المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⵜⴰⵙⴷⴰⵡⵉⵜ ⴰⵏⵎⵓⵔⵏⵓ ⴷ ⵓⵙⵎⵓⵜⵜⴳ ⴷ ⵓⵔⵣⵣⵓⵏ
Conseil Economique, Social et Environnemental

تدبير وتنمية الكفاءات البشرية:

رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إحالة ذاتية رقم 11/2013

www.cese.ma

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تدبير وتنمية الكفاءات البشرية:

رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة

إحالة ذاتية رقم 11 / 2013

«(...) ويظل طموحنا الوطني، الارتقاء من جهوية ناشئة، إلى جهوية متقدمة، ذات جوهر ديمقراطي وتنموي.»

«وهي لحظة قوية، نعتبرها انطلاقة لورش هيكلي كبير، نريده تحولا نوعيا في أنماط الحكامة الترابية»

«(...) إن الجهوية الموسعة المنشودة، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل هي توجه حاسم لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة»

« نتوخى أن يكون انبثاقا لدينامية جديدة، للإصلاح المؤسسي العميق»

مقتطفات من الخطاب الملكي السامي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية في الثالث من يناير 2010

«وتشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقناها، وكرسها الدستور الجديد، ورشا كبيرا يتعين تدبيره بكامل التأني والتبصر ليكون تفعيلها كفيلا بإحداث تغيير جوهري وتدريجي، في تنظيم هياكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية.

ولكسب رهانات هذا المسار، يتعين فسح المجال لتجديد النخب، والمشاركة الواسعة والمكثفة للنساء والشباب، وفتح الآفاق أمام المواطنات والمواطنين المؤهلين، المتحلين بروح المسؤولية والنزاهة.

كما نهيب بالحكومة الشروع في إصلاح الإدارة العمومية، لتمكينها من مواكبة متطلبات هذه الرؤية الترابية الجديدة. وهو ما يطرح مسألة اللاتمركز، الذي ما فتئنا ندعو إليه منذ أزيد من عشر سنوات.

ومن هذا المنطلق, فالحكومة مطالبة باعتماد ميثاق للاتمركز، بما يمكن الإدارة من إعادة انتشار مرافقها، ومساعدتها على التجاوب الأمثل مع حاجيات المصالح اللامتمركزة، وجعلها تستشعر المسؤولية الحقيقية، في وضع المشاريع وحسن تسييرها، وذلك بموازاة مع الانكباب على الورش الكبير للإصلاحات اللازمة، لتفعيل التنظيم الترابي الجديد، في إطار حكامة جيدة, تضع التنمية البشرية في صلب اهتمامها. إذ لا سبيل إلى رفع التحديات التي تواجه هذه الحكامة إلا بتحقيق تنمية بشرية عادلة ومنصفة، كفيلة بالتصدي للعجز الحاصل في المجال القروي، والخصاص الذي يعيق النمو في الوسط الحضري.»

مقتطف من الخطاب الملكي السامي إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد 30 يوليوز 2012

الإيداع القانوني : 2013 M0 2014
ردمك : 978-9954-9161-9-3
ردمد : 2335-9234

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
مطبعة كانابرنت

إحالة ذاتية رقم 11 / 2013

- بناء على القانون التنظيمي رقم09-60 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي؛
- استنادا إلى قرار الجمعية العامة بتاريخ 22 دجنبر 2011 بإبداء رأي في إطار إحالة ذاتية حول تدبير وتنمية الكفاءات البشرية في إطار الجهوية المتقدمة ؛
- استنادا إلى قرار مكتب المجلس بتاريخ 5 يناير 2012 بإحالة موضوع "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة " إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا البيئية والتنمية الجهوية ؛
- استنادا إلى المصادقة بالإجماع على التقرير حول "تدبير وتنمية الكفاءات البشرية: رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة" بتاريخ 28 فبراير 2013.

يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريره

تدبير وتنمية الكفاءات البشرية:
رافعة أساس لنجاح الجهوية المتقدمة

تم إعداد التقرير من طرف

اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا البيئية والتنمية الجهوية

رئيس اللجنة : السيد خليل بنسامي

مقرر اللجنة : السيد نور الدين الشهبوني

مقرر الموضوع : السيد عبد الحي بسة

الفهـــــــرس

ملخص 13

مقدمة 27

I. الجهوية الموسعة بصفتها رافعة لتحديث نظام الحكامة الترابية 31

1. حالة اللامركزية واللاتمركز عشية الجهوية الموسعة 31
2. الجهوية الموسعة: توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة وما جاء به الدستور الجديد 38
3. آثار و انعكاسات الجهوية الموسعة 41

II. الجهوية الموسعة وسياسة تنمية الكفاءات البشرية: من أجل تنسيق أمثل في خدمة التنمية المجالية 45

1. توصيف وتحليل وتقييم أنماط تدبير الموارد البشرية وتنمية الكفاءات السارية على المستوى الترابي 45
2. الأعمال الرامية إلى تنمية الكفاءات: الدلالة والمدى والمضمون 60
3. مزايا و نواقص نظام تدبير وتنمية الكفاءات على المستوى الترابي 64

III. ضرورة انتهاج سياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي 67

1. الأهمية الاستراتيجية للمستوى الجهوي 68
2. التدابير المستعجلة والإصلاحات الموازية الضرورية 69
3. عناصر تحديد السياسة العمومية 71
4. منهجية التفعيل 72
5. العمل على الوسط الخارجي و انخراط الشركاء 73

IV. التوصيات 77

1. توصيات ذات طابع استباقي 77
2. توصيات تخص تدابير لإصلاح منظومة تنمية الكفاءات 79
3. توصيات تخصى تدابير المواكبة 83

الملاحق 85

الملحق 1: التجارب المستقاة من الدراسة المقارنة على المستوى الدولي 87

الملحق 2: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية 93

الملحق 3: لائحة المؤسسات والهيئات التي تم الإنصات إليها 97

الملحق 4 : مراجع بيبليوغرافية 101

ملخص

مقدمة

في 31 مارس 2012، كلف الجمع العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، في إطار مسطرة الإحالة الذاتية، لجنة الشؤون البيئية والتنمية الجهوية بدراسة موضوع «تدبير و تنمية الكفاءات البشرية في إطار الجهوية المتقدمة». وقد جاء اختيار هذا الموضوع بعد صدور تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية CCR المكلفة من قبل ملك البلاد باقتراح نموذج متلائم مع خصوصيات البلاد، وتبني دستور 30 يوليوز 2011، الذي وضع القواعد والمبادئ الدستورية التي سيسير وفقها تنظيم الجهات وغيرها من الجماعات الترابية.

وفي هذا الاطار يهدف هذا التقرير إلى الإجابة على السؤال التالي: أي تدبير و تنمية للكفاءات البشرية من أجل إنجاح الجهوية الموسعة المرتقبة؟ وهو يبرز السؤال المركزي حول قدرة الجهة المرتقبة على الممارسة التامة والكاملة للصلاحيات التي ستناط بها بموجب القانون التنظيمي القادم. والمجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي ينبه، عبر هذا التقرير، إلى ضرورة أن تسارع جميع الأطراف المعنية، أي الدولة والجهات على وجه الخصوص، إلى جعل مسألة تنمية كفاءات الموارد البشرية في صميم انشغالاتها، كما أنه يسترعي الانتباه إلى ضعف مستوى اللاتمركز في مجال تدبير الموارد البشرية، ويشير إلى أن الإطار الجهوي يوفر إمكانية للتوفيق بصفة أمثل بين الحاجات في مجال تنمية كفاءات الموارد البشرية المستخدمة على المستوى الترابي وبين البرامج وخطط العمل المرسومة لتلبية تلك الحاجات.

يقوم المسعى المنهجي المعتمد من قبل اللجنة المذكورة على الإشراك المباشر للجهات المعنية، وذلك عبر تنظيم عدد من جلسات الاستماع، واستغلال وثائق ومؤلفات لها ارتباط بإشكالية تنمية الكفاءات البشرية في علاقتها بالجهوية المتقدمة، وعبر إسهامات أعضاء اللجنة من خلال جلسات النقاش و التحليل العديدة التي جرى تخصيصها للموضوع.

I حال اللامركزية واللاتمركز عشية الجهوية المتقدمة

عشية تبني نظام جديد للجهوية المتقدمة، يتبين أن التنظيم الترابي للبلاد يتميز بلامركزيةٍ تتحسن باطراد، ولاتمركزٍ ضعيف يعيش حالة من الركود.

سارت اللامركزية وفق تطور يمضي في صعود ونزول. فقد كانت أكثر دينامية وتطوعية على المستوى الجماعي، منتقلة عبر ثلاث مراحل يصفها التقرير على التوالي بمرحلة المأسسة (1960-1975) ومرحلة التطوير (1976-2001) ثم مرحلة العقلنة (2002 إلى اليوم).غير أنها في مقابل ذلك بقيت، على المستوى الإقليمي، جامدة على شكلها الأول الذي تم تصوره لها في 1963، والذي لم يستطع الإصلاح الأخير الذي تم إدخاله في 2002 أن يغير منه شيئا. أما على المستوى الجهوي فقد حققت اللامركزية، بفضل قانون 2 أبريل 1996، تقدما لا جدال فيه بالقياس إلى نظيرتها المتبناة في 1971. غير أن المخطط اللامركزي المرسوم للجهة الحالية يبقى في عمومه مستلهما من اللامركزية الإقليمية، إذ يجعل الجهة على وجه العموم تحت رقابة الدولة، التي يتكفل ممثلها، أي الوالي، بالإشراف على تنفيذ ما تفضي إليه مداولات المجلس الجهوي.

على عكس الشأن مع اللامركزية، أساءت الدولة التقدير في ما تعلق باللاتمركز، وخانها في شأنه بُعد النظر والانضباط. فالسلطات التي تم نقلها إلى المصالح اللامركزة كانت محدودة جدا، نفس الشيء ميز وسائل العمل التي تم وضعها تحت تصرفها. فدور هذه المصالح، في مجال تدبير الموارد البشرية عموما وفي ما يخص تنمية كفاءات تلك الموارد على وجه الخصوص، يبقى متواضعا جدا. وبالتالي فإن هذه المصالح تبقى إلى حد بعيد رهينة المبادرات والخطوات التي تقررها المصالح المركزية التي ترتبط هي بها.

إن إطلاق الإصلاح الجهوي المرتقب قد جرى على أساس مقاربة منهجية جديدة، من خلال الخطاب الملكي السامي ليوم 30 يوليوز 2009، الذي أعلن فيه جلالة الملك عن قرار «فتح ورش إصلاحي أساسي، بإقامة جهوية متقدمة، تحقق نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية». وقد تم إحداث لجنة استشارية للجهوية، أدلت بتقرير يرشد إلى سبل هامة للإصلاح، يمكن اختصارها في خمسة اقتراحات كبرى، هي انتخاب المجلس الجهوي عن طريق الاقتراع العام المباشر، وتخويل سلطة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي إلى رئيس المجلس، وقيام الدولة بنقل صلاحيات واسعة إلى الجهات على أساس مبدإ التفريع، والدعم المؤسسي للجهات عبر إحداث صندوقين للتمويل هما صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التكافل الاجتماعي وإحداث وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع AREP، ثم اقتراحٌ بإعادة رسم التقطيع الجهوي بالرجوع إلى اثنتي عشرة جهة عوض ست عشرة. وأغلب هذه الاقتراحات يستعيدها دستور يوليوز 2011، الذي ينص الفصل 146 منه على إصدار قانون تنظيمي يحدد بالتفصيل مجموع القوانين والمبادئ والتدابير التي تنظم تسيير الجهات وأيضا تسيير باقي الجماعات الترابية.

أيا كان محتوى القانون التنظيمي، فإن النتائج المرجوة من الجهوية المتقدمة كبيرة. فمن من حيث طبيعتها ومداها، تمثل الجهوية المتقدمة إصلاحا هاما ذا أثر في كل مناحي حياة المجتمع، و كل أبعاد حكامة شؤون بلادنا معني بها، من السياسي إلى الاجتماعي فالثقافي فالبيئي فالمجالي. ومن ثمة يمكن تحليل النتائج

المرجوة من الجهوية المتقدمة، على المستويين فوق وتحت الجهوي، على أساس أربع نقاط، أولاها تحديث دواليب الدولة، والثانية إعادة إطلاق اللامركزية عبر توضيح مجالات اختصاص المؤسسات اللامركزية، والثالثة إعادة التوازن إلى نظام اقتسام الموارد المالية لفائدة المجالات الترابية على وجه الخصوص، والرابعة نقل الكفاءات البشرية الضرورية و المناسبة كما و كيفا باتجاه المؤسسات اللامركزية.

II الجهوية الموسعة وتنمية الكفاءات البشرية: تحليل كمي، نوعي وقانوني، وتقييم لأنماط العمل الجارية

1. الجوانب الكمية و الكيفية

في إطار هذا التقرير، يشمل مفهوم «تدبير و تنمية الكفاءات البشرية» كل المبادرات والتدابير الرامية إل دعم قدرات وتكوين واستكمال تكوين وتثمين أداء الكفاءات البشرية التي تتحمل مسؤولية إدارية و/أو تدبيرية على مستوى المجال الترابي. ويهم هذا المفهوم على وجه الخصوص المكونات الرئيسة الثلاثة، أي المنتخبين المحليين، ومستخدمي الجماعات الترابية، ومستخدمي المصالح اللامركزة، وهي الفئات الثلاثة من الموارد البشرية التي ينبغي أن تتركز عليها جهود تدبير و تنمية الكفاءات، من أجل الارتقاء بالمستوى العام لأداء وفعالية الجهات المرتقبة.

في 31 ديسمبر 2009، إثر الانتخابات المحلية الأخيرة – من جماعية وإقليمية وجهوية – أصبح مجموع المنتخبين المحليين يقدر بنحو 30250 شخصا، منهم 27743 مستشارا جماعيا، بما نسبته 92 بالمائة، و1287 مستشارا ولائيا وإقليميا، بما تقارب نسبته 4 بالمائة لهاتين الفئتين الأخيرتين من المنتخبين. وتعكس هذه الأرقام بطبيعة الحال الشكل العام للتقطيع الترابي للبلاد، الذي يقسمها إلى 16 جهة و75 ولاية وإقليما و1503 جماعة ترابية.

في 31 ديسمبر 2008، كان العدد الإجمالي لمستخدمي الجماعات الترابية يقدر بنحو 151610 من الأعوان والأطر، أي ما نسبته 25 بالمائة من مجموع مستخدمي الدولة، المقدر عددهم وقتئذ بنحو 442263 عونا. والجماعات هي التي تشغل بطبيعة الحال أكبر عدد، بما يناهز 126355 إطارا وعونا، أي ما نسبته 83 بالمائة، تليها الولايات والعمالات بما مجموعه 24877 عونا وإطارا، أي بما نسبته 16 بالمائة. أما الجهات فتحتل المركز الأخير في مجال أعداد المستخدمين، إذ لا تستخدم منهم إلا 378، بما نسبته 0.25 بالمائة.

في 2012، ارتفع مجموع عدد المستخدمين المدنيين لدى الدولة إلى 571890 موظفا، منهم 99109 يمارسون نشاطهم المهني في جهة الرباط-سلا-زمور-زعير، بما في ذلك مستخدمو الإدارة المركزية – أي الدولة –، أي بما نسبته 17.34 بالمائة. من جهة أخرى، يمارس ما نسبته 9.86 بالمائة من المستخدمين

نشاطهم المهني في جهة الدار البيضاء الكبرى، مقابل ساكنة لا تفتأ أعدادها في تزايد، وفي جهة حضرية تشهد طفرة اقتصادية واجتماعية كبيرة. فالملاحظ أن هناك تركيزا كبيرا لموظفي الدولة المدنيين على مستوى محور الدار البيضاء-الرباط-القنيطرة، بما نسبته 37 بالمائة من مجموع العاملين، على حين نجد أن جهة مثل جهة طنجة-تطوان على سبيل المثال، وهي التي تعتبر قطبا اقتصاديا صاعدا، لا تسجل سوى نسبة ضعيفة من المستخدمين الإداريين، لا تتجاوز 6.73 بالمائة. وهذه الأرقام، التي تبرز الفوارق القائمة في مجال أعداد المستخدمين بين الجهات، تعطي مزيدا من الأهمية للأعمال الرامية إلى تنمية الكفاءات البشرية بصفتها وسيلة للرفع من أداء ومردود ومهارة المستخدمين العاملين في مختلف الجهات.

هناك أنواع أخرى من العاملين الذين يتدخلون إلى جانب الفئات الثلاث المذكورة من المستخدمين. وينتمي هؤلاء العاملون إلى مؤسسات وإدارات مختلفة، وتمثل أهمية الصلاحيات التي يمارسونها فيما يتعلق بالاستثمار و مسؤولية الانجاز تحديا بالنسبة إلى المنتخبين المحليين والمصالح اللامركزة، التي تحتم ضرورة توفر مؤسسات الجهة على أطر لهم كفاءات و مهارات معادلة للكفاءات المستخدمة من قبل تلك المؤسسات الأخرى.

من ناحية أخرى لا تتمتع مقاربة النوع بأي معالجة خاصة في إطار الممارسات الجاري بها العمل حاليا في مجال تنمية الكفاءات البشرية، سواء على المستوى المركزي أم الترابي. وعلى سبيل المثال فإن من النادر العثور على آثار لأعمال تكوين أو استكمال تكوين موجهة خصيصا للنساء من أجل الارتقاء بمهاراتهن في مجالات تتعلق بالتدبير العمومي. كما أن تمثيل المرأة في الوظيفة العمومية بصفة عامة لا يبعث على الاطمئنان، وسواء منها كذا تمثيلها بالمراكز الانتخابية المحلية. فمن مجموع 27.779 مستشارا جماعيا، لا نجد سوى 3.428 مستشارة، أي بما نسبته 12.38 بالمائة فقط. وتقدر نسبة النساء في الإدارة العمومية والجماعات الترابية في 2009 بما يناهز 26 بالمائة (مقابل 23 بالمائة فقط في 2005).

2. الجوانب القانونية

يتميز الإطار القانوني، الذي يحدد مبادئ وقواعد تسيير وتنمية الكفاءات المتعلقة بالفئات الثلاث المذكورة من العاملين، على العموم بعدم الانسجام و التباين، غير أن هذه الخاصيات تبقى في آخر المطاف عادية، بحكم اختلاف الوضعية القانونية لكل فئة من المجموعات الثلاث:

- فالمنتخبون المحليون يخضعون لنظام حديث، تتحدد قواعده على أساس الحقوق والواجبات المرتبطة بممارسة المهام الانتخابية؛
- أما مستخدمو الجماعات الترابية المحلية، فلهم نظام خاص بهم، لا تنطبق قواعده عليهم جميعا؛
- وأما مستخدمو المصالح الخارجية فخاضعون للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المطبق على موظفي الدولة.

بالتالي يمكن القول إن الإطار القانوني الذي ينظم عمل مستخدمي الجماعات المحلية هو أبعد ما يكون عن الانسجام والتوحيد. فباستثناء ما يتعلق بالمستخدمين الجماعيين، الذين يخضعون لقواعد تدبير محددة، فإن قواعد التدبير الخاصة بمستخدمي العمالات والولايات ليست محددة تحديدا دقيقا، باستثناء بعض التدابير العامة المخصصة للوظائف السامية في النصوص الأساسية المنظمة لهاتين الفئتين من الجماعات الترابية.

أما باقي مستخدمي المصالح اللامركزة بمختلف أنواعهم، فيخضعون في عمومهم للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص الخاصة بتطبيقه. والحال أن الآلية القانونية المذكورة تتميز بصفة عامة بطابعها المركز، حيث إنها لا تأخذ في اعتبارها خصوصيات تلك المصالح، و خصوصا متطلبات تنمية الكفاءات و المهارات.

3. أهم خاصيات منظومة تدبير وتنمية الكفاءات البشرية

أ. هناك أربع خاصيات كبرى تمثل خصائص عامة في «منظومة» تدبير الموارد البشرية الجاري بها العمل سواء في الجماعات الترابية أم في المصالح اللامركزة:

- كل أعمال التدبير الجاري للمستخدمين المذكورين – أي التوظيف والترقية والتقييم وأداء الأجور – تتم بطريقة ممركزة؛
- تؤثر العوامل و المتغيرات السياسية المحلية سلبا في مساطر تنظيم وتسيير الموارد البشرية العاملة على المستوى الترابي؛
- تمثل الاعتبارات الاجتماعية ثقلا هاما في سياسات تدبير الموارد البشرية المذكورة؛
- وأخيرا، فإن الإطار القانوني الذي ينظم الفئات المختلفة من العاملين يشكو من غياب الانسجام.

ب. تتميز برامج الدولة تجاه الجماعات الترابية في مجال تنمية الكفاءات البشرية بثلاث خاصيات كبرى

فهي من جهةٍ تهم أساسا الجماعات المحلية، و من جهة أخرى تعنى حصريا بالتكوين المستمر، وهي من جهة ثالثة تعتبر عملا يكاد يعود الفضل فيه كله إلى قطاع وزاري واحد، هو وزارة الداخلية. أما المصالح اللامركزة فلا تستفيد في أفضل الأحوال سوى من مجموعة من الخطوات العملية المتنافرة في مجال التكوين المستمر، يطلقها قطاعها الوزاري، ويتم تحديد محتواها حسب انشغالات وحاجات البنيات المركزية لذلك القطاع. وأخيرا فإن أعمال تنمية الكفاءات التي يجري إطلاقها من قبل الجماعات الترابية لصالح العاملين لديها نادرة جدا. ففيما تعلق بدعم قدرات ومهارات مستخدميها، تركن الجماعات الترابية على وجه العموم انتظار مبادرات الدولة والشركاء الأجانب.

III ضرورة إقرار سياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجالات الترابية تبرر ضرورة أن تتزود البلاد بسياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية، تركز بالخصوص على المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزة، بالنظر إلى الدور الهام والأساسي الذي يضطلع به هؤلاء الفاعلون المجاليون في مسلسل قيادة وتطوير تلك التنمية. وإن من شأن هذه السياسة أن تكون أكثر نجاعة إذا ما تم تصورها وتنفيذها على المستوى الجهوي. كما أنه ينبغي دعمها بتدابير استعجالية وإصلاحات موازية لا مناص منها، وأن يؤخذ بعين الاعتبار ما يقدمه فاعلون آخرون عموميون وشبه عموميين وخواص من إضافات، علاوة على الدولة والجماعات الترابية.

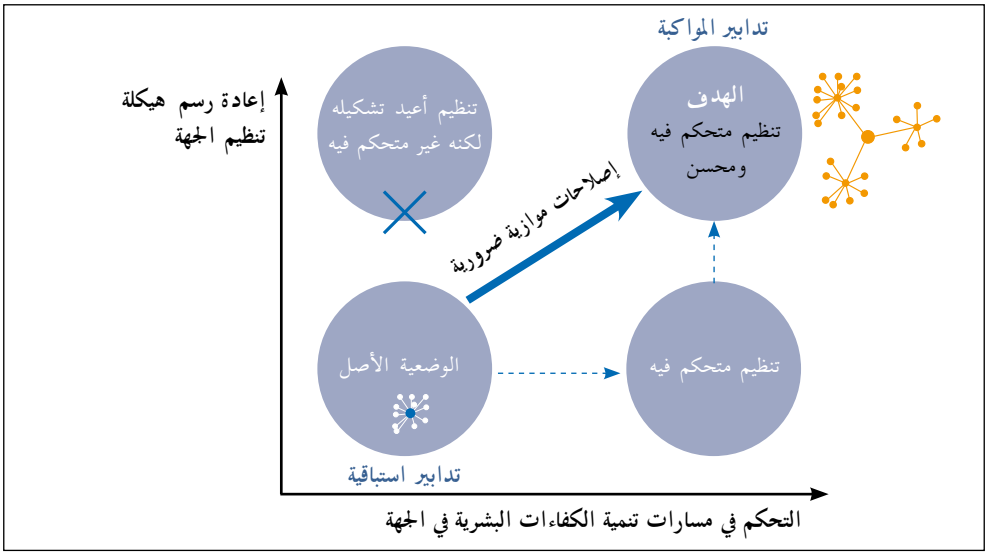
عديدة هي المؤهلات الواعدة المرتبطة بالمستوى الجهوي، وعلى رأسها أن الدستور الجديد قد جعل مركز ثقل التنمية الترابية ينتقل من الجماعة إلى الجهة. من جانب آخر، تعد مؤسسة الجهة خير من يمكنه تحديد الحاجات الحالية والمستقبلية للمستويات الترابية الأخرى في مجال تدبير و دعم الكفاءات والتكوين المستمر. ثم إن الجهة هي الإطار الملائم والمناسب الذي يتيح التحكم في مسلسل تنظيم وسير أعمال تنمية الكفاءات، والحد من مظاهر الخلل التي تطبع التنظيم الحالي لتلك الأعمال، من برمجة ممركزة وغير ملائمة، و عدم تقييم لنتائجها على تطور كفاءات متلقيها وتأخر في نقل المعلومات، وحالات الغياب والتهرب من العمل المتكررة، وأمكنة غير ملائمة لسير تلك الأعمال، وغير ذلك.

هناك ثلاثة أنواع من التدابير اللازمة، إن لم نقل الضرورية، التي يتعين اتخاذها. فالحكومة ينبغي لها أن تفكر عاجلا في تدابير استباقية ترمي إلى إعداد الظروف الملائمة لقيام المؤسسات الجهوية الجديدة، وإجراءات للإصلاح والتكييف تعنى بتحديث وتحسين منظومة تنمية الكفاءات البشرية العاملة على المستوى الترابي، وتدابير للمواكبة، على المدى المتوسط، ذات طابع داعم لإجراءات الإصلاح.

يجب ألا تبقى مسألة تنمية الكفاءات، في إطار الجهوية المتقدمة، شأنا خاصا بالسلطات العمومية، أي الدولة والجماعات الترابية على وجه التحديد. فهناك فاعلون آخرون لهم دور لا يستهان به، بإمكانهم أن يضطلعوا به في تهيئة الظروف الملائمة لنجاح السياسة العمومية التي يوصي هذا التقرير باعتمادها، ونعني بها الأحزاب السياسية والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والمواطنين والجامعات ومعاهد ومدارس التكوين العليا.

IV التوصيات

يقدم هذا التقرير ثلاثة أنواع من التوصيات، وهي ترمي إلى جعل تنمية الكفاءات البشرية رافعة رئيسة في خدمة الجهوية المتقدمة. ولا حاجة إلى القول بأن تفعيل هذه التوصيات ينبغي أن يمضي على مراحل، اعتبارا للفوارق القائمة بين الجهات ولضرورة إعطاء مزيد من الوقت والاهتمام لبعض المجالات الترابية أكثر من غيرها.



1. التوصيات ذات الطابع الاستباقي

نظرا إلى الآمال الكثيرة المعلقة على المؤسسات الجهوية المستقبلية – مما يحتم على هذه المؤسسات أن تبين عن فعالية في ممارسة سلطاتها كيلا تتسبب في خيبة أمل – يقترح التقرير هاهنا بعض التوصيات التي لها بشكل من الأشكال طبيعة استعجالية، من شأنها أن تمكن من استباق وضع الهيئات المذكورة بأبعد ما يمكن الاستباق. وهي خمس توصيات:

i. العمل على أن ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهوية على تنمية الكفاءات البشرية بصفتها من بين الصلاحيات الخاصة بالجهات

اعتبارا للأهمية الاستراتيجية للجهة كما كرسها دستور 2011 وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية CCR، يوصَى بإلحاح بالاعتراف للجماعة الجهوية بمسؤولية كاملة وتامة في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي، وذلك لتمكينها من امتلاك الوسائل الضرورية لتوجيه وتدبير الرأسمال البشري المتوفر في الجهة حسب خصوصيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتلك الجهة.

ii. الشروع منذ الآن في توظيف عدد من الأطر عالية المستوى لفائدة المجالس الجهوية، وإعدادها لممارسة مهام التدبير والإدارة وتسيير الهياكل الجهوية المرتقبة

ستخضع تلك الأطر ذات المؤهلات والكفاءات المختلفة والمتكاملة لبرنامج تكويني مكيف مع متطلبات مناصب التأطير والإدارة على المستوى الترابي، وعلى الخصوص منها مقتضيات تدبير الموارد البشرية. ويتم تخصيص تلك الأطر للجهات على وجه الحصر، وتوزيعها عليها بأعداد كافية، على شكل فرق متعددة الاختصاصات متكونة من 5 إلى 6 أطر على الأقل لكل جهة. أما الهدف فهو تقوية التأطير في الإدارات الجهوية، وتمكين الهيئات الجهوية المنتظرة من الشروع مباشرة في ممارسة وظائفها في ظل أفضل الشروط الممكنة. ويجب أن يتم تكليف أعضاء الفريق بمهمة محددة، في ارتباط بالوظائف الجديدة التي ستناط بالجهة، كما سيكون من أولويات ذلك الفريق العمل على قيادة مشروع إرساء أسس التنظيم الإداري الجديد للجهة.

iii. استكمال تمثيلية الدولة على المستوى الجهوي أخذا بعين الاعتبار الحاجيات الاقتصادية و الاجتماعية الملحة للجهات و أهمية المصالح الخارجية على مستوى الجهة

إن القطاعات الوزارية التي لا تتوفر على تمثيلية على المستوى الجهوي مدعوة إلى تنظيم مصالحها اللامركزة على أساس جهوي و حول مفهوم «أقطاب جهوية للكفاءات».. وتهم هذه التوصية حاليا نحوا من اثني عشر قطاعا وزاريا، وهي ترمي إلى دعم انسجام عمل الدولة على المستوى الجهوي، وتوفير الشروط الملائمة لتحقيق لامركزةٍ أكثر تجانسا وأمثل تنسيقا. ويجب إيلاء اهتمام خاص، من بين تلك الإدارات، لوزارة المالية، التي يمثل طابعها المركزي عائقا حقيقيا يعوق تقدم اللامركزة في مجال تدبير المستخدمين على وجه الخصوص.

iv. تمكين الجهات من الموارد المالية الضرورية للقيام بتشخيص للكفاءات البشرية المتوفرة لديها

يجب على هذا التشخيص، المنجز على ضوء الصلاحيات التي ستناط بالجهات الجديدة، أن يبن، بالنسبة إلى كل جهة على حدة، الحاجات في مجال الموارد البشرية كميا ونوعيا، على المدى المتوسط والبعيد، وأن يتيح للهيئات المسيرة المعنية تكوين صورة دقيقة عن المستوى العام لكفاءة الإدارة الجهوية، وفي الآن ذاته تحديد مجالات التدبير التي تتطلب تدابير للتكييف في مجال التكوين المستمر وإعادة انتشار المستخدمين وتحديث أدوات التوقع والتخطيط.

v. الشروع في تجريب اقتراح اللجنة الاستشارية للجهوية CCR في موضوع الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع AREP

إن توصية اللجنة الاستشارية للجهوية، المتعلقة بموضوع إحداث وكالة لتنفيذ المشاريع في كل جهة، تحت إشراف ومراقبة المجلس الجهوي، تكون مهمتها الرئيسة العمل على تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية الجهوية وتقديم الحساب عن ذلك إلى الهيئات المسيرة للجهة، هي توصية صائبة وفي محلها. فمن الواضح أن وضعها القانوني بصفتها مؤسسة عمومية سيتيح لها استخدام و/أو اجتذاب أفضل الكفاءات البشرية، مما سينعكس إيجابا على تأهيل وفعالية البنيات الجهوية. لكن ومن أجل اتخاذ أقصى قدر ممكن من الاحتياط، يوصى بالقيام، في مرحلة أولى، بمحاولات تجريبية لإنشاء وكالات لتنفيذ المشاريع تقتصر على جهة أو جهتين، وذلك قبل اتخاذ القرار، حسب النتائج المحصل عليها، بشأن تعميم تلك الوكالات على مجموع جهات المملكة من عدمه.

2. توصيات تخص تدابير لإصلاح منظومة تنمية الكفاءات

ترمي هذه التوصيات إلى تحديث المناهج والممارسات الجاري بها العمل في مجال تدبير وتنمية الكفاءات البشرية على المستويين الجهوي والترابي. وهي تهم في الآن ذاته إصلاحات ذات طابع قانوني وتدابير ذات صبغة تنظيمية، وكذا الجوانب المتصلة بحكامة الإصلاحات المذكورة. وهي خمسة عشرة توصية:

i. تبني سياسة عمومية إرادية في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي

يجب أن تكون هذه السياسة شاملة، وان تعنى في آن معا بثلاثة مكونات أساس من مكونات منظومة الموارد البشرية على المستوى الترابي، ونعني المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزة وأن يكون هدفها تحقيق مصالحة الإدارة مع محيطها، والرفع من مستوى أدائها، وجعلها أداة حقيقية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ii. وضع ألية واضحة لقيادة و تنسيق مشروع تغيير الهيكلة التنظيمية للجماعات الترابية و المصالح الخارجية و كذا للتتبع و تقييم مختلف برامج تسيير و تنمية الكفاءات البشرية المقبلة

iii. الشروع في تفعيل اللامركزة الجهوية لأعمال تدبير المستخدمين اللاممركزين

ينبغي أن تفضي هذه اللامركزة إلى تفويض المديرين الجهويين سلطة القرار، وخصوصا في مجال توظيف وترقية وتقييم أداء المستخدمين المذكورين، بحيث يفضي ذلك فيما بعد إلى جعل تدبير وتتبع المسار المهني لكل موظفي الدولة العاملين في مختلف المستويات الترابية يجري على المستوى الجهوي. أما المصالح

المركزية فينبغي لها أن تكتفي بالتحقق من احترام القواعد والحرص على اتساق وانسجام إجراءات وطرق تدبير العاملين المطبقة من قبل الإدارات الجهوية.

iv. الشروع في الملائمة بين النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية و نصوصه التطبيقية، وبين متطلبات الجهوية المتقدمة

يبقى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية محكوما إلى درجة كبيرة بمنطق تدبيري مغرق في المركزية، مما يجعله يمثل على حاله هذه عائقا رئيسا يقف في وجه كل تطوير لسياسةٍ لامركزية ولامركزة حقيقية في مجال تدبير الموارد البشرية على المستوى الجهوي. ولذلك فإن تكييف هذا النظام يبدو ضروريا، من أجل جعله يتضمن البعد الجهوي ويفتح الأبواب أمام تحديث مناهج التدبير الجاري بها العمل حاليا على المستوى الترابي.

v. إقرار إجبارية التكوين بالنسبة إلى المنتخبين المحليين

هذا النوع من التكوين، المتوجه إلى المنتخبين المحليين الذين يضطلعون بوظائف متعلقة باتخاذ القرار أو بالمساعدة على اتخاذه – وعموما إلى أعضاء مكاتب الجماعات الترابية – سيفيد كثيرا إذا جرى تنظيمه في بداية ممارسة الوظائف الانتخابية. أما الغاية المنشودة من وراء ذلك فهي تمكين أصحاب تلك الوظائف من التأقلم سريعا مع مسؤولياتهم الجديدة وتقدير أهميتها، والمساهمة في تحسين حكامة الجماعات الترابية.

vi. وضع اجراءات عملية و فعالة من أجل تعزيز مشاركة المرأة في مسلسل إعادة هيكلة المؤسسات الجديدة لتسيير شؤون الجهة

من المهم اغتنام فرصة إصلاح الجهة من أجل تصحيح التناقضات والخلل الملاحظ في منظومة تدبير وتنمية المهارات البشرية، وخاصة في ما يتعلق بمقاربة النوع. وبالتالي اقتراح، وفقا لأحكام المادة 19 من الدستور استراتيجيات و إجراءات لتعزيز مشاركة أكبر للنساء في السياسة المحلية والهيئات الإدارية للجماعات الترابية. للقيام بذلك، ينبغي الحرص على تنفيذ برامج محددة للتنمية والتدريب والدعم لتعزيز قدرات النساء المنتخبات محليا وتطوير الدور القيادي للمرأة في إدارة الشؤون الجهوية.

vii. دعوة الأحزاب السياسية إلى المزيد من الاستثمار في تكوين منتخبيها على مستوى الجماعات الترابية

يجب أن تتم ترجمة هذا الالتزام بتخصيص نسبة مئوية معينة من الدعم المالي المقدم إلى الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم 04-36 المتعلق بالأحزاب السياسية، تخصيصها لتكوين واستكمال تكوين المنتخبين المذكورين. وهذه التوصية على كل حال لا تخرج عن نطاق المهمة الموكلة إلى الأحزاب

السياسية، المكلفة بالإسهام «في تكوين نخب قادرة على تحمل المسؤوليات السياسية وتنشيط الحقل السياسي» (الفصل الثاني من القانون 04-36 المذكور).

viii. إشراك الشركاء الاجتماعيين في التنزيل التطبيقي لمسارات ومناهج تنمية كفاءات المستخدمين على مستوى الجماعات الترابية، وكذا تحديد برامج التكوين واستكمال التكوين لفائدة هؤلاء

يقوم هذا الربط في آن واحد على تلك المسارات والمناهج، وعلى علاقة القرب التي تربط الشركاء الاجتماعيين بمختلف فئات المستخدمين العاملين على المستوى الترابي.

ix. إشراك الجمعيات والمواطنين في تقييم الخدمات المقدمة من طرف ادارات الجماعات الترابية و المصالح الخارجية

يعنى هذا التقييم بالموارد البشرية العاملة في المصالح اللامركزة والإدارات اللامركزية. والغاية من هذا الجمع بينهما هي التحقق لدى المواطنين من أثر أعمال تنمية الكفاءات المنجزة على نوعية الخدمات المقدمة لهم.

x. إشراك مؤسسات التربية والتكوين في المجهود الرامي إلى تنمية كفاءات الموارد البشرية العاملة في المجالات الترابية

إن انخراط هذه المؤسسات، أي الجامعات والمعاهد ومدارس التكوين العليا ومراكز التكوين العاملة في مجال التكوين المهني، يتطلب أن تقبل تلك المؤسسات الشروع في إدخال الإصلاحات الضرورية على أنظمتها الداخلية والبرامج والمضامين والمناهج التعليمية المتبعة، وذلك كي تكون قادرة على الاستجابة للحاجات المعبر عنها من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية في مجال تنمية كفاءات مستخدميها.

xi. إعطاء الأولوية في التطبيق التفصيلي لمخططات التكوين المديرية الوزارية الخاصة بالتكوين المستمر، لأعمال تنمية الكفاءات ذات الطابع الالتقائي

يجب العمل على مضاعفة وتشجيع أعمال تنمية الكفاءات ذات الطابع الالتقائي، أي تلك التي تتوجه إلى المستخدمين العاملين في المصالح اللامركزة. وفتح أبواب مثل تلك المبادرات أمام المستخدمين العاملين في مختلف القطاعات الوزارية، والعاملين في غيرها من الكيانات التي تشتغل على المستوى الترابي، أي الوكالات والأكاديميات وغيرها من المؤسسات العمومية الترابية. وأما الهدف فهو خلق مزيد من شروط التعاون والتآزر بين الموظفين المنتمين لمصالح لامركزة مختلفة، وتمكينهم من مقارنة تجاربهم وتوطيد روابط التبادل والتعاون في ما بينهم.

xii. تقديم الدعم المنهجي و التقني اللازم إلى الإدارات اللاممركزة واللامركزية

إن القطاعات الوزارية مدعوة إلى أن تعد – وإذا اقتضى الحال أن توحد وتضع رهن إشارة الإدارات الترابية، اللامركزة منها واللامركزية، وبمضمون مكيف وكميات كافية – الدلائل الإرشادية المنهجية والمراجع الأساسية والأدوات والوسائل وغيرها من الحاملات في مجال تدبير المستخدمين، لدعم تلك الإدارات في الجهود التي تبذلها من أجل تملك المناهج الحديثة في مجال تدبير الموارد البشرية والتحكم في تطبيقها.

يتوجب كذلك على المصالح المركزية للدولة إعادة تحديد دورها و أهدافها لتتحول إلى داعم تقني للجهات من حيث الخبرة والمهارات الفنية مثل تطوير نماذج الشركات الاقتصادية المختلطة المحلية، و نموذج التدبير المفوض من أجل تحسين إدارة المشاريع الجهوية الكبرى، حتى يتسنى لها كذلك استعمال أفضل الممارسات و التقنيات وتوحيد المقاييس و المساطر بين الجهات.

xiii. تثمين المناصب والمهن والوظائف التي تتم ممارستها على المستوى الترابي، من أجل جعلها أكثر جاذبية، وذلك عبر تدابير تحفيزية إيجابية ومحددة الأهداف

يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه التدابير في إطار مختلف القوانين المنظمة لتلك المناصب والمهن والوظائف. ويجب أن تكون موضوعا للتعميم والتفسير للأشخاص المعنيين، وأن تواكبها آليات تحفيز تكميلية يمكن أن تحركها المجالس المحلية المعنية، من أجل الرفع من جاذبية المناصب والمهن والوظائف المذكورة.

xiv. إيلاء عناية خاصة، في برامج تنمية الكفاءات التي يجري إطلاقها على المستوى الجهوي، للتقنيات الحديثة في مجال الإعلام والاتصال NTIC

يجب أن تكون الموارد البشرية المستخدمة من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية، وكذا مستخدمو المصالح اللامركزة، قادرين على استعمال التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال، وذلك من أجل بلوغ هدفين اثنين، أولهما خارجي، ويتعلق بتحسين نوعية الخدمات المقدمة إلى المرتفقين، والثاني داخلي، ويخص تحديث مناهج العمل والتواصل وتجميع ومعالجة المعلومات، المستعملة من قبل تلك المصالح.

xv. دعوة الهيئات المسيرة للمؤسسات الجهوية إلى الاستفادة من التجربة والمهارات المتوفرة في المؤسسات العمومية الترابية

لقد اجتمع للمؤسسات العمومية الترابية الكثيرُ من التجربة والمهارة في مجال تدبير وتنمية الكفاءات البشرية. ومن ثمة فإن تلك المؤسسات غالبا ما تكون متقدمة على الإدارات اللامركزة، بل وأيضا على أغلب المصالح اللامركزة. ولذا يوصى لتلك الإدارات والمصالح المعنية بان ترتبط مع المؤسسات المذكورة بعلاقات مستدامة من التبادل والتعاون، تعنى بالمناهج والوسائل المستعملة من قبل هذه المؤسسات المختلفة في مجال تدبير وتنمية كفاءات الموارد البشرية.

3. توصيات تخص تدابير المواكبة

تعنى تدابير المواكبة هذه بميادين، وإن لم تكن لها علاقة مباشرة بموضوع تنمية الكفاءات، إلا أن لها تأثيرا كبير في استدامة مبادرات الإصلاح والتحسين التي يوصي بها المجلس. وهي ثلاث: جعل المجالات الترابية أكثر جاذبية، وتطوير التعاون والتواصل بين الجماعات، واستلهام التجارب الأجنبية.

i. جعل المجالات الترابية أكثر جاذبية

تعتبر قدرة الاجتذاب لدى المجالات الترابية عاملا بالغ الأهمية، وهي تأتي نتيجةً للجمع بين عدد من العوامل، من بينها على الخصوص تفعيل سياسات إعداد التراب، وتطوير برامج محاربة الفوارق بين الجهات، وتعميم تجهيزات البنية التحتية الأساسية، مثل الطرقات والمدارس والمستوصفات والسكن وتجهيزات الترفيه. و الهدف المنشود من وراء ذلك هو تسهيل تدابير إعادة انتشار المستخدمين في المجالات الترابية والجهات الأكثر عوزا.

ii. تطوير التعاون والتواصل بين الجهات

حث الجماعات الترابية على تطوير مشاريع و علاقات تعاون فيما بينها، و خصوصا مبادرات وتدابير لتنمية الكفاءات البشرية، في إطار من الاستعمال المشترك للوسائل والتضامن بين المجالات الترابية.

لتحقيق هذه الغاية، يتعين على الدولة و كذلك الجهات في علاقتها مع الجماعات القروية تعزيز الدعم المالي للجماعات التي تقرر العمل والتعاون فيما بينها من أجل تطوير البنية التحتية للتحسين جاذبية مجالها الترابي واستقطاب و الحفاظ على المهارات البشرية التي يحتاجون إليها.

iii. استلهام التجارب الأجنبية

إن التجارب الأجنبية في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي هامة وغنية بالدروس والعبر(الملحق رقم VI من التقرير) وبإمكانها أن تلهم الجهات والسلطات العمومية على وجه العموم. والدولة مدعوة من أجل ذلك إلى تشجيع برامج التعاون الدولي الرامية إلى دعم الهيئات الترابية اللامركزية في مجال تقوية القدرات وتحسين مسارات تدبير وتنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي. أما الجهات، فبإمكانها الاستفادة من النماذج الناجحة في تنمية الكفاءات، المعتمدة من قبل نظيراتها الأجنبية، على أن تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات نمطها الخاص في الحكامة الترابية.

مقدمة

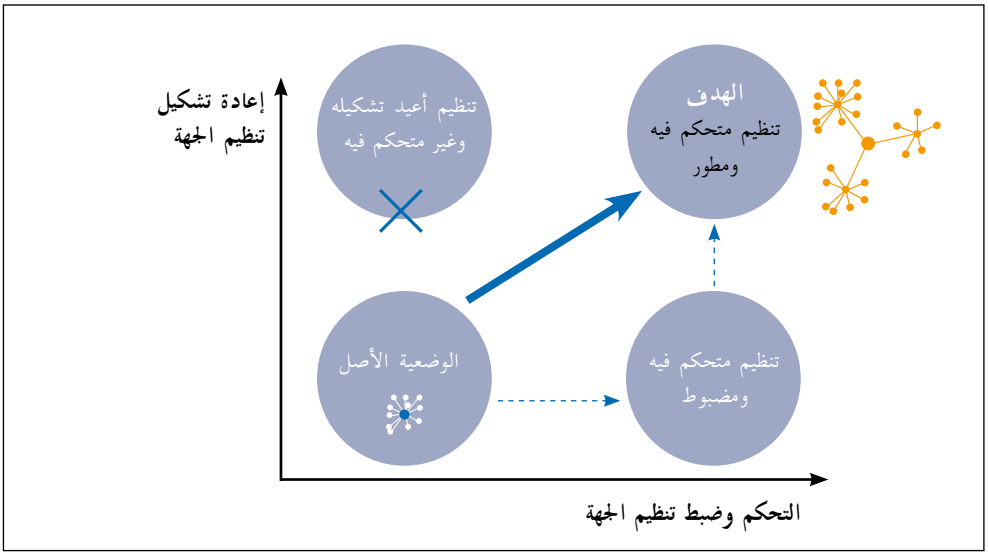
في 31 مارس 2012، كلف الجمع العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، في إطار مسطرة الإحالة الذاتية، لجنة الشؤون البيئية والتنمية الجهوية بدراسة موضوع «تدبير و تنمية الكفاءات البشرية في إطار الجهوية المتقدمة».

وليس اختيار هذا الموضوع اعتباطيا، بل إنه جاء أشهرا قليلة بعد أن شهدت البلاد حدثين هامين مرتبطين بالمسألة الجهوية، أولهما صدور تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية CCR المكلفة من قبل ملك البلاد باقتراح نموذج طموح ولكن متلائم مع خصوصيات البلاد، وثانيهما صدور دستور 30 يوليوز 2011، الذي يُحسب له أنه أخذ بعين الاعتبار أهم خلاصات التقرير المذكور، ووضع القواعد والمبادئ الدستورية التي سيسير وفقها تنظيم الجهات وغيرها من الجماعات الترابية.

رسم هذان الحدثان بمعنى من المعاني معالم الجهة المستقبلية، ككيان ترابي متمتع بسلطات حقيقية للقرار، تقوم على صلاحيات موسعة تشمل كثيرا من الميادين التي توجد اليوم بيد الدولة. وبتعبير آخر، فإن المسؤولية المعترف بها للجهة سيجري توسيعها، وكذا قدرتها القانونية وقدراتها على اتخاذ القرار. فموقع الجهة على الرقعة الترابية الوطنية سيتم دعمه إلى درجة أن تحل محل الجماعة، بحكم أن الجهة ستصبح محور التنظيم الترابي للبلاد، كما يؤكد ذلك الفصل الأول من الدستور، الذي ينص على أن «التنظيم الإداري للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة».

من الاكيد أن القانون التنظيمي المفروض فيه أن يحدد على وجه الخصوص «الشروط الديمقراطية لتدبير الشؤون الجهوية» و«الصلاحيات الخاصة وتلك المشتركة مع الدولة وتلك التي يجري نقلها إلى الجهات»، لم ير النور بعد، غير أن غيابه لا ينبغي له أن يمنع من مواصلة التفكير في شأن المسألة الجهوية، التي لا شك أنها تمثل رهانا هاما في مستقبل بلادنا. ومن جهته يرى المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي أنه لا ينبغي انتظار بلورة وتبني ذلك القانون من أجل التفكير في كل التدابير التي من شأنها أن ترسي الهيئات الجهوية الجديدة على قواعد صلبة ومستدامة و تضمن نجاحه.

وبالتالي فإن عملية التفكير التي أطلقها المجلس في إطار التقرير الحالي تندرج بالذات في هذا المنظور، الذي يقوم على معالجة المسألة الجهوية عبر التركيز على جانب هام واستراتيجي لمستقبلها، الا و هو دور الرأسمال البشري في نجاح مشروع الجهوية الموسعة في شموليته.



لذلك يهدف هذا التقرير إلى الإجابة على السؤال التالي: أي تدبير و تنمية للكفاءات البشرية من أجل إنجاح الجهوية الموسعة؟ وهو سؤال يزداد أهمية وحسما حين نعلم أن الموارد البشرية العاملة اليوم في المجالس الجهوية تعاني من نقص شديد، حيث تقتسم الجهات الست عشرة الحالية ما مجموعه 378 عاملا وإطارا، أي بما معدله 24 موظفا لكل جهة فكيف سيكون الحال غدا متى أصبحت لهذه الجهات صلاحيات أكبر بكثير وأشد تنوعا؟ إن هذا ما يبين أهمية الموضوع المختار وراهنيته، التي تكمن في الجوانب التي يرمي التقرير إلى إبرازها، بغاية تحقيق أهداف منها على الخصوص استرعاء انتباه السلطات العمومية إلى أهميتها الاستراتيجية في إنجاح المشروع النهائي، المتمثل في إرساء مشروع جهوي ذي مصداقية وإجرائي وفعال ومندمج في محيطه الترابي. والجوانب المذكورة أربعة وهي:

i. يشدد التقرير على المسألة المركزية المتمثلة في قدرة الجهة المستقبلية على الممارسة التامة للصلاحيات والاختصاصات التي ستناط بها بموجب القانون التنظيمي، كما ينبه إلى ضرورة أن تسارع الأطراف المعنية، أي على الخصوص الدولة والجهات، إلى جعل مسألة تنمية كفاءات الموارد البشرية في صميم انشغالاتها؛

ii. ينظر التقرير إلى مفهوم «تدبير و تنمية الكفاءات البشرية» بطريقة دقيقة وموضوعية وواقعية، تشمل كل الخطوات العملية والتدابير الرامية إلى دعم القدرات والتكوين واستكمال التكوين وتثمين الأداء في ما يخص الموارد البشرية التي تتحمل مسؤوليات إدارية و/أو تسييرية على المستوى الترابي. وتهم تلك النظرة على الخصوص ثلاثة مكونات رئيسة: المنتخبون المجاليون، ومستخدمو الجامعات الترابية، ومستخدمو المصالح اللامركزة. تلك هي فئات الموارد البشرية الثلاث التي ينبغي أن تنصب عليها جهود تنمية الكفاءات، من أجل دعم المستوى العام لأداء وفعالية الجهات المسقبلية؛

iii. يبرز التقرير المستوى الضعيف للاتمركز في مجال تدبير الموارد البشرية، وما لذلك من أثر سلبي في قيادة أعمال تنمية الكفاءات البشرية، التي تعاني هي أيضا من مشاكل المَركزة، تلك المشاكل التي تسعى الجهوية الموسعة إلى التخفيف منها أو حلها؛

iv. وأخيرا، فإن التقرير يشير إلى أن الإطار الجهوي يوفر إمكانية للتلاؤم الأمثل بين الحاجات في مجال تنمية كفاءات الموارد البشرية المستخدمة على المستوى الترابي وبين البرامج وخطط العمل الرامية إلى سد تلك الحاجات. وإن من شأن هذا التلاؤم أن يسهل بعد حينٍ تحسينَ نوعية المصالح والخدمات المقدمة من قبل الإدارات الترابية، وهو ما يمثل عاملا هاما من عوامل تغيير وتحديث طرق الحكامة على المستوى الترابي.

المنهجية

تقوم المقاربة المنهجية التي تبنتها اللجنة المكلفة من قبل المجلس بدراسة الموضوع المذكور، بالخصوص على الإشراك المباشر للأطراف المعنية، عبر تنظيم عدد من جلسات الاستماع، وتحليل الوثائق والمراجع المتصلة بموضوع تدبير و تنمية الكفاءات البشرية في علاقتها بالجهوية المتقدمة، علاوة على جلسات اللجنة المخصصة للنقاش الداخلي في الموضوع.

وينبع هذا الاختيار المنهجي بدوره من مجهود للتأطير النظري المسبق، الذي كان الهدف منه تحديد معالم الموضوع ، وذلك بالخصوص عبر تدقيق مفهوم تدبير و تنمية الكفاءات البشرية، وتعريف المجموعات المستهدفة المعنية بمسلسل تنمية الكفاءات ، ورسم حدود مفهوم الجهوية الموسعة، التي لم يكن مفعولها التشريعي محددا في أثناء أشغال اللجنة التي أفضت إلى بلورة هذا التقرير.

أما جلسات الاستماع فتم تنظيمها بغاية بلوغ ثلاثة أهداف، أولها التعرف على الأساليب المتبعة من قبل الإدارات المركزية الرئيسة في مجال دعم قدرات العاملين لديها، والثاني تحديد التوجهات الكبرى التي تفصح عنها الممارسات الحالية، والثالث استشراف سبل للإصلاح أو التحسين يكون من الممكن اقتراحها على السلطات العمومية. وقد مكنت جلسات الاستماع أيضا من استقاء وجهات نظر شخصيات قد أكملت تجربتها في ميدان العمل وغادرت ذلك الميدان، مكتسبة من أثر ذلك بعدَ نظر ورجاحة رأي في الحكم على الموضوع قيد الدراسة.

كما قامت اللجنة، في تواز مع جلسات الاستماع، بإعادة جرد للوثائق المتعلقة بها، وهي عملية شملت بالخصوص دراسة مستفيضة ودقيقة للنصوص القانونية، وتحليلا للمؤلفات والمنشورات الحديثة والراهنة المخصصة للجهوية الموسعة ولتدبير الموارد البشرية على وجه العموم. وقد مكن استغلال هذه المصادر المختلفة من الولوج على الخصوص إلى المعطيات الكمية المتوفرة، ومقارنة المؤشرات المتعلقة بها، واستكمال المعلومات المستقاة في إطار جلسات الاستماع المذكورة.

وأخيرا، فإن إعداد هذا التقرير قد اقتضى تنظيم سلسلة من جلسات النقاش والتبادل الداخلي، بهدف تمكين أعضاء اللجنة، وكذلك باقي أعضاء المجلس، من الإسهام بأفكارهم وتجاربهم الخاصة في إغناء نتائج التقرير، وخصوصا في استكمال رسم معالم تدابير التغيير والإصلاح التي يعتزم المجلس توصية السلطات العمومية بها.

I. الجهوية الموسعة بصفتها رافعة لتحديث نظام الحكامة الترابية

يندرج اختيار المغرب للجهوية الموسعة في إطار البحث عن نظام للحكامة الترابية يكون فعالا وملائما. وهو يعكس شعورا مزدوجا ومشتركا بعدم الرضا، سواء لدى الساكنة والطبقة السياسية أو لدى السلطات العمومية نفسها: عدم الرضا عن الجهود المبذولة من قبل مصالح الدولة من أجل إطلاق سياسة حقيقية للاتمركز، تتيح استجابة أمثل لحاجات الساكنة من جهة، وعدم الرضا، من جهة ثانية، عن الدور الذي تضطلع به الجماعات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجالات الترابية التي يعود إليها أمر تدبيرها. لذلك يبدو أن الجهوية الموسعة هي الوحيدة التي بإمكانها أن تحدث مفعول رافعة لتحديث منظومة الحكامة الترابية الجاري بها العمل، عبر تخليصها من طابعها المركزي ومن وجوه الاختلال وغياب الانسجام المتعددة التي تعاني منها.

سنخصص هذا القسم الأول من التقرير لاستكشاف وضعية اللامركزية واللاتمركز، وذلك قبل صياغة العناصر الأولى من تعريف منظومة الجهوية الموسعة، ثم ندلي بعد ذلك بتوصيف سريع لمعالم الجهوية الموسعة كما يقدمها التقرير الصادر عن اللجنة الاستشارية للجهوية وتنص عليها مقتضيات دستور 2011، قبل أن نفضي في الأخير إلى تحليل للآثار و الانعكاسات الايجابية التي لا بد أن تحدثها الجهوية الموسعة في نمط اشتغال الدولة والجهات والجماعات الترابية.

1 حالة اللامركزية واللاتمركز عشية الجهوية الموسعة

يتميز التنظيم الترابي للبلاد على وجه العموم بخاصيتين اثنتين تعمان المشهد الوطني، أولاهما لامركزيةٌ في تحسن مستمر، والثانية لاتمركزٌ يلازم مكانه، و يعاني من ركود. غير أنه لا بد من الاعتراف بأن السياق التاريخي والاعتبارات الاجتماعية-الاقتصادية والثقافية، وكذا ما يطرأ من مستجدات سياسية، قد أثرت كلها سلبا في أداء المنظومة المذكورة، وكانت مصدرا للعديد من الصعوبات التي عرقلت تطورها.

1.1. سياسة اللامركزية الترابية

لقد مثلت اللامركزية الترابية، طيلة عهد الاستقلال، اختيارا استراتيجيا وأساسيا ذا أهمية بالغة. وقد تمت ترجمة هذا الاختيار عبر تبني منظومة اللامركزية الترابية على مستويين مختلفين ولكن متكاملين،

هما مستوى القاعدة المسمى جماعيا، ومستوى وسيط هو المستوى الإقليمي أو الولائي. بعد ذلك، في 1992، التحق المستوى الجهوي بدوره بإطار اللامركزية الترابية، مشكلا بذلك المستوى المكاني الثالث المتمتع بهذا الوضع.

أ. اللامركزية الجماعية

هي أكثرها حيوية إلى حد بعيد، وأكثرها أهمية في تاريخ البلاد. وقد مرت هذه اللامركزية بثلاث مراحل يمكنها وصفها تتابعا بمرحلة المأسسة ومرحلة التطوير ومرحلة العقلنة.

- تميزت **مرحلة المأسسة** بالانشغال الصائب ببناء المؤسسة الجماعية على أسس عصرية، والقطع البات والنهائي على الخصوص مع كل الاعتبارات العرقية و/أو القَبَلية. هكذا صارت الجماعة، طبقا لظهير 23 يونيو 1960، بمثابة الخلية الأساس للتنظيم الإداري للبلاد، وصارت إطارا للمشاركة السياسية للمواطنين، وفي الآن ذاته مكانا للتعبير عن الانتظارات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للسكان ومعالجة تلك الانتظارات. وقد كانت تلك الجماعات، المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، تستجيب قبل أي شيء آخر للإرادة الحازمة للسلطات العمومية وقتها، الرامية إلى جعل تلك الجماعات إطارا لإشراك الساكنة في تدبير شؤون القرب التي تخصها. غير أنه إذا كانت المؤسسات الجماعية التي تم إحداثها في تلك المرحلة قد أبانت عن كونها إطارا مثاليا لممارسة الديمقراطية المحلية وتعلُّم قواعد السلوك الفردي والجماعي في المجالين السياسي والتمثيلي، فإنها على مستوى التدبير كانت على العكس من ذلك لا تتمتع بأي سلطة حقيقية للقرار. وكانت النتيجة أنَّ الهيئات المسيرة لتلك المؤسسات كانت على وجه العموم عاجزة عن التأثير في مجريات الأحداث أمام ممثل الدولة الذي فُوضت إليه السلطات التنفيذية وإدارة المصالح الجماعية. بالإضافة إلى ذلك، كانت سلطة الوصاية الممارسة من قبل وزارة الداخلية وقتها على الجماعات من القوة بحيث لم تكن هذه الأخيرة تتمتع بأدنى قدر من الحرية، مما حد إلى درجة كبيرة من حظوظها في التأثير في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجالاتها الترابية. أما على مستوى الكفاءات البشرية، فلا مناص من الاعتراف بأن هذا الجانب قد تم إهماله تمام الإهمال. فلم يجر في الواقع اتخاذ أي تدبير استراتيجي ولا حتى موضعي حقيقي لفائدة الجماعات خلال مرحلة المأسسة هذه، لفرط ما كانت الدولة وقتها منشغلة بإعادة تركيب وتأسيس جهازها الإداري الخاص.

- أما **مرحلة التطوير**، فأطلقها الإصلاح الجماعي لسنة 1976، الذي أعطى دفعة هامة للامركزية الترابية، واضعا بذلك حدا للمنظومة القانونية العائدة إلى 1960، والتي أصبحت بمرور الزمن متجاوزة و عتيقة. وقد جاء ظهير 30 سبتمبر 1976 في سياق سياسي-اقتصادي واجتماعي ملائم، يطبعه انفتاح المجال السياسي، ودعم الدولة للاقتصاد والمبادرة الفردية، وتزايد الاهتمام بالمشاكل الاجتماعية التي تواجهها الساكنة، وخصوصا منها ساكنة الوسط القروي والمناطق الحضرية الهامشية. وقد جاء ليهيئ العمق الترابي

والديمقراطي الضروري لعمل السلطات العمومية، عبر دعم دور الجماعة في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد. والحق أن النقاط الإيجابية التي جاء بها الإصلاح الجماعي لسنة 1976 كثيرة وبالغة الأهمية. فقد جرى توسيع صلاحيات الجماعة توسيعا كبيرا، وإسناد السلطة التنفيذية على المستوى الجماعي لرئيس المجلس، الذي تم توسيع صلاحياته لتشمل مجالات اختصاص كانت من شأن الدولة، وجرى إحداث إدارة جماعية مستقلة، منفصلة عن إدارة الدولة وموضوعة تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي، ووضعُ آليات جديدة للتمويل والمساعدات المالية رهن إشارة الجماعات التي تعاني عجزا مزمنا، من أجل مساعدتها على مواجهة انتظارات ساكنتها، وتم اقتراح آلية تنظيمية خاصة متلائمة مع متطلبات تسيير الجماعات الحضرية، تم تطبيقها على المدن الكبرى.

لكن هذه الخطوات صاحبها تشديد في مراقبة الدولة على الجماعات، وتوسيع مواز لسلطات عمال الأقاليم، ممثلي القوة العمومية في الأقاليم والولايات.كما أنها شابتها شوائب من أثر الظروف التي تمر في ظلها العمليات الانتخابية، المطبوعة على الخصوص بغياب للشفافية وانتشار الممارسات المنافية للأخلاق الديمقراطية، من شراء للأصوات، واستعمال للقوة وأساليب الابتزاز، وتزوير للنتائج وما إلى ذلك.

لكن ورغم هذه الملاحظات، فلا مناص من الاعتراف بأن الجماعات قد استطاعت، بفضل إصلاح 1976، أن تفرض نفسها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي، حتى وإن بدأت بعض أوجه الاختلال الكبرى تبرز مع مرور الزمن. وتعود أوجه الاختلال تلك إلى عوامل عدة، منها انعدام الكفاءات و المهارات التدبيرية لدى أغلبية الأطراف القيادية، واستفحال الانشقاقات السياسية، وحالات الانحصار المتكررة التي يعانيها مسلسل اشتغال هيئات القرار، وتردي حال المصالح العمومية المحلية ومعها الخدمات المقدمة إلى الساكنة، والتراجع المستمر لحالة التجهيزات العمومية الجماعية، وتراكم العجز المالي، وانصراف المواطنين انصرافا شبه كلي عن الحياة السياسية المحلية.

أما في مجال الموارد البشرية، فقد تمتع البعد البشري، عكس المرحلة السابقة، بمكانة لائقة في المقاربة الشاملة للإصلاح الجماعي لسنة 1976، كما تشهد به الآلية الهامة من المعاهد ومراكز التكوين واستكمال التكوين التي نشرتها الدولة لفائدة الجماعات والآلاف من الأطر من كل الفروع وكل الاختصاصات، من المعينين لدى الهيئات الجماعية أو الموضوعين رهن إشارتها. غير أن الجماعات ستجد نفسها مدعوة، في بداية التسعينات من القرن المنصرم، إلى الإسهام في المجهود الرامي إلى امتصاص بطالة حاملي الشهادات العليا العاطلين، عبر التوظيف المكثف لفئات مختلفة من العاملين، مما تسبب على وجه العموم في تضخم كبير في كتلة الأجور الواقع عبئها على الجماعات، دون أن يفضي ذلك إلى أي تحسن ملموس في مستوى التأطير لديها ولا في مستوى مرافقها وخدماتها. وبالموازاة مع ذلك، بدأ تكوين المنتخبين يفرض نفسه بصفته عنصرا استراتيجيا من عناصر تثمين الكفاءات البشرية المحلية، ولكن أيضا بما هو شرط لا مناص من تحقيقه من أجل تحسن أداء البنيات الجماعية و كذا فيما يخص إنجاز المشاريع.

- وأما **مرحلة العقلنة**، التي بدأها الإصلاح الجماعي لسنة 2002 (القانون 00-78)، وتممتها عمليات التكييف التي جرت في 2009، فكان هدفها يتمثل في سد ما يعاني منه البناء الجماعي لسنة 1976 من ثغرات وإصلاح ما يعتريه من نقائص، وذلك على أساس الملاحظات وعمليات التقييم المتراكمة خلال السنوات الخمس والعشرين المنصرمة حينها من عمر التجربة. وقد تم بذل هذا المجهود، الرامي إلى دعم القواعد الأساس للمنظومة الجماعية القائمة، في خمسة اتجاهات رئيسة:

- سد الثغرات التي تعاني منها تركيبة واشتغال الآليات الجماعية، عبر محاربة أوجه النقص الكبرى ذات الطابع القانوني والتنظيمي، التي كانت تضع تلك الآليات في وضعية عدم استقرار وغياب فعالية مزمنين؛
- إرساء الوضع القانوني للمنتخب المحلي، من أجل تمكين النخب المحلية من كل الضمانات الضرورية لتأدية مهامها في أفضل الظروف الممكنة؛
- إعطاء مزيد من الوضوح لمسؤوليات المجالس الجماعية، عبر تجميع الصلاحيات المعترف لها بها في ثلاث فئات رئيسة، هي الصلاحيات الخاصة والصلاحيات المخولة والصلاحيات الاستشارية، مع الحرص، عكس ظهير 1976، على صياغة مفصلة ودقيقة لتلك الصلاحيات؛
- اقتراح آلية تنظيمية جديدة على المدن الكبرى، تقوم على اعتماد وحدة المدينة، والتخلي النهائي بالتالي عن نظام المجموعة الحضرية، الذي أحدث في الدار البيضاء في 1976 وتم استنساخه في ما بعد في التجمعات الحضرية الكبرى بالبلاد؛
- دعم الإطار المؤسسي المتعلق بتواصل وتعاون الجماعات intercommunalité، عبر اقتراح صيغ مرنة ومتلائمة مع حاجاتها، حسب التحديات التي يتعين عليها مواجهتها.

لكن لا بد من الاعتراف بأنه، ورغم أهمية إجراءات العقلنة هذه، فإن الأهداف المرسومة وجدت صعوبة في التحقق على مستوى واقع اشتغال المنظومة الجماعية، حيث إن العديد من البلديات، في المدن الكبرى عل الخصوص، وجدت نفسها في وضعية انحصار يطول أمدها أو يقصر، كما أن الصيغ المؤسسية لتواصل وتعاون الجماعات، وكذا الوسائل التدبيرية والتجديدية المقترحة في إصلاحي 2002 و2009، لم يتم استيعابها من قبل النخب المسيرة المحلية. وقد نتج عن ذلك، بمعنى من المعاني، شعور عام بأن أزمة اللامركزية الجماعية لا تزال قائمة رغم الخطوات التي تم تحقيقها على المستويين التشريعي والتنظيمي.

أما في مجال تدبير و تنمية الكفاءات البشرية، فإن هذه المرحلة تميزت بالتركيز على موضوع تدعيم قدرات العاملين في التأطير، وتنظيم دورات إعلامية وتحسيسية لفائدة المنتخبين المحليين في مجال شؤون الحكامة والتدبير الجيد، وإطلاق سلسلة من الدراسات ذات الطابع الاستراتيجي والشامل – المخطط المديري للتكوين ودليل المناصب والكفاءات – بهدف تكوين معرفة دقيقة بالعاملين المستخدمين من قبل الجماعات الترابية، وخصوصا في ما تعلق بحاجات التوظيف والتكوين واستكمال التكوين.

ب. اللامركزية الإقليمية

مرّت اللامركزية الإقليمية المعروفة باسم اللامركزية الوسيطة عبر مرحلتين من التطور: مرحلة إقلاع تعود إلى بداية الستينات من القرن الماضي، مع ظهير 12 سبتمبر 1963، ومرحلة إصلاح حديثة العهد نسبيا، انطلقت في 2002، بموجب القانون 00-79. وبصفة عامة، فقد بقيت القواعد الأساسية التي تنظم اللامركزية على المستوى الإقليمي على حالها دون تغيير، إذ بقي الإقليم، حتى بعد إصلاح 2002، في وضعية متأخرة بالنسبة إلى الجماعة، في حين أن الاستقلالية القانونية التي يتمتع بها تبقى صورية ونظرية. وكل ما يمكن أن يحسب له هو أنه موجود بصفته إطارا قائما و وسيطا قانونيا يتيح تعليل النفقات الجارية التي يقوم بها ممثل الدولة – أي العامل المتمتع بالسلطة التنفيذية – أمام المجلس الإقليمي. ومعنى ذلك أن الإقليم يبقى إطارا للامركزة أكثر منه جماعة ترابية لامركزية حقيقية، وهي ملاحظة يدعمها عدد من أوجه النقص القائمة:

- أولا نقص لا جدال فيه في المجال الديمقراطي، يعود إلى طريقة الاقتراع غير المباشر المعتمدة في تعيين أعضاء المجالس الإقليمية والولائية؛
- ثانيا، مهمة الإقليم غير واضحة، حيث إن صلاحياته محددة بعبارات عامة تخلق تداخلا مع المسؤوليات المعترف بها للجماعات والجهات. ونذكر على الخصوص ما أفضى إليه استفحال ظاهرة التعمير من جعل المجالس الولائية والإقليمية بمثابة مجالس جماعية «فائقة» للمدن عواصم الولايات والأقاليم، وذلك على حساب التنمية القروية؛
- كذلك تفويض السلطة التنفيذية للعامل إزاء المجلس الإقليمي أفضى إلى نشوء نوع من اللامبالاة لدى المنتخبين الإقليميين حيال المهام الموكلة إلى مجلسهم، مما استتبع غيابا يكاد يكون تاما للحركية السياسية على المستوى الإقليمي؛
- و أخيرا فالإقليم – ومعه الولاية – بصفته جماعة ترابية قد بقي، على مستوى الكفاءات البشرية، ولسنوات عديدة، دون موارد بشرية خاصة، وبالتالي دون جهاز إداري مستقل. ولم يأت إصلاح 2002 في هذا المجال بالشيء الكثير: «يساعد رئيس المجلس الإقليمي والولائي رئيس ديوان ومكلفان اثنان بمهمة، يتم انتدابهما من قبل الإدارة طبقا للتشريعات والقوانين الجاري بها العمل، أو يجري توظيفهما مباشرة من قبله عبر التعاقد».

ج. ارتقاء الجهة إلى مستوى الجماعة الترابية

يعود هذا الارتقاء إلى المراجعة الدستورية لسنة 1992، غير أن التفصيل القانوني لهذا الترسيخ لم يقع إلا في 1997، بموجب قانون 2 أبريل، المتعلق بتنظيم الجهة. فقد نظر هذا القانون إلى الجهة من

زاوية اللامركزية الترابية، مع تزويد الجهة بالصلاحيات القانونية والمؤسسية الملائمة لوضعيتها الجديدة، من شخصية معنوية محكومة بأحكام القانون العام، وهيئة تداولية – المجلس الجهوي – تتألف أساسا من منتخبين محليين يتم تعيينهم عبر الاقتراع غير المباشر، ورئيس للمجلس يتمتع بصلاحيات خاصة لكن محدودة جدا، وصلاحيات خاصة أكبر، موجهة بالخصوص صوب التخطيط والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وصيغة جنينية لإدارة جهوية مستقلة، تتكون من بعض المناصب العليا.

صحيح أن التنظيم الجهوي الذي أرساه قانون 2 أبريل قد مثل خطوة إيجابية بالقياس مع الجهوية التي تم تبنيها في 1971. غير أن المخطط اللامركزي المرسوم بقي في عمومه مستلهَما من اللامركزية الإقليمية، حيث جُعلت الجهة عموما تحت مراقبة الدولة، التي يتكفل ممثلها، أي الوالي، بالإشراف على تنفيذ نتائج مداولات المجلس الجهوي.

لكن ورغم هذه الملاحظة، يجب الإشارة إلى أن صلاحيات الجهة في المجال الاقتصادي والاجتماعي هامة، حيث إن المجلس الجهوي يرسم مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، ويمكنه أن يقرر على وجه الخصوص في شأن كل التدابير المرتبطة بحماية البيئة والتكوين المهني وتشجيع الاستثمارات الخاصة والنهوض بالتشغيل والرياضة والأنشطة الاجتماعية-الثقافية وكل عمل من أعمال التضامن الاجتماعي.

غير أن الواقع يبين أن أغلب الاختصاصات لم تتم ممارستها. فغياب النصوص التطبيقية، وغياب مواكبة ودعم الإدارة المركزية، وانعدام تجربة النخب الجهوية وثقل مساطر الوصاية، تمثل كلها عوامل تفسر أوجه النقص الملاحظة في هذا المجال.

من جانب آخر، وعلى مستوى الكفاءات البشرية، يلاحظ أن هناك نقصا واضحا في الاهتمام لدى الدولة بهذا البعد. فليس هناك من تدابير استباقية، ولا من مخطط لدعم الموارد البشرية العاملة في الولايات والمصالح اللامركزة التي يتم إحداثها على المستوى الجهوي. وقد اعتمدت المجالس الجهوية لسنة 1997 على مصالح الولايات، التي هي في الواقع مصالح ولايات عواصم للجهات، مما لا يؤهلها إلا قليلا لممارسة المسؤوليات على المستوى الجهوي. لا بل إن رئيس المجلس الجهوي لا يستطيع الولوج المباشر إلى هذه المصالح: «يلجأ الرئيس، من أجل ممارسة صلاحياته، إلى مصالح الدولة في الجهة، وذلك عبر عامل عاصمة الجهة» (الفصل 50 من القانون المتعلق بالجهة). أما المناصب العليا القليلة التي يمكنه الاعتماد عليها، أي الأمين العام وبعض المكلفين بمهام ودراسات، فهي محصورة في أشغال أمانة اللجان المنبثقة عن المجلس الجهوي.

1.2. سياسة الدولة في مجال اللاتمركز

على عكس ما فعلته الدولة مع اللامركزية، فقد أساءت التقدير في ما تعلق باللاتمركز، فخانها في شأنه بُعد النظر والانضباط، علما أن فوائد اللاتمركز كثيرة وذات أهمية بالغة. فاللاتمركز هو رديف سياسة القرب في مسلسل القرار، وهو يتيح توفيقا أمثل بين القرارات وانتظارات المرتفقين، ويفضي إلى عقلنة للموارد المخصصة لأعمال التنمية المحلية، ويساهم في تخفيف ضغط العمل عن المصالح المركزية. وبالتالي فهو بمثابة رافعة تسهل القيادة الجيدة لسياسات اللامركزية والجهوية الترابية.

إن الخطوات التي حققتها البلاد في هذا المجال لا يستهان بها، غير أنها، قياسا إلى الحاجات القائمة لمواكبة الخطوات المسجلة في مجال اللامركزية الجماعية على الخصوص، تبقى غير كافية بتاتا. فإذا كان التقريب بين المجالات الترابية، وكذا التوزيع الجغرافي للإدارات اللامركزة قد تحققا واكتملا، وخصوصا على المستوى الإقليمي، فلا يصدق القول نفسه في حق مسلسلات نقل سلطات القرار والوسائل اللازمة لذلك إلى المصالح اللامركزة، التي لقي كل منها حظا مختلفا، حسب الوزارات وحسب المبادرات القطاعية المتخذة في هذا المجال. أما في ما تعلق بالكفاءات البشرية، فينبغي الإشارة إلى أن مستوى التأطير والتأهيل والمهارة في الإدارات اللامركزة مرتفع على وجه العموم قياسا إلى نظيرتها اللامركزية، والسبب في ذلك يعود إلى علاقة القرب القوية الرابطة بين هذه الأخيرة والإدارة المركزية، التي تعد هذه الإدارات امتدادات لها.

لكن ونظرا إلى كون القدرة الفاعلة لدى هذه الإدارات – في مجال اتخاذ القرار، وتعبئة الوسائل، من أجل الاستجابة الناجعة للانتظارات المعبر عنها من قبل المنتخبين المحليين والوالي والعمال والساكنة وغيرهم من الشركاء المحليين – تبقى غير كافية، فإن الأثر المنشود من وراء مضاعفة أعدادها لم يتحقق بالشكل الذي كان منتظرا.

فهل يعني هذا أن التدابير التي اعتمدتها السلطات العمومية من أجل دعم اللاتمركز لم تكن كافية؟ هذا ما يراه كثير من المتخصصين في مجال الحكامة الترابية في البلاد، الذين يعتبرون أن الآليات القانونية التي تم اعتمادها في تفعيل اللاتمركز كانت في عمومها غير فعالة. فاللاتمركز لا يمكنه أن يعتمد بالأساس على تفويض التوقيع، وبخاصة حيال العمال، علاوة على أن اللجوء إلى تفويض السلطات بقي نادرا جدا، والتدابير المرسومة في إطار ظهير 20 أكتوبر 1993، المتعلق باللاتمركز الإداري، أبانت عن عدم كفايتها، وأخيرا فإن التدابير التي جرى اتخاذها طبقا لمقتضيات الرسالة الملكية إلى الوزير الأول في 9 يناير 2002، المتعلقة بالتدبير اللامركز للاستثمارات، كان لها فضل الإفضاء إلى قيام بنيات لامركزة– المراكز الجهوية للاستثمار – مزودة بسلطات خاصة، لكن باختصاصات لا تتعدى تقديم المساعدة إلى المستثمرين في مجال إنشاء المقاولات. وقد كان لتلك التدابير كذلك الفضل في «إجبار» الوزراء على نقل سلطات إلى ولاة الجهات، تخول لهم أن يبرموا أو يدرسوا، باسم الدولة، العقود المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية (عقود بيع أو إيجار البنايات الواقعة في ملك الدولة الخاص، والإذن باحتلال الملك العام أو الملك الغابوي، والإذن باستغلال الأنشطة الصناعية والسياحية وما إلى ذلك).

يتبين من هذا أن التدابير القانونية والتنظيمية لصالح اللاتمركز لم تكن منعدمة، غير أنها لم تستطع تجاوز التوجه المركزي الذي لا يزال غالبا في تسيير إدارة الدولة. والحال أن مشروع الجهوية الموسعة إنما جرى التفكير فيه للقضاء على المركزية بالذات، بكل أبعادها السياسية-الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

ذلك أن الجهوية الموسعة، باعتبارها إطارا جديدا للتقسيم الجهوي للسلطات، تطرح مسألة اللاتمركز من منظور جديد، حيث ستعنى عمليات نقل الاختصاصات نحو المستوى الجهوي بما في ذلك الاختصاصات ذات الطابع التدبيري، التي بقيت حتى الساعة بيد السلطة المركزية، مما سيفضي إلى دعم صلاحيات الجهات. وبالتالي فسوف يضطلع اللاتمركز بوظيفة مزدوجة، يشمل الشق الأول منها صلاحيات التقييم والتتبع والمراقبة الضرورية لممارسة مهمة مواكبة السلطات الجهوية الجديدة، ويتعين في الشق الثاني، بالنظر إلى الهيئات الجهوية الجديدة، أن يولي اللاتمركز الأولوية لصلاحيات التدبير، التي من الأفضل أن تجري ممارستها على مستويات تحت-جهوية، كي تكون أقرب إلى المتطلبات الملحة للواقع المحلي.

2 الجهوية الموسعة: توصيات اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة وما جاء به الدستور الجديد

كان مشروع الجهوية الموسعة، من بدايته، يتجاوز بأهدافه إطار اللامركزية الإدارية التقليدية. فالمشروع الذي تم إطلاقه على أساس مقاربة منهجية مجددة من خلال الخطاب الملكي السامي للثلاثين من يوليوز 2009، جاء امتدادا لخطاب المغفور له الحسن الثاني، الذي ألقاه الملك الراحل في فاس في 1985، معطيا في ذلك الخطاب التاريخي للجهوية عمقا استراتيجيا وأساسيا، حيث ذهب رحمه الله إلى حد أن تمنى للجهة المغربية استقلالية واسعة في التدبير الذاتي.

هذا الطموح هو ذاته الذي كان في صميم خطاب 30 يوليو 2009، الذي أعلن فيه جلالة الملك عن قرار «فتح ورش إصلاحي أساسي، بإقامة جهوية متقدمة» تحقق «نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية».

يقر خطاب 2009 إذن بمحدودية المنظومة الجهوية المنبثقة عن الإصلاح المزدوج، الدستوري لسنة 1992 والتشريعي لسنة 1997، فيتبنى بذلك رأي الغالبية العظمى من القوى الحية في الأمة. فذلك النظام كان يشكو من عيب كبير يتمثل في افتقاره إلى الطموح واندراجه في سياق اللاتمركز الإداري وليس في أفق إرساء جهوية ترابية حقيقية. وبتعبير آخر، فإن مغرب 2009 أصبح يتطلب مؤسسات جهوية جديدة غير تلك التي اعتمدتها البلاد بكل حرية قبل ذلك باثني عشر عاما. ثم إن الأحداث سوف تتسارع بعد ذلك. فما أن قامت اللجنة الاستشارية للجهوية المكلفة من قبل ملك البلاد برسم تصور عام و طموح لما يمكن أن يكون عليه النموذج المغربي لجهوية موسعة، تقودها مجالس ديمقراطية، في إطار توزيع منسجم للصلاحيات بين المركز والجهات، حتى جاء الدستور الجديد لسنة 2011 ليعطي بعدا دستوريا لأهم توصياتها في هذا المجال.

2.1. الخلاصات التي خرجت بها اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة

هي خلاصات غنية وصائبة بدرجة تستحق التنويه. وسنقتصر هاهنا على تقديم الخطوط العريضة للإصلاح الذي أوصت به اللجنة، والذي يمكن اختصاره في خمسة اقتراحات كبرى:

- انتخاب المجلس الجهوي عن طريق الاقتراع العام المباشر؛
- تخويل سلطة تنفيذ قرارات المجلس الجهوي إلى رئيس المجلس؛
- قيام الدولة بنقل صلاحيات واسعة إلى الجهات على أساس مبدإ التفريع، والدعم المؤسسي للجهات عبر إحداث صندوقين للتمويل هما صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التكافل الاجتماعي؛
- إحداث وكالة جهوية لتنفيذ المشاريع AREP، ثم أخيرا اقتراحٌ بإعادة رسم التقطيع الجهوي بالرجوع إلى اثنتي عشرة جهة عوض ست عشرة.

تستجيب هذه الاقتراحات بشكل عام لثلاثة متطلبات كبرى هي المتطلب الديمقراطي ومتطلب المسؤولية ومتطلب الفعالية.

فأما التدبيران الأولان فيترجمان الانشغال المتمثل في التأسيس لبناء الجهوية على أسس من الديمقراطية والمشاركة المواطنة. فالمجلس الجهوي ينبغي أن ينبثق عن اقتراع عام حر وشفاف، ورئيسه سيجري تزويده بسلطة تنفيذية وسوف يتمتع بمشروعية سياسية لا جدال فيها، بهدف تدعيم موقعه الاستراتيجي وتخويله السلطة القانونية والسياسية الكفيلة بأن تمكنه، بصفته سلطة جهوية عليا، من ممارسة كامل صلاحياته وسلطاته.

وأما التدبير المتعلق بنقل صلاحيات الدولة إلى الجهة، فيشي بالانشغال المتعلق بجعل الجهات مؤسسات مسؤولة بالفعل، وهيئات تتلقى من الدولة المركزية، بموجب مبدإ التفريع، كل الصلاحيات الضرورية لقيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للجهة، وهي الصلاحيات التي يجب أن تتمتع تلك الهيئات بشأنها بسلطة تداولية وتقريرية حصرية ومستقلة.

وأخيرا، فإن متطلب الفعالية يدعمه التدبيران الأخيران المتعلقان على التوالي بنظام الوسائل – إحداث الصندوقين المذكورين أعلاه ووكالة تنفيذية – وإعادة النظر في التقطيع الجهوي، بهدف إعطاء الكيانات الجهوية المستقبلية أكبر حجم ممكن. فالجهات الجديدة سيكون عليها، بمعنى من المعاني، أن تبين عن كفاءة وفعالية في ممارسة سلطاتها، وإلا فإنها ستخلق لدى الجميع إحساسا عميقا بخيبة الأمل. وبتعبير آخر، فإن التدبيرين الأخيرين الموصى بهما من قبل اللجنة الاستشارية للجهوية يندرجان في المسعى الرامي إلى تهيئة الظروف الملائمة الكفيلة بأن تمكن الكيانات الجهوية الجديدة من الاستجابة لمتطلب الفعالية.

2.2. دستور 2011 والجهوية الموسعة

على عكس الدستورين الأخيرين لسنتي 1992 و 1996، رصد دستور 2011 عددا من المقتضيات للجهات، التي خصص لها بابه التاسع المعنون باسم «الجهات والجماعات الترابية الأخرى»، المفصل إلى اثني عشر فصلا. غير أن مقتضيات أخرى للنص الدستوري تنير وتدعم وتتمم القواعد والمبادئ المنصوص عليها في الباب المذكور.

في المقام الأول من هذه المقتضيات هناك المتعلقة منها بالجملة الأخيرة من الفصل الأول من دستور 2011، الذي ينص على أن «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة». هذا الإجراء ذو البعد الدستوري له أهمية كبيرة، إذ يقبل تأويلا مزدوجا، يفيد من جهةٍ أن التنظيم الترابي للمملكة يقوم على اللامركزية، مما يقتضي أن تولى إعادة انتشار السلطات الأولويةَ إلى المؤسسات المندرجة في اللامركزية الترابية، ومن جهة أخرى أن الجهوية الموسعة أصبحت اليوم تمثل القاعدة الأساس التي يقوم عليها التنظيم الترابي للبلاد.

كما أن مقتضيات الفصل 63 من الدستور تجعل من الجهةِ الدائرةَ الانتخابية الأساس لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين، مما يبين الدور الحاسم الذي يريد الدستور الجديد إعطاءه للجهة في مجال اشتغال المؤسسات السياسية للدولة.

لكن مقتضيات الباب التاسع من الدستور هي التي تضع بطبيعة الحال المبادئ والقواعد الأساس التي سيسير وفقها تنظيم واشتغال الجهات وباقي الجماعات الترابية. هذا القسم من الدستور هو الذي يشتمل على تفصيل وتبني الاقتراحات الرئيسة التي تقدمت بها اللجنة الاستشارية للجهوية في موضوع الجهوية الموسعة:

- ضرورة أن يقوم تنظيم واشتغال الجهوية على أسس من مبادئ الديمقراطية والحوار والمشاركة والحكامة الجيدة؛
- تخويل السلطة التنفيذية إلى رئيس المجلس الجهوي ورؤساء باقي الجماعات الترابية؛
- النص على مبدإ التفريع باعتباره مرجعية دستورية أساسا في توزيع صلاحيات الجماعات الترابية، والاعتراف للجهات وغيرها من الجماعات الترابية بالسلطة القانونية لممارسة صلاحياتها في مجال اختصاصها الترابي؛
- تحديد القواعد الدستورية الأساس التي تسير وفقها مالية الجهات وباقي الجماعات الترابية، بما في ذلك مبدأ إحداث صناديق للتأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات؛
- الاعتراف بأسبقية الجهة على باقي الجماعات الترابية في مجال إعداد التراب، وحث الجماعات الترابية على تكوين تجمعات بهدف الاشتراك و التعاون في الوسائل والبرامج و البنيات التحتية.

وأخيرا، وطبقا لمنطوق الفصل 146، يحيل دستور 2011 على قانون تنظيمي لتحديد تفاصيل القواعد والمبادئ والتدابير التي ينص عليها في موضوع تنظيم واشتغال الجهات وغيرها من الجماعات الترابية. وهي في الواقع أول مرة في تاريخ المملكة يصبح فيها القانون العام للجماعات الترابية من شأن القانون التنظيمي. ومعلوم أن اللجوء إلى القانون التنظيمي يوفر ضمانات قوية في مجال الأمن القانوني، تقوم على القواعد المسطرية المنصوص عليها للدراسة والتصويت وإصدار قانون تنظيمي على وجه العموم، وقانون تنظيمي آخر متعلق بالجماعات الترابية بوجه خاص.

3 آثار و انعكاسات الجهوية الموسعة

ليس تبني منظومة للجهوية الموسعة هدفا في حد ذاته، بل إن مزايا ذلك النظام العديدة والفوائد العظيمة المنتظرة منه هي ما يفسر الاهتمام الذي يحظى به هذا الموضوع. فلا جدال في أن الجهوية الموسعة، من حيث طبيعتها ومفعولها، تمثل عملا إصلاحيا كبيرا له تأثير في كل مناحي حياة المجتمع. فما من بعد من أبعاد حكامة الشؤون المحلية لبلادنا إلا وهو معني بها، من السياسي إلى الاجتماعي فالثقافي فالبيئي فالمجالي. لذلك سيكون من المغامرة الادعاء أن بالإمكان استشراف الآثار العامة المتوقعة من الجهوية الموسعة، في مجموع البلاد. لكن في مقابل ذلك فإن من الممكن تماما قياس آثارها الممكنة في اثنين من الفاعلين المؤسسيين المعنيين بصفة مباشرة، أي الدولة وباقي الجماعات الترابية. ووفق هذا المنظور يصبح من المتاح تحليل النتائج المنتظرة من الجهوية الموسعة على المستويين فوق وتحت الجهوي، تحليلها من زاوية الآفاق المحتملة، وذلك حسب أربعة سبل استشرافية، أولها تحديث دواليب الدولة، والثاني إعادة إطلاق اللامركزية عبر توضيح مجالات اختصاص الكيانات اللامركزية، والثالث إعادة التوازن إلى نظام اقتسام الموارد المالية لفائدة المجالات الترابية، والرابع نقل المهارات و الكفاءات البشرية باتجاه الهيئات اللامركزية.

3.1. الجهوية الموسعة، فرصة لتحديث الدولة

يتميز التنظيم والاشتغال الحاليان لجهاز الدولة بطابع من البطء الذي يشل أو على الأقل يعوق عمل ذلك الجهاز. فتركيز السلطات في يد الإدارة العمومية يعوق الجهود المبذولة لتكييف هذه الأخيرة، إذ يجعل من الصعب، إن لم نقل من المستحيل، نجاح أي مبادرة تروم تحديث دواليب الجهاز المذكور.

في إطار الجهوية الموسعة، سيجري نقل عدد من أعمال وأنشطة التدبير على الخصوص، ولكن أيضا عدد من البرامج والوسائل والسلطات، إلى الجهات وباقي الجماعات الترابية، وهو ما سيفضي إلى تخفيف العبء عن إدارة الدولة، والتخفيض من حجم المصالح المركزية، ونوع من الحمية المخففة للوزن بالنسبة إلى التنظيمات المركزية .وتلك وضعية من الواضح أنها ملائمة للقيام بإعادة صياغة عميقة لبنيات القطاعات الوزارية، بهدف تخفيض عددها وحجمها، وتحديث سبل اشتغالها. فالبنيات الإدارية للدولة تقوم اليوم على نموذج تنظيمي عمودي وهرمي، والجهوية الموسعة تمثل بالنسبة إلى الدولة فرصة للتحرر من هذا

النموذج غير الملائم، الذي ينعكس عجزه في مجال التنسيق والملاءمة والانسجام سلبا على مبادرات التنمية التي تقودها الدولة على الأرض.

من جانب آخر فإن الجهوية الموسعة ستدفع الدولة أخيرا إلى الإقدام على فتح ورش إصلاح وإعادة تنظيم مصالحها اللامركزية. ذلك أن تجميع تلك المصالح في أقطاب للصلاحيات يمثل، في أفق التغييرات التنظيمية المزمعة، ضرورة لا مناص منها لتمكين الدولة من مواكبة ودعم الجهات المستقبلية، وإطلاق سياسة جديدة للاتمركز، قادرة على الاستجابة للانتظارات والمطالب المعبر عنها سواء من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية أم من قبل المجتمع في عمومه.

3.2. الجهوية الموسعة، فرصة لتوضيح أدوار الفاعلين الاجتماعيين

إن الاختصاصات والصلاحيات الممارسة اليوم من قبل ثلاثة مستويات من اللامركزية – أي المستوى الجهوي والمستوى الإقليمي والمستوى الجماعي – تتراكب وتتشابه وتتداخل إلى درجة تجعل من الصعب معرفة من يفعل ماذا. والنتيجة هدرٌ لجهودٍ وموارِدَ غالبا ما تكون مخصصة لمجالات تدخل متشابهة، وصعوبةٌ متزايدة في تحديد المسؤوليات عند وقوع قصور، واستحالة التمييز استحالة حقيقية، بالنسبة إلى الناخب، بين أداء مجموعة معينة وأداء الأخرى، بحكم أن مجالات تدخُّل هذه وتلك تكاد تكون متطابقة.

عند التساؤل عن أصل هذه الخاصية السلبية، تشير أصابع الاتهام إلى اللجوء المفرط إلى مفهوم البند العام للاختصاص في تحديد الاختصاصات الجماعية على الخصوص، ولكنها تشير كذلك إلى عجز الدولة عن تحديد دور واضح ودقيق للمجلس الإقليمي والولائي الذي تتقاذفه الجهة والجماعة، دون نسيان استعمال عبارات عامة وتعابير تقريبية لتوصيف الاختصاصات المخولة في ميادين هامة وشاسعة مثل التنمية الاقتصادية والاستثمار والشغل وحماية البيئة والتنمية المستدامة والتجهيزات الاجتماعية-الثقافية.

وبالتالي فإن الدولة مطالبة، اعتمادا على القانون التنظيمي للجهات وباقي الجماعات الترابية المنصوص عليه في الفصل 146 من الدستور، بالحرص قدر الاستطاعة على تحديد دقيق ومرسوم الأهداف لفئات الصلاحية الثلاث التي تناسب كلا من المستويات الثلاثة لمنظومة الحكامة الترابية. ويوصى من أجل ذلك باعتماد مبدإ التفريع، الذي يتمثل في تخويل كل واحد من مستويات اللامركزية مجموعة من الصلاحيات المطابقة لمهماته ولانتظارات الساكنة منه وللوسائل التي تتوفر عليها الجماعة الترابية على المستوى المعني، وذلك من أجل تحديد أمثل لأنواع الصلاحيات الخاصة.

3.3. الجهوية الموسعة، فرصة لإصلاح نظام توزيع الموارد المالية

توفر الجهوية الموسعة للسلطات العمومية فرصة مراجعة المنظومة الحالية لتوزيع الموارد، من أجل الرفع من حصة المداخيل المخصصة للجهات وباقي الجماعات الترابية. والدستور ينص على هذا المبدإ في الفصل

141، الذي ينص على ما يلي: «تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة. كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.» ومعلوم أن الموارد الخاصة للجماعات الترابية الحالية ناقصة إلى حد كبير، بحيث إنها لا تتيح لها حتى تغطية مجموع الصلاحيات المخولة لها حاليا.

مع الجهوية الموسعة وما سينجم عنها من توسيع لا مناص منه لمسؤوليات الكيانات الترابية التي ستخلقها، فإن القواعد الأساس التي تحكم نظام توزيع الموارد المالية بين الدولة المركزية وبين باقي الجماعات الترابية، هي التي ينبغي لها أن تتطور وتتغير. فعلى الدولة أن تقوم بإرجاع قسم هام من المداخيل الضريبية – وخصوصا منها التي تدرها الضرائب الرئيسة، كالضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الدخل والضريبة على الشركات ورسوم التسجيل وما إلى ذلك – إلى المجالات الترابية، لتمكين الجهات وباقي الجماعات الترابية من ممارسة صلاحياتها وتفعيل سياساتها.

فالجهوية الموسعة تقتضي إطلاق عملية واسعة من أجل لا مركزة الموارد المالية، ذلك أن الجهات المستقبلية لن يتعين عليها فحسب التوفر على الوسائل اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها الخاصة، بل وكذلك التوفر على حد أدنى من السلطة المستقلة في مجال رصد موارد الميزانية، كي تستطيع التأثير في اختيارات وتوجهات باقي الجماعات الترابية. والخلاصة أن مثل هذا التدبير لصالح الجهة يندرج تماما في إطار مقتضيات الفصل 143 من الدستور، التي تُبوِّئ الجهةَ «مكان الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عملية إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب».

3.4. الجهوية الموسعة، فرصة لنقل المزيد من الكفاءات البشرية صوب الجهات وباقي الجماعات الترابية

يجب أن تواكب نقلَ الأنشطة والصلاحيات، خصوصا صوب الجهات الجديدة، عمليةٌ موازية تعنى بنقل الاعداد و الكفاءات البشرية القادرة على ممارسة السلطات المنقولة. فعلى عملية إعادة انتشار الموارد البشرية أن تضع في حسبانها طبيعة الصلاحيات المخولة للجهات في ما تعلق بالمؤهلات والقدرات والمهارات الضرورية لممارسة تلك الصلاحيات. كما ينبغي أن يسبق تلك العملية مسلسل للإعلام حول نوعية المناصب الجديدة والآفاق المهنية ومواقع المسؤولية التي توفرها الإدارة الجهوية، وينبغي لها أن تجري وفق روح من الإقناع والتشاور والشفافية، وأن تكون موضوعا لإجراءات تحفيزية وآليات مواكبة، على الخصوص لفائدة الجهات النائية التي تبقى قدرتها الاجتذابية بطبيعة الحال محدودة.

و جلي أن نجاح عملية نقل الكفاءات البشرية هذه صوب الجهات الجديدة يقتضي أن تشترك فيها كل القطاعات الوزارية والجماعات الترابية، وأن يجري استعمال كل الرافعات و المحفزات لتفادي العوائق التي قد تحول دون تحقيقها.

وهذا يقتضي العمل كذلك على إعداد وتجهيز المجال الجهوي والرفع من جاذبيته، وكذا تأهيل الجهات الفقيرة والمعزولة والأكثر عوزا – التي لا تتمتع بامتيازات جهات تتركز فيها أماكن إنتاج الثروة، وتقع في مناطق جغرافية ذات ظروف أقل قسوة – تأهيلها تأهيلا اجتماعيا، يتيح امتصاص أوجه العجز الكبرى في مجالات الصحة والتربية والبنيات التحتية والولوج إلى الخدمات الأساسية والتجهيزات الاجتماعية-الثقافية وغير ذلك. ويفرض هذا وضعَ نظام للتضامن الترابي يجسد التكامل والتماسك بين الجهات، ونقلَ موارد الدولة نحو الجماعات الترابية من أجل تقليص الفوارق ما بين الجهات، وتأمينَ كرامةٍ وإنصافٍ جهوي لمجموع المواطنين، أيا كان مكان إقامتهم، ورفع مؤشرات الجهات التي تعاني تأخرا في المجالات المرتبطة بالحقوق الأساسية للمواطنين.

كما ينبغي خلق الشروط الضرورية لتمكين كل جهة من الاستغلال الأمثل لمؤهلاتها وإمكاناتها الطبيعية و الاقتصادية، وإطلاق حركية الاستدراك في المجالات المرتبطة بالتنمية البشرية و خصوصا في قطاعي التعليم و الصحة.

II. الجهوية الموسعة وسياسة تنمية الكفاءات البشرية: من أجل تنسيق أمثل في خدمة التنمية الترابية

1 توصيف و تحليل وتقييم أنماط تدبير الموارد البشرية وتنمية السارية على المستوى الترابي

في إطار أشغالها حول موضوع التقرير حاولت اللجنة الاجابة على الاسئلة التالية:

- كيف يتم تدبير الموارد البشرية المستخدمة من طرف الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة؟
- هل تقوم أنماط التدبير تلك على أساس منطق تدبير الموارد البشرية، أم هل تختزل إلى تسيير عادي وإداري للعاملين لا غير؟
- ما المكانة التي تعطيها هذا الأنماط لمقاربة « تدبير و تنمية الكفاءات»، بالنظر على الخصوص إلى الدور الحاسم والراجح الذي سيكون على المنتخبين الاضطلاع به في إطار الجهوية الموسعة؟

تفضي هذه التساؤلات إلى ارتسام معالم مقاربة تحليلية تقوم على ثلاثة مداخل:

1. **مدخل زاوية التدبير أولا، وذلك عبر فحص الجوانب المتعلقة بأعداد و نوعية المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية والمصالح اللامتمركزة، والإطار القانوني المنظم لهؤلاء جميعا؛**
2. **ثم مدخل من منظور تنمية الكفاءات، مع الاجتهاد في تحليل مبادرات الدولة التنموية حيال المنتخبين المحليين وكذا حيال العاملين في الجماعات اللامركزية والعاملين اللامتمركزين؛**
3. **وأخيرا مدخل أكثر شمولا، عبر إجراء تقييم إجمالي للأنماط السارية، بالنظر إلى الالتزامات العملية ومتطلبات التنمية الاقتصادية التي يقع عبؤها على كاهل الإدارة الترابية في مجملها.**

والمقصود هنا من «منظومة تدبير الموارد البشرية على المستوى الترابي» مجموع المناهج والأنساق والقواعد الجاري بها العمل في الجماعات الترابية والمصالح اللامتمركزة، في مجال تدبير مختلف فئات العاملين المستخدمين من قبل هذه الكيانات الترابية، بمن في ذلك المنتخبون المحليون. ومفهوم المنظومة له ميزات منها أنه يتيح مقاربة الممارسات التدبيرية المتبناة من حيث ما يجمعها، مع عدم إغفال جوانب التدبير

الخاصة بكل مكون من مكونات المنظومة. كما أن من ميزات مفهوم المنظومة أنه يتيح الخروج بخلاصات شاملة وصائبة، وذلك بالتركيز خصوصا على الصفات العامة للمنظومة، من مكامن قوة وفعالية ولكن كذلك من مواطن ضعف ونقص، ويتيح بالتالي إيضاح الرؤية حول إجراءات الإصلاح التي من شأنها أن تعين على خلق الظروف المواتية لنجاح الجهوية الموسعة. لكن تقييم خواص المنظومة يقتضي البدء بإعطاء فكرة عن المعطيات الكمية و النوعية للموارد البشرية المتوفرة، ثم التذكير بالإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم مسارات تدبير تلك الموارد كما يحكم كل جوانب تنمية كفاءاتها.

1.1. تحليل لأعداد و نوعية الكفاءات البشرية العاملة في مختلف المستويات الترابية

إن أعداد العاملين في مختلف المستويات الترابية المعنيين بإشكالية تنمية الكفاءات أعداد كبيرة وهامة. والتحليل يشمل هاهنا **ثلاثة مجموعات من العاملين الذين يتقلدون مسؤوليات** هامة وذات طابع مهيكِل:

- **المنتخبون المحليون؛**
- **العاملون في الجماعات الترابية؛**
- **العاملون في المصالح الخارجية.**

وعلى العكس من ذلك فإن دور الفاعلين الآخرين ستتم مقاربته بعبارات أكثر عمومية، من أجل الإشارة إلى مساهماتهم في مسلسل التنمية الترابية. كما سيتم تخصيص تطويرات نوعية لمكانة المرأة في إشكالية تنمية الكفاءات في إطار الجهوية المتقدمة.

أ. المنتخبون المحليون

فئات المنتخبين المحليين	العدد	النسبة المئوية
المستشارون الجماعيون	27743	92 بالمائة
المستشارون الولائيون والإقليميون	1287	4 بالمائة
المستشارون الجهويون	1220	4 بالمائة
المجموع	30250	100 بالمائة

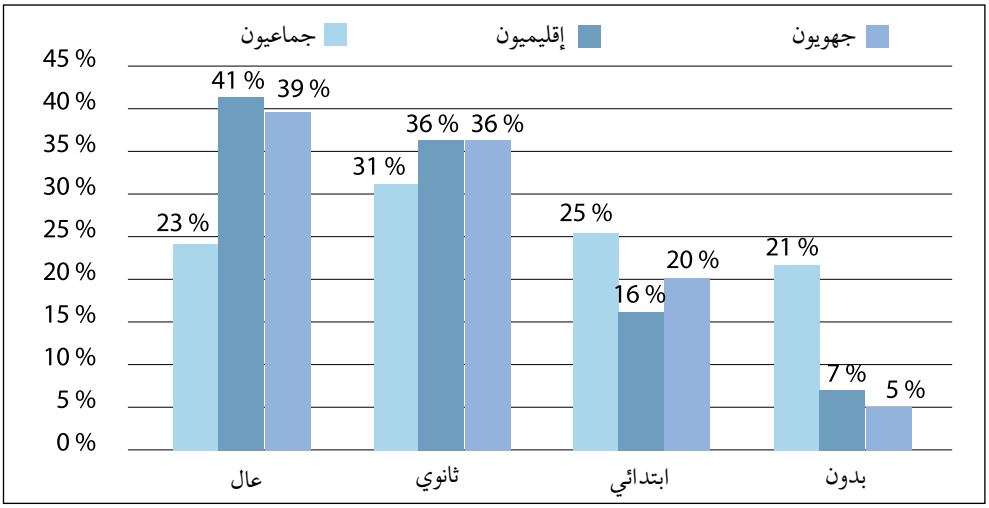
في 31 ديسمبر 2009، وعلى إثر الانتخابات المحلية الأخيرة – من جماعية وإقليمية وجهوية – ارتفع عدد المنتخبين المحليين إلى ما يناهز 30260 منتخبا، منهم 27743 مستشارا جماعيا، أي بنسبة 92 بالمائة، و1287 مستشارا ولائيا وإقليميا و1220 مستشارا جهويا، أي بما نسبته 4 بالمائة على وجه التقريب لكل واحدة من هاتين الفئتين. وهذه الأرقام تعكس بطبيعة الحال الشكل العام للتقطيع الترابي للبلاد، الذي يقسمها إلى 16 جهة و75 ولاية وإقليما و1503 جماعة ترابية.

ويمكن اللجوء، في تحديد الحاجات في مجال تنمية كفاءات هذه الفئة، إلى مؤشرين دقيقين، أولهما **مؤشر شامل يتمثل في نسبة تجديد العاملين السياسيين المحليين**، وهي النسبة التي تقدر، في ما تعلق باقتراع 12 يونيو 2009، **بما يناهز 60 بالمائة**، وهو ما يمثل رقما مرتفعا ارتفاعا كبيرا بالمقارنة مع الأرقام الأدنى منه المسجلة في بلدان أخرى. و تبلغ تلك النسبة 56 بالمائة لدى فئة رؤساء المجالس الجماعية، 10 بالمائة فقط منهم في الوسط الحضري و46 بالمائة في الوسط القروي.

وتمثل **نسبة تغيير العاملين السياسيين المحليين** مؤشرا هاما. فهي من جهة تترجم عدم رضا الساكنة عن «كفاءات» المنتخبين المحليين المغادرين، الذي تتم معاقبة الأغلبية منهم بعدم التصويت عليهم من جديد، وهي من جهة أخرى تنطق بمدى الجهد الكبير الذي ينتظر السلطات العمومية في ما تعلق بإعداد المنتخبين الجدد، «المقبلين على مهامهم»، لممارسة مسؤولياتهم.

أما المؤشر الثاني، وهو ذو طبيعة نوعية، فيتعلق بكل واحدة من فئات المنتخبين المحليين الثلاث. وهو يعطي فكرة عن المستوى التعليمي للعاملين السياسيين المحليين. فهذا المؤشر يستقر عند ثلاثة مستويات دراسية هي العالي والثانوي والابتدائي، بنسب تبلغ على التتابع 23 بالمائة و31 بالمائة و25 بالمائة بالنسبة إلى المستشارين الجماعيين. أما في ما تعلق بالمستشارين الإقليميين، فتبلغ تلك النسب على التوالي 41 و36 بالمائة في ما يخص المستويين العالي والثانوي، في حين لا تتجاوز نسبة ذوي المستوى التعليمي الابتدائي 16 بالمائة. وأما لدى المستشارين الجهويين، فتبلغ تلك النسب على التوالي 39 و36 و20 بالمائة.

المستوى الدراسي لمستشاري الجماعات الترابية



المستوى الدراسي	الجماعيون	الإقليميون	الجهويون
عال	23%	41%	39%
ثانوي	31%	36%	36%
ابتدائي	25%	16%	20%
بدون	21%	7%	5%

يبين المؤشر الثاني على العموم كيف أن نسبة كبيرة من النخب المحلية تتمتع بالمؤهلات الضرورية للاستفادة من مسلسل لنقل المعارف والمهارات وفنون العيش، في أفق تنمية الكفاءات.

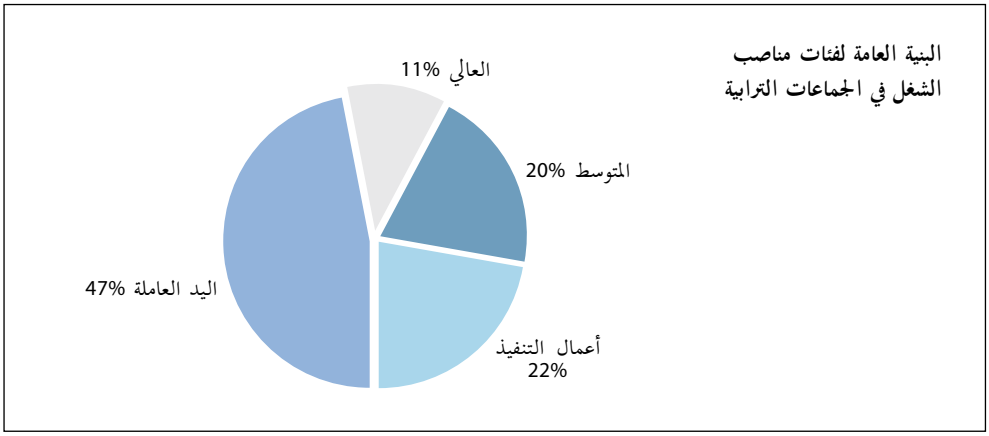
ب. العاملون في الجماعات الترابية

في 31 ديسمبر 2008، بلغ عدد العاملين في الجماعات الترابية ما يناهز 151610 من الأعوان والأطر، أي ما نسبته 25 بالمائة من مجموع مستخدمي الدولة، الذي قدر عددهم في التاريخ نفسه بما قدره 442263 مستخدما. والجماعات الترابية هي التي تستخدم بطبيعة الحال أكبر عدد من العاملين، بما قدره 123355 عونا وإطارا، أي ما نسبته 83 بالمائة، تليها الولايات والعمالات، بما مجموعه 24877 عونا وإطارا، أي ما نسبته 16 بالمائة، على حين تأتي الجهات في محل الأخير بما قدره 378 إطارا فقط، أي بنسبة ضئيلة لا تتجاوز 0.25 بالمائة.

نوع الجماعة الترابية	عدد العاملين	النسبة المئوية
الجماعات	126355	83%
الولايات والأقاليم	24877	16%
الجهات	378	0,25%
المجموع	151610	100 بالمائة

ويمكن تقييم حاجيات العاملين في الجماعات الترابية في مجال تنمية الكفاءات اعتمادا على ثلاثة مؤشرات:

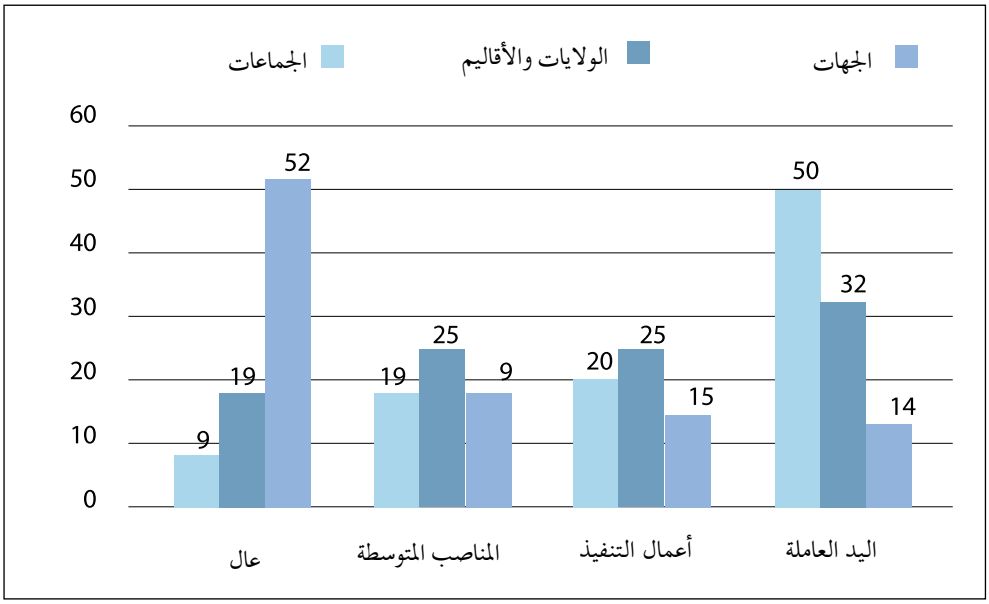
- **أما المؤشر الأول فذو طبيعة عامة، وهو يعنى بالبنية العامة لفئات مناصب الشغل** في «الوظيفة العمومية الترابية»، دون تمييز بين مختلف فئات الجماعات الترابية. وحسب هذا المؤشر فإن المناصب العليا لا تمثل من مجموع عدد العاملين المقدر بنحو 151610 عاملا سوى نسبة لا تتجاوز 11 بالمائة، على حين تمثل المناصب المتوسطة حوالي 20 بالمائة، والمناصب المرتبطة بأعمال التنفيذ 22 بالمائة، بينما يقارب تعداد مناصب اليد العاملة نصف مجموع العاملين، بنسبة تناهز 47 بالمائة.



- **أما المؤشر الثاني، فيكشف عن بنية فئات مناصب الشغل قياسا إلى الأنواع الثلاثة من الأنشطة الترابية**

تبين الأرقام المسجلة التفاوت الكبير بين مستوى كفاءات العاملين والمناصب على مستوى المؤسسات الثلاث للجماعات الترابية:

نوع المنصب	الجهات (%)	الولايات والأقاليم (%)	الجماعات (%)
عال	52	19	9
المناصب المتوسطة	19	25	19
أعمال التنفيذ	15	25	20
اليد العاملة	14	32	50



يتضح من هذا أن نسبة المناصب العليا في الجماعات لا تتجاوز عتبة 10 بالمائة، بينما تقف نسبة المناصب المتوسطة عند 19 بالمائة، والمناصب المرتبطة بمهمات التنفيذ 20 بالمائة، على حين أن مناصب اليد العاملة تمثل نسبة قدرها 50 بالمائة، أي نصف العاملين في الجماعات الترابية. أما لدى الولايات والأقاليم، وكذا الجهات، فإن التوزيع يتغير بصفة ملموسة، إذ تبلغ نسبة المناصب العليا في هذين المستويين من اللامركزية على التوالي 19 بالمائة و52 بالمائة، ونسبة المناصب المتوسطة 25 بالمائة و19 بالمائة، على حين ترتفع نسبة اليد العاملة إلى 32 بالمائة في الولايات والأقاليم، وتنخفض إلى 14 بالمائة في الجهات.

- **وأما المؤشر الثالث فيعنى ببنية المناصب في الجماعات الترابية، من حيث تأثرها بتقاعد بعض عامليها خلال السنوات الخمس القادمة**

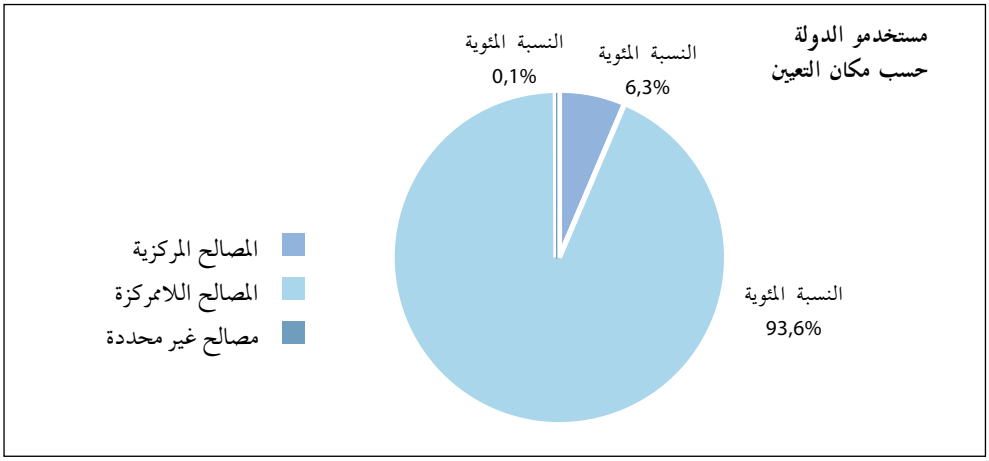
من الصعب جدا القيام حاليا بتقدير أعداد تلك المناصب، بسبب تشتت المعطيات المتعلقة بفئات العاملين في مجال التدبير المباشر للجماعات، علما أن هؤلاء هم الذين يمثلون أكبر فئة من حيث الأعداد. ويدق القول نفسه على المناصب الجماعية العليا، التي لا تتوفر بشأنها معلومات موثوقة عن مجموع الأعداد المعنية بالإحالة على التقاعد. غير أن من المؤكد أن الجماعات المحلية ستجد في غضون السنوات القادمة صعوبة في ملء المناصب الشاغرة بفعل خروج العاملين الذي سيبلغون سن التقاعد. وستجد نفسها مضطرة على الخصوص إلى وضع برامج لتنمية الكفاءات وإعادة نشر التكوين المستمر من أجل تعويض النقص في أعداد العاملين.

ج. العاملون في المصالح اللاممركزة

في2010، ارتفع العدد الإجمالي لمستخدمي الدولة إلى ما قدره 490595 موظفا، يمارس 30775 منهم أنشطتهم على المستوى المركزي، أي بما نسبته 6.27 بالمائة. غير أننا إذا ما استثنينا العاملين في التربية الوطنية والتعليم العالي نجد أن نسبة المستخدمين العاملين في المصالح المركزية تناهز 15 بالمائة (بل وبلغت ما يقارب 19 بالمائة في 2006).

توزيع مستخدمي الدولة حسب التعيين

موظفو الدولة	العدد	النسبة المئوية
المصالح المركزية	30775	6,27
المصالح اللامركزة	459343	93,63
مصالح غير محددة	477	0,10
المجموع	490595	100 بالمائة



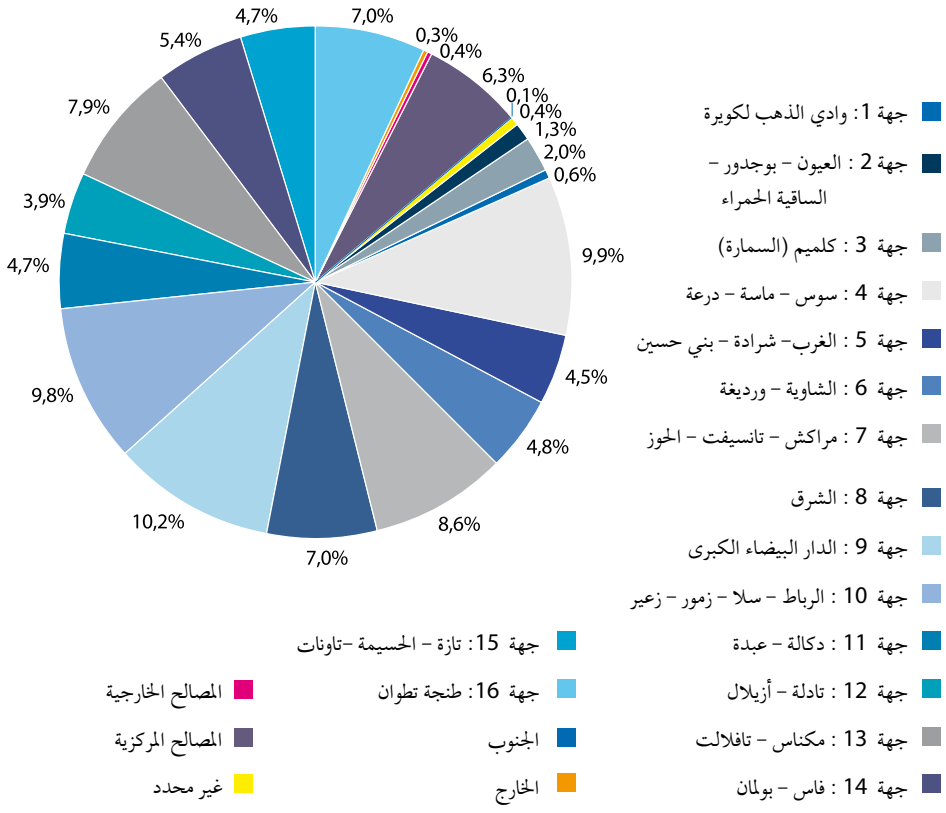
من جانب آخر، يبين توزيع العاملين – الذين يناهز إجمالي تعدادهم 459343 موظفا – حسب فئات الأطر أن ما يقارب 60 بالمائة من مجموع العاملين هم أطر عليا، و22.5 بالمائة أطر متوسطة، و17.8 بالمائة أعوان تنفيذ. والشيء نفسه يصدق على بنية الأطر بين العاملين في المصالح المركزية، حيث تمثل الأطر العليا ما نسبته 46.5 من مجموع العاملين، والأطر المتوسطة ما نسبته 19.6 بالمائة، على حين يمثل أعوان التنفيذ ما يقارب ثلث تعداد العاملين، بما نسبته 32.6 بالمائة. ولنلاحظ بالمناسبة أن نسبة أعوان التنفيذ في الإدارة المركزية (32.6 بالمائة) تفوق نسبتهم في الإدارة اللامركزة (17.8 بالمائة)!

الفئة	المجموع العام بالنسب المئوية	المجموع العام	مصالح غيرمحددة، بالنسب المئوية	مصالح غير محددة	المصالح اللامركزة بالنسب المئوية	المصالح اللامركزة	المصالح المركزية بالنسب المئوية	المصالح المركزية
أعوان التنفيذ	**18,7**	91881	**32,9**	157	**17,8**	81705	**32,6**	**10019**
الأطر المتوسطة	**22,3**	109435	**12,4**	59	**22,5**	103332	**19,6**	**6044**
الأطر العليا	**58,4**	286352	**53,7**	256	**59,2**	271783	**46,5**	**14313**
غير محدد	**0,6**	2927	**1,0**	5	**0,5**	2523	**1,3**	**399**
المجموع	100,0	490595	100,0	477	100,0	459343	100,0	30775

من جهة أخرى، من المهم الإشارة هنا إلى أن وزارة المالية قد نشرت، بمناسبة النقاشات البرلمانية المتعلقة بقانون المالية لسنة 2013، معطيات حديثة في موضوع تعداد مستخدمي الدولة. ويتبين من تلك الأرقام أن مجموع تعداد مستخدمي الدولة المدنيين بلغ في 2012 متا مجموعه 571.890 موظفا، منهم 99.109 موظفا يمارسون نشاطهم المهني في جهة الرباط–سلا–زمور–زعير، بمن فيهم مستخدمو الإدارة المركزية (أي الدولة)، بما نسبته 17.34 بالمائة من مجموع المستخدمين. كما أن نسبة 9.86 بالمائة من مجموع المستخدمين يمارسون عملهم في جهة الدار البيضاء الكبرى، مع ساكنة تتزايد أعدادها باستمرار،

في جهة تشهد تحولا اقتصاديا واجتماعيا. فالملاحظ أن هناك تركيزا كبيرا لموظفي الدولة المدنيين على مستوى محور الدار البيضاء-الرباط- القنيطرة، بما نسبته 37 بالمائة من مجموع المستخدمين المدنيين، في حين أن جهة طنجة-تطوان على سبيل المثال، وهي التي تعتبر قطبا اقتصاديا صاعدا، لا تسجل إلا تركيزا ضعيفا للمستخدمين، لا ستجاوز نسبة 6.73 بالمائة من مجموع المستخدمين المدنيين. هذه الأرقام، التي تبرز التفاوت بين الجهات في مجال تعداد العاملين، تعطي المزيد من الأهمية لمبادرات تنمية الكفاءات البشرية بصفتها وسيلة إلى تحسين مردود ومهارة المستخدمين العاملين في مختلف جهات البلاد.

توزيع مستخدمي الدولة حسب الجهات وغيرها من الجماعات



د. أنواع أخرى من العاملين

هناك أنواع أخرى من العاملين إلى جانب الفئات الثلاث المذكورة سالفا، وهم ينتمون إلى كيانات إدارية ومؤسسية مختلفة:

- العاملون في المؤسسات العمومية التي تتوفر على فروع ترابية؛
- العاملون في المؤسسات العمومية الترابية، وبالخصوص: الوكالات الجهوية للتنمية، والأكاديميات الجهوية للتربية، وغيرها،
- العاملون في الشركات التي تقدم خدمات عمومية محلية (الوكالات و مصالح التدبير المفوض)؛
- العاملون الملحقون بالحركة الجمعوية، وغيرهم.

وتعتبر الأعداد الهامة للعاملين المنتمين إلى هذه الكيانات المختلفة، ومستوى تأهيل مسيريها وأطرها، وخصوصا علاقات القرب التي تربط بين تلك الكيانات وبين الجماعات الترابية ومصالح الدولة اللامركزة، كلها عوامل تجعل منها فاعلا لا غنى عنه في عملية التنمية الترابية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن وجود تلك الكيانات على المستوى المحلي وكذا أهمية الصلاحيات التي تمارسها والأعمال التي تقوم بها، كلها عناصر تمثل تحديا بالنسبة إلى المنتخبين المحليين والمصالح اللامركزة، إذ تجد هذه وأولئك أنفسهم أمام ضرورة التوفر على عاملين لهم كفاءة معادلة للكفاءات المستخدمة من قبل تلك الكيانات، إن لم تكن متفوقة عليها. وتلك هي الحال اليوم بالنسبة إلى إدارات المدن الكبرى على وجه الخصوص، التي عليها أن تواجه متطلبات التتبع والمراقبة المتعلقة بالخدمات المقدمة من قبل الشركات المحلية والأجنبية التي تؤمِّن التسيير المفوض لعدد كبير من المصالح العمومية المحلية.

موقع المرأة في إشكالية تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي

لا تتمتع مقاربة النوع بأي معالجة خاصة في إطار الممارسات الجاري بها العمل حاليا في مجال تنمية الكفاءات البشرية، سواء على المستوى المركزي أم الترابي. وعلى سبيل المثال فإن من النادر العثور على آثار لأعمال تكوين أو استكمال تكوين موجهة خصيصا للنساء من أجل الارتقاء بمهاراتهن في مجالات تتعلق بالتدبير العمومي. هذا على حين أن وضعية المرأة في الوظيفة العمومية بصفة عامة لا تبعث على الاطمئنان، وكذلك وضعيتها في ما تعلق بالمراكز الانتخابية المحلية. فمن مجموع 27.779 مستشارا جماعيا، لا نجد سوى 3.428 مستشارة، أي بما نسبته 12.38 بالمائة فقط. وكانت نسبة النساء في الإدارة العمومية والجماعات الترابية تقدر في 2009 بما يناهز 26 بالمائة (مقابل 23 بالمائة فقط في 2005).

وحسب الأرقام الحديثة التي نشرتها وزارة المالية، فقد بلغت نسبة الرجال من مجموع مستخدمي الدولة المدنيين في 2012 ما قدره 69 بالمائة، مقابل 31 بالمائة من النساء. وإذا كانت نسبة النساء في الوظيفة العمومية تبقى ضعيفة نسبيا، إلا أنها قد تحسنت بين 2003 و2012، منتقلة من 29 إلى 31 بالمائة. ويتضح من بنية أعداد النساء المستخدمات حسب القطاعات الوزارية أن هناك تركيزا نسائيا كبيرا في ستة من تلك القطاعات (90 بالمائة). فقطاع التربية الوطنية يستخدم وحده 60 بالمائة من النساء الموظفات، يليه قطاع الصحة العمومية بما نسبته 14 بالمائة. من جانب آخر نشرت وزارة تحديث القطاعات العمومية، في 2009، معطيات هامة عن المرأة في الإدارة العمومية، يتبين منها أن النساء أكثر حضورا في الإدارة المركزية (بما نسبته 39.3 بالمائة) منهن في المصالح اللامركزة (33.9 بالمائة). وفي مقابل ذلك، فإن نسبة النساء الأطر (من السلم 10 فما فوق) في المصالح اللامركزة أعلى منها في المصالح المركزية (44 بالمائة)، وعلى العكس من ذلك تبقى نسبة النساء في مناصب المسؤولية في الإدارة العمومية تبقى على العموم منخفضة (15 بالمائة في 2009، مقابل 10 بالمائة في 2001). وأخيرا فإن نسبة النساء المستخدمات في الجهات تتراوح بين 19.8 و40.77 بالمائة، حيث تبلغ 40.77 بالمائة في الدار البيضاء الكبرى، و40.65 بالمائة في جهة الرباط-سلا-زمور-زعير، و38.89 بالمائة في جهة دكالة-عبدة. أما الجهات التي تسجل أدنى النسب فهي الجهات الجنوبية من البلاد.

1.2. تحليل الإطار القانوني

يتميز الإطار القانوني، الذي يحدد مبادئ وقواعد تسيير وتنمية الكفاءات المتعلقة بالفئات الثلاث المذكورة من العاملين، على العموم بنوع من عدم التجانس، غير أن هذه الخاصية تبقى في آخر المطاف عادية، بحكم أن الوضعية القانونية لكل واحدة من المجموعات الثلاث تختلف عن وضعية صاحبتيها:

- فالمنتخبون المحليون يحكمهم «نظام» حديث، تتحدد قواعده على أساس الحقوق والواجبات المرتبطة بممارسة المهام الانتخابية؛
- أما مستخدمو الجماعات الترابية المحلية، فلهم نظام خاص بهم، لا تنطبق قواعده عليهم جميعا؛
- وأما مستخدمو المصالح الخارجية فخاضعون للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، المطبق على موظفي الدولة.

أ. المنتخبون المحليون

القواعد التي تنظم المنتخبين المحليين منصوص عليها في النصوص الأساسية المتعلقة بتنظيم وصلاحيات الجماعات والأقاليم والولايات والجهات. والمنتخبون المحليون لا يشملهم بالتالي مجال تدبير المستخدمين أو تدبير الموارد البشرية. والحقوق والضمانات التي يتوفرون عليها، وكذا الواجبات التي تقع على عاتقهم،

ترمي كلها إلى تمكينهم من الظروف الملائمة لممارسة أنشطتهم المهنية. وباستثناء القانون رقم 96-47، الخاص بتنظيم الجهة، والذي يلزم الصمت حول هذه المسألة، فإن القانونين 00-78 و00-79، المتعلقين على التوالي بالميثاق الجماعي وتنظيم الأقاليم والولايات، يخصص كل منهما بابا كاملا للوضعية القانونية للشخص المنتخب.

ويتضح من تحليل مقتضيات هذين القانونين الأخيرين أن الحقوق والضمانات الممنوحة للمنتخبين المحليين – كالعطل الاستثنائية أو التصريحات بالغياب القانوني أو الحق في الوضع رهن الإشارة أو الحق في الأولوية في الانتقال الوظيفي أو الحق في تعويضات الوظيفة والتمثيل والنقل – كلها إجراءات إيجابية من شأنها أن تفضي على المدى البعيد إلى الرفع من جاذبية الوظائف الانتخابية المحلية.

غير أن هذه التدابير ينبغي استكمالها عبر إقرار إجبارية التكوين المستمر على كبار المنتخبين المحليين، أي أعضاء المكتب المسير، وخصوصا في بداية ممارستهم لمهامهم. فمن شأن مثل هذا الإجراء أن يدعم آلية تنمية كفاءات النخب المحلية، إذ سيترجم إرادة السلطات العمومية على العمل من أجل تحديث مسارات تدبير وحكامة الشؤون المحلية.

ب. مستخدمو الجماعات الترابية

إن الإطار القانوني الذي ينظم مستخدمي الجماعات الترابية هو أبعد ما يكون عن الانسجام والتوحيد. فباستثناء مستخدمي الجماعات المحلية، الذين تنظم عملهم قواعد واضحة، فإن صلاحيات التدبير الخاصة بالفئتين الأخريين تكاد تكون غير موجودة، كما هو الحال في الأقاليم والولايات، أو هي محدودة جدا، كما هو الحال في الجهات.

- أما **مستخدمو الجماعات** – أي ما يناهز 126355 من الأعوان والأطر – فينظمهم قرار 27 سبتمبر 1977، المتعلق بالنظام الخاص بمستخدمي الجماعات. وتستلهم القواعد التنظيمية المنصوص عليها في هذا القرار بشكل كبير تلك التي تنظم موظفي الدولة. فالموظفون الجماعيون خاضعون لمقتضيات ظهير 24 فبراير 1958، المتعلق بسن القانون العام للوظيفة العمومية، والنصوص التشريعية الخاصة بتطبيقه، فيما تخضع باقي فئات الأعوان للقواعد الجاري بها العمل في تنظيم الفئات المقابلة من الأعوان العاملين في الإدارة الخاصة بالدولة. غير أنه ينبغي التذكير على الخصوص، في ما يتعلق بالمقتضيات الخاصة بهذه الوضعية القانونية، بسلطة التعيين التي تم في البداية إسنادها إلى رئيس المجلس الجماعي، طبقا لمقتضيات الفصل 48 من الميثاق الجماعي لسنة 1976. فلا تزال هذه السلطة بطبيعة الحال تمارس بمقتضى الميثاق الجماعي لسنة 2002 في ما يخص الأطر المصنفة في سلالم الأجور 1 إلى 9 (مع إدخال الغايتين)، غير أن الرئيس يمارس السلطة الإدارية على مجموع العاملين في الجماعة، بمن فيهم الأطر التي تمارس وظائف عليا، والتي يمارس عليها الرئيس سلطة تعيين يتقاسمها مع وزارة الداخلية،

التي تعد موافقتها ضرورية للتعيين في كل مواقع المسؤولية على مستوى الإدارة الجماعية، أي رؤساء المصالح ورؤساء الأقسام والكاتب العام. ومن جانب آخر فإن هناك تدابير جديدة، متعلقة بالإدارة الجماعية عموما والموارد البشرية المستخدمة من قبل الجماعات على وجه الخصوص، نص عليها الميثاق الجماعي لسنة 2002، كما تم تغييره وتعديله بالقانون رقم 08-17 الصادر بتاريخ 18 فبراير 2009. وليست هذه التدابير بغير ذات أثر، بل إن لها تداعيات مباشرة على تنمية الكفاءات البشرية، حتى وإن لم يكن لبعضها طابع عام. ونذكر من التدابير الجديدة والإيجابية، لكن التي ليس لها طابع عام، تلك الواردة في الفقرة الأخيرة من الفصل 54، التي تنص على أن «لرؤساء المجالس المكونة من 25 عضوا أو أكثر أن يحدثوا منصب رئيس ديوان المجلس الجماعي». كما أن «رؤساء المجالس المكونة من 43 عضوا أو أكثر هم وحدهم الذين لهم أن يعينوا مكلفا بمهمة». أما التدابير المجددة التي لها مدى أكثر شمولا، فينص عليها الفصل 54 مكرر: «يقوم الكاتب العام، تحت مسؤولية ومراقبة رئيس المجلس، بالإشراف على الإدارة الجماعية، التي يتولى إدارتها وتنظيمها وتنسيقها. وهو يتخذ لهذا الغرض، طبقا لمقتضيات الفصل 54، كل القرارات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية. ويقوم كذلك بتحديد مهام الأعوان والموظفين المعينين من قبل رئيس المجلس وتدبير مساراتهم المهنية، ويقترح على الرئيس تنقيط مجموع مستخدمي الجماعة.»

- وأما **الأطر والأعوان** البالغ عددهم 24.877 إطارا وعونا، المستخدمون من قبل الأقاليم والولايات بصفتها جماعات ترابية، فلا يتوفرون على إطار قانوني خاص مثل نظرائهم العاملين في الجماعات. وهم ليسوا حتى خاضعين لتسيير العمال بصفة هؤلاء ممثلين للسلطة التنفيذية في مجالس الأقاليم والولايات، وهم أقل خضوعا لتسيير رؤساء تلك المجالس، الذين جرى تقليص سلطاتهم إلى الحد الأدنى. فمسألة التدبير الإداري لهذه الفئة من الأطر والأعوان تعد من شأن المصالح المركزية لوزارة الداخلية (الإدارة العامة للجماعات المحلية) ولم يأت قانون 00-79، الصادر في 2002، بأي تدبير يتيح تصحيح هذه الوضعية المتجاوزة التي تعود إلى سنة 1963، تاريخ صدور أول نص ينظم اللامركزية الإقليمية.

- وأما **القاعدة القانونية** الأساس التي تنظم مستخدمي الجهات المحدثة بموجب القانون رقم 96-47، الصادر بتاريخ 2 ابريل 1997، فينص عليها الفصل 51 من هذا القانون. فهذا النص يدرج الإدارة الجهوية في منظور إدارة ذات مهمة، لا إدارة مكلفة بالتدبير، حيث إنها تتكون من مكلفين بمهمة أو بدراسات ومن كاتب عام يقوم، بصفته شخصية محورية في الإدارة الجهوية، بتنشيط وتنسيق أشغال المكلفين بمهمة أو بدراسات، تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي، بل ويستطيع هؤلاء، بالإضافة إلى ذلك، الحصول من الرئيس على تفويض بالإمضاء في مجال تدبير الشؤون الإدارية للجهة. وإذا كان مما لا شك فيه أن الإضافات التي جاء بها قانون الجهات الجاري به العمل حاليا هامة – من حيث أنه زود

الجهات بنواة من العاملين من مستوى عال يخضعون للسلطة المباشرة لرئيس المجلي الجهوي –، إلا أن التدابير القانونية لا تكفي وحدها لوضع قاعدة مناسبة تقوم على أساسها الجهوية المتقدمة.

ج. مستخدمو المصالح اللاممركزة

الإطار القانوني الذي ينظم مستخدمي المصالح اللامركزة هو الجاري به العمل في تدبير مستخدمي الدولة، ويتعلق الأمر بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص المتعلقة بتطبيقه. ولنذكر هاهنا بأن النظام الأساسي هو النص المرجعي الذي يحدد القواعد القانونية الرئيسة المنطبقة على الموظفين، على الخصوص في ما تعلق بالحقوق والواجبات، وسياق أو إنهاء المسار المهني، وكذا العقوبات التأديبية. ويمثل هذا النظام للإدارة ما يمثله الدستور للدولة. ويشتمل النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجاري به العمل منذ 1958، على 7 أبواب و96 فصلا.

ينص هذا القانون الأساسي على تبني نظام المسار المهني بصراحة ووضوح، وهو التبني الذي يتحصل من مجمل مقتضيات الفصلين الثاني والثالث منه. فالفصل الثاني يحدد صفة الموظف بشرط مزدوج: التعيين في «منصب قار»، والترسيم في «رتبة من تراتبية الأطر». أما الفصل الثالث فيحدد طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف والإدارة، إذ ينص على أن الموظف يوجد بالنسبة إلى الإدارة «في وضعية قانونية وتنظيمية (pour situation statutaire et réglementaire)». وبتعبير آخر فإن هذين الفصلين يضعان اللبنات القانونية الأساس لنظام المسار المهني الذي يسير وفقه تنظيم واشتغال الوظيفة العمومية، وهي أربع لبنات: كون منصب الشغل قارا، والترسيم، وتميز الرتبة والوظيفة، ثم الطابع العام وغير الشخصي للقواعد المنطبقة على الوضعية القانونية للموظف. وبالمقابل فإن النظام الأساسي يولي مكانة هامشية لنظام الشغل، إذ يأتي ذكره بصفة عابرة في الفقرة الثانية من الفصل السادس، التي تنص على وجود بعض المناصب العليا ذات الطابع غير القابل للإلغاء، التي يتم شَغلها بظهير بطلب من الوزير المعني. والتعيين في هذه المناصب لا يفضي بالضرورة إلى الترسيم فيها على السلالم الإدارية.

يتحدد مجال تطبيق النظام العام طبقا للفصل الرابع، الذي ينص على أن هذا القانون الأساسي يطبق على «سائر الموظفين بالإدارات المركزية للدولة وبالمصالح الخارجية الملحقة بها»، وذلك باستثناء العاملين الخاضعين لنظام مخالف، والذين يوجدون من أثر ذلك بطبيعة الحال خارج مجال تطبيق النظام العام. ومن جانب آخر فإن النظام الأساسي يذكر أيضا نحوا من أربع عشرة هيئة ومصلحة تخضع لقوانين أساسية خصوصية «يمكنها أن تأتي بمخالفات لبعض مقتضيات هذا النظام الأساسي التي لا تتفق والتزامات تلك الهيئات أو المصالح». أضف إلى ذلك أن القانون الأساسي يسمح، طبقا لمقتضيات فصله الخامس، بأن يتم تدقيق كيفيات تطبيقه بموجب مراسيم تصدر بمثابة قانون أساسي خاص بموظفي كل إدارة أو مصلحة، أو عند الاقتضاء بسن القانون للأسلاك المشتركة بين عدة إدارات.

1.3. الخاصيات الكبرى لمنظوم تدبير الموارد البشرية

هناك أربع خاصيات كبرى تشترك فيها «أنظمة» تدبير الموارد البشرية الجاري بها العمل سواء في الجماعات الترابية أم في المصالح اللامركزة:

- كل أعمال التدبير الجاري للمستخدمين المذكورين تجري بطريقة ممركزة؛
- تتدخل متغيرات سياسية محلية في مسلسلات تنظيم وتسيير الموارد البشرية العاملة على المستوى الترابي؛
- تمثل الاعتبارات الاجتماعية ثقلا هاما في سياسات تدبير الموارد البشرية المذكورة؛
- وأخيرا، فإن الإطار القانوني الذي ينظم الفئات المختلفة من العاملين يشكو من غياب الانسجام.

أ. تدبير ممركز

كل الأعمال المتعلقة بالتسيير الجاري للعاملين المذكورين – أي التوظيف والترقية والتعيين في مواقع المسؤولية والتقييم والأجر – تجري على المستوى المركزي. فباستثناء الأطر الجماعية المصنفة في سلالم الأجور 1 إلى 9 بإدخال الغايتين، فإن أعمال تدبير المستخدمين اللامركزين – أي المستخدمين الجماعيين المصنفين في السلم العاشر فما فوق، ومجموع المستخدمين الذين يتم أداء أجورهم من الميزانية الإقليمية أو الولائية، وكذا مستخدمي الجهات – كلها تتقرر وتجري على المستوى المركزي (الإدارة العامة للجماعات الترابية). وتلك أيضا هي حال أغلب مستخدمي المصالح اللامركزة، حتى وإن كان الوضع في الميدان يتغير من قطاع إلى آخر حسب الأهمية التي يوليها القطاع المعني للامركزة مسارات تدبير المستخدمين. أما عن المصالح اللامركزة، فإن كثيرا من القطاعات الوزارية تشير بأصابع الاتهام، في ما تعلق بالسبب الأساس في الطابع المركزي الذي يطبع تدبيرها لمستخدميها، إلى مصالح وزارة المالية، التي تبقى في عمقها ممركزة، مما يجعل مصالح الوزارات الأخرى مجبرة على أن تتبنى بدورها تدبيرا ممركزا في هذا المجال.

إن لتمركز تدبير الموارد البشرية تداعيات سلبية ذا أوجه متعددة. فهي تكون سبب في عدد من حالات التأخير الكبيرة في علاج و/أو تحيين ملفات الفئات المختلفة من المستخدمين، فتخلق من جراء ذلك حالة من السخط ومن تدني الإنتاج والمردود في داخل مختلف المصالح. كما أنها مصدر لرفع المسؤولية عن المسيرين المحليين، الذين ينتقص من سلطتهم على مستخدميهم كونُ هؤلاء المستخدمين يخضعون لهيئات تسييرية مركزية. وأخيرا فإن التمركز يؤثر سلبا في برامج وتدابير تنمية كفاءات الموارد البشرية الترابية، فتأتي النتائج المنتظرة من تلك البرامج والتدابير ناقصة عما كان متوقعا لها، وذلك بسبب ضيق هامش المناورة الذي يتوفر عليه المسيرون المحليون حيال مستخدميهم أنفسهم.

ب. تداخل العوامل والمتغيرات السياسية

كما أن مسارات تدبير المستخدمين على المستوى الترابي تتميز كذلك بتداخل كبير بين المتغيرات السياسية. وتلك على الخصوص هي الحال على المستوى الجماعي، حيث تعمل الأغلبية من المستخدمين، علما أن هذا التوجه لا ينجو منه تماما مستويا اللامركزية الآخران – أي الإقليمي والجهوي – كما أنه يمس، وإن بنسب محدودة، مستوى المصالح اللامركزة. إن تدخل العوامل السياسية يقف عائقا في وجه القوانين العقلانية والموضوعية وذات المنفعة العامة، التي من المفروض أن تكون هي وحدها ما يوجه ويلهم تدبير الموارد البشرية في المصالح العمومية على مستوى المجالات الترابية. وإذا كان لا شك في كون المفعول السلبي لهذه الظاهرة يجد ما يخفف من أثره في مركزة مسارات التدبير، وخصوصا منه التوظيف، إلا إن المؤكد أن تجاذبات الحياة السياسية المحلية بين أغلبية ومعارضة ينتهي بها الأمر إن عاجلا أم آجلا إلى التأثير في الإدارة الجماعية، كما أن تعدد «مُصدِري الأوامر» اليوميين – أي أعضاء المكتب المسير والمستشارين العاديين – يزيد من الفوضى في مجال تسيير وتدبير المصالح. والنتيجة ظهور نوع من السلوكات الدفاعية التي تجسدت في تفشي ظاهرة تسييس المستخدمين، وذلك على المستوى الجماعي على وجه الخصوص.

ج. الثقل الزائد للاعتبارات الاجتماعية

تتدخل الاعتبارات الاجتماعية بنصيب وافر في مسار تدبير المستخدمين على المستوى الترابي. والمقصود بالاعتبار الاجتماعي أخذ الوضعية الاجتماعية للموظف بالاعتبار عند اتخاذ قرار تدبيري يخصه فرديا أو بصفة جماعية. والاعتبارات الاجتماعية تتدخل على وجه الخصوص في قرارات التعيين في المجالات الترابية النائية أو في الأقاليم أو المناطق الفقيرة. وكثيرا ما يشار إليها باعتبارها سببا في إخفاق سياسات الحركية بين الجهات أو إعادة الانتشار الجغرافي أو بعض التدابير الفردية المتعلقة بالتنقيل. ومعلوم أن كل هذه التدابير كثيرا ما تكون ضرورية، تمليها اعتبارات تهم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجالات الترابية المعنية. كما أنها تمثل وسيلة لعقلنة وتدبير الموارد البشرية، وآلية هامة لتنمية وإغناء كفاءات المستخدمين الذين يُخضعون لها.

كما أن من الضروري أن يؤخذ بعين الاعتبار عامل التجمع العائلي، والعمل على عدم التفريق بين الأزواج حين تكون المرأة عاملة لكنها لا تتمتع بحرية الحركة التي يتمتع بها زوجها أو العكس، ومراعاة ظروف تمدرس الأطفال والجوانب المرتبطة بالصحة، بما يضمن جودة مردود الموظف وأدائه، ومواكبة هذه الحركية بترقيات أو تدابير تحفيزية، خصوصا متى تعلق الأمر بمناطق فقيرة.

من جهة أخرى، يلاحظ أن الاعتبارات الاجتماعية ليست شأنا لا يهم سوى مستخدمي الجماعات الترابية وحدهم، بل هي تهم أيضا بدرجات كبيرة مستخدمي المصالح اللامركزة المسيرة من قبل مصالح

الدولة التي تواجه إدارات الموارد البشرية لديها باستمرارٍ مواقفَ الشركاء الاجتماعيين (النقابات) في هذا المجال. ولنلاحظ أيضا أن الاعتبارات الاجتماعية يزيد من أثرها حجم مشاكل إعداد التراب، إذ تجد تفسيرها أحيانا في الحالة المتردية لتجهيزات البنية التحتية في بعض المجالات الترابية و عدم جاذبيتها.

د. عدم انسجام الإطار القانوني

يخفف من أثر عدم انسجام الإطار القانوني كونُ الأنظمة القانونية الجاري بها العمل على المستوى الترابي تستلهم في عمومها القواعد والمبادئ المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. غير أن تشتت الإطار القانوني يمثل عائقا كبيرا أمام تطوير سياسة ملائمة وصائبة لتدبير الموارد البشرية المتوفرة على المستوى الجهوي، كما أنه يمثل عقبة كأداءَ أمام أعمال تنمية الكفاءات البشرية في منظور الجهوية المتقدمة.

فالمجموعات الثلاثة من الموارد البشرية العاملة على المستوى الترابي تخضع لأنظمة قانونية مختلفة، وهذا التداخل بين الأنظمة القانونية يفضي إلى غياب للانسجام في مسلسل التدبير، حيث إن فئات من الموظفين العاملين في المجال الترابي الواحد، أو الذين يواجهون مشاكل متشابهة، يجدون أنفسهم خاضعين لأنظمة قانونية مختلفة، ومجبرين على اتِّباع مسارات مهنية مختلفة أو على الخضوع لتدابير فردية أو جماعية متناقضة.

2 الأعمال الرامية إلى تنمية الكفاءات: الدلالة ومدى المفعول و المحتوى

إن تنمية الكفاءات مسألة تأتي نتيجةً لعدد من الخطوات العملية محددة الأهداف والمكيفة، التي تستجيب في آن واحد لصعوبات التدبير والتنفيذ التي تواجهها الإدارات الترابية، ولما يستشعره مستخدمو تلك& الإدارات من حاجات إلى دعم الكفاءة و الخبرة و المهارة. ولا ينحصر الهدف من تنمية الكفاءات في الحد من الفوارق التي تتم ملاحظتها بين الكفاءات المتوفرة بالفعل وتلك المطلوب توفرها، بل إنه يطمح إلى تجاوز ذلك نحو الهدف المتمثل في تهيئة الشروط الملائمة للكيانات التي تستفيد منها، كي تستطيع أن تواجه بطريقة مستدامة وفعالة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية لمجالاتها الترابية.

و سنستعرض في هذا القسم من التقرير أعمال تنمية الكفاءات التي أطلقتها السلطات العمومية، وذلك عبر فحص النقاط التالية:

- الأعمال التي تقوم بها الدولة لفائدة الجماعات الترابية؛
- والأعمال التي تقوم بها الدولة لفائدة مصالحها اللامركزة؛
- ثم الأعمال التي تقودها الجماعات الترابية من أجل تحسين مردود وفعالية مرافقها وخدماتها.

2.1. أعمال الدولة لتنمية الكفاءات الموجهة إلى الجماعات الترابية

يتمثل الهدف العام المتوخى من هذه الأعمال في دعم الجماعات الترابية في ممارسة المسؤوليات الموكلة إليها. وهي ترمي في آن واحد إلى دعم قدرات المنتخبين في مجال التداول واتخاذ القرار والتدبير، ودعم قدرات الإدارات في مجال تنفيذ وتفعيل السياسات والتدابير التي يقرها المنتخبون.

ويتميز عمل الدولة على هذا المستوى بثلاث خاصيات كبرى. فهو من جهةٍ يُعنى أساسا بالجماعات المحلية، وهو من جهة أخرى يجري حسب منهج يكاد يكون حصريا، هو التكوين المستمر، وهو من جهة ثالثة يعتبر عملا يكاد يعود الفضل فيه كله إلى قطاع وزاري واحد، هو وزارة الداخلية.

فلا يمكن أن ننكر أن عمل قطاع الداخلية في هذا المجال ينم عن وعي لافت للنظر بالأهمية الاستراتيجية التي تكتسيها مقاربة تنمية الكفاءات لإنجاح اللامركزية الترابية، وخصوصا على المستوى الجماعي. لذلك تزود القطاع المذكور بتوجهات استراتيجية وحقيبة من مخططات التكوين الرامية إلى الاستجابة لتحديات تدبير و تنمية الكفاءات والمهن على المستوى المحلي. وهناك ما لا يقل عن خمسة تكوينات مختلفة، تقترح خمسة عشر برنامجا للتكوين، منها برامج تكوين المكونين، التي تم وضعها بالتحديد لسد حاجات الجماعات القروية في هذا المجال. وقد تم قبل ذلك تحديد ستة مسالك بصفتها ميدان عمل ذا أولوية بالنسبة إلى أعمال تنمية الكفاءات. وبديهي أن تلك المسالك تخصص حصة الأسد للمستوى الجماعي، على حساب المستويين الآخرين، الإقليمي والجهوي، الذين لا يحظيان بصفتهما هذه، في مجال تنمية الكفاءات، سوى بفرص نادرة. من جهة أخرى، تولي تلك المسالك أهمية كبيرة لمواضيع التدبير والتفعيل، التي تتوجه بالدرجة الأولى إلى الفئات المختلفة من المستخدمين الجماعيين. أما المواضيع التي تعنى بالمنتخبين فتبقى قليلة، عدا تلك المتعلقة بالتواصل والتعاون بين الجماعات intercommunalité أو الحكامة الجيدة، والتي يبقى عددها رغم ذلك محدودا جدا. أضف إلى هذا أن حجم ومدى مخطط العمل الذي بلورته وزارة الداخلية في هذا المجال يثير أسئلة حول شروط تفعيله، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار قلة مقدمي الخدمات العموميين والخواص الذين بإمكانهم الاستجابة لطلبات تنمية الكفاءات النوعية المقترحة من قبل القطاع المذكور أو المعبر عنها من قبل الجماعات الترابية نفسها. وأخيرا فإن من المناسب التشديد على أهمية برامج التعاون الدولي، التي نجحت وزارة الداخلية في تجنيدها لفائدة الجماعات الترابية. وميزة هذه البرامج – وخصوصا منها برنامج PLG-USAID وبرنامج ART GOLD لمؤسسة برنامج الأمم المتحدة للتنمية PNUD – تتمثل في كونها تفرد مكانة خاصة لأعمال دعم قدرات مختلف فئات مستخدمي الجماعات الترابية والمنتخبين المحليين.

2.2. أعمال تنمية الكفاءات الموجهة إلى المصالح اللاممركزة

على عكس الجماعات الترابية، لا تشكل المصالح اللامركزة فئة قانونية منفصلة عن الإدارة المركزية، التي تمثل هذه المصالح امتدادات لها. و النتيجة أن المصالح إياها لا تستفيد من أي سياسة شاملة لتنمية الكفاءات، ولا من أعمال منسقة أو نوعية في مجال تقوية قدرات المستخدمين الذين تتوفر عليهم. و باستثناء بعض القطاعات الوزارية القليلة التي استطاعت التوصل إلى بلورة أعمال محددة الأهداف موجهة إلى مصالحها اللامركزة، فإن أغلب المصالح «الخارجية» لا تستفيد في أفضل الأحوال سوى من مجموعة من الخطوات العملية في مجال التكوين المستمر، يطلقها قطاعها الوزاري، ويتم تحديد محتواها حسب انشغالات وحاجات البنيات المركزية لذلك القطاع والحق أن هذه الوضعية ليست في مجمل الأمر إلا نتيجة طبيعية لافتقار الدولة إلى سياسة حقيقية شاملة ومدمجة للاتمركز، وهو ما عمل هذا التقرير، في قسمه الأول على إيضاح آثاره السلبية في التنمية الترابية.

على أن المصالح اللامركزة معنية، بصفتها جزءا لا يتجزأ من الإدارة المركزية، بتدابير ذات طابع عام تتخذها الدولة بهدف الرفع من مستوى الإدارة ودعم قدرة مصالحها على مواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى مواكبةٍ أكثر فعالية وصرامة لمسلسل تحديث البلاد. ويمكن تجميع تلك التدابير في ثلاث فئات:

- تدابير الإصلاح الشامل المتخذة على مستوى الإدارة، مثل حظر التوظيف في سلالم الأجور المصنفة من 1 إلى 4، ودعم إطار الحركية وإعادة الانتشار، وإلى حد ما، التشجيع على المغادرة الطوعية؛
- تمكين الإدارات من عدد من الأدوات والتقنيات وكتيبات الإرشاد الرامية إلى مساعدتها على الانخراط في مسعى حديث لتدبير الموارد البشرية، وذلك على الخصوص عبر التخطيط المسبق لأعداد العاملين ومناصب الشغل والكفاءات؛
- الإلزام القانوني للإدارات بتنظيم مبادرات نوعية للتكوين المستمر لفائدة المصالح اللامركزة. ولئن كانت هذه الخطوات، المسماة أعمالا للتكوين الالتقائي، منصوصا عليها في النص الخاص بالتكوين المستمر، إلا انه قليلا ما يتم تحقيقها على أرض الواقع.

وبخصوص الفئة الثانية من الاجراءات، فإن دورية الوزير الأول بتاريخ 1 يونيو 2004، قد أحدثت لجنة بين وزارية للقيادة برئاسة وزير تحديث القطاعات العمومية، تحث كل القطاعات إلى الانخراط بعزم في بلورة مرجعية لمناصب الشغل والكفاءات REC. وقد دعمت وزارة تحديث القطاعات العمومية هذا التوجه بإطلاقها عددا من المبادرات الرامية لتحفيز القطاعات. فبالإضافة إلى تعميم مرجعية لنماذج مناصب الشغل والكفاءات، مشتركة بين الغدارات العمومية، قامت الوزارة المذكورة بوضع دليل منهجي لمرجعية

مناصب الشغل والكفاءات، ونظمت دورات متخصصة للتكوين في هذا المجال، بل وقبلت بالمساهمة في تمويل الدراسات الهادفة إلى إعداد مرجعيات مناصب الشغل والكفاءات، وذلك من خلال صندوق تحديث الإدارة العامة FOMAP. ولنذكر بهذا الصدد بأن إعداد مرجعية لمناصب الشغل والكفاءات تعد العمل المؤسس الرئيس لتجديد القطاع العمومي ولكل سياسة رامية إلى تثمين الموارد البشرية. ذلك أنها بمثابة الأداة الرئيسة والآلية المرجعية لتدبير أمثل للموارد البشرية، مرتكز على التنظيم الفعال للعمل والتنمية الصائبة والمناسبة للكفاءات. وهي تتمتع بمواصفات تتيح نشرها الفوري في مختلف محاور تدبير الكفاءات البشرية، من تدبير استباقي لمناصب العمل والكفاءات، وإعادة تنظيم للعمل، والتوظيف الصائب، والحركية الوظيفية، والحركية الجغرافية الداخلية والخارجية، والتقييم، والترقية، والتكوين، والارتقاء بالكفاءات المتوفرة للإدارات العمومية.

لكن فيما يتعلق بمرجعيات مناصب الشغل والكفاءات فقد انخرطت العديد من القطاعات في بلورة مرجعيات من هذا النوع، لكن دون تأمين التحكم التام فيها على مستوى الدقة المنتظرة من هذه الآلية في تدبير الموارد البشرية. فدفاتر التحملات التي تم تفويت أمر إعدادها على عجلة إلى مكاتب دراسات، جاءت في كثير من الأحيان تشكو من نقص في التعميق وتحديد مستوى المتطلبات المرتقبة. وهكذا فإن عددا من مرجعيات الكفاءات التي تم إعدادها تشكو من أوجه نقص على مستوى تحليل الشغل والمتطلبات المهنية التي ينبغي العمل على بلوغها، وكذا تحديد غير دقيق لحاجيات التكوين.

2.3. أعمال دعم الكفاءات التي تطلق بمبادرة من الجماعات الترابية

هي أعمال بالغة الندرة. فالجماعات الترابية، ورغم وعيها بأهمية مقاربة الكفاءة من أجل ممارسة مسؤولياتها، إلا أنها تفضل في هذا المجال الركون إلى استراتيجية تتمثل في انتظار مبادرات الدولة والشركاء الأجانب. ولذلك فمن الصعب الحديث هنا عن برامج محددة الأهداف، معدّة ومنفذة من قبل مجموعة من الجماعات الترابية، بهدف دعم تأهيل وقدرات مستخدميها أو دعم منتخَبيها في ممارستهم لمهامهم. ولعل هذا القصور ليس إلا نتيجة طبيعية للموقف المركِز للدولة، التي وإن جعلت التكوين المستمر من ضمن الصلاحيات القابلة للنقل إلى الفئات الثلاث من الجماعات الترابية، إلا أنها لم تقدم أبدا على أي نقل للصلاحيات في هذا المجال.

غير أن غياب كل نقل للصلاحيات لم يمنع ظهور مبادرات ذات أهمية. ومن ذلك مثلا «دار المنتخب» الذي تم إحداثه مؤخرا في جهة مراكش-تانسيفت (2011)، مما يبين أن المنتخبين المحليين يعتزمون الانخراط بشكل أكبر في مجال دعم قدراتهم التدبيرية، والتكفل بالتكوين المستمر لموظفيهم. وإنه لأمر ذو دلالة واضحة أن تفعيل آلية العمل هذه من قبل الجماعات الترابية المعنية قد تم إدراجه في الإطار الجهوي، وهو اختيار ينبئ بنشوء الوعي لدى الجهات بالمسؤوليات الجسيمة التي تنتظرها في هذا المجال.

3 مزايا و نواقص نظام تدبير وتنمية الكفاءات على المستوى الترابي

لا شك أن تدبير الكفاءات المتوفرة على المستوى الترابي، وكذا التدابير المتخذة من أجل ضمان تنميتها، تعد كلها جوانب إيجابية تستحق التنويه؛ غير أن الممارسات الجاري بها العمل في هذا المجال تُميط اللثام عن جوانب أخرى تبين حدودها.

3.1. مزايا المنظومة الحالية

للمنظومة الحالية ميزتان لا يمكن تجاهلهما:

i. فهي قد أبانت عن مرونة في الاشتغال بالنظر إلى متطلبات اللامركزية الجماعية التي أتاحت لها، بفضل قدرتها على التكيف، أن تحقق بعض الأهداف المرسومة لها. فمنظومة تدبير الموارد البشرية التي تم وضعها في 1977 رهن إشارة الجماعات الترابية قد أتاحت على وجه العموم لهذه الجماعات التزود بالوسائل البشرية الضرورية لمواجهة مسؤولياتها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمجالاتها الترابية. وإن وجودها وديمومتها يمثلان في حد ذاتيهما عاملا إيجابيا بالنظر إلى الخطوات التي تم تحقيقها في مجال التنمية المحلية.

ii. وهي قد أتاحت بروز نخبة محلية لم يكن لها من قبل وجود، تتكون من منتخبين مسيِّرين خبراء بحكامة الشؤون العمومية المحلية، ومن أطر متخصصة في تسيير مختلف المصالح العمومية المحلية. فبفضل منظومة تدبير وتنمية الكفاءات القائمة، تتوفر البلاد اليوم على كفاءات ترابية هامة يمكن للجهوية الموسعة، عبر سياسة نشطة لتنمية الكفاءات، أن تعتمد عليها للسير قُدُما.

3.2. نواقص المنظومة الحالية

النواقص بطبيعة الحال كثيرة، لكن يمكن أن نحصر الحديث بشأنها في ثلاثة أبعاد جوهرية:

i. أما أولها فيتمثل في كون منظومة تدبير الكفاءات الجاري بها العمل اليوم تفتقر إلى الاندماجية والانسجام والتكامل. فتداخل الإطارات القانونية المختلفة، والتدخل الكبير للدولة على المستوى الإقليمي، وكذا المستوى الضعيف للامركز مصالحها، تمثل كلها خصائص جوهرية أفقدت المنظومة تجانسها وانسجامها.

ii. وأما الثاني، فهو ما كان لأعمال تنمية الكفاءات من أثر ضعيف في اشتغال المنظومة الحالية. فتلك الأعمال التي جرى إطلاقها متأخرة وتركزت بالأساس على المستوى الجماعي، لم تنجح في احتواء الآثار السلبية للعجز الثقيل الذي خلفته عمليات المغادرة، ولا في التخفيف من التداعيات السلبية كذلك لعملية التوظيف المكثف الكبرى التي شهدتها بداية التسعينات من القرن المنصرم.

iii. وأما الثالث فهو أن المنظومة تبقى على وجه العموم قليلة الجاذبية، حيث إنها لا تجتذب أفضل الكفاءات، ولا تستثير إلا قليلا اهتمامَ الشباب من خريجي الجامعات وكبريات المدارس، وهي فوق هذا وذاك لا تجتذب مطلقا الأطر العليا ومسؤولي الإدارة المركزية والمؤسسات العمومية.

وباختصار فإن منظومة تدبير وتنمية الكفاءات الجاري بها العمل على المستوى الترابي، كما تشتغل حاليا، تتطلب تغييرات جوهرية ترمي إلى جعلها رافعة حقيقية للجهوية المتقدمة.

III. ضرورة إقرار سياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمجالات الترابية تبرر ضرورة أن تتزود البلاد بسياسة عمومية إرادية لتنمية الكفاءات البشرية، تركز بالخصوص على المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزة، بالنظر إلى الدور الهام والأساسي الذي يضطلع به هؤلاء الفاعلون المجاليون في مسلسل قيادة وتطوير و/أو إعداد الشروط الضرورية لتحقيق تلك التنمية. وهذه السياسة، التي سنقتصر هنا على تقديم مسعى لتعريفها، من شأنها أن تكون أكثر نجاعة إذا ما تم تصورها وتنفيذها على المستوى الترابي. كما أن من المهم أن يتم دعمها بتدابير استعجالية وكذا بإصلاحات موازية لا مناص منها.

ويجب أن تضع هذه السياسة في حسبانها البعد المتعلق بمقاربة النوع وذاك المتعلق بالتنمية المستدامة، وإدماجهما بطريقة منهجية في إعداد وتفعيل وتتبع وتقييم السياسات والاستراتيجيات الجهوية، وكذا في تصور آليات وأدوات الحكامة الجهوية.

فإحدى أهم توصيات التقرير الوطني حول تتبع تفعيل أهداف الألفية للتنمية تكمن في «إدماج البعد المتعلق بالنوع في المخططات التنموية». وعلاوة على ذلك، يبين بحث أجرته الإدارة العامة للجماعات المحلية مقدار المساهمة النوعية للنساء في الحياة اليومية للساكنة، بحكم أنهن يولين أهمية أكبر للمسائل المتعلقة بالأمن، والبنيات التحتية الأساسية، والصحة، والنقل العمومي، ومجانية التجهيزات العمومية، ورياض الأطفال، والترفيه، والتوفيق بين أوقات العمل وأوقات الدراسة، وما إليه. و بالإضافة إلى ذلك تتمتع النساء المنتخبات بقرب أكبر حيال الساكنة، كما أنهن يستطعن دخول البيوت والاتصال بالأسر بأسهل مما يستطيع نظراؤهن من الرجال. وعلاقة النساء هذه بمسائل القرب علاقة تؤكدها التجارب على المستوى الدولي. فالنساء لهن إسهام كبير الفائدة للجماعة، وبخاصة حين يتمتعن بتمثيلية كافية على مستوى الجماعات الترابية.

يجب من جهة أخرى حث الأحزاب السياسية، وخصوصا عبر قنوات تمويلها العمومي، على تشجيع المشاركة السياسية والولوج إلى المسؤوليات الانتخابية والتسييرية للنساء والشباب ذوي المستوى التعليمي العالي.

1 الأهمية الاستراتيجية للمستوى الجهوي

كثيرة هي المؤهلات التي تميز المستوى الجهوي في ما تعلق بتنمية الكفاءات الترابية:

i. فمقتضيات الدستور الجديد جعلت مركز ثقل التنمية الترابية ينتقل من الجماعة صوب الجهة. وهل ينبغي التذكير بهذا الصدد بالمقتضى الأساس من الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور، الذي ينص على أن «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة»؛

ii. كما أن الجهة، بحكم كونها أعلى مرتبة من باقي الجماعات الترابية، هي أقدر على تحديد الحاجات الحالية لتلك الجماعات في مجال دعم الكفاءات والتكوين المستمر. فالجهة محلٌّ للتخطيط والتنسيق ورسم سياسات التنمية للمجال الترابي المعني، وهي لذلك تتوفر على المسافة الكافية لتحديد المتطلبات والحاجات في مجال القدرات والمهارات والكفاءات اللازمة لتدبير وتسيير سياسات التنمية المنشودة، وهي بهذه الصفة تتيح ربطا أمثل بين مبادرات دعم الكفاءات التي يتم إطلاقها على الأرض وبين الضرورات الحقيقية والقائمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

iii. وأخيرا فإن الجهة هي الإطار المناسب والملائم الذي يتيح التحكم في مسار تنظيم وتفعيل أعمال تنمية الكفاءات، والحد من أوجه الاختلال التي تطبع الكثير من مظاهر التنظيم الحالي لتلك الأعمال، من برمجة ممركزة، وحالات تأخر في نقل المعلومات، والتهرب من العمل والغياب المتكرر، والأماكن غير المناسبة التي تجري فيها تلك الأعمال، وما إلى ذلك. كما أن الجهة تمثل المستوى الملائم لقياس أثر أعمال تنمية الكفاءات في مردود المصالح المعنية، والتحقق من نوعية الخدمات المقدمة إلى الساكنة.

هذا ما يبين باختصار مدى الأهمية الاستراتيجية للمستوى الجهوي، ومن ثمة ضرورة التفكير في منح الجهة في مجال تنمية الكفاءات البشرية – كاختصاص حقيقي، لا على سبيل نقل الاختصاصات كما هو الشأن حاليا – مسؤولية كاملة في مجال تنمية الكفاءات الترابية. ويتعين على الدولة من أجل ذلك أن تعمل على دعم سياسة استقلالية الجهات في مجال تكوين الكفاءات البشرية الخاصة بها، وذلك عبر تمكينها من تطوير تجهيزات في مجالات التربية والتكوين المستمر والتعليم العالي والصحة، بشراكة مع القطاع الخاص. فمن شأن مثل هذه التدابير أن تتيح رفع قدرة الاجتذاب لدى الجهات النائية، والتوطين المحلي لكفاءات نادرة ولأسرها، خصوصا منها القادمة من المدن الكبرى والمناطق الحضرية الساحلية.

ينبغي أن تتوفر الجماعات الترابية على الآليات والوسائل الضرورية لتنظيم وتدبير صلاحياتها، على أن يؤخذ بعين الاعتبار مبدأ التفريع وكذا مدى استعداد الجماعات الترابية المعنية للتكفل بطريقة مقبولة وفعالة بالصلاحية أو الصلاحيات المقصودة. وينبغي تحديد هذه الصلاحيات بدقة، من أجل تفادي كل تراكب، مع توضيح مهمات ومسؤوليات الجماعات الترابية. كما ينبغي توفير الموارد المالية والوسائل الضرورية لتمكين تلك الجماعات من تحمل مسؤولياتها وتفعيل التدابير المقررة. ويجب أن تحرص الجماعات الترابية من جانبها على الحد من مصاريف التسيير والاستفادة المثلى من الوسائل العمومية والاشتراك في الاستفادة منها والتعاون ما بين الجماعات من أجل مزيد من الفعالية.

و في جميع الحالات فإن دعم دور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية سيكون رهينا بالوسائل التي ستوضع رهن إشارة تلك الجهات.

2 التدابير المستعجلة والإصلاحات الموازية الضرورية

1.2. التدابير المستعجلة

هي التي يتعين على الحكومة التفكير في اتخاذها عاجلا وبلا إبطاء. وهي ثلاثة:

i. فهناك أولا ضرورة استباق تفعيل الجهوية الموسعة، بوضع برنامج لإعداد الأطر والمسؤولين الذين سيتكفلون بشؤون الإدارة الجهوية، إذ إن هناك عددا معينا من الأطر العليا المخصصة لكل جهة، ينبغي البدء منذ الآن في تكوينها وإعدادها لمساعدة المنتخبين الجهويين القادمين على أن يمارسوا، في أفضل الظروف، المسؤوليات والصلاحيات التي سيتم نقلها إليهم أو إناطتها بهم طبقا للقانون التنظيمي الجديد المنصوص عليه في الدستور؛

ii. ينبغي بعد ذلك الحرص على أن يشتمل مشروع القانون التنظيمي المنصوص عليه في الدستور على تنمية الكفاءات الترابية بصفتها من صميم صلاحيات الجماعة الترابية. ويجب أن يشمل هذا التخويل كذلك تكوين المنتخبين المحليين، وأن تتم ممارسته بشأن الأطر العليا للجماعات الترابية الأخرى، التي ينبغي التفكير في استكمال تكوينها حسب مقاربة مندمجة وشاملة، بهدف إعطاء السياسة العمومية التي يوصي بها هذا التقرير ما يلزمها من الانسجام والتكامل؛

iii. وأخيرا فمن المهم أن تتخذ الدولة التدابير الفعالة الضرورية من أجل حث القطاعات الوزارية المترددة، حثها على استكمال تنظيم مصالحها اللامركزة على أسس جهوية (في 2012، لا يزال نحو اثني عشر قطاعا وزاريا من ذات التوجه العمودي لا تتوفر بعد على تمثيلية على المستوى الجهوي، ونذكر من بينها على الخصوص قطاعات الصحة والشباب والرياضة والشغل والصناعة والتجارة والسياحة والصيد البحري والمالية وغيرها). وبديهي أنه ليس من الضروري إجبار جميع القطاعات الوزارية على

أن تكون ممثلة من قبل مندوب جهوي خاص. فقد حان الوقت كي تعمل الدولة، في إطار الجهوية المتقدمة، على إعادة هيكلة مصالحها اللامركزة حول مفهوم «القطب الجهوي للكفاءات». فمن شأن هذا المسعى أن يفضي إلى تجميع المصالح الجهوية اللامركزة حول الوالي، على شكل خمسة أقطاب أو ستة، يسير كل منها مندوب جهوي له رتبة مدير مركزي، يجري تعيينه من قبل المجلس الحكومي، ويكون هؤلاء المندوبين مرتبطين كلا بواحد من الوزراء الذين تتم ممارسات صلاحياتهم في إطار القطب.

2.2. الإصلاحات الموازية الضرورية

يتعلق الأمر بتدابير التغيير التي لا غنى عنها من أجل نجاح مشروع الجهوية الموسعة، وهي تتطلب وقتا أطول بسبب طبيعتها الجوهرية والآثار المستدامة المنتظرة من تفعيلها. وهي أربعة:

i. لا بد في المقام الأول من العمل على التوفيق بين القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والنصوص التنظيمية الخاصة بتطبيقه، وبين المتطلبات الجديدة للجهوية المتقدمة. فذلك القانون قد صيغ في البداية من أجل سد حاجات دولة مركزية، والحال أن البلاد تدخل، مع الجهوية الموسعة، عهد تطور مؤسسي جديد، يعطي للجهات دورا هاما إلى جانب الدولة في تدبير الشأن العمومي. وبالتالي فمن الضروري، في ما تعلق بتنمية الكفاءات البشرية العاملة على المستوى الجهوي والترابي، أن يتضمن القانون الأساسي البعد الجهوي في مقتضياته كما في فلسفته العامة؛

ii. والدولة مدعوة، في المقام الثاني، إلى تعريف الإطار القانوني المرجعي المنظم لتدبير وتنمية الكفاءات في الجماعات الترابية في إطار الجهوية الموسعة. وتعد هذه الخطوة ضرورية لتحديد المسؤوليات في مجال تدبير وتنمية الكفاءات البشرية في ما بين الدولة والجماعات الترابية من جهة، وما بين الجماعات الترابية في علاقتها بعضا ببعض من جهة ثانية. ويجب أن يولي الإطار القانوني المذكور الأولوية للقوانين المنظمة للجوانب المتعلقة بتوظيف وحركية وتقييم المستخدمين العاملين في الجهة، نظرا إلى الانعكاسات الهامة لهذه الجوانب من تدبير الموارد البشرية، انعكاساتها على أداء المصالح الجهوية.

iii. من المهم، في المقام الثالث، العمل على فحص الآلية القانونية والتنظيمية التي تسير وفقها منظومة التربية التكوين العالي القائمة، بهدف تكييفها مع متطلبات الجهوية الموسعة. وإذا كان لا جدال في أن جهودا كبيرة قد تم بذلها من أجل توطين جهوي وترابي لمعاهد التربية والتكوين العالي والتكوين المهني، فإن الملاحظ في مقابل ذلك أن البرامج والمناهج التكوينية المتبعة من قبل تلك المعاهد لا تستجيب بشكل جيد لحاجات وانتظارات الجماعات الترابية، إذ لا تدمج بطريقة كافية آفاق النمو والتطوير التي تفتحها الجهوية المتقدمة؛

iv. أخيرا، وفي المقام الرابع، يتعين أن يقوم تنظيم مصالح الدولة على أسس جديدة، حسب مبدإ الأقطاب التنافسية. فالإدارة الجهوية مطالبة بأن تغير جلدها لتصبح أقل تشتتا وتعقيدا وبيروقراطية، وأكثر إنصاتا إلى حاجات الدعم والاستشارة لدى الإدارة الجهوية اللامركزة وباقي الجماعات الترابية. وذاك ورشٌ إصلاحي هام يتطلب من السلطات العمومية عزما وإرادة وتصميما.

3 عناصر لتحديد سياسة عمومية

تبدو بلورة سياسة إرادية لتنمية الكفاءات البشرية الترابية مسألة ضرورية من أجل دعم فرص نجاح مشروع الجهوية الموسعة. ويرجع إلى السلطات العمومية المعنية أمر تحديد أهداف تلك السياسة ومضمونها ومحاورها. وسنكتفي في هذا القسم من التقرير، اعتبارا لحجم المهمة المعنية، باقتراح عناصر المسعى الذي من شأنه أن يساعد في بلورة هذه السياسة. والمسعى المقترح هنا ذو طبيعة منهجية، وهو ينبني حول ثلاثة متطلبات، أولها متطلب معرفي والثاني متطلب تشاوري والثالث متطلب في منح الأولويات.

أما **المتطلب الأول** فهو متطلب **المعرفة بما هو متوفر**، سواء في ما تعلق بالإمكانات المتوفرة في مجال الكفاءات، أم بآفاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الخاصة بالمجالات الترابية المعنية، أم بالكفاءات والمؤهلات الضرورية الآن و/أو في المستقبل لمواجهة الحاجات الجديدة لتنمية تلك المجالات الترابية. والحق أن نقص المعرفة في هذا المجال يبلغ درجة تجعل من الضروري القيام بدراسات ميدانية من أجل الإحاطة بالوضع إحاطة مثلى، تكون في آن واحد عامة (شاملة لمجموع الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة) وخاصة محددة (تعنى بالوضع الخاص بكل مستوى من مستويات الجماعات الترابية، وكذا كل فئة من فئات المصالح اللامركزة). فالمعرفة الجيدة بحال الواقع الميداني شرط ضروري ومسبق لكل مجهود يتوخى رسم معالم سياسة عمومية في هذا المجال الذي يتميز بالتغير والتطور الدائمين. لذلك فلا مناص من توفير موارد مالية هامة من أجل تمكين الجهات من التوفر على دراسات لتحديد الحاجات في مجال دعم الكفاءات، ولكن أيضا من أجل القيام بدراسات لتحديث مناهج تدبير الموارد البشرية التي تتوفر عليها؛

وأما **المتطلب الثاني** فهو متطلب **التشاور**، وهو ذو طبيعة ملازمة لطبيعة الهدف المرسوم، إذ ينبغي أن يتم رسم السياسة العمومية المقترحة في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي بتشاور مع الفاعلين المعنيين، لا أن يتم إعدادها لهم بأيدٍ غير أيديهم. ويجب أن يتم في أثناء مسلسل إعداد تلك السياسة تخصيص الكثير من المكان والزمن لمساعي الإعلام والشرح والإنصات والتبادل مع المنتخبين المحليين والشركاء الاجتماعيين ومرتفقي المرافق العمومية المحلية الكبرى، ولكن كذلك مع أهم مسؤولي المصالح الجهوية والمركزية. فمن الهام جدا أن يكون إعداد السياسة العمومية في هذا المجال بمثابة ثمرة لمجهود من المشاركة الجماعية، لا نتيجةً لمقاربة عمودية منحدرة من القمة إلى القاعدة، ولا

لمقاربة تكنوقراطية محضة. والمقاربة التشاركية التي تتيح ممارسة تامة ونشطة للمواطَنة تقتضي تملُّكا أمثل للمشاريع، وسبيلا أفضل في اتخاذ القرار من قبل المسؤولين خلال إعداد التشخيصات، وتقديم خدمات أكثر تلاؤما مع الحاجات؛

وأما **المتطلب الثالث** فيتمثل في القدرة على **تحديد الأولويات**، أي القدرة على تفضيل خيار معين على غيره، بحكم أنه ليس من الممكن في هذا المجال القيام بكل شيء في آن، وبالتالي فلا بد من إيلاء الأولوية لبعض الأعمال على غيرها. والأعمال ذات الطابع الاستراتيجي، أي التي لها أثر في البنية أو لها مفعول تغيير قوي، ينبغي أن توضع على رأس الأهداف المطلوب بلوغها. والشيء نفسه يصدق في حق أعمال تنمية الكفاءات التي يجري إطلاقها أو قيادتها من قبل الجهات، وكذا الأعمال الرامية إلى دعم الانسجام والتكامل في ما بين التدابير التنموية التي تتخذها مختلف الجماعات الترابية.

4 منهجية التفعيل

أيا كان مضمون السياسة المذكورة، فإن تفعيلها ينبغي أن يقوم على مسعى ملائم، يأخذ بعين الاعتبار كل عوامل المقاومة التي من شأنها أن تحد من فعاليتها أو أن تنحرف بها عن الأهداف المرسومة. ويجب أن يعتمد ذلك المسعى على أربعة مكونات أساس، هي **التواصل**، والأدوات والآليات، والتفصيل التطبيقي التدريجي، وأخيرا التقييم.

فأما **التواصل** فيكتسي أهمية بالغة خلال مرحلة تفعيل كل سياسة عمومية، إذ يمكِّن من شرح أهدافها، ولكن فوق ذلك من استثارة اهتمام المجموعات المستهدفة المعنية بالأعمال التي يجري إطلاقها. والتواصل يصبح أكثر ضرورة عند تفعيل تدابير أو أعمال تتوجه إلى كفاءات بشرية منتمية إلى كيانات مختلفة وخاضعة لأنظمة قانونية مختلفة.

وأما **الأدوات والآليات**، فهي الدعامات الضرورية للتفعيل، التي تتيح إعطاء فكرة ملموسة عن الأعمال والتدابير المرسومة في إطار السياسة العمومية المعنية .و يزيد هذه الدعامات فائدة أنها تمتاز بكونها في غالب الأحيان محررة بلغة بسيطة سهلة الفهم، وحرصها على إبراز أهمية وصواب مختلف تقنيات تدبير وتنمية الكفاءات البشرية التي ترمي السياسة المتبعة إلى نشرها أو تشجيعها في أوساط المجموعات المستهدفة.

وأما **التفصيل التطبيقي التدريجي**، فهو مبدأ ملازم للتفعيل، وهو بتلك الصفة يترجم قدرة التكيف لدى السياسة العمومية المرسومة في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي. وهو يعني أن تفعيل بعض مكونات هذه السياسة يمكن إرجاؤه، من أجل اعتبارات موضوعية مختلفة، إلى مراحل لاحقة، دون أن يفضي ذلك بأي وجه من الوجوه إلى المس بالأهداف الشاملة والنهائية للسياسة المعنية.

وأما التقييم فهو عنصر أساس من عناصر التفعيل. فسياسة تنمية الكفاءات على المستوى الترابي ينبغي لها أن تكون، على امتداد مسار تفعيلها، سهلة التقييم، سواء على مستوى الأثر الذي تحدثه أم في ما تعلق بصواب ونجاعة الوسائل المستعملة في تطبيقها. غير أن هذه النتيجة لا يمكن تحقيقها إلا متى أدمج مسعى التفعيل مبدأ التقييم، بصفته مكونا رئيسا من المكونات التي تفيد في معرفة مدى التقدم في تحقيق الأهداف المُسطَّرة في إطار السياسة المذكورة.

5 العمل على الوسط الخارجي وانخراط الشركاء

لا ينبغي أن تبقى تنمية الكفاءات في إطار الجهوية الموسعة شأنا خاصا بالسلطات العمومية، أي الدولة والجماعات الترابية على وجه الخصوص، بل إن هناك فاعلين ومؤسسات أخرى لها دور هام يجب أن تضطلع به في إعداد الشروط الملائمة لنجاح السياسة العمومية التي يوصي هذا التقرير بصياغتها، ونعني الأحزاب السياسية والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والمواطنين والجامعات والمعاهد والمدارس العليا للتكوين.

5.1. دور ومسؤولية الأحزاب السياسية والشركاء الاجتماعيين

تضطلع الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية بدور ملفت في مجال تنمية كفاءات الموارد البشرية المستخدمة من قبل الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة.

ذلك أن الأحزاب السياسية أولا تتحمل مسؤولية ثلاثية:

i. فالأحزاب هي التي تقوم بانتخاب واختيار المنتخبين المحليين، الذين يمارسون كما هو معلوم، طبقا للنصوص المتعلقة باللامركزية الجهوية، مسؤوليات وسلطات هامة على مختلف المستويات الترابية. وبالإضافة إلى ذلك فلا يجهل أحد أن نجاح المبادرات الرامية إلى تنمية الكفاءات يبقى رهينا بمستوى التكوين الأولي للنخب المحلية ونوعية تلك النخب، التي تبقى بدورها رهينة مسلسل تعيين المرشحين للانتخابات الجماعية من قبل الهيئات القيادية للتنظيمات السياسية. وبالتالي فمن المهم، من أجل ضمان نجاح سياسة تنمية الكفاءات البشرية المستخدمة على المستوى الترابي، أن تقبل الأحزاب السياسية بجعل عامل الكفاءة في مجال الحكامة في مقدمة معايير اختيار المرشحين المطلوب منهم الاضطلاع بمسؤوليات انتخابية على المستوى المحلي، وبخاصة المستوى الجهوي؛

ii. ثم إن الأحزاب السياسية تتحمل كذلك مسؤولية لا يستهان بها في تكوين المنتخبين المحليين ودعم قدراتهم في مجال تدبير الشؤون والمصالح المحلية.والحال أن مبادرات الأحزاب في هذا المجال استثنائية إن لم نقل إنها منعدمة تماما، وذلك رغم أن هذه الأحزاب كثيرا ما تضم بين صفوفها شخصيات تتوفر على كفاءات ومهارات وتجربة لا جدال في قيمتها في مجال الحكامة المحلية. ومعلوم

أن انخراط الأحزاب في مسلسل تكوين واستكمال تكوين المنتخبين المحليين من شأنه أن يمثل وسيلة ناجعة للأحزاب نفسها كي تضطلع بدورها التأطيري وتحسن صورتها داخل المجتمع؛

iii. وأخيرا، فإن تنمية كفاءات الإدارة الترابية اللامركزية وكذا كفاءات المصالح اللامركزة ينبغي لها أن تندرج ضمن أهداف ومخططات الأحزاب السياسية، لأن من شأن ذلك أن يبرز الأهمية التي توليها التشكيلات السياسية للتحسين المستمر لقدرات الإدارات الترابية، ونيتها في اقتراح إصلاحات ملائمة من أجل الارتقاء بمستوى مردود وفعالية هذه الإدارات القريبة من المواطنين.

أما الشركاء الاجتماعيون، فإن لهم دورا بالغ الأهمية، لا فحسب في تطبيق مناهج تدبير مختلف فئات العاملين في الجماعات اللامركزية والمصالح اللامركزة، ولكن أيضا في الاشتراك في إعداد وتفعيل مبادرات رامية إلى دعم وتحسين كفاءات أولئك العاملين. فمعلوم أن مصير العديد من أعمال التدبير الجاري للمستخدمين يتحدد على أساس الموقف المعلن عنه من قبل النقابات. كما أن جعل النقابات مسألة تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي في صميم انشغالاتها من شأنه أن يمثل عاملا فعالا وعنصرا ضروريا لنجاح المبادرات التي يتم إطلاقها في هذا المجال، سواء من قبل الدولة أم من قبل مختلف فئات الجماعات الترابية.

5.2. الانخراط الضروري من قبل الجمعيات والمواطنين

لا يمكن الاستمرار في النظر إلى تنمية كفاءات الموارد البشرية المسؤولة عن التنمية الترابية، مثلما يُنظر إليها اليوم، خارج كل اعتبار لرأي الجمعيات والمواطنين. ولنذكر بهذا الصدد بأن الغاية النهائية المتوخاة من وراء دعم قدرات الحكامة لدى المنتخبين المحليين ومن وراء الارتقاء بقدرات تدبير وتسيير مستخدمي الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة، هي إرضاء مرتفقي المرافق العمومية المحلية، عبر الرفع من مستوى وجودة الخدمات التي تقدمها تلك المرافق. وفي هذا الإطار فإن القسم المنظم من المجتمع، أي جمعيات مرتفقي المصالح العمومية المحلية، بإمكانها أن تمثل حاملات هامة لتجنيد المواطنين من أجل أن يؤخذ بعين الاعتبار معيار الكفاءة عند اختيار المواطنين/الناخبين للمنتخبين المطلوب منهم تحمل مسؤولية تسيير جماعتهم أو مجالهم الترابي. ويمكن إشراك هذه الجمعيات، أو على الأقل استشارتها، أثناء تصور أو رسم برامج التكوين التي تتوجه على المنتخبين المحليين كما تتوجه إلى مختلف فئات مستخدمي الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة. ومن جانب آخر، سيكون من المفيد إيجاد طريقة لإشراك المواطنين والجمعيات المحلية على وجه العموم في مسلسلات تقييم أعمال تنمية الكفاءات، من أجل قياس تقييم المرتفق النهائي للأثر الحقيقي لتلك الأعمال والمبادرات الرامية إلى الارتقاء بالخدمات المحلية، التي يستفيد منها الموظفون.

5.3. دور المنظومة التربوية ومعاهد التكوين

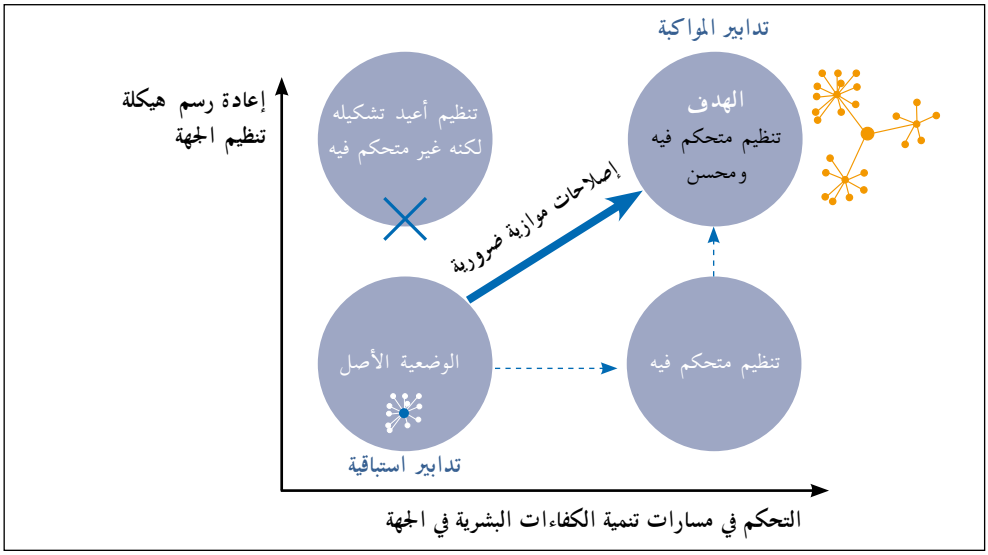
ترتطم مبادرات تنمية الكفاءات التي تقوم بها وزارة الداخلية اليوم لفائدة الجماعات الترابية بعائق كبير يتمثل في إيجاد مقدمي خدمات متخصصين يعرفون معطيات الواقع المحلي، ومتوفرين على القدرات المنهجية والبيداغوجية المناسبة، وقادرين تمام المقدرة على تأمين تطبيق برامج التكوين المقترحة. ولا تستثني هذه الملاحظة – وأنى لها – منظومة التربية والتكوين القائمة، التي يتعين على جامعاتها ومعاهدها ومدارسها التكوينية العليا المتخصصة أن تبذل جهودا كبيرة من أجل مواكبة تفعيل الجهوية الموسعة. والسبل والإمكانات المتوفرة لكيانات التربية والتكوين في هذا المجال عديدة متنوعة، حيث يمكنها تنظيم مناهج تكوينية متخصصة ودقيقة، تستجيب بصفة نوعية لحاجات الإدارات الترابية، كما أن باستطاعتها اقتراح برامج محددة الأهداف لاستكمال التكوين، ترمي إلى دعم كفاءات المنتخبين المحليين، وتنظيم نفسها من أجل الاستجابة لطلبات العروض في مجال التكوين المستمر لمستخدمي الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة. وأخيرا فإنها في الموقع الأفضل لإجراء، أو لاقتراح إجراء، دراسات ميدانية ترمي إلى تعريف أمثل للحاجات في مجال تنمية الكفاءات، بهدف تحديد صائب لبرامج تحسين الكفاءات القائمة واستشراف الحاجات المستقبلية إلى الكفاءات. غير أنه لا مناص من الاعتراف بأن كل هذه المسؤوليات تبقى رهينة إلى حد بعيد بالإرادة الحقيقية لدى المنتخبين المحليين والإدارات اللامركزة في إشراك الهيئات الجامعية والمعاهد والمدارس العليا للتكوين في أعمال تنمية الكفاءات المزمع تنفيذها.

5.4. تجارب ودعم الشركاء الأجانب

تمثل تنمية الكفاءات مجالا ملائما للتبادل والتعاون. ولذلك فمن المفيد والهام بالنسبة إلى السلطات العمومية، في الوقت الذي تستعد فيه البلاد للتزود بتنظيم جهوي جديد، استلهامُ التجارب الأجنبية في مجال إجراءات المواكبة التي ترمي بالخصوص إلى دعم كفاءات المنتخبين المحليين، بهدف إعدادهم لممارسة الصلاحيات الجديدة الموكلة إليهم. وبهذا الصدد فإن من الممكن التفكير في تنظيم زيارات ميدانية لفائدة المنتخبين المحليين، وكذلك لفائدة الأطر العليا للإدارات الترابية والمصالح اللامركزة، من أجل تمكينهم من الاطلاع في عين المكان على المناهج والوسائل المعتمدة في تفعيل أعمال تنمية الكفاءات، والطريقة التي تجري بها هذه الأعمال. فمن فوائد مثل تلك الزيارات تشجيعها للمسؤولين المحليين على الانخراط في التدابير المرسومة من قبل الدولة في هذا المجال، وحثهم على جعل التكوين المستمر لمستخدميهم في صميم انشغالاتهم. ومن جهة أخرى، لا ينبغي استبعاد طلب إسهام بعض الشركاء الجهويين الأجانب في دعم ومواكبة الجهات المستقبلية في بلورة وتفعيل مخططات نوعية لدعم الكفاءات، موجهة بالخصوص إلى المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية والمصالح اللامركزة.

IV. توصيات

يقدم هذا التقرير ثلاثة أنواع من التوصيات، وهي ترمي إلى جعل تنمية الكفاءات البشرية رافعة رئيسة في خدمة الجهوية المتقدمة. ولا حاجة إلى القول بأن تفعيل هذه التوصيات ينبغي أن يمضي على مراحل، اعتبارا للفوارق القائمة بين الجهات ولضرورة إعطاء مزيد من الوقت والاهتمام لبعض المجالات الترابية أكثر من غيرها.



1 التوصيات ذات الطابع الاستباقي

نظرا إلى الآمال الكثيرة المعلقة على المؤسسات الجهوية المستقبلية – مما يحتم على هذه المؤسسات أن تبين عن فعالية في ممارسة سلطاتها كيلا تتسبب في خيبة أمل – يقترح التقرير هاهنا بعض التوصيات التي لها بشكل من الأشكال طبيعة استعجالية، من شأنها أن تمكن من استباق وضع الهيئات المذكورة بأبعد ما يمكن الاستباق. وهي خمس توصيات:

i. العمل على أن ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهوية على تنمية الكفاءات البشرية بصفتها من بين الصلاحيات الخاصة بالجهات

اعتبارا للأهمية الاستراتيجية للجهة كما كرسها دستور 2011 وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية CCR، يوصَى بإلحاح بالاعتراف للجماعة الجهوية بمسؤولية كاملة وتامة في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي، وذلك لتمكينها من امتلاك الوسائل الضرورية لتوجيه وتدبير الرأسمال البشري المتوفر في الجهة حسب خصوصيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتلك الجهة.

ii. الشروع منذ الآن في توظيف عدد من الأطر عالية المستوى لفائدة المجالس الجهوية، وإعدادها لممارسة مهام التدبير والإدارة وتسيير الهياكل الجهوية المرتقبة

ستخضع تلك الأطر ذات المؤهلات والكفاءات المختلفة والمتكاملة لبرنامج تكويني مكيف مع متطلبات مناصب التأطير والإدارة على المستوى الترابي، وعلى الخصوص منها مقتضيات تدبير الموارد البشرية. ويتم تخصيص تلك الأطر للجهات على وجه الحصر، وتوزيعها عليها بأعداد كافية، على شكل فرق متعددة الاختصاصات متكونة من 5 إلى 6 أطر على الأقل لكل جهة. أما الهدف فهو تقوية التأطير في الإدارات الجهوية، وتمكين الهيئات الجهوية المنتظرة من الشروع مباشرة في ممارسة وظائفها في ظل أفضل الشروط الممكنة. ويجب أن يتم تكليف أعضاء الفريق بمهمة محددة، في ارتباط بالوظائف الجديدة التي ستناط بالجهة، كما سيكون من أولويات ذلك الفريق العمل على قيادة مشروع إرساء أسس التنظيم الإداري الجديد للجهة.

iii. استكمال تمثيلية الدولة على المستوى الجهوي أخذا بعين الاعتبار الحاجيات الاقتصادية و الاجتماعية الملحة للجهات و أهمية المصالح الخارجية على مستوى الجهة

إن القطاعات الوزارية التي لا تتوفر على تمثيلية على المستوى الجهوي مدعوة إلى تنظيم مصالحها اللامركزة على أساس جهوي و حول مفهوم «أقطاب جهوية للكفاءات».. وتهم هذه التوصية حاليا نحوا من اثني عشر قطاعا وزاريا، وهي ترمي إلى دعم انسجام عمل الدولة على المستوى الجهوي، وتوفير الشروط الملائمة لتحقيق لامركزةٍ أكثر تجانسا وأمثل تنسيقا. ويجب إيلاء اهتمام خاص، من بين تلك الإدارات، لوزارة المالية، التي يمثل طابعها المركزي عائقا حقيقيا يعوق تقدم اللامركزة في مجال تدبير المستخدمين على وجه الخصوص.

iv. تمكين الجهات من الموارد المالية الضرورية للقيام بتشخيص للكفاءات البشرية المتوفرة لديها

يجب على هذا التشخيص، المنجز على ضوء الصلاحيات التي ستناط بالجهات الجديدة، أن يبن، بالنسبة إلى كل جهة على حدة، الحاجات في مجال الموارد البشرية كميا ونوعيا، على المدى المتوسط والبعيد، وأن يتيح للهيئات المسيرة المعنية تكوين صورة دقيقة عن المستوى العام لكفاءة الإدارة الجهوية، وفي الآن ذاته

تحديد مجالات التدبير التي تتطلب تدابير للتكييف في مجال التكوين المستمر وإعادة انتشار المستخدمين وتحديث أدوات التوقع والتخطيط.

v. الشروع في تجريب اقتراح اللجنة الاستشارية للجهوية CCR في موضوع الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع AREP

إن توصية اللجنة الاستشارية للجهوية، المتعلقة بموضوع إحداث وكالة لتنفيذ المشاريع في كل جهة، تحت إشراف ومراقبة المجلس الجهوي، تكون مهمتها الرئيسة العمل على تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية الجهوية وتقديم الحساب عن ذلك إلى الهيئات المسيرة للجهة، هي توصية صائبة وفي محلها. فمن الواضح أن وضعها القانوني بصفتها مؤسسة عمومية سيتيح لها استخدام و/أو اجتذاب أفضل الكفاءات البشرية، مما سينعكس إيجابا على تأهيل وفعالية البنيات الجهوية. لكن ومن أجل اتخاذ أقصى قدر ممكن من الاحتياط، يوصى بالقيام، في مرحلة أولى، بمحاولات تجريبية لإنشاء وكالات لتنفيذ المشاريع تقتصر على جهة أو جهتين، وذلك قبل اتخاذ القرار، حسب النتائج المحصل عليها، بشأن تعميم تلك الوكالات على مجموع جهات المملكة من عدمه.

2 توصيات تخص تدابير لإصلاح منظومة تنمية الكفاءات

ترمي هذه التوصيات إلى تحديث المناهج والممارسات الجاري بها العمل في مجال تدبير وتنمية الكفاءات البشرية على المستويين الجهوي والترابي. وهي تهم في الآن ذاته إصلاحات ذات طابع قانوني وتدابير ذات صبغة تنظيمية، وكذا الجوانب المتصلة بحكامة الإصلاحات المذكورة. وهي خمسة عشرة توصية:

i. تبني سياسة عمومية إرادية في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي

يجب أن تكون هذه السياسة شاملة، وان تعنى في آن معا بثلاثة مكونات أساس من مكونات منظومة الموارد البشرية على المستوى الترابي، ونعني المنتخبين المحليين ومستخدمي الجماعات الترابية ومستخدمي المصالح اللامركزة وأن يكون هدفها تحقيق مصالحة الإدارة مع محيطها، والرفع من مستوى أدائها، وجعلها أداة حقيقية في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ii. وضع ألية واضحة لقيادة و تنسيق مشروع تغيير الهيكلة التنظيمية للجماعات الترابية و المصالح الخارجية و كذا للتتبع و تقييم مختلف برامج تسيير و تنمية الكفاءات البشرية المقبلة

iii. الشروع في تفعيل اللامركزة الجهوية لأعمال تدبير المستخدمين اللامركزين

ينبغي أن تفضي هذه اللامركزة إلى تفويض المديرين الجهويين سلطة القرار، وخصوصا في مجال توظيف وترقية وتقييم أداء المستخدمين المذكورين، بحيث يفضي ذلك فيما بعد إلى جعل تدبير وتتبع المسار المهني

لكل موظفي الدولة العاملين في مختلف المستويات الترابية يجري على المستوى الجهوي. أما المصالح المركزية فينبغي لها أن تكتفي بالتحقق من احترام القواعد والحرص على اتساق وانسجام إجراءات وطرق تدبير العاملين المطبقة من قبل الإدارات الجهوية.

iv. الشروع في الملائمة بين النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ونصوصه التطبيقية، وبين متطلبات الجهوية المتقدمة

يبقى النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية محكوما إلى درجة كبيرة بمنطق تدبيري مغرق في المركزية، مما يجعله يمثل على حاله هذه عائقا رئيسا يقف في وجه كل تطوير لسياسةٍ لامركزية ولامركزة حقيقية في مجال تدبير الموارد البشرية على المستوى الجهوي. ولذلك فإن تكييف هذا النظام يبدو ضروريا، من أجل جعله يتضمن البعد الجهوي ويفتح الأبواب أمام تحديث مناهج التدبير الجاري بها العمل حاليا على المستوى الترابي.

v. إقرار إجبارية التكوين بالنسبة إلى المنتخبين المحليين

هذا النوع من التكوين، المتوجه إلى المنتخبين المحليين الذين يضطلعون بوظائف متعلقة باتخاذ القرار أو بالمساعدة على اتخاذه – وعموما إلى أعضاء مكاتب الجماعات الترابية – سيفيد كثيرا إذا جرى تنظيمه في بداية ممارسة الوظائف الانتخابية. أما الغاية المنشودة من وراء ذلك فهي تمكين أصحاب تلك الوظائف من التأقلم سريعا مع مسؤولياتهم الجديدة وتقدير أهميتها، والمساهمة في تحسين حكامة الجماعات الترابية.

vi. وضع اجراءات عملية و فعالة من أجل تعزيز مشاركة المرأة في مسلسل إعادة هيكلة المؤسسات الجديدة لتسيير شؤون الجهة

من المهم اغتنام فرصة إصلاح الجهة من أجل تصحيح التناقضات والخلل الملاحظ في منظومة تدبير وتنمية المهارات البشرية، وخاصة في ما يتعلق بمقاربة النوع. وبالتالي اقتراح، وفقا لأحكام المادة 19 من الدستور استراتيجيات و إجراءات لتعزيز مشاركة أكبر للنساء في السياسة المحلية والهيئات الإدارية للجماعات الترابية. للقيام بذلك، ينبغي الحرص على تنفيذ برامج محددة للتنمية والتدريب والدعم لتعزيز قدرات النساء المنتخبات محليا وتطوير الدور القيادي للمرأة في إدارة الشؤون الجهوية.

vii. دعوة الأحزاب السياسية إلى المزيد من الاستثمار في تكوين منتخبيها على مستوى الجماعات الترابية

يجب أن تتم ترجمة هذا الالتزام بتخصيص نسبة مئوية معينة من الدعم المالي المقدم إلى الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم 04-36 المتعلق بالأحزاب السياسية، تخصيصها لتكوين واستكمال تكوين المنتخبين المذكورين. وهذه التوصية على كل حال لا تخرج عن نطاق المهمة الموكلة إلى الأحزاب

السياسية، المكلفة بالإسهام «في تكوين نخب قادرة على تحمل المسؤوليات السياسية وتنشيط الحقل السياسي» (الفصل الثاني من القانون 04-36 المذكور).

viii. إشراك الشركاء الاجتماعيين في التنزيل التطبيقي لمسارات ومناهج تنمية كفاءات المستخدمين على مستوى الجماعات الترابية، وكذا تحديد برامج التكوين واستكمال التكوين لفائدة هؤلاء

يقوم هذا الربط في آن واحد على تلك المسارات والمناهج، وعلى علاقة القرب التي تربط الشركاء الاجتماعيين بمختلف فئات المستخدمين العاملين على المستوى الترابي.

ix. إشراك الجمعيات والمواطنين في تقييم الخدمات المقدمة من طرف ادارات الجماعات الترابية و المصالح الخارجية

يعنى هذا التقييم بالموارد البشرية العاملة في المصالح اللامركزة والإدارات اللامركزية. والغاية من هذا الجمع بينهما هي التحقق لدى المواطنين من أثر أعمال تنمية الكفاءات المنجزة على نوعية الخدمات المقدمة لهم.

x. إشراك مؤسسات التربية والتكوين في المجهود الرامي إلى تنمية كفاءات الموارد البشرية العاملة في المجالات الترابية

إن انخراط هذه المؤسسات، أي الجامعات والمعاهد ومدارس التكوين العليا ومراكز التكوين العاملة في مجال التكوين المهني، يتطلب أن تقبل تلك المؤسسات الشروع في إدخال الإصلاحات الضرورية على أنظمتها الداخلية والبرامج والمضامين والمناهج التعليمية المتبعة، وذلك كي تكون قادرة على الاستجابة للحاجات المعبر عنها من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية في مجال تنمية كفاءات مستخدميها.

xi. إعطاء الأولوية في التطبيق التفصيلي لمخططات التكوين المديرية الوزارية الخاصة بالتكوين المستمر، لأعمال تنمية الكفاءات ذات الطابع الإلتقائي

يجب العمل على مضاعفة وتشجيع أعمال تنمية الكفاءات ذات الطابع الالتقائي، أي تلك التي تتوجه إلى المستخدمين العاملين في المصالح اللامركزة. وفتح أبواب مثل تلك المبادرات أمام المستخدمين العاملين في مختلف القطاعات الوزارية، والعاملين في غيرها من الكيانات التي تشتغل على المستوى الترابي، أي الوكالات والأكاديميات وغيرها من المؤسسات العمومية الترابية. وأما الهدف فهو خلق مزيد من شروط التعاون والتآزر بين الموظفين المنتمين لمصالح لامركزة مختلفة، وتمكينهم من مقارنة تجاربهم وتوطيد روابط التبادل والتعاون في ما بينهم.

xii. تقديم الدعم المنهجي و التقني اللازم إلى الإدارات اللامركزة واللامركزية

إن القطاعات الوزارية مدعوة إلى أن تعد – وإذا اقتضى الحال أن توحد وتضع رهن إشارة الإدارات الترابية، اللامركزة منها واللامركزية، وبمضمون مكيف وكميات كافية – الدلائل الإرشادية المنهجية والمراجع الأساسية والأدوات والوسائل وغيرها من الحاملات في مجال تدبير المستخدمين، لدعم تلك الإدارات في الجهود التي تبذلها من أجل تملك المناهج الحديثة في مجال تدبير الموارد البشرية والتحكم في تطبيقها.

يتوجب كذلك على المصالح المركزية للدولة إعادة تحديد دورها و أهدافها لتتحول إلى داعم تقني للجهات من حيث الخبرة والمهارات الفنية مثل تطوير نماذج الشركات الاقتصادية المختلطة المحلية، و نموذج التدبير المفوض من أجل تحسين إدارة المشاريع الجهوية الكبرى، حتى يتسنى لها كذلك استعمال أفضل الممارسات و التقنيات وتوحيد المقاييس و المساطر بين الجهات.

xiii. تثمين المناصب والمهن والوظائف التي تتم ممارستها على المستوى الترابي، من أجل جعلها أكثر جاذبية، وذلك عبر تدابير تحفيزية إيجابية ومحددة الأهداف

يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه التدابير في إطار مختلف القوانين المنظمة لتلك المناصب والمهن والوظائف. ويجب أن تكون موضوعا للتعميم والتفسير للأشخاص المعنيين، وأن تواكبها آليات تحفيز تكميلية يمكن أن تحركها المجالس المحلية المعنية، من أجل الرفع من جاذبية المناصب والمهن والوظائف المذكورة.

xiv. إيلاء عناية خاصة، في برامج تنمية الكفاءات التي يجري إطلاقها على المستوى الجهوي، للتقنيات الحديثة في مجال الإعلام والاتصال NTIC

يجب أن تكون الموارد البشرية المستخدمة من قبل الجهات وباقي الجماعات الترابية، وكذا مستخدمو المصالح اللامركزة، قادرين على استعمال التكنولوجيات الحديثة في الإعلام والاتصال، وذلك من أجل بلوغ هدفين اثنين، أولهما خارجي، ويتعلق بتحسين نوعية الخدمات المقدمة إلى المرتفقين، والثاني داخلي، ويخص تحديث مناهج العمل والتواصل وتجميع ومعالجة المعلومات، المستعملة من قبل تلك المصالح.

xv. دعوة الهيئات المسيرة للمؤسسات الجهوية إلى الاستفادة من التجربة والمهارات المتوفرة في المؤسسات العمومية الترابية

لقد اجتمع للمؤسسات العمومية الترابية الكثيرُ من التجربة والمهارة في مجال تدبير وتنمية الكفاءات البشرية. ومن ثمة فإن تلك المؤسسات غالبا ما تكون متقدمة على الإدارات اللامركزة، بل وأيضا على أغلب المصالح اللامركزة. ولذا يوصى لتلك الإدارات والمصالح المعنية بان ترتبط مع المؤسسات المذكورة بعلاقات مستدامة من التبادل والتعاون، تعنى بالمناهج والوسائل المستعملة من قبل هذه المؤسسات المختلفة في مجال تدبير وتنمية كفاءات الموارد البشرية.

3 توصيات تخص تدابير المواكبة

تعنى تدابير المواكبة هذه بميادين، وإن لم تكن لها علاقة مباشرة بموضوع تنمية الكفاءات، إلا أن لها تأثيرا كبير في استدامة مبادرات الإصلاح والتحسين التي يوصي بها المجلس. وهي ثلاث: جعل المجالات الترابية أكثر جاذبية، وتطوير التعاون والتواصل بين الجماعات، واستلهام التجارب الأجنبية.

i. جعل المجالات الترابية أكثر جاذبية

تعتبر قدرة الاجتذاب لدى المجالات الترابية عاملا بالغ الأهمية، وهي تأتي نتيجةً للجمع بين عدد من العوامل، من بينها على الخصوص تفعيل سياسات إعداد التراب، وتطوير برامج محاربة الفوارق بين الجهات، وتعميم تجهيزات البنية التحتية الأساسية، مثل الطرقات والمدارس والمستوصفات والسكن وتجهيزات الترفيه. و الهدف المنشود من وراء ذلك هو تسهيل تدابير إعادة انتشار المستخدمين في المجالات الترابية والجهات الأكثر عوزا.

ii. تطوير التعاون والتواصل بين الجهات

حث الجماعات الترابية على تطوير مشاريع و علاقات تعاون فيما بينها، و خصوصا مبادرات وتدابير لتنمية الكفاءات البشرية، في إطار من الاستعمال المشترك للوسائل والتضامن بين المجالات الترابية.

لتحقيق هذه الغاية، يتعين على الدولة و كذلك الجهات في علاقتها مع الجماعات القروية تعزيز الدعم المالي للجماعات التي تقرر العمل والتعاون فيما بينها من أجل تطوير البنية التحتية للتحسين جاذبية مجالها الترابي واستقطاب و الحفاظ على المهارات البشرية التي يحتاجون إليها.

iii. استلهام التجارب الأجنبية

إن التجارب الأجنبية في مجال تنمية الكفاءات البشرية على المستوى الجهوي هامة وغنية بالدروس والعبر(الملحق رقم VI من التقرير)، وبإمكانها أن تلهم الجهات والسلطات العمومية على وجه العموم. والدولة مدعوة من أجل ذلك إلى تشجيع برامج التعاون الدولي الرامية إلى دعم الهيئات الترابية اللامركزية في مجال تقوية القدرات وتحسين مسارات تدبير وتنمية الكفاءات البشرية على المستوى الترابي. أما الجهات، فبإمكانها الاستفادة من النماذج الناجحة في تنمية الكفاءات، المعتمدة من قبل نظيراتها الأجنبية، على أن تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات نمطها الخاص في الحكامة الترابية.

ملاحق

الملحق 1: **التجارب المستقاة من الدراسة المقارنة على المستوى الدولي**

الملحق 2: **لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا التكوين والتشغيل والسياسات القطاعية**

الملحق 3: **لائحة المؤسسات والهيئات التي تم الإنصات إليها**

الملحق 4 : **مراجع بيبليوغرافية**

الملحق 1

التجارب المستقاة من الدراسة المقارنة على المستوى الدولي

التجارب المستقاة من الدراسة المقارنة على المستوى الدولي

استقينا التفاصيل التالية من دراسة قام بها الاتحاد الأوربي، تعنى بأداء وظيفة «الموارد البشرية» في أحد عشر بلدا متقدما، هي ألمانيا وأستراليا وبلجيكا وكندا والدانمرك وإسبانيا والولايات المتحدة وإيطاليا ونيوزيلندا وهولندا والمملكة المتحدة. وقد تم إسناد تلك الدراسة إلى معهد التدبير العمومي والتنمية الاقتصادي IGPDE، وقام بها فريق يتكون من عدد من الباحثين، على أساس فحص الوثائق إجراء لقاءات وعدد من جلسات الحوار، التي جمعت نتائجها جميعا في تقرير تركيبي استقينا منه أهم الدروس المتضمنة في هذا الملحق.

ولنذكر بدايةً بأن الدراسة المعنية تقارب مسألة تدبير الموارد البشرية من منظور شامل، أي في علاقتها مع أنظمة التدبير العمومي المتبناة من قبل الدول المعنية. وبالتالي فهي تركز على «تدبير الأداء»، وتسعى إلى التحقق من المكانة المخصصة في تلك الأنظمة لوظيفة تدبير الموارد البشرية، مما يجعلها تتجاوز مجرد إشكالية تنمية الكفاءات البشرية، لكن لها ميزة تتمثل في معالجتها للجانب المتعلق باقتسام حكامة وظيفة تدبير الموارد البشرية بين مختلف مستويات التنظيم الترابي في الدول موضوع الدراسة، وهو جانب يدخل في صميم الموضوع الذي يعالجه المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار هذا التقرير.

وسنقدم في هذا العرض التركيبي على التوالي التوجهات الكبرى للإصلاحات الخاصة بالتدبير العمومي والموارد البشرية في البلدان المذكورة، والسبل المتبعة هناك في تطبيق مبدإ التفريع في مسألة وظيفة تدبير الموارد البشرية.

التوجهات الكبرى لإصلاحات التدبير العمومي وتدبير الموارد البشرية في البلدان المتقدمة

في الدول المتقدمة، تلتقي أغلب إصلاحات تدبير الشأن العمومي والموارد البشرية عند هدف واحد، يتمثل في إرساء أسس وظيفة عمومية ذات طبيعة مهنية. غير أن الطريقة المتبعة في ذلك تختلف من بلد إلى آخر، إذ تمضي من إلغاء الوضع الوظيفي كما في الدانمرك وإيطاليا، إلى توحيد الأعوان العموميين الذين كان تسييرهم مشتتا كما في إسبانيا، مرورا بإخضاع الوظيفة العمومية لترسانة من المعايير والأنظمة المسماة «ضوابط التوحيد» كما في هولندا. لكن وفي كل الحالات، فإن التوجه إلى إضفاء صبغة مهنية على الوظيفة العمومية يستجيب للانتظارات المتزايدة للمرتفقين، الذين يطالبون بخدمة عمومية أفضل. فذلك يمثل ضمانة، بالنسبة إلى «المواطنين-المرتفقين»، بأن يجدوا في مواجهتهم، في كل المستويات الترابية، أعوانا عموميين قادرين على الإنصات إليهم وتكييف الإجابات مع انتظاراتهم، والإفضاء بالتالي إلى تحسن نوعية الخدمة المقدمة.

هناك خمسة توجهات كبرى يمكن الخروج بها من دراسة الإصلاحات المتعلقة بتدبير الشأن العمومي وتدبير الموارد البشرية، التي يجري تطبيقها في الدول المذكورة:

- **الحد من الكلفة عبر التخفيض من أعداد المستخدمين**

في أغلب الدول موضوع الدراسة، وجدت الحكومات نفسها مضطرة لتقديم خدمات أكثر عددا وأجود نوعية، مع الحرص في الآن ذاته على الحد من النفقات العمومية. ولما كانت أهم وجوه النفقة في الإدارات العمومية هي المترتبة على أداء أجور الأعوان، فقد تبنت أغلب تلك الدول الخيار المتمثل في التخفيض من أعداد المستخدمين. ومعلوم أن تخفيض حجم القطاع العمومي من شأنه أن يفضي، إذا يتم التعامل معه بحذر، إلى خطر حرمان الإدارة من الكفاءات.

ونظرا إلى كون الدول المذكورة واعية بهذا الخطر، فإنها قد عملت على بلورة استراتيجية تضمن للمرفق العمومي أن يبقى فعالا دون أن يفقد من كفاءاته، ودون الإفضاء إلى إحباط الأعوان العموميين، مع استهداف الحفاظ على الكفاءات العالية.

- **تدبير الأفراد لا الوضعيات القانونية**

لقد تطورت انتظارات المسيرين في البلاد المتقدمة. ويرى بعض علماء الاجتماع أن المسيرين لم يعودوا اليوم يبحثون عن الشغل مدى الحياة قدر بحثهم عن «استغلال إمكاناتهم الشخصية»، لتطوير مسار مهني والتمكن من التعبير بحرية. من ثمة فإن التوجه اليوم، في القطاع العمومي كما في الخاص، ينحو صوب تدبير أكثر تركيزا على الفرد.

وينجم عن هذه التغييرات في الآن نفسه نوع من شخصنة العقود، وتدبير للأداء الفردي والجماعي، لأنه من الممكن أيضا النهوض بالفرد بصفته عضوا في فريق.

- **إضفاء صبغة المهنية على تدبير الموارد البشرية**

في الماضي، كانت فعالية المسيرين العاملين في إدارات الموارد البشرية تقاس بمدى صرامتهم في تطبيق النصوص التنظيمية. وبالتالي فقد كانت المؤهلات الأساس المطلوبة في من يشغل ذلك المنصب مؤهلات قانونية بالأساس.

أما اليوم، ومن أجل تدبير مسارات مهنية أطول وفوق ذاك أكثر تنوعا، فيتعين تطوير مهن للإنصات وتقديم الاستشارة، وقدرات على التدبير التوقعي للمسارات المهنية للمستخدمين وحاجات المرافق، وبلورة سياسات تكوينية منسجمة مع المهام المتطورة للمرافق العمومية.

- **التقريب ما بين المسير والمرتفق الداخلي**

طبقت أغلب دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE الفكرة التي مفادها أن الأداء من شأنه أن يتحسن كلما كان المسيرون أكثر تحملا للمسؤولية، وكان اللاتمركز صوب الميدان أقوى، وصار المسؤولون يتحملون في آن معا مسؤولية الميزانية التي يدبرونها والموارد البشرية التي يسيرونها. وقد تلت ذلك عملية واسعة لنقل مسؤوليات «الموارد البشرية».

وبتعبير آخر، وبهدف الارتقاء بالخدمات المقدمة واجتذاب عاملين مؤهلين، يتم تفويض المسيرين أمرَ تخطيط وتدبير حاجاتهم في مجال الموارد البشرية. فهم الذين يقررون متى ينبغي لهم توظيف مستخدمين جدد، ومتى يكفيهم اللجوء إلى المناولة. وتتمثل النتائج الميدانية في لامركزة التكوين وكذا إقرار سلطة «مكافأة وعقاب وتحفيز» الأعوان.

- **ممارسات وإصلاحات في مجال تدبير الموارد البشرية، مستوحاة من القطاع الخاص**

إن أصل النموذج المعتمد في أنظمة الوظيفة العمومية المعتمدة من قبل البلدان المذكورة في مجال قياس الأداء، يعود إلى القطاع الخاص. وقد شهدت أنظمة تقييم الأداء في المرفق العمومي منذ البدء في تطبيقها إصلاحات متواصلة، مما يدل على الصعوبة الخاصة التي تكتسيها عملية تقييم أداء الإدارات العمومية.

غير أن الملاحظ أن التوحيد بين شروط العمل في القطاعين العمومي والخاص، وإمكان فصل المستخدمين (لأسباب غير الأسباب التأديبية)، وإدخال العقود المبنية على الأداء في العمل، وتحديد الأجور بصفة فردية، قد أفضت جميعها على وجه العموم إلى تحسين مستوى الأداء، لأن المستخدمين العموميين صاروا أكثر تحفزا للعمل خشية فقدان عملهم في حال حصولهم على نتائج غير مرضية (في الحالات القصوى).

- **التفصيل التطبيقي لمبدإ التفريع في مجال تدبير الموارد البشرية في الدول المتقدمة**

منحت أغلب تلك الدول مزيدا من الاستقلالية، بما في ذلك في مجال الموارد البشرية، للوكالات (مثل الحال في البلاد الأنغلو سكسونية) أو المقاطعات المستقلة (إسبانيا) أو الجهات (إيطاليا). وتجسدت تلك الاستقلالية، في مجال تدبير الموارد البشرية، في تفويضٍ للمسؤولية المتعلقة بكتلة الأجور والتوظيف والترقيات الداخلية. وقد أفضى ذلك إلى تعايش عدد من الوظائف العمومية التي تتم قيادتها من قبل مستويات وسيطة أو محلية، وتنويع للوضعيات القانونية وأساليب وأطر التدبير.

في كل البلدان التي تناولتها الدراسة، وبفضل تطبيق جيد لمبدإ التفريع، أصبحت الكيانات المجالية تتمتع بكل السلطات في مجال تدبير الموارد البشرية. والوظائف الوحيدة التي يتم إسنادها إلى الهيئة المركزية لتدبير الوظيفة العمومية هي التي يقرر الفاعلون اللامركزون إسنادها إليها.

ومن ذلك مثلا أن أستراليا ونيوزيلندا كانتا تعتمدان وكالة بيوزارية لا وظيفة لها إلا التكوين وتقديم الاستشارة، وذلك ما بين 1988 و1990، أيام كانت حركية «التدبير العمومي الجديد» ترى أن مناهج العمل المستعملة في هذا الشأن في القطاع الخاص قابلة للتطبيق في عالم الوظيفة العمومية.لكن وبعد تجربة استمرت عقدا من الزمن، غيَّر هذان البلدان من توجههما، اقتناعا منهما بأن الشغل في القطاع العمومي يختلف عن نظيره في القطاع الخاص. ومبدأ التفريع مطبق هناك، حيث إن الشخص «المسؤول عن النتائج» هو المسؤول أيضا عن تدبير موارده البشرية الخاصة، فإذا تدخلت المستويات الأخرى وجب عليها أن تبرر تدخلها. ويتعين على كل مركز للمسؤولية أن يوازن حساباته وأن يخضع للمراقبة الرامية إلى تقييم أدائه.

في إيطاليا، يتم الربط بين التفريع والتعاضد في الوسائل والبرامج. فمبدأ التفريع حاضر بقوة في الممارسات الإيطالية، كما أن اللاتمركز قوي وفعلي. غير أن هناك العديد من المؤسسات الوطنية التي تؤمن وظائف مشتركة على أساسمبدإ التعاضد، تسندها إليها وزارات أو كيانات محلية، مع صلاحيات محددة.

في الأراضي الواطئة أيضا، ومنذ تسعينات القرن الماضي، شُرع في تطبيق لامركزية قوية في مجال تدبير الموارد البشرية. والمفاوضات حول العقود الجماعية التي تحدد شروط العمل وشبكات الأجور وما إلى ذلك، تجري على المستوى المركزي وعلى مختلف المستويات الأخرى، من البلديات إلى الأقاليم فالدولةِ المركزية. وتختلف الاتفاقات الجماعية من إدارة إلى أخرى، بل إنها قد تختلف من بلدية إلى أخرى. وبالتالي فإن اتفاقات جماعية متعددة تنطبق على الموظفين، مفضية إلى سياسات مختلفة كذلك في مجال تدبير الموارد البشرية. وعلى مستوى الدولة المركزية، قامت وزارة الشؤون الداخلية والعلاقات مع المملكة الهولندية بتقسيمٍ أفضى إلى تمييز اثني عشر قطاعا، لكل منها مستوى أجور مختلف، هي الدولة، والتربية (مقسمة إلى خمسة قطاعات فرعية)، والمستشفيات، والسلطة القضائية، والشرطة، والأقاليم، والبلديات، والإدارات العمومية للمياه. كما أن المفاوضات تجري كذلك في داخل كل قطاع.

واختصارا نقول في الختام إن المستوى الوطني، في أغلب البلدان التي شملتها الدراسة، يحتفظ بدور يقف به عند الحد الأدنى، يتمثل في كونه الضامن للحفاظ على القيم المشتركة للإدارة. ولئن كانت الطريقة التي تتم بها ممارسة هذا الدور وكذا السلطات الحقيقية في هذا المجال تبقى جميعها متنوعة، إلا أن هذا الدور يبقى، في البلدان التي يطبع الوظيفة العمومية فيها طابع التشتت (كحال الولايات المتحدة، بثمان وعشرين منطقة أجور مختلفة، واستقلالية كبيرة جدا في التدبير) شانا من شؤون المستوى المركزي. وبالمقابل فإن هناك درسا ثمينا يستخلص من هذه الدراسة المقارنة، هو أن المستويات ما تحت الوطنية، وخصوصا منها المستوى الجهوي، تضطلع في أغلب الدول المتقدمة بدور حاسم وهام في مجال قيادة سياسات تدبير الموارد البشرية.

الملحق 2

لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا البيئية والتنمية الجهوية

لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا البيئية والتنمية الجهوية

فئة الخبراء
إدريس الإيلالي
أمينة العمراني
عبد الله موقصيط
احجبوها الزبير
فئة النقابات
أحمد بابا أعبان
خليل بنسامي
محمد بوجيدة
بوشتى بوخالفة
علي بوزعشان
نور الدين شهبوني
محمد دحماني
محمد عبد الصادق السعيدي
عبد الصمد مريمي
مينة الروشاطي
إبراهيم زيدوح
فئة الهيئات والجمعيات المهنية
ادريس بلفاضلة
عبد الكريم بنشرقي
عبد الحي بسة
محمد فيكرات
عبد الله متقي
محمد رياض
منصف الزياني

فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعوي
نزهة العلوي
محمد بنقدور
سيدي محمد كاوزي
عبد الرحيم كسيري
حكيمة ناجي
طارق السجلماسي
فئة الشخصيات المعينة بالصفة
سعيد أحميدوش
إدريس اليزمي

الملحق 3

لائحة المؤسسات والهيئات التي تم الإنصات إليها

لائحة المؤسسات والهيئات التي تم الإنصات إليها

- المجلس الاقتصادي و الاجتماعي الاسباني في إطار يوم دراسي مع جمعية جهات المغرب
- المجلس الاقتصادي و الاجتماعي لجهة الأندلس(زيارة تعاون)
- وزارة الفلاحة والصيد البحري
- وزارة التربية والتعليم
- وزارة التجهيز والنقل
- وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة،
- وزارة الداخلية، إدارة التكوين و التدريب
- بوزارة الداخلية، والي بالإدارة المركزية
- دار المنتخب جهة مراكش
- برنامج ART GOLD / برنامج الأمم المتحدة للتنمية
- وكالة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للأقاليم الجنوبية
- الاتحاد المغربي للشغل
- الفيدرالية الديمقراطية للشغل

الملحق 4

مراجع بيبليوغرافية

مراجع بيبليوغرافية

التوجيهات الملكية

- خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى العاشرة لتربع جلالته على عرش المملكة، في 30 يوليو 2012
- خطاب جلالة الملك بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية 3 يناير 2010
- خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى السابعة والخمسين لثورة الملك والشعب، في 20 غشت 2010
- خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، في 6 نوفمبر 2008
- خطاب جلالة الملك بمناسبة الذكرى العاشرة لتربع جلالته على عرش المملكة، في 30 يوليو 2009

المراجع

- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، 2011
- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثاني ، تجميع التقارير الموضوعاتية، 2011
- اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الثالث ، دراسة عن الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، 2011
- المعهد الدولي للتدبير العمومي والتنمية الاقتصادية ، إنجاز وظيفة «الموارد البشرية» ، 2007
- وزارة الداخلية ، المديرية العامة للجماعات الترابية ، الجماعات الترابية في أرقام ، 2011
- وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول الموارد البشرية، تقرير القانون المالي للسنة المالية 2013، 2012
- وزارة تحديث الوظيفة العمومية، موظفو القطاعات العمومية بالأرقام برسم سنة 2009، 2012

مواقع إلكترونية

- اللجنة الاستشارية للجهوية www.regionalisationavancee.ma
- وزارة الاقتصاد و المالية www.finances.gov.ma
- وزارة تحديث الوظيفة العمومية www.mmsp.gov.ma
- المديرية العامة للجماعات الترابية www.pncl.gov.ma