

# رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من أجل تنمية متجانسة ودامجة للمجالات الترابية :  
مداخل التخيير الأساسية

إحالة ذاتية رقم 2023/69



# رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من أجل تنمية متجانسة ودامجة للمجالات الترايية :  
مداخل التخير الأساسية

رئيسة اللجنة: مينة الرشاطي

مقرر الموضوع: عبد الحي بسة

الخبيران الداخليان: عمر بنعيدة، يوسف بوزرور

إحالة ذاتية رقم 2023/69



طبقاً للمادة 6 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، قرر المجلس، في إطار إحالة ذاتية، إعداد رأي حول تنمية المجالات الترابية.

وفي هذا الصدد، عهدَ مكتب المجلس إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالجهوية المتقدمة والتنمية القروية والترابية<sup>1</sup> بإعداد هذا الرأي.

وخلال دورتها العادية 145 المنعقدة بتاريخ 27 أبريل 2023، صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالأغلبية على الرأي الذي يحمل عنوان «من أجل تنمية متجانسة ودامجة للمجالات الترابية : مداخل التغيير الأساسية».

وقد جاء هذا الرأي، الذي جرى إعداده وفق مقاربة تشاركية، ثمرة نقاشات موسَّعة بين مختلف الفئات المكونة للمجلس، فضلاً عن مخرجات جلسات الإنصات المنظمة مع أبرز الفاعلين المعنيين<sup>2</sup>، والزيارة الميدانية التي قامت بها اللجنة الدائمة المعنية لجهة الشرق، وكذا نتائج الاستشارات المواطنة التي أطلقها المجلس بشأن هذا الموضوع على المنصة الرقمية «أشارك» وشبكات التواصل الاجتماعي<sup>3</sup>.

1 - لائحة أعضاء اللجنة المكلفة بالجهوية المتقدمة والتنمية القروية والترابية

2 - الملحق : لائحة الفاعلين الذين جرى الإنصات إليهم

3 - الملحق 3 : نتائج الاستشارة المواطنة



## ملخص

يندرج هذا الرأي في نطاق استكمال اشتغال المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على موضوع الجهوية المتقدمة والتنمية الترابية، إذ ينكب على تحليل الفعل العمومي على المستوى الترابي، ومن ثم يقوم ببلورة مجموعة من التوصيات الرامية إلى إعطاء دفعة جديدة لدينامية المجالات الترابية، وذلك من خلال إعادة التفكير في مهام وأدوار الدولة ومؤسساتها، في علاقة مع باقي الفاعلين، على المستوى الترابي.

وتعكس الإصلاحات التي جرى إطلاقها في إطار ورش الجهوية المتقدمة إرادة السلطات العمومية في تمكين البلاد من تنظيم ترابي قادر على رفع التحديات الجديدة في مجال التنمية، وعلى الاستجابة بفعالية لانتظارات المواطنين والمواطنات. وبعد ثمان سنوات من البدء في تنزيل هذا الورش الملكي، جرى تحقيق تقدم مهم في مجال اللامركزية وعلى مستوى تحديث هياكل الدولة.

غير أنه رغم هذه المنجزات، فقد تبين، من خلال التحليل والاطلاع على تقييم مختلف الفاعلين والخبراء الذين تم الإنصات إليهم، أن نموذج الحكامة الترابية المعتمد حالياً، لم يمكن بعد من تحقيق الطموح المتمثل في جعل المجالات الترابية الفضاء الأمثل لإرساء وتكريس التنمية. إذ لا تزال الجهود المبذولة تجد صعوبة في تحقيق النتائج المرجوة سواء على مستوى تقليص التفاوتات المجالية والاجتماعية، أو في ما يتعلق بمساهمة الجهات في خلق الثروة الوطنية.

ويعزى هذا الوضع لعدد من أوجه القصور والاختلالات التي لا تزال تعيق التنمية الترابية في بلادنا، نذكر منها، ما يلي:

- توطين ترابي غير مكتمل للفعل العمومي، لا سيما بالنظر إلى تداخل الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية من ناحية، وبسبب محدودية قدراتها الإجرائية من ناحية أخرى.
- تعدد غير ناجع للمتدخلين في المنظومة الترابية وضعف الالتقائية بين أنشطتهم ومبادراتهم، مما يحد بشكل كبير من فعالية الاستثمار العمومي؛
- البطء المسجل في التنزيل الفعلي لميثاق اللاتمرکز الإداري، وهو الأمر الذي يحرم الفاعلين الترابيين من الموارد البشرية والتقنية والمالية اللازمة للاضطلاع بشكل فعال وناجع باختصاصاتهم؛
- ضعف مشاركة القطاع الخاص والقطاع الثالث في مسلسل بلورة الرؤية الاستراتيجية للجهة في ميدان الاستثمار؛
- نقص حاد في الموارد البشرية المؤهلة على المستوى الترابي، مما يحد من مشاركة الجماعات الترابية بشكل فعلي ومؤثر في دينامية التنمية
- بطء في تنزيل ورش التحول الرقمي للإدارة، مع ما لذلك من انعكاس سلبي على الخدمات العمومية المقدّمة للمرتفقين على المستوى المحلي؛

بناء على هذا التشخيص، يوصي المجلس بإجراء تقييم مرحلي لورش الجهوية المتقدمة يُشركُ الفاعلين الرئيسيين والأطراف المعنية، وإطلاق نقاش في ضوء نتائج هذا التقييم غايته بلورة رؤية مشتركة ومتفق حولها بشأن هذا الورش، سواء على مستوى المقاربة أو التنفيذ. وذلك من أجل إعادة التفكير بشكل عميق في مهام الدولة على المستوى الترابي، بما يُمكنُ من ضمان تنزيل فعال وناجع لتدخلاتها، ارتكازا على تمفصل متناسق ومنسجم بين آليات اللامركزية واللامركز.

وفي أفق إطلاق هذا المسلسل، يقترح المجلس عددا من التوصيات القابلة للتنفيذ في المدى القريب، نذكر منها مايلي:

- مراجعة القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية من أجل المزيد من توضيح صلاحياتها وتدقيق نطاق تدخل كل مستوى من المستويات الترابية (الجهة، العمالة/الإقليم، الجماعة) حسب طبيعة الاختصاصات (الذاتية، المشتركة والمنقولة)؛
- توضيح العلاقات بين الفاعلين في المنظومة الترابية (الوالي/العامل؛ رؤساء المستويات الترابية الثلاثة أي الجهة، الإقليم والجماعة؛ المصالح اللامركزية) بشكل أكبر، وذلك من أجل تعزيز التنسيق بينهم وضمن التقائية أفضل لتدخلاتهم؛
- العمل، في انتظار تعديل القوانين التنظيمية، على نقل الاختصاصات الذاتية من القطاعات الحكومية المعنية بممارسة هذه الاختصاصات نحو الجهات وربط هذا النقل بمعايير موضوعية وقابلة للتنفيذ؛
- وضع برنامج زمني مُحَدَّد بدقة، وقابل للتنفيذ ومُلِمِّم، لنقل الاختصاصات وسلطة اتخاذ القرار من الإدارات المركزية إلى المصالح اللامركزية للدولة؛
- النهوض بالتعاون بين الجماعات وبالتعاون العمودي بين مختلف المستويات الترابية (الجهة، العمالة/الإقليم، الجماعة) من أجل تعزيز أفضل للوسائل والرفع من جودة الخدمات العمومية؛
- إلزامية إجراء تقييم مسبق يسمح من ناحية بتدقيق أهداف أي مشروع للاستثمار العمومي وتوضيح آثاره المرتقبة (على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، ومن ناحية أخرى باستباق المخاطر المحتملة؛
- العمل، في إطار الإصلاح الجاري للقطاع العمومي، على ضمان إعادة انتشار ترابي أمثل للمؤسسات والمقاولات العمومية ؛
- إرساء، في إطار الإصلاح الجاري للمرفق العام، تكامل أمثل بين الاختصاصات الموكولة للمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الترابية والاختصاصات المنقولة إلى الإدارات اللامركزية، مع الحرص على وضع نماذج تدير متجددة، مرنة وملائمة لمختلف حاجيات المواطنين والمواطنات بالمجالات الترابية؛
- تمشين الوظيفة العمومية الترابية من أجل استقطاب الكفاءات اللازمة القادرة على التنزيل الأمثل للأوراش المرتبطة بالجهوية المتقدمة؛
- تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين، من خلال تسريع مسلسل الرقمنة، لا سيما من خلال وضع نظام معلومات ترابي مندمج، يُيسِّرُ إرساء آلية التشغيل البيني (interopérabilité) بين الفاعلين في المنظومة الترابية.



## تقديم

تُشكل الإصلاحات التي جرى إطلاقها لحد الآن في بلادنا، من خلال عدد من السياسات القطاعية والبرامج الخاصة، منجزاتٍ هامة تعكس إرادة السلطات العمومية في تمكين البلاد من تنظيم محلي قادر على رفع التحديات الجديدة في مجال التنمية الترابية، مع الاستجابة لانتظارات المواطنين والمواطنات. وقد مكن تنزيل الجهوية المتقدمة من تحقيق تقدم مهم في مجال تحديث هياكل الدولة وتحسين الحكامة الترابية، من خلال الارتقاء بالجهة وجعلها الفاعل الرئيسي في تحقيق التنمية الترابية. صحيح أن هذه الجهود مكنت من تطوير البنيات التحتية العمومية وتحسين الخدمات العمومية الأساسية، وتعزيز جاذبية بعض الجهات، غير أن تأثير الاستثمارات التي جرى ضخها يظل دون حجم الانتظارات، ولم يساهم بالملاموس في الحد من التفاوتات الاجتماعية والفوارق المجالية، وهو ما يعكسه تباين مساهمة الجهات في خلق الثروة الوطنية.

وفي هذا الصدد، انكب هذا الرأي، الذي يندرج في إطار استكمال اشتغال المجلس على موضوع الجهوية المتقدمة والتنمية الترابية، على تحليل الفعل العمومي على المستوى الترابي، ومن ثم بلور مجموعة من التوصيات الرامية إلى إعطاء دفعة جديدة لدينامية المجالات الترابية، من خلال إعادة التفكير في مهام وأدوار الدولة ومؤسساتها، في علاقة مع باقي الفاعلين المتدخلين، على المستوى الترابي. كما أنه يأتي انسجاماً مع توجهات النموذج التنموي الجديد الذي يدعو إلى إشراك أقوى للفاعلين المحليين في تنفيذ مشاريع التنمية الترابية وإلى الإسراع بجعل المجالات الترابية «فاعلاً رئيسياً في إعداد السياسات العمومية وإرسائها وإنجازها».



## I. واقع حال التنمية الترابية : نتائج متباينة

### 1. مجهود استثماري مهم

من خلال الاستثمار العمومي المتأني من الميزانية العامة للدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية، شكلت الدولة دائما الفاعل الرئيسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات. وقد بذل المغرب خلال العقدين الماضيين مجهودات كبيرة من أجل تقليص أوجه الخصاص على المستوى الاجتماعي، وإقامة البنيات التحتية ومواكبة الاستراتيجيات القطاعية.

ومكنت هذه الجهود من تحقيق تقدم ملموس، سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي. وتجلت هذه التطورات تحديدا في تحقيق «نمو اقتصادي مرتفع نسبيا (...)»، والقضاء على الفقر المدقع، والولوج الشامل إلى التعليم الابتدائي، وبشكل عام في تحسين الولوج إلى الخدمات العمومية الأساسية، وأخيرا في تطور هام للبنى التحتية العامة<sup>4</sup>.

كما سمح هذا المجهود الاستثماري للمغرب بتحسين بنياته التحتية بشكل ملموس : الطرق (الطرق السيارة، الطرق السريعة، الطرق الوطنية والجهوية)، البنيات التحتية المائية، المطارات، خطوط السكك الحديدية للقطار فائقة السرعة، إلخ. وقد تم إيلاء أهمية خاصة للنهوض بالبنيات التحتية المينائية (منها المركب المينائي طنجة-المتوسط ومشروع ميناء الناظور غرب المتوسط وميناء الداخلة الأطلسي).

#### مؤطر رقم 1 : نموذج لمشروع استثماري

مشروع ميناء الناظور غرب المتوسط هو مشروع مهيكلي جاء ثمرة مبادرة ملكية سامية. ويضم الميناء منطقة حرة لأنشطة الصناعة والتجارة واللوجستيك تمتد على مساحة 2000 هكتار، ومنطقة صناعية خارج المنطقة الحرة تقوم على مساحة 3000 هكتار. ويبلغ الغلاف المالي المخصص للشطر الأول من المشروع 11 مليار درهم.

وستمول نسبة 40 في المائة من كلفة المشروع بالموارد الذاتية لشركة «ميناء الناظور غرب المتوسط»، فيما سيتم تأمين 60 في المائة المتبقية بقروض ممنوحة من مؤسسات دولية مع إمكانية أن تستفيد هذه القروض من ضمان الدولة. وقد جرى اختيار ستة قطاعات مهمة، لتتشط في هذا المشروع : ألا وهي الطاقات المتجددة، وصناعة السيارات بكل مكوناتها، والنسيج، وتخزين المحروقات والمناطق اللوجستكية.

4 - المغرب في أفق 2040 : الاستثمار في الرأسمال اللامادي لتسريع الإقلاع الاقتصادي، مجموعة البنك الدولي، موجز عام، ص.1. 2017

ومن المرتقب أن يضطلع هذا المشروع بدور أساسي في فك العزلة عن جهة الشرق وأن يمثل رافعة مهمة لتنمية هذه الجهة وكذا مناطق وسط المملكة، لا سيما الجهات المتاخمة لجهة الشرق، مثل فاس-مكناس. كما سيكون له تأثير على إعداد التراب الوطني إذ سيسمح بتطوير قطب اقتصادي جديد يستجيب للمعايير الدولية المعمول بها. وسيتمكن أيضا من ضمان توازن مجالي على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف مناطق المملكة.

ويهدف هذا المشروع الجاري إنجازه إلى إحداث 90.000 منصب شغل على المدى البعيد في مهن الصناعة واللوجستيك و15.000 منصب شغل على المدى القصير في مهن الأنشطة المينائية.

المصدر : معطيات من الزيارة الميدانية التي قام بها وفد المجلس لجهة الشرق بين 19 و24 يوليوز 2022

هذا، وقد قامت السلطات العمومية بإصلاحات هامة من خلال وضع سياسات عمومية قطاعية وأوراش خاصة مهيكلة ترمي إلى توفير الخدمات العمومية والبنيات السوسيو-اقتصادية بالمجالات الترابية، ورفع التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تواجهها الأقطاب الحضرية الكبرى (الدار البيضاء، الرباط، طنجة، تطوان، مراكش...).

كما جرى وضع إصلاحات أخرى بهدف تقليص التفاوتات المجالية والاجتماعية، تجلت على الخصوص في الاستثمارات العمومية المهمة في مجال التنمية البشرية، لا سيما من خلال المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تم إطلاقها سنة 2005.

وقد استهدفت العديد من المبادرات والبرامج الوطنية المتمحورة حول البعد الترابي، تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية. ويتعلق الأمر بشكل خاص ببرنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)، والبرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الشروب (PAGER)، والبرنامج الوطني الأول والثاني للطرق القروية (PNRR)، وكذا برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية في العالم القروي (2017-2023). وقد مكنت هذه البرامج البلاد بشكل ملموس من تحسين الولوج إلى الكهرباء والماء الصالح للشرب وتخفيف العزلة عن الساكنة القروية.

كما همت تلك الجهود قطاعات اجتماعية أخرى مثل قطاعي التعليم والصحة. إذ استفادا من اعتمادات مالية عمومية مهمة مكنت من تحسين الولوج إلى خدمات التعليم والصحة، من خلال تنمية وتعزيز شبكة مؤسسات الرعاية الصحية الأولية وتحديث التجهيزات الطبية، وبناء وهيئة وتجهيز الأقسام والمؤسسات التعليمية<sup>5</sup>.

عموما، يمكن اعتبار الاستثمار العمومي<sup>6</sup>، المنجز عبر مختلف الاستراتيجيات والبرامج القطاعية، رافعة مهمة من أجل الدفع بالنشاط الاقتصادي بالجهة ودعامة لإرساء نمو مستدام ودامج. غير أن تنفيذ تلك الاستراتيجيات والبرامج، في إطار ورش الجهوية المتقدمة، يطرح العديد من التساؤلات بخصوص

5 - وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2023

6 - وقد تواصل هذا المجهود العمومي سنة 2023 من خلال تخصيص غلاف مالي يبلغ 300 مليار درهم، أي بزيادة بلغت 55 مليار درهم مقارنة مع سنة 2022. ويتبين من خلال تحليل بنية الاستثمار أن المؤسسات والمقاولات العمومية شكلت المساهم الأول في الاستثمار العمومي، وذلك بنسبة 47 في المائة، متبوعة بالميزانية العامة للدولة والحسابات الخصوصية للخزينة، ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (32 في المائة). في المقابل، لم تؤمن الجماعات الترابية سوى 6 في المائة من إجمالي هذا الاستثمار. (وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2023)

اختلاف ألقها الزماني، ومدى التقائية المقاربات والتدابير المعتمدة لتأطيرها، وتقييم تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية، ومدى استجابتها للحاجيات الحقيقية للساكنة، وكذا درجة انسجامها مع مخططات وبرامج التنمية الجهوية.

صحيح أن الاستثمار العمومي مكن من النهوض بمستوى تنمية المجالات الترابية، وأطلق دينامية لتدارك ضعف مساهمة بعض الجهات في إحداث الثروة الوطنية. غير أن هذه المساهمة لا تزال متباينة من جهة لأخرى، ومتسمة باستمرار استحواذ جهات محور طنجة-الجديدة<sup>7</sup>. وهو الأمر الذي يفرض تقييم مدى نجاعة الاستثمار العمومي ومدى فعالية المشاريع، في ضوء تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية والترابية، ودرجة استجابتها للحاجيات الفعلية للساكنة المعنية.

## 2. حكامه ترابية جديدة من أجل الدفع بالاستثمار في المجالات الترابية

رغم أن جزءا كبيرا من إجمالي الطلبات العمومية تؤمنه المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الوطني، إلا أن بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الجهوي<sup>8</sup> تضطلع أيضا بدور مهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية.

كما برزت مؤسسات أخرى جديدة على مستوى المجالات الترابية، من قبيل شركات التنمية المحلية أو الإقليمية أو الجهوية ووكالات تنفيذ المشاريع، وذلك من أجل دعم الإدارة المحلية والجماعات الترابية. وفي هذا الصدد، سنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية العديد من أوجه التعاون الأفقي بين هذه الجماعات :

- تعاون بين جماعات متصلة ترابيا، في إطار مؤسسات للتعاون تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي؛
- تعاون شراكة بين جماعة أو أكثر مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر في إطار مجموعة تحمل اسم «مجموعة الجماعات الترابية»، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

وقد جرى بموجب القوانين التنظيمية المشار إليها تعزيز وتوسيع نطاق هذه الآليات الجديدة من خلال سن إمكانية إحداث شركات مساهمة تسمى «شركات التنمية الجهوية» أو المساهمة في رأسمالها. ويعهد لهذه الشركات تدبير الخدمات والتجهيزات والأنشطة التي تدخل في اختصاصات الجهة أو مجموعة الجماعات الترابية. ويتعلق الأمر بشكل خاص بـ:

- شركات التنمية الجهوية (SDR)، بالنسبة للجهة ومجموعاتها؛
- شركات التنمية (SD)، بالنسبة للعمالة أو الإقليم ومجموعاتها؛

7 - المندوبية السامية للتخطيط

8 - من بين المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الترابي، يمكن أن نذكر على سبيل المثال : الوكالات الجهوية لتنمية أقاليم شمال، وجنوب وشرق المملكة، والوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان، والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي، والوكالات الحضرية، ووكالات الأحواض المائية، والوكالة الخاصة بطنجة-البحر الأبيض المتوسط (TMSA)، ووكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق، ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارشيك، وشركة «الناظور غرب المتوسط».

• شركات التنمية المحلية (SDL)، بالنسبة للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية.

كما ينص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنه يحدث لدى كل جهة، شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي يسمى «الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع».

ولحد الآن، لاتزال بعض الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع تواجه صعوبات في توفير الموارد البشرية المؤهلة القادرة على «مد مجلس الجهة بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية - المالية» طبقا للمقتضيات القانونية ذات الصلة<sup>9</sup>.

من جهة أخرى، ومن أجل إرساء إطار تدير ملائم لقطاع توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل، وضعت الحكومة مشروع قانون رقم 83.21 يتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات. وقد تداول مجلس الحكومة وصادق على هذا المشروع في اجتماعه المنعقد بتاريخ 26 يناير 2023. ومن شأن هذه الشركات أن تشكل بديلا عن نمط التدبير المفوض المعمول به حاليا. غير أنه يتعين التحلي باليقظة والحذر عند إحداث هذه الشركات مع الحرص على المحافظة على استدامة النموذج التديري والمالي للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (إعادة انتشار العاملين، التوازن المالي، المساهمة في الشركات الجهوية متعددة الخدمات...).

وفي ما يتعلق بالنهوض بالقطاع الخاص، وضعت الدولة إطارا ملائما لتحفيز الاستثمار بالمجالات الترابية من خلال جملة من تدابير الدعم تعززها إجراءات للتيسير التدريجي للمساطر الإدارية. ومن تلك التدابير، نذكر إرساء مقاربة الشباك الوحيد، وإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، ووضع ميثاق جديد للاستثمار، وغيرها.

### 3. استمرار التفاوتات الاجتماعية والفوارق المجالية

تظل مساهمة الجهات في الثروة الوطنية مساهمة متفاوتة. إذ تتأى الحصة الأكبر منها من الجهات الواقعة على محور طنجة-الجديدة. وقد كشفت المندوبية السامية للتخطيط<sup>10</sup>، أن ثلاث جهات، هي الدار البيضاء-سطات، الرباط-سلا-القنيطرة، وطنجة-تطوان-الحسيمة، ساهمت في خلق حوالي 60 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي سنة 2020، بنسب بلغت 32.2 في المائة، و15.9 في المائة، و10.9 في المائة على التوالي. وتضم هذه الجهات الثلاث 45 في المائة من ساكنة المملكة<sup>11</sup>.

وفي ما يتعلق بأوجه الخصائص على المستوى الاجتماعي، أبرز مؤشر الخصائص الاقتصادي والاجتماعي<sup>12</sup> برسم سنة 2017 أنه على بلادنا تدارك 24.8 في المائة من الخصائص في مجال ولوج الساكنة إلى سبل تعزيز القدرات البشرية (التربية والصحة)، والخدمات الاجتماعية الأساسية، والموارد (الشغل)<sup>13</sup>.

9 - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

10 - الحسابات الجهوية، الناتج الداخلي الإجمالي الجهوي ونفقات الاستهلاك النهائي للأمر 2020. سنة الأساس 2014، المندوبية السامية للتخطيط، شتبر 2022

11 - المندوبية السامية للتخطيط (حسب عدد السكان إلى غاية سنة 2020)

12 - يتكون هذا المؤشر المركب، الذي تحسبه المندوبية السامية للتخطيط، من 11 مؤشرا فرعيا في خمس ميادين، ألا وهي: التربية والتكوين، الصحة، البنيات التحتية الاجتماعية، التشغيل، مستوى المعيشة، بما في ذلك الفقر والهشاشة الاقتصادية

كما يُبرز تطور مؤشر الخصائص الاقتصادي والاجتماعي حسب الجهات بين سنتي 2001 و2017 أن ثمة جهات سجلت انخفاضا في هذا المؤشر لكنه ظل أعلى من المتوسط الوطني (39.9 في المائة). ويتعلق الأمر بجهات الشرق (45.1) ومراكش-آسفي (44.3) وطنجة-تطوان-الحسيمة (41.9) والدار البيضاء سطات (41.9 في المائة). أما الجهات التي شهدت انخفاضا في مستوى مؤشر الخصائص الاجتماعي والاقتصادي بنسبة تعادل أو تقل عن المتوسط الوطني فهي جهات فاس - مكناس، وسوس - ماسة، والرباط - سلا - القنيطرة، ودرعة-تافيلالت، وبنو ملال - خنيفرة، والجهات الجنوبية للمملكة.

لكن، رغم أن أوجه الخصائص الاجتماعي قد عرفت انخفاضا مهما بين سنتي 2001 و2014، فإن جهات درعة تافيلالت وبنو ملال-خنيفرة ومراكش-آسفي وسوس-ماسة والشرق وفاس-مكناس لا تزال تعاني من تأخر كبير في هذا المضمار.

وبخصوص وضعية سوق الشغل على المستوى الجهوي، وحسب معطيات المندوبية السامية للتخطيط برسم سنة 2022، تضم خمس جهات 72.6 في المائة من مجموع السكان النشيطين البالغين من العمر 15 سنة فما فوق. وتأتي جهة الدار البيضاء-سطات في المرتبة الأولى بنسبة 22.2 في المائة من مجموع النشيطين، تليها الرباط-سلا-القنيطرة (13.7 في المائة)، ومراكش-آسفي (13.1 في المائة)، وطنجة-تطوان-الحسيمة (12 في المائة) وفاس-مكناس (11.6 في المائة).

وتضم خمس جهات لوحدها أكثر من سبعة عاطلين من كل عشرة (71.4 في المائة) على المستوى الوطني. وتأتي جهة الدار البيضاء-سطات في المرتبة الأولى بنسبة 25.9 في المائة، تليها فاس-مكناس (13.2 في المائة) والرباط-سلا-القنيطرة (12.7 في المائة)، ثم طنجة-تطوان-الحسيمة بنسبة 9.8 في المائة، وجهة الشرق بنسبة 9.8 في المائة<sup>14</sup>.

وبخصوص العالم القروي، لا يزال هذا الأخير يعاني من الهشاشة والفقر. ومما يزيد هذا الوضع حدة الخصائص المسجل على مستوى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية (التعليم والصحة والمياه، والكهرباء والطرق القروية) الضرورية لتحقيق التنمية البشرية<sup>15</sup>.

#### 4. ضعف مردودية الاستثمار العمومي

تعتبر نسبة الاستثمار في المغرب من بين الأعلى في العالم، إذ ناهزت 30 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي خلال العقدين الأخيرين، حسب المعطيات المتأتية من الحسابات الوطنية<sup>16</sup>. ومع ذلك، نلاحظ أن بلدانا مثل كوريا الجنوبية والهند وتركيا نجحت في تحقيق الإقلاع الاقتصادي بمعدلات استثمار مشابهة للمغرب تقريبا<sup>17</sup>.

بالإضافة إلى ذلك، تظل مردودية الاستثمار في ما يتصل بإحداث فرص الشغل ضعيفة. وفي هذا الصدد، لم يتمكن الاقتصاد المغربي خلال العقدين الأخيرين من إحداث سوى 89.000 منصب شغل

14 - المندوبية السامية للتخطيط مذكرة إخبارية حول وضعية سوق الشغل خلال سنة 2022

15 - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي : التحديات والآفاق، 2017.

16 - المندوبية السامية للتخطيط

17 - عرض والي بنك المغرب خلال اجتماع لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، يوم 15 فبراير 2022، حول موضوع «بنك المغرب ووضعية الاستثمار»

سنويا (24.000 منصب شغل عن كل نقطة نمو)، في حين أن عدد الساكنة النشيطة ارتفع في المتوسط بـ380.000 نسمة سنويا<sup>18</sup>. ويسائل هذا التفاوت بين الاستثمار وإحداث الثروة وفرص الشغل مدى نجاعة الاستثمار بالمغرب.

ويمكن أن تعزى هذه النتائج إلى ضعف مردودية الاستثمار ببلادنا، والتي يمكن قياسها عبر المعامل الهامشي للرأسمال (ICOR) الذي يمثل عدد وحدات الاستثمار (بالنسبة المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي) الضرورية لتحقيق نقطة نمو واحدة من الناتج الداخلي الإجمالي. وكلما كان المعامل الهامشي منخفضا، كلما اعتبر الاستثمار أكثر مردودية.

وفي هذا السياق، كشفت دراسة أنجزتها المندوبية السامية للتخطيط سنة 2016 حول مردودية الرأسمال المادي في المغرب بين سنتي 1960 و2014، أن المعامل الهامشي للرأسمال بلغ 1 نقطة في بداية سنوات الستينيات، ثم 2.2 نقطة في السبعينيات، ليعود لـ1 نقطة في نهاية التسعينات، قبل أن يبلغ 7.2 سنة 2014 في سياق اتسم بكثافة الاستثمار. وبلغ هذا المعامل 9.4 في المتوسط خلال الفترة 2000-2019، علما أنه يسجل 5.7 في المتوسط في البلدان ذات الدخل المتوسط<sup>19</sup> من الفئة الدنيا التي ينتمي إليها المغرب.

وحسب المندوبية السامية للتخطيط، فمن الأهمية بمكان الوقوف عند المحددات التي من شأنها الرفع من مردودية الاستثمارات التي يتم ضخها في الاقتصاد الوطني، والعمل على تجاوز الإكراهات البنوية التي تعيق النمو، لا سيما ضعف الحكامة، والتراكم غير الكافي للرأسمال المادي، خاصة في قطاعي الفلاحة والصناعة، بالإضافة إلى ضعف الرأسمال البشري.

وأكدت المندوبية في دراستها المشار إليها أن من شأن اعتماد حكامة أكثر فعالية في مجال الاستثمار أن تمكن البلاد من تحقيق مكاسب إضافية وبالتالي تحسين النمو بحوالي نقطة مئوية.

صحيح ثمة مشاريع استثمارية عمومية كبرى على الصعيد الوطني والجهوي، إلا أن آثار أي استثمار عمومي تظل رهينة في جزء كبير منها بطريقة تديره. وفي السياق ذاته، يتعين إخضاع اختيار المشاريع الاستثمارية العمومية، سواء على الصعيد الوطني أو الترابي، لمنطق الأولويات، بالنظر للتضائل المتزايد للهامش الميزانياتي.

وعلى صعيد آخر، إن الحكامة متعددة المستويات قد تؤثر سلبا على الفعل العمومي بالمجالات الترابية وقد تعيق بشكل كبير التقائية السياسات الوطنية والقطاعية في مجال الاستثمار، والتنسيق بين مختلف الفاعلين (الجهات، المؤسسات والمقاولات العمومية، المراكز الجهوية للاستثمار، وكالات التنمية، الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، المصالح اللامركزية، شركات التنمية المحلية، شركات التنمية الجهوية، إلخ).

كما أن تعدد الهيئات والبنيات ينطوي على مخاطر تتعلق باحترام المساطر المتصلة بالشفافية، وفعالية ونجاعة الاستثمار العمومي، والمنافسة. يذكر أن المجلس الأعلى للحسابات كان قد حذر في تقرير



أصدره سنة 2016 حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية<sup>20</sup> من خطر «الانتشار غير المتحكم فيه» لشركات التنمية المحلية، موصيا بضرورة «التحكم في عملها من خلال اعتماد إطار قانوني مماثل للنظام الذي يُوَطر إحداث المقاولات العمومية ومساهمات الدولة فيها»، وذلك لتفادي أي محاولة لعدم احترام قواعد ومتطلبات المنافسة من خلال اللجوء إلى شركات التنمية المحلية.

من جهة أخرى، سلط عدد من الفاعلين، الذين أنصت إليهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الضوء على العديد من الاختلالات التي تعيق مساهمة المؤسسات والمقاولات العمومية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببلادنا، نذكر منها :

- تضاعف عدد المؤسسات والمقاولات العمومية خصوصا ذات الطابع غير التجاري مع تداخل بعض المؤسسات والمقاولات العمومية مع بنيات إدارية تابعة للوزارات؛
- الاعتماد شبه الكلي لبعض المؤسسات والمقاولات العمومية، خصوصا ذات الطابع غير التجاري، على الميزانية العامة للدولة؛
- ضعف النماذج الاقتصادية لبعض المؤسسات والمقاولات العمومية؛
- أوجه قصور على مستوى منظومة المراقبة.

وأمام هذه الاختلالات، جرت مباشرة عملية إصلاح للمؤسسات والمقاولات العمومية غايتها إرساء نمط حكامه أفضل للشأن العام وتحقيق الأهداف المسطرة على مستوى السياسات العمومية، لما فيه خدمة المواطنين والمواطنات والمقاولات.

وفي السياق نفسه، فإن الهندسة المؤسساتية الترابية الجديدة، التي جعلت الجهة في صلب البناء المؤسساتي للدولة، يجب أن تعزز أيضا مكانة المؤسسات والمقاولات العمومية العاملة بالمجالات الترابية، وأن تعمل على تحسين مساهمتها الاقتصادية والاجتماعية والترابية. إلا أنه يلاحظ أن المقاربة المعتمدة حاليا في إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، قد تغفل إدراج هذا الإصلاح في منظور قائم على التنمية الترابية وعلى السعي نحو تحسين تأثير أداء بعض المقاولات على معيش المواطن ووضعية المجالات الترابية.

## 5. ضعف مساهمة القطاع الخاص في التنمية الترابية

إذا كان تطور الاستثمار العمومي في مجموع القطاعات الاقتصادية قد كان له تأثير إيجابي على تطور القطاع الخاص، فإن تعزيز مردودية هذا المجهود الاستثماري، على مستوى النمو وفرص والشغل، يظل بلا شك رهينا بضمان مشاركة أكبر للقطاع الخاص تتسم بالاستباقية والانخراط القوي.

وفي هذا الصدد، يوفر القانون-الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار<sup>21</sup> الصادر في الجريدة الرسمية في دجنبر 2022، رؤية واضحة للمستثمرين، ويهدف إلى إحداث مناصب الشغل، وإرساء تنمية منصفة

20 - Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance, Cour des comptes, 2016

21 - طبقا للمادة 40 من القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار، اعتمد مجلس الحكومة بتاريخ 26 يناير 2023 المرسوم رقم 2.23.1 يتعلق بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي

يبين مختلف المجالات الترابية، والنهوض بالقطاع الإنتاجي بشكل عام. وينص الميثاق على تقديم دعم كامل ومناسب للعمليات والأقاليم والجماعات والقطاعات. هكذا، نص الميثاق على أن الدولة تضع أنظمة لدعم الاستثمار تتكون، على الخصوص، من المنح المشتركة للاستثمار، ومنحة إضافية للاستثمار، تسمى «منحة ترابية»، تقدم لمشاريع الاستثمار المنجزة في الأقاليم أو العمليات الأقل حظا، ومنحة إضافية للاستثمار، تسمى «منحة قطاعية». ويمكن أن تصل هذه المنح إلى حدود 30 في المائة من مبلغ الاستثمار.

وبخصوص المنحة الترابية، فقد نصت المادتان 6 و8 من المرسوم التطبيقي<sup>22</sup> للقانون-الإطار المشار إليه على أنه يمكن أن تستفيد مشاريع الاستثمار من منحة ترابية، عندما تجز في دائرة النفوذ الترابي للأقاليم أو العمليات المندرجة في الفئتين (أ) أو (ب). وتحدد هذه المنحة بالنسبة للفئة (أ) في 10 في المائة من مبلغ الاستثمار القابل للاستفادة من المنح وفي 15 في المائة من مبلغ الاستثمار القابل للاستفادة من المنح بالنسبة للفئة (ب)<sup>23</sup>.

كما ينص الميثاق على وضع أنظمة خاصة تُخصص لمشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، وللمقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة، ولتشجيع المقاولات المغربية على التواجد على الصعيد الدولي.

بالإضافة إلى ذلك، يقتضي تحسين مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار، النهوض بتنافسية وجاذبية الجهات، وجعل الاستثمار الوطني والجهوي قاطرة للدفع بالتنمية، لا سيما في إطار إعداد برامج التنمية الجهوية. ويجب أن تبلور هذه البرامج عرضا شاملا للاستثمار بالجهة من أجل استقطاب المستثمرين ومن ثم الرفع من جاذبية الجهة.

غير أن هناك بعض الإكراهات التي تحد من المشاركة الفعلية للقطاع الخاص في تنمية المجالات الترابية، من قبيل ضعف مشاركة هذا القطاع في مسلسل بلورة الرؤية الاستراتيجية للجهة في مجال الاستثمار. والحال أن هذه الرؤية ينبغي أن يتقاسمها الجميع : المنتخبون، والقطاع الخاص، مع الانفتاح بشكل أكبر على فاعلين آخرين بالمنظومة الترابية، خاصة القطاع الثالث.

كما أشار المشاركون في جلسات الإنصات إلى صعوبات أخرى تحد من مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار، وتهم الجوانب التالية بوجه خاص :

- **العقار:** رغم الجهود التي تبذلها الدولة، لا يزال العقار يطرح إشكاليات تؤثر سلبا على دينامية الاستثمار على صعيد الجهات، بسبب تعدد الأنظمة العقارية، والمضاربة المفرطة، والتحديات المرتبطة بالدينامية العمرانية وإعداد التراب. وينبغي أن يتم إطلاق تفكير جماعي على مستوى الجهات من أجل إيجاد حلول كفيلة بتصفية الوضعية العقارية، لا سيما في المناطق الصناعية القديمة وتطوير مناطق صناعية جديدة متاحة للولوج وذات كلفة معقولة.

22 - المرسوم رقم 2.23.1 الصادر في 25 من رجب 1444 ( 16 فبراير 2023 ) والمتعلق بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي

23 - صدر قرار رئيس الحكومة رقم 3.14.23 في 8 شعبان 1444 ( فاتح مارس 2023 ) بتحديد قائمة الأقاليم أو العمليات المندرجة ضمن الفئتين (أ) و (ب) التي يمكن أن تستفيد مشاريع الاستثمار المنجزة داخل نفوذها الترابي من منحة ترابية

• **المنظومة الجبائية** : لا تزال المنظومة الجبائية المعتمدة بالجهات والمدن غير ملائمة لخصوصياتها . إذ أن المؤهلات الجبائية لاقتصاد المجالات الترابية لا تزال غير مستغلة الاستغلال الأمثل بما يكفل تمويل المشاريع الاستثمارية المنتجة على المستوى المحلي . ولقد باتت المنظومة الجبائية المتعلقة بالجماعات المحلية خاضعة لإطار قانوني جديد في أعقاب دخول القانون رقم 07.20 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بجايات الجماعات المحلية حيز التنفيذ سنة 2021 . وقد تمثلت الأهداف الرئيسية لهذا النص في تطوير الموارد الذاتية للجماعات الترابية، وتوسيع الوعاء الضريبي وضمان تدبير أفضل للمداخل الجبائية . إلا أن الفاعلين الترابيين يتساءلون عن مدى تأثير هذه المقترضات التشريعية في معالجة، بما يجب من عمق، الإكراهات التي تعترى واقع الحال، ومنها ضعف الانسجام والفعالية الذي تعاني منه الجبايات المحلية .

• **التمويل** : إن إشكالية تمويل التنمية الاقتصادية للمجالات الترابية تُطرحُ بحدّة بالنظر للحاجيات والخصائص المختلفة للنسيج المقاولاتي المحلي . وفي هذا الصدد، يتعين على الأبنك أن تضطلع بدور أساسي في تقديم مواكبة مالية أفضل للمقاولات العاملة على المستوى الجهوي والمحلي ارتكازاً على آليات ملائمة . كما يتعين النهوض بالاندماج المحلي للقطاع الخاص، عبر العمل عند وضع برامج التمويل وأشكال الدعم المالي التي تقدمها الدولة على أخذ بعين الاعتبار ظروف وإكراهات المقاولات الصغيرة والمتوسطة العاملة على الصعيد المحلي .

• **التكوين** : تكتسي الموارد البشرية المؤهلة أهمية قصوى في النهوض بالتنمية الترابية . ويتعين الانكباب على تعزيزها . إذ تعاني عدد من المشاريع الاستراتيجية الكبرى المبرمجة على مستوى الجهات من خصائص في الموارد البشرية المؤهلة القادرة على مواكبتها وتيسير تنفيذها . ومن شأن تنفيذ برنامج إحداث مدن المهن والكفاءات بالجهات الاثنتي عشرة للمملكة الذي يشكل العمود الفقري لخارطة الطريق الجديدة لتطوير التكوين المهني، أن يساهم في تحسين التكوين للاستجابة بشكل أفضل لحاجيات القطاع الخاص بمختلف الجهات .

ويمكن معالجة بعض الإشكاليات المشار إليها أعلاه بفعالية من خلال المراكز الجهوية للاستثمار، والتي جرى الارتقاء بها، بعد الإصلاح الذي شملها سنة 2019، إلى مرتبة فاعل رئيسي في تشجيع وجذب الاستثمارات ومواكبة المقاولات، خاصة الصغرى والمتوسطة والمقاولات الصغيرة جداً . وقد جعل هذا الإطار الموحد الجديد لتدبير الاستثمار على المستوى الجهوي من المراكز الجهوية للاستثمار الفضاء المؤسساتي المرجعي لضمان تنسيق أفضل بين مختلف الفاعلين، من القطاعين العام والخاص والمنتخبين .

غير أنه تبين من خلال الممارسة أن المراكز الجهوية للاستثمار لا تزال تواجه بدورها عدداً من الإكراهات، نذكر منها :

• ضعف التنسيق والتواصل بين مختلف الفاعلين (الفاعلون الاقتصاديون، المنتخبون، السلطات المحلية، إلخ)؛

- كثرة المتدخلين في المنظومة المقاولاتية على المستوى الترابي وضعف الالتقائية بين أنشطتهم ومبادراتهم، مما يحد من فعالية الاستثمار ويضعف من جاذبية المجال الترابي لدى المستثمرين المحتملين؛
- محدودية بنوك المشاريع المُحَيَّنة والمتاحة التي تحدثها المراكز الجهوية للاستثمار لفائدة المستثمرين الوطنيين والدوليين، لا سيما الشباب ومغاربة العالم؛ بالإضافة إلى ضعف الترابط والانسجام بين بنوك المشاريع هذه وبين المشاريع الاستثمارية المؤهلة للحصول على التمويل بموجب الميثاق الجديد للاستثمار.

## II. توطين ترابي لل فعل العمومي لم يكتمل بعد

### 1. بطء في تنزيل الجهوية المتقدمة

في إطار الجهوية المتقدمة، يقع على عاتق الجماعات الترابية، لا سيما الجهات، دور أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمجالاتها الترابية. إذ أصبحت هذه الجماعات الترابية فاعلا لا غنى عنه بالنسبة للدولة والقطاع الخاص والمواطنين في كل ما يتعلق ببلورة وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج التنموية الترابية.

وفي هذا المضمار، تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجالي التنمية وإعداد التراب<sup>24</sup>. إذ تضطلع بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. ويتعين وجوبا أن يراعي برنامج التنمية الجهوية التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب. إذ يعتبر هذا التصميم المنصوص عليه في الدستور وثيقة مرجعية تضع إطارا عاما للتنمية الجهوية على المدى البعيد، ويشكل الآلية الأساسية لضمان الانسجام بين مختلف الاستراتيجيات القطاعية على صعيد الجهة.

وتشكل هاتان الوثيقتان اللتان يقوم عليهما التخطيط الاستراتيجي الجهوي، آليتين للتعاقد والتفاوض بين الدولة والجهة من شأنهما مضافرة وتعزيد الجهود المالية بين المستوى المركزي والجهوي، ارتكاز على تحليل وفهم مشترك لخصوصيات ومؤهلات المجال الترابي المعني وبالتالي استهداف أفضل للاستثمارات.

وفي هذا الصدد، تم إعداد واعتماد 11 برنامجا للتنمية الجهوية برسم الولاية الأولى (2016-2021). غير أنه جرى لحد الآن توقيع أربعة عقود-برنامج فقط بين الدولة وجهات<sup>25</sup> فاس-مكناس، والداخلة-واد الذهب، وبنو ملال خنيفرة، وكلميم-واد نون<sup>26</sup>. أما العقود-البرامج الخاصة بجهات سوس-ماسة، وطنجة-تطوان-الحسيمة، وجهة الشرق فهي قيد التوقيع. وقد سجل تقرير المجلس الأعلى للحسابات<sup>27</sup> محدودية قدرات الجهات في ما يتعلق بتخطيط ودراسة وتنفيذ المشاريع وفقا للبرمجة الزمنية المعتمدة

24 - المادتان 81 و82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

25 - بلغ الغلاف المالي الإجمالي لهذه العقود-البرامج 23.57 مليار درهم، شكلت مساهمة الجهات فيه 8.63 مليار درهم، في حين بلغت مساهمة القطاعات الوزارية 11.52 مليار درهم. وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2023

26 - إلى حدود المصادقة على هذا الرأي بتاريخ 27 أبريل 2023

27 - تقرير موضوعاتي «تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسساتي، الآليات والموارد والاختصاصات» المجلس الأعلى للحسابات، 2023

في عقود-البرامج المبرمة بين الجهات والدولة. وقد كان للتأخر في إبرام عقود-البرامج بين الدولة والجهات تأثير سلبي على تنفيذ المشاريع المسطرة في برامج التنمية الجهوية<sup>28</sup>.

أما بالنسبة لبرامج التنمية الجهوية برسم الولاية الثانية، فإن خمس جهات فقط استكملت مسلسل الإعداد والتأشير، وهي : الدار البيضاء-سطات، وبنى ملال-خنيفرة، والشرق، وكلميم-واد نون، ودرعة-تافيلالت. أما باقي الجهات فلم يتم التأشير بعد على برامجها.

وسيكون لهذا التأخر في إعداد والتأشير على برامج التنمية الجهوية برسم الولاية الثانية، والذي دخل سنته الثانية، أثرا سلبيا على تنفيذ المشاريع التنموية ذات البعد الترابي وعلى تنزيل الجهوية المتقدمة.

وفي السياق ذاته، بلغ الغلاف المالي الإجمالي المبرمج من لدن الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع (AREP) التي جرى إحداثها بكل جهة من الجهات الاثنتي عشر للمملكة، ما يقارب 7.4 مليار درهم، منها 7.3 مليار درهم تم تخصيصها لمشاريع الاستثمار<sup>29</sup>. ورغم هذا المجهود المالي المهم لا تزال بعض الوكالات تجد صعوبة في الاضطلاع باختصاصاتها على الوجه الأكمل.

وفي إطار التعاون بين الجماعات، جرى إحداث 30 شركة تنمية من لدن الجماعات الترابية، 23 منها على مستوى الجماعات (شركات التنمية المحلية)، و4 على مستوى العمالات والأقاليم و3 فقط على مستوى الجهات (شركات التنمية الجهوية). وتم ما بين سنتي 2018 و2021 إحداث 42 مجموعة للجماعات الترابية ومؤسسة للتعاون بين الجماعات.

وطبقا لمقتضيات المادة 88 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، تم اعتماد 10 تصاميم جهوية لإعداد التراب (SRAT). وقد سُجِّل تأخر في اعتماد وتنفيذ التصاميم الجهوية لإعداد التراب، بحيث لم يتم بعد التأشير على الصيغة النهائية لتصميم جهة الدار البيضاء-سطات و تصميم جهة درعة-تافيلالت قيد الدراسة. كما أن تصاميم 7 جهات (من أصل 10) لم تدخل حيز التنفيذ إلا خلال سنتي 2021 و2022.

وفي السياق ذاته، ومن أجل تنويع مصادر تمويل الجماعات الترابية وتعزيز استقلاليتها المالية، جرى وضع آليات تمويل جديدة، تم إصدارها ابتداء من يناير 2022 في شكل مراسيم<sup>30</sup> تحدد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها هذه الجماعات. وكتجسيد للإمكانيات التمويلية الجديدة، نذكر مثال البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية الذي خصص لجماعة أكادير منحة مالية قدرها 1 مليون أورو من أجل تنفيذ مبادرة «المدن الخضراء»، كما ستستفيد الجماعة في هذا الإطار من مواكبة تقنية في مجالات المالية والميزانية والتسيير والرقمنة، وسياسة المدينة<sup>31</sup>.

28 - لم تتجاوز نسبة المشاريع المنجزة برسم عقود - البرامج الخاصة بالفترة 2020-2022 على مستوى جهات فاس مكناس وبنى ملال خنيفرة والداخلة وادي الذهب في المائة

29 - وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2023

30 - مرسوم رقم 2.22.31 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443 ( 21 يناير 2022 ) بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 2.17.294 الصادر في 14 من رمضان 1438 ( 9 يونيو 2017 ) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة؛ مرسوم رقم 2.22.32 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443 ( 21 يناير 2022 ) بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 2.17.295 الصادر في 14 من رمضان 1438 ( 9 يونيو 2017 ) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم؛ مرسوم رقم 2.22.33 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1443 ( 21 يناير 2022 ) بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 2.17.296 الصادر في 14 من رمضان 1438 ( 9 يونيو 2017 ) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة.

31 - <https://agadir.ma/news/%D9%88%D9%81%D8%AF-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%88%D8%B1%D8%A8%D9%8A-%D9%84%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%B1-%D9%88%D8%A7>

## 2. تداخل في اختصاصات الجماعات الترابية

يُلاحظ من خلال ممارسة الجهات وباقي الجماعات الترابية لاختصاصاتها، وجود العديد من الصعوبات التي تحول دون التنزيل الفعلي لهذا الورش. بحيث شكل نقص الموارد المالية والبشرية والتداخل بين الاختصاصات الذاتية، وضعف تأهيل الجماعات الترابية (إن على مستوى الاختصاصات المشتركة أو المنقولة)<sup>32</sup>، أبرز التحديات التي طبعت المرحلة الأولى من التنزيل والتي يتعين رفعها من أجل تحرير طاقات المجالس المنتخبة وباقي الفاعلين في المنظومة الترابية.

وقد سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن أشار في رأيه حول الحكامة الترابية، إلى أن المقتضيات التشريعية والتنظيمية، المتعلقة بالاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة للجماعات الترابية تحتاج إلى تدقيق وتوضيح في تحديد نطاق تدخل الفاعلين في المجال الترابي، لتيسير اضطلاع الجماعات الترابية باختصاصاتها المتميزة.

لقد كان لِمَا يعترى القوانين التنظيمية من نقص في الدقة، فيما يتعلق باختصاصات الجماعات الترابية، تأثير سلبي على مسلسل تنفيذ المشاريع بالمجالات الترابية. ومن شأن هذه الصعوبات التي لا تزال مستمرة رغم انقضاء الولاية الأولى، أن تعيق ممارسة الجهات لبعض اختصاصاتها الذاتية<sup>33</sup>. وفي هذا الصدد، هناك بعض الاختصاصات من قبيل إحداث المراكز الجهوية للتكوين، وإحداث مراكز جهوية للتشغيل، ودعم المقاولات، إلخ، التي تطرح إشكالية الاختصاص غير الحصري، وكذا تداخل في الاختصاصات بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى والقطاعات الوزارية المعنية. كما أن الاختصاص الذاتي المتعلق ببناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة، يطرح إشكالية وجود تداخل بين اختصاص الجهة واختصاص العمالات والأقاليم (إنجاز وصيانة المسالك القروية)<sup>34</sup>.

## 3. أوجه قصور في مجال التخطيط الترابي وتنفيذ البرامج

لقد خول المشرع بموجب القوانين التنظيمية الثلاثة اختصاص التخطيط الاستراتيجي للجماعات الترابية، إذ أنطأ بها إعداد برامج التنمية الخاصة بها، مع الحرص على ضمان الالتقائية بين السياسات العمومية على المستوى الترابي.

### أ) على مستوى الجهات

في ما يتعلق بالجهات، تم تسجيل بعض أوجه القصور تهم أخذ الاستراتيجيات والبرامج القطاعية بعين الاعتبار عند تحديد الأولويات ومواقع المشاريع. كما سلط الفاعلون الذين جرى الإنصات إليه الضوء على مواطن القصور التالية :

- نقص في التشاور القبلي مع الشركاء المعنيين بتمويل وتنفيذ المشاريع المدرجة ضمن برنامج التنمية الجهوية؛

32 - انطلاقاً من إفادات الفاعلين الذين تم الإنصات إليهم والزيارة الميدانية

33 - جلسة الإنصات لوزارة الداخلية، المنظمة في 15 فبراير 2022

34 - المصدر نفسه

- غياب الانسجام بين برنامج التنمية الجهوية، وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم، وبرنامج عمل الجماعة، وضعف الالتقائية بين الاستراتيجيات والبرامج القطاعية؛
- تأخر في اعتماد إطار مرجعي للمساطر واضح ومعتمد رسمياً لإبرام البرامج التعاقدية (أو عقود-البرنامج) بين الدولة والجهات؛
- غياب تقييم برامج التنمية الجهوية برسم الولاية الأولى وإعمال فعلي لآليات الرصد والتتبع والتقييم.

### ب) على مستوى العمالات والأقاليم

في ما يتعلق بتخطيط برامج تنمية العمالة أو الإقليم، فقد أشار الفاعلون الذين جرى الإنصات إليهم إلى غياب مقارنة شاملة عند إعداد هذه البرامج تضم الفاعلين المعنيين وكذا المواطن باعتباره المستفيد منها. وجرى تأكيد هذه الملاحظة من خلال التقييم الذي أنجزه المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2020<sup>35</sup> والذي اتخذ شكل ثلاثين مهمة رقابية شملت عمالات وأقاليم بالمملكة (بصفتها جماعات ترابية). إذ سلط الضوء على جملة من مواطن الضعف، نذكر منها

- عدم ارتكاز برامج التنمية على تشخيص دقيق للحاجيات يسمح بتحديد وترتيب الأولويات وفق منهج تشاركي؛
- افتقار العمالات والأقاليم إلى نظام معلوماتي ترابي يقوم بتجميع المعطيات الإحصائية والخرائطية التي تتجهها مختلف القطاعات؛
- المجهودات المبذولة من طرف مجموعة من العمالات والأقاليم بشأن ممارسة بعض اختصاصاتها تظل محدودة، كما هو الشأن بالنسبة للاختصاصات المتعلقة بالحد من الفقر والهشاشة وتديير مرفق النقل المدرسي وإنجاز المسالك القروية وصيانتها؛
- نسبة إنجاز غير كافية للبرامج التنموية؛
- عدم تحيين هذه البرامج انطلاقاً من السنة الثالثة من دخولها حيز التنفيذ من أجل إدراج التصويبات اللازمة وضمن التكامل والالتقائية مع مختلف السياسات والبرامج العمومية على المستويات الترابية؛
- نقص على مستوى منظومة تتبع المشاريع المدرجة في برامج تنمية العمالة أو الإقليم؛
- عدم تناسب مجهود الاستثمار مع التوزيع السكاني؛
- إنجاز مجموعة من المشاريع دون القيام بالدراسات اللازمة. هذا، بالإضافة إلى ممارسة بعض العمالات والأقاليم اختصاصات غير منوطة بها.

### ج) على مستوى الجماعات :

على مستوى تخطيط برامج عمل الجماعات، سلط الفاعلون الذي تم الإنصات إليهم الضوء على نفس الصعوبات المشار إليها. ذلك أن الجماعات تعاني من مواطن قصور تتصل بمدى إشراك جميع الفاعلين

المعنيين، وإعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة. وقد أكدت المهمات الرقابية التي أنجزتها المجالس الجهوية للحسابات والتي همت 206 جماعة، استمرار العديد من الإشكاليات، نذكر منها ما يلي<sup>36</sup> :

- لم تعرف مرحلة التشخيص لوضع برنامج عمل الجماعة إشراكا كافيا للفاعلين على المستوى الإقليمي (المصالح اللامركزية،...) والمحلي (الجمعيات والهيئات الاستشارية المكلفة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع) وكذا المواطنين والمواطنات بوصفهم المستفيدين النهائيين من الخدمات المقدمة؛

- التركيبة المالية لمجموعة من برامج العمل شابتها بعض النقائص، تتجلى على الخصوص في ضعف القدرة التمويلية الذاتية للجماعات المعنية مقارنة بالكلفة الإجمالية للمشاريع المدرجة في برامج عملها، وضعف قدراتها على تعبئة موارد مالية خارجية لدى الشركاء المعنيين؛

- لوحظ أن غالبية الجماعات سجلت نسبا ضعيفة بخصوص إنجاز المشاريع المبرمجة، تراوحت بين 3 و37 في المائة، وذلك حسب القدرات التدييرية المتوفرة لدى كل جماعة، وحسب حجمها وطبيعتها (الجماعات الكبرى والجماعات الصغيرة، الجماعات الحضرية والجماعات القروية)؛

- لم يتم بعد اعتماد منطق التدبير القائم على النتائج بالقدر الكافي، بما يضمن إضفاء فعالية أكبر على برامج ومشاريع الاستثمار العمومي، ويعود بالتالي بالنفع على جودة حياة المواطنين.

ورغم تخويلها اختصاصات واسعة، إلا أن عمل الجماعات الترابية، لاسيما الجماعات، يظل منحصرا في أغلب الأحيان في توفير البنيات التحتية والخدمات الأساسية، والحال أنها تعتبر المستوى الإداري الأقرب إلى الساكنة. ووفق نفس الرؤية، أوصى النموذج التنموي الجديد، «بإعادة التفكير في توزيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار «الدائرة» باعتبارها حلقة وسيطة بين الجماعة والإقليم.

وبخصوص مقاربة النوع الاجتماعي، فقد عمل الإطار التشريعي المتعلق بالجماعات الترابية على تعزيزها، لا سيما على مستوى تمثيلية النساء داخل المجالس المنتخبة والهيئات الاستشارية، وكذا على مستوى إدماج مقاربة النوع في عملية التخطيط (برنامج التنمية الجهوية، برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، برنامج عمل الجماعة).

رغم هذه المقتضيات التشريعية، يلاحظ أن الجهود المبذولة في هذا الاتجاه تظل محدودة ومتفاوتة ودون أفق المناصفة الذي ينص عليه الدستور.

#### 4. بطء في تنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري

يرتبط نجاح اللاتمركز الإداري ارتباطا وثيقا بنجاح مسلسل اللامركزية، وبالتالي فإن هاذين الإصلاحين يجب أن يتقدما بالوتيرة نفسها وأن يسيرا بطريقة منسجمة ومنسقة. وفي هذا الصدد، من شأن اعتماد وإعمال المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، أن يمكن الدولة من توفير مواكبة أفضل للجماعات الترابية، بما يمكن من إضفاء الفاعلية اللازمة على الفعل العمومي بالمجالات الترابية.



وفي هذا الصدد، نص الميثاق على نقل الإدارات المركزية، طبقاً لمبدأ التفريع، للاختصاصات الوظيفية وذات الطابع التقريبي والموارد البشرية والمادية إلى المصالح اللامركزية للدولة. هكذا، جرى حسب القطاع الحكومي المكلف بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، إعداد واعتماد 23 تصميمًا مديريًا للامركز الإداري من لدن القطاعات الوزارية. وتحدد هذه التصاميم، مع مراعاة طبيعة وخصوصيات كل قطاع وزاري على حدة، الاختصاصات التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض، فضلاً عن الموارد البشرية والمادية الواجب توفيرها لتمكين المصالح اللامركزية للدولة من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

وفي السياق ذاته، صادقت اللجنة الوزارية للامركز الإداري على نقل 29 اختصاصاً إضافياً متعلقاً بالاستثمار إلى المجال الترابي، وذلك قصد التسريع بإنجاز هذا المكون المهم من عملية اللامركز الإداري الذي لم يتجاوز 30 في المائة من أهدافه<sup>37</sup>.

إلا أنه يلاحظ، استناداً إلى تقييم أولي<sup>38</sup>، فإن هذا الورش يسجل بطئاً في تفعيل الالتزامات المنصوص عليها، مما يتسبب في عدم تمكين الفاعلين بالمجالات الترابية من الموارد البشرية والتقنية والمالية اللازمة للإعمال الفعال للمبادرات والمشاريع على المستوى المحلي.

بالإضافة إلى ذلك، وبموجب المادتين 33 و44 من الميثاق الوطني للامركز الإداري، تم وضع الإطار القانوني في ما يتعلق باعتبار التمثيليات الإدارية الجهوية في حكم مديريات بالإدارة المركزية، وكذا اعتبار التمثيليات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم في حكم قسم بالإدارة المركزية. كما تم إحداث بنية إدارية، تحت سلطة والي كل جهة، تحمل اسم «الكتابة العامة للشؤون الجهوية» وذلك بهدف ضمان التقائية وتنسيق أفضل بين المصالح اللامركزية.

غير أن التنزيل الفعلي لمقتضيات ميثاق اللامركز الإداري وللتصاميم المديرية للامركز الإداري لا يزال يشهد تأخيراً، ويطرح عدة إشكالات نذكر منها :

- تأخر في إعادة تنظيم الإدارات على المستوى المركزي والترابي لمواكبة التصاميم المديرية؛
- لم تتم مواكبة تنزيل الميثاق الوطني للامركز الإداري بمخطط للتحويل التنظيمي (PTO)، يقوم على إشراك مجموع الفاعلين (المنتخبون، ممثلو المجتمع المدني، الفاعلون الاقتصاديون والمرتفقون)<sup>39</sup>؛
- بطء في النقل الفعلي للاختصاصات والوسائل من الإدارة المركزية نحو المصالح اللامركزية، إذ ينحصر هذا النقل غالباً في تفويض الإمضاء<sup>40</sup>؛
- عدم استقرار الهيكلية الحكومية مع وجود تداخل في الاختصاصات بين القطاعات الوزارية والمقاولات العمومية والجماعات الترابية؛

37 - جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بمجلس المستشارين حول موضوع «ميثاق اللامركز الإداري ورهان العدالة المجالية والاجتماعية»، الثلاثاء 20 يونيو 2023

38 - تقرير حول حصيلة أعمال اللجنة الوزارية للامركز الإداري الصادر في 2020

39 - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحكامة الترابية، 2019

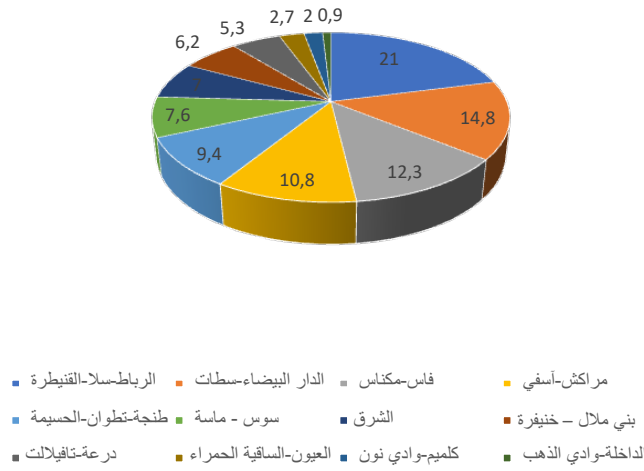
40 - جلسة إنصات مع وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، فاتح فبراير 2022

## 5. نقص في الموارد البشرية المؤهلة على المستوى الترابي

إن النهوض بالوظيفة العمومية الترابية، بوصفه شرطا أساسيا لنجاح ورش الجهوية المتقدمة، يظل رهينا باعتماد نظام أساسي للموظفين متمم بجاذبيته وقادر على استقطاب وتثمين الكفاءات اللازمة. ويتعين أن يكون هذا النظام الأساسي منسجما مع دينامية الإصلاح التي يشهدها المرفق العام حاليا ومع الاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية.

وعلى مستوى المجالات الترابية، فرغم جهود الدولة وإرادتها في تمكين مصالحها اللامركزية من الموارد البشرية والمادية المناسبة، فإن التوزيع الحالي لموظفي الدولة المدنيين حسب الجهات يسجل تفاوتات كبيرة.

توزيع أعداد موظفي الدولة المدنيين حسب الجهات (النسبة المئوية)



المصدر: تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية لسنة 2023

يبرز من خلال الرسم البياني أن جهة الرباط-سلا-القنيطرة تضم حوالي 21 في المائة من إجمالي عدد الموظفين، متبوعة بجهة الدار البيضاء-سطات بـ14.8 في المائة وجهة فاس-مكناس بـ12.3 في المائة، ومراكش-أسفي بـ10.8 في المائة وطنجة-تطوان-الحسيمة بـ9.4 في المائة. أما الجهات السبع المتبقية، فتتضمن مجتمعة 31.7 في المائة من الموظفين.

وفي ما يتعلق بموظفي الجماعات الترابية، فإن عددهم يبلغ حسب المديرية العامة للجماعات الترابية<sup>41</sup> 94.732 موظفا، تمثل فيهم نسبة الأطر العليا 24 في المائة، والأطر المتوسطة 10 في المائة، في حين تبلغ نسبة التقنيين المساعدين والمساعدين الإداريين 66 في المائة.

رغم أن المشرع خول للجماعات الترابية اختصاصات جديدة، إلا أنها تعاني، حسب الفاعلين الذين جرى الإنصات إليهم، من نقص في الموارد البشرية المؤهلة، مما يحد من مشاركتها في التنمية المحلية ويؤثر على فعالية تدخلاتها على المستوى الترابي. وتهم الاختلالات التي جرى تسليط الضوء عليها في هذا

الصدد الجوانب التالية<sup>42</sup>

41 - عرض قدمته المديرية العامة للجماعات الترابية، مقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، دجنبر 2021

42 - جلسة إنصات مع القطاع الحكومي المكلف بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، فاتح فبراير 2022

- انخفاض جاذبية الوظيفة العمومية على الصعيد الوطني والترابي؛
- غياب نظام تعاقدى قائم على الأهداف وتقييم الأداء؛
- منظومة الأجور والتعويضات غير مرنة وغير منصفة، بحيث لا تُمكن من تمييز الوظيفة ومكافأة حسن الأداء؛
- تطور ضعيف للنظام العام للوظيفة العمومية ولبعض الأنظمة الأساسية الأخرى، وضعف مطرد في الحوار والتعاون بين الأطراف المعنية (الدولة، الفاعلون الاقتصاديون، الجماعات الترابية)؛
- هدر الخبرة المكتسبة في منظومة الوظيفة العمومية ومغادرة أعداد كبيرة من الخبراء والأطر نحو القطاع الخاص، وأحيانا نحو الخارج؛
- ضعف في إرساء ثقافة التدبير والشفافية وتعزيز المسؤولية في الإدارات؛
- نقص التكوين المستمر لفائدة الموظفين.

#### أجوبة المشاركين في الاستشارة المواطنة

54.7 في المائة من المشاركين يعتبرون الموارد البشرية على رأس العوامل التي تؤثر سلبا على جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين والمواطنات.

### 6. المرفق الترابي : خدمات لاتزال دون مستوى الانتظارات

#### على مستوى تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ومحاربة الفساد

في إطار تفعيل القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، جرى توفير أكثر من 2700 مسطرة وإجراء إداري تابعة لـ 120 إدارة أو مصلحة عمومية، على بوابة «إدارتي». (www.idarati.ma).

ومن أجل أن يساهم ميثاق اللاتمرکز في دينامية الاستثمار، اعتمدت الحكومة جيلا جديدا من الإصلاحات المتعلقة بتبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها. وفي هذا الصدد، صادقت اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية على تبسيط 22 قرارا إداريا عبر المنصة الرقمية للمراكز الجهوية للاستثمار، وهو ما يعادل 45 في المائة من الوثائق الأكثر استعمالا من لدن المستثمرين. وفي السياق ذاته، عملت السلطات العمومية على تبسيط أكثر من 50 في المائة من الوثائق المتعلقة بالعقار المرتبط بالاستثمار، و33 في المائة من رخص التعمير، فضلا عن 45 في المائة من وثائق رخص الاستغلال<sup>43</sup>.

غير أن ثمة عددا من النقائص التي تهم المرفق العام في مستوييه الوطني والترابي، والتي لا تزال تعيق إنجاح هذا الورش الهام :

- عدم استكمال عملية توثيق وتدوين القرارات الإدارية من طرف بعض الإدارات؛
- عدم إصدار النص التنظيمي المتعلق بتطبيق المادة 26 من القانون رقم 55.19 حول كفاءات تدبير البوابة الوطنية للمساطر والإجراءات الإدارية الذي يضمن حجية المساطر المنشورة؛

43 - جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة المنعقدة بمجلس المستشارين حول موضوع «ميثاق اللاتمرکز الإداري ورهان العدالة المجالية والاجتماعية»، الثلاثاء 20 يونيو 2023

- تأخر في اعتماد الإستراتيجية الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية؛
- تأخر في إصدار المقتضيات التطبيقية المتعلقة بالرمز التعريفي الموحد المستعمل في جميع أنظمة المعلوماتية للمرافق العمومية، والذي يمكن من تيسير تبادل المعلومات بينها والرفع من جودة الخدمات التي تقدمها<sup>44</sup>.

وقد أكد الفاعلون الذين جرى الإنصات إليهم أن غالبية المساطر التي تهم المرافق الترابية لم يتم جردها وتوثيقها وتدوينها بعد. كما أن التكوينات المخصصة لمنهجية وتقنيات تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية التي استفادت منها الإدارات المركزية، لم يتم تعميمها على المستوى الجهوي.

هذا، ويشكل تعامل الإدارة وفق منطق الإنصاف مع كل المرتفقين، مبدأ أساسيا من المبادئ التي يجب أن تقوم عليها دينامية تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات. غير أن هناك شعور قوي بعدم الإنصاف يؤثر سلبا على العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطنين. فحسب دراسة للبنك الدولي<sup>45</sup> صرح 42 في المائة من الأفراد المستجوبين أنهم يشعرون أن الإدارة العمومية لا تتعامل معهم بشكل منصف.

في إطار ورش إصلاح الإدارة العمومية، جرى إعداد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2016-2025. غير أن العديد من التقارير كشفت أن النتائج التي تم تحقيقها لحد الآن لم تمكن المغرب بعد من تحسين ترتيبه على مستوى المؤشرات المتعلقة بهذا المجال على الصعيد الدولي. ومن بين الاختلالات التي تمت الإشارة إليها نذكر ما يلي<sup>46</sup> :

- ضعف نجاعة نمط الحكامة المعتمد لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛
- ضعف تملك مجموعة من المشاريع التي تم اعتمادها من طرف الإدارات المعنية بالتنفيذ ؛
- غياب التوطين الترابي واللامركز للاستراتيجية المذكورة.

من جهة أخرى، كشفت دراسة للبنك الدولي حول الثقة في المؤسسات بالمغرب<sup>47</sup> أن الفساد ونقص الشفافية في ما يتصل بتدبير الموارد العمومية يعتبر من الانشغالات الرئيسية لدى المواطنين المغاربة. إذ يرى 62 في المائة من المشمولين بالدراسة أن تدبير الموارد العمومية غير موثوق، في حين أعرب أزيد من 91 في المائة عن اعتقادهم بأن الرشوة منتشرة على نطاق واسع أو نطاق متوسط. يذكر أيضا أن المستجوبين ينظرون إلى المرافق العمومية على الصعيد المحلي كفضاءات تنتشر فيها ممارسات الفساد. لذلك، تشكل محاربة الفساد تحديا حقيقيا قائما أمام هذه المرافق العمومية، لاسيما الترابية، بات عليها رفعه. ولا شك أن الرقمنة يمكن أن تساهم بشكل كبير في الحد من هذه الظاهرة.

44 - المادة 27 القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية (14 يوليو 2021).

45 - Banque mondiale, Etude sur la confiance institutionnelle au Maroc, mars 2022

46 - جلسة إنصات لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، فبراير 2022

47 - Banque mondiale, Etude sur la confiance institutionnelle au Maroc, mars 2022

### أجوبة المشاركين في الاستشارة المواطنة

عبر 83.5 في المائة من المشاركين عن عدم رضاهم عن جودة الخدمات العمومية. وعلى رأس الخدمات التي لا تحظى برضا المشاركين، نجد مدى الإنصاف في التعامل مع مطالب المواطن(ة) (93.7 في المائة)، آجال معالجة الملفات الإدارية (88.7 في المائة)، الاستقبال في شبابيك المرافق العمومية (86 في المائة). كما أعرب المشاركون عن عدم رضاهم عن جهود تبسيط المساطر الإدارية (79.9 في المائة). فقط رقمنة الخدمات العمومية، هي التي حظيت برضى المشاركين بنسبة 33.36 في المائة.

### على مستوى الحق في الحصول على المعلومات

في إطار تفعيل القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، تم تعيين 1800 شخص على مستوى الجماعات الترابية مكلفين بتطبيق هذا القانون، وتنظيم دورات تكوينية في هذا المجال لفائدة 200 شخص، وإطلاق بوابة «شفافية» للحصول على المعلومات في يناير 2022<sup>48</sup>.

ويلاحظ أنه رغم التقدم المحرز، لا تزال هناك تحديات تعيق الولوج إلى المعلومة الترابية أو المحلية، نذكر منها على وجه الخصوص<sup>49</sup>

- عدم توفر لجنة الحق في الحصول على المعلومات على تمثيلات على صعيد المجالات الترابية؛
- نقص الموارد البشرية المؤهلة على مستوى غالبية الجماعات الترابية، خاصة الجماعات؛
- افتقار معظم الجماعات الترابية لموقع إلكتروني خاص بها.

### تأخر واضح في تنزيل ورش التحول الرقمي

على الرغم من التطورات الملموسة والممارسات الإيجابية التي تمت مراكمتها (خاصة في ما يتعلق بتدبير أزمة كوفيد-19)، لا تزال الإدارة تسجل تأخرا واضحا في مجال رقمنة الخدمات العمومية.

ويسجل في هذا الصدد، غياب رؤية استراتيجية واضحة للتحول الرقمي تأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي. كما أن عدم وجود سياسة واضحة لتدبير المعطيات العمومية، لا سيما على المستوى الترابي يشكل تحديا حقيقيا يتعين رفعه. ذلك أنه لا يتم بعد إيلاء التحول الرقمي، بوصفه رهانا ذي أهمية استراتيجية بالنسبة لتنمية المجالات الترابية، ما يلزم من الاهتمام والتشمين.

وقد تم تسجيل العديد من أوجه الخصاص في هذا المضمار، نذكر منها :

- تأخر في تنفيذ سياسات سبق وضعها للتحول الرقمي في العديد من القطاعات، من قبيل الإدارة والصحة والتعليم؛
- ضعف البنيات التحتية الخاصة بالإنترنت ذي الصبيب العالي في العديد من الجهات والجماعات؛

48 - جلسة إنصات لوزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، فبراير 2022

49 المصدر نفسه

- موارد بشرية غير مؤهلة بما يكفي؛
  - تملك غير كاف لأهمية التحول الرقمي من قبل المسؤولين العموميون بالمجالات الترابية، بالإضافة إلى ضعف الثقافة الرقمية لدى غالبية المرتفقين على المستوى الترابي؛
  - يشكل العدد المحدود للفاعلين في مجال التكنولوجيات الجديدة على مستوى بعض المجالات الترابية عائقا حقيقيا ينتصب في وجه مسلسل رقمنة مساطر إدارة القرب.
- يذكر أن بعض التجارب التي جرى إطلاقها في مجال التحول الرقمي للمرافق العمومية على الصعيد المحلي، من بينها مبادرة إقليم بركان، كان لها وقع إيجابي على مستوى تحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين.

### مؤطر رقم 2 : تجربة رقمنة الخدمات العمومية بإقليم بركان

يندرج مشروع رقمنة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن بإقليم بركان في إطار تنزيل النمط الجديد في حكامه الإدارة الترابية. ويعتمد هذا المشروع النظام المعلوماتي الإقليمي المندمج (SIGIP). ويقوم على مقارنة متفردة تركز على مبادئ الترابط، والإنتاج المشترك، والابتكار المفتوح.

وقد انطلق هذا المشروع بإعادة تنظيم داخلي بمصالح الإقليم من خلال إحداث منصة رقمية تتضمن جانبا للعمليات والمعطيات الداخلية (BackOffice) وآخر للعمليات والمعطيات الخارجية الموجه للعموم (FrontOffice)، بالإضافة إلى تكوين الأطر والتقنيين في مجال التكنولوجيات الرقمية. وتقوم سلطات الإقليم من خلال المنصة الرقمية بتنسيق عدد من أعمالها الإدارية مع المصالح المعنية عبر استعمال منظومة للتواصل الداخلي ومن خلال رقمنة المعاملات بين الإدارات (خاصية التشغيل البيئي).

ويهدف هذا النمط الجديد من التدبير الإداري إلى تبسيط المساطر الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين. كما أتاح المشروع لإقليم بركان إشراك المواطن في الشأن العام من خلال إحداث تطبيق إلكتروني يعمل بخاصية تحديد الموقع الجغرافي مخصص للشكايات.

ويمكن أن تشكل تجربة إقليم بركان في مجال رقمنة المرفق العمومي قاطرة للنهوض بالتحول الرقمي لإدارة الترابية. غير أنه ينبغي بذل مجهود على مستوى نمذجة ومأسسة هذه التجربة من أجل إنجاح دينامية التغيير وضمان انخراط أبرز الأطراف المعنية (وزارة الداخلية، القطاعات الوزارية، الجهات).

المصدر : معطيات من الزيارة الميدانية التي قام بها وفد المجلس لجهة الشرق بين 19 و24 يوليوز 2022

### III. مما يُبرز ضرورة إعادة التفكير في مهام وأدوار الدولة على المستوى الترابي بما يسمح بإعطاء دفعة جديدة لدينامية تنمية المجالات الترابية

بناء على هذا التشخيص، يوصي المجلس بإجراء تقييم مرحلي لورش الجهوية المتقدمة يُشركُ الفاعلين الرئيسيين والأطراف المعنية، وإطلاق نقاش في ضوء نتائج هذا التقييم غايته بلورة رؤية مشتركة ومتفق حولها بشأن هذا الورش، سواء على مستوى المقاربة أو التنفيذ.

#### مؤطر رقم 3: فتح نقاش وطني

ينبغي أن يسلط هذا النقاش الضوء أولاً على الإشكاليات المرتبطة بالتفاوت وعدم الارتباط الحاصل بين اللامركزية واللامركزية. ويقتضي التفكير مجدداً في مهام الدولة وتوضيح الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية، بالإضافة إلى توضيح طبيعة العلاقات بين الفاعلين في المنظومة الترابية، لا سيما الوالي ورئيس الجهة.

ومن شأن هذا النقاش أن يتيح بلورة رؤية مشتركة ومتفق حولها، سواء على مستوى المقاربة أو التنفيذ، تتخرط فيها مختلف الأطراف الفاعلة (الدولة، المنتخبون، المقاولات العمومية، القطاع الثالث، إلخ).

ويتعين أن تفضي هذه المقاربة واسعة النطاق إلى إصلاح شامل ومؤسساتي للقطاع العام كفيل بتحسين نجاعته الاقتصادية والاجتماعية على عدة مستويات : ترشيد الاختيارات الميزانية، الموازنة من أجل تقليص الفوارق، نقل الموارد البشرية والمالية بما يتناسب مع الاختصاصات وفي الوقت المناسب، أعمال مبدأ التفريع الذي أقره الدستور، تحسين هندسة برمجة وتنفيذ المشاريع العمومية القائمة على القرب من المواطنين والمواطنين من خلال إجراء تحول محلي في نمط التدبير قائم على المقاربة الصاعدة (من أسفل إلى أعلى).

لذلك، يدعو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جميع الفاعلين المعنيين إلى التعبئة والمشاركة بكثافة في هذا النقاش الوطني من أجل المساهمة سويًا في تحسين التنمية الترابية والفعل العمومي.

وتتمثل الغاية من هذا التوجه في إعادة التفكير بشكل عميق في مهام الدولة على المستوى الترابي، بما يُمكن من ضمان تنزيل فعال وناجح لتدخلاتها، ارتكازاً على تمفصل متناسق ومنسجم بين آليات اللامركزية واللامركزية.

وفي أفق إطلاق هذا المسلسل، يقترح المجلس عدداً من التوصيات القابلة للتنفيذ في المدى القريب، نذكر منها

## أولاً: تعزيز أداء الفاعلين في المنظومة الترابية وتسريع تنزيل الجهوية المتقدمة مع إرساء لا تمرکز فعلي

1. إرساء حكامه ترابية متجددة (ناجعة، شفافة ومسؤولة)، وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بما يلي :

- مراجعة القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية من أجل المزيد من توضيح اختصاصاتها وتدقيق نطاق تدخل كل مستوى من المستويات الترابية (الجهة، العمالة/الإقليم، الجماعة) حسب طبيعة الاختصاصات (الذاتية، المشتركة والمنقولة)؛
- توضيح العلاقات بين الفاعلين في المنظومة الترابية (الوالي/العامل؛ رؤساء المستويات الترابية الثلاثة أي الجهة، العمالة/الإقليم والجماعة؛ المصالح اللاممركزة) بشكل أكبر من أجل تعزيز التنسيق بينهم وضمن التقائية أفضل لتدخلاتهم؛
- العمل، في انتظار تعديل القوانين التنظيمية، على نقل الاختصاصات الذاتية من القطاعات الحكومية المعنية بممارسة هذه الاختصاصات نحو الجهات وربط هذا النقل بمعايير موضوعية وقابلة للتنفيذ ؛
- وضع برنامج زمني مُحَدَّد بدقة، قابل للتنفيذ ومُلزِم، لنقل الاختصاصات وسلطة اتخاذ القرار من الإدارات المركزية إلى المصالح اللاممركزة للدولة؛
- الإسراع بإحداث التمثيليات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والإقليمي. وتشكل هذه التمثيليات، التي تجمع قطاعات ذات اختصاصات مرتبطة أو متقاربة جداً، بنية إدارية مندمجة تمكن من تمييط مناهج عمل تلك القطاعات، وضمن حسن التنسيق بينها، وتحسين فعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها؛
- النهوض بالتعاون بين الجماعات وبالتعاون العمودي بين مختلف المستويات الترابية (الجهة، العمالة/الإقليم، الجماعة) من أجل تعضيد أمثل للموارد وضمن توفير خدمات عمومية ذات جودة؛
- تنظيم مناظرة جهوية سنوية للتشاور، تضم الفاعلين المعنيين بالمجال الترابي (المنتخبون، المجتمع المدني، القطاع الخاص، المراكز الجهوية للاستثمار، الجامعة، إلخ.)، وذلك من أجل تعزيز تقاسم المعلومات وتبادل الممارسات الجيدة، والنهوض بالتنسيق والالتقائية واندماج السياسات الترابية وتطوير التفكير ذي البعد الجهوي؛
- الارتقاء ب«الدائرة» من مجرد وحدة إدارية وسيطة بين الجماعة والإقليم إلى وحدة للتنسيق وتوفير الخدمات وتنفيذ سياسات التنمية الترابية، وما يقتضيه ذلك من تعزيز اختصاصاتها ونمط حكامتها.

2. تثمين الوظيفة العمومية الترابية من أجل استقطاب الكفاءات اللازمة القادرة على تتبع وتنزيل ورش الجهوية المتقدمة

- وضع نظام أساسي للوظيفة العمومية الترابية خاص بالجماعات الترابية، على أن يكون هذا النظام مراعيًا لخصوصياتها، مع ترصيد المكتسبات والضمانات التي يتمتع بها موظفو الدولة، ومتسماً بجاذبيته وقادراً على استقطاب الكفاءات وأن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهن والوظائف الحالية



- والمستقبلية المزاولة بالإدارات الترابية وطابعها التطوري (التعهيد «outsourcing»)، التدبير المفوض، الشراكة بين القطاعين العام والخاص). وينبغي أن يسمح هذا النظام بما يلي :
- تشجيع حركية الموظفين والنهوض بتطور مساهمهم المهني، مع الانفتاح على القطاع الخاص بالنسبة للوظائف التي تتطلب خبرة دقيقة في بعض الميادين؛
- تشجيع الكفاءات/الأطر على الاشتغال في الجهات والأقاليم النائية، لا سيما من خلال توفير مكافآت وعلاوات، وتخويل إمكانية الترقى في الرتبة وفق النمط السريع، وغير ذلك من التحفيزات.
- استثمار الإمكانيات التي تتيحها الرقميات من أجل وضع برامج للتكوين المستمر لفائدة الأطر والتقنيين بما ينعكس إيجاباً على أدائهم وبالتالي على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات؛
- تمكين الجهات والعمالات/الأقاليم والجماعات من البنيات التحتية والتجهيزات الأساسية (في مجالات التعليم، الصحة، الترفيه، إلخ) من أجل الرفع من جاذبيتها وتشجيع الأطر على الاستقرار بها، لا سيما بالنسبة للجهات النائية.

## ثانياً : تحقيق قفزة نوعية على مستوى إنعاش الاستثمار في المجالات الترابية

1. اعتماد تخطيط وتدبير أفضل للاستثمار العمومي، عبر مختلف مراحل تصميم وتنفيذ وتقييم المشاريع الاستثمارية، مع التركيز على معايير اختيار المشاريع العمومية وبرمجتها :
  - وضع إطار مرجعي لمنهجية إعداد الدراسات المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية؛
  - إلزامية إجراء تقييم مسبق لأي مشروع للاستثمار العمومي، من أجل تدقيق أهدافه وتحديد آثاره المرتقبة (على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي) واستباق المخاطر المحتملة؛
  - تفعيل نظام تدبير الاستثمارات العمومية (SGIP) من أجل ضمان انتقاء أفضل للمشاريع المرشحة لنيل التمويل العمومي. ومن شأن اعتماد هذا النظام أن يسمح بالاختيار الجيد للمشاريع في المرحلة الأولية، بالإضافة إلى التتبع الصارم للإنجاز طيلة دورة حياة المشروع. وينبغي توسيع نطاق هذا النظام ليشمل المؤسسات العمومية والجماعات الترابية.
2. العمل، خلال إعداد برنامج التنمية الجهوية، على بلورة «عرض شامل» للاستثمار بالجهة يُقدم مؤهلاتها الاستثمارية والقطاعات ذات الأولوية بالنسبة لها وتدابير المواكبة المتاحة، مع العمل على وضع استراتيجية دينامية ومنسجمة للتسويق الترابي (Marketing territorial)؛
3. العمل، في إطار إصلاح القطاع العمومي، على ضمان إعادة انتشار ترابي أفضل لهذه البنيات؛
4. إرساء، في إطار الإصلاح الجاري للمرفق العام، تكامل أمثل بين الاختصاصات الموكولة للمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الترابية والاختصاصات المنقولة إلى الإدارات اللامركزية، وذلك من خلال وضع نماذج تدبير متجددة وأكثر مرونة وفعالية؛
5. تعميم شبكة «تيكنوبارك» على جميع جهات المملكة من أجل مواكبة المقاولات (المقاولات الناشئة والمقاولات الصغيرة جداً والصغرى والمتوسطة، إلخ) في تطوير مشاريعها، من خلال اعتماد تدابير ملائمة (التأطير، التكوين، المعلومة، الحصول على التمويل، الولوج إلى السوق، إلخ).

### ثالثا : تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين من خلال تفعيل الترسانة القانونية وتسريع مسلسل الرقمنة

1. إعداد خطة وطنية جديدة لإصلاح الإدارة تسمح بترصيد المكتسبات المحققة وتدمج مخرجات تقييم<sup>50</sup> الخطة الوطنية للفترة 2018-2021، وتمكن من تنزيل مقتضيات القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية؛
2. الإسراع بإحداث المرصد الوطني للمرافق العمومية الذي نصت عليه المادة 35 من ميثاق المرافق العمومية وتمكينه من الوسائل اللازمة للاضطلاع بمهامه؛
3. تحسين نمط استقبال المرتفقين من خلال تمكين المرافق العمومية من آليات ووسائل تنظيمية قائمة على دليل مرجعي موحد، يُدمج مبادئ الفعالية والشفافية والمساواة في التعامل مع المرتفقين؛
4. إرساء تشغيل بيني (interopérabilité) فعلي على صعيد المجالات الترابية، لا سيما بين التمثيليات الإدارية المشتركة والقطاعية، طبقا لما نصت عليه المادتان 9 و10 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري
5. تفعيل المقتضيات الواردة في القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية والقانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية والرسوم رقم 2.17.265 الصادر في 23 يونيو 2017 بتحديد كفاءات تلقي ملاحظات المرتفقين واقتراحاتهم وشكاياتهم وتتبعها، والتي تتضمن مسؤوليات والتزامات كل الإدارات إزاء المواطنين والمواطنات والمقاولات؛
6. تسريع مسلسل رقمنة خدمات المرفق العام، من أجل جعله رافعة حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ببلادنا :
  - بلورة خطة وطنية مندمجة ومنسجمة بين مختلف المخططات القطاعية لرقمنة الخدمات العمومية والمساطر الإدارية، تأخذ البعد الترابي بعين الاعتبار؛
  - وضع إطار لحكامة وقيادة وتتبع تنفيذ هذه الخطة الوطنية لرقمنة الخدمات العمومية، يحدد أدوار ومسؤوليات ومجالات تدخل مختلف الفاعلين الإداريين سواء على الصعيد المركزي أو على الصعيد الترابي؛
  - تعزيز وتعميم العمل بالتوقيع الإلكتروني بالمرافق العمومية، سواء مركزيا أو على مستوى المجالات الترابية.
7. تسريع نشر الشبكات المتنقلة للولوج إلى الأنترنت ذي الصبيب العالي والعالي جدا بمجموع المجالات الترابية (المدن، المراكز القروية، إلخ) مع ضمان جودة الخدمة؛
8. ترصيد التجارب الجارية في مجال رقمنة الخدمات العمومية على مستوى المجالات الترابية، من خلال مأسستها ونمذجتها، وهو ما من شأنه أن يمكن من تحديد الشروط القبلية الواجب توفرها وكفاءات المواكبة والإجراءات التي يتعين القيام بها على جميع المستويات، وضمان استدامة هذه التجارب.

50 - تجدر الإشارة إلى أن مجلس النواب قد أحدث مجموعة عمل موضوعاتية مكلفة بتقييم هذه الخطة سنة 2022. وقد قدمت تقريرها في يوليو 2023

## الملاحق

### الملحق رقم 1 : لائحة أعضاء اللجنة المكافئة بالجهوية والتنمية القروية والترابية

عبد المولى عبد المومني	حسن بوبريك
للا نزهة العلوي	عبد الرحيم كسييري
ادريس بلفاضلة	عبد الرحمان قنديلة
عبد الحي بسة	محمد بنعليو
محمد دحماني	حمد أعياش
محمد عبد الصادق السعيدي	لحسن أولحاج
كمال الدين فاهر	مينة الرشاطي
محمد فيكرات	محمد واكريم
عبد اللطيف الجواهري	عبد الرحمان الزاهي
جامع المعتصم	الزهرة زاوي

#### الخبراء الذين واكبوا اللجنة

عمر بنعيدة	الخبيران الداخليان الدائمان
يوسف بوزرور	
يوسف ستان	الخبير المكلف بالترجمة

## الملحق 2 : لائحة المؤسسات والفاعلين الذين تم الإنصات إليهم

<ul style="list-style-type: none"> <li>- وزارة الداخلية</li> <li>- وزارة الاقتصاد والمالية</li> <li>- وزارة التجهيز والماء</li> <li>- وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة</li> <li>- وزارة الصحة والحماية الاجتماعية</li> <li>- وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات</li> <li>- وزارة النقل واللوجستيك</li> <li>- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالاستثمار والالتقائية وتقييم السياسات العمومية</li> <li>- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة</li> </ul>	<p><b>قطاعات حكومية</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- جمعية جهات المغرب</li> <li>- الجمعية المغربية لرؤساء مجالس العمالات والأقاليم</li> <li>- الجمعية المغربية لرؤساء المجالس الجماعية</li> <li>- المركز الجهوي للاستثمار لجهة الشرق</li> <li>- المركز الجهوي للاستثمار لجهة طنجة- تطوان- الحسيمة</li> </ul>	<p><b>فاعلون في المجالات الترابية</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاتحاد العام لمقاولات المغرب</li> <li>- منتدى المواطنة</li> </ul>	<p><b>القطاع الخاص والمجتمع المدني</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- البنك الدولي</li> </ul>	<p><b>منظمات دولية</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- السيد يونس ابن عكي، الأمين العام للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي</li> <li>- السيد لحسن والحاج، عضو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي</li> <li>- السيد العربي الجعيدي، خبير اقتصادي وأستاذ باحث</li> </ul>	<p><b>خبراء</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- جهة الشرق</li> </ul>	<p><b>زيارة ميدانية</b></p>

### المحلق رقم 3 : نتائج الاستشارة المواطنة حول موضوع التنمية الترابية

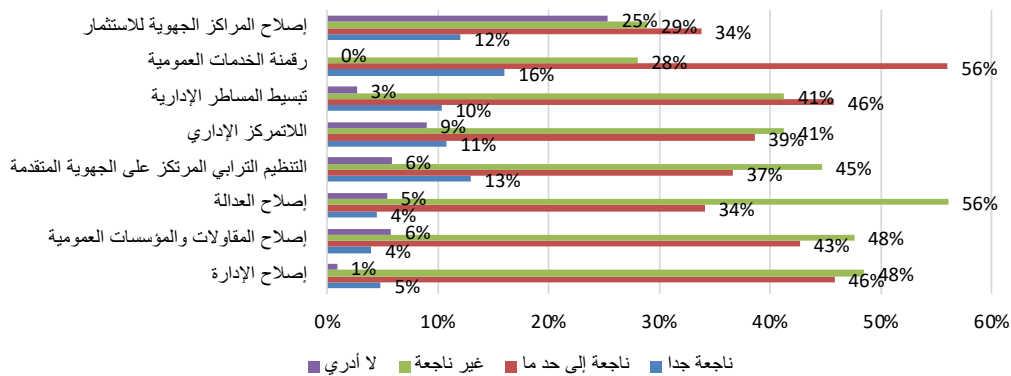
في إطار إنجازهِ لرأي حول موضوع «من أجل تنمية دامجة ومنسجمة للمجالات الترابية : مداخل التغيير الأساسية»، أطلق المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ما بين 10 مارس و7 أبريل 2023 استشارة مواطنة على منصته الرقمية «أشارك» وحسابه على شبكة التواصل الاجتماعي «فايسبوك» لاستقاء آراء المواطنين والمواطنات حول الموضوع. وقد بلغ عدد التفاعلات مع الاستشارة 1317 تفاعلا، منها 1095 إجابة على الاستبيان. وتعطي نتائج هذه الاستشارة فكرة عامة عن مدى رضا المشاركين عن الإصلاحات التي همت القطاع العام خلال السنوات الأخيرة، وعن جودة الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطن عموما والخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطنين على صعيد مختلف المستويات الترابية. كما أعرب المشاركون في هذه الاستشارة عن آرائهم بخصوص توزيع الاستثمار العمومي، والعوامل التي تؤثر سلبا في جودة الخدمات العمومية، وكذا التدابير الواجب اتخاذها من أجل ضمان توفير خدمات ذات جودة للمواطنين. وخلال هذه الاستشارة المواطنة، تفاعل العشرات من المواطنين والمواطنات مع الموضوع أيضا عبر نشر 232 تعليقا على الحسابات الرسمية للمجلس في مختلف شبكات التواصل الاجتماعي.

#### الإصلاحات التي همت القطاع العام خلال السنوات الأخيرة

لم يتجاوز عدد المشاركين الذين اعتبروا أن الإصلاحات التي همت القطاع العام خلال السنوات الأخيرة كانت ناجعة جدا، 16 في المائة من مجموع المستجوبين. كما يرى 34 في المائة منهم فقط أن تلك الإصلاحات كانت ناجعة إلى حد ما. وتأتي رقمنة الخدمات العمومية على رأس الإصلاحات التي نالت تقييما إيجابيا من لدن المشاركين، إذ وصفها 56 في المائة منهم بالناجعة إلى حد ما.

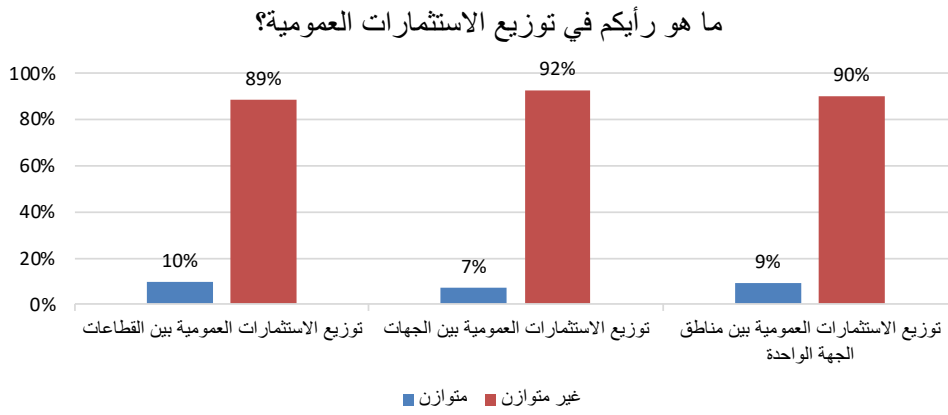
ومن بين الإصلاحات التي وصفها المشاركون بغير الناجعة نجد إصلاح منظومة العدالة (56 في المائة من المشاركين)، متبوعا بإصلاح الإدارة وإصلاح المقاولات والمؤسسات العمومية (48 في المائة). كما اعتبر 45 في المائة و41 في المائة من المشاركين على التوالي أن «التنظيم الترابي المرتكز على الجهوية المتقدمة»، و«اللاتمركز الإداري» يشكلان إصلاحين غير ناجعين.

ما هو تقييمكم لنجاعة الإصلاحات التي همت القطاع العمومي خلال السنوات الأخيرة



## توزيع الاستثمار العمومي

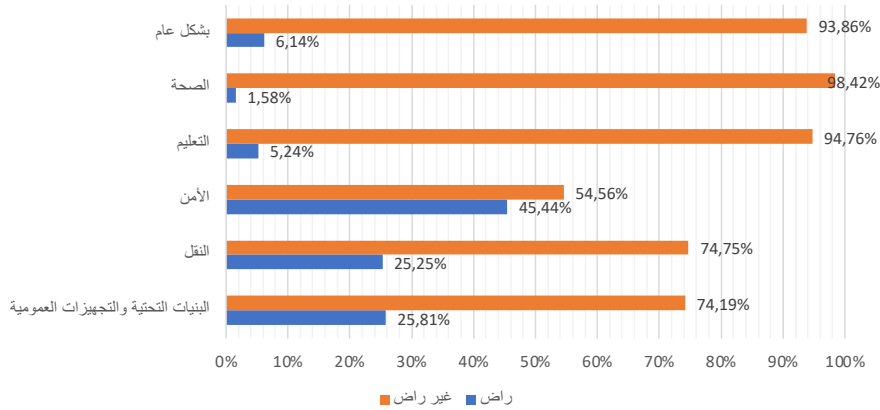
عموماً، يعتبر غالبية المشاركين أن توزيع الاستثمار العمومي غير متوازن. إذ يرى 92 في المائة منهم أن ثمة عدم توازن في توزيع الاستثمار العمومي بين مختلف الجهات. بل إن 90 في المائة منهم يشيرون إلى غياب التوازن في توزيع الاستثمارات داخل الجهة الواحدة. كما يشكل توزيع الاستثمار العمومية بين القطاعات مبعث انشغال قوي لدى المشاركين، إذ يعتبره 89 في المائة منهم غير متوازن. في المقابل، لا تتجاوز نسبة المشاركين الذين يعتبرون توزيع الاستثمار العمومي بين القطاعات توزيعاً متوازناً 10 في المائة من مجموع المشاركين.



## الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين والمواطنات (الصحة، التعليم، الأمن...)

تُبرز نتائج الاستشارة المواطنة أن غالبية المشاركين (93.86 في المائة) غير راضين عن الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين والمواطنات. وفي هذا الصدد أعرب 98.42 في المائة من المشاركين عن عدم رضاهم عن خدمات الصحة، فيما نجد أن 94.42 في المائة غير راضين عن خدمات التعليم. وفي المتوسط، أعرب 20.66 في المائة فقط عن رأي إيجابي بخصوص خدمة عمومية معينة. فبخصوص الخدمات التي نالت رضا المشاركين، يأتي الأمن في المقدمة (54.56 في المائة) متبوعاً بالبنيات التحتية والتجهيزات العمومية (25.81 في المائة) والنقل (25.25 في المائة).

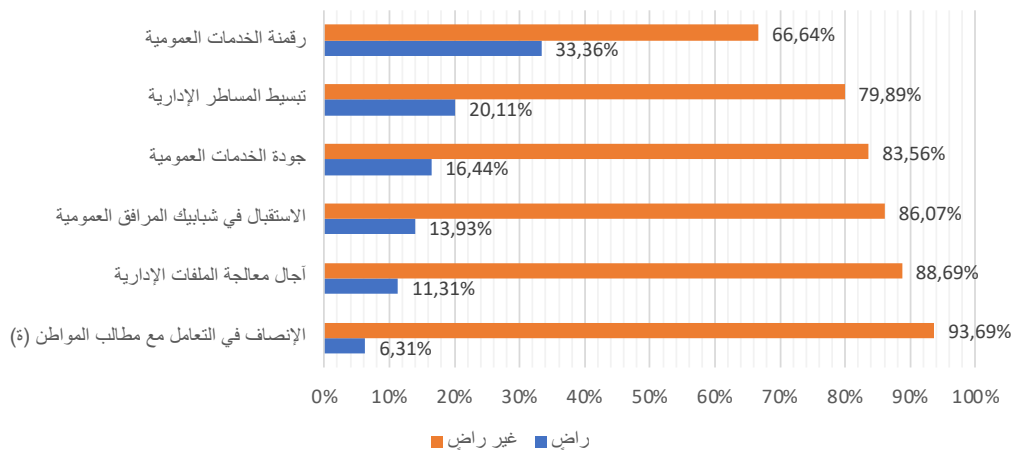
هل أنتم راضون عن مستوى الخدمات العمومية المقدمة للمواطن (ة)؟



### نسبة الرضا عن الخدمات العمومية المقدمة

عبر 83.56 في المائة من المشاركين عن عدم رضاهم عن جودة الخدمات العمومية. وعلى رأس الخدمات التي لا تحظى برضا المشاركين، نجد الإنصاف في التعامل مع مطالب المواطن(ة) (93.69 في المائة)، آجال معالجة الملفات الإدارية (88.69 في المائة)، الاستقبال في شبائيك المرافق العمومية (86.07 في المائة). كما أعرب المشاركون عن عدم رضاهم عن جهود تبسيط المساطر الإدارية (79.89 في المائة). أما رقمته الخدمات العمومية، فقد حظيت بنسبة رضا بلغت 33.36 فقط.

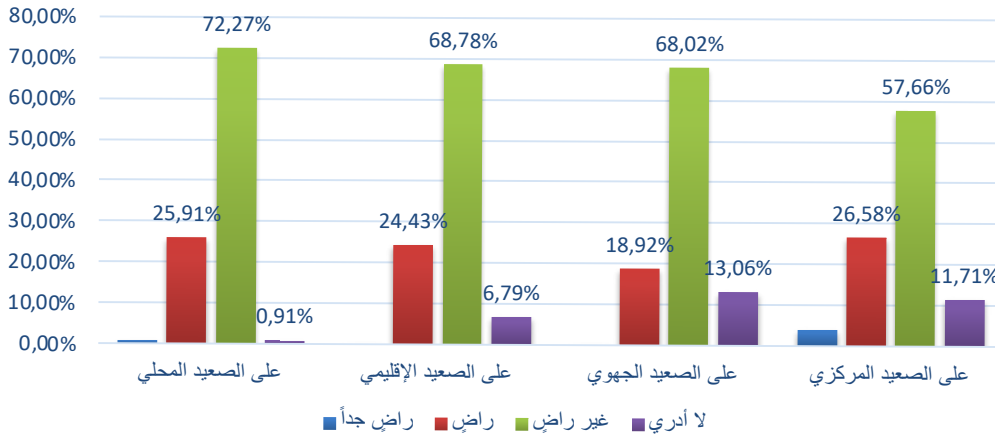
هل أنتم راضون عن مستوى الخدمات العمومية على مستوى؟



### الخدمات المقدمة من لدن الإدارة للمواطنات حسب مختلف المستويات الترابية

يرى المشاركون في الاستشارة أن الخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطنين والمواطنات بمستويات الترابية تطرح مشاكل حقيقية، مبرزين الحاجة إلى تدبيرها بشكل أمثل وتحسينها على جميع الأصعدة. وتعتبر الخدمات المقدمة على الصعيد المحلي أكثر الخدمات التي لا تحظى برضا المشاركين (72.27 في المائة)، تليها الخدمات المقدمة على الصعيد الإقليمي والجهوي (68 في المائة)، في حين تبقى نسبة المشاركين غير الراضين عن الخدمات المقدمة على الصعيد المركزي في حدود 57.6 في المائة. من جهة أخرى، جاءت نسب المشاركين الذين أعربوا عن رضاهم عن الخدمات المقدمة متقاربة جدا بين المستويات الترابية الأربعة : المحلي (25.91 في المائة)، الإقليمي (24.43 في المائة)، الجهوي (18.92 في المائة) والمركزي (26.58 في المائة).

### هل أنتم راضون عن الخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطن (ة)؟



### العوامل التي تؤثر سلبا على جودة الخدمات العمومية

وبخصوص العوامل التي تؤثر سلبا على جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين والمواطنات، تأتي الموارد البشرية على رأس اللائحة، حسب 54.69 في المائة من المشاركين، تليها المساطر الإدارية (37.62 في المائة). أما بالنسبة للموارد المادية فيعتبرها 7.69 في المائة فقط من المشاركين عاملا يؤثر سلبا على جودة الخدمات العمومية.

لقد تضمنت غالبية تعليقات المواطنين تقريبا، المعبر عنها حول الموضوع على حسابات المجلس بشبكات التواصل الاجتماعي، والتي بلغ عددها 232 تعليقا، مقترحات لتدابير من شأنها الارتقاء بجودة الخدمات العمومية. وعلى رأس تلك التدابير نجد تعزيز المراقبة والإعمال الفعلي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتعزيز الإطار القانوني وجعله أكثر ملائمة وضمنا فعليته.

ومن بين التعليقات التي وردت في هذا الخصوص، نذكر ما يلي : «ستبدأ الأمور في التحسن بالإدارات، عندما نرى رأي العين الأعمال الفعلي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة»، «إن جعل المحاسبة أولوية كبرى أمر ضروري من أجل إعادة بناء الثقة وضمنا مساواة الجميع أمام القانون. فمن الضرورة بمكان إرساء الشفافية التامة في ما يتعلق بتدبير أموال دافعي الضرائب، حتى يكون بمقدور كل مواطن(ة) أن



يفهم كيفيات وأوجه إنفاق الموارد المالية العامة ونتائج ذلك على أرض الواقع. ومن ثمة فإن كل الجوانب الأخرى ستتحسن وتسير في الاتجاه الصحيح».

ويأتي تعزيز الموارد البشرية في المرتبة الثانية ضمن الآليات التي اعتبرها المشاركون شرطا أساسيا لتحسين جودة الخدمات العمومية. وقد سلطوا الضوء في هذا الصدد على جملة من الجوانب التي تهم على الخصوص التكوين، والتكوين المستمر، والوضعية المادية للموظفين العموميين، وظروف اشتغالهم وآليات تحفيزهم.

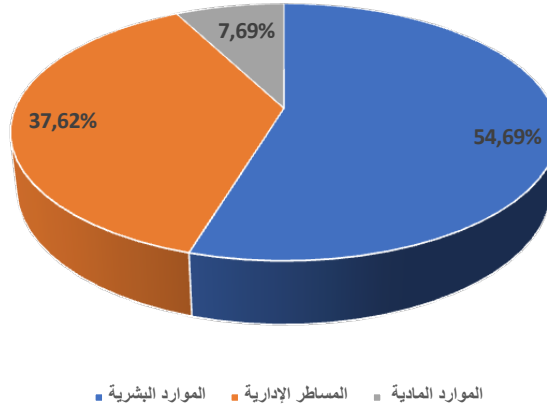
وفي هذا الإطار أكد المشاركون على ضرورة ضمان ملاءمة مؤهلات ومعارف الموظفين لطبيعة المناصب التي يشغلونها.

وتأتي بعد ذلك الرقمنة وتبسيط المساطر كآلية للنهوض بالخدمات العمومية، بحيث دعا المشاركون إلى ضرورة إرساء مسلسل رقمنة حقيقي وعميق، مع الحرص على خلق الانسجام بين مختلف مساطر وعناصر المنظومة، وضمان ملاءمة وفعالية المعايير والقواعد التي سيتم وضعها.

ويتجلى هذا التوجه من خلال تعليق أحد المشاركين، والذي جاء فيه ما يلي : «إن التحدي الأساسي الذي يتعين على المغرب رفعه اليوم، هو تجاوز اشتغال عدد من الفاعلين وفق سلطاتهم التقديرية الخاصة دون مواكبة التطورات التشريعية. وكمثال على ذلك، كون وزارة الداخلية ألغت العمل بالعديد من الوثائق الرسمية مثل شهادة الحياة أو شهادة الاحتياج أو شهادة عدم العمل. لكن، رغم ذلك، لا تزال وزارة العدل تصر على اشتراط تقديم شهادة الاحتياج للاستفادة من المساعدة القانونية، كما تطلب الجامعات الإدلاء بشهادة عدم العمل مصحوبة بالوثائق مصادقة عليها».

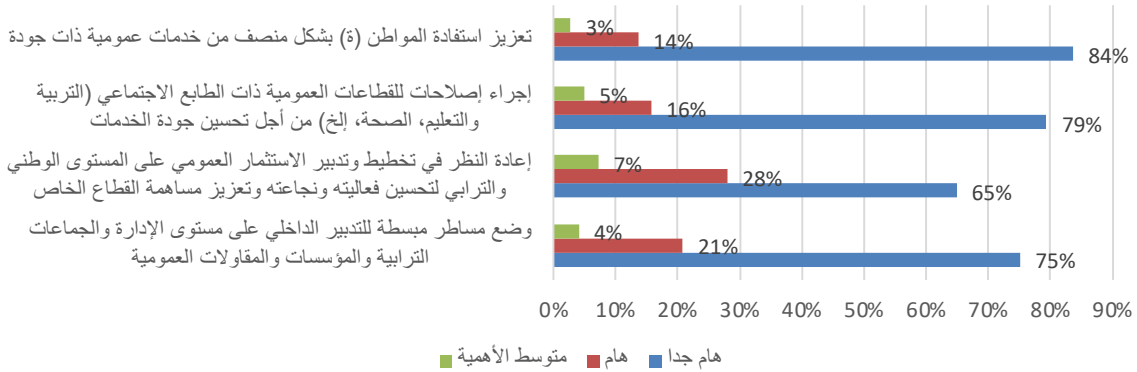
وقد سلط عدد من التعليقات الضوء على أن نجاح ورش إصلاح المرفق العام يظل رهينا بتوفر إرادة سياسية قوية، وتسريع إصلاح منظومة الحكامة في شموليتها. ويظهر هذا التوجه بجلاء في التعليق التالي : «لا يمكن أن يكون هناك إصلاح ببلادنا بدون توفر إرادة سياسية قوية وصادقة لدى أصحاب القرار»، «قبل تناول موضوع إصلاح الإدارة، ينبغي إعادة النظر في تصورنا للمواطنة، والدولة والسياسة والانتخابات والديمقراطية والاقتصاد، كما أن إصلاح الإدارة يقتضي إصلاح المشهد السياسي والإعلامي، وتخليق الحياة الاقتصادية والسياسية. بالإضافة إلى ذلك، يجب اعتبار التعليم رافعة أساسية من أجل تحقيق التقدم، لا سيما في مجال الصحة وباقي القطاعات المهمة».

ماهي، في رأيكم، العوامل التي تؤثر على جودة الخدمات؟



التدابير المقترحة من أجل مرفق عمومي ذي جودة ودرجة أهمية كل واحد منها

ما هي الإجراءات التي توصون بتنفيذها من أجل مرفق عمومي ذي جودة وما هي درجة أهمية كل إجراء من هذه الإجراءات؟



عموما، يولي المشاركون أهمية متساوية تقريبا للتدابير المقترحة من أجل النهوض بالمرفق العام وتعزيز جودة الخدمات، مع بعض التفاوتات البسيطة. هكذا يأتي التدبير المتعلق بضممان «الولوج المنصف للمواطنين لخدمات عمومية ذات جودة»، على رأس المقترحات التي اعتبرها المشاركون مهمة جدا (84 في المائة من المشاركين)، يليه «إجراء إصلاحات للقطاعات العمومية ذات الطابع الاجتماعي كالتربية والتعليم والصحة» (79 في المائة)، متبوعا بـ «وضع مساطر مبسطة للتدبير الداخلي على مستوى الإدارة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية» (75 في المائة)، ثم «إعادة النظر في تخطيط وتدبير الاستثمار العمومي على المستوى الوطني والترابي لتحسين فعاليته ونجاعته وتعزيز مساهمة القطاع الخاص» (65 في المائة).

خلال فترة الاستشارة المواطنة حول إصلاح القطاع العام في خدمة التنمية الترابية، همت غالبية التعليقات تبسيط المساطر الإدارية، والموارد البشرية المؤهلة، وإصلاح قطاع الصحة، ورقمنة الخدمات العمومية، بما في ذلك توظيف التكنولوجيات الكفيلة بنزع الطابع المادي عن التعاملات الإدارية من أجل تقليص ممارسات الفساد في المرافق العمومية.

من جهة أخرى، وحسب المشاركين، فإن إصلاح القطاع العام يقتضي بالضرورة تعزيز استقلالية القضاء، ودمقرطة الحقل السياسي وتخليق الحياة العامة. كما شدد عدد منهم على أهمية المدرسة، مشيرين إلى أن نجاح أي إصلاح للقطاع العام يرتبط ارتباطا وثيقا بإصلاح قطاع التعليم.

كما يعتبر المشاركون أن إصلاح القطاع العام يجب أن ينكب أولا على إصلاح هياكل الدولة مركزيا (القطاعات الحكومية، المؤسسات العمومية)، قبل الانتقال إلى إصلاح هياكل الدولة على الصعيد الترابي (الوالي، العامل، إلخ)؟

وقد سلط المشاركون الضوء على بعض التدابير التي يرون أنها تعتبر عوامل أساسية كفيلة بالمساهمة في إصلاح القطاع العام. وتهم على الخصوص :

- إعادة التفكير في المنظومة القضائية والحرص على فعالية القوانين
- تعزيز الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة
- الحد من وضعيات الريع والامتيازات، من أجل ترشيد استعمال المال العام
- تقليص حظيرة سيارات الدولة وترشيد استعمالها من خلال توظيفها فقط خلال ساعات العمل (منع استعمال سيارات الدولة خارج أوقات العمل)
- التفاعل مع شكايات المواطنين وتسريع البت في قضاياهم المعروضة على المحاكم
- تعزيز المراقبة وربط المسؤولية بالمحاسبة على مستوى المصحات والمدارس الخاصة التي تؤثر تكاليفها، المرتفعة في الغالب، على القدرة الشرائية للمواطنين بشكل كبير جدا
- إصلاح منظومة الوظيفة العمومية وبلورة استراتيجية لتكوين ومواكبة الموظفين

ويرى بعض المشاركين أن إصلاح القطاع العام يرتبط ارتباطا وثيقا بأخذ العنصر البشري بعين الاعتبار، إذ يعتبرون هذا الأخير حلقة أساسية في مسار تنفيذ أي برنامج إصلاحي. ومن التدابير التحفيزية التي اقترحها المشاركون من أجل النهوض بوضعية الموظفين وتعزيز تطورهم الذاتي وتقوية انخراطهم في العمل وبالتالي تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين والمواطنات، نذكر على الخصوص : التكوين المستمر والدعم النفسي وتحسين الظروف الاجتماعية والرفع من القدرة الشرائية.

وأخيرا، اعتبر عدد من المشاركين في هذه الاستشارة المواطنة أن توفر إرادة سياسية قوية لدى المسؤولين، وإرساء ديمقراطية فعلية، وتعزيز مبدأ فصل السلط، وضمان المشاركة الفعلية للمواطنين والمواطنات في الشأن العام، تكتسي أهمية قصوى وتعتبر شروطا لا غنى عنها لإنجاح إصلاح القطاع العام بالمغرب.







المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5  
حي الرياض، 10 100 - الرباط  
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50  
البريد الإلكتروني : contact@cese.ma