمار في هذا القطاع خاصة وأنه أرسى منظومة تسمح بتبسيط المساطر ذات الصلة بتسليم وصولات التصاريح.

كما أنه يسمح في الآن ذاته بتكثيف المراقبة التقنية والبيئية والجبائية، وفقا لقواعد قانونية وتنظيمية واضحة لتحديد المسؤولية وربطها بالمحاسبة، مما من شأنه أن يساهم كذلك في تكريس التنافسية والاحترافية في مجال الاستثمار في استغلال المقالع؛ هذا مع الحرص على الحد من التأثير السلبي لاستغلالها على البيئة.

III. جواب وزير التجهيز والماء بخصوص الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتدبير ومراقبة المقالع بجهة الدار البيضاء-سطات

(نص مقتضب)

وبهدف إعادة هيكلة القطاع، سن المشرع القانون رقم 27.13 المتعلق باستغلال المقالع الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.66 في 21 شعبان 1436 (9 يونيو 2015) وكذا المرسوم التطبيقي الخاص به رقم 2.17.369 المؤرخ في 30 نوفمبر 2017. ويشكل هذا الإطار القانوني تطورا مهما في مجال تدبير مسؤول وشفاف ومستدام للموارد الطبيعية، كما يحل محل نص قديم (ظهير 19 يونيو 1914) صدر قبل مائة سنة ولا يستجيب لرهانات وتطلعات تطوير قطاع المقالع.

(...)

أولا. الحكامة وتدبير عملية استغلال المقالع

➢ **التأخر في عملية اعتماد المخطط الجهوي لتدبير المقالع**

وعيا منها بأهمية هذه المخططات، طلبت الوزارة سنة 2013 من مديرياتها الجهوية إطلاق طلبات العروض المتعلقة بإنجاز مخططات جهوية لتدبير المقالع على مستوى جهات المملكة، وذلك قبل دخول القانون الجديد رقم 27.13 المتعلق بالمقالع حيز التنفيذ.

ونظرا لأن الفوارق المسجلة بين محتوى هذه الدراسات ومقتضيات القانون الجديد ونصوصه التنظيمية، طرحت إشكالية في اعتماد مخططات تدبير المقالع، واعتبارا للتقسيم الجهوي الذي قلص عدد الجهات بالمملكة من 16 إلى 12 جهة، طلبت الوزارة من مديرياتها الجهوية بتاريخ 2016/08/18، القيام بفسخ الصفقات المتعلقة بإنجاز المخططات الجهوية لتدبير المقالع التي تمت على مستوى الجهات القديمة.

ويعزى التأخر في عملية اعتماد المخطط الجهوي لتدبير المقالع أساسا لعمليات فسخ الصفقات وإعادة إطلاق طلبات العروض اعتمادا على التقسيم الجهوي الجديد.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المخططات ستضع رؤية واستراتيجية مندمجة لتدبير المقالع على مدى 20 سنة، وعليه فإن إعدادها يجب أن يكون عميقا ودقيقا علما بأن مسطرة دراستها والمصادقة عليها تتدخل فيها عدة أطراف كما أن المجال الجغرافي للدراسة يبقى واسعا، وهذا كله يستلزم وقتا كبيرا.

من جهة أخرى، فإن عدم وجود هذه المخططات لا يمثل عائقا للتدبير الجيد للمقالع بحيث أن القانون 27.13 سن عده تدابير للحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية في انتظار إخراج هذه المخططات حيز التنفيذ.

وجدير بالذكر أن تأخر تفويض الاعتمادات المالية اللازمة و/أو برمجتها في الجزء الأول من الميزانية العامة للدولة يشكل عائقا أمام اعتماد المخططات الجهوية لتدبير المقالع بالسرعة المطلوبة.

(...)

➢ **ضعف في تصميم البنود المرجعية المتعلقة بإنجاز المخططات الجهوية لاستغلال المقالع**

إن نتائج الدراسة التجريبية المتعلقة بإعداد مخطط تدبير المقالع بجهة الشاوية ورديغة التي شرع في إنجازها سنة2012 وتم إيقاف إنجازها بعد صدور القانون رقم27.13 وضعت رهن إشارة نائل صفقة الدراسة الجديدة للاستئناس بها وتثمين نتائجها.

إن الهدف من هذا الإجراء هو جعل نائل الصفقة يقوم باستغلال المعطيات المتوفرة وتحيينها وتتميمها.

تجدر الإشارة إلى أن قطاع المقالع قبل دخول القانون رقم 27.13 ونصوصه التطبيقية حيز التنفيذ كان يعرف اختلالات أغلبها راجع إلى الفراغ القانوني. ولضبط المعطيات تم إدراج هذا الإجراء بصفقة إنجاز المخططات الجهوية لاستغلال المقالع، وبذلك سيقوم نائل الصفقة بتحيين وتتميم البيانات المتعلقة بالمقالع المهجورة في الجهة.

لقد حدد دفتر التحملات الخاص بدراسة المخططات الجهوية لتدبير المقالع إنجاز هذه المخططات عبر مرحلتين مهمتين رئيسيتين:

- **المهمة الأولى:** دراسات للموضوعات الأساسية المتعلقة بالموارد والمخزون والاحتياجات وطرق التزود بالمواد وطرق نقل المواد، الخ.
- **المهمة الثانية:** إنشاء المخططات الجهوية لتدبير المقالع.

وسيتم الأخذ بعين الاعتبار جميع أنواع المواد الممكن استعمالها في البناء والأشغال العمومية بما فيها المواد الثانوية (نفايات البناء الخاملة) .

ولقد طالب دفتر التحملات السالف الذكر نائل الصفقة بصياغة تقرير حول المنهجية المتبعة لإنجاز الدراسة وذلك قبل الشروع الفعلي في إنجاز الدراسات المتعلقة بهذه المخططات.

لقد نص دفتر التحملات الخاص بدراسة المخططات الجهوية لتدبير المقالع على أن تتقيد هذه المخططات بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وخاصة فيما يتعلق بالصحة والسلامة العامة والتعمير والبيئة، الخ. وسيتم الأخذ بعين الاعتبار القضايا المتعلقة بمخططات التهيئة وكذا مخططات تدبير الماء ومخططات البنيات التحتية للنقل.

كما سيتم إشراك عدة قطاعات ومؤسسات في تدارس وفحص هذه المخططات (اللجن الجهوية برئاسة السادة ولاة الجهات واللجنة الوطنية للمقالع) وستتم المصادقة على المخططات بواسطة مراسيم تنشر بالجريدة الرسمية.

ويمكن لهذه الدراسات أن تشير كذلك إلى القضايا المتعلقة بإنشاء مشاريع الاستثمار المندمجة لتثمين المواد المستخرجة، إلا أن القانون 27.13 أعطى أهمية أخرى لهذه القضايا ونص في مادته رقم 9 على أن تحدد بمرسوم أنواع المقالع التي يجب تثمين المواد المستخرجة منها على أن تحدد النسبة المئوية لهذه المواد المثمنة، بصفة تدريجية.

إن المصادقة على مختلف مراحل إنجاز المخططات يستلزم عرض مخرجات الدراسة على مختلف المتدخلين (اللجنة الإقليمية والجهوية والوطنية للمقالع)، ويتم في الأخير اعتماد المخطط بواسطة مرسوم وهذا يتطلب وقتا مهما وتنسيقا محكما بين جميع المتدخلين، وبالتالي فإن تحديد آجال في هذا الصدد يبقى غير عملي علما بأن مرسوم الصفقات العمومية والنصوص المرتبطة بها تنظم علاقات الإدارة بنائل الصفقة في هذا الصدد.

➢ **عدد مهم من المقالع بدون دراسة بيئية وبمناطق تتميز بحساسيتها**

يتعلق الأمر بمقالع كانت تدبر في إطار قانوني قديم (ظهير 1914 ومنشور السيد الوزير الأول رقم 2010/6 والقانون رقم 03 12 المتعلق بدراسات التأثير البيئي) وعلى هذا الأساس فإن مستغليها لم يقوموا بإنجاز دراسات التأثير على البيئة. إلا أنه، بدخول القانون الجديد حيز التنفيذ فإن جميع المقالع ملزمة باحترام مقتضياته.

➢ **قصور في نظام تتبع منح وصولات الترخيص وجرد المقالع**

عملت الوزارة على إنجاز نظام معلوماتي لتدبير المقالع قبل صدور القانون رقم 27.13 حيث فتح استغلاله من طرف جميع التمثيليات الترابية للوزارة.

ولقد تم اتخاذ ما يلزم لتكييفه مع المقتضيات القانونية والتنظيمية الجديدة حيث يتم حاليا تطويره بهدف جعله منصة معلوماتية مندمجة تغطي جميع مراحل استغلال المقالع. هذا النظام المعلوماتي سيكون متاحا بالموقع الإلكتروني للوزارة ويضم:

- مسطحة أمامية (front office) مخصصة لطلبات المستغلين؛
- مسطحة خلفية (back office) مخصصة للإدارة.

إن قرار الموافقة البيئية يعتبر وثيقة أساسية للحصول على وصل تصريح فتح مقلع، وهذا القرار يتم البت فيه من طرف لجن مختصة بعد دراسة ملفات حددت مكوناتها بالقانون. والملاحظ أن التأخر في البت يعود غالبا إلى عدم استكمال الملفات من طرف المستثمرين أو إلى عدم استجابة الدراسة البيئية للمتطلبات القانونية والتقنية الضرورية.

➢ **عدم مطابقة الكفالات البنكية الخاصة بتهيئة المقالع للنصوص التنظيمية**

بناء على المادة 14 من القانون 27.13 وتطبيقا لقرار وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء رقم 124.18 الصادر في 8 مارس 2018، يمكن تقديم الكفالة البنكية على أقساط يغطي كل قسط منها تكاليف أشغال إعادة تهيئة جزء من المقلع المراد استغلاله.

إن مقتضيات قرار وزير التجهيز والنقل واللوجيستيك والماء رقم124.18 الصادر في 8 مارس 2018 والمتعلق بالكفالة البنكية المخصصة لإعادة تهيئة موقع المقلع المستغل هي المرجع فيما يخص تكوين الكفالة البيئية. فيما يخص الملاحظة المثارة فهي وجيهة لكن لا تشكل عائقا للإدارة لاستعمالها وفق الشروط القانونية المنصوص عليها.

➢ **ضعف في إنجاز دراسات التأثير على البيئة والدراسات التقنية الخاصة بالتهيئة**

إن قرار الموافقة البيئية يعتبر وثيقة أساسية للحصول على وصل تصريح فتح مقلع، وهذا القرار يتم البت فيه من طرف لجن مختصة إقليمية وجهوية ووطنية. ولقد تم توجيه إرساليات في هذا الإطار إلى كل من وزاره الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة بصفتها الوصية على قطاع البيئة وإلى وزارة الداخلية بصفتها المشرفة على ولاة وعمال جهات المملكة (وذلك بصفتهم رؤساء مختلف اللجن المختصة الإقليمية والجهوية) وذلك قصد حث مستغل المقالع على ضرورة إنجاز دراسات التأثير على البيئة بواسطة مكاتب دراسات معتمدة (...).

تطبيقا للمادة 13 من القانون رقم 27.13 يتم تحيين دراسة التأثير على البيئة بعد 10 سنوات من الاستغلال بالنسبة للمقالع المكشوفة والمقالع الباطنية و5 سنوات بالنسبة للمقالع بالوسط المائي، ولا تخضع وجوبا لأسباب مثل تمديد الاستغلال، غير أنه يمكن للإدارة أن تطلب من المستغلين تحيين دراسة التأثير على البيئة على أساس الملاحظات الكتابية التي توجهها إلى المستغلين.

➢ **عدم احترام مدة الاستغلال الممنوحة للتراخيص الإدارية**

لقد تم القيام بتنبيه المصالح الترابية للوزارة المعنية في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع.

وعليه لقد حسمت مقتضيات القانون 27.13 في كون مدة الاستغلال لا يمكن أن تكون أكثر من مدة التراخيص الإدارية المتعلقة بالمقلع.

➢ **غياب أية مبادرة لإحداث برامج استثمارية مندمجة**

تتطلب البرامج الاستثمارية المندمجة تعبئة وتدخل عدة قطاعات إدارية. غير أن غياب آليات قانونية وتنظيمية تساعد على هذه التعبئة والتدخلات غالبا ما يقف حاجزا أمام نجاح أية مبادرة لإحداث برامج استثمارية مندمجة. ولقد جاء القانون 27.13 ببعض الآليات والمبادرات التي من شأنها المساهمة في إنجاح البرامج المندمجة، ونذكر منها إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع التي تعتبر أرضية مواتية لتدخل عده متدخلين إداريين ومجتمع مدني، ونصت المادة 9 من هذا القانون كذلك على إمكانية تحديد أنواع المقالع التي يجب تثمين المواد المستخرجة منها بواسطة مراسيم والتي تحدد النسبة المئوية لهذه المواد المثمنة بصفة تدريجية.

➢ **ضعف في عملية مصاحبة مستغلي المقالع**

لقد تم القيام بعدة حملات تحسيسية وتوعوية لفائدة مستغلي المقالع لتيسير ملاءمتهم مع المقتضيات الجديدة التي جاءت بها المنظومة القانونية الجديدة المتعلقة باستغلال المقالع (قانون رقم 27.13 المتعلق بالمقالع ونصوصه التطبيقية) ومن أجل

التباحث بشأن مجموعة من القضايا والاهتمامات التي تهم قطاع المقالع، تم التواصل مع المهنيين على جميع المستويات المركزية والجهوية والإقليمية منذ 2018 من خلال عقد عدة لقاءات معهم نذكر منها على سبيل المثال:

- لقاء مع الجمعية المهنية لشركات الإسمنت (APC) يوم 2020/07/29؛
- لقاء مع الجمعية المغربية للرخامين (AMM) يوم 2020/11/13؛
- لقاء مع جامعة صناعات مواد البناء (FMC) يوم 2020/12/03؛
- عقد اجتماعات مع المهنيين في الجهات التالية:
  - بني ملال – خنيفرة يوم 2021/03/24،
  - سوس – ماسة يوم 2021/03/25،
  - الرباط - سلا – القنيطرة يوم 2021/03/30،
  - فاس – مكناس يوم 2021/03/31.

ولقد نظمت الوزارة يوم 16 يونيو 2021 بمدينة فاس، لقاء تحسيسيا حول منظومة مراقبة المقالع والذي حضره ممثلو السلطات الإدارية والأمنية ومنتخبين جهويين ومحليين وممثلين عن عدد من القطاعات الوزارية المعنية وممثلي بعض المؤسسات العمومية ذات الصلة بالمقالع، بالإضافة إلى أطر الوزارة المكلفين بتدبير هذا الملف مركزيا ومحليا. ولقد حضر هذا اللقاء ما يناهز 70 مشاركا في حين تعدى عدد المشاركين عن بعد 500 مشارك. وبهذه المناسبة تم توزيع دليل عملي لمراقبة استغلال المقالع أعدته الوزارة (...).

ويبقى أمر برمجة لقاءات وأيام دراسة أخرى مطلوبا وهو ما ستحرص الوزارة على القيام به من خلال برامجها التي تهم التحسيس والتكوين المستمر.

ثانيا. شروط حماية البيئة والسلامة والصحة في عملية فتح واستغلال المقالع

يمكن أن تشكل الخاصيات التي تتميز بها المقالع المستغلة بالجهة (مستغلين أشخاص ذاتيين، مساحة المقالع أقل من 10 هكتارات، الخ.) إكراهات إضافية. لكن الآليات الجديدة التي نص عليها القانون 27.13 ونصوصه التطبيقية والمتمثلة في القيام بمختلف الدراسات البيئية والتقنية التي أصبح جميع مستغلي المقالع ملزمون بالقيام بها هي الكفيلة بتصحيح الاختلالات وجعل المقالع تستغل وتدبر وفق طرق وتدابير يغلب عليها الطابع المهني والاحترافي وذلك في احترام تام للبيئة.

➢ ضعف في تحديد الشروط التقنية للاستغلال التي لها تأثير على الحفاظ على البيئة

لقد تم استصدار العديد من النصوص التنظيمية والتقنية، التي تحدد الشروط التقنية لاستغلال المقالع والتي لها تأثير مباشر على الحفاظ على البيئة ونذكر من بينها:

- كناش التحملات النموذجي الصادر في 8 مارس 2018 والمتعلق بفتح واستغلال المقالع والذي يحتوي على عدة مواد متعلقة بالتدابير والشروط التقنية الواجب التقيد بها أثناء استغلال المقالع؛
- قرار لوزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء رقم 18 124 الصادر في 8 مارس 2018 متعلق بطريقة احتساب الكفالة البنكية المخصصة لإعادة تهيئه موقع المقلع المستغل؛
- قرار مشترك لوزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء ووزير الطاقة والمعادن الصادر في 2 مارس 2020 بتحديد الشروط التقنية لاستغلال المقالع الباطنية؛
- قرار مشترك لوزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء ووزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات الصادر في 19 مارس 2020 بتحديد الشروط التقنية لاستغلال المقالع بالوسط المائي البحري؛
- دليل عملي لمراقبة استغلال المقالع؛

وجدير بالذكر أن التقنيات المستعملة في استغلال المقالع تهم عدة تخصصات منها الهندسة المدنية والجيولوجية والجيوتقنة وهندسة المياه والهندسة المنجمية والبيئية وغيرها.

وبخصوص النص التنظيمي موضوع المادة رقم 12 من القانون 27.13 فهو في طور الإنجاز وستحرص الوزارة على نشره في أقرب الآجال، علما بأنه حاليا يمكن الاستئناس بعدة مراجع تقنية وطنية أو دولية من طرف المستغلين أو المسؤولين الإداريين المكلفين بالمصادقة على مختلف الدراسات وبمراقبة استغلال المقالع.

➢ **عدم احترام نظام الاستغلال بواسطة المدرجات**

➢ **عدم احترام عمق الاستخراج والمجازفة بتلوث الفرشة المائية**

لقد تم القيام بتحسيس المصالح الترابية للوزارة في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع بهذا الخصوص، غير أن طرق استغلال المقالع والتي يمكن أن تكون بواسطة المدرجات وفي مستويات أعماق مختلفة تختلف حسب نوعية المقالع وحسب نوعية مكونات المواد المستخرجة منها، ولا تعتبر طريقة المدرجات الطريقة الوحيدة لاستغلال المقالع.

وجدير بالذكر أن القانون قد نص على بلورة كل هذه الإجراءات التقنية في إطار دراسات تعدها مكاتب دراسات معتمدة لفائدة المستغلين.

➢ **عدم احترام مسافات الأمان**

تطبيقا للمدة 20 من القانون 27.13، تم حصر مسافات الأمان الأفقية **الدنيا**، وهي التي تفصل المقالع عن المباني أو طرق المواصلات أو الآبار وغيرها، في:

- 10 أمتار بالنسبة للمقالع المكشوفة؛
- 10 + ع ("ع" تمثل علو التجويف) بالنسبة للمقالع الباطنية.

إلا أن تحديد هذه المسافات تحكمه اعتبارات تقنية ترتبط أساسا بالطبيعة الجيونقنية للتربة وأنواع الصخور والمواد التي تتشكل منها أرضية المقلع، بحيث تتم دراستها وتحديدها من طرف مكاتب الدراسات المعتمدة أثناء القيام بمختلف الدراسات البيئية والتقنية.

➢ **غياب التقارير السنوية وعدم توفير الوثائق المتعلقة بالمراقبة البيئية**

يتعلق الأمر بفترة انتقالية لملائمة التصاريح وطرق الاستغلال بمقتضيات القانون 27.13 حيث أن الإطار القانوني القديم لم يلزم المستغلين ببعض الإجراءات البيئية. ولقد قامت الوزارة بعدة لقاءات تحسيسية وتكوينية لفائدة مسؤولي المقالع فيما يخص مراقبة استغلال المقالع بما فيها الجانب البيئي، ونذكر من بينها اللقاء الوطني التحسيسي الذي عقد في فاس يوم 16 يونيو 2021 حول منظومة مراقبة المقالع والذي حضره ممثلون عن السلطات الإدارية والأمنية ومنتخبون جهويون ومحليون وممثلون عن عدد من القطاعات الوزارية المعنية وممثلو بعض المؤسسات العمومية ذات الصلة بالمقالع، بالإضافة إلى أطر الوزارة المكلفين بتدبير هذا الملف مركزيا ومحليا. وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة أعوان شرطة المقالع في الشق البيئي.

➢ **غياب رؤية شمولية لحل إشكالية المقالع المهجورة**

لقد نصت المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.369 على القيام من طرف اللجن الإقليمية للمقالع بإعداد تصور شمولي ومندمج حول إعادة تأهيل وتهيئة المقالع المهجورة وتتم دراسة هذه التصورات من طرف اللجنة الوطنية للمقالع.

في هذا السياق وفي إطار الدراسات التي أطلقتها مختلف المديريات الجهوية لإنجاز المخططات الجهوية لتدبير المقالع ستقوم مكاتب الدراسات المعتمدة بتحديد المبادئ الرئيسية لأنماط إعادة التهيئة وإدماج المقالع في محيطها البيئي وذلك فيما يتعلق بالمواقع المهجورة، الشيء الذي سيساعد على إعداد تصور شمولي ومندمج لحل إشكالية المقالع المهجورة

ثالثا. مراقبة استغلال المقالع على مستوى المديريات الإقليمية للتجهيز بجهة الدارالبيضاء-سطات

➢ **عدم تفعيل شرطة المقالع وعدم توحيد طرق المراقبة**

تجدر الإشارة إلى أن شرطة المقالع المحدثة بموجب القانون 27.13 تم صدور مرسومها التطبيقي في 10 شتنبر 2019 ولم يتم تفعيلها إلا بعد صدور:

- قرار وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء في 3 فبراير 2020 المتعلق بتحديد شكل وخصائص الزي النظامي لأعوان شرطه المقالع؛
- قرار مشترك لوزير العدل ووزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء في 3 مارس 2020 والمتعلق بتحديد مضمون وشكل محضر معاينة مخالفة أحكام القانون 27.13 المتعلق بالمقالع.

وجدير بالذكر كذلك أنه تم التذكير في المادة 45 من القانون السالف الذكر أن ضباط وأعوان الشرطة القضائية مخول لهم البحث عن المخالفات لمقتضيات هذا القانون ومعاينتها.

ولقد منح القانون مهام المراقبة لعدة هيئات حيث أن:

- وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء تمسك سجلا لجرد المقالع يمكنها من تتبع استغلالها على الصعيد الوطني؛

- اللجنة الوطنية أسندت إليها اختصاصات السهر على مراقبة وتتبع المقالع والقيام بزيارات ميدانية؛
- اللجنة العمالاتية أو الإقليمية وكل إليها القيام بزيارات ميدانية لمراقبة تتبع واستغلال المقالع قبل وخلال وبعد الاستغلال.

وجدير بالذكر أن مراقبة المقالع من طرف اللجان الإقليمية تتم بطريقة موحدة وذلك وفق بطاقة مراقبة نموذجية موحدة على الصعيد الوطني (...).

➢ **عدم فعالية المراقبة المنجزة من طرف المديريات الإقليمية**

على إثر الزيارات الميدانية التي قامت بها اللجان الإقليمية للمقالع بجهة الدار البيضاء سطات، تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات في حق المخالفين نذكر من بينها:

– مراسله بعض المستغلين للاستجابة لبعض الملاحظات المسجلة ضدهم؛
– توجيه إنذارات لبعض المستغلين؛
– توقيف الاستغلال مؤقتا ببعض المقالع؛
– التوقيف النهائي لبعض المقالع؛
– المتابعة القضائية ضد بعض المخالفين.

هذا وقد أعطى القانون 27.13 ثلاث سنوات كفترة انتقالية للمصاحبة والملائمة انتهت بتاريخ نونبر 2020 وذلك لمساعدة مستغلي المقالع للانضباط لأحكام القانون السالف الذكر، غير أن حالة الطوارئ الصحية التي عرفتها البلاد صدرت على إثرها نصوص قانونية وتنظيمية نصت على توقيف جميع الآجال القانونية لمدة أربعة أشهر ويومين الشيء الذي مدد هذه الفترة الانتقالية السالفة الذكر إلى 17 أبريل 2021.

➢ **عدم انتظام إرسال المسوحات الطبوغرافية النصف السنوية وغياب التجهيزات التقنية لتتبع استغلال المقالع عن بعد**

يتعلق الأمر بفترة ممتدة من 2017 إلى 2020 وهي فترة لم يتم بعد خلالها تفعيل شرطة المقالع مما أثر سلبا على تحرير المخالفات في حق المخالفين.

➢ **ضعف فعالية صفقات مراقبة المسوحات الطبوغرافية**

- **ضعف تحديد محتويات الخدمات وعدم تزامن تواريخ المسح المطلوب تنفيذها**

في دفتر الشروط الخاصة المتعلق بالمراقبة الطبوغرافية تم تحديد مدة الصفقة في سنة واحدة ولم يتم تحديد سوى عدد المسوحات الطبوغرافية دون التطرق إلى دورية هذه المسوحات وذلك لترك المجال مواتيا ومتاحا لمختلف المديريات الإقليمية لتكييفها حسب مدة تصاريح المستغلين فيما يخص استخلاص مختلف الرسوم أو لأجل المراقبة وذلك كما يلي:

- تصاريح شهرية بالنسبة للرسم المفروض على الرمال؛
- تصاريح في غالب الأحيان فصلية (3 أشهر) بالنسبة لرسوم الجماعات؛
- سنوية بالنسبة لمراقبة الكمية المصرح بها في وصولات التصاريح، الخ.

وجدير بالذكر أن هذه العملية عرفت في بعض الأحيان بعض التعثرات بسبب منع الطبوغرافيين من الدخول إلى المقالع من طرف بعض المستغلين.

- **عدم ملائمة سلم مقاييس الرسم المطلوبة**

لقد اشترط دفتر الشروط الخاصة النموذجي إنجاز مسوحات ذات مقاييس 1/200 الشيء الذي نفذته معظم المديريات في معظم المقالع إلا أن بعض المديريات قامت بتنفيذ بعض المسوحات بمقياس 1/1000 أو 1/2000 وذلك على مستوى بعض المقالع ذات المساحات الشاسعة وذلك لتفادي إنتاج كم كبير جدا من التصاميم الورقية علما أن النتيجة تبقى نفسها في كلتا الحالتين وأن مكتب الدراسات سلم أيضا للإدارة الحامل الرقمي لهذه المسوحات.

- **عدم الأخذ بعين الاعتبار المقالع المتواجدة بالوسط المائي**

تبقى هذه الصفقات التي اعتمدتها المديريات الإقليمية ذات طابع رقابي واعتمد فيها طريقة أخذ العينات بحيث لم يتم استعمالها لمراقبة جميع المقالع وبصفة دورية وخصوصا أن القانون 27.13 فرض على المستغلين القيام بهذه المسوحات الطبوغرافية بصفة أوتوماتيكية في جميع المقالع وبصفه دوريه (شهرية بالنسبة المقالع في الوسط المائي وأسدسية بالنسبة للمقالع الأخرى).

- **عدم تحديد المرجع المعتمد لمقارنة الكميات موضوع المسوحات الطبوغرافية**

بالنسبة للمرجع المعتمد لمقارنة الكميات موضوع المسوحات الطبوغرافية، فلقد حدده دفتر التحملات كما يلي:

- يتم إنشاء وصيانة خلال فترة الصفقة الطبوغرافية نظام مرجعي سطحي وارتفاعي من خلال تحديد ما لا يقل عن 3 نقاط جانبية لكل مقلع يتم فيها وضع علامات خراسانية على شكل أسطواني؛
- يتم القيام بمسح أولي وذلك لإنشاء تصميم الحالة الأولى عند بداية تنفيذ الصفقة ويعتبر بمثابة المرجع المعتمد للتقدير الكمي لعمليات الاستخراج اللاحقة.

➢ **غياب آلية لمراقبة كميات الرمال المصرح بها**

من بين الآليات المستعملة لمراقبة كميات الرمال المصرح بها:

- الكميات المدونة في السجل اليومي موضوع المادة 30 من القانون 27.13 المتعلق بالمقالع؛
- المسوحات الطبوغرافية؛
- وصولات شحن المواد.

رابعا. دور الجماعات في تنظيم ومراقبة استغلال المقالع

➢ **عدم مطابقة عينة من الكميات المصرح باستخراجها للكميات المحتسبة من خلال المسوحات الطبوغرافية**

يتم إرسال نتائج المراقبة الطبوغرافية إلى الجماعات الترابية تحت إشراف العمال (رؤساء اللجان الإقليمية للمقالع)، كما يجب على المستغل أن ينجز مسوحات طبوغرافية بمواقع استغلال المقالع المكشوفة والباطنية مرة كل ستة (6) أشهر، ومرة كل ثلاثين (30) يوما إذا تعلق الأمر بمقلع بالوسط المائي. ويجب على المستغل أن يبعث المسوحات السالفة الذكر إلى الإدارة داخل الخمسة عشر يوما الموالية لإنجازها مع التصريح بالكمية المستخرجة من المقلع.

تعقيبات وزارة التجهيز والماء على توصيات المجلس الأعلى للحسابات

- **تسريع عملية إنجاز المخطط الجهوي للمقالع وتدقيق البنود المرجعية الخاصة به أخذا بعين الاعتبار مجموع الجوانب البيئية والاقتصادية وتلك المتعلقة بإعداد التراب بالجهة.**

(...)

وفي إطار هذه الدراسات ولضبط المعطيات سيقوم نائل الصفقة بتحيين وتتميم جميع البيانات المتعلقة بالمقالع بما فيها المقالع المهجورة في الجهة. وسيتم الأخذ بعين الاعتبار جميع أنواع المواد الممكن استعمالها في البناء والأشغال العمومية بما فيها المواد الثانوية (نفايات البناء الخاملة).

وجدير بالذكر أن دفتر التحملات الخاص بدراسة المخططات الجهوية لتدبير المقالع نص على أن تتقيد هذه المخططات بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وخاصة فيما يتعلق بالصحة والسلامة العامة والتعمير والبيئة، الخ. وسيتم الأخذ بعين الاعتبار القضايا المتعلقة بمخططات التهيئة وكذا مخططات تدبير الماء ومخططات البنيات التحتية للنقل، وبصفة عامة مجموع الجوانب البيئية والاقتصادية وتلك المتعلقة بإعداد التراب بالجهة.

وسيتم إشراك عدة قطاعات ومؤسسات في تدارس وفحص هذه المخططات (اللجن الجهوية برئاسة السادة ولاة الجهات واللجنة الوطنية للمقالع) وسيتم المصادقة على المخططات بواسطة مراسيم تنشر بالجريدة الرسمية.

- **احترام الآجال المحددة في مختلف المراحل لمنح وصل التصريح بافتتاح المقالع مع إلزام المستغلين بتقديم كفالة التهيئة البعدية للمقالع مطابقة للأنظمة الجاري بها العمل.**

(...)

وجدير بالذكر أن المصالح الترابية للوزارة تسهر على مطالبة المستغلين أن يقدموا في ملفات طلباتهم فتح واستغلال المقالع كفالات بنكية تستعمل لإعادة تهيئة مواقع المقالع المستغلة وذلك وفقا للأنظمة الجاري بها العمل.

ووفقا للنصوص الجاري بها العمل وإذا كان استغلال المقلع يتم على مراحل، يمكن تقديم الكفالة البنكية على أقساط يغطي كل قسط منها تكاليف أشغال إعادة تهيئة جزء من المقلع المراد استغلاله. وفي حالة عدم كفاية مبلغ الكفالة السالفة الذكر لتغطية جميع نفقات إعادة التهيئة، يمكن للإدارة أن تقوم بإصدار أمر بتحصيل المبلغ المتبقي في حق المستغل.

- **العمل على مطابقة مدة الاستغلال المرخص به مع التراخيص الإدارية باستغلال الملك العام المائي.**

لقد تم القيام بتحسيس المصالح الترابية للوزارة في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع (...)

- **وضع حل معلوماتي مندمج يمكن من تدبير مجموع مراحل افتتاح واستغلال المقالع إلى غاية إعادة تهيئتها، مع اعتماد تدابير للتأطير والمواكبة التقنية للمستغلين لوضع التجهيزات المتعلقة بالمراقبة عن بعد**

عملت الوزارة على إنجاز نظام معلوماتي لتدبير المقالع قبل صدور القانون رقم 13 27 حيث فتح استغلاله من طرف جميع التمثيليات الترابية للوزارة. ولقد تم اتخاذ ما يلزم لتكييفه مع المقتضيات القانونية والتنظيمية الجديدة حيث انه حاليا يتم تطويره بهدف جعله منصة معلوماتية مندمجة.

- **إلزام المستغلين بإنجاز دراسات التأثير على البيئة من لدن مكاتب معتمدة، مع ضرورة تحديث هذه الدراسات عند كل تمديد لمدة الاستغلال أو عند زيادة في الكميات المستخرجة المرخص بها، والإدلاء بالتقارير السنوية المتعلقة بمتابعة الوضعية البيئية**

(...) لقد تم توجيه إرساليات إلى كل من وزارة الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة بصفتها الوصية على قطاع البيئة وإلى وزارة الداخلية بصفتها المشرفة على ولاة وعمال جهات المملكة (وذلك بصفتهم رؤساء مختلف اللجان المختصة الإقليمية والجهوية) وذلك قصد حث مستغل المقالع على ضرورة إنجاز دراسات التأثير على البيئة بواسطة مكاتب دراسات معتمدة (...).

وتطبيقا للمادة 13 من القانون رقم 13 27 يتم تحيين دراسة التأثير على البيئة بعد 10 سنوات من الاستغلال بالنسبة للمقالع المكشوفة والمقالع الباطنية و5 سنوات بالنسبة للمقالع بالوسط المائي، ولا يخضع هذا التحيين وجوبا لأسباب مثل تمديد الاستغلال، غير أنه يمكن للإدارة أن تطلب من المستغلين تحيين دراسة التأثير على البيئة على أساس الملاحظات الكتابية التي توجهها إلى المستغلين.

وفيما يتعلق بالمتابعة للوضعية البيئية، يتعلق الأمر بفترة انتقالية لملائمة التصاريح وطرق الاستغلال بمقتضيات القانون 27.13 (...). ولقد قامت الوزارة بعدة لقاءات تحسيسية وتكوينية لفائدة مسؤولي المقالع فيما يخص مراقبة استغلال المقالع بما فيها الجانب البيئي، (...). كما سيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة أعوان شرطة المقالع في الشق البيئي.

- **العمل على تفعيل شرطة المقالع وعلى تبليغ إنذارات للمستغلين المخالفين لقانون المقالع وتبليغ هذه المخالفات إلى النيابة العامة المختصة**

تجدر الإشارة إلى أن شرطة المقالع المحدثة بموجب القانون 27.13 تم صدور مرسومها التطبيقي في 10 شتنبر 2019 ولم يتم تفعيلها إلا بعد صدور:

- قرار وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء في 3 فبراير 2020 المتعلق بتحديد شكل وخصائص الزي النظامي لأعوان شرطه المقالع؛
- قرار مشترك لوزير العدل ووزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء في 3 مارس 2020 والمتعلق بتحديد مضمون وشكل محضر معاينه مخالفه أحكام القانون 27.13 المتعلق بالمقالع.

وجدير بالذكر أنه وفي غياب هذا الجهاز، فقد تم التذكير في المادة 45 من القانون السالف الذكر أن ضباط وأعوان الشرطة القضائية مخول لهم البحث عن المخالفات لمقتضيات هذا القانون ومعاينتها.

(...).

- **إلزام المستغلين بالإدلاء بالمسوحات الطبوغرافية نصف سنويا والعمل على استغلالها من اجل المراقبة.**

لقد تم القيام بتحسيس المصالح الترابية للوزارة في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع، (...)

- **العمل على مراجعة الشروط التقنية لدفتر الشروط الخاصة النموذجي والمتعلق بالمراقبة الطبوغرافية، وخاصة على مستوى محتوى الخدمات وسلم مقياس الرسم ودورية المسوحات المنجزة.**

في دفتر الشروط الخاصة المتعلق بالمراقبة الطبوغرافية تم تحديد مدة الصفقة في سنة واحدة وتم كذلك تحديد سوى عدد المسوحات الطبوغرافية ولم يتم التطرق إلى دورية هذه المسوحات وذلك لترك المجال مواتيا ومتاحا لمختلف المديريات الإقليمية لتكييفها حسب مدة تصاريح المستغلين فيما يخص استخلاص مختلف الرسوم أو لأجل المراقبة وذلك كما يلي:

- تصاريح شهرية بالنسبة للرسم المفروض على الرمال؛
- تصاريح في غالب الأحيان فصلية (3 أشهر) بالنسبة لرسوم الجماعات؛
- سنوية بالنسبة لمراقبة الكمية المصرح بها في وصولات التصاريح، الخ.

ولقد اشترط دفتر الشروط الخاصة النموذجي إنجاز مسوحات ذات مقاييس 1/200 الشيء الذي نفذته معظم المديريات في معظم المقالع إلا أن بعض المديريات قامت بتنفيذ بعض المسوحات بمقياس 1/1000 أو 1/2000 وذلك في على مستوى بعض المقالع ذات المساحات الشاسعة وذلك لتفادي إنتاج كم كبير جدا من التصاميم الورقية علما أن النتيجة تبقى نفسها في كلتا الحالتين وأن مكتب الدراسات سلم أيضا للإدارة الحامل الرقمي لهذه المسوحات.

- **وضع آلية لمراقبة كميات الرمال المصرح باستخراجها**

من بين الآليات المستعملة لمراقبة كميات الرمال المصرح بها:

- الكميات المدونة في السجل اليومي موضوع المادة 30 من القانون 27.13 المتعلق بالمقالع؛
- المسوحات الطبوغرافية؛
- وصولات شحن المواد.

- **وضع آليات للتنسيق ومقارنة الكميات المصرح بها من طرف المستغلين بين مختلف المديريات الإقليمية للتجهيز والجماعات المعنية بالرسم على استخراج مواد المقالع.**

تعتبر اللجنة الإقليمية للمقالع الآلية الأساسية للتنسيق ومقارنة الكميات المصرح بها من طرف المستغلين، إذ يتم إرسال نتائج المراقبة الطبوغرافية إلى الجماعات الترابية تحت إشراف العمال (رؤساء اللجان الاقليمية للمقالع).

(...)

- **استصدار نصوص تنظيمية لتحديد الشروط التقنية للاستغلال والتي لها تأثير على حماية البيئة وخاصة علو المدرجات والمقاييس القصوى للمنحدرات والعمق ومسافات الأمان ما بين المقالع وبين المقالع والمجال المائي والغابوي.**

لقد تم القيام بتحسيس المصالح الترابية للوزارة في هذا الشأن وسيتم تكثيف الدورات التكوينية لفائدة مسؤولي المقالع غير أن طرق استغلال المقالع والتي يمكن أن تكون بواسطة المدرجات وفي مستويات أعماق مختلفة تختلف حسب نوعيه المقالع وحسب نوعية مكونات المواد المستخرجة منها، ولا تعتبر طريقة المدرجات الطريقة الوحيدة لاستغلال المقالع.

وجدير بالذكر أن القانون قد نص على بلورة كل هذه الإجراءات التقنية في إطار دراسات تعدها مكاتب دراسات معتمدة لفائدة المستغلين.

(....)

- **إحصاء شامل للمقالع المهجورة ووضع رؤية مندمجة لإعادة تأهيلها.**

(...)

في هذا السياق وفي إطار الدراسات التي أطلقتها مختلف المديريات الجهوية لإنجاز المخططات الجهوية لتدبير المقالع، ستقوم مكاتب الدراسات المعتمدة بإحصاء شامل للمقالع المهجورة وبتحديد المبادئ الرئيسية لأنماط إعادة تهيئتها وإدماجها في محيطها البيئي.

مخطط تنمية جهة الدارالبيضاء الكبرى 2015 - 2020

يشتمل "مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى (2015-2020)"، الذي تم تقديمه سنة 2014 أمام **جلالة الملك محمد السادس** في إطار المبادئ المنهجية الأربعة (تدبير مندمج لإنجاز المشاريع والتزام جماعي لرفع تحدي تنفيذ هذا البرنامج التنموي وتشخيص متوافق عليه للاختلالات ومكامن الداء وسبل الدواء وطموح مشترك) والمحاور الاستراتيجية الأربعة (جودة نمط العيش والتنشيط والترفيه والبنيات التحتية ثم التميز والازدهار الاقتصادي) ودعائم التنمية الأربعة (الحكامة الجيدة والإطار القانوني الملائم ومخطط التواصل والتدبير الحديث والمتطور وابتكار سبل جديدة للتمويل والشراكة)، على عشر (10) اتفاقيات-إطار.

ويتضمن المخطط مجموعة من البرامج تضمنتها الاتفاقيات العشرة الموقعة أمام صاحب الجلالة يوم 26 شتنبر 2014، وذلك بغلاف مالي قدره 33,6 مليار درهم، مع مراعاة أن الاتفاقيتين التاسعة والعاشرة لم يتم فيهما تحديد تكلفة البرامج المفترض إنجازها.

وفي جوابها، اعتبرت وزارة الداخلية أن هذا المخطط يعد برنامجا طموحا ذا بعد إنمائي واستراتيجي، إذ يهدف إلى تحسين ظروف حياة السكان، وتدعيم التنقل على المستوى الجهوي، وتعزيز الجاذبية الاقتصادية وتحسين مناخ الأعمال بجهة الدار البيضاء الكبرى.

وينبثق المخطط المذكور من الرؤية المستنيرة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده، الذي أكد في خطابه السامي خلال الجلسة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة (11 أكتوبر 2013) على أن: "تحويل الدار البيضاء إلى قطب مالي دولي يتطلب، أولا وقبل كل شيء، توفير البنيات التحتية والخدماتية بمواصفات عالمية، وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة، وإيجاد إطار قانوني ملائم وتكوين موارد بشرية ذات مؤهلات عالية واعتماد التقنيات وطرق التدبير الحديثة. غير أن الدار البيضاء لا تجتمع فيها مع الأسف كل هذه المؤهلات رغم المجهودات الكبيرة على مستوى التجهيز والاستثمار، وخاصة ما يتعلق منها بالتأهيل الحضري. لكن لماذا لا تعرف هذه المدينة، التي هي من أغنى مدن المغرب، التقدم الملموس الذي يتطلع إليه البيضاويون والبيضاويات على غرار العديد من المدن الأخرى؟ وهل يعقل أن تظل فضاء للتناقضات الكبرى إلى الحد الذي قد يجعلها من أضعف النماذج في مجال التدبير الترابي؟ فالدار البيضاء هي مدينة التفاوتات الاجتماعية الصارخة، حيث تتعايش الفئات الغنية مع الطبقات الفقيرة. وهي مدينة الأبراج العالية وأحياء الصفيح. وهي مركز المال والأعمال والبؤس والبطالة وغيرها، فضلا عن النفايات والأوساخ التي تلوث بياضها وتشوه سمعتها".

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الاتفاقيات الإطار العشرة قد تمت أجرأتها بعقد اتفاقيات خاصة بلغ عددها 54 اتفاقية، إلى حدود يناير 2020، وما يزيد عن 13 عقدا ملحقا، علاوة على عدد من عقود الإشراف المنتدب المنبثقة عن أغلبية الاتفاقيات الخاصة.

كما أن بعض الاتفاقيات الخاصة تتضمن مشروعا وحيدا، كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات الإطار حول بناء نظام نقل عصري في موقع مهيأ بالدارالبيضاء وتأهيل البنيات التحتية الثقافية والرياضية والترفيهية وتهيئة وتثمين الشريط الساحلي للدارالبيضاء، في حين تتضمن اتفاقيات أخرى عدة مشاريع، مثل الاتفاقيات الإطار بشأن إنجاز التجهيزات العمومية في إطار عمليات محاربة السكن غير اللائق والبرنامج الجهوي المندمج للتأهيل الاجتماعي.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي للحسابات

أفضت مهمة تقييم مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى، التي أنجزها المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدارالبيضاء-سطات بشراكة مع المجلس الأعلى للحسابات، تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار عدة توصيات، أهمها كما يلي:

أولا. الإطار المرجعي والبنية المالية للمخطط

تمت بهذا الخصوص ملاحظة ما يلي.

➢ وجب وضع واعتماد وثيقة رسمية وإطار مرجعي للمخطط

لا تتوفر الجهة على أية وثيقة رسمية تحمل "مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى (2015 - 2020). ويعتبر العرض المقدم أمام جلالة الملك، الوثيقة الوحيدة المتوفرة والتي تم الاعتماد عليها كإطار لتقييم هذا المخطط.

وبالرغم من الإشارة في هذا العرض إلى المبادئ المنهجية والمحاور الاستراتيجية ودعائم التنمية إضافة إلى الاتفاقيات الإطار العشرة، إلا أنه لوحظ غياب إطار مرجعي متكامل وموحد للمخطط يضم على الخصوص:

- منظومة لتتبع مشاريع وبرامج المخطط تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية والأداء المتعلقة بها؛
- كيفيات وشكليات مراجعة المخطط في إطار تصور شمولي لتجاوز الإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجاز المخطط؛
- آليات الإشراف وتتبع تنفيذ المخطط ككل (بالرغم من وجود لجنة مركزية فعلية غير منصوص عليها في أية اتفاقية) وفي المقابل تم التعامل مع المخطط كمجموعة من الاتفاقيات يتم تتبع ومراقبة سيرها من طرف لجان القيادة والتتبع المحدثة لهذا الغرض على مستوى الاتفاقيات.

وفي جوابها، أشارت وزارة الداخلية إلى" أنه بالنظر إلى تعدد العمالات والأقاليم التي يستهدفها المخطط، وإلى تنوع طبيعة المشاريع التي تشكل محاوره الأساسية، تم اعتماد مقاربة "الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخصوصية"، من أجل مراعاة اختلاف طبيعة المشاريع، ومن أجل إرساء هيآت للحكامة على مستوى ولاية الجهة والعمالات والأقاليم المعنية، وهي الهيآت التي تتشكل عضويتها من ممثلين محليين للشركاء، يتوفر فيهم شرط القرب، وهو الشرط الذي يمكن من تتبع ومواكبة دائمة لوتيرة إنجاز المشاريع، واتخاذ الإجراءات الضرورية لرفع الإكراهات التي قد تعترض تنزيل المشاريع.

وتشكل الاتفاقيات الإطار العشر، التي تم التوقيع عليها أمام جلالة الملك محمد السادس نصره الله، الإطار التعاقدي الذي يلزم كل الشركاء الموقعين عليها، من حيث إنجاز المشاريع في الآجال المحددة ووفق الشروط التقنية التي

حددتها الاتفاقيات الخصوصية، وهي الاتفاقيات الملزمة أكثر من أي إطار مرجعي، الذي قد لا يكتسب أية صفة إلزامية".

تفاعلا مع جواب وزارة الداخلية تجدر الإشارة إلى أن المقاربة المعتمدة اتسمت بغياب منظومة عملية ومنهجية لتتبع وتدقيق المشاريع والصفقات المنبثقة عن المخطط وخاصة مدى بلوغ الأهداف المحددة وقياس مؤشرات الفعالية والأداء المتعلقة بها وهو ما تعذر معه التوفر على معطيات كاملة وممركزة حول البرامج والمشاريع والنفقات المرتبطة بها.

➢ **اتفاقيتان فقط تمثلان 80 بالمائة من مجموع المبالغ المعبئة لتمويل مشاريع المخطط**

بالاعتماد على برامج التمويل على مستوى الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخاصة المدلى بها إلى حدود نهاية يناير 2020، تبين أن مجموع المبالغ المرصودة للمخطط قد بلغ 27,3 مليار درهم أي ما ينيف عن 80 بالمائة من المبلغ الإجمالي للمخطط والمحدد في 33,6 مليار درهم ؛ مع الإشارة كما سبق ذكره إلى أنه لم يتم تحديد تكلفة البرنامج على مستوى الاتفاقيتين الإطار المتعلقتين بتوحيد وملائمة المعايير بمحيط توزيع الخدمات المتعلقة بالماء والكهرباء والتطهير السائل داخل المجال الترابي لجهة الدارالبيضاء الكبرى وتلك المتعلقة بإعادة التهيئة وحماية تراث مدينة الدارالبيضاء.

كما حازت الاتفاقية الإطار المرتبطة ببناء نظام نقل عصري في موقع مهيئ بالدارالبيضاء النصيب الأوفر بمعدل تجاوز 50 بالمائة (مبلغ 14,3 مليار درهم) من مجموع المساهمات المرصودة لتمويل المخطط في حين أن الاتفاقية الإطار بشأن تهيئة الطرق الحضرية والبنيات التحتية الطرقية الأخرى وتحسين السير والجولان تبوأت المركز الموالي بمبلغ 7,32 مليار درهم ومعدل الربع وبذلك يتضح أن هاتين الاتفاقيتين تمثلان لوحدهما ما يناهز 80 بالمائة من مجموع المبالغ المعبئة لتمويل مشاريع المخطط.

هذا ولقد تبين من خلال تحليل مجموع المبالغ المرصودة للمخطط المحددة في 3,27 مليار درهم أن حوالي 87 بالمائة منها تتشكل من:

- مساهمة وزارة الداخلية التي بلغت 6,026 مليار درهم أي ما يعادل 22 بالمائة؛
- مساهمة صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن (FART) التي بلغت 6,4 مليار درهم، أي ما يقارب 23,5 بالمائة؛
- مساهمة عن طريق القرض في إطار الاتفاقية الإطار المتعلقة بعصرنة النقل التي بلغت 5,25 مليار درهم أي بنسبة 19,25 بالمائة.

وفي معرض جوابها، أكدت وزارة الداخلية على أن" الاتفاقيتان المتعلقتان بإنجاز نظام نقل عصري وبتهيئة الطرق الحضرية والبنيات التحتية الطرقية تشكل بالفعل 80 في المائة من الكلفة الإجمالية لمخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020، وتبقى هذه النسبة معقولة بالنظر لطبيعة المشاريع المزمع إنجازها في إطار تنزيل الاتفاقيتين السالفتي الذكر، وهي المشاريع التي تتطلب استثمارات ضخمة من حيث التمويل: بنيات تحتية طرقية، منشآت فنية، ممرات تحت أرضية، ممرات الطرامواي، والقاطرات وعربات نقل المسافرين".

ثانيا. إعداد المخطط: مخرجات اللجان الموضوعاتية وبرامج تنمية بعض الجماعات الترابية المشاركة فيه

تم تناول محور إعداد المخطط من خلال زاويتين: الأولى عبر رصد التباينات الحاصلة بين خلاصات بعض اللجان الموضوعاتية والبرامج والمشاريع المضمنة بالاتفاقيات الإطار/ الخاصة ذات الصلة والثانية حول مدى اعتماد مضامين المخطط من طرف أهم الجماعات الترابية أثناء إعدادها ومصادقة مجالسها التداولية على برامج تنميتها.

➢ **رصد تباينات بين خلاصات بعض اللجان الموضوعاتية والبرامج والمشاريع المضمنة بالاتفاقيات الإطار/ الخاصة ذات الصلة**

من أجل تحديد الحاجيات والأولويات ورصد الإمكانيات والموارد المتاحة تم اللجوء إلى إحداث ثماني هيئات للتفكير والتشخيص. وعقب ذلك تم خلق ست لجان موضوعاتية على مستوى ولاية جهة الدارالبيضاء الكبرى يترأسها عمال العمالات والأقاليم والعامل المدير العام للوكالة الحضرية للدارالبيضاء.

هذا ولقد تم التركيز على مخرجات ثلاثة من هذه اللجان لإبراز الاختلافات وهي كالتالي:

<u>الطرق والبنيات التحتية</u> (يترأسها عاملا إقليمي مديونة والنواصر) ولقد تم رصد التباينات بين مخرجاتها وموضوع الاتفاقيات الخاصة ب:

- تهيئة البنية الطرقية لجهة الدارالبيضاء الكبرى:

- مشاريع مقترحة من طرف اللجنة الموضوعاتية المختصة لم تتم برمجتها على مستوى الاتفاقية كما هو الحال بالنسبة لمشروع توسعة الطريق الإقليمية رقم 3011 بين مشروع مدينة النصر ومركز أولاد صالح على طول 7,5 كلم (إقليم النواصر)؛
- مشاريع واردة بالاتفاقية الخاصة دون أن تكون مقترحة من اللجنة الموضوعاتية المعنية كما هو الشأن بالنسبة للمشاريع التالية: توسعة وتقوية الطريق الإقليمية رقم 3028 بين النقطتين الكيلومتريتين 6 و13+500 على بعد 7,5 كلم (إقليم مديونة)؛ وتثنية الطريق الوطنية 9 من عين حرودة إلى برشيد (30,9 كلمتر) وكذا تهيئة الطريق الوطنية 9 على موقع مهيأ 2*2 على مستوى المسلك الثالث للطيران بمطار محمد الخامس (9,3 كلمتر) على طول 40,2 كلم (مشاريع مهيكلة بين عمالات وأقاليم الجهة).

- تهيئة الطرقات داخل تراب إقليم مديونة:

- مشاريع مقترحة من طرف اللجنة الموضوعاتية المختصة لم تتم برمجتها على مستوى الاتفاقية كما هو الحال بالنسبة لمشروع تثنية طريق ركراكة المارة عبر مشروع الرياض على طول 3 كلم (إقليم مديونة).
- مشروعان واردان بالاتفاقية الخاصة دون أن يكونا مقترحين من طرف اللجنة الموضوعاتية المعنية ويتعلق الأمر بتثنية الطريق الإقليمية رقم 3330 بين مركز مديونة والمركز الصاعد المجاطية الطالب على طول 2,6 كلم (إقليم مديونة) وتثنية الطريق الإقليمية رقم 3034 بين مركز مديونة والمركز الصاعد المجاطية الطالب على طول 2,1 كلم (إقليم مديونة).

- تهيئة الطرقات داخل تراب عمالة المحمدية:

- مشاريع مقترحة من طرف اللجنة الموضوعاتية المختصة لم تتم برمجتها على مستوى الاتفاقية كما هو الحال بالنسبة للمشروعين المتعلقين بتشييد قنطرة على واد المالح للربط بين شارع الرياض/B36 (عمالة المحمدية) وإنجاز قنطرة على الطريق السيار الرابط بين الدار البيضاء والرباط على مستوى إقامة الفتح (عمالة المحمدية).
- مشروعان واردان بالاتفاقية الخاصة دون أن يكونا مقترحين من طرف اللجنة الموضوعاتية المعنية ويتعلق الأمر بتهيئة طريق الطليان على طول 2,2 كلم (عمالة المحمدية) وتثنية شارع سبتة على طول 1,3 كلم (عمالة المحمدية).

<u>السكن والتأهيل الحضري</u> (يترأسها عامل مقاطعات عين الشق والعامل المدير العام للوكالة الحضرية للدار البيضاء) حيث انصبت المقارنة على مجالي محاربة دور الصفيح وإعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز بين مخرجات اللجان الفرعية المختصة والمشاريع المدرجة بالاتفاقية الإطار حول إنجاز التجهيزات العمومية في إطار عمليات محاربة السكن غير اللائق وكذا البيانات المضمنة بالبرنامج الملحق بالاتفاقية الإطار حول إعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز وإدماجها في النسيج الحضري بجهة الدار البيضاء الكبرى.

- حول محاربة دور الصفيح: من خلال مقارنة مخرجات اللجنة الفرعية المعنية بالشق المتعلق بالتجهيزات العمومية المزمع إنشاؤها في إطار البرنامج التكميلي لمحاربة دور الصفيح وكذا البيانات المضمنة بالفقرة 2 من المادة 2 من الاتفاقية الإطار حول إنجاز التجهيزات العمومية في إطار عمليات محاربة السكن غير اللائق لوحظ ما يلي:

- اختلاف في عدد التجهيزات العمومية المبرمجة بالنسبة لقطاع الصحة والتربية الوطنية والرياضة؛
- تباين في القطاعات المستهدفة كما هو الحال بشأن قطاع الثقافة والشؤون الإسلامية.

- حول إعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز:

- بالنسبة للشق المتعلق بإعادة الهيكلة عن طريق إنشاء التجهيزات العمومية (الاتفاقية الإطار حول إنجاز التجهيزات العمومية في إطار عمليات محاربة السكن غير اللائق) : بالمقارنة بين مخرجات اللجنة الفرعية المختصة بالأحياء المزمع تجهيزها و غير المتعاقد بشأنها و الاتفاقيات الخاصة المنبثقة عن الاتفاقية الإطار حول إنجاز التجهيزات العمومية في إطار عمليات محاربة السكن غير اللائق الفقرة 3 من المادة 2 ؛ تبين وجود تباين بالنسبة لعدد وتكلفة التجهيزات العمومية المبرمجة على مستوى عمالتي المقاطعات مولاي رشيد والحي الحسني وإقليم النواصر.
- بالنسبة للشق المتعلق بإعادة الهيكلة عن طريق التجهيزات الأساسية المتمثلة في تجديد و تقوية مختلف الشبكات و كذا شق الطرق وتكسية الأزقة (الاتفاقية الإطار حول إعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز و إدماجها في النسيج الحضري بجهة الدار البيضاء الكبرى) : أفضت المقارنة بين مخرجات اللجنة الفرعية المعنية بصدد الأحياء المزمع تجهيزها و غير المتعاقد بشأنها و البيانات المضمنة بالبرنامج الملحق بالاتفاقية سالفة الذكر؛

إلى تسجيل فوارق على مستوى عدد الأحياء المستهدفة وعدد الأسر المعنية بالنسبة لعمالتي المقاطعات الحي الحسني و عين الشق وإقليم مديونة وعمالة المحمدية.

تنمية الموارد البشرية (يترأسها عاملا عمالتي مقاطعات سيدي البرنوصي والحي الحسني) والتي عهد إليها بإعداد مشروع البرنامج المندمج للتأهيل الاجتماعي المتضمن لقطاعات الصحة، والتربية والتعليم، والشباب والرياضة والثقافة، ومحاربة الهشاشة، والسكن والمواكبة الاجتماعية، والتشغيل وذلك من خلال اعتماد 32 مشروعا، إلا أن المقارنة ما بين مخرجات اللجنة ومختلف الاتفاقيات الخاصة المنبثقة عن الاتفاقية الإطار المتعلقة بالبرنامج المندمج للتأهيل الاجتماعي، أسفرت كذلك عن تباينات.

ذلك أنه إجمالا من أصل 32 مشروعا تم اقتراحه لم يتم اعتماد سوى 12 مشروعا ضمن البرنامج، مقابل اقتراح مشاريع جديدة "18 مشروعا"، كما أن بعض المشاريع تمت إعادة إدراجها ضمن محاور الاستراتيجية الجديدة للتأهيل الاجتماعي " كالحد من الهدر المدرسي، ومحاربة داء السل، ومحاربة الإدمان على المخدرات، وإعادة إدماج الأشخاص بدون مأوى، ومحاربة ظاهرة التسول.

ولئن فتحت الاتفاقية الإطار المذكورة المجال أمام لجنة القيادة لتحديد لائحة المشاريع وتعديلها (زيادة أو نقصانا أو تغييرا في المكونات) فإن هذا التدخل يجب أن يبقى محدودا واستثنائيا احتراما لمخرجات اللجنة الموضوعاتية المختصة.

وقد أوضحت وزارة الداخلية في جوابها أن المشاريع التي يجب إنجازها هي التي كانت موضوع الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عنها، أما المشاريع المقترحة في إطار اللجان الموضوعاتية وغير المتعاقد بشأنها، فهي لا تدخل ضمن الالتزامات التعاقدية للشركاء.

إن إحداث هيئات للتفكير والتشخيص وكذا لجان موضوعاتية يعد في حد ذاته ممارسة فضلى لكون الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخصوصية لا يمكنها التطرق إلى الجوانب المستفيضة المتعلقة بالحاجيات الدقيقة والأولويات وكذا الموارد المتاحة.

ويعتبر المجلس بأن مخرجات وخلاصات اللجان الموضوعاتية يجب أن تكون تتويجا لمسار تشخيصي توافقي تشاركي لتحديد الحاجيات والأولويات بدقة ولا يمكن الاستعاضة عنها إلا في حالات نادرة مما يضفي عليها الصبغة الإلزامية، وبذلك لا يمكن التعامل معها كمقترحات يستأنس بها ويجوز الحيد عنها أثناء إعداد اتفاقيات مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى وتنفيذه.

- **مدى اعتماد مضامين المخطط من طرف أهم الجماعات الترابية أثناء إعدادها ومصادقة مجالسها التداولية على برامج تنميتها**

تم الاقتصار، في هذا التحليل، على جهة الدارالبيضاء-سطات وجماعة الدارالبيضاء باعتبارهما أهم الجماعات الترابية على مستوى الشركاء المساهمين في المخطط، حيث لوحظ في هذا الصدد عدم إدماج بعض مشاريع المخطط الممولة من طرف الجهة والجماعة في برنامجي تنميتهما.

بالنسبة للجماعة، يتعلق الأمر مثلا بالاتفاقيات الخاصة بالاتفاقية الإطار بشأن البرنامج الجهوي المندمج للتأهيل الاجتماعي المتعلقة بتأهيل قطاع الشباب والرياضة-مضمار الدراجات وتهيئة وتثمين الكنيسة سابقا sacré coeur وفيلا carl fick؛

أما بالنسبة للجهة نذكر على سبيل المثال أشغال تهيئة وتوسيع الطريق الإقليمية 3032 وإعادة تهيئة منطقة الرحمة بجماعة دار بوعزة.

وفي معرض جوابها، أشارت وزارة الداخلية إلى أن الأمر يتعلق" بملاحظة تخص كل من جهة الدار البيضاء-سطات وجماعة الدار البيضاء، حيث تم الوقوف على عدم تضمين كل من الجماعتين الترابيتين سالفتي الذكر لبرامجها التنموية للاتفاقيات الخصوصية موضوع المخطط.

في هذا الإطار وجبت الإشارة إلى أن المشاريع موضوع مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى شكلت موضوع اتفاقيات إطار تم التوقيع عليها سنة 2014، أي سنة قبل دخول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيز التنفيذ.

علما أن الاتفاقيات الإطار وفرت بالنسبة للمشاريع موضوع المخطط التمويل اللازم وحددت مدة الإنجاز والتزامات مختلف الشركاء.

كما أن البرنامج التنموي لجهة الدار البيضاء-سطات، تم التأشير عليه من طرف هذه الوزارة في غضون سنة 2018، أي 3 سنوات بعد إطلاق مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-"2020.

ثالثا. بنية الاتفاقيات وشكليات إبرامها واعتمادها

عالج هذا المحور مختلف الثغرات التي شابت الاتفاقيات الإطار والخاصة وذلك على مستوى الإعداد والإبرام والمصادقة. من أهم الملاحظات المسجلة بهذا الخصوص ما يلي:

- عدم انعقاد الاختصاص النوعي لعمالة صاحبة مشروع بالنسبة للاتفاقية الإطار المتعلقة بتهيئة وتثمين الشريط الساحلي للدارالبيضاء - ساحل جماعة المحمدية- حيث لوحظ بأن عمالة المحمدية هي صاحب المشروع بالرغم من أن المادة 39 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي تعتبر تهيئة السواحل والممرات الساحلية من بين المرافق والتجهيزات العمومية كاختصاصات ذاتية للجماعات؛

بالنسبة لهذا الشق، أشارت وزارة الداخلية إلى أن " هذه الملاحظة تحيل على مقتضيات المادة 39 من القانون 00 - 78 بمثابة الميثاق الجماعي، وفي هذا الخضم وجبت الإشارة إلى أن المادة 42 من الميثاق الجماعي المذكور، تنص على أن المجلس الجماعي، يقوم بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة (...) ويحدد لأجل ذلك شروط مشاركة الجماعة في إنجاز البرامج والمشاريع عن طريق الشراكة.

وحسب منطوق المادة السالفة الذكر، فيمكن للجماعة أن تدخل في اتفاقيات شراكة يمكن بموجبها أن تنجز مشاريع تدخل أو لا تدخل ضمن مجال اختصاصها، أو أن تفوض بموجبها مهمة صاحب مشروع لشريك بالرغم من أن المشروع يمكن أن يكون من صميم اختصاصاتها.

لتلافي مثل هذه الوضعية مستقبلا، تعمل المديرية العامة للجماعات الترابية على إعداد نموذج اتفاقية يتم التنصيص فيها صراحة على ضرورة احترام مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وبشكل خاص ضرورة اقتصار الإطار التعاقدي على المشاريع التي تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية والمشتركة للجماعات الترابية التي تنخرط في اتفاقيات الشراكة".

- عدم التعيين الصريح لصاحب المشروع بالنسبة لبعض الاتفاقيات (كما هو الشأن بالنسبة للاتفاقيتين الإطار المتعلقين بتسويق وترويج المجال الترابي وإعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز وإدماجها في النسيج الحضري بجهة الدارالبيضاء الكبرى وكذا الاتفاقيتين الخاصتين بإعادة تهيئة منطقة الرحمة بجماعة دار بوعزة وقطاع التشغيل والتكوين المهني)؛
- عدم تعيين الجدولة الزمنية لبعض الاتفاقيات الإطار (يتعلق الأمر بتسويق وترويج المجال الترابي ثم توحيد وملاءمة المعايير بمحيط توزيع الخدمات المتعلقة بالماء والكهرباء والتطهير السائل داخل المجال الترابي لجهة الدارالبيضاء الكبرى وكذا إعادة التهيئة وحماية تراث مدينة الدارالبيضاء)؛
- عدم تأريخ اتفاقيات خاصة كما هو الحال بالنسبة لما يلي:
  - أشغال تهيئة العقدة A وشارعي العمالات والقدس؛
  - أشغال تهيئة الشبكة الطرقية بتراب عمالة المحمدية؛
  - محاربة الهشاشة؛
  - تأهيل المؤسسات التعليمية بجهة الدارالبيضاء؛
  - تأهيل قطاع الشباب والرياضة؛
  - تهيئة وتثمين الكنيسة سابقا sacré coeur وفيلا carl fick؛
- قطاع تنمية الأنشطة المدرة للدخل- تثمين السوق المركزي؛
- تأهيل قطاع الشباب والرياضة بإقليم النواصر؛
- عدم توقيع شريك على اتفاقية خاصة ويتعلق الأمر بشركة ويصال الدارالبيضاء – الميناء التي لم توقع على الاتفاقية الخاصة بإنشاء نفق تحت شوارع سيدي محمد بن عبد الله والموحدين وزايد أحمد بتاريخ أكتوبر 2014 بالرغم من أنها من الشركاء المشار إليهم في ديباجة الاتفاقية، حيث وقعت آنذاك من طرف وزير المالية الوصي على صندوق إثمار ولم يتم التوقيع على الاتفاقية من طرف المدير العام للشركة إلا بتاريخ 2016/01/19؛
- عدم الدقة في تحديد سريان مفعول بعض الاتفاقيات الخاصة حيث تشير أغلبية الاتفاقيات إلى أن تاريخ التوقيع هو الواقعة المنشأة لسريان مفعولها عوض تاريخ المصادقة عليها؛
- عقد اتفاقيات خاصة قبل التوقيع على الاتفاقيات الإطار المرجعية كما هو الحال بالنسبة لاتفاقية شراكة لتمويل مشروع تهيئة وتوسيع الطريق الإقليمية رقم 3032 على طول 13,5 كلم والاتفاقية الخاصة بتهيئة جامعة الدول العربية؛
- عدم تفصيل تكاليف المبلغ الإجمالي للمشاريع المضمنة ببعض الاتفاقيات الخاصة كما هو الحال بالنسبة لاتفاقية إنجاز شبكة كاميرات للمراقبة ونظام ضبط الجولان ومنصة مركزية للتحكمposte central de commande

وإنجاز تصميم مديري للتوقف ومرائب بتراب جماعة الدارالبيضاء وإنجاز مرآب أرضي بساحة نيفادا بذات الجماعة؛

- أرضي بساحة نيفادا بذات الجماعة؛

- التوقيع والمصادقة على بعض الاتفاقيات الخاصة بعد مرو فترة طويلة من تاريخ التوقيع على الاتفاقية الإطار المنبثقة عنها (يتعلق الأمر بالاتفاقية الإطار حول البرنامج الجهوي المندمج للتأهيل الاجتماعي الموقعة بتاريخ 26 شتنبر 2014 حيث صودق على الاتفاقية الخاصة بقطاع تنمية الأنشطة المدرة للدخل - إحداث مركز حاضن للأنشطة المدرة للدخل بتاريخ 22 أبريل 2019 ووقعت الاتفاقية الخاصة بتأهيل القطاع الثقافي بتاريخ 12 دجنبر 2017)؛

- عدم التوقيع على اتفاقية خاصة بالرغم من تداول مجلس الجماعة المعنية بشأنها منذ 2015. يتعلق الأمر بالاتفاقية الإطار حول تأهيل البنيات التحتية الثقافية والرياضية والترفيهية، ذلك أنه لم يتم التوقيع على الاتفاقية الخاصة بإنجاز مدينة الرياضات رغم أن مجلس جماعة الهراويين وافق عليها بتاريخ 29 يوليوز 2015 من خلال المقرر رقم 2015/12؛

- عدم التصويت على عدد من الاتفاقيات من طرف المجالس المنتخبة (كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية الخاصة المتعلقة بأشغال تهيئة وتوسيع الطريق الإقليمية 3032 التي لم يصوت عليها المجلس الإقليمي للنواصر وكذا الاتفاقية الخاصة المتهعلقة بتهيئة غابة مرشيش ببوسكورة التي لم يتداول بشأنها مجلس جهة الدارالبيضاء سطات والاتفاقيتين الخاصتين المتعلقتين بتهيئة حديقة جامعة الدول العربية وتهيئة وعصرنة ملعب محمد الخامس التي لم يصادق عليهما مجلس جماعة الدالرالبيضاء).

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية، من خلال مصالح ولاية جهة الدار البيضاء – سطات، بحث المتدخلين المعنيين على إيلاء الاهتمام اللازم للمساطر المتعلقة بصياغة وإبرام الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخاصة والمصادقة عليها.

رابعا. الحكامة-إحداث وتسيير لجان القيادة والتتبع واللجوء للإشراف المنتدب

يتطرق هذا المحور إلى إشكالية الحكامة التي ميزت تنفيذ الاتفاقيات الخاصة على مستوى لجان القيادة والتتبع وكذا آلية الإشراف المنتدب.

ومن أهم الملاحظات التي تم الوقوف عليها، ما يلي.

➢ وجب تفعيل الصلاحيات المنوطة بخلية تنسيق تنفيذ وتتبع المخطط على مستوى ولاية جهة الدارالبيضاء الكبرى

لمواكبة تفعيل المخطط أصدر والي الجهة القرار رقم 976 بتاريخ 02 يونيو 2015 القاضي بإحداث خلية على صعيد ولاية الجهة لتنسيق تنفيذ وتتبع ذات المخطط.

غير أنه لوحظ عدم تفعيل هذه الخلية مما حرم المخطط من آلية تنسيقية فعالة لتتبع تنفيذه.

➢ ملاحظات حول اشتغال وتسيير لجان القيادة والتتبع المنصوص عليها في الاتفاقيات

لقد تم إحداث لجان القيادة أو التتبع في إطار كل اتفاقية خاصة على حدة، يترأس أغلبيتها والي الجهة ويعهد إليها بتتبع المشاريع وتحيينها ومواكبتها. ومن أهم الملاحظات المسجلة حول عمل هذه اللجان ما يلي:

- عدم احترام تشكيلة الأعضاء الحاضرين للتركيبة المنصوص عليها في الاتفاقية (فمثلا لم يحضر اجتماع لجنة التتبع كل من ممثل عن جماعة الدارالبيضاء (صاحبة المشروع) و القطب المالي للدارالبيضاء كما تنص على ذلك المادة 10 من الاتفاقية الخاصة بأشغال تهيئة العقدة A وشارعي العمالات والقدس؛ كما لم يحضر اجتماع لجنة التتبع بتاريخ 2016/01/12 كل من ممثل عن جماعة الدارالبيضاء و المديرية العامة للجماعات الترابية كما تنص على ذلك الاتفاقية الخاصة المتعلقة بإنشاء نفق تحت شوارع سيدي محمد بن عبد الله و الموحدين و زايد أحمد)؛

- ترؤس لجنة التتبع من طرف شخص غير ذلك المنصوص عليه في الاتفاقية الخاصة، ويتعلق الأمر باللجنة المنعقدة بتاريخ 2019/11/28 بشأن الاتفاقية الخاصة بتهيئة الطرقات داخل مجال مدينة الدارالبيضاء والتي ترأسها عامل عمالة مقاطعات سيدي البرنوصي عوض والي الجهة بخلاف ما تنص عليه المادة 8 من ذات الاتفاقية الخاصة؛

- تباين بين مقتضيات الاتفاقية الخاصة والاتفاقية الإطار بشأن طبيعة لجنة التتبع كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية الخاصة بإعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز وإدماجها في النسيج الحضري بجهة الدارالبيضاء الكبرى والتي أحدثت المادة 13 منها لجنة مركزية يترأسها وزير السكنى وسياسة المدينة ولجنة محلية يترأسها عمال العمالات

والأقاليم المعنية بالمشاريع والبرامج؛ وفي المقابل فإن الاتفاقية الإطار ذات الصلة فقد نصت في مادتها التاسعة على لجنة تتبع محلية فقط يترأسها والي جهة الدارالبيضاء سطات؛

- تباين في تأليفة لجنة التتبع بين الاتفاقية الخاصة واتفاقية الإشراف المنتدب حيث تنص المادة 10 من الاتفاقية الخاصة بتهيئة حديقة الحيوانات بعين السبع على تكوين لجنة القيادة برئاسة والي جهة الدارالبيضاء سطات تضم كذلك مجموعة من الأعضاء من بينهم رئيس المجلس الجهوي والوالي المدير العام للجماعات الترابية أو من يمثله في حين أن المادة الثامنة من اتفاقية الانتداب المبرمة مع شركة الدارالبيضاء للتهيئة لا تتضمن هذين العضوين؛
- عدم إنجاز التقارير الدورية الصادرة عن رؤساء لجان التتبع قصد توجيهها لباقي الأعضاء؛
- عدم تحديد دورية معينة لانعقاد اجتماعات اللجان بالنسبة لبعض الاتفاقيات كما هو الشأن بالنسبة للاتفاقية الخاصة بتهيئة وتجهيز غابة مرشيش ببوسكورة والتي لم تحدد أية دورية بالنسبة للجنة المؤسساتية واللجنة التقنية المحدثين بموجب المادة 8 والمادة 9 من ذات الاتفاقية؛
- عدم انعقاد أي اجتماع منذ التوقيع على الاتفاقية كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات الخاصة بمشروع إعادة تأهيل السوق المركزي وبإحداث مركز حاضن للأنشطة المدرة للدخل بتراب عمالة مقاطعة عين الشق وتأهيل حلبة الفيلودروم؛
- انعقاد أول اجتماع لجان التتبع بعد انصرام مدة طويل من توقيع الاتفاقية الخاصة وسريان مفعولها كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية الإطار حول تسويق وترويج المجال الترابي حيث انعقد أول اجتماع للجنة التتبع بتاريخ 2016/12/28 أي بعد مرور أكثر من سنتين على تاريخ التوقيع على الاتفاقية الإطار خلال شتنبر 2014؛
- عدم احترام دورية انعقاد الاجتماعات المنصوص عليها في الاتفاقيات الخاصة، كما هو الحال مثلا بالنسبة للاتفاقتين الخاصتين بإنجاز تصميم مديري للتوقف ومواقف بتراب الدارالبيضاء وإنجاز تصميم مديري للتوقف ومواقف بتراب الدارالبيضاء واللتين عرفتا انعقاد اجتماعين فقط للجنة التتبع على التوالي بتاريخي 2016/11/01 و2018/04/17 على الرغم من أن الدورية هي مرة في كل أسدس.

➢ **ضرورة تحسين إطار الإشراف المنتدب كآلية لتنفيذ المشاريع**

من أجل تنفيذ المشاريع المسطرة بالمخطط، قام مختلف حاملي أو أصحاب المشاريع باللجوء إلى عقد اتفاقيات الإشراف المنتدب، لاسيما مع شركات التنمية المحلية.

إلى حدود متم يناير 2020، تشرف شركة الدارالبيضاء للنقل على أكثر من 60 بالمائة من المبلغ الإجمالي للمخطط، حيث إنها علاوة على تنفيذها بشكل حصري لكافة الاتفاقيات الخاصة بالاتفاقية الإطار بشأن بناء نظام نقل عصري في موقع مهيئ بالدارالبيضاء؛ فقد كانت صاحبة المشروع المنتدب في مجموعة من الاتفاقيات الخاصة بالاتفاقية الإطار حول تهيئة الطرق والبنيات التحتية الطرقية وتحسين ظروف التنقل إضافة إلى اتفاقيات عصرنة النقل.

وقد تجاوز مجموع ما أسند لشركات التنمية المحلية (شركة الدار البيضاء للتراث وشركة التظاهرات والتنشيط وشركة إدماج سكن وشركة الدارالبيضاء للتهيئة وشركة الدار البيضاء للنقل) حوالي 23 مليار درهم أي ما يعادل 85 بالمائة من المبلغ الإجمالي للاتفاقيات الموقعة إلى حدود متم يناير 2020.

ولقد تم الوقوف، بخصوص هذا الإشراف المنتدب، على الملاحظات التالية:

- عدم إبرام اتفاقيات الإشراف المنتدب بالنسبة لبعض الاتفاقيات الخاصة كما هو الشأن بالنسبة الاتفاقية الخاصة بتأهيل قطاع الشباب والرياضة (بين وزارة الشباب والرياضة وشركة التظاهرات والتنشيط)؛
- إبرام اتفاقية انتداب قبل المصادقة على الاتفاقية الخاصة المرتبطة بها (بالرغم من أن الاتفاقية الخاصة بتهيئة ساحة جامعة الدول العربية الموقع عليها بتاريخ 2014/10/10 لم تصبح نهائية وقابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية بتاريخ 2015/11/04 فإن اتفاقية الإشراف المنتدب مع شركة الدارالبيضاء للتهيئة وقع عليها بتاريخ 2014/12/09 أي قبل سريان مفعول الاتفاقية الخاصة المذكورة)؛
- عدم الفصل بين المهام المسندة لوالي الجهة بالنسبة لشركات التنمية المحلية بجماعة الدارالبيضاء حيث يعتبر الوالي من الموقعين على كل الاتفاقيات مما من شأنه أن يثير حالة تناف باعتباره رئيس المجلس الإداري لذات الشركات التي أسند إليها الإشراف المنتدب في أغلب البرامج والمشاري؛ علاوة على ترؤسه لجان التتبع والتقييم في غالب الأحيان؛
- إسناد بعض المهام لشركات التنمية المحلية في إطار الإشراف المنتدب خارج الاختصاصات الموكولة إليها (حالة شركة إدماج سكن و التي يشير المرسوم رقم 2.05.1601 بتاريخ 15 دجنبر 2005 بالإذن بتأسيسها إلى أن موضوع إحداثها هو إنجاز برنامج مدن بدون دور صفيح عن طريق بناء 34.000 وحدة سكنية؛ و خلافا

لذلك فقد أنجزت ذات الشركة مركزا حاضنا للأنشطة المدرة للدخل (قطاع تنمية الأنشطة المدرة للدخل) لفائدة الجهة كما أوكل لها الإشراف المنتدب على 6 مشاريع في إطار الاتفاقية الخاصة بتأهيل قطاع الشباب والرياضة من أصل 45 مشروع سبق أن أسندت إلى شركة الدارالبيضاء للتظاهرات والأنشطة ؛

- التأخر في إخراج مشاريع تخص الاتفاقية الإطار حول البرنامج الجهوي المندمج للتأهيل الاجتماعي إلى حيز الوجود بسبب التغيير المتكرر لصاحب المشروع المنتدب (فمثلا تبين أن المشاريع الثلاثة المتعلقة بتثمين السوق المركزي وكذا تهيئة وتثمين الكنيسة سابقا sacré coeur وفيلا carl fick ثم تأهيل قطاع الشباب والرياضة- مضمار الدراجات والتي هي موضوع اتفاقيات الخاصة قد عرفت تغييرا في صاحب المشروع المنتدب من شركة الدارالبيضاء للتراث إلى شركة الدارالبيضاء للتهيئة مما تسبب في تأخر ملحوظ في إتمام المشاريع).

وقد أشارت وزارة الداخلية في جوابها أن الاتفاقية الإطار لا تنص على نصاب قانوني ملزم، يفضي عدم احترامه، إلى بطلان انعقاد لجنة التتبع. كما أضافت أن اتفاقية الإشراف المنتدب، لا يمكن أن تغير مضامين الاتفاقية الأصلية، حيث ينحصر موضوعها في إسناد جزء من مهام صاحب المشروع إلى صاحب مشروع منتدب، أما فيما يخص عضوية لجان التتبع، فيجب أن تطابق ما هو منصوص علية في الاتفاقية الأصلية.

وبخصوص عضوية ممثل المديرية العامة للجماعات الترابية في لجان التتبع والإشراف المحلية، أبرزت الوزارة أن المديرية العامة للجماعات الترابية تعمل عند دراسة مشاريع اتفاقيات الشراكة على توضيح أن مهام اللجان سالفة الذكر تكتسي طابعا محليا، وعليه فيمكن للسادة الولاة أو العمال أو من يمثلهم أن يمثلوا الوزارة في أشغال هذه اللجان.

كما أشارت الوزارة إلى أن دور والي الجهة محوري في تنزيل الاتفاقيات موضوع المخطط، فهو يوقع على الاتفاقيات بصفته منسقا بين المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية الشريكة في الاتفاقيات، ومن أجل حل الخلافات التي قد تنشأ عند تنفيذها.

أما فيما يخص ترؤس الوالي لمجلس إدارة شركات التنمية المحلية، فإن المجلس الإداري يتكون أساسا من ممثلي الجماعات الترابية، وهو المجلس الذي يتداول ويتخذ قراراته بعد عمليات التصويت.

يذكر المجلس بالملاحظات التي تم الوقوف عليها فيما يتعلق بالإشكاليات والصعوبات التي تؤثر على تنفيذ واحترام التزامات الأطراف ويؤكد الجانب المتعلق بعدم وجود آلية عملية (opérationnelle) ونظامية (systémique) لتتبع وتدقيق المشاريع والصفقات الناشئة عن مخطط تنمية الجهة.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية، من خلال مصالح ولاية جهة الدار البيضاء – سطات، في تنسيق مع المتدخلين المعنيين بالقيام بما يلي:

- **العمل على احترام المقتضيات التعاقدية المتعلقة بلجان القيادة والتتبع لاسيما تلك الخاصة بتشكيلاتها ودورية اجتماعاتها وطبيعة صلاحياتها (التقنية والمالية والإدارية) والتقارير التي تنجزها؛ وذلك لتقوم على النحو الأمثل بدورها في تذليل الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ المخطط وتجاوزها في الوقت المناسب قبل تفاقمها وتأثيرها سلبا على إنجاز المشاريع؛**
- **العمل عند اللجوء إلى عقود الإشراف المنتدب مع شركات التنمية المحلية لتنفيذ مشاريع المخطط على استيفاء الضوابط التالية:**
  - ✓ **اندراج المشاريع المسندة ضمن اختصاصات هذه الشركات؛**
  - ✓ **التحقق القبلي من قدرة هذه الأخيرة على الوفاء بتعهداتها لتفادي التغيير المتكرر لصاحب المشروع المنتدب؛**
  - ✓ **إبرام اتفاقيات إشراف منتدب بشكل منفصل عن الاتفاقيات الخاصة ذات الصلة واحترام مسطرة اعتمادها.**

خامسا. الحصيلة المرحلية بالنسبة للمشاريع المدرجة بالمخطط إلى حدود نهاية يناير 2020-الصعوبات وأسباب التعثر

تناول هذا المحور مدى تقدم برامج ومشاريع المخطط وأهم الصعوبات التي تحول دون تنفيذه. وقد سجل في هذا الإطار، على الخصوص، ما يلي:

- **صعوبة تحديد الحصيلة المرحلية بالنسبة للمشاريع المدرجة بالمخطط إلى حدود نهاية يناير 2020**

من خلال البطائق التقنية للمشاريع وحسابات تدبير أصحاب المشاريع المنتدبة تم وضع وتعبئة جدول يبرز بالنسبة لكل اتفاقية خاصة، مبلغ المشروع في الاتفاقية الخاصة /المبلغ المراجع ومبلغ النفقات الملتزم بها ومبلغ النفقات المسددة ومبلغ المساهمات المدفوعة والحصيلة المؤقتة للأشغال المنجزة؛ وذلك في حدود البيانات المتوفرة (أحيانا طبع التباين وعدم التجانس مختلف الوضعيات المقدمة وفي حالات أخرى لم يتسن الحصول على نسبة مضبوطة لتقدم الأشغال بمتم يناير 2020 بالنسبة للاتفاقية الخاصة).

اعتبارا لذلك فقد تعذر تحديد مجموعة من المؤشرات المتعلقة بوضعية المخطط الإجمالية من قبيل الالتزامات المالية لمختلف الشركاء ومجموع المستحقات المفرج عنها والمبالغ الملتزم بها والأشغال المنجزة وكذا المبالغ المسددة.

لذات السبب تم الاكتفاء بتصنيف الاتفاقيات الخاصة مع الأخذ بعين الاعتبار تعقيبات مختلف أصحاب المشاريع المنتدبة وذلك حسب النحو التالي:

- الاتفاقيات الإطار والخاصة غير المفعلة (اتفاقية إطار واحدة واتفاقيتين خاصتين)؛
- الاتفاقيات الخاصة المفعلة في طور الدراسات (3 اتفاقيات) أو مكتملة الدراسات والتي لم يشرع بعد في إنجازها (3 اتفاقيات)؛
- الاتفاقيات الخاصة المفعلة في طور الإنجاز (3 اتفاقيات) سواء في بداية أو مرحلة متوسطة في الأشغال أوفي مرحلة جد متقدمة في الأشغال (4 اتفاقيات)؛
- الاتفاقيات الخاصة التي عرفت إنجازا جزئيا للمشاريع المكونة لها (7 اتفاقيات)؛
- الاتفاقيات الخاصة التي عرفت إنجازا كليا للمشاريع سواء داخل الأجل التعاقدي أو خارجه (8 اتفاقيات).

➢ **صعوبات وإكراهات تعترض تنفيذ اتفاقيات المشاريع المدرجة بالمخطط**

بخصوص الاتفاقية الإطار المتعلقة بالبرنامج المندمج للتأهيل الاجتماعي، بعد الاطلاع على محاضر اجتماعات لجنة القيادة المنعقدة خمس مرات (بالتواريخ التالية 23 أبريل 2018 و10 غشت 2018 و27 شتنبر 2018 و29 نونبر 2018 وفاتح أكتوبر 2019) تم الوقوف على أهم الصعوبات التي اعترضت تنفيذها وهي كالتالي:

- عدم انعقاد اجتماعات لجنة القيادة بصفة دورية مما أدى إلى تراكم المشاكل التي عرفها إنجاز المشاريع المقررة؛
- تغيير في المحاور الاستراتيجية للبرنامج المندمج للتأهيل الاجتماعي والذي لم يواكبه تعديل للاتفاقيات الخاصة؛
- عدم قدرة لجنة القيادة على إلزام بعض الشركاء على احترام التزاماتهم التعاقدية، كما هو الشأن بالنسبة لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل والذي لم يقم بعرض مشروع الاتفاقية الخاصة لإنجاز 13 مركزا للتكوين قصد التوقيع والمصادقة عليها؛
- إضافة إلى صعوبات تصفية وجاهزية الأوعية العقارية، عدم التحديد الدقيق لمجال تدخل شركات التنمية المحلية، عدم احترام مقتضيات الاتفاقيات الخاصة الموقعة والتأخر في أجرأة هذه الأخيرة.

وعموما عرفت أغلبية المشاريع تأخرا سواء في مرحلة الدراسات أو أثناء مرحلة التنفيذ ويعزى ذلك، علاوة على الاختلالات المتعلقة بالحكامة على مستوى التتبع والإشراف المنتدب المشار إليها آنفا، إلى جملة من الصعوبات والإكراهات المصنفة على النحو التالي:

- عدم احترام الجدولة الزمنية لدفع المساهمات التعاقدية. فمثلا بخصوص اتفاقية شراكة لتمويل مشروع إعادة تهيئة منطقة الرحمة بجماعة دار بوعزة بمبلغ 300 مليون درهم، فقد بلغت المتأخرات 70 مليون درهم موزعة بين وزارة الداخلية بمبلغ 45 مليون درهم ووزارة السكنى وسياسة المدينة بمبلغ 10 ملايين درهم ووزارة الشبيبة والرياضة بمبلغ 15 مليون درهم؛ وفيما يتعلق باتفاقية محاربة الهشاشة البالغ قدرها 360 مليون درهم، فقد بلغت المتأخرات 210 مليون درهم موزعة بين وزارة الداخلية بمبلغ 144 مليون درهم وجهة الدار البيضاء الكبرى بمبلغ 66 مليون درهم؛
- التغيير في مكونات المشروع كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية الخاصة بإنجاز أنفاق أرضية تحت شارعي الزرقطوني وغاندي بتاريخ 19 يونيو 2015 بين جماعة الدار البيضاء و شركة الدار البيضاء للنقل بمبلغ 800 مليون درهم والتي عرفت بموجب الملحق رقم 1 بتاريخ 27 يونيو 2017 إضافة نفقي عين السبع وسيدي عبد الرحمان دون المس بالغلاف المخصص للمشروع؛ ثم حالة الاتفاقية الخاصة بإنشاء نفق تحت شوارع سيدي محمد بن عبد الله والموحدين وزايد أحمد بتاريخ أكتوبر 2014 بين جماعة الدارالبيضاء و شركة الدارالبيضاء للتهيئة والتي عرفت بدورها تغييرا في بنية المشروع بموجب الملحق رقم 01 بتاريخ 05 دجنبر 2017 للاتفاقية الخاصة بأشغال تهيئة طرقات مدينة الدار البيضاء حيث انتقل مبلغ المشروع من 600 مليون درهم إلى 820 مليون درهما؛

- صعوبات في تسوية الوضعيات العقارية كما هو الشأن بالنسبة للاتفاقية الخاصة بإحداث مركز ثقافي ومعهد جهوي للموسيقى والفن الكوريغرافي بتاريخ 12 دجنبر 2017 بمبلغ 50 مليون درهم بين جماعة الدار البيضاء و شركة الدار البيضاء للتهيئة؛ حيث لم يتم التوقيع على اتفاقية وضع رهن الإشارة للعقار رقم 366/C المملوك من طرف جماعة الدار البيضاء لفائدة وزارة الثقافة والاتصال بالرغم من موافقة المجلس الجماعي للدار البيضاء على ذلك من خلال المقرر رقم 33 بتاريخ 2018/02/07 والمقرر رقم 125 بتاريخ 2018/07/25 مما كان له الوقع السلبي على استصدار الرخص الإدارية المطلوبة لمباشرة الأشغال وعلى رأسها رخصة البناء وبالتالي التأخر في إخراج المشروع إلى حيز التنفيذ؛

- تسجيل مشاكل ذات طبيعة تقنية أو إدارية او اجتماعية كما هو الحال بالنسبة للاتفاقية الإطار المتعلقة بإعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز وإدماجها في النسيج الحضري بجهة الدار البيضاء الكبرى التي اعترض تنفيذها صعوبات من قبيل تعرضات المجاورين وطلب تعويضهم عن نزع ملكيتهم وعدم ملائمة الميزانيات المخصصة لبعض الأحياء بسبب تغيير طبيعة التدخل أو الأشغال ومسطرة نزع الملكية وقرارات التصفيف وعدم تعبئة العقار ورهن تدخل شركة العمران بعملية إنماء لا سيما على مستوى إقليم النواصر وبرمجة طرقات مكتظة كانت مبرمجة لا سيما على مستوى الهراويين الجنوب وأحياء عين الشق ومولاي رشيد ؛

- التغيير المتكرر في التركيبة المالية لبعض الاتفاقيات الخاصة بالاتفاقية الإطار المتعلقة بتهيئة الطرق الحضرية والبنيات التحتية الطرقية الأخرى وتحسين السير والجولان وأثرها السلبي على تقدم الأشغال. فمثلا تسبب عجز جماعة الدارالبيضاء عن إيجاد التمويلات الضرورية للمشاريع التي كانت قيد الإنجاز في عدم الإفراج عن المستحقات و بالتالي عدم القدرة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية مما دفع بالمديرية العامة للجماعات الترابية إلى تحمل حصة الجماعة في كل من الاتفاقيات الخاصة بإنجاز شبكة كاميرات للمراقبة و نظام ضبط الجولان ومنصة مركزية للتحكم وأشغال تهيئة العقدة A ومدارات شارعي العمالات و القدس؛ وفي المقابل التزمت الجماعة بإنجاز تصميم مديري للتوقف وإحداث مرائب بتراب الدار البيضاء كما التزمت بالدراسات وتنفيذ أشغال إنجاز أنفاق أرضية تحت شارعي الزرقطوني وغاندي بعدما تكفلت المديرية العامة للجماعات الترابية بنفقي عين السبع وسيدي عبد الرحمان المحدثين بموجب الملحق رقم 1 بتاريخ 27 يونيو 2017 لنفس الاتفاقية.

في ما يخص مساهمة المديرية العامة للجماعات الترابية في تمويل المخطط، أشارت وزارة الداخلية إلى أنه من مساهمة إجمالية تقدر بـ 6,32 مليار درهم، تم:

- *ـ التحويل المباشر لما مجموعه 1,71 مليار درهم؛*
- *ـ تحويل ما مجموعه 3,27 مليار درهم عبر بروتوكول تمويل مع صندوق التجهيز الجماعي.*
- *ـ أما فيما يخص المبلغ المتبقي، والمحدد في مبلغ 1,34 مليار درهم، فتحويله يخضع لما هو منصوص عليه في بروتوكول التمويل الموقع مع صندوق التجهيز الجماعي، من أهمها: (الوثائق المثبتة لتقدم الأشغال، الوضعية المالية للمشاريع، حاجيات التمويل ....)؛*

وإضافة إلى ما سلف، أوضحت الوزارة أن نسبة ما التزمت به المديرية العامة للجماعات الترابية يقدر بـــ 4,98 مليار درهم، أي ما نسبته 78,8 في المائة من المساهمة الإجمالية في تمويل المخطط.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية، من خلال مصالح ولاية جهة الدار البيضاء – سطات، بحث الشركاء المعنيين على ما يلي:

- **العمل على تفعيل الاتفاقيات الإطار بما يضمن إنجاز المشاريع المقررة؛**
- **الإعداد الجيد للمشاريع قصد تفادي تغيير مكوناتها لاحقا؛**
- **الحرص على احترام الآجال التعاقدية لإنجاز المشاريع؛**
- **احترام الجدولة الزمنية لدفع المساهمات التعاقدية؛**
- **المساهمة في تذليل الصعوبات ذات الطبيعة العقارية والتقنية والإدارية والاجتماعية.**

II. جواب وزير الداخلية حول الملاحظات والتوصيات المتعلقة بمخطط تنمية جهة الدارالبيضاء الكبرى (2015-2020)

(نص الجواب كما ورد)

- يعد مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020 برنامجا طموحا ذو بعد إنمائي واستراتيجي، إذ يهدف إلى تحسين نوعية ظروف حياة السكان، وتدعيم التنقل على المستوى الجهوي، وتعزيز الجاذبية الاقتصادية وتحسين مناخ الأعمال بجهة الدار البيضاء الكبرى.

- وينبثق المخطط المذكور من الرؤية المستنيرة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نصره الله وأيده، الذي أكد في خطابه السامي خلال الجلسة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة (11 أكتوبر 2013) على أن : **"تحويل الدار البيضاء إلى قطب مالي دولي يتطلب، أولا وقبل كل شيء، توفير البنيات التحتية والخدماتية بمواصفات عالمية، وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة، وإيجاد إطار قانوني ملائم وتكوين موارد بشرية ذات مؤهلات عالية واعتماد التقنيات وطرق التدبير الحديثة. غير أن الدار البيضاء لا تجتمع فيها مع الأسف كل هذه المؤهلات رغم المجهودات الكبيرة على مستوى التجهيز والاستثمار، وخاصة ما يتعلق منها بالتأهيل الحضري. لكن لماذا لا تعرف هذه المدينة، التي هي من أغنى مدن المغرب، التقدم الملموس الذي يتطلع إليه البيضاويون والبيضاويات على غرار العديد من المدن الأخرى؟ وهل يعقل أن تظل فضاء للتناقضات الكبرى إلى الحد الذي قد يجعلها من أضعف النماذج في مجال التدبير الترابي؟ فالدار البيضاء هي مدينة التفاوتات الاجتماعية الصارخة، حيث تتعايش الفئات الغنية مع الطبقات الفقيرة. وهي مدينة الأبراج العالية وأحياء الصفيح. وهي مركز المال والأعمال والبؤس والبطالة وغيرها، فضلا عن النفايات والأوساخ التي تلوث بياضها وتشوه سمعتها"**.

- **<u>وبخصوص وضع واعتماد وثيقة رسمية وإطار مرجعي لمخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020:</u>**

- تجدر الإشارة إلى أنه بالنظر إلى تعدد العمالات والأقاليم التي يستهدفها المخطط، وإلى تنوع طبيعة المشاريع التي تشكل محاوره الأساسية، تم اعتماد مقاربة "الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخصوصية"، من أجل مراعاة اختلاف طبيعة المشاريع، ومن أجل إرساء هيآت للحكامة على مستوى ولاية الجهة والعمالات والأقاليم المعنية، وهي الهيآت التي تتشكل عضويتها من ممثلين محليين للشركاء، يتوفر فيهم شرط القرب، وهو الشرط الذي يمكن من تتبع ومواكبة دائمة لوتيرة إنجاز المشاريع، واتخاذ الإجراءات الضرورية لرفع الإكراهات التي قد تعترض تنزيل المشاريع.

- وتشكل الاتفاقيات الإطار العشر، التي تم التوقيع عليها أمام جلالة الملك محمد السادس نصره الله، الإطار التعاقدي الذي يلزم كل الشركاء الموقعين عليها، من حيث إنجاز المشاريع في الآجال المحددة ووفق الشروط التقنية التي حددتها الاتفاقيات الخصوصية، وهي الاتفاقيات الملزمة أكثر من أي إطار مرجعي، الذي قد لا يكتسب أية صفة إلزامية.

- **<u>حول اتفاقيتان فقط تمثلان 80 في المائة من المبالغ المعبأة لتمويل مشاريع المخطط:</u>**

- تشكل الاتفاقيتان المتعلقتان بإنجاز نظام نقل عصري وبتهيئة الطرق الحضرية والبنيات التحتية الطرقية بالفعل 80 في المائة من الكلفة الإجمالية لمخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020، وتبقى هذه النسبة معقولة بالنظر لطبيعة المشاريع المزمع إنجازها في إطار تنزيل الاتفاقيتين السالفتي الذكر، وهي المشاريع التي تتطلب استثمارات ضخمة من حيث التمويل: بنيات تحتية طرقية، منشآت فنية، ممرات تحت أرضية، ممرات الطرامواي، والقاطرات وعربات نقل المسافرين.

- **<u>بشأن مخرجات اللجان الموضوعاتية وبرامج تنمية بعض الجماعات الترابية:</u>**

- تجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن المشاريع التي يجب إنجازها هي التي كانت موضوع الاتفاقيات الإطار والاتفاقيات الخصوصية المنبثقة عنها، أما المشاريع المقترحة في إطار اللجان الموضوعاتية وغير المتعاقد بشأنها، فهي لا تدخل ضمن الالتزامات التعاقدية للشركاء.

- **<u>بخصوص مدى اعتماد مضامين المخطط من طرف الجماعات الترابية أثناء إعداد برامجها التنموية:</u>**

- يتعلق الأمر بملاحظة تخص كل من جهة الدار البيضاء-سطات وجماعة الدار البيضاء، حيث تم الوقوف على عدم تضمين كل من الجماعتين الترابيتين السالفتي الذكر لبرامجها التنموية للاتفاقيات الخصوصية موضوع المخطط.

- في هذا الإطار وجبت الإشارة إلى أن المشاريع موضوع مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى شكلت مضوع اتفاقيات إطار تم التوقيع عليها سنة 2014، أي سنة قبل دخول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيز التنفيذ.

- علما أن الاتفاقيات الإطار وفرت بالنسبة للمشاريع موضوع المخطط التمويل اللازم وحددت مدة الإنجاز والتزامات مختلف الشركاء.

- كما أن البرنامج التنموي لجهة الدار البيضاء-سطات، تم التأشير عليه من طرف هذه الوزارة في غضون سنة 2018، أي 3 سنوات بعد إطلاق مخطط تنمية جهة الدار البيضاء الكبرى 2015-2020.

- **<u>حول انتفاء الاختصاص النوعي لعمالة المحمدية فيما يخص تثمين الساحل، باعتباره من اختصاصات مجلس الجماعة:</u>**

- تحيل هذه الملاحظة على مقتضيات المادة 39 من القانون 00 -78 بمثابة الميثاق الجماعي، وفي هذا الخضم وجبت الإشارة إلى أن المادة 42 من الميثاق الجماعي المذكور، تنص على أن المجلس الجماعي، يقوم بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة (...) ويحدد لأجل ذلك شروط مشاركة الجماعة في إنجاز البرامج والمشاريع عن طريق الشراكة.

- وحسب منطوق المادة السالفة الذكر، فيمكن للجماعة أن تدخل في اتفاقيات شراكة يمكن بموجبها أن تنجز مشاريع تدخل أو لا تدخل ضمن مجال اختصاصها، أو أن تفوض بموجبها مهمة صاحب مشروع لشريك بالرغم من أن المشروع يمكن أن يكون من صميم اختصاصاتها.

- لتلافي مثل هذه الوضعية مستقبلا، تعمل المديرية العامة للجماعات الترابية على إعداد نموذج اتفاقية يتم التنصيص فيها صراحة على ضرورة احترام مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ويشكل خاص ضرورة اقتصار الإطار التعاقدي على المشاريع التي تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية والمشتركة للجماعات الترابية التي تنخرط في اتفاقيات الشراكة.

- **<u>بخصوص الحكامة إحداث وتسيير لجان القيادة والتتبع واللجوء للإشراف المنتدب:</u>**

- تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الإطار لا تنص على نصاب قانوني ملزم، يفضي عدم احترامه، إلى بطلان انعقاد لجنة التتبع.

- كما أن اتفاقية الإشراف المنتدب، لا يمكن أن تغير مضامين الاتفاقية الأصلية، حيث ينحصر موضوعها في إسناد جزء من مهام صاحب المشروع إلى صاحب مشروع منتدب، أما فيما يخص عضوية لجان التتبع، فيجب أن تطابق ما هو منصوص علية في الاتفاقية الأصلية.

- وبخصوص عضوية ممثل المديرية العامة للجماعات الترابية في لجان التتبع والإشراف المحلية، تعمل المديرية العامة للجماعات الترابية عند دراسة مشاريع اتفاقيات الشراكة على توضيح أن مهام اللجان السالفة الذكر تكتسي طابعا محليا، وعليه فيمكن للسادة الولاة أو العمال أو من يمثلهم أن يمثلوا الوزارة في أشغال هذه اللجان.

- **<u>بشأن تحسين إطار الإشراف المنتدب:</u>**

- تجدر الإشارة إلى أن دور والي الجهة محوري في تنزيل الاتفاقيات موضوع المخطط، فهو يوقع على الاتفاقيات بصفته منسقا بين المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية الشريكة في الاتفاقيات، ومن أجل حل الخلافات التي قد تنشأ عند تنفيذها.

- أما فيما يخص ترؤس الوالي لمجلس إدارة شركات التنمية المحلية، فإن المجلس الإداري يتكون أساسا من ممثلي الجماعات الترابية، وهو المجلس الذي يتداول ويتخذ قراراته بعد عمليات التصويت.

- **<u>حول الصعوبات والإكراهات التي تعترض تنفيذ اتفاقيات المشاريع المدرجة بالمخطط:</u>**

- في ما يخص مساهمة المديرية العامة للجماعات الترابية في تمويل المخطط، وجبت الإشارة إلى أنه من مساهمة إجمالية تقدر بـ 6,32 مليار درهم، تم:

- التحويل المباشر لما مجموعه 1,71 مليار درهم؛

- تحويل ما مجموعه 3,27 مليار درهم عبر بروتوكول تمويل مع صندوق التجهيز الجماعي.

- أما فيما يخص المبلغ المتبقي، والمحدد في مبلغ 1,34 مليار درهم، فتحويله يخضع لما هو منصوص عليه في بروتوكول التمويل الموقع مع صندوق التجهيز الجماعي، نذكر من أهمها: (الوثائق المثبتة لتقدم الأشغال، الوضعية المالية للمشاريع، حاجيات التمويل ....)؛

وإضافة إلى ما سلف، فنسبة ما التزمت به المديرية العامة للجماعات الترابية يقدر بـــــ 4,98 مليار درهم، أي ما نسبته 78,8 في المائة من المساهمة الإجمالية في تمويل المخطط.

الفصل الثالث: اختصاصات التصريح بالممتلكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وتتبع تنفيذ التوصيات

إضافة إلى الاختصاصات القضائية واختصاصات مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية التي تم التطرق لها في الفصلين الأول والثاني من هذا التقرير، تمارس المحاكم المالية اختصاصات أخرى أسندت لها بمقتضى دستور المملكة والقانون المنظم للمحاكم المالية، وتتمثل في تلقي وتتبع عملية التصريح الإجباري بالممتلكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، وتتبع تنفيذ التوصيات التي تسفر عنها المهمات الرقابية.

كما يقوم المجلس الأعلى للحسابات بمهمة للتدقيق الخارجي للبرامج الممولة من طرف وكالات منظمة الأمم المتحدة بناء على تعاقد مع وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الافريقي والمغاربة المقيمين بالخارج.

ونقدم فيما يلي نظرة حول ممارسة المهام سالفة الذكر، إضافة إلى لمحة حول التعاون الدولي للمجلس الأعلى للحسابات.

أولا. التصريح الإجباري بالممتلكات

1. المرجعية والإطار القانوني للتصريح الإجباري بالممتلكات

تعتبر آلية التصريح الإجباري بممتلكات المسؤولين، الذين يتحملون مسؤولية عمومية، وسيلة لتخليق الحياة العامة والمساءلة والمحاسبة ضمن استراتيجية مندمجة متعددة الأبعاد تهدف إلى الوقاية ومحاربة الفساد. وعلى هذا الأساس ضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 كآلية ضمن التدابير الوقائية للحد من مظاهر الفساد.

ومباشرة بعد المصادقة على الاتفاقية المذكورة سنة 2007، شرع المغرب في تنزيل المقتضيات المتعلقة بالتصريح بالموجودات حيث صدرت النصوص القانونية المتعلقة بالتصريح الإجباري بالممتلكات بالجريدة الرسمية عدد 5679 بتاريخ 4 ذي القعدة 1429 (3 نوفمبر 2008)، وتتشكل هذه النصوص من ظهيرين شريفين اثنين، وثلاث قوانين تنظيمية، وأربعة قوانين عادية، كلها تعكس اختلاف الأنظمة والمسطرة والجهة المصرح لديها باختلاف الفئات المستهدفة.

ويهم الظهيران الشريفان أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لهم ورؤساء دواوينهم، إضافة لأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، بينما تتعلق القوانين التنظيمية بكل من أعضاء المجلس الدستوري وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين، في حين تخص القوانين العادية ثلاثة أنظمة للتصريح بالممتلكات تتعلق بالقضاة، وقضاة المحاكم المالية، وبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين، بينما يهم القانون الرابع تتميم مجموعة القانون الجنائي.

وقد أحالت هذه النصوص التشريعية على نصوص تطبيقية تتمثل في المرسوم المتعلق بتحديد نموذج التصريح الإجباري بالممتلكات ووصل التسلم وبالحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها والذي صدر بتاريخ 8 ديسمبر 2009، وقرار الوزير الأول الذي يحدد الحد الأدنى لقيمة الأموال المنقولة الواجب التصريح بها من طرف الخاضعين للتصريح الإجباري بالممتلكات والذي صدر بتاريخ 11 فبراير 2010، ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 15 فبراير 2010، وهو التاريخ المعتمد لدخول المنظومة حيز التنفيذ عملا بالمقتضيات القانونية المتعلقة بالتصريح الإجباري بالممتلكات.

وتعزيزا وتوطيدا لهذا المنحى، سن دستور المملكة لسنة 2011 هذه الآلية بمقتضى الفصل 158 الذي ينص على أنه "يجب على كل شخص منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، خلال ممارستها، وعند انتهائها". وبالتالي يشمل هذا الاختصاص كل مسؤول عمومي بواجب الشفافية والمحاسبة، كما أوكل الفصل 147 (الفقرة الرابعة) من الدستور مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات حصريا للمجلس الأعلى للحسابات.

وقد بادر المجلس الأعلى للحسابات بتفعيل منظومة التصريح الإجباري بالممتلكات منذ دخولها حيز التطبيق (15 فبراير 2010) على المستوى التنظيمي عبر إحداث غرفة التصريح الإجباري بالممتلكات وتزويدها بالموارد البشرية واللوجستيكية الضرورية، كما تم إحداث فروع لنفس الغرض بالمجالس الجهوية للحسابات.

وقد وضع تدبير هذا الاختصاص منذ انطلاقته إكراهات عديدة أمام المجلس، كما تمت الإشارة إليه في التقارير السنوية السابقة، ترتبط بالقاعدة الواسعة للملزمين بالتصريح أو بكيفية احتساب وتحديد الآجال القانونية لإيداع التصاريح اللازمة خلال مختلف المراحل ابتداء من تولي المهام أو الانتداب إلى تاريخ انتهائهما، مرورا بالتجديد كل سنتين أو ثلاث سنوات حسب الفئة، أو مسألة ضبط وتحيين القائمة بأسماء الملزمين بالتصريح وكذا التغييرات التي تطرأ عليها، من طرف السلطة الحكومية وموافاة المجلس الأعلى للحسابات بها.

وبعد أكثر من إحدى عشر سنة من الممارسة منذ دخول المنظومة حيز التطبيق، راكمت المحاكم المالية رصيدا معرفيا وتدبيريا في هذا الميدان. وقد شكلت حملات التجديد برسم شهر فبراير من كل سنتين أو ثلاث سنوات (حسب الفئة المعنية)، أهم محطات هذه الممارسة، حيث يستلزم هذا التجديد اتخاذ تدابير تحضيرية على المستوى الداخلي وكذا التنسيق والتواصل مع الأطراف ذات الصلة خصوصا السلطات الحكومية التي تلعب دورا مهما في مسطرة التلقي والتتبع.

2. التدابير المتخذة لتحضير وتنظيم عملية تجديد التصاريح بالممتلكات

تزامنت سنة 2019 مع عملية تجديد التصاريح بالممتلكات لشهر فبراير، وفي هذا الإطار، وتماشيا مع تعميم رقمنة المعطيات والإجراءات والمساطر، والانتقال تدريجيا من العمليات الإدارية "المادية" إلى العمليات الإدارية "الإلكترونية" المجردة من الصفة المادية، قام المجلس الأعلى للحسابات بإعداد تطبيقين معلوماتيين جديدين عبر بوابته الإلكترونية، يرمي الأول إلى تمكين مختلف السلطات الحكومية والهيئات العمومية من تحميل قوائم الملزمين بالتصريح بالممتلكات التابعين لها أو تحت وصايتها، وموافاة المجلس الأعلى للحسابات بها إلكترونيا، مع السهر على تتبعها كلما طرأت تغييرات عليها. ويتيح هذا التحميل الإلكتروني (عبر المنصة) للمجلس التتبع الآني لقوائم الملزمين وضبطهم وتطبيق المقتضيات المتعلقة بالآجال القانونية المسطرة.

في حين يمكِّن التطبيق الثاني، الملزمين من حجز موعد مسبق لإيداع تصاريحهم، وذلك من أجل تنظيم محكم لتدفق أعداد المصرحين مع احترام الآجال القانونية المحددة في شهر فبراير بالنسبة لتجديد التصريح.

واستباقا لحملة تجديد التصاريح التي صادفت شهر فبراير 2019، وجه المجلس الأعلى للحسابات رسالة إلى السيد رئيس الحكومة لإخباره بالإجراءات الجديدة المتخذة في هذا الإطار، ودعوة السلطات الحكومية للانخراط الفعلي والتتبع المباشر لهذه العملية، أصدر على إثرها السيد رئيس الحكومة المنشور رقم 2019/01 بتاريخ 8 يناير 2019 المتعلق بتجديد التصريح الإجباري بالممتلكات، يدعو من خلاله السلطات الحكومية إلى الانخراط في هذه العملية، ونهج المساطر الرقمية المتخذة، خاصة تحميل قوائم الملزمين بالمنصة الإلكترونية، إضافة إلى تعيين موظف عن كل إدارة عمومية يكلف بضبط وتتبع وتحميل هذه القوائم، ويكون المخاطب الرئيسي للمجلس الأعلى للحسابات فيما يخص الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتصريح بالممتلكات.

وبالموازاة مع ذلك، وجه المجلس مراسلات إلى كل القطاعات الحكومية وبعض الهيآت الدستورية الملزمة بالتصريح المذكور (40 رسالة) لإخبارها بهذه المستجدات ودعوتها لحضور لقاء تواصلي نظم بتاريخ 16 يناير 2019 لفائدة الموظفين المعينين كمخاطبين للمجلس في هذا الشأن، والذي تم خلاله عرض التدابير الجديدة ومميزات التطبيقين المعلوماتيين المذكورين، وشرح كيفية العمل بهما من طرف المستعملين الموجه إليهم.

كما صدرت في نفس الإطار، دورية السيد وزير الداخلية بتاريخ 08 فبراير 2019، تدعو السادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات إلى موافاة المجالس الجهوية للحسابات المختصة بالقوائم بأسماء الملزمين بالتصريح الإجباري بالممتلكات المنصوص عليهم بالقانون رقم 54.06 المتعلق بإحداث التصريح الإجباري لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين بممتلكاتهم، خاصة منهم المنتخبين، وذلك عبر التحميل بالمنصة المعلوماتية المخصصة لهذا الغرض.

وعلى إثر هذه العملية التواصلية، تم خلال سنة 2019، التحميل الإلكتروني، من طرف المخاطبين المعينين لهذا الغرض، لواحد وستين (61) قائمة أولية بأسماء الملزمين بالتصريح.

تجدر الإشارة إلى أن المجلس واصل عملية تأسيس وتوطيد شبكة مخاطبيه، المعينين من طرف السلطات الحكومية والهيآت العمومية، بهدف ضبط وتتبع التحميل الإلكتروني لقوائم الملزمين بالتصريح خلال سنة 2020، حيث تم توجيه 20 رسالة تقضي بتعيين موظف مسؤول عن ضبط وتتبع تحميل قائمة الملزمين عن كل سلطة حكومية مختصة، وذلك بهدف إحصاء وضبط كل الملزمين من جميع الفئات المستهدفة بمجموعة القوانين المتعلقة بالتصريح الإجباري للممتلكات، توخيا لتحقيق مبدأ المساواة بين جميع الملزمين أمام واجب التصريح.

كما تواصل خلال سنة 2020، تحميل القوائم بأسماء الملزمين بالتصريح سواء تلك التي طرأت عليها تغييرات، أو القوائم الأولية بالنسبة للأجهزة والمؤسسات العمومية التي وافت المجلس بلوائح ملزميها لأول مرة منذ دخول منظومة التصريح الإجباري بالممتلكات حيز التطبيق، وذلك إثر تذكير رئيس الحكومة لها تبعا لرسالة الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بهذا الشأن بتاريخ 17 نونبر 2019.

3. الحصيلة العامة للتصريح الإجباري بالممتلكات لسنتي 2019 و2020

تبعا لتحميل لوائح الملزمين من طرف السلطات الحكومية المختصة، عرفت ثالث حملة لتجديد التصاريح التي صادفت شهر فبراير 2019، الإدلاء بما مجموعه **28.776** تصريحا إلى **غاية متم شهر فبراير** أي **داخل الآجال القانونية المحددة**، من أصل **60.205** ملزما بتجديد التصريح على صعيد كافة المحاكم المالية، وهو ما يمثل نسبة تصريح بلغت **47 بالمائة**.

وقد تواصلت حملة التصريح، إما برسم التجديد أو بمثابة نهاية المهام أو برسم التصريح الأولي، ليبلغ عدد التصاريح المودعة لدى المحاكم المالية **81.212** خلال سنة 2019، و**9.862** خلال سنة 2020.

وبهذا يكون عدد التصاريح المودعة منذ سنة 2010 إلى غاية متم سنة 2020، **339.236** تصريحا بالممتلكات تخص ما يفوق **97.973** ملزم من مختلف الفئات على مستوى جميع المحاكم المالية.

ويورد الجدول التالي، معطيات مفصلة حول التصاريح بالممتلكات المودعة خلال سنتي 2019 و2020 بسائر المحاكم المالية حسب الاختصاص الترابي:

مجلس الحسابات المعني	السنوات	عدد التصاريح المودعة لدى المحاكم المالية		
		منتخبون	موظفون	المجموع
المجلس الأعلى للحسابات	2019	*919	8.204	9.123
	2020	30	548	578
	2020-2010	4.148	43.504	47.652
المجلس الجهوي للحسابات لجهة طنجة – تطوان – الحسيمة	2019	480	6.896	7.376
	2020	228	797	1.025
	2020-2010	4.017	29.717	33.734
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق	2019	11	6.083	6.094
	2020	639	370	1.009
	2020-2010	6.124	34.295	40.419
المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس – مكناس	2019	00	8.731	8.731
	2020	697	656	1.353
	2020-2010	5.952	39.592	45.544
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط – سلا – القنيطرة	2019	51	8.215	8.266
	2020	596	968	1.564
	2020-2010	3.303	29.741	33.044
المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال – خنيفرة	2019	472	5.248	5.720
	2020	177	377	554
	2020-2010	1.447	8.735	10.182
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء – سطات	2019	599	11.928	12.527
	2020	28	492	520
	2020-2010	1.074	33.490	34.564
المجلس الجهوي للحسابات لجهة مراكش – آسفي	2019	08	8.216	8.224
	2020	640	774	1.414
	2020-2010	4.114	34.517	38.631
المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة – تافيلالت	2019	1.360	3.304	4.664
	2020	322	267	589
	2020-2010	2.169	6.477	8.646
المجلس الجهوي للحسابات لجهة سوس – ماسة	2019	71	6.319	6.390
	2020	308	451	759
	2020-2010	2.896	26.128	29.024
المجلس الجهوي للحسابات لجهة كلميم – واد نون	2019	16	2.040	2.056
	2020	116	123	239
	2020-2010	383	3.610	3.993
المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون – الساقية الحمراء	2019	49	1.444	1.493
	2020	00	132	132
	2020-2010	579	12.432	13.011
	2019	72	476	548

مجلس الحسابات المعني	السنوات	عدد التصاريح المودعة لدى المحاكم المالية		
		منتخبون	موظفون	المجموع
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الداخلة – واد الذهب	2020	26	100	126
	2020-2010	164	627	791

*إضافة إلى فئات المنتخبين الملزمين (أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين)، يتضمن هذا العدد كذلك تصاريح أعضاء المحكمة الدستورية وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وقضاة المحاكم المالية وأعضاء مجلس المنافسة وأعضاء المؤسسات الدستورية.

يتبين من خلال الجدول أعلاه أن مجموع التصاريح المودعة لدى المحاكم المالية منذ 2010 إلى غاية نهاية 2020 يبلغ **339.236** تصريحا بالممتلكات. وقد سجلت سنتي 2019 و2020 معدل تصريح بالممتلكات ناهز **93 بالمائة** (91.074 تصريحا مودعا من أصل 97.973 ملزما من جميع الفئات).

1.3 حصيلة عملية إيداع التصاريح بالممتلكات للفئات الخاضعة من غير الموظفين والأعوان العموميين

تتلقى كتابة الضبط لدى المجلس الأعلى للحسابات التصاريح الإجبارية بالممتلكات من لدن فئة الموظفين والأعوان العموميين الملزمين وأعضاء الحكومة ورؤساء دواوينهم والشخصيات المماثلة لهم وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، بينما يودع منتخبو المجالس المحلية والغرف المهنية الملزمين تصاريحهم بالممتلكات بكتابة الضبط لدى المجلس الجهوي للحسابات المختص.

أما بالنسبة للفئات الأخرى الملزمة من أعضاء المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية حاليا) وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين، فهم مطالبون بإيداع التصريح بممتلكاتهم لدى هيئة تلقي التصريحات بالممتلكات لأعضاء المجلس الدستوري وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين، ومراقبتها وتتبعها، المحدثة بالمجلس الأعلى للحسابات، والتي تتكون من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بصفته رئيسا ورئيس الغرفة الأولى ورئيس الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا)، بالإضافة إلى الأمين العام للهيئة الذي يعينه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات من بين الأطر العليا للمجلس.

أ. أعضاء المحكمة الدستورية

قام أعضاء المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) الاثني عشر بإيداع التصريح الإجباري بالممتلكات لدى الأمانة العامة لهيئة تلقي وتتبع ومراقبة التصريحات بالممتلكات لأعضاء المحكمة الدستورية، بما فيهم الأعضاء الأربعة الجدد الذين تم تعيينهم خلال سنة 2020.

ب. أعضاء مجلس النواب

كسائر الفئات الملزمة، قام أعضاء مجلس النواب بتجديد تصريحاتهم وإيداعها لدى الأمانة العامة لهيئة تلقي وتتبع ومراقبة التصريحات بالممتلكات لأعضاء مجلس النواب خلال شهر فبراير من سنة 2019.

وقد استمرت عملية ايداع التصاريح المعنية لدى الهيئة المذكورة خلال 2020، حيث صرح النواب بممتلكاتهم، ما عدا أربعة منهم، وذلك حسب البيان التالي:

النواب الملزمون	عدد التصاريح المودعة	عدد الملزمين غير المصرحين	نسبة التصريح
386	382	4	%99

وقد أخبر الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، بصفته رئيس هيئة تلقي وتتبع ومراقبة تصريحات أعضاء مجلس النواب، رئيس مجلس النواب بوضعية تصريحات هؤلاء الأعضاء، طبقا لمقتضيات الفقرة 5 من المادة 85 المكررة مرتين من القانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بمجلس النواب كما وقع تتميمه بمقتضى القانون التنظيمي رقم 50.07، وقد تضمنت هذه الوضعية القائمة بأسماء النواب غير المصرحين.

كما طلب الرئيس الأول للمجلس من رئيس مجلس النواب دعوة غير المصرحين لتسوية وضعيتهم.

ج. أعضاء مجلس المستشارين

قام أعضاء مجلس المستشارين بتجديد تصريحاتهم وإيداعها لدى الأمانة العامة لهيئة تلقي وتتبع ومراقبة تصريحات أعضاء مجلس المستشارين خلال سنة 2019.

وقد استمرت عملية إيداع التصريحات لدى الهيئة المذكورة طيلة سنة 2020، حيث صرح المستشارون الجدد الذين شغلوا المقاعد الشاغرة، بممتلكاتهم بمناسبة ابتداء الانتداب وكذا المستشارين المغادرين، وذلك حسب البيان التالي:

المستشارون الملزمون	عدد التصريحات المودعة	نسبة التصريح
126	126	%100

د. أعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري

بعد تعيينهم بتاريخ 03 ديسمبر 2018، قام الأعضاء التسعة للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري بإيداع التصريح الإجباري بالممتلكات بمناسبة بداية الانتداب لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2019.

2.3 حصيلة عملية إيداع التصاريح بالممتلكات الخاصة بفئة الموظفين والأعوان العموميين والمنتخبين المحليين الملزمين

تلقت كتابة الضبط لدى المجلس الأعلى للحسابات، ابتداء من يناير 2019 وإلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة، **8.204** تصريحا عن فئة الموظفين والأعوان العموميين الخاضعين للتصريح بممتلكاتهم.

بينما بلغ عدد التصاريح المودعة بمختلف المجالس الجهوية للحسابات عن فئة الموظفين والأعوان العموميين طيلة سنة 2019، **68.900** تصريحا، معظمها تصاريح بالممتلكات بمثابة التجديد، في حين بلغ عدد تصاريح المنتخبين الملزمين **4.108** تصريحا.

ونظرا لأن تطبيق التدابير المتخذة بشأن تحميل القوائم بأسماء الملزمين بطريقة إلكترونية من طرف ممثلي السلطات الحكومية، تجاوزت شهر فبراير كفترة زمنية محددة لعملية التجديد، وبغية إتاحة الفرصة أمام جميع المسؤولين لموافاة المجلس بمعطيات جميع الملزمين وفق التطبيق المعلوماتي المعمول به، فقد تواصلت عملية الإيداع موازاة بعملية تحميل القوائم، إلى أن تم حصر وضعيات الملزمين المصرحين وغير المصرحين بتاريخ **15 أكتوبر 2019**، حيث بلغ آنذاك عدد الملزمين من كل الأصناف المحملة أسمائهم بالنظام المعلوماتي المعد لهذا الغرض لدى المجلس الأعلى للحسابات، **73.757** ملزما؛ قام **58.283** منهم بالتصريح بينما تخلف **15.474** منهم عن واجب التصريح بالممتلكات، وذلك وفق البيان التالي:

عدد الملزمين (متم أكتوبر 2019)	عدد المصرحين	عدد غير المصرحين	نسبة التصريح
73.757	**58.283**	**15.474**	**79,09%**

وفي إطار إجراءات التتبع التي يقوم بها المجلس، إعمالا للمقتضيات المنصوص عليها بمختلف القوانين المنظمة للتصريح الإجباري بالممتلكات، وجه الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 28 نوفمبر 2019، للمؤسسات الدستورية والسلطات الحكومية والمؤسسات العمومية تحت وصايتها واحد وأربعين (41) رسالة إخبار بالقوائم بأسماء الملزمين المخلين بواجب التصريح، أي الذين لم يقوموا بالإدلاء بالتصريح الواجب أو لم يجددوه. وقد شكلت عملية الإخبار هذه، فرصة لتذكير المتأخرين عن واجب التصريح، من طرف السلطة الحكومية أو الجهاز أو المؤسسة الدستورية التي ينتمون إليها، حيث قام البعض منهم بتدارك الوضع في الفترة الموالية عبر الإدلاء بالتصريح بالممتلكات الواجب، وقد تم تسجيل الأرقام التالية المتعلقة بتسوية الوضعية، بجميع المحاكم المالية إلى غاية **متم مارس 2020 (تاريخ بداية الجائحة وفرض الحجر الصحي)**:

عدد الملزمين غير المصرحين	عدد تسويات الوضعية بعد الإخبار	نسبة التسوية	الملزمون الذين لم يسووا الوضعية
15.474	**5.793**	**%37,43**	**9.681**

وبهذا، فقد استقر عدد الملزمين المخلين بواجب التصريح برسم فترة تجديد التصريحات الموافقة لشهر فبراير، في **9.681** ملزما.

بالموازاة، سجلت أنشطة تتبع ومراقبة إجبارية إيداع التصريح بالممتلكات من طرف الفئات الملزمة لدى المجالس الجهوية للحسابات من منتخبين وموظفي وأعوان الجماعات الترابية الملزمين، خلال سنتي 2019 و2020، إخبار السلطات المحلية بوضعية التصاريح بالممتلكات وإنذار بعض المتخلفين عن التصريح، كما يبين ذلك الجدول التالي:

السنة	عدد رسائل الأخبار الموجهة للسلطات المحلية	عدد الإنذارات الموجهة للمخالفين
2019	**364**	**557**
2020	**109**	**1.167**

وكما يتضح من خلال الجدول أعلاه، فقد بلغ عدد رسائل الإخبار بالقوائم بأسماء الملزمين غير المصرحين الموجهة إلى السلطات المحلية المختصة من طرف المجالس الجهوية للحسابات، ما مجموعه **364** رسالة سنة 2019 و**109** رسالة خلال سنة 2020. وتبعا لذلك تم توجيه الإنذارات الفردية للملزمين المخلين بواجب التصريح حيث بلغ عددها **557** إنذارا سنة 2019 بينما تم تسجيل توجيه **1.167** إنذارا للملزمين المتخلفين من فئة المنتخبين وموظفي وأعوان الجماعات الترابية سنة 2020.

ومن خلال تجربة المحاكم المالية في ميدان التصريح الإجباري بالممتلكات، يتضح أن هذا الاختصاص يواجه عائقين أساسين يتمثلان في:

- **العدد الكبير للملزمين**، مما يجعل عملية تلقي وتتبع التصريحات أمرا يتطلب تعبئة الكثير من الموارد البشرية والمادية، كما يعقد عملية المراقبة بحيث يتعذر مراقبة كل التصريحات المدلى بها للمجلس، ومن شأن إرساء التصريح الإلكتروني والمراقبة المحدودة بناء على معايير، أن يساهما في تجاوز العوائق التي يطرحها هذا العدد.
- **ضعف إيلاء الأهمية لهذا الاختصاص من طرف السلطات الحكومية** التي يعود لها قانونا تحديد قوائم الملزمين، بحيث يؤدي كل تأخير من طرف هذه السلطات في تحميل لوائح الملزمين وتحيينها إلى عرقلة عملية تلقي التصريحات، وبالتالي عملية تتبعها وترتيب الجزاءات على المتخلفين عن التصريح.

ثانيا. تدقيق حسابات الأحزاب السياسية

طبقا لأحكام الفصل 147 من الدستور ولمقتضيات المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية وكذا لمقتضيات المادة الثالثة من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تم تغييرهما وتتميمهما، قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها المتعلقة بالدعم السنوي الممنوح لها للمساهمة في تغطية مصاريف تدبيرها وكذا مصاريف تنظيم مؤتمراتها الوطنية العادية برسم السنتين الماليتين 2018 و2019.

وحسب ما تم التصريح به، فقد بلغت موارد الأحزاب السياسية ما مجموعه 127,39 مليون درهم سنة 2019، مسجلة بذلك ارتفاعا بالمقارنة مع سنة 2018 (120,84 مليون درهم)، في حين بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها برسم سنة 2019 ما قدره 145,73 مليون درهم، مقابل 116,87 مليون درهم عن سنة 2018.

وقد خلص التقريران المنجزان من طرف المجلس الأعلى للحسابات بهذا الخصوص إلى ما يلي:

1. إرجاع مبالغ الدعم برسم استحقاقات سابقة أو الدعم السنوي للسنوات الفارطة

عملا بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، قامت بعض الأحزاب السياسية بإرجاع جزء من الدعم الذي حصلت عليه إلى الخزينة بما مجموعه 1,07 مليون درهم خلال سنة 2018 و5,07 مليون درهم خلال سنة 2019 و7,08 مليون درهم خلال سنة 2020. وفي المقابل لم تقم أحزاب أخرى بإرجاع مبالغ إلى الخزينة قدرها 13,75 مليون درهم، تتعلق بالدعم الممنوح لها برسم استحقاقات انتخابية سابقة أو برسم الدعم السنوي عن سنوات 2017 و2018 و2019. وتتوزع هذه المبالغ بين الدعم غير المستحق (حاصل الفرق بين مبلغ التسبيق المقدم للحزب برسم مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية والمبلغ العائد له وفقا للنتائج المحصل عليها في الاقتراع المعني) والدعم غير المستعمل (حاصل الفرق بين مجموع المصاريف المنجزة من طرف الحزب ومبلغ الدعم العائد له) أو المستعمل لغير الغايات التي منح من أجلها (مبلغ الدعم الذي تم صرفه في نفقات لا تندرج ضمن أوجه الصرف المحددة من طرف المقتضيات التنظيمية ذات الصلة) وكذا الدعم الذي يتم صرفه دون الإدلاء بوثائق الإثبات المطلوبة.

2. تقديم الحسابات السنوية

عرف تقديم الحسابات السنوية تحسنا طفيفا، حيث انتقل عدد الأحزاب التي أودعت حساباتها السنوية من 31 حزبا سنة 2018 إلى 32 حزبا سنة 2019، فيما تخلف حزبان (2)، من أصل 34 حزبا، عن تقديم حساباتهما عن سنة 2019 (الحزب المغربي الحر وحزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية)، مقابل ثلاثة أحزاب عن سنة 2018 (الحزب المغربي الحر وحزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية وحزب الاتحاد المغربي للديمقراطية).

3. الإشهاد بصحة الحسابات المقدمة

سجل المجلس بعض التحسن على مستوى عدد الحسابات المشهود بصحتها دون تحفظ من لدن خبراء محاسبين، إذ انتقل من 21 حسابا سنة 2018 إلى 26 حسابا سنة 2019. فيما استقر عدد الحسابات المشهود بصحتها بتحفظ في حسابين اثنين برسم السنتين المذكورتين.

أما بخصوص الحسابات التي لم يراع في وضعها المعيار 5700 من دليل معايير التدقيق القانوني والتعاقدي والمحدد من طرف المجلس الوطني لهيئة الخبراء المحاسبين بالمغرب، فقد بلغ عددها ثلاثة (03) حسابات عن سنة 2019 مقابل أربعة (04) حسابات عن سنة 2018. واقتصر إصدار رأي برفض الإشهاد من طرف خبير محاسب على صحة الحسابات المقدمة على حساب واحد برسم سنة 2018. كما تم تقديم حساب واحد (01) برسم سنة 2019، مقابل ثلاثة (03) حسابات برسم سنة 2018.

4. الوثائق المكونة للحسابات السنوية

لم تقم خمسة (05) أحزاب عن سنة 2019 وثلاثة (03) أحزاب عن سنة 2018، 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 ثلاثة (03) أحزاب برسم كل من سنة 2018 وسنة 2019 لم تدل بجرد مستندات الإثبات المنصوص عليه في المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

5. مسك المحاسبة

قامت ثمانية (08) أحزاب برسم سنتي 2018 و2019 بمسك المحاسبة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية دون مراعاة الملاءمات المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية. كما أن عشرة (10) أحزاب برسم سنة 2019 وسبعة عشر (17) حزبا برسم سنة 2018 لم تقم بتنزيل 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 ثلاثة (03) أحزاب عن سنة 2019 وحزبين (02) عن سنة 2018 رغم أدائها عدة نفقات نقدا.

6. فحص النفقات

بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها من طرف الأحزاب السياسية سنة 2019 ما قدره 145,73 مليون درهم، مقابل 116,87 مليون درهم سنة 2018. وسجل المجلس، في هذا الصدد، ملاحظات بخصوص تنفيذ نفقات بمبلغ إجمالي قدره 2,34 مليون درهم، أي بنسبة 1,60% من مجموع النفقات المصرح بصرفها خلال سنة 2019، مقابل 3,17 مليون درهم برسم سنة 2018، أي بنسبة 2,72% من مجموع المصاريف المصرح بها عن السنة ذاتها. وتخص هذه الملاحظات:

- نفقات لم يتم الإدلاء بشأن صرفها بوثائق الإثبات المطلوبة: 1.899.394,08 درهم سنة 2019، و2.357.569,61 درهم سنة 2018؛
- نفقات تم صرفها بناء على وثائق إثبات غير كافية: 48.250,00 درهم سنة 2019، و353.850,00 درهم سنة 2018؛
- نفقات تم صرفها بناء على وثائق غير معنونة في اسم الحزب: 396.529,91 درهم سنة 2019، و463.852,93 درهم سنة 2018.

7. أبرز التوصيات

تميزت سنة 2021 بصدور عدة نصوص قانونية وتنظيمية تهم نظام تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية التي يقوم بها المترشحون. في هذا الإطار، ينوه المجلس باستجابة السلطات الحكومية المختصة للتوصيات الصادرة عنه. كما يسجل المجلس التحسن الملموس في الأداء المالي والمحاسباتي لعدد من الأحزاب.

ومن أجل ترسيخ هذا المنحى، أصدر المجلس عدة توصيات ضمنها في تقريري تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وكذا فحص صحة نفقاتها المتعلقة بالدعم العمومي برسم 2018 و2019، من أبرزها ما يلي:

- مواصلة المجهودات المبذولة من طرف السلطات الحكومية المختصة والأحزاب السياسية المعنية بإرجاع المبالغ غير المستحقة أو غير المستعملة أو تلك التي لم يتم الإدلاء بشأنها بوثائق الإثبات المطلوبة إلى الخزينة، وعند الاقتضاء اتخاذ الإجراءات اللازمة في حق الأحزاب التي لم تقم بتسوية وضعيتها تجاه الخزينة.
- العمل على تنظيم دورات تكوينية لفائدة الأطر الإدارية للأحزاب 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 الآجال 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 والتعاقدي" 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.

ثالثا. تتبع التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية برسم سنتي 2016 و2017

تصدر المحاكم المالية (المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات) في إطار مختلف المهام الرقابية التي تنجزها، توصيات تروم بالأساس تجاوز الأسباب التي أدت إلى النقائص المرصودة واستباق المخاطر المحتملة قصد تفادي انعكاساتها السلبية على تدبير الشأن العام. فالهدف من إصدار هذه التوصيات يكمن، بالأساس، في تحسين تدبير الأجهزة الخاضعة للرقابة والرفع من أدائها وتجويد الخدمات المقدمة للمواطنين.

وفي هذا السياق، وانسجاما مع مقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 55.16 الصادر بتاريخ 25 غشت 2016، ومع 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 التوصيات الصادرة، وقياس أثر المهام الرقابية المنجزة، فضلا عن تحديد، عند الاقتضاء، العوامل والإكراهات التي عاقت تنفيذ البعض منها.

وتتم عملية التتبع هاته إما من خلال توجيه مراسلات إلى الأجهزة المعنية مرفقة باستمارات أو من خلال القيام بمهام في عين المكان للوقوف على التدابير المتخذة من أجل تنفيذ التوصيات.

ويستعرض هذا الجزء من التقرير السنوي أهم الخلاصات التي أفضت إليها عمليات تتبع تنفيذ التوصيات، انطلاقا من أجوبة الأجهزة المعنية على المراسلات الموجهة إليها، والتي تتعلق بالتوصيات الصادرة عن المحاكم المالية في إطار المهام الرقابية المنجزة برسم سنتي 2016 و2017.

1. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات بتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه في إطار ثلاثين مهمة مراقبة تسيير أنجزت برسم سنتي 2016 و2017. وفي هذا الإطار، وجه المجلس رسائل إلى جميع الأجهزة المعنية لأجل موافاته بالتدابير المتخذة لتنفيذ التوصيات الموجهة إليها، والبالغ عددها 751 توصية.

وقبل استعراض أهم خلاصات عملية التتبع هاته، لا بد من الإشارة إلى ما يلي:

- بالنسبة لمهمة "مراقبة تدبير الصندوق المغربي للتقاعد"، فإن المجلس الأعلى للحسابات يراقب باستمرار وضع نظام التقاعد منذ سنة 2013، ولا سيما الأنظمة التابعة للقطاع العام. وفي هذا الصدد، سجل المجلس بعض التقدم بخصوص تنفيذ توصياته، ولا سيما فيما يخص اعتماد الإصلاحات المقياسية المتعلقة بنظام المعاشات المدنية في سنة 2016 وبالنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في عام 2021، وكذا ما يتعلق بإحداث نظام خاص بالعمال غير الأجراء. غير أن تحديد السمات الرئيسية للإصلاح البنيوي لهذا الصندوق ما يزال بحاجة إلى توضيح؛
- فيما يتعلق بمهمة "مراقبة تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2016"، فإن المجلس الأعلى للحسابات انخرط في مسلسل عملية تتبع تنفيذ قوانين المالية ومراقبة ضمان استدامة مالية الدولة.

أما بالنسبة لباقي المهمات الرقابية موضوع عملية التتبع، فإن الجدول التالي يبين، من حيث العدد والنسب، المآل الذي خصص للتوصيات الصادرة في إطارها:

الجهاز/المهمة	مجموع التوصيات الصادرة	المنجزة		في طور الإنجاز		غير المنجزة	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
تدبير مؤسسة القرض الفلاحي بالمغرب	23	12	%52	4	%17	7	%31
تقييم نظام الإنعاش الاقتصادي	**47**	11	%23	23	%49	13	%28
تقييم نظام الوظيفة العمومية	**11**	0	%0	7	%64	4	%36
تدبير النزاعات القضائية المتعلقة بالجماعات الترابية	**15**	12	%80	3	%20	0	%0
تدبير وزارة السياحة	**10**	4	%40	4	%40	2	%20
تدبير مناطق الاستقبال الصناعي	**19**	8	%42	7	%37	4	%21
تقييم الخدمات العمومية عبر الإنترنت الموجهة للمستعملين	**13**	0	%0	6	%46	7	%54
السكن الاجتماعي: تدبير آلية السكن بقيمتي 140.000 درهم و250.000 درهم	**14**	0	%0	4	%29	10	%71
تدبير الشركة الوطنية لتسويق البذور	**29**	10	%34	16	%56	3	%10

الجهاز/المهمة	مجموع التوصيات الصادرة	المنجزة		في طور الإنجاز		غير المنجزة	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
تدبير المطارات من قبل المكتب الوطني للمطارات	**7**	2	%29	3	%0	2	%11
تدبير الخدمات اللوجستيكية والمعدات التي توجد تحت إشراف وزارة التجهيز	**5**	3	%60	1	%20	1	%20
تدبير المركز الاستشفائي الجهوي بمراكش	**30**	12	%40	15	%50	3	%10
تدبير المركز الاستشفائي الجهوي بالعيون	**33**	16	%48	15	%45	2	%6
تدبير مستشفى محمد الخامس بطنجة	**57**	30	%53	27	%47	0	%0
تدبير المركز الاستشفائي لعمالة الصخيرات-تمارة	**46**	10	%22	34	%74	2	%4
تدبير المركز الاستشفائي الإقليمي لبركان	**36**	11	%31	23	%64	2	%5
تدبير المركز الاستشفائي لعمالة مكناس	**82**	22	%27	4	%5	56	%68
تدبير المركز الاستشفائي الإقليمي للجديدة	**104**	53	%51	27	%26	24	%23
تقييم التكوين الأساسي الذي تقدمه الجامعات	**24**	0	%0	23	%96	1	%4
تقويم التكوين المستمر الذي تقدمه الجامعات	**7**	0	%0	6	%86	1	%14
تدبير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الدار البيضاء الكبرى	**37**	31	%84	5	%14	1	%2
تدبير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة العيون-الساقية الحمراء	**18**	12	%66	3	%17	3	%17
تدبير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين للجهة الشرقية	**13**	9	%70	4	%30	0	%0
تدبير الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة بني ملال-خنيفرة	**25**	23	%92	1	%4	1	%0
تقييم برامج العرض الثقافي الموجه للمغاربة المقيمين بالخارج وبرنامج إنشاء المراكز الثقافية "دار المغرب" بالخارج	**22**	4	%17	3	%13	15	
تقييم المساعدة الممنوحة لقطاع الصحافة المكتوبة	**16**	6	%37	10	%63	0	%0
مراقبة استخدام الأموال العمومية الممنوحة لمؤسسة طنجة المتوسط للتنمية البشرية	**8**	4	%50	4	%50	0	%0
المجموع	751	305	%41	282	%37	164	%22

وتعكس البيانات الواردة في الجدول السابق تفاعلا إيجابيا من طرف الأجهزة المعنية من أجل تنفيذ التوصيات الصادرة. ذلك أن نسبة التوصيات المنفذة كليا أو التي هي في طور التنفيذ قد بلغت حوالي 78%؛ فيما لم تتجاوز التوصيات التي لم يتم تنفيذها بعد نسبة 22%. وتعكس هذه النسب الجهود المبذولة لتصحيح أوجه القصور التي سجلت خلال مهمات المراقبة، كما تظهر الأثر الإيجابي لتنفيذ هذه التوصيات والتوجيهات الصادرة، والتي ساهمت في تصحيح أوجه القصور التي رصدت على مستوى التدبير، ومكنت، بالتالي، من تحسين أداء هذه الأجهزة.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى الأمثلة التالية:

- بالنسبة لمؤسسة القرض الفلاحي بالمغرب، أدى تنفيذ توصيات المجلس بشأن مخاطر الحسابات المالية والوضع المالي إلى تمكين هذه المؤسسة من التحكم في المخاطر المحتملة وتحسين وضعها المالي العام. وفي هذا الإطار، قام البنك، على وجه الخصوص، بإجراء تغيير في بنية ودائعه من خلال زيادة نسبة الحسابات الجارية. حيث انتقلت هذه الحصة من نسبة 60% من إجمالي الودائع في سنة 2014 إلى نسبة 71% في سنة 2017. مع العلم أن هدف المؤسسة، في أفق عام 2020، هو بلوغ إلى نسبة 80% من الودائع؛
- فيما يخص الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية، وبشأن منح مساعدات مالية للجمعيات، وتطبيقا لتوصيات المجلس، فقد تم وضع "برنامج دعم مشاريع الجمعيات العاملة لفائدة المغاربة المقيمين بالخارج". ويتعلق الأمر بآلية مواكبة وتمويل مشترك للأعمال التي يقوم بها النسيج الجمعوي لصالح الجالية المغربية بالخارج. حيث يستهدف هذا البرنامج، بشكل خاص، المغاربة المقيمين بالخارج في ظروف صعبة، بالإضافة إلى التدابير التي

تهدف إلى تعزيز ارتباط المغاربة المقيمين بالخارج ببلدهم. ومن جهة أخرى، وضعت الوزارة المذكورة، سنة 2020، دفتر تحملات يتعلق بالشراكة مع الجمعيات العاملة لصالح المغاربة المقيمين بالخارج، الذي يحدد، من بين أمور أخرى، الأهداف المخصصة لبرنامج الدعم المذكور، والفئات المستهدفة والجمعيات التي يمكنها الاستفادة من البرنامج، بالإضافة إلى طرق التتبع والتقييم للمشاريع ذات التمويل المشترك؛

- على مستوى المكتب الوطني للمطارات، وتبعا لتوصية من المجلس، تمت مراجعة سياسة التسويق بالمطارات من خلال إجراءات تحفيزية، لا سيما فيما يتعلق بالتعريفات، وتعزيز إحداث خطوط جوية في المطارات المغربية، وكذا إنجاز خطط لتحسين جودة الخدمة والاستقبال والولوج لفائدة مختلف المستعملين والركاب وشركات الطيران.

ومن جانب آخر، ورغم الأهمية الكبرى التي تكتسيها التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، فإن استمرار بعض الإكراهات والمعوقات أبطأ تنفيذ بعض من هذه التوصيات، إذ، وكما سبق ذكر ذلك، فإن نسبة 22% من التوصيات الصادرة لم يتم تنفيذها من قبل الأجهزة المراقبة. وتتنوع الإكراهات التي يتم الدفع بها، ومنها على الخصوص الافتقار إلى الموارد البشرية والمادية وكذا ارتباط تنفيذ بعض التوصيات بأجهزة أخرى.

وهكذا، فإن توصيات رئيسية لم يتم تنفيذها، مع ما قد يترتب عن ذلك من انعكاسات سلبية على التسيير الجيد للأجهزة المراقبة. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى الأمثلة التالية:

- بخصوص مهمة "تقييم نظام الإنعاش الاقتصادي"، لم يتم تنفيذ التوصيات المتعلقة بسياسات دعم استراتيجيات الإنعاش الاقتصادي، وكذا بعنصر التجارة الخارجية وتعزيز دور وكالات الإنعاش. وينطبق الشيء نفسه على التوصية المتعلقة بتعزيز تعليم اللغات الأجنبية للموظفين والعاملين، والتوصية المتعلقة بخلق هياكل استقبال بيداغوجية لصالح المستثمرين؛

- فيما يتعلق بالوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية، تجدر الإشارة إلى أن إطار حكامة العرض الثقافي، الذي يسمح بتنفيذ الاستراتيجية الثقافية المخصصة للمغاربة المقيمين بالخارج، لم يتم تحديده بعد. بالإضافة إلى ذلك، لم تضع الوزارة بعد خطة استراتيجية لرقمنة العرض الثقافي بالتنسيق مع الجهات المعنية. ومن جانب آخر، وعلاقة ببرنامج إنشاء المراكز الثقافية المغربية بالخارج، لم تحدد الوزارة الأهداف والمؤشرات المخصصة لهذا البرنامج، من أجل قياس الفوارق بين التوقعات والإنجازات وتحديد التدابير التصحيحية. ونتيجة لذلك، ومنذ إنشائه سنة 2009، لم يسمح البرنامج إلا بفتح مركز ثقافي مغربي واحد فقط للجمهور، من إجمالي سبعة مراكز ثقافية مغربية مبرمجة؛

- فيما يتعلق بالمراكز الاستشفائية الجهوية والإقليمية، فإن التوصيات التي لم يتم تنفيذها تتعلق بتدبير موارد هذه المراكز، وبالتحفيز على السهر على إعداد أوامر التحصيل المتعلقة بالديون التي تبقى في ذمة المرضى الذين لا يقومون بالأداء، وذلك عند فشل طرق التحصيل الأخرى؛ أو كذلك بتنفيذ عقود صيانة الأجهزة المعلوماتية؛

- فيما يخص "تقييم الخدمات العمومية عبر الإنترنت الموجهة للمستعملين"، تجدر الإشارة إلى التأخير في إعداد سياسة واستراتيجيات ملائمة من أجل تسريع وتبادل تفعيل الخدمات عبر الإنترنت وتحسين جودة وسرعة الخدمات العمومية المقدمة. وذلك، على الرغم من إحداث وكالة التنمية الرقمية سنة 2017 بهدف ضمان انفتاح رقمي فعال وناجع للإدارة المغربية؛

- على مستوى الشركة الوطنية لتسويق البذور، تجدر الإشارة إلى غياب رؤية بالنسبة لتاريخ التنفيذ الكامل لبعض التوصيات، مثل تلك المتعلقة بتحديث أداة الإنتاج وتحسين ظروف التخزين التي تتطلب توفير ميزانية استثمارية تهم جميع المراكز. وهو ما قد يضر بأداء هذه الشركة ويؤثر سلبا على نتائجها.

2. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

قامت المجالس الجهوية للحسابات بتوجيه مراسلات إلى مختلف الأجهزة التي خضعت للمراقبة خلال سنتي 2016 و2017، حيث بلغ عدد التوصيات الصادرة في هذا الإطار ما مجموعه 2.428 توصية، همت 136 جهازا (جماعات ترابية ومقاطعات، عقود للتدبير المفوض، مجموعة جماعات ترابية، شركة للتنمية المحلية، ووكالة مستقلة لتوزيع الماء والكهرباء).

وأفضت عمليات تتبع هذه التوصيات من طرف مختلف المجالس الجهوية للحسابات إلى تسجيل الخلاصات التالية:

أ. تفاعل الأجهزة مع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

وفقا للأجوبة المقدمة من طرف الأجهزة التي خضعت للمراقبة برسم سنتي 2016 و2017، وكما يبرز ذلك الجدول الموالي، بلغ عدد التوصيات المنجزة 1.250 توصية، مقابل 715 توصية في طور الإنجاز و463 توصية غير منجزة:

المجالس الجهوية للحسابات	مجموع التوصيات الصادرة	المنجزة		في طور الإنجاز		غير المنجزة	
		العدد	النسبة (%)	العدد	النسبة (%)	العدد	النسبة (%)
المجلس الجهوي للحسابات لجهة طنجة – تطوان – الحسيمة	232	89	38	80	35	63	27
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الشرق	144	108	75	28	19	8	6
المجلس الجهوي للحسابات لجهة فاس ـ مكناس	187	111	59	59	32	17	9
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة	227	108	48	96	42	23	10
المجلس الجهوي للحسابات لجهة بني ملال ـ خنيفرة	203	94	46	91	46	18	8
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء ـ سطات	399	192	48	82	21	125	31
المجلس الجهـــوي للحسابـــات لجهـــة مراكش آسفي	216	128	59	69	32	19	0
المجلس الجهوي للحسابات لجهة درعة ـ تافيلالت	152	86	57	57	37	9	6
المجلس الجهوي للحسابات لجهة سوس ماسة	283	182	64	72	25	29	10
المجلس الجهوي للحسابات لجهة كلميم واد نون	251	92	37	56	22	103	41
المجلس الجهوي للحسابات لجهة العيون الساقية الحمراء	92	35	38	18	20	39	42
المجلس الجهوي للحسابات لجهة الداخلة ـ وادي الذهب	42	25	59	7	17	10	24
المجموع	**2428**	**1250**	**51**	**715**	**30**	**463**	**19**

ويتبين من خلال معطيات الجدول أعلاه، أن نسبة الاستجابة للتوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، سواء بتنفيذها أو بالشروع في ذلك، بلغت 81% في حين أن نسبة التوصيات غير المنجزة وصلت إلى 19%، وهو ما يعكس، في المجمل، تفاعلا إيجابيا للأجهزة المعنية مع توصيات المجالس الجهوية للحسابات، ويبرز المجهودات والتدابير المتخذة من أجل تحسين طرق تدبيرها والرفع من أدائها.

ب. أثر تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

تهدف التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات إلى تطوير الأداء وتحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين. لذلك، كان من الضروري أثناء عمليات تتبع تنفيذ التوصيات رصد بعض الجوانب التي تتيح قياس أثر المهمات الرقابية المنجزة.

وفي هذا السياق، فقد تبين من خلال عمليات التتبع التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات أن التوصيات التي أصدرتها، وبالإضافة إلى كونها ساهمت في تصحيح مجموعة من الممارسات غير القانونية، قد كان لها أثر إيجابي على تحسين الأداء على عدة مستويات، والذي يمكن -أي الأثر- إبرازه من خلال مجموعة من العناصر والمعطيات، أهمها ما يلي:

➢ **تقوية آليات الحكامة وتعزيز أنظمة الرقابة الداخلية**

عملت مجموعة من الجماعات، تنفيذا لتوصيات المجالس الجهوية للحسابات، على تقوية آليات الحكامة، من خلال اتخاذ عدة تدابير والمتمثلة أساسا في تفعيل دور اللجان الدائمة باعتبارها أجهزة مساعدة للمجلس الجماعي في اتخاذ القرار.

كما مكنت مجموعة من الإجراءات التي اتخذتها الجماعات المعنية من تقوية أنظمة الرقابة الداخلية، من خلال اعتماد مجموعة من الآليات التي تروم بالأساس:

- تفادي تركيز المهام وإعداد برامج لتقوية القدرات المهنية للموارد البشرية، مما كان له انعكاسات إيجابية على التدبير الإداري تجلت من خلال توضيح أفضل للمهام المنوطة بمختلف الوحدات الإدارية والموارد البشرية العاملة بها وتنمية للكفاءات والمردودية؛
- المحافظة على الممتلكات والتوريدات وضمان تدبيرها تدبيرا عقلانيا وشفافا، عبر اتخاذ عدة تدابير، أهمها ما يلي:
- ضبط سجل جرد المنقولات وتحيينه وتضمينه جميع المعطيات المتعلقة باقتنائها واستعمالها وانتهاء العمل بها؛
- ترقيم المعدات والأثاث بشكل يمكن من تتبعها ومعرفة مكان تواجدها؛
- مسك سجلات محاسبة المواد مع وضع سندات الدخول والخروج التي تمكن من تتبع حركية المواد والمعدات؛
- وضع مسطرة واضحة للتزود بالوقود وتتبع استهلاكه بالنسبة لكل سيارة على حدة.

➢ **تعزيز وظائف التخطيط الترابي والتنسيق والتواصل**

اتخذت مجموعة من الجماعات عدة تدابير ترمي إلى تعزيز وظائف التخطيط والتواصل والتنسيق بين مصالحها الداخلية ومع المصالح الخارجية الأخرى، مما سمح بتحسين الأداء على مستوى مجموعة من جوانب التدبير.

وهكذا، فقد حرصت بعض الجماعات على تعزيز سبل التنسيق مع مختلف الأجهزة المتدخلة في بعض أوجه التدبير قصد إيجاد حلول عملية للصعوبات المعترضة وخلق انسيابية في سيرورة المشاريع المسطرة أو تدبير المرافق العمومية. وفي السياق ذاته، عملت بعض الجماعات، بمناسبة إعداد برامج عملها، على مراعاة تحقيق الانسجام والالتقائية بين المشاريع المبرمجة من طرفها مع تلك المندرجة في إطار الاستراتيجيات القطاعية.

وارتباطا بوظيفتي التخطيط والبرمجة، قامت بعض الجماعات الترابية بتعزيز جهودها من أجل تكثيف الدراسات الأولية المتعلقة بتحديد الأهداف المتوخاة بدقة واستحضار حجم مؤهلاتها المادية والبشرية. فضلا عن إعداد تصاميم لتدبير بعض المرافق والتجهيزات (شبكة الإنارة العمومية مثلا) بهدف جرد الحاجيات وإنجاز عمليات الصيانة اللازمة بشكل أكثر فعالية.

➢ **تجويد تدبير المشاريع التنموية**

حرصت عدة جماعات على إنجاز مشاريعها المقررة في إطار تعاقدي، حيث أبرمت العديد من اتفاقيات الشراكة التي تحدد، على وجه الخصوص، موضوع التعاون وواجبات والتزامات وحقوق كل شريك.

كما عملت مجموعة من الجماعات على اتخاذ التدابير الكفيلة باستغلال أنجع للمشاريع المنجزة من خلال الحرص على ضمان استدامتها وإسناد تدبيرها للجهة المكلفة بذلك مباشرة بعد الانتهاء من عمليات تسلم المشروع مع القيام، عند الاقتضاء، بالبحث عن طرق تدبير بديلة عندما يتعذر على الجهة المستغلة الاستمرار في تدبير هذه المشاريع.

➢ **مراعاة البعد البيئي في التدبير الجماعي**

انسجاما مع التوصيات الرامية إلى استحضار البعد البيئي في التدبير الجماعي والعمل على معالجة بعض المشاكل البيئية التي تم رصدها في التقارير الرقابية، اتخذت بعض الجماعات مجموعة من التدابير، من أهمها: تعميم خدمة التطهير السائل والصلب، إنجاز محطات لتصفية المياه العادمة قبل تصريفها قصد المساهمة في معالجة التصريف العشوائي للمياه العادمة، إخضاع كافة المشاريع المزمع إحداثها لدراسة التأثير على البيئة طبقا للمقتضيات الجاري بها العمل والتعرض على إنجاز أي مشروع يكون من شأنه الإضرار بالبيئة. بالإضافة إلى القيام بحملات تحسيسية من أجل توعية السكان بضرورة الإقلاع عن الممارسات المتسببة في تبذير المياه وعدم الاستفادة من المنشآت المنجزة.

➢ **الرفع من أداء تدبير المرافق والتجهيزات العمومية المحلية**

ساهمت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في تحسين أداء تدبير مجموعة من المرافق والتجهيزات العمومية المحلية، وذلك من خلال اتخاذ الجماعات المعنية لمجموعة من التدابير والإجراءات التي يمكن استعراض أهمها كما يلي:

- تحسين ظروف استقبال المرتفقين وتجويد الخدمات المقدمة إليهم وضمان استمرارية أدائها؛
- إعداد دفاتر تحملات مرتكزة إلى بيانات ومؤشرات مضبوطة بما يضمن حسن تدبير المرافق العمومية، مع العمل على مراجعة بعض البنود التعاقدية التي تضر بالتوازنات المالية للعقود؛
- إنجاز الدراسات القبلية اللازمة قبل تفويض المرفق وصياغة دفاتر التحملات بشكل مستقل كوثيقة تقنية مرجعية تحدد شروط الاستغلال وكذا الواجبات والالتزامات المتعلقة باستغلال المرفق المفوض؛
- صيانة التجهيزات اللازمة لسير المرفق (مثل تثبيت زجاج آمن لنوافذ حافلات النقل العمومي وتوفير المطافئ ونظام التموقع الجغرافي)؛
- إعداد أنظمة داخلية للمرفق وإبرام عقود التأمين على المخاطر المرتبطة بالعمل به؛
- تعزيز شروط الصحة والسلامة داخل المرفق (لا سيما المجازر)؛
- جرد تجهيزات مرفق توزيع الماء الشروب وكذا وضع المخططات والتصاميم المطابقة للوضعية الحقيقية لشبكة الماء ومراقبة جودة الماء والتحسيس بأهميته؛
- الاستبدال التدريجي لبعض تجهيزات الإنارة العمومية ذات المردودية المنخفضة بأخرى أكثر جودة طاقيا وبيئيا.

➢ **تحسين تدبير الموارد المالية**

عرف تدبير الموارد المالية تحسنا على مستوى مجموعة من الجماعات نتيجة الإجراءات المتخذة من طرفها، إعمالا للتوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات. وهكذا، فقد سجل منتوج مجموعة من الموارد المالية ارتفاعا مضطردا وزيادة في نسب الاستخلاص، خاصة بالنسبة لموارد الرسوم ذات الطبيعة العقارية، ولمداخيل الأملاك الجماعية وبعض المرافق كالأسواق الأسبوعية. ويعزى هذا التحسن إلى مجموعة من التدابير، من بينها:

- **التدابير التنظيمية:** عبر تعزيز شساعة المداخيل 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، ووضع نظام معلوماتي خاص بالجبايات وآخر بالتعمير، مع اعتماد آليات للتنسيق بين المصالح الجماعية فيما بينها أو مع بعض المصالح الخارجية من أجل فرض واستخلاص مختلف الرسوم والواجبات؛
- **التدابير العملية:** من خلال القيام سنويا بعمليات الإحصاء لضبط أفضل للوعاء الضريبي ولتحيين قائمة الملزمين واحترام أسس وقواعد التصفية وآجال الاستخلاص، ومباشرة عمليات الفرض التلقائي للرسوم والإصدار الدوري لأوامر التحصيل، فضلا عن إبرام اتفاقيات مع محامين لأجل مباشرة إجراءات تحصيل حقوق مرتبطة بأملاك خاصة؛
- **التدابير الموازية:** المتمثلة على الخصوص في القيام بحملات تحسيسية من أجل حث الملزمين بالرسوم الإقرارية على وضع إقراراتهم داخل الآجال القانونية.

➢ **تحسين تدبير الطلبيات العمومية وضبط النفقات**

اتخذت مجموعة من الجماعات عدة تدابير ساهمت في تحسين تدبير الطلبيات العمومية وضبط النفقات.

وهكذا، فقد مكنت الإجراءات المتخذة من تقوية أنظمة مراقبة إسناد وتنفيذ الطلبيات العمومية وتتبع إنجاز الأشغال والحرص على جودة الخدمات المنجزة مع ضمان تلبيتها لحاجيات الفئات المستهدفة. وفي نفس السياق، باشرت بعض الجماعات مجموعة من الإجراءات التي ساهمت في تجويد حكامة الطلبيات العمومية من خلال إعداد الدراسات القبلية وتحديد أماكن الأشغال بدقة وتتبع إنجازها والحرص على صياغة دفاتر الشروط الخاصة صياغة ملائمة وإحداث لجن لتسلم الأشغال والتوريدات، مع العمل على احترام المقتضيات التنظيمية والتعاقدية ذات الصلة.

ومن جانب آخر، ساهم تنفيذ مجموعة من التوصيات في ضبط أفضل للنفقات الجماعية وترشيدها (لاسيما تلك المتعلقة بحظيرة السيارات والتنقل والهاتف...)، حيث تتمثل أهم التدابير المتخذة، في هذا الإطار، في التوقف عن تحميل ميزانيات الجماعات المعنية نفقات لا تدخل ضمن تحملاتها القانونية، والتحديد 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).

وفيما يرتبط بالإعانات المقدمة للجمعيات، فقد عرف تدبيرها نوعا من التحسن على مستوى بعض الجماعات من خلال اعتماد دفاتر تحملات نموذجية تؤطر عمليات توزيع الدعم على الجمعيات، ونشر الإعلانات المتعلقة بتلقي طلبات الدعم من طرف الجمعيات واعتماد مسطرة لدراستها والتداول بشأنها، ومطالبة تلك التي تستفيد من الدعم المالي بتقديم جميع المستندات والوثائق التي توضح كيفية وطرق صرف الإعانات المالية وكذا تقديم برنامجها السنوي إلى الجماعة.

➢ **ضبط مجال التعمير**

تظهر التدابير المتخذة من طرف عدة جماعات، تنفيذا لتوصيات المجالس الجهوية للحسابات، ولا سيما تلك المتعلقة بالتعمير وتهيئة المجال، ضبطا أكبر لهذا القطاع. وفي هذا السياق، يمكن الإشارة إلى التدابير المتعلقة بوثائق التخطيط وتلك التي تهم التدبير العملي للتعمير، على النحو الموالي:

- **التدابير المتعلقة بوثائق التخطيط:** تشمل أساسا قيام الجماعات المعنية بإنجاز وثائق التعمير وتسريع المصادقة عليها، وتوجيه رسائل إلى الجهات المعنية من أجل التسريع بإعداد التصاميم التقويمية للأحياء المحددة في نظام التهيئة، وتخصيص الاعتمادات الضرورية من أجل إعداد الدراسات اللازمة للقيام بعمليات إعادة الهيكلة وإعداد تصاميم طبوغرافية للأحياء غير المهيكلة ودراسة التركيبة المالية لإنجاز أشغال التطهير السائل، فضلا عن مباشرة الإجراءات اللازمة من أجل إنجاز التجهيزات المنصوص عليها في تصاميم التهيئة؛
- **الإجراءات العملية:** تتمثل على الخصوص في التأكد من توفر كافة الشروط القانونية قبل إصدار رخص البناء ورخص السكن، وضبط المخالفات وتبليغها. فضلا عن تزويد المصالح الجماعية المختصة بالموارد البشرية اللازمة لتدبير القطاع.

➢ **تحسين تدبير الممتلكات**

تفعيلا لتوصيات صادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، اتخذت بعض الجماعات التدابير القانونية اللازمة من أجل تحصين ممتلكاتها، من خلال تحفيظها أو الشروع في تسجيلها وتحفيظها.

ج. إكراهات تعوق تنفيذ بعض التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

أثارت مجموعة من الجماعات عددا من الصعوبات والإكراهات التي حالت دون تطبيق بعض التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات. ويمكن استعراض أهم هذه العوامل والإكراهات كما يلي:

- **الإكراهات المرتبطة بالموارد**

تعتبر مجموعة من الجماعات أن محدودية الموارد البشرية والمالية تقف حائلا دون تنفيذ بعض التوصيات. ففيما يتعلق بالموارد البشرية، أوضحت الكثير من الجماعات أنها تعاني من خصاص كمي ونوعي على هذا المستوى، لا سيما في بعض المجالات التي تستوجب دراية قانونية أو محاسبية أو تقنية، وهو الأمر الذي لا يتيح لها تنزيل هيكلها التنظيمي على أرض الواقع ولا يمكنها من تنفيذ بعض التوصيات التي تستلزم موارد بشرية لا تتوفر عليها.

وفي السياق ذاته، عزت مجموعة من الجماعات عدم قدرتها على تنفيذ بعض التوصيات إلى عدم توفرها على الاعتمادات المالية الكافية لذلك، خاصة حينما يتعلق الأمر بمشاريع أو عمليات تستلزم بطبيعتها موارد مالية مهمة (كعمليات توفير الأوعية العقارية مثلا أو تحفيظ الأملاك).

وعطفا على ذلك، أوضحت بعض الجماعات أنها لم تتمكن من تنفيذ بعض التوصيات المتعلقة بتنفيذ مشاريع تنموية أو إحداث مرافق وتجهيزات محلية أو تطويرها وذلك بسبب ضعف إمكانياتها المالية وغياب رصيدها العقاري وعدم قدرتها على توفير أوعية عقارية ملائمة لتنفيذ مشاريعها أو عجزها عن تصفيتها وتملكها بصفة قانونية داخل آجال معقولة.

- **الإكراهات ذات الطبيعة القانونية**

يستوجب تنفيذ بعض التوصيات سلك مساطر قانونية محددة قد تستلزم آجالا محددة لاستيفائها أو إصدار وثائق أو مقررات أو إخضاعها للمراقبة الإدارية والتأشير عليها من قبل الجهات المختصة، وهو الأمر الذي بررت به بعض الجماعات عدم تنفيذها لبعض التوصيات، كما هو الشأن مثلا بالنسبة لوثائق التعمير التي يقتضي إعدادها واعتمادها المرور بعدة مراحل مسطرية.

- **تعدد المتدخلين في غياب آليات التنسيق بينهم**

يشكل تعدد المتدخلين أحد إكراهات تنفيذ التوصيات، حسب الجماعات المعنية، خاصة عند اقتران ذلك بغياب آليات للتنسيق وشبه انعدام للتواصل المؤسساتي لدى الفاعلين التنمويين على المستوى المركزي والجهوي والإقليمي والمحلي من أجل صياغة وتمويل وتنفيذ برامج تنموية مندمجة. ويتعين في بعض الحالات اتخاذ أطراف أخرى لإجراءات ضرورية حتى يتسنى تنفيذ بعض التوصيات، كما هو الشأن بالنسبة لمخططات تدبير النفايات على مستوى الجماعات، والتي يتعذر إعدادها في ظل غياب مخططات عمالاتية أو إقليمية.

- **الإكراهات المتعلقة بالمعطيات**

أثارت بعض الجماعات غياب المعطيات والمعلومات اللازمة من أجل تنزيل بعض التوصيات، كما هو الشأن بالنسبة للبيانات المتعلقة بالملزمين الضرورية لإصدار المراسلات والإشعارات والأوامر بالتحصيل وكذا القيمة الإيجارية لفرض الرسم على شغل الملك العمومي.

رابعا. تدقيق المشاريع الممولة من طرف وكالات الأمم المتحدة

بناءً على طلب وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الافريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، وبتعاقد مع هذه الوزارة، قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق مجموعة من المشاريع الممولة من ثلاث وكالات تابعة للأمم المتحدة هي: برنامج الأمم المتحدة للتنمية وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطّفولة (اليونيسيف).

وقد أنجز المجلس في هذا الإطار، خلال سنتي 2019 و2020، 23 تقييما جزئيا (micro-évaluations) للقدرات التدبيرية للمكلفين بتنفيذ المشاريع؛ بالإضافة إلى التدقيق المالي لسبعة (7) برامج ممولة من طرف الوكالات المذكورة.

خامسا. التعاون الدولي

يولي المجلس الأعلى للحسابات أهمية كبيرة لتعزيز مهامه الرقابية وتطوير آليات اشتغاله وفقا للمعايير المعتمدة دوليا في مجال مراقبة المالية العمومية. ولهذا الغرض، يعمل المجلس على تشجيع تبادل التجارب مع هيئات ومنظمات الرقابة المالية على المستويين الجهوي والدولي، خاصة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنتوساي) والفروع المنبثقة عنها، بالإضافة إلى مجموعة من المؤسسات المانحة الدولية .

وينقسم عمل المجلس الأعلى للحسابات في مجال التعاون الدولي إلى شقين أساسيين، يضم الأول مجموعة من الفعاليات واللقاءات الدولية التي يشارك فيها المجلس في إطار التعاون متعدد الأطراف، فيما يضم الشق الثاني مختلف المبادرات والشراكات التي يعقدها مع الأجهزة الرقابية بعدد من الدول الصديقة والمؤسسات التنموية الشريكة وبعض الجهات المانحة.

1. أنشطة المجلس في إطار التعاون المتعدد الأطراف

شارك المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنتي 2019 و2020، في العديد من الاجتماعات والمؤتمرات التي نظمتها المنظمات الدولية والجهوية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، حيث ساهم في عدة اجتماعات ولقاءات وندوات نظمتها الإنتوساي، وكذا اللجن ومجموعات العمل التابعة لها. فقد شارك على سبيل المثال في دورة الجمعية العامة للمنظمة التي انعقدت بموسكو سنة 2019. كما استفاد من عدة دورات تدريبية نظمتها مبادرة تنمية الإنتوساي (IDI)، وساهم من جهته في تأطير مجموعة من الورشات المنعقدة في إطار هذه المبادرة.

كما ساهم في أشغال المنظمة العربية والمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة، حيث شارك على سبيل المثال في دورة الجمعية العامة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي انعقدت بقطر سنة 2019 وكذا في اجتماعات المجلس التنفيذي المنعقدة سنتي 2019 و2020. كما ساهم في أعمال لجنة بناء القدرات المؤسساتية ولجنة المعايير المهنية التابعة للمنظمة، وشارك في أغلب لقاءاتها التدريبية والعلمية.

وباعتبار المجلس الأعلى للحسابات عضوا بالمنظمة الإفريقية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (أفروساي)، فقد شارك في مهمة رقابية حول التدقيق الخارجي للمشروع الإقليمي الخاص بدعم الأجهزة العليا للرقابة العضوة في مجلس التكوين الإقليمي للأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة بأفريقيا جنوب الصحراء الناطقة بالفرنسية (CREFIAF)، وذلك بالكاميرون خلال شهر شتنبر 2019.

ونظم المجلس الأعلى للحسابات بمركز التكوين التابع له من 22 أبريل إلى 03 مايو 2019، بدعم مالي من البنك الإفريقي للتنمية، الدورة التدريبية الخامسة لفائدة ممثلي عشرين جهازا أعلى للرقابة بالدول الإفريقية الفرنكفونية. وقد انصب موضوع الدورة حول الاختصاص القضائي المتمثل في "التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية".

كما نظم المجلس بدعم من البنك الإسلامي للتنمية ثلاث دورات تدريبية من تنشيط خبراء البنك بمركز التكوين حول موضوع "تقييم البرامج والمشاريع العمومية"، استفاد منها قضاة المجلس والمجالس الجهوية للحسابات.

وفي إطار المهمات الرقابية المشتركة، شارك المجلس مع البنك الإسلامي للتنمية في مهمة بجمهورية دجيبوتي همت تقييم مشروع بناء مستشفى إقليمي، وذلك من 29 شتنبر إلى 4 اكتوبر 2019.

وشارك المجلس في الاجتماع الأول للجن الفنية التابعة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا الذي انعقد بدكار من 13 إلى 17 ماي 2019. وتم خلال هذا الاجتماع دراسة وتحليل الوثائق والمعايير المهنية ومختلف الممارسات الفضلى المتعلقة بالرقابة القضائية، ورقابة المطابقة، والرقابة المالية، ورقابة الأداء.

وحضر المجلس، أيضا، الاجتماع الثاني لنفس اللجن، والذي انعقد كذلك بدكار من 23 أكتوبر إلى 2 نونبر 2019، وتمحور موضوعه حول مراجعة دليل التدقيق الخاص بأجهزة الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا.

وبخصوص اتفاقية التوأمة بين المجلس الأعلى للحسابات مع الاتحاد الأوروبي، استضاف المجلس، يوم 30 يناير 2019، لقاء تواصليا حول موضوع "تقييم وتقدير أداء السياسات العامة"، حضره ممثلو كل من محكمة الحسابات الفرنسية والمكتب الوطني للتدقيق بالمملكة المتحدة "NAO" وممثل عن الاتحاد الأوربي. واتفق كل من المجلس ومحكمة الحسابات الفرنسية على تمديد مدة اتفاقية التوأمة لسنة إضافية من أجل مواكبة المجلس بخصوص الورش المتعلق بالتصديق على حسابات الدولة.

وخلال هذه الفترة الإضافية، أجريت خمس عشرة (15) مهمة بالمجلس الأعلى للحسابات وبعض الزيارات الدراسية بفرنسا.

وفي إطار التعاون مع المنظمة الدولية للفرنكفونية، وبعد ما تم تجديد مهمة المجلس الأعلى للحسابات كجهاز مكلف بالتدقيق الخارجي للمنظمة خلال الاجتماع الذي عقد بباريس يومي 05 و06 مارس 2019، قام المجلس بمهمات رقابية للتدقيق والتصديق على الحسابات والبيانات المالية للمنظمة برسم السنة المالية 2018-2019. إضافة إلى ذلك، شارك المجلس في الاجتماع السادس بعد المائة (106) للمجلس الدائم للفرنكفونية بباريس يوم 26 مارس 2019، كما قام بتقييم مستنتجات المهمات الرقابية الخاصة بتدقيق المنظمة للسنة المالية 2018، بالإضافة إلى المشاركة في أشغال لجنة التدقيق التابعة للمنظمة الدولية للفرنكفونية، وذلك يوم 3 دجنبر 2019.

وفي إطار أنشطة التعاون مع منظمة الأجهزة العليا للرقابة الناطقة باللغة الفرنسية AISCCUF، استضاف المجلس الأعلى للحسابات بالتعاون مع محكمة الحسابات الفرنسية اللقاء المهني الأول حول موضوع "صياغة ومتابعة التوصيات" وذلك بمدينة مراكش يومي 19 و20 فبراير 2020. وشكل هذا اللقاء الذي شارك فيه حوالي 60 مشاركا يمثلون 23 جهازا أعلى للرقابة، فرصة لتبادل التجارب حول المنهجية المستخدمة لإعداد توصيات فعالة ولمتابعة تنفيذها.

وعلاقة بالتزامات المملكة المغربية مع منظمة الإتحاد الإفريقي، شارك المجلس الأعلى للحسابات، ضمن فريق مكون من عدة دول، في مهمات رقابية همت تدقيق البيانات المالية للمنظمة برسم السنة المالية 2018، وذلك على مرحلتين بكل من تانزانيا وإثيوبيا. كما شارك المجلس، أيضا، في مهمة رقابية للتصديق على حسابات الاتحاد الإفريقي خلال سنتي 2019 و2020.

2. أنشطة المجلس الأعلى للحسابات في إطار التعاون الثنائي

عرفت علاقات التعاون الثنائية بين المجلس الأعلى للحسابات والعديد من الأجهزة العليا للرقابة المالية مجموعة من الأنشطة خلال سنتي 2019 و2020، سواء من خلال الزيارات الميدانية التي قامت بها وفود بعض الأجهزة إلى المجلس أو من خلال الدورات التكوينية وزيارات العمل لدى بعض الأجهزة العليا للرقابة استفاد منها قضاة وأطر المجلس.

وفي إطار التعاون الثنائي مع محكمة الحسابات بالجمهورية الفرنسية وتنفيذا لبنود اتفاقية التوأمة بين الجهازين، استفادت المجالس الجهوية للحسابات من زيارات ميدانية لدى الغرف الجهوية للحسابات الفرنسية، وذلك بهدف الاطلاع على المناهج والمساطر المتبعة في مجال التدقيق المحلي والجهوي. كما استقبلت بعض المجالس الجهوية للحسابات قضاة من نظيراتها الفرنسية في إطار تبادل الخبرات والتجارب. وتجدر الإشارة، كذلك، إلى أن محكمة الحسابات بفرنسا أشركت قضاة من المجلس الأعلى للحسابات للمملكة المغربية في بعض المهمات الرقابية التي كلفت بها من طرف بعض المؤسسات الدولية، كمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إضافة إلى المهمة التي قام بها المجلس لتدقيق البيانات المالية لبرنامج التغذية العالمي برسم السنة المالية 2018.

وفي إطار الشراكة بين المؤسستين الرقابيتين المغربية والهولندية، نظم المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2019، مجموعة من ورشات العمل والدورات التدريبية في مجال "تدقيق الأداء"، ترمي للإحاطة بشكل أوسع بمفهوم السياسات العمومية وتحديد مدى نجاعتها وفعاليتها.

وفي هذا الصدد، استضاف المجلس مدربين من الجهاز الهولندي لتنشيط دورات تدريبية حيث شارك قضاة ومدققون من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، عرضوا، خلالها، نتائج مهماتهم الرقابية على ضوء منهجيات ووسائل الاشتغال التي اكتسبوها خلال فترة التدريب. إضافة إلى ذلك عرفت فترة التدريب هذه الانفتاح على آليات وتقنيات جديدة لإعداد التقارير والتواصل حول نتائجها.

وفي نفس السياق، نظم المجلس الأعلى للحسابات ورشة عمل تدريبية حول تقنيات تحليل ونمذجة البيانات واعتمادها في إعداد التقارير الرقابية.

كما شارك ثلاثة ممثلين عن المجلس الأعلى للحسابات، بين يومي 17 و21 يونيو 2019، في أشغال الاجتماع الافتتاحي للمكون الثالث للشراكة الإقليمية لبرنامج "شراكة" بين محكمة الحسابات الهولندية وعدد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حول موضوع "أهداف التنمية المستدامة". وقد تلت هذا الاجتماع ورشة عمل بالمجلس الأعلى للحسابات امتدت على مدى أربعة أيام، من 02 إلى 05 دجنبر 2019، تم خلالها تبادل الخبرات والتجارب بين فريق العمل المغربي المكلف برقابة الأداء الخاصة بخدمات المستعجلات الطبية وخبيرين من جهاز الرقابة المالية الهولندي.

وتفعيلا لاتفاقية التعاون المشترك بين المجلس الأعلى للحسابات وديوان المحاسبة بدولة الكويت التي تم توقيعها سنة 2018، قام وفد عن الجهاز الكويتي بزيارة عمل إلى المجلس من 22 إلى 25 أبريل من نفس السنة، تم خلالها مناقشة موضوع الحكامة في القطاع العام. وموازاة مع ذلك، قام وفد من المجلس بزيارتي عمل إلى الكويت، الأولى من 17 إلى 21 فبراير 2019، تمحورت حول التدقيق المبني على المخاطر، والثانية من 20 إلى 24 أكتوبر 2019، شارك خلالها المجلس في لقاء علمي حول دور التدقيق البيئي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد تمحور هذا اللقاء حول موضوع تبادل الخبرات بين الجهازين بخصوص التدقيق البيئي، وكذا مراجعة جاهزية الدول لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

كما عرف المجلس الأعلى للحسابات، خلال سنة 2019، زيارة عدد من وفود الأجهزة العليا للرقابة بهدف الاطلاع على تجارب وممارسات المجلس في مجال الرقابة العليا للأموال العمومية. وفي هذا الإطار، استقبل المجلس:

- وفدا عن محكمة الحسابات بساحل العاج من 09 إلى 13 أبريل 2019؛
- وفدا عن الجهاز الأعلى للرقابة بغينيا الاستوائية من 23 إلى 24 يوليوز 2019؛
- وفدا عن محكمة الحسابات بالجمهورية الإسلامية الموريتانية من 19 إلى 27 دجنبر 2019.

الفصل الرابع: ملخص التقريرين حول تنفيذ قانوني المالية لسنتي 2018 و2019

في إطار المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للبرلمان والتي نصت عليها مقتضيات الفصل 148 من دستور المملكة، قام المجلس بإنجاز التقريرين حول تنفيذ قانوني المالية برسم السنتين الماليتين 2018 و2019 طبقا للمادتين 92 و93 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وعلاوة على نتائج تنفيذ قانوني المالية المذكورين التي تطرق لها التقريران المعنيان، تضمن التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2019 نظرة حول ورش "نجاعة الأداء" الذي دخل حيز التنفيذ في إطار إصلاح تدبير المالية العمومية الذي يؤطره القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.

وفيما يلي نظرة حول تنزيل هذا الورش، إضافة إلى النتائج التي أسفر عنها تنفيذ قانوني المالية لسنتي 2018 و2019.

I. تنزيل ورش "نجاعة الأداء"

تتوخى مقاربة نجاعة الأداء في تدبير الميزانية تحسين فعالية النفقات العمومية من خلال توجيه التدبير إلى تحقيق النتائج المحددة. ويتجلى هذا الإصلاح في تطوير نظام تدبير المالية العمومية من مقاربة قانونية ومحاسباتية صرفة إلى منظور متجدد يستهدف خدمة المواطن بالتركيز على نجاعة السياسات العمومية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، كما يعتمد أساسا على الآليات التالية:

- برمجة ميزانياتية لثلاث سنوات تشكل إطارا لمواكبة وتتبع نجاعة الأداء؛
- ميزانية تتمحور حول البرامج، مع تحديد مؤشرات النجاعة، تروم تحسين الحكامة فيما يخص السياسات العمومية وتعزيز مسؤولية المدبرين العموميين.

وبخصوص تنزيل هذا الإصلاح، انخرطت القطاعات الوزارية والمؤسسات في هذا المشروع، حيث قدم 36 قطاعا وزاريا ومؤسسة مشاريع نجاعة الأداء المتعلقة بها برسم السنة المالية 2019.

ويسجل المجلس بهذا الصدد النقائص التالية:

- محدودية الانسجام والاتقائية بين البرامج التي تم تحديدها بالنسبة لبعض القطاعات الوزارية واستراتيجياتها. حيث تبين أن هذه البرامج ليست دائما نتاجا لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية، بقدر ما هي تصنيف ميزانياتي جديد يتطابق في حالات كثيرة مع الهياكل التنظيمية والإدارية للقطاعات الوزارية المعنية؛
- تعدد الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المحددة في إطار مشاريع نجاعة الأداء، وهو ما يعقد عملية تتبعها. فبرسم سنة 2019، تم تحديد 121 برنامجا لتحقيق 422 هدفا، رُصد لتتبعها 889 مؤشرا. كما أن العديد من هذه المؤشرات لا تمكن من تتبع نجاعة الأداء من خلال مقاربة النتائج، بل هي عبارة عن مؤشرات لتتبع الوسائل عوض النتائج وتحقيق الأهداف وقياس جودة المرفق العام؛
- عدم إعداد التقارير السنوية حول نجاعة الأداء مباشرة بعد انتهاء السنة المالية المعنية، مما لا يساعد دائما على تحسين البرمجة الميزانياتية للسنوات الموالية؛
- غياب نظام معلوماتي يمكن من تتبع نجاعة الأداء، حيث لا يتوفر عدد كبير من القطاعات الوزارية على قاعدة معطيات تمكن من تتبع وتيرة إنجاز المشاريع والبرامج المحددة ومؤشرات الأداء. علما أن أغلب القطاعات الوزارية لا تتوفر على آليات للتتبع كـ"وحدة لمراقبة التسيير" (unité de contrôle de gestion)؛
- تعيين مسؤولين وزاريين عن برامج تتعلق باختصاصات بعض المؤسسات والشركات العمومية التي توجد تحت وصاية القطاع الوزاري المعني.

أسفر تنفيذ قانوني المالية لسنتي 2018 و2019 على النتائج التالية:

II. التوقعات والإنجازات

اعتمدت الحكومة في مشروع قانون المالية لسنة 2018 نسبة عجز متوقعة للميزانية في حدود 3% من الناتج الداخلي الخام، وذلك بناء على نسبة نمو متوقعة للناتج الداخلي الخام بلغت 3,2%، ومحصول زراعي من الحبوب مقدر بـــحوالي 70 مليون قنطار، ومتوسط سعر غاز البوتان في حدود 380 دولارا للطن.

بخصوص ميزانية سنة 2019، استهدفت الحكومة نسبة عجز في حدود 3,7% من الناتج الداخلي الخام، وذلك على أساس تحقيق نمو للناتج الداخلي الخام بنسبة 3,2%، وعلى أساس محصول زراعي من الحبوب يبلغ 70مليون قنطار ومتوسط سعر غاز البوتان في حدود 560 دولارا للطن.

وحسب وضعية تحملات وموارد الخزينة، التي تصدرها مديرية الخزينة والمالية الخارجية بوزارة المالية، عرفت سنتي 2018 و2019 تسجيل عجز في الميزانية بلغ على التوالي 41.658 و41.517 مليون درهم.

بالنسبة لسنة 2018، مثل عجز الميزانية ما يعادل 3,8% من الناتج الداخلي الخام، وهو ما يمثل زيادة بلغت 8.384 مليون درهم، أي حوالي 25,2 % مقارنة مع التوقعات (33.274 مليون درهم). مسجلا بذلك ارتفعا قدره 4.515 مليون درهم مقارنة مع سنة 2017. كما بلغت نسبة عجز الميزانية برسم سنة 2019 ما يعادل 3,6 % من الناتج الداخلي الخام، بزيادة 3.133 مليون درهم مقارنة مع التوقعات (38.384 مليون درهم)، أي نسبة 8,2%. ومقارنة مع سنة 2018، عرف عجز ميزانية سنة 2019 استقرارا نسبيا، حيث سجل انخفاضا طفيفا بما قدره 141 مليون درهم.

وقد ترتب عن هذا العجز استمرارتفاقم مديونية الخزينة، حيث بلغت747,2 مليار درهم نهاية 2019 و722,6 مليار درهم مع متم سنة 2018، مقابل 692,3 مليار درهم عند نهاية سنة 2017، أي بزيادة قدرها على التوالي 24,6 مليار درهم و30,3 مليار درهم، وهو ما يعادل نسبة نمو بلغت3,4% و4,4 %.

كما بلغ دين خزينة الدولة مع نهاية سنة 2019 نسبة 64,9% من الناتج الداخلي الخام، في حين بلغت هذه النسبة بمتم سنتي 2018 و2017 على التوالي 65,3 % و65,1 %.

وإجمالا، أسفر تنفيذ قانون المالية لسنتي 2018 و2019، بالنسبة لمكوناته الثلاثة، عن النتائج التالية:

نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2018

(مليون درهم)

	2018		2019	
المكـــــونـــات	**المداخيل**	**النفقات**	**المداخيل**	**النفقات**
الميزانية العامة للدولة	329.117	327.405	365.955	365.653
الحسابات الخصوصية للخزينة	92.369	109.786	101.365	90.897
مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة	8.141	2.849	8.369	3.281
المجموع	**429.627**	**440.040**	**475.689**	**459.831**

المصدر: قانون التصفية لسنتة 2018 ومشروع قانوني التصفية لسنة 2019

1. الميزانية العامة للدولة

1.1 الموارد

بلغت الموارد المحصلة برسم السنتين الماليتين 2019 و2018 على التوالي ما مجموعه 365.955 مليون درهم و329.117,1 مليون درهم، أي بنسبة تحصيل ناهزت112% و108,6 % مقارنة بتقديرات الميزانية العامة، وبارتفاع بلغت نسبته10,7% و6,9 % مقارنة بالموارد المحصلة السنة المنصرمة. ويبين الجدول التالي توزيع الموارد برسم سنتي 2017 و2018 و2019 حسب طبيعتها.

الموارد برسم السنوات المالية 2017 و2018 و2019 (مليون درهم)

المـوارد	**الموارد المحصلة سنة 2017**	**توقعات قانون المالية لسنة 2018**	**الموارد المحصلة سنة 2018**	**نسبة التطور مقارنة مع سنة2017 (%)**	**نسبة التحصيل (%)**
المـوارد العادية	234.588,3	234.919,9	271.572,2	15,8	115,6
موارد الاقتراض	73.268,3	68.000,0	57.544,9	- 21,5	84,6
المجموع	**307.856,6**	**302.919,9**	**329.117,1**	**6,9**	**108,6**
المـوارد	**الموارد المحصلة سنة 2018**	**توقعات قانون المالية لسنة 2019**	**الموارد المحصلة سنة 2019**	**نسبة التطور مقارنة مع سنة2018 (%)**	**نسبة التحصيل (%)**
المـوارد العادية	271.572,2	253.423,1	260.889,3	- 3,9	102,9
موارد الاقتراض	57.544,9	76.200	105.066,3	82,6	137,9
المجموع	**329.117,1**	**329.623,1**	**365.955,5**	**11,2**	**111**

المصدر: قانون التصفية ل 2017 و2018 ومشروع قانون التصفية لسنتة 2019

بلغت الموارد العادية، برسم سنة 2018، ما مجموعه 271.572,2 مليون درهم، أي بارتفاع نسبته 15,8% مقارنة بسنة 2017، مسجلة بذلك نسبة تحصيل بلغت 115,6% مقارنة مع التوقعات. ويعزى هذا التطور إلى ارتفاع الموارد الجبائية والموارد غير الجبائية بنسب بلغت على التوالي 4,7 % و113,9 %.

في حين، بلغت الموارد العادية، برسم السنة المالية 2019، ما مجموعه 260.889,3 مليون درهم، مسجلة انخفاضا نسبته 3,9 % مقارنة مع سنة 2018، مقابل نسبة تحصيل إيجابية مقارنة مع التوقعات ناهزت 102,9 %. ويعزى هذا التراجع إلى انخفاض الموارد غير الجبائية بنسبة بلغت 20,9 %.

أ. المداخيل الجبائية

خلال سنة 2018، ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة بما مجموعه 220.567 مليون درهم، بنسبة إنجاز بلغت 100,9%، وهو ما يمثل 81 % من مجموع الموارد العادية مقابل 89,8 % سنة 2017. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 88,8 % من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 6,9% وأخيرا الرسوم الجمركية بنسبة 4,4%. ويبين الجدول أسفله حصة كل نوع من هذه الموارد ونسبتها من مجموع الموارد الجبائية، وكذا نسبة تحصيلها.

وخلال سنة 2019، ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة بما مجموعه 220.526 مليون درهم، بنسبة إنجاز بلغت 96%، وهو ما يمثل 84,5 % من مجموع الموارد العادية مقابل 81 % سنة 2018. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 88,9 % من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 6,8 % وأخيرا الرسوم الجمركية بنسبة 4,3 %.

توزيع الموارد الجبائية برسم سنة 2018

(مليون درهم)

نوع الموارد	توقعات قانون المالية لسنة 2018		تحصيلات سنة 2018		نسبة التحصيل (%)		نسبة المورد من مجموع الموارد الجبائية (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة	97.769	101.370,8	101.159	99.277,8	103,5	97,9	45,9	45
الضرائب غير المباشرة	93.471	99.487,8	94.533	96.750,7	101,1	97,2	42,9	43,9
الرسوم الجمركية	9.706	9.548,2	9.672	9.384,6	99,7	98,3	4,4	4,3
رسوم التسجيل والتمبر	17.538	18.208,3	15.203	15.113,3	86,7	83	6,9	6,8
المجموع	**218.484**	**228.615,2**	**220.567**	**220.526,4**	**100,9**	**96,5**	**100**	**100**

المصدر: قانون التصفية لسنتة 2018 ومشروع قانوني التصفية لسنة 2019– معالجة المجلس الأعلى للحسابات

وعليه، يتبين أن نسبة تحصيل الضرائب المباشرة، برسم السنة المالية 2018، بلغت 103,5%، أي بزيادة بلغت حوالي 3.390 مليون درهم مقارنة بالتوقعات. ويرجع ذلك إلى الأداء الجيد للضريبة على الدخل والتي أذرت على خزينة الدولة ما مجموعه 43.150 مليون درهم، فيما لم تتجاوز توقعات قانون المالية بشأنها 41.848 مليون درهم أي بفارق بلغ 1.302 مليون درهم، وكذا إلى الفارق الإيجابي المسجل على مستوى الغرامات والزيادات الضريبية بمبلغ قدره 2.495 مليون درهم.

أما فيما يخص الضرائب غير المباشرة، فمداخيلها جاءت موافقة إجمالاً للتوقعات على الرغم من تسجيل فارقٍ سلبي بلغ 122 مليون درهم على مستوى الضريبة على القيمة المضافة، تم تداركه بفضل إيرادات الرسوم الداخلية على الاستهلاك التي فاقت التوقعات بما قدره 1.183 مليون درهم.

كما سجلت الرسوم الجمركية بدورها نسبة إنجاز تطابق التوقعات، مع تسجيل فارق سلبي طفيف في تحصيل رسوم الاستيراد بلغ 34 مليون درهم. في حين سجلت رسوم التسجيل والتمبر فارقا سلبياً قدره 2.335 مليون درهم مقارنة بالتوقعات، نتيجة تراجع رسوم نقل الملكية (ناقص 765 مليون درهم) والرسوم المفروضة على العقود الأخرى (ناقص 1.293 مليون درهم) بالأساس. ويبين الجدول أسفله مقارنة توقعات الموارد الجبائية بتحصيلها.

أما بخصوص سنة 2019، فقد عرفت نسب الإنجاز المتعلقة بالموارد الجبائية تراجعا مقارنة بتلك التي تم تسجيلها خلال سنة 2018، خاصة بالنسبة للضرائب المباشرة (ناقص 5,6 %) وغير المباشرة (ناقص 3,9 %) وكذا رسوم التسجيل والتمبر (ناقص 3,7 %).

وبخصوص الضرائب المباشرة، فقد تم تحصيل مبلغ أقل مقارنة بالتوقعات ناهز 2.093 مليون درهم. ويرجع ذلك إلى التراجع في أداء الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل اللتان سجلتا على التوالي انخفاضا بملغ 2.645 مليون درهم و1.077

مليون درهم. وقد ساهم الفارق الإيجابي المسجل على مستوى الغرامات والزيادات الضريبية والذي بلغ 1.554 مليون درهم، في التخفيف من نسبة الفرق.

كما جاءت مداخيل الضرائب غير المباشرة مخالفة للتوقعات بفارق بلغ ناقص2.737 مليون درهم، تم تسجيله بالأساس على مستوى الضريبة على القيمة المضافة عند الاستيراد (ناقص 2.793 مليون درهم) وبشكل أقل على مستوى الرسوم المفروضة على المنتوجات الطاقية (ناقص 307 مليون درهم).

وعرفت كذلك رسوم التسجيل والتمبر فارقا قدره ناقص 3.095 مليون درهم مقارنة بالتوقعات نتيجة تراجع رسوم نقل الملكية (ناقص 1.109 مليون درهم)، والرسوم المفروضة على العقود الأخرى (ناقص 1.368 مليون درهم) والتمبر الفريد والورق المدموغ (ناقص 930 مليون درهم).

وعلى العكس من ذلك، سجلت الرسوم الجمركية نسبة إنجاز موافقة إجمالاً للتوقعات على الرغم من فارقٍ في تحصيل رسوم الاستيراد بلغ ناقص 164 مليون درهم.

ويبين الجدول أسفله الموارد الجبائية المحصلة مع مقارنتها بالتوقعات برسم السنتين الماليتين 2018 و2019

مقارنة توقعات الموارد الجبائية بتحصيلها

نوع الموارد	توقعات قانون المالية لسنة		التحصيلات		الفرق		نسبة التحصيل (%)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
I. الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة	**97.769**	**101.371**	**101.159**	**99.278**	**3.390**	**-2.093**	**103,5**	**97,9**
1. الضريبة على الشركات	51.669	52.456	51.260	49.811	-409	-2.645	99,2	95
2. الضريبة على الدخل	41.848	44.701	43.150	43.624	1.302	-1.077	103,1	97,6
3. الرسوم المفروضة على رخص بيع المشروبات	58	12	50	63	-8	51	86,4	525,3
4. الضريبة المهنية	332	338	343	348	11	10	103,0	102,9
5. الضريبة على السكن	48	33	47	47	-1	14	97,8	142,1
6. الغرامات والزيادات الضريبية	3.814	3.831	6.309	5.385	2.495	1.554	165,4	140,6
II. الضرائب غير المباشرة	**93.471**	**99.488**	**94.533**	**96.751**	**1.062**	**2.737**	**101,1**	**97,2**
1. الضريبة على القيمة المضافة	66.085	69.997	65.963	67.201	-122	-2.795	99,8	96
أ. الضريبة على القيمة المضافة الداخلية	27.841	29.243	27.608	29.241	-232	-2	99,2	100
ب. الضريبة على القيمة المضافة على الاستيراد	38.244	40.753	38.355	37.960	111	-2.793	100,3	93,1
2. الرسوم الداخلية على الاستهلاك	27.386	29.491	28.570	29.549	1.183	58	104,3	100,2
أ. الرسوم المفروضة على التبغ	9.552	11.055	10.860	11.329	1.308	274	113,7	102,5
ب. الرسوم المفروضة على المحروقات	16.079	16.608	15.931	16.301	-147	-307	99,1	98,2
ج. رسوم أخرى	1.755	1.828	1.778	1.919	23	92	101,3	105
III. الرسوم الجمركية	**9.706**	**9.548**	**9.672**	**9.385**	**-34**	**-163**	**99,7**	**98,3**
1. الرسوم على الاستيراد	9.706	9.548	9.672	9.384	-34	-164	99,7	98,3
IV. رسوم التسجيل والتمبر	**17.538**	**18.208**	**15.203**	**15.113**	**-2.335**	**-3.095**	**86,7**	**83**
المجموع (I + II + III + IV)	**218.484**	**228.615**	**220.567**	**220.527**	**2.083**	**-8.088**	**100,9**	**96,5**

المصدر: قانون التصفية لسنتة 2018 ومشروع قانوني التصفية لسنة 2019– معالجة المجلس الأعلى للحسابات

ومقارنة بسنة 2017، حققت مداخيل الرسوم الجبائية المحصلة خلال سنة 2018 نسبة تطور بلغت 4,7 %. حيث سجلت الموارد المتأتية من الضرائب المباشرة ارتفاعا ناهز 3.832 مليون درهم أي بنسبة تطور بلغت 3,9 %. ويعزى هذا الارتفاع أساسا إلى زيادة مداخيل الضريبة على الدخل بمبلغ 2.875 مليون درهم وكذا إلى ارتفاع الإيرادات المتعلقة بالغرامات والزيادات الضريبية بما قدره 637 مليون درهم. فيما سجلت موارد الضرائب غير المباشرة نسبة تطور بلغت 5,3% أي بزيادة قدرها 4.789 مليون درهم. ويرجع هذا التطور بالأساس إلى ارتفاع عائدات الضريبة على القيمة المضافة على الاستيراد ب 2.319 مليون درهم، والضريبة على القيمة المضافة الداخلية ب 1.499 مليون درهم، وكذا عائدات الرسوم الداخلية على الاستهلاك بنسبة 3,5% (971 مليون درهم). سجلت الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل والتمبر بدورها زيادات بلغت على التوالي 956 مليون درهم و246 مليون درهم.

فيما عرفت مداخيل الرسوم الجبائية المحصلة خلال سنة 2019 بصفة إجمالية استقرارا مقارنة مع سنة 2018، لا سيما الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية ورسوم التسجيل والتمبر.

وفي هذا الصدد، سجلت الموارد المتأتية من الضرائب المباشرة سنة 2019 انخفاضا ناهز 1.881 مليون درهم مقارنة مع سنة 2018، أي بنسبة بلغت ناقص 1,9%. ويعزى هذا الانخفاض أساسا إلى تراجع مداخيل الضريبة على الشركات ب 1.449 مليون درهم وكذلك الشأن بالنسبة للإيرادات المتعلقة بالغرامات والزيادات الضريبية بما قدره 924 مليون درهم. كما سجلت الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل والتمبر نفس المنحى التنازلي بانخفاضات بلغت على التوالي 288 مليون درهم و90 مليون درهم.

وأدى الأداء الجيد للضرائب غير المباشرة إلى الحد من آثار هذه الانخفاضات على معدل ارتفاع المداخيل الجبائية برسم سنة 2019 مقارنة مع سنة 2018، حيث سجلت هذه الموارد نسبة تطور بلغت 2,3% أي بزيادة قدرها 2.218 مليون درهم. ويرجع هذا التحسن بالأساس إلى ارتفاع عائدات الضريبة على القيمة المضافة بما قدره 1.238 مليون درهم، أي بما نسبته 1,9 %.

ب. المداخيل غير الجبائية

سجلت المداخيل غير الجبائية المحصلة برسم سنة 2018، ما قدره 51.005 مليون درهم بارتفاع بلغ 114 % مقارنة مع سنة 2017 أي بزيادة قدرها 27.161 مليون درهم. وتكون بذلك قد شكلت نسبة 18,8 % من مجموع الموارد العادية مقابل 10,2% سنة 2017.

وخلافا لما يلاحظ على مستوى المداخيل الجبائية، فإن المداخيل غير الجبائية المحصلة غالباً ما تسجل فوارق مهمة نسبيا مقارنة مع توقعات قانون المالية. حيث تتسم هذه المداخيل، باستثناء تلك المتأتية من المؤسسات والمنشآت العامة، بصعوبة توقعها نظرا لعدم تجانسها ولطابعها غير الاعتيادي من جهة (الهبات) وتباينها من جهة أخرى (المداخيل المحصلة من مختلف القطاعات الوزارية).

فبرسم سنة 2018، بلغت نسبة تحصيل المداخيل غير الجبائية 310,3 % مقارنة بالتوقعات التي حددها قانون المالية في 16.435,5 مليون درهم. وترجع هذه النتائج بالأساس إلى مستوى الاستخلاص الاستثنائي الذي سجلته فئة المداخيل الأخرى، يتعلق الأمر بالخصوص بالمداخيل المسجلة برسم التسديدات من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية (فارق إيجابي بلغ 31.835مليون درهم: يعود بالأساس لتحويل 24 مليار درهم من الحساب الخاص "منح دول مجلس التعاون الخليجي" لصالح الميزانية العامة).

كما عرفت الموارد المتأتية من مؤسسات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة، برسم سنة 2018، ارتفاعاً بلغ 1.112 مليون درهم مقارنة بتلك المسجلة في سنة 2017 (8.156,4 مليون درهم).

وقد تم استخلاص عائدات الاحتكار والمساهمات أساسا من الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية (3 مليار درهم من عائدات الاحتكار) وشركة اتصالات المغرب (1,4 مليار درهم من الأرباح) والمجمع الشريف للفوسفاط (2 مليار درهم من الارباح) وبنك المغرب (565 مليون درهم، من بينها العائدات المستخلصة من عمولات الصرف).

وسجلت المداخيل غير الجبائية المحصلة برسم سنة 2019، ما قدره 40.363 مليون درهم بتراجع نسبته 21 % مقارنة مع سنة 2018 أي بانخفاض قدره 10.642 مليون درهم. وتكون بذلك قد شكلت نسبة 15,5 % من مجموع الموارد العادية مقابل 18,8% في سنة 2018.

فبرسم سنة 2019، بلغت نسبة تحصيل المداخيل غير الجبائية 163% مقارنة بالتوقعات التي حددها قانون المالية في 24.807,9 مليون درهم. وترجع هذه النتائج بالأساس إلى مستوى الاستخلاص الاستثنائي الذي سجلته مكونات هذه الموارد.

ويرجع الفارق المسجل على مستوى حصيلة الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة أساسا إلى فارق التحصيل الإيجابي على مستوى أتاوى احتلال الأملاك العامة وموارد اخرى (1.220 مليون درهم). أما الفارق المسجل على مستوى فئة الموارد المختلفة فيرجع بالأساس إلى فارق التحصيل على مستوى المداخيل المسجلة برسم التسديدات من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية (زائد 6.506,6 مليون درهم).

ويبين الجدول أسفله الموارد المحصلة من المساهمين الرئيسيين بالنسبة لعائدات المؤسسات والمقاولات العمومية برسم السنوات المالية 2017 و2018 و2019.

عائدات الاحتكار والمساهمات المتأتية من المساهمين الرئيسيين بين 2017 و2018 و2019

(مليون درهم)

المؤسسات	الموارد المحصلة سنة 2017	توقعات قانون المالية لسنة		الموارد المحصلة سنة		نسبة التحصيل/ التوقعات (%)	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019
بنك المغرب	556	590	612	565	855	95,7	139,7
شركة اتصالات المغرب	1.425	1.376	- (*)	1.453	-	105,5	-
المجمع الشريف للفوسفاط	1.340	2.000	2.500	2.000	2.700	100,0	108,0
الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية	2.400	3.000	3.000	3.000	3.000	100,0	100,0
المكتب الوطني للمطارات	-	-	400	-	550	-	138,0
الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات	-	-	300	-	300	-	100,0
صندوق الإيداع والتدبير	0	200	400	0	-	0,0	-
عائدات أخرى	2.435	2.655	300	2.250	5.539	84,7	119,0
المجموع	**8.156**	**9.821**		**9.268**	**12.944**	**94,4**	**113,0**

المصدر: قوانين التصفية لسنوات 2017 و2018 ومشروع قانوني التصفية لسنة 2019– معالجة المجلس الأعلى للحسابات

أما فيما يخص مداخيل الأملاك الخاصة، والتي ساهمت في الميزانية العامة بمبلغ 378 مليون درهم، فقد سجلت نسبة تحصيل بلغت 106,7 % مقارنة مع توقعات قانون المالية (354 مليون درهم). ومقارنة مع سنة 2017 فقد سجلت ارتفاعاً بنسبة 2,4%.

وتجدر الإشارة إلى أن سنة 2019 تميزت بإدراج بعض مداخيل عمليات التمويل ضمن هذه الفئة حيث قامت الخزينة بثلاث عمليات إعادة تأجير (cession-bail) مع مستثمرين مؤسساتيين خلال نفس السنة. ويرتكز هذا النوع من المعاملات على نقل الملكية العامة إلى المستثمرين الذين يوافقون على تفويتها للدولة لاستغلالها، مقابل دفع إيجار طوال المدة المتفق بشأنها.

وهكذا، تم تنفيذ عمليتين بهذا الخصوص مع الصندوق المغربي للتقاعد، أولها تعلقت بأربعة مراكز استشفائية جامعية مقابل مبلغ 4,6 مليار درهم على مدى 40 سنة. أما الثانية فترتبط ببعض المباني الإدارية للدولة بمقابل مالي قدره 670 مليون درهم على نفس المدة. وأبرمت الصفقة الثالثة مع صندوق الإيداع والتدبير بشأن بنايات إدارية أخرى مقابل دفع 1,7 مليار درهم على مدى 30 عاما.

كما تحسنت المداخيل غير الجبائية لعام 2019 بزيادة قدرها 5.3 مليار درهم نتيجة عمليتي تفويت حصة رأسمال شركتين. تتعلق الأولى ببيع 8% من رأسمال وحقوق التصويت لشركة "اتصالات المغرب". حيث جلبت هذه العملية 8,8 مليار درهم، تحصلت منها خزينة الدولة على 4,4 مليار درهم. وشملت العملية الثانية تفويت حصة الدولة في رأسمال شركة تهيئة الرياض إلى صندوق الإيداع والتدبير بمقابل 900 مليون درهما.

2.1 النفقات

بلغت الاعتمادات النهائية برسم سنة 2018 ما مجموعه 346.198 مليون درهم مقابل 325.988 مليون درهم كاعتمادات مفتوحة برسم قانون المالية لنفس السنة، أي بارتفاع قدره 6,2%.

وتجدر الإشارة إلى أن الاعتمادات المفتوحة برسم السنة المالية 2018 سجلت ارتفاعا طفيفا بنسبة 0,4 % مقارنة بالسنة المالية 2017، ويرجع هذا الارتفاع إلى ذلك المسجل على مستوى اعتمادات الاستثمار بنسبة 7,3 % واعتمادات التسيير بنسبة 4,4 %، مقابل انخفاض اعتمادات خدمة الدين بنسبة 15,7%.

وبخصوص السنة المالية 2019، فقد بلغت الاعتمادات النهائية ما مجموعه 375.997 مليون درهم مقابل 356.241 مليون درهم كاعتمادات مفتوحة، أي بارتفاع قدره 5,5%. وتجدر الإشارة إلى أن الاعتمادات المفتوحة برسم السنة المالية 2019 سجلت ارتفاعا مهما نسبته 9,3% مقارنة بالسنة المالية 2018، ويتوزع هذا الارتفاع بين الزيادة على مستوى اعتمادات التسيير بنسبة 10,1% وخدمة الدين بنسبة 8,7% وكذا اعتمادات الاستثمار بنسبة 7,5%.

وتتوزع الاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة بين مختلف أبواب الميزانية العامة كما يلي:

توزيع التوقعات والاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة لسني 2018 و2019

(مليون درهم)

الميزانية العامة للدولة	توقعات قانون المالية		الاعتمادات النهائية		النفقات المنجزة		نسبة التنفيذ برسم سنة 2019 (%)	نسبة التنفيذ برسم سنة 2018 (%)	نسبة التنفيذ برسم سنة 2017 (%)
	2018	2019	2018	2019	2018	2019			
نفقات التسيير	195.915	215.618	198.343	218.140	197.551	215.624	98,8	99,6	100,9
نفقات الاستثمار	68.230	73.373	86.012	90.612	67.845	70.568	77,9	78,9	78,9
خدمة دين الخزينة	61.843	67.244	61.843	67.245	62.009	79.461	118,2	100,3	97,3
مجموع الميزانية العامة	**325.988**	**356.241**	**346.198**	**375.997**	**327.405**	**365.653**	**97,2**	**94,6**	**94,8**

المصدر: قانون التصفية لسنتة 2018 ومشروع قانوني التصفية لسنة 2019– معالجة المجلس الأعلى للحسابات

وعليه، فقد بلغت النفقات المنجزة سنة 2018 ما مجموعه 327.405 مليون درهم مقابل 329.951 مليون درهم سنة 2017، مسجلة انخفاضا طفيفا بنسبة 0,8 %. ويفسر هذا الانخفاض أساسا بتراجع نفقات خدمة الدين بنسبة 13,1% (9.358 مليون درهم) في حين ارتفعت نفقات التسيير بنسبة 3,1% (5.978 مليون درهم) ونفقات الاستثمار بنسبة 1,2% (833 مليون درهم).

وخلال سنة 2019، بلغت النفقات المنجزة 365.653 مليون درهم، مسجلة بذلك ارتفاعا نسبته 11,7% مقارنة مع سنة 2018. ويفسر هذا الارتفاع، أساسا، بذلك الذي عرفته نفقات التسيير والذي بلغت نسبته 9,1% (18.073 مليون درهم) وبالارتفاع المسجل على مستوى النفقات المرتبطة بخدمة الدين العمومي بنسبة 28,1% (17.452 مليون درهم) ونفقات الاستثمار بنسبة 4% (2.723 مليون درهم).

أ. نفقات التسيير

بلغت نفقات التسيير برسم سنة 2018 ما مجموعه 197.551 مليون درهم، وهو ما يمثل نسبة تنفيذ 99,6% مقارنة بالاعتمادات النهائية. ويلاحظ استمرار المنحى التصاعدي لهذه النفقات حيث ارتفعت بنسبة 3,1 % مقارنة مع سنة 2017 التي سجلت خلالها هذه النفقات مبلغ 191.572 مليون درهم. ويعزى هذا الارتفاع أساسا إلى زيادة نفقات المعدات والنفقات المختلفة بمبلغ 4.100 مليون درهم (10,6%) ونفقات الموظفين بما قدره 1.331 مليون درهم (1,3%) ونفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية بمبلغ 752 مليون درهم (6,8%).

حيث بلغت نفقات الموظفين والأعوان المأمور بصرفها برسم سنة 2018 ما مجموعه 106.232,1 مليون درهم، أي ما يعادل 97,5 % من الاعتمادات النهائية المخصصة لها و53,8% من نفقات التسيير، مسجلة بذلك ارتفاعا قدره 1.331,1 مليون درهم مقارنة بسنة 2017. ويستمر بذلك المنحنى التصاعدي المسجل في السنوات الأخيرة فيما يخص نفقات الموظفين والأعوان، حيث انتقلت من 99.044 مليون درهم سنة 2013 إلى 106.232,1 مليون درهم سنة 2018 أي بزيادة نسبتها 7,2%.

ومن جهة أخرى، بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة المنجزة برسم سنة 2018 ما مجموعه 43.387,3 مليون درهم، وهو ما يمثل نسبة تنفيذ تعادل 96,3% مقابل 97,4% برسم سنة 2017. كما تجدر الإشارة إلى أن ست قطاعات تستفيد مما يقارب 74,4 % من مجموع النفقات المنجزة، ويتعلق الأمر بكل من وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي وإدارة الدفاع الوطني وزارة الداخلية ووزارة الصحة ووزارة الاوقاف والشؤون الإسلامية ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات.

أما فيما يتعلق بالتكاليف المشتركة الخاصة بالتسيير، فهي تمثل ما يعادل 19 % من ميزانية التسيير لسنة 2018 مواصلة منحاها التنازلي منذ سنة 2013، حيث تم تخصيص مبلغ 36.624 مليون درهم لنفقات التسيير المدرجة بفصل التكاليف المشتركة، انجز منها ما مجموعه 36.126 مليون درهم مقابل 36.329 مليون درهم سنة 2017.

في حين تراجعت الاعتمادات المفتوحة برسم السنة المالية 2018 والمتعلقة بالنفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية بنسبة 48,5% مقارنة بسنة 2017 مسجلة مبلغا قدره 1,7 مليار درهم، في مقابل اقتطاعات منجزة على مستوى هذا الفصل بلغت ما مجموعه 1.697,5 مليون درهم أي بنسبة 99,8 % من الاعتمادات المفتوحة.

أما بالنسبة لسنة 2019، فقد بلغت نفقات التسيير 215.624 مليون درهم، مما يمثل نسبة تنفيذ 98,8 % مقارنة بالاعتمادات النهائية. وبهذا تستمر هذه النفقات في الارتفاع بنسبة 9,1 % مقارنة مع سنة 2018. ويعزى هذا الارتفاع إلى زيادة نفقات التكاليف المشتركة بنسبة 20,3% ونفقات المعدات والنفقات المختلفة بنسبة 9,6% ونفقات الموظفين والأعوان بنسبة 5,2% ونفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية بنسبة 8,4%.

ب. نـفقـات الاستثمار

بلغت اعتمادات الأداء المفتوحة برسم قانون المالية لسنة 2018 لتغطية نفقات الاستثمار 68.230 مليون درهم مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 7,3% مقارنة مع سنة 2017 (63.572 مليون درهم). كما سجلت الاعتمادات المرحلة وأموال المساعدة على التوالي 11.161 مليون درهم و832 مليون درهم.

في حين بلغت اعتمادات الأداء المفتوحة برسم سنة 2019 ما قدره 73.373 مليون درهم مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 7,5% مقارنة بسنة 2018. كما سجلت الاعتمادات المرحلة وأموال المساعدة على التوالي 11.680 مليون درهم و 1.159مليون درهم.

وبلغت الاعتمادات المفتوحة بموجب قرار لوزير الاقتصاد والمالية 5.789 مليون درهم مسجلة ارتفاعا بنسبة 22 % مقارنة مع سنة 2017 (4.744 مليون درهم). وبالتالي، بلغت الاعتمادات النهائية لسنة 2018 ما مجموعه 86.012 مليون درهم، مقابل 84.879 مليون درهم سنة 2017، أي بزيادة قدرها 1,3%.

بينما بلغت الاعتمادات المفتوحة بموجب قرار وزير الاقتصاد والمالية 4.400 مليون درهم بتراجع قدره 24 % مقارنة مع سنة 2018[149]. وبالتالي أصبحت الاعتمادات النهائية لسنة 2019 ما مجموعه 90.612 مليون درهم أي بزيادة قدرها 5,3 % مقارنة بسنة 2018. ويوضح الجدول أسفله، ارتفاع حجم الاعتمادات النهائية مقارنة مع اعتمادات الأداء المفتوحة برسم سنوات 2017 و2018 و2019.

اعتمادات الأداء والاعتمادات النهائية برسم سنوات 2017 و2018 و2019 (مليون درهم)

المكونات	2017	2018	نسبة التطور مقارنة ب 2017 (%)	2019	نسبة التطور مقارنة ب 2018 (%)
اعتمادات الأداء المفتوحة برسم قانون المالية	63.572	68.230	7,3	73.373	7,5
الاعتمادات المرحلة	15.746	11.161	-29,1	11.680	4,7
أموال المساعدة	817	832	1,8	1.159	39,3
الاعتمادات المفتوحة بموجب قرارات وزير الاقتصاد والمالية	4.744	5.789	22,0	4.400	-24,0
الاعتمادات النهائية	**84.879**	**86.012**	**1,3**	**90.612**	**5,3**

المصدر: قوانين التصفية لسنوات 2017 و2018 ومشروع قانون التصفية لسنة 2019

أما على مستوى التنفيذ، فقد بلغت نفقات الاستثمار التي تم التأشير على الأمر بصرفها سنة 2018 ما مجموعه 67.845 مليون درهم مقابل 67.012 مليون درهم خلال سنة 2017، أي بزيادة قدرها 1,2%. وبالتالي فإن معدل تنفيذ الاعتمادات النهائية وصل إلى 78,8 %، أي نفس المعدل المسجل سنة 2017.

وقد سجلت نفقات الاستثمار التي تم الأمر بصرفها سنة 2019 ما مجموعه 70.567,83 مليون درهم أي بزيادة قدرها 4,01% مقارنة مع 2018. ويتبين من خلال توزيع ميزانية الاستثمار التي تم تنفيذها أن 11 وزارة ومؤسسة من أصل 35 تستأثر بنسبة 94,2% من مجموع نفقات الاستثمار أي ما يناهز 66.490 مليون درهم.

من جهة أخرى، بلغت الاعتمادات المفتوحة ضمن فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار برسم سنة 2018 ما مجموعه 19.443 مليون درهم، أي 28% من إجمالي اعتمادات الاستثمار (68.230 مليون درهم)، مسجلة بذلك انخفاضا نسبته 4 % مقارنة بسنة 2017 التي بلغت فيها الاعتمادات المذكورة 20.176 مليون درهم. في حين بلغت الاعتمادات النهائية لفصل التحملات المشتركة-الاستثمار 21.044 مليون درهم. ويُعزى الفرق بين الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات النهائية إلى 1.601 مليون درهم تم فتحها بموجب قرارات لوزير الاقتصاد والمالية، طبقا لمقتضيات المادتين 22 و27 من القانون التنظيمي لقانون المالية.

في حين بلغت الاعتمادات المفتوحة المرصودة للتكاليف المشتركة-الاستثمار برسم سنة 2019 ما مجموعه 20.420 مليون درهم، أي 28% من إجمالي اعتمادات الاستثمار (73.373 مليون درهم)، مسجلة بذلك ارتفاعا نسبته 5 % مقارنة بسنة 2018.

وبلغت النفقات المنفذة في إطار فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار التي تم تنفيذها 20.419 مليون درهم، أي 97% من الاعتمادات النهائية برسم سنة 2018. ومبلغ 21.226 مليون درهم برسم سنة 2019، أي بنسبة 99 % من الاعتمادات النهائية.

ويبين تحليل تنفيذ نفقات الاستثمار للميزانية العامة أن هذه النفقات تعد موضوع تحويلات مهمة من فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار إلى الحسابات الخصوصية للخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية. وبالتالي يلاحظ أن فصل التكاليف المشتركة-

[149] طبقاً للمادة 11 من المرسوم رقم 2.15.426 المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

الاستثمار يبقى وسيلة ميزانياتية مرحلية في انتظار تحويل جل الاعتمادات المفتوحة في إطارها، بموجب قانون المالية، لفائدة الحسابات الخصوصية للخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية،

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة عدم أخذ نفقات فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار بعين الاعتبار، فإن نسبة تنفيذ نفقات الاستثمار تنخفض من 78,8% إلى 73% سنة 2018 في حين ترتفع هذه النسبة من 71% إلى 78% سنة 2019.

ج. نفقات الدين العمومي للخزينة

بلغت الاعتمادات النهائية لنفقات خدمة الدين 61.843 مليون درهم برسم سنة 2018، منها 34.731 مليون درهم مخصصة لاستهلاك الديون المتوسطة والطويلة الأمد و27.112 مليون درهم لأداء الفوائد والعمولات.

في حين بلغت النفقات المنجزة 62.009 مليون درهم، منها 34.988 مليون درهم من أجل استهلاك الدين و27.021 مليون درهم برسم الفوائد والعمولات. واستنادا إلى هذه المعطيات، شكلت النفقات المرتبطة بخدمة الدين العمومي 18,9% من نفقات الميزانية العامة برسم سنة 2018، مقابل 21,6 % سنة 2017.

وقد بلغت الاعتمادات المفتوحة لنفقات خدمة الدين 67.244 مليون درهم برسم سنة 2019، منها 39.213 مليون درهم مخصصة لاستهلاك الديون المتوسطة والطويلة الأمد و28.031 مليون درهم لأداء الفوائد والعمولات. في حين بلغت النفقات المنجزة 79.461 مليون درهم، منها 49.957 مليون درهم من أجل استهلاك الدين و29.504 مليون درهم برسم الفوائد والعمولات. واستنادا إلى هذه المعطيات، شكلت النفقات المرتبطة بخدمة الدين نسبة 21,7 % من نفقات الميزانية العامة برسم سنة 2019.

2. الحسابات الخصوصية للخزينة

انتقل عدد الحسابات الخصوصية للخزينة من 79 حساب سنة 2012 إلى 71 حساب سنة 2018 ثم إلى 67 سنة 2019.

وقد بلغت مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة سنة 2018 ما مجموعه 92.369 مليون درهم، أي بتراجع نسبته 2,93% مقارنة مع سنة 2017 في حين بلغت نفقاتها ما يعادل 109.786 مليون درهم، أي بزيادة نسبتها 34,89% مقارنة مع نفس السنة.

وتمثل مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة ما يناهز 21% من مجموع مداخيل ميزانية الدولة، كما تمثل نفقاتها حوالي 25 % من مجموع نفقات ميزانية الدولة. كما تتسم الحسابات الخصوصية للخزينة بأهمية رصيدها المتراكم الذي بلغ سنة 2018 ما قدره 119.058 مليون درهم، أي بتراجع نسبته 14% مقارنة مع سنة 2017.

وخلال سنة 2019، واصل الرصيد المتراكم للحسابات المذكورة أعلاه منحاه التنازلي، حيث انخفض إلى 115.266 مليون درهم مسجلا تراجعا طفيفا نسبته 1,5 % مقارنة مع سنة 2018.

1.2 مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة

بلغت المداخيل الإجمالية للحسابات الخصوصية للخزينة برسم سنة 2018 ما مجموعه 92.369 مليون درهم، مقابل توقعات قدرها 83.799 مليون درهم، أي بنسبة تحصيل قدرها 110%. وفي نفس السياق، عرفت المداخيل المندرجة ضمن الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات تجاوزات للتوقعات برسم قانون المالية، حيث سجلت، على التوالي، نسبة تحصيل ناهزت 108% و125%. وتمثل مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات نسبة 85,30% من إجمالي مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة.

وخلال سنة 2019، بلغت المداخيل الإجمالية المنجزة برسم الحسابات الخصوصية للخزينة ما مجموعه 101.365 مليون درهم، مقابل توقعات قدرها 85.081,99 مليون درهم، أي بنسبة تنفيذ 119%. وقد عرفت الحسابات المرصدة لأمور خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات تجاوزا للتوقعات برسم قانون المالية حيث سجلت نسب إنجاز 116% و143% على التوالي.

2.2 نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة

عرفت الاعتمادات النهائية للحسابات الخصوصية للخزينة زيادة مهمة بنسبة 152%، مقارنة مع الاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية لسنة 2018. وبلغت هذه النسبة فيما يتعلق بالحسابات المرصدة لأمور خصوصية ما يناهز 160%، في حين وصلت هذه النسبة إلى 237% سنة 2019. بالمقابل لم تعرف نسب الالتزام بالنفقات تحسنا موازيا.

ومقارنة مع سنة 2017 ارتفعت نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة من 81.384 مليون درهم إلى 109.786 مليون درهم سنة 2018، أي بزيادة قدرها 35%. في حين انخفضت هذه النفقات إلى 90.897,30 مليون درهم سنة 2019 أي بانخفاض قدره 17% مقارنة مع سنة 2018.

كما عرف إصدار الأوامر بصرف النفقات ارتفاعا نسبيا، إذ انتقلت نسبة النفقات المأمور بصرفها المؤشر عليها من 78% سنة 2017 إلى 88,6 % سنة 2018، في حين سجل انخفاضا بنسبة 17,2% سنة 2019، حيث انتقل من 88,6% سنة 2018 إلى 84 % السنة الموالية. فيما بلغت نسبة الالتزام بالنسبة للسنتين المذكورتين معدل 58%.

3.2 الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، المكون الرئيسي للحسابات الخصوصية للخزينة

بالنظر لمداخيلها ونفقاتها، تشكل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية الصنف الأكثر أهمية مقارنة مع باقي الحسابات الخصوصية للخزينة، حيث تشكل هذه الفئة على التوالي نسبة 85,4% و84,7% من مجموع المداخيل المحصلة، وما يناهز 87,4% و 85% من مجموع النفقات التي تم إصدارها برسم سنتي 2018 و2019.

وقد مكن فحص مداخيل ونفقات الحسابات المرصودة لأمور خصوصية من تسجيل الملاحظات التالية:

- بعض هذه الحسابات تستفيد من مداخيل تتجاوز نفقاتها، مما يعكس بعض أوجه القصور التي تعرفها عملية رصد الموارد العمومية؛
- رفع سقف تحملات بعض الحسابات الخصوصية للخزينة بصفة ملحوظة رغم عدم تسجيلها نفقات مهمة تفسر هذه الزيادات؛
- تراكم أرصدة دائنة مهمة، بسبب الفارق المسجل بين نفقات ومداخيل الحسابات المرصودة لأمور خصوصية، حيث حققت هذه الحسابات فائضا بلغ 8.014 مليون درهم خلال سنة 2019 و6.557 مليون درهم خلال سنة 2018، مقابل ما يعادل 13.410 مليون درهم سنة 2017؛
- استمرار الحسابات المرصدة لأمور خصوصية في تسجيل أرصدة مرحلة مهمة، بلغت ما مجموعه 110.037 مليون درهم عند متم سنة 2018 و116.276 مليون درهم عند متم سنة 2019، مواصلة بذلك منحاها التصاعدي، مما يؤشر على ضعف البرمجة والمتابعة لمختلف عملياتها.

3. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ متوسط عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، خلال الخمس سنوات الفارطة، ما يعادل 205 مرفقا، منها 89 مرفقا بقطاع الصحة و60 مرفقا بقطاع التعليم والتكوين المهني، وهو ما يمثل على التوالي 43,6% و29,4% من عددها الإجمالي خلال سنة 2018.

وتمثل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للقطاع الاجتماعي ما يعادل 77,5% من العدد الإجمالي لهذه المرافق، في حين لا تتجاوز نسبة المرافق التابعة للقطاع الاقتصادي ما يناهز 18,1%.

1.3 موارد ونفقات الاستغلال

أ. موارد الاستغلال

بلغت التوقعات الأولية لموارد الاستغلال لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، برسم قانون المالية لسنة 2018، ما قدره 2.022 مليون درهم، فيما سجلت الاعتمادات النهائية مبلغ 4.231,56 مليون درهم، أي بنسبة إنجاز وصلت إلى 209,48%.

حيث سجلت مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لبعض القطاعات الوزارية تغييرات مهمة في توقعات موارد الاستغلال فاقت نسبة 100%. كما تم تحصيل ما مجموعه 4.701,94 مليون درهم، بنسبة إنجاز بلغت 111,11% مقارنة بمجموع الاعتمادات النهائية.

في حين بلغت التوقعات الأولية لهذه الموارد لسنة 2019 ما قدره 2.015,07 مليون درهم، فيما سجلت التوقعات النهائية مبلغ 4.480,93 مليون درهم أي بنسبة ارتفاع 122%، حيث سجلت المرافق التابعة لبعض القطاعات الوزارية تغييرات مهمة في توقعات موارد الاستغلال فاقت 100%. وقد تم تحصيل ما مجموعه 4.681,62 مليون درهم، بنسبة إنجاز بلغت 104% مقارنة بالتوقعات النهائية.

ومن حيث توزيع موارد الاستغلال المحصلة، فقد حققت مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لأربع قطاعات وزارية أكثر من 81% من مجموع الموارد التي تم تحصيلها وهي: وزارة الصحة (38%) ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء (25%) وإدارة الدفاع الوطني (15%) ووزارة الاقتصاد والمالية (4%).

ه. نفقات الاستغلال

عرف سقف نفقات الاستغلال المرصودة في قانون المالية لسنة 2018 انخفاضا، حيث انتقل من 2.198 مليون درهم سنة 2017 إلى 2.022 مليون درهم في حين عرفت شبه استقرار سنة 2019 (2.015,1 مليون درهم).

وتمت التغييرات في الاعتمادات الأولية عبر رفع سقف نفقات الاستغلال من خلال قرارات وزير الاقتصاد والمالية بمبلغ 2.044 مليون درهم لتبلغ الاعتمادات النهائية ما مجموعه 4.217,42 مليون درهم سنة 2018 وما مجموعه 4.481 مليون درهم سنة 2019.

ومن حيث توزيع الاعتمادات النهائية المرصودة لنفقات الاستغلال لسنة 2019، فقد تركزت بنسبة 79,9 % (3.124 مليون درهم) لدى المرافق التابعة لأربعة قطاعات وزارية وهي وزارة الصحة (40%) ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء (18,6%) وإدارة الدفاع الوطني (16,9%) ووزارة الاقتصاد والمالية (4,3%).

2.3 موارد ونفقات الاستثمار

أ. موارد الاستثمار

عرفت توقعات موارد الاستثمار لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة برسم قانون المالية لسنة 2018 (797 مليون درهم) مقارنة بالموارد النهائية المدرجة ضمن الميزانيات المعنية ارتفاعا بنسبة 434% لتبلغ 3.585 مليون درهم. وقد بلغت موارد الاستثمار المحصلة فعليا لهذه المرافق برسم نفس السنة ما قدره 3.438,88 مليون درهم (مقابل 4.071 مليون درهم سنة 2017) أي بنسبة إنجاز 95,92 %.

كما عرفت هذه التوقعات برسم قانون المالية لسنة 2019 ما مجموعه 797 مليون درهم، بارتفاع نسبته 256% حيث بلغت تقديراتها النهائية 3.633,12 مليون درهم. وقد بلغت موارد الاستثمار لهذه المرافق التي تم تحصيلها برسم نفس السنة ما قدره 3.687,32 مليون درهم أي بنسبة إنجاز 101% مقارنة بسنة 2018.

وبلغت حصة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لأربعة قطاعات وزارية نسبة 84,5% من مجموع موارد الاستثمار المحصلة لسنة 2019. ويتعلق الأمر بوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء (61,2%) ووزارة الاقتصاد والمالية (9,3%) وزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي (7,4%) ووزارة الصحة (6,6%).

ب. نفقات الاستثمار

عرفت الاعتمادات المفتوحة لسنة 2018 بمبلغ 797,1 مليون درهم تغييرات بزيادة 392% لتصل الاعتمادات النهائية إلى 3.584,31 مليون درهم. وشكلت الاعتمادات المفتوحة لدى المرافق التابعة لوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك نسبة (53,11%) من مجموع الاعتمادات المفتوحة متبوعة بالمرافق التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية (18,57%) والمصالح التابعة لوزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي (11,27%).

في حين بلغت هذه الاعتمادات برسم سنة 2019 مبلغ 796,43 مليون درهم، أي بنسبة تغييرات بزيادة 356% لتصل الاعتمادات النهائية إلى 3.633,12 مليون درهم. وشكلت الاعتمادات المفتوحة لدى المرافق التابعة لوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء نسبة (64,5 %) من مجموع الاعتمادات المفتوحة متبوعة بالمرافق التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية (9,6%) والمرافق التابعة لوزارة الصحة (8 %) ثم تلك التابعة لوزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي (7,3 %).

ومقارنة بالاعتمادات النهائية المرصودة للاستثمار سنة 2018، التي بلغت 3.584,31 مليون درهم، سجلت النفقات المأمور بصرفها مبلغ 722,52 مليون درهم وهو ما يمثل 20 %كنسبة تنفيذ للاعتمادات. ومقارنة مع سنة 2017 فإن هذه النسبة عرفت تراجعا نسبيا بعد أن كانت في مستوى 37 %. في حين بلغت هذه الاعتمادات سنة 2019 ما قدره 3.633,12 مليون درهم، سجلت النفقات المأمور بصرفها مبلغ 1.225,78 مليون درهم وهو ما يمثل 34% كنسبة تنفيذ للاعتمادات. ومقارنة مع سنة 2018 فإن هذه النسبة عرفت تحسنا نسبيا بعد أن كانت في مستوى 20%. وتبقى هذه النسب ضئيلة وغير كافية لتنفيذ نفقات الاستثمار المبرمجة.

III. تغيير مخصصات الميزانية

عرفت المخصصات الأولية لميزانية الدولة برسم السنتين الماليتين 2018 و2019 عدة تغييرات همت النقط التالية:

1. ترحيل الاعتمادات

بلغت الاعتمادات المرحلة على مستوى الميزانية العامة للدولة من سنة 2018 إلى 2019 ما مجموعه 11.680,5 مليون درهم مقابل 11.160,7 مليون درهم من سنة 2017 إلى 2018 مسجلة بذلك ارتفاعا طفيفا بنسبة 4,5% مقارنة مع سنة 2018. ويشكل مبلغ الاعتمادات المرحلة إلى سنة 2019 ما يعادل 15,9% من الاعتمادات الأصلية لميزانية الاستثمار المأذون بها في قانون المالية لهذه السنة مقابل نسبة 16,4% تم تسجيلها سنة 2018.

وبالرغم من التراجع المسجل على مستوى حجم الاعتمادات المرحلة، تمهيدا لتطبيق القاعدة المنصوص عليها في القانون التنظيمي لقانون المالية، والذي ينص في مادته 63 على أنه، ابتداء من فاتح يناير2018، يتم، ما لم ينص قانون المالية للسنة على خلاف ذلك، حصر حجم الاعتمادات المرحلة في نسبة 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية، فإن الصعوبات المرتبطة بتنفيذ بعض القطاعات الوزارية لميزانياتها المتعلقة بالاستثمار ما زالت مستمرة، لاسيما تلك المتعلقة بضبط التوقعات، وكذا بالقدرات التدبيرية والبشرية المتوفرة لديها من أجل برمجة وتتبع وإنجاز المشاريع والأوراش والتقيد بالآجال المحددة.

ومع نهاية سنة 2019، بلغ مجموع اعتمادات الأداء غير المستهلكة برسم ميزانية الاستثمار 20.044,6 مليون درهم مقابل مبلغ 18.166,8 مليون درهم نهاية 2018 أي بارتفاع بلغت نسبته حوالي 10,3%.

2. أمـــوال المـــســاعـــدة

بلغت أموال المساعدة المدرجة في إطار الميزانية العامة للدولة سنة 2018 ما قدره 951,5 مليون درهم مقابل 915 مليون درهم سنة 2017، أي بارتفاع بلغت نسبته 3,9%. وقد تم رصد جل هذه الأموال (87,4 %) لفائدة نفقات الاستثمار (اعتمادات الأداء) و12,6% لفائدة الفصول المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة.

أما بالنسبة لسنة 2019 فقد بلغت أموال المساعدة ما قدره 1.214,8 مليون درهم أي بارتفاع نسبته 27,7 % مقارنة بسنة 2018.

كما تمت عملية فتح الاعتمادات المتعلقة بهذه الأموال بواسطة 27 قرارا لوزير الاقتصاد والمالية سنة 2018 و40 قرار سنة 2019. ويقدم الجدول التالي توزيع مبالغ أموال المساعدة الموجهة لاعتمادات الأداء لنفقات الاستثمار لسنة 2019، وكذا تلك المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة.

توزيع مبالغ أموال المساعدة حسب القطاعات والفصول برسم السنتين الماليتين 2018 و2019

(مليون درهم)

القطاعات الوزارية والمؤسسات	المبالغ الموجهة إلى الاستثمار		المبالغ الموجهة إلى المعدات	
	2018	2019	2018	2019
إدارة الدفـاع الوطنـي	13,8	449,5	40,0	0
وزارة الداخلية	-	167,4	-	31,1
وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي	-	87,5	-	0
المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج	-	-	1,9	1,8
وزارة الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة	-	9,4	1,1	0
وزارة الشباب والرياضة	-	-	8,1	7,2
وزارة الصحة	17,9	5,6	-	-
وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء	177,3	91,5	0,7	8,5
الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية	-	-	0,9	0,9
الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة	3,8	6,6	-	3,5
المحاكم المالية	-	-	3,6	2,1
وزارة الاوقاف والشؤون الإسلامية	-		30,1	
وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات	619,1	341,5	32,9	-
الأمانة العامة للحكومة	-	-	-	0,4
المجموع	**832**	**1.159**	**119,5**	**55,5**

المصدر: قانون التصفية لسنة 2018 ومشروع قانون التصفية لسنة 2019

3. التحويلات داخل الفصول

بلغت التحويلات، برسم السنة المالية 2018، ما مجموعه 17.240,8 مليون درهم. وهمت هذه التحويلات الميزانية العامة للدولة بما قدره 8.995,5 مليون درهم، شملت، بالأساس، نفقات الاستثمار بمبلغ قدره 4.791,8 مليون درهم والنفقات المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة بمبلغ قدره 1.926,7 مليون درهم. وفيما يخص السنة المالية 2019، بلغت التحويلات ما مجموعه 16.688,7 مليون درهم

4. تجاوز الاعتمادات

تم تجاوز الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة للدولة، برسم سنة 2018 مبلغ 6.677,8 مليون درهم مقابل 6.911 مليون درهم سنة 2017 مسجلة بذلك تراجعا بنسبة بلغت 3,4 %.

في حين وصل هذا التجاوز سنة 2019 مبلغ 16.918 مليون درهم مسجلة بذلك ارتفاعا مهما بنسبة بلغت 153,3% مقارنة بسنة 2018.

ولمواجهة هذه الوضعية، اقترح مشروعا قانوني التصفية المتعلقان بتنفيذ قانوني المالية للسنتين المعنيتين فتح اعتمادات تكميلية لتغطية التجاوزات المشار إليها. وقد همت أساسا، بالنسبة لسنة 2018، التجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية بنسبة 86%، في حين سجلت الاعتمادات التكميلية المتعلقة بالتجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بالدين العمومي نسبة 14%.

وفيما يخص سنة 2019، سجلت الاعتمادات التكميلية المتعلقة بالتجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بالدين العمومي مبلغ 12.487,1 مليون درهم أي نسبة 26,2%. وقد سجل هذا المبلغ ارتفاعا هاما حيث تضاعف بأزيد من 13 مرة مقارنة مع سنة 2018 التي سجلت 936 مليون درهم.

5. إلــغــاء الاعتمادات

بلغت الاعتمادات المقترح إلغاؤها في مشروع قانون التصفية عند نهاية سنة 2019 ما مجموعه 18.590,3 مليون درهم مقابل 17.302,5 مليون درهم سنة 2018 أي بارتفاع نسبته 7,4%.

وفي هذا الصدد، يلاحظ، فيما يخص ميزانية الدولة، أن اعتمادات التسيير غير المستهلكة المقترح إلغاؤها، برسم السنة المالية 2019، مستمرة في التصاعد حيث بلغت 6.947,8 مليون درهم، أي بارتفاع نسبته 6,3% مقارنة مع تلك الملغاة في إطار قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2018. في حين استمرت اعتمادات الدين المقترح إلغاؤها في إطار قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2019 في الانخفاض للسنة الثالثة على التوالي حيث عرفت تراجعا بنسبة 64,9% مقارنة مع سنة 2018، لتصل إلى 270,5 مليون درهم.

ومن جهة أخرى، بلغت اعتمادات الأداء التي لم يتم الالتزام بها من ميزانية الاستثمار والمتوفرة عند نهاية سنة 2019 ما مجموعه 20.044,6مليون درهم مقابل 18.166,8 مليون درهم سنة 2018. كما اقترح مشروع قانون التصفية لسنة 2019 إلغاء مبلغ 6.486,4 مليون درهم من اعتمادات الأداء المتوفرة عند نهاية السنة المالية 2018.

أما فيما يتعلق بنفقات ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، فقد اقترح مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2018 إلغاء الاعتمادات غير المستهلكة لنفقات الاستغلال ونفقات الاستثمار في حدود 4.801,4 مليون درهم، في حين تم اقتراح إلغاء اعتمادات بمبلغ 4.262,4 مليون درهم سنة 2019.

وهكذا سجلت الاعتمادات غير المستهلكة بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ارتفاعا نسبته 35,9% سنة 2018 وانخفاضا نسبته 11,2%. سنة 2019 وذلك بعد أن عرفت نوعا من الاستقرار خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى سنة 2017.