

رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ماستر القانون
والعلوم الإدارية للتنمية

بحث تحت عنوان:

المجالس الجهوية للحسابات وتأثيرها على حكمة
الجماعات الترابية "جهة الرباط-سلا والقنيطرة"

من إعداد الطالب: محمد الجراي العبدلاوي

تحت اشراف: الدكتور عبد السلام لزرق

لجنة المناقشة:

رئيسا ومشرفا
عضوا
عضوا

- الدكتور عبد السلام لزرق
- الدكتور الحاج شكرة
- الدكتور الحسن الجماعي

كلمة شكر

من باب الوفاء والاعتراف لأهل الفضل بفضلهم، أتقدم بصادق الشكر
وجزيل الامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور عبد السلام لزرق، الذي
تفضل بالإشراف على هذا البحث وقد مكّني بنصائحه القيمة وخبرته
الواسعة وتشجيعاته المحفزة وتواصله الدائم، الشيء الذي ساعدني
على تجاوز كل الصعوبات التي صادفتها.
وأشكر عائلتي على دعمهم المتواصل جزاءهم الله خير الجزاء.

مقدمة عامة

لقد أصبحت ظاهرة الفساد الإداري والمالي والسياسي تعد من الظواهر التي تهدد كيان الجماعات الترابية وتدير الشأن العام في المغرب الى جانب تزايد الاهتمام بتخليق الحياة العامة وترسيخ قيم ومبادئ الحكامة الجيدة.

إن تفاقم الاختلالات التدييرية التي تم رصدها في تدير الجماعات الترابية يبرز حتمية تزايد الاهتمام بالأنظمة الرقابية بالموازاة مع حرية الجماعات الترابية الداعمة لمبدأ التدير الحر للشأن المحلي.

من خلال هذا التطور وحيث أن السلطة التشريعية ولأسباب تتعلق بعدم إمام أعضائها بالأصول العلمية للرقابة ولافتقارهم الخبرة والوقت الضروريين أوكلت هذه المهمة الى أجهزة متخصصة وهذه الأجهزة تطورت الى أن اكتسبت الشكل الذي نراها عليه اليوم في الكثير من دول العالم.

هذا وقد عرفت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العمومية الرقابة المالية العليا بأنها كل جهاز عال تناط به دستوريا وقانونيا ممارسة الرقابة على المالية العمومية والذي يزود كلا من الجهاز التشريعي والتنفيذي بالمعلومات الكافية حول كيفية إدارة استعمال الأموال العمومية.

هذا ما ذهب إليه المشرع المغربي حيث عهد بالرقابة القضائية إلى المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979 حيث اتسمت هذه الرقابة بالموسمية شأنها في ذلك شأن رقابة اللجنة الوطنية للحسابات من قبل والتي أحدثت سنة 1960 بهدف ملء الفراغ الذي خلفته محكمة الحسابات الفرنسية عقب حصول المغرب على استقلاله السياسي والتي اقتصر دورها على تدقيق حسابات المحاسبين بالجماعات المحلية.

فعلى الرغم من التطورات التي جاء بها القانون 12.79 الذي أسند للمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة حسابات محاسبي الدولة والجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية على أفراد أو بصفة مشتركة مساهمة تساوي أو تفوق ثلاث مرات رأسمالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة وكذا النظر في قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالإضافة إلى ممارسة رقابات ذات طابع إداري متعلق بالتسيير مع ذلك تمييز أداء المجلس الأعلى للحسابات بالمحدودية غير انه في سنة 1996 نص الدستور المغربي انذاك في الفصل 98 من الدستور على إحداث المجالس الجهوية للحسابات. تتولى هذه المجالس مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية تسيير شؤونها إلا أنها لم تشرع في ممارسة مهامها إلا ابتداء من سنة 2004 وبتاريخ 29 يناير 2003 تم اصدار المرسوم المحدد لعدد المجالس الجهوية للحسابات وتم تنصيب 9 مجالس توجد مقامها بكل من العيون، اكادير، مراكش، سطات، الدار البيضاء، الرباط، فاس، وجدة وطنجة.

ودعما للحكمة الترابية الجيدة كرس الدستور المغربي الرقابة العليا على المال العام حيث أحدث لهذه المهمة المجلس الأعلى للحسابات على المستوى المركزي والمجالس الجهوية للحسابات على المستوى الترابي.

فالمجالس الجهوية للحسابات وطبقا لمقتضيات الفصل 149 من دستور سنة 2011 "تتولى مراقبة الحسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها وتعاقب عند الاقتضاء عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة".

ويرجع اختيار الخوض في هذا الموضوع الذي ينصب على الرقابة العليا التي تمارسها المجالس الجهوية للحسابات على أداء الجماعات الترابية لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

فالأسباب الذاتية تنبع من القناعة الشخصية في ضرورة البحث في خبايا ومظاهر الفساد الذي أصبحت تنخر جسم المجتمع وتكبح جهود التنمية.

من هذا المنطلق كان لابد وأن يثير هذا الموضوع الحساس اهتماما خاصا لدينا ويدفعنا الى تعميق البحث فيه ورصد مستجداته في إطار تحليل علمي موضوعي.

زد على ذلك انه بالرغم من وجود دراسات وبحوث في هذا الموضوع إلا أنه تبقى لكل باحث بصمته وطريقة تحليله لاسيما وأن الساحة الوطنية والترابية تعيش اليوم على واقع إصلاحات جذرية تجذب الباحث إلى مقارنة الموضوع على ضوء المستجدات الراهنة، وهذه بحد ذاتها إضافة أخرى للباحث بالمقارنة مع الأبحاث السابقة.

أما بالنسبة للأسباب الموضوعية فيعتبر هذه البحث ترسيخ لقناعة ضرورة التعمق أكثر في البحث واكتشاف جوانب أخرى لموضوع الرقابة المالية.

إن البحث في موضوع الرقابة العليا على أداء الجماعات الترابية ليس بالأمر الهين كما قد يعتقد، لكونه موضوعا شائكا ومتشعبا لا يمكن دراسته فقط بالاختصار على جانب معين سواء القانوني أو المؤسسي وإنما يظل مفتوحا وفق عمق التحليل والعناصر المعتمدة في تفكيك مكوناته.

لاسيما وأن الباحث كثيرا ما يصطدم بصعوبة إيجاد المعلومة -وليست أي معلومة- وإنما أقصد المعلومة الخفية المحاطة بالكثير من السرية، وهذا ما جعلنا في بعض الأحيان لا نتوسع في بعض الفقرات تفاديا لأن يكون هذا التوسع مجرد سفسطة، إذ ينبغي للبحث أن يبني على معلومات مضبوطة وتحليل منطقي دقيق.

فالبحث في هذا الموضوع إذن لم يكن بسيطاً، بل تطلب المتابعة والمواكبة لكل المستجدات القانونية والمؤسسية التي توظف الشأن العام، والاستعانة بمختلف الأدوات والعلوم الأخرى التي يمكنها أن تساهم وتساعد في البحث والإجابة على الإشكال المطروح.

فموضوع الرقابة العليا على أداء الجماعات الترابية، يكتسي أهمية خاصة لكونه يأتي في سياق مواكبة ديناميكية للإصلاحات الكبرى التي يعرفها المغرب، والتي تهدف إلى اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة كرافعة أساسية لتخليق مجال تدبير الشأن العام على المستوى الوطني والترابي.

وذلك، في مواجهة الجرائم المالية إلى تؤثر في نشأة الدولة وملكيته للمال العام، وإدارته نيابة عن الشعب الذي يعتبر العمود الفقري لنشأة الدولة وقيام الجماعات، وهو وليد الصراعات المستمرة، ولذلك حرصت مختلف الشرائع على حماية المال العام وإيجاد الوسائل الكفيلة لتنظيمه من حيث الإنفاق والتحصيل.

وعلى أي، يأتي أهمية هذا الموضوع وراهنيته من خلال مجموعة من النقاط نذكر منها:

- كونه ينصب ويرتبط بموضوع حساس هو المال العام
- كونه من مواضيع الساعة -والتي ستظل كذلك- بالنظر للنقاشات التي يثيرها على مختلف المستويات الفكرية والقانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالنظر للمستجدات التي تعرفها المنظومة التدييرية والرقابية من حين لآخر.
- الى جانب تزايد الاهتمام بتخليق الحياة العامة، وترسيخ قيم ومبادئ الحكم الجيد.

أهمية الموضوع:

إن الحكامة لا تقتصر على وجود استراتيجية تنموية، وإنما تشمل في واقع الأمر مجموعة من المبادئ والقواعد التي تلامس بشكل مباشر هذه الآليات التنموية وتعتبرها إحدى أهم أسسها التديرية من قبل تنظيم وتوزيع المسؤوليات، وتحديد الأهداف الاستراتيجية أو الشمولية.

إن الاهتمام المتزايد بالجماعات الترابية كإطار ملائم للمساهمة في بلورة استراتيجية جديدة للتنمية، باتت تشكل أحد الركائز الرئيسية للعمل والتدير الاقتصادي والاجتماعي على المستوى المحلي. وأصبحت مطالبة أكثر من أي وقت مضى أن تنتقل من المساهم إلى الشريك الفعلي المنشط الحقيقي للتنمية والمنسق لتدخلات مختلف الشركاء الاقتصاديين.

إشكالية البحث:

إن الأهمية البالغة التي أصبحت تلعبها الجماعات الترابية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أفق تعزيز منهج اللامركزية الإدارية، وما يخدم التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المتوسط والبعيد، جعلنا نطرح الإشكالية التالية لهذا البحث ما هو الدور الذي تلعبه المجالس الجهوية للحسابات في ظل الانتقال في التدير التقليدي للجماعات الترابية إلى تدير عصري الذي يمكنها من تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في ظل اختيار المغرب للجهوية المتقدمة وتتفرع هذه الإشكالية إلى مجموعة من الأسئلة:

- ما هي آليات اشتغال المجالس الجهوية؟
- ما هي أوجه الحكامة في التدير؟
- ما هي رقابة المجالس الجهوية على أداء الجماعات؟

- ما هي مردودية هذه الرقابة؟ وما سبل الإصلاح؟

المناهج المعتمدة:

انطلاقا من هذه الأسئلة وغيرها، سوف نحاول الإجابة عنها، باعتماد تأطير منهجي محدد في هذا البحث، يشكل الطريق المؤدي إلى الكشف عن الحقيقة في العلوم، بواسطة طائفة من القواعد العامة التي تهيمن على سير العقل وتحديد عملياته، حتى يصل الى نتيجة معقولة، ويعبر أيضا عن السيرورة والكيفية المتبعة من أجل الكشف عن حقيقة علمية معينة، أي مجموع الخطوات التي على الباحث اتباعها بغية البرهنة أو الوصول إلى حقيقة ما. ونظرا لتداخل جوانب الموضوع بتداخل الحقول المعرفية التي ينتمي إليها، ونظرا لأنه توجد عدة مناهج حتى بالنسبة للظاهرة الواحدة، فإننا سوف نلجأ حتما إلى استعمال أكثر من منهج لتحقيق الموضوعية، هذه المناهج هي:

- المنهج الوظيفي: الذي يركز على الوظيفة داخل المجتمع، والغاية الأساسية من اعتماده لدراسة الموضوع، هي دراسة وظيفة المجالس الجهوية للحسابات وكذا الجماعات الترابية في تحقيق التنمية من خلال التدبير الجيد لماليتها.
- المنهج القانوني الوصفي: إذ يعتبر ضروريا من أجل الوقوف على مكونات النظام القانوني المؤطر للمجالس الجهوية للحسابات وكذا الجماعات الترابية بالمغرب ومعرفة مختلف الأجهزة المتدخلة في تدبيرها وبكيفية مساهمتها في تحقيق التنمية.

خطة البحث:

تشخيص الجوانب المتعلقة بالمجالس الجهوية للحسابات، وواقع الرقابة التي تمارسها على الجماعات الترابية والوقوف على الصعوبات التي تواجهها. وكذا قيامها باقتراح

الآليات الحكاماية للتدابير المالية والبشرية على ضوء الإصلاحات التي عرفتها المنظومة المالية للجماعات الترابية.

الفصل الاول: آليات اشتغال المجالس وأوجه الحكامة في التدبير

المبحث الأول: آليات وإكراهات اشتغال المجالس الجهوية للحسابات

لا شك أن المجالس الجهوية للحسابات تقع على عاتقها مسؤوليتها جسيمة ترتبط بالمحافظة على المال العام وتدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الرشيدة.

ولا شك أن هذه المسؤوليات تتطلب من هاته المجالس التسلح بالوسائل والأدوات المنهجية والتقنية الكفيلة للقيام بدورها على أكمل وجه.

فالرقابة على التدبير الإداري والمالي الترابي تتطلب من المجالس الجهوية للحسابات اعتماد مناهج وتقنيات حديثة متوافقة ومعايير الرقابة المتعارف عليها دوليا وأيضا مواكبة للتطور الذي يعرفه التدبير العمومي لاسيما في ظل الجهوية المتقدمة.

إذن الجماعات الترابية لم تعد تلك المؤسسة التي تكتفي بالتدبير اليومي وإنما أصبحت إدارة مقاولة تواجه في نفس الوقت الراهن تحديات متعددة ورهانات مختلفة تأسيسا لذلك لم تعد أدوات الرقابة التقليدية تكفي، وإنما أصبح واقع التدبير الترابي في حاجة إلى تقييم للأداء والمحاسبة على النتائج الأمر الذي يفرض تبني أحدث أدوات ومناهج الرقابة.

وهذا ما يدفعنا إلى البحث في الآليات التي تشتغل بها وفي إطارها المجالس الجهوية للحسابات من أدوات وتقنيات للقيام بمهامها الرقابية والبحث في مدى تناسبها ومواكبتها للتطور الذي يعرفه التدبير الترابي في ظل الجهوية المتقدمة¹.

¹ - نجيب جيري: "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية" سلسلة المعارف القانونية والقضائية، ص 110.

فلا تكفي معرفة الاختصاصات ومجالات تدخل هذه المجالس وإنما ينبغي أكثر من ذلك وبشكل أعمق معرفة الاستراتيجية والمنهجية التي تعمل وفقها وكذا الوسائل والتقنيات التي توظفها لممارسة مهامها الرقابية.

أي البحث عن الإجابة عن تساؤلين هاميين للغاية هما كيف وبماذا تمارس المجالس الجهوية للحسابات الاختصاصات المسندة إليها؟

لا شك أنه ونحن نبحث ونحلل آليات اشتغال المجالس الجهوية للحسابات فإننا في نفس الوقت سنتعرف ونكتشف مميزات وخصوصيات مسطرة عمل هاته المجالس بالمقارنة مع المحاكم العادية ومع باقي الأنواع الرقابية الأخرى.

هكذا سأعمل على تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين حيث يركز المطلب الأول على التطرق لمختلف الأدوات الرقابية والمنهجية التي تعتمد عليها المجالس الجهوية للحسابات على إبراز الخصوصيات المسطرية لعمل هاته المجالس على أنني سأتطرق في المطلب الثاني الإكراهات الداخلية لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات.

المطلب الأول: أدوات الرقابة

تتطلب الرقابة العليا على المال العام اعتماد مجموعة من التقنيات والأدوات الرقابية المتعارف عليها دوليا في هذا المجال وأن كان مدى تبنيتها وتطبيقها يختلف من بلد لآخر حسب رغبة المشرع وحسب الوعي السائد لدى مسيري ومدبري الشأن العام لديها².

في هذا الإطار تشتغل المجالس الجهوية للحسابات وفق منهجية موضوعية توظف من خلالها مجموعة من التقنيات والأدوات الرقابية.

²- نجيب جيري، المرجع السابق، ص 120.

غير انه قبل التطرق للحديث عن وسائل وتقنيات رقابة هاته المجالس للمالية والتدبير الترابيين (الفرع الثاني) لابد من الوقوف على مختلف المراحل التي تتم وفقها وعلى أساسها الرقابة.

الفرع الأول: مراحل ممارسة الرقابة

يتوزع عمل المجالس الجهوية للحسابات بين مرحلتين أساسيتين تخضع كل واحدة منها لمجموعة من الخطوات فالمرحلة الأولى تتعلق باقتناء العينات التي ستخضع للرقابة (الفقرة الأولى) اما المرحلة الثانية فهي البداية الفعلية لممارسة الرقابة على العينات التي تمت برمجتها للخضوع لهاته الرقابة العليا على المالية الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مرحلة انتقاء العينات لممارسة الرقابة

أن العمل الرقابي للمجالس للحسابات هو عمل منظم يتم وفق عدة ضوابط ويستند إلى عدة أسس.

والقاعدة الأساسية التي تستند اليها وتنطلق منها المجالس الجهوية للحسابات لممارسة مهامها الرقابية هي قاعدة "البرمجة السنوية" التي تركز بالأساس على مبدأ "الانتقاء".

فاستندا إلى مبدأ تقديم الحساب والذي يتم بشكل تلقائي ترسل إلى المجالس الجهوية للحسابات حسابات مختلف الأجهزة التي تدخل في نفوذها الترابي مرفقة بمستندات ومحاضر الهيئات التداولية³.

³- أحمد حاسون: "رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المالية المحلية بالمغرب"، دراسة سوسيوقانونية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة.

وبناء على ذلك، تعمل لجنة البرامج والتقارير بالمجلس الأعلى للحسابات على وضع برنامج الاشغال السنوي ليقوم مهمة ممارسة المراقبة على الأجهزة التي اختيرت للإدراج في هذا البرنامج.

والبرمجة تعني ترتيباً محدداً سلفاً للأعمال أو الأحداث المزمع مع أدوارها للوصول إلى نتيجة معينة⁴.

ومن ثمة فإنها تعتبر من بين الوسائل المهمة التي من شأنها أن تؤدي إلى نتائج جيدة للمراقبة فالبرمجة الزمنية مرتبطة بعامل الزمن تساعد في تحديد الأولويات وريح الوقت وضبطه، وقد أكدت الدراسات والممارسة العملية أن معرفة الأولويات أكثر أهمية من الأهداف المجردة فمن السهل تحديد الأهداف المجردة فمن السهل تحديد الأهداف العامة أو الاتفاق عليها ولكن من الصعب صياغة هذه الأهداف حسب أولوياتها والعمل وفق هذه الأولويات⁵.

وعموماً يستند مبدأ انتقاء الأجهزة التي ستخضع للمراقبة إلى عدة معايير أهمها.

- حجم الإمكانيات المادية والبشرية التي تتوفر عليها المؤسسة أو الهيئة.

علماً أنه وبناء على ما تضمنه -تقرير أنشطة المحاكم المالية لسنة 2012- لم تعد تقتصر برامج المحاكم المالية على الأجهزة الكبرى أو تلك التي تدبر ميزانيات أكثر أهمية بل شمل كذلك وبشكل أساسي عدداً كبيراً من الجماعات التي تدبر ميزانيات محدودة (فقد تمت برمجة 64 جماعة قروية خضعت للمراقبة)، وتسعى المحاكم المالية من خلال

⁴- د. محمد بن موسى بابا عمي، "أصول البرمجة الزمنية في الفكر الإسلامي دراسة مقارنة بالفكر الغربي" دار الأوائل للنشر والتوزيع، دمشق سنة 2004، ص 80.

⁵- د. محمد بن موسى بابا عمي، المرجع السابق، ص 179.

هذه المقاربة في البرمجة الى مواصلة التحسيس بمبدأ الإدلاء بالحساب وتعميمه في أفق تكريس هذا المبدأ كثقافة لدى مختلف الفاعلين العموميين⁶.

- ✓ حجم وأهمية هذه الخروقات بهذه العينة.
- ✓ مدى توفرها على محاسبة.
- ✓ مدى قوة المراقبة الداخلية بها.
- ✓ دراسة حجم المخاطر المهددة للتدبير وإذا كان تدهورا عاما اذ على المراقب أن يوجه موارده واهتمامه نحو المناطق الأكثر خطورة والتي تشكل تهديدا ثم التي تليها وهكذا.

ومن أوجه التسيير الشائع فيها وقوع مخاطر ترتبط بالفساد ما يلي:

- الصفقات العمومية وسندات الطلب؛
- المقتضيات التقنية المتعاقد بشأنه؛
- تدبير الممتلكات خاصة بيع الممتلكات الجماعية؛
- الأراضي والتجزئات السكنية؛
- استغلال او احتلال الأملاك العمومية -أسواق بيع الجملة مرافق النظافة-؛
- تصفية الضرائب والرسوم والإعفاءات من الجزاءات والعقوبات؛
- مقتضيات قوانين وأنظمة التعمير -الترخيص وأعمال المراقبة الإدارية⁷؛
- علاوة على ذلك يتطلب الأمر الإلمام مسبقا بنشاط الجهاز وتطور ميزانيته وأهمية المشاريع المنجزة؛

⁶- انظر التقرير المتعلق بأنشطة المحاكم المالية لسنة 2012، المجلس الأعلى للحسابات، طبعة 2014 ص 7.

⁷- دة، زينب العدوي، "مراقبة المال من طرف المحاكم المالية ودورها في الفساد الإداري"، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط في موضوع الاقتصاد الخفي والجرائم المالية ودورها في إعادة التنمية: أوجه الوقاية والمكافحة، العدد الرابع، 2012، ص 56.

وهكذا بعد أن يحدد البرنامج السنوي وتحدد العينات التي ستخضع للرقابة تبدأ بممارسة الفعلية للمهام الرقابية على العينات المنتقاة وهذا ما سنعمل على توضيحه في الفقرة الموالية.

الفترة الثانية: مرحلة ممارسة الرقابة على العينات المنتقاة

تمارس المجالس الجهوية للحسابات رقابتها وفق مراقبة مندمجة تجمع بين البحث عن المشروعية القانونية ومراقبة الأداء بما في ذلك تقييم المشاريع العمومية وباستعمال أدوات وتقنيات متنوعة كما سنرى ذلك لاحقاً في الفرع الموالي.

فأمام القاضي المالي مسؤولية كبرى تتعدى حدود المراجعة التقليدية للحسابات الى لفت النظر إلى أوجه القصور أو الخلل في الأداء والمساهمة في تحديد أسباب تلك المخالفات والمشاركة الفاعلة في معالجة الانحرافات وتصحيح المسار لمساعدة الأجهزة المشمولة بالرقابة في الحد من الأخطاء والمخالفات ومنع تكرارها⁸.

تبعاً لذلك تتم المراقبة المندمجة وفق الخطوات والمعايير التالية:

- التأكد من صدق الحسابات ومدى مطابقتها ومدى مطابقة التسيير للمقتضيات القانونية.

- مدى الالتزام بمعايير وقواعد المراقبة الداخلية بمعنى هل تتوفر على أنظمة وإجراءات ومناهج للمراقبة والتتبع تضمن المحافظة على الممتلكات العامة.

ففي هذا الصدد يقوم القاضي المقرر بتحديد أوجه النقص في الأنظمة والعمليات الرقابية الداخلية التي من المرجح أن تتسبب في وجود بيئة مؤدية للاحتيال والفساد.

⁸ -د. أسامة بن جعفر فقيه، "دور ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية في تطوير الأنظمة والتعليمات المالية، العدد 57 ديسمبر، 2010، ص1.

فالمراقب -وفق هذه المراقبة المدمجة- يهتم بشكل محوري بمراجعة ومتابعة منظومة المراقبة الداخلية في الأجهزة العمومية كي تعطي صورة حقيقية لواقع التدبير ومدى التزامه بقواعد الحيطة والحذر والحرص على المال العام وفي تدبير المشاريع والاستثمارات العمومية⁹.

- إبداء الملاحظات حول مدى تحقيق الجهاز لمعايير حسن التدبير، ومبادئ الاقتصاد والفعالية والنجاعة والاخلاقيات والبيئة.

- تقديم توصيات لتجاوز النقائص والعيوب والرقى بالتدبير العمومي.

وتؤخذ هاته المعايير بعين الاعتبار في كل مراحل العملية الرقابية حيث تنقسم هاته المراحل إلى:

• مرحلة جمع البيانات:

في هذه المرحلة يقوم فريق عمل الرقابة بجمع البيانات والوثائق المالية من مصدرها سواء كانت محفوظة على أجهزة الحواسيب من خلال المعاينة بعين المكان حيث تتم الاستعانة بمختلف وسائل البحث في العلوم الاجتماعية من وثائق مكتوبة استبيانات ومقابلات...، كما يمكن الاستعانة بخبرة خارجية. ويتم العمل في هذا الصدد على تنظيم البيانات والمعلومات من خلال استبعاد البيانات الخاطئة او المتناقضة وترتيبها بشكل تسلسلي وواضح.

⁹- د. محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية-الكتب الثلاث-"، ص 297.

• مرحلة الفحص والتحليل:

في هذه المرحلة تتم مقارنة البيانات التي تم الحصول عليها مع ما هو مخطط له حيث يتم تحليل هذه البيانات والمعلومات عبر الاستعانة بأدوات الرقابة المالية- الموازنة التخطيطية والتحليل المالي...- كما سنتطرق الى ذلك بالتفصيل لاحقا.

• مرحلة إعداد التقرير المالي:

تتوج المراحل السابقة بإعداد تقارير أولية اثناء عملية المراقبة ليتم بعدها إعداد النهائي الذي يتضمن خلاصات وتوصيات للراي العام حول أنشطة المحاكم المالية. ويعرف التقرير بكونه عرض للحقائق الخاصة بمواضيع الرقابة عرضا تحليليا متسلسلة سهلة ومبسطة واضحة موجزة ومقنعة مع ذكر المقترحات التي تتماشى والنتائج التي تم التوصل اليها بالبحث والتحليل¹⁰.

فالتقرير المراجعة يمثل خطوة الدروة في عملية المراجعة ومن منطلق المسؤولية هذه يجب أن يلتزم معدو التقارير بالموضوعية والدقة والوضوح في توصيل المعلومات المالية الى المستفيدين منها¹¹.

كما ينبغي أن تراعي في أعداد التوصيات إمكانيات تنقيدها بحيث لا تكون مثالية أو غير واقعية وينبغي بالأساس احترام الأجل المحدد لنشر وتبليغ التقرير في الوقت المناسب وإلا قد يفقد أهميته.

ونظرا لأهمية التقارير الرقابية فقد خصصت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الانتوساي الفصل الرابع من معايير الرقابة الدولية لمعايير صياغة التقارير الرقابية ومن بين هاته المعايير نشر مخرجات، الرقابة.

¹⁰ - د. غسان القباني، "التقارير المالية المصرفية"، الإدارة العامة للبحوث، 1988 ص 11.
¹¹ - د. أحمد بن عبد الله الهاشم، "قواعد إعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية"، مجلة الرقابة المالية، العدد 47، دجنبر 2005، ص 4.

والدستور المغربي لسنة 2011 أكد على هذه المسألة في الفقرة السابعة من الفصل 147 حيث نص على أنه:

"...ينشر المجلس الأعلى للحسابات جميع أعماله بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية"¹².

الفرع الثاني: الوسائل التقنية والمنهجية للرقابة

تعتمد المجالس للحسابات في ممارسة مهامها الرقابية على مجموعة من الوسائل التقنية والمنهجية التي تُوَظَر وتُنظَم عملها وهذا ما سنعمل على توضيحه فيما يلي (الفقرة الثانية) إلا أنه قبل ذلك لا بأس من التطرق بداية إلى وسائل إثبات المسؤولية المالية باعتبارها الأدلة والحجج الذي يثبت من خلالها القاضي المالي وجود واقعة المس بحرية المال العام (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: وسائل إثبات المسؤولية المالية

يعتبر الإثبات إجراء أساسيا وهاما لكونه وسيلة التوصل إلى الحقيقة والأداء الضرورية التي يعول عليها القاضي في التحقق من الوقائع القانونية.

ويعرف الاستاد السنهوري الاثبات بأنه إقامة الدليل امام القاضي بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتبت آثارها.

ومن ثمة فوسائل الاثبات هي الأدلة والطرق التي رسمها القانون أو التي سلكها القاضي في تكوين قناعته في جريمة معروضة أمامه ونسبها أو نفاها عن المتهم¹³.

¹²- د. أحمد بن عبد الله الهاشم، المرجع السابق، ص 20.

¹³- د. أحمد بن عبد الله الهاشم، المرجع السابق، ص 49.

وعموما يتم البحث عن الأدلة والبراهين استنادا الى القواعد القانونية ومتطلبات النجاعة والفعالية مع مراعاة المبادئ العامة للقانون في هذا الصدد يمكن للرئيس الأول للمجلس الجهوي للحسابات أن يوجه أوامر وقرارات في إطار العامة للإثبات.

ونشير في هذا الصدد الى ملاحظة أساسية أن الإثبات بالنسبة للمسؤولية المالية يقع على عاتق القاضي المالي باعتباره الحامي الطبيعي للمال العام من المختلس ويمتلك لهذه الغاية سلطات واسعة.

ويرجح ذلك الى كون الدعوى المالية دعوى خاصة موضوعها المال العام وطرفها هما من جهة المدعي العام وهو القاضي المالي المستأمن على المال العام في حدود اختصاصاته.

ومن جهة أخرى المدعي عليه وهو المعتدي على المال سواء أكان موظفا معيناً أو منتخبا علاوة على كونها قضية وهو المعتدي على كونها قضية مجتمع ورأي عام.

أما بالنسبة لطريقة الإثبات فلم يخص المشرع المغربي الدعوى المالية والمدقق المالي المكلف بالتحقيق بطريقة معينة للإثبات مكتفيا بالإحالة بشكل عام على الإجراءات المطبقة على قانون المسطرة المدنية أو المسطرة الجنائية¹⁴.

غير أنه في الغالب يطبق مذهب الإثبات الحر حديث يتوفر المدقق المالي على قدر كبير من الحرية في مجال التعامل مع وسائل وأدلة الإثبات بما يلائم ظروف التحقيق ومتطلباته دون الخروج عن المقتضيات القانونية أي طرق الإثبات المعروفة في القانون.

وتبعاً لذلك يمكن اثبات المسؤولية المالية بوسائل متنوعة:

¹⁴ - د. غسان القباني، المرجع السابق، ص 80.

- كشهادة الشهود؛
- أداء اليمين؛
- وأيضا عبر فحص الحسابات والوثائق والمستندات والبيانات التي ترسل تلقائيا إلى المجالس الجهوية للحسابات؛
- كما يمكن الذهاب الى عين المكان حيث ينتقل للاطلاع على نصوص النسخة الاصلية للمستندات والوثائق الإدارية والتحقق من توقيعها؛
- زيادة على ذلك يمكن الاستعانة بالخبرة؛

وإلى جانب ذلك وفي إطار التكييف القانوني لوسائل إثبات المسؤولية المالية يمكن الاستناد الى القرائن القضائية التي ما هي إلا الأدلة التي يستخلصها القاضي باجتهاده وذكائه وإعمال فكره فيما يراه من وقائع في موضوع الدعوى وظروفها المختلفة.

وحيث أن القرائن القضائية تجد سندها في القانون المدني وبما أنه لم يحدد المشرع الأدلة المقبولة في مدونة المحاكم المالية فإنه يتم اللجوء غالبا الى الأدلة المعمول بها في المسطرة المدنية.

هكذا وبعد ان تعرفنا على وسائل إثبات المسؤولية المالية نتساءل عن ماهية المناهج والتقنيات الموظفة في الرقابة.

الفقرة الثانية: مناهج وتقنيات الرقابة

بداية، وبالحدّث عن المناهج والتقنيات لا بأس أن نشير الى أن العديد من الباحثين أقاموا تمييزا بين مصطلحي المنهج والتقنية وأن هذا التمييز في حقيقته يفضي الى وجود علاقة تكاملية وترابطية بينهما.

ونذكر في هذا الصدد التحليل الموضوعي والراقي للأستاذة 'مادلين غرافيتز' التي اعتبرت أن كلا المصطلحين يجب على تساؤل واحد هو كيف تصل الى الهدف؟ غير أن

التقنيات تقع بالتحديد في مستوى التعامل المباشر مع الوقائع أي أنها إجراءات ملموسة¹⁵.

لكن المنهج مفهوم فكري تصوري فهو ينظم مجموعة من العمليات وبشكل عام مجموعة من التقنيات تقع بالتحديد في مستوى التعامل المباشر مع الوقائع أي أنها إجراءات ملموسة.

وبالرجوع إلى الرقابة العليا للمجالس الجهوية للحسابات نجد أنها توظف مجموعة من الأدوات والتقنيات المنظمة والمرتكزة على منهجية متنوعة حيث يتم الاستناد إلى قواعد رقابة المشروعية وفق للمقتضيات الواردة في النصوص القانونية المتعلقة بمجال الرقابة والاستناد إلى معايير رقابة النتائج والأداء وفق مؤشرات قياس النجاعة والفعالية اعتمادا على تقنيات التدقيق والتقييم وإن كانت هذه الأخيرة محدودة على مستوى الممارسة العملية.

ومن ثمة سنعمل في هذا الصدد على توضيح منهجية المقاربة الرقابية لعمل المجالس الجهوية للحسابات والتقنيات المعتمدة في ذلك.

- رقابة المشروعية

تشكل رقابة المشروعية -او المطابقة القانونية- الأساس والمنطلق لكل رقابة فلا بد ان يكون هناك احترام والتزام بالقوانين حتى يمكن ان تطبق معايير وتقنيات تدقيق وتقييم الأداء.

¹⁵- د. محمد بن موسى بابا عمي، المرجع السابق، ص 7.

فالرقابة بكل أنواعها تركز على ضرورة احترام قواعد المشروعية أولا لكن هذا لا يعني اكتفاء الرقابة فقط بالمطابقة القانونية حيث ينبغي ان تتكيف وتستجيب وتراعي كل جوانب التطور¹⁶.

فالفلسفة التقليدية للرقابة تظل بسيطة في ظل تدبير عمومي يتجه نحو مزيد من التعقيد وتبقى في طابعها المسطري بعيدة عن تحليل المعطيات ودراسة المؤشرات ومراقبة نجاعة وفعالية البرامج والمشاريع التنموية المحلية¹⁷، في وقت أصبح الأداء والمحاسبة يشكلان الأفق الجديد للرقابة دون اغفال الحاجة الدائمة الى فحص المطابقة القانونية.

ذلك أن تجاوزات خطيرة في التسيير يمكن ان تظل دون متابعة في حين ان جميع القواعد المطبقة تم احترامها.

وقد شهد نظام الرقابة العليا في الدول المتقدمة مند بداية القرن العشرين وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية تطورات مهمة جدا تتمثل في تبني المناهج العلمية في ميدان المراقبة وتقويم المشاريع والبرامج التنموية¹⁸.

فعلى إثر تفاقم الازمات المالية نتيجة النمو السريع في حجم القطاع العام الذي أدى إلى زيادة الانفاق العمومي على المشروعات العامة اتضح عدم كفاية الأساليب التقليدية للرقابة التي تقوم على أسس محاسبية مما أدى إلى ظهور اتجاهات نظرية أخرى للرقابة المالية العمومية بالإضافة إلى الفحص والتدقيق.

¹⁶- محمد مجيدي، المرجع السابق، ص 83.
¹⁷- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين الواقع الرقابة و متطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة و التنمية، سلسلة مواضع الساعة، العدد 70، الطبعة الأولى، ص 372.

¹⁸- د. محمد حركات، "معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي"، ص 238.

أهمها المراقبة الشمولية التي حاولت تجاوز المفهوم الكلاسيكي للرقابة.

ومحاولة الأخذ بعين الاعتبار مختلف الأبعاد المكونة للفعل الرقابي والمتمثلة في توجيه الرقابة نحو ما تفرضه التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث يبرز الاتجاه الشمولي وبشكل جيد من خلال النظريات والمفاهيم الرقابية كنظرية التدبير المندمج والمقرب التقييمي للسياسات العمومية¹⁹.

تبعاً لذلك فإنه في ظل تطور الفكر التنظيمي والتحولت التي شهدتها نظم التسيير فضلاً عن تنامي الاكراهات المالية فقد تم التوجه الى العمل على توظيف رقابة موازية تتجاوز الاهتمامات الضبطية الزجرية لتعنى بتتبع الأداء بتتبع الأداء قياساً على الثالوث المعروف أي النجاعة والفعالية والاقتصاد²⁰.

وذلك، لأنه لن يتم اختراق شبكات الفساد واكتشاف الاختلالات الا بأساليب ومناهج غير تقليدية وذلك من خلال تجاوز الجانب التقليدي للرقابة المتمثل في بحث المشروعات المالية لعمليات التحصيل والإنفاق إلى البحث في الجوانب الاقتصادية التي تجعل الرقابة كعلم يدمج في إطار أوسع واشمل ويهتم بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية²¹.

¹⁹- د. أحمدوش مدني، "المحاكم المالية بالمغرب"، ص 52-61

²⁰- د. نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، ص 130.

²¹- د. نجيب جيري، المرجع السابق، ص 16.

- اعتماد تقنيات رقابة التسيير

تصنف رقابة التسيير كرقابة للملامسة على اعتباران رقابة التسيير ذات الأصل الأنجلوسكسوني تهدف بالأساس الى رقابة تسيير وتدبير المال العام ومقارنة التكاليف مع النتائج حماية له من كل تسيير مخل أو غير فعال.

وهي تلعب-كما ذهب الى بعض الباحثين- دور الربط بين الإدارة العامة وباقي المستويات الترابية للبحث عن التنسيق والتجانس بين الاستراتيجية الموضوعة وبين المخططات الاستراتيجية المحلية.

فرقابة التسيير-أو الأداء- تهدف الى التأكد من ان الانفاق العام يجري وفق القرارات والسياسات المرسومة وأن الأهداف المقررة تتحقق بشكل فعال واقتصادي وبكفاءة عالية.

في هذا الصدد تركز رقابة الأداء على أربعة معايير أساسية هي:

- **معيار الكفاءة**، وذلك في مجال استعمال الموارد ويعني تلك العلاقة بين المخرجات من السلع والخدمات وغيرها من النتائج والموارد التي استخدمت من اجل انشائها وترتبط بتحديد الحد الأدنى من المخرجات بالنسبة لكمية مدخل معين²².

وهذا يعني ان النظام الكفاء هو الذي يتمكن من تحقيق مخرجات تفوق المدخلات المستخدمة.

²²- د. عبد المنعم رمضان بنور، "إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة"، مجلة الرقابة المالية، العدد 44، يونيو 2004، ص

- معيار الاقتصاد، ومفاده الحصول على موارد كافية وذات نوعية جيدة بأقل تكلفة معينة ويعني ذلك تجنب الانفاق غير الضروري مع مراعاة مبدأ الجودة.
- معيار الفعالية، ويمكن من قياس درجة تحقيق الأهداف والعلاقة الموجودة بين الهدف المعلن والتأثير الحقيقي للنشاط من خلال مقارنة النتائج مع الأهداف المسطرة في البرنامج العمومي²³.

بمعنى قياس مدى ودرجة تحقيق الأهداف المتوخاة عبر الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة.

- معيار قياس الأثر البيئي، فنظرا الى الأهمية التي تحتلها القضايا البيئية ونظرا لتنامي البرامج البيئية وتطور الاعتمادات المخصصة لهذه الأنشطة فقد أبدت الأجهزة العليا لرقابة اهتماما كبيرا لهذا البعد لكنه لازال محدودا.

وتعتمد رقابة الأداء او التسيير أساسا على تقنيات التدقيق وقوامها:

- التحليل والإحصاء،
- المقارنة والمقاربة،
- والاستنتاج العلمي الموضوعي القائم على معايير ومناهج معينة بما فيها احترام المعايير الدولية للرقابة المالية.

ويعتبر التدقيق من الاليات الرقابية الأكثر إثارة للإنتباه وأكثرها قبولا وذلك راجع بالأساس لكون هذا الشكل الرقابي يمتاز بحدائته، وملاءمته لمسار تطوير الرقابة على

²³- د. نجيب جيري، المرجع السابق، ص 211.

مالية الجماعات الترابية، وتحويلها الى رقابة تقييمية، وعلاجية أكثر منها رقابة زجرية عقابية²⁴.

وقد اكتسب التدقيق اشعاعا ونجاحا هاما عكستها فعاليته والصورة المعاصرة والحديثة التي يقدمها وذلك بفعل أربعة عوامل أساسية:

- غنى وخاصة وديناميكية المفهوم،
- المقاربة المتعددة للاختصاص،
- فعاليته المنهجية،
- وأخيرا الخاصية النقدية في التحليل والمعالجة حتى أصبح يشبه بالفحص الطبي²⁵.

وأدوات تقويم الأداء كما هو متعارف عليه دوليا في مجال الرقابة العليا تشمل بصفة عامة:

الموازنة التخطيطية: تعتبر من أهم الأدوات المستخدمة في الرقابة وهي عبارة عن خطة شاملة لجميع عمليات المنشأة خلال مدة معينة فهي تضم معايير من اجل مقارنة الإنجاز الفعلي وقياس الأداء تمكن من معرفة مدى ملائمة الخطط والبرامج والسياسات للأهداف الموضوعة مسبقا.

فهي أسلوب يتم بمقتضاه وضع تقديرات للعمليات المستقبلية خلال فترة زمنية محددة في صورة مالية شاملة تتخذ كأداة رقابية يتم على أساسها متابعة وتقويم لأداء.

²⁴- د. عبد اللطيف بروجو، المرجع السابق، ص 109.

²⁵ -M.Driss KHOUDRI, « finance publiques et mangement stratégique », Ed AL Ahmadiya, Casa Blanca, 1998,p 91-92.

وهكذا، فالموازنة التخطيطية تحدد معايير المطلوب الوصول اليها لنشاط المنشأة وتوضح الاختلافات بين المعايير والأداء الفعلي وتعمل على معالجة الانحرافات والثغرات لتحقيق الكفاءة التديرية.

التحليل المالي: يعد من أهم أدوات تقويم الأداء وهو علم له قواعد ومعايير وأسس يستند اليها يهتم بتجميع البيانات والمعلومات الخاصة بالقوائم للمنشأة وإجراء التصنيف اللازم لها ثم اخضاعها لدراسة تفصيلية دقيقة وإيجاد الربط والعلاقة فيما بينهما.

ومن ثمة يقصد به استخدام الأساليب الرياضية والإحصائية والموازنات التخطيطية في دراسة الحسابات الختامية والقوائم المالية بغرض ابراز الارتباط بين عناصرها المختلفة وقياس التغييرات التي طرأت على مدى فترة او عدد فترات زمنية.

فهو يساهم بأساليبه المتنوعة في تحقيق أهداف تقويم الأداء حيث يتسع نطاقه ليسمح بالحكم على كفاءة وظائف النتائج والتسويق والتمويل وغيرها بحيث يعتمد عليه للتأكد من كفاءة استخدام الموارد المتاحة والتحقق من مدى تنفيذ الأهداف المخططة.

ويعتبر التحليل المالي الخطوة الأساسية في الرقابة المالية لأن هذه العملية تتضمن مقارنة الخطط الموضوعة ومستوى تنفيذها والمقارنة بين الفترات الزمنية المختلفة وبين المنشآت المتماثلة.

وبناء على ذلك يهدف التحليل المالي إلى:

- تقييم كفاءة الإدارة وطريقة ادارتها للمنشأة.
- اكتشاف نقاط القوة ونقاط الضعف في السياسة المالية.
- البحث عن شروط التوازن المالي على المدى القصير والبعيد.

- اقتراح حلول عملية لفائدة التدبير المالي.
- القيام ببعض الدراسات التفصيلية للبيانات المالية...

هذا، وتتعد أساليب التحليل المالي²⁶ بين التحليل المالي الافقي (تحليل الاتجاهات والتغيرات المالية) ويتضمن مقارنة الأرقام الفعلية للقوائم المالية على مدار عدد من السنين أي مقارنة جميع بنود قائمة الدخل وبنود قائمة المركز المالي بمدة عشر سنوات مثلا.

المحاسبة التحليلية أو نظام التكاليف: تعتبر أدوات التسيير والمراقبة الحديثة حيث إنها تقنية معالجة المعلومات المتحصل عليها من المحاسبة العامة ومن مصادر أخرى مثل القرارات المتعلقة بنشاطها وتسمح بدراسة ومراقبة المردودية و تحديد فعالية تنظيم المؤسسة كما انها تسمح بمراقبة المسؤوليات على مستوى التنفيذ أو الإدارة. وبناء على ما سبق نلاحظ أن أدوات وأساليب الرقابة تعرف تنوعا وتطورات مهمة تجاوزت الرقابة بمفهومها التقليدي.

في المغرب من أجل بلوغ هذا الهدف عرف مفهوم الرقابة العليا على المال تطورا وتحولا نوعيا انطلاقا من قانون 12.79 حتى صدور مدونة المحاكم المالية سنة 2003 حيث تروم كل التخصصات المنصوص عليها إلى تأمين مراقبة عليا مندمجة مع ضمان التوازن في مسؤولية الخاضعين لهذه الرقابة والوصول بالتالي إلى منظومة متابعات عادلة ومنصفة تجعل من النظام الرقابي مجموعة من الأجزاء المترابطة²⁷.

²⁶- د. هشام زغلول إبراهيم، "نحو مؤشرات لتقييم الأداء وتلاءم و بيئة التصنيع الحديث-تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات بمصر-" مجلة الرقابة المالية، العدد 51، دجنبر 2007، ص 15-16.

²⁷ -M.HARAKAT, « le droit du control supérieure des finances publiques au Maroc », édition babel, Rabat, p100-

ومن ثمة الوصول الى تشخيص دقيق لحالة الجماعة والإكراهات التي تعاني منها على مستوى التنظيم الداخلي وعلى مستوى التزاماتها والتقنيات المستعملة في التسيير. وكذلك المجالس الجهوية للحسابات لا تعتمد حقيقة كل أدوات تقويم الأداء وأن البعض منها وبشكل محدودا نظرا لوجود مجموعة من الاكراهات التشريعية والتدبيرية.

- إمكانية تقييم المشاريع المحلية

يفتح المشرع أمام المجالس الجهوية للحسابات إمكانية تقييم البرامج والمشاريع المحلية -غير ان المشرع لم يشر الى تقييم السياسات العمومية-. التقييم لا يؤدي فقط الى قياس فعالية بقدر ما يؤدي أيضا الى الوضوح في تدبير الوسائل القانونية والمالية والبشرية ودراسات اقتصادية واجتماعية. وعموما تمر الوظيفة التقييمية بمراحل هامة هي:

- مرحلة جمع المعلومات حيث يستعان بمختلف وسائل البحث في العلوم الاجتماعية وثائق مكتوبة استبيانات ومقابلات...؛
- مرحلة التحليل والتحليل النقدي من خلال البحث في العلاقة السببية؛
- مرحلة مطابقة النتائج وصياغة التوصيات؛

ويركز على ثلاث عناصر أساسية ومترابطة؛

- مدى الاقتصاد في الموارد؛
- مدى فعالية في التدبير؛
- القيمة المضافة للنتائج المحققة²⁸؛

²⁸- أحمد حاسون، المرجع السابق، ص 22.

مع ذلك، فالتقييم لا يستند الى منهجية موحدة لتنفيذ العملية التقييمية، لكنه يتطلب من المكلف بعملية التقييم تحديد المنهجية التي سيرتكز عليها وضبط المعايير والمؤشرات التي سيعتمدها بدقة لما في ذلك من تأثير مباشر على تحليل النتائج التي سيتوصل اليها.

وعلى كل حال تسهر المجالس الجهوية للحسابات من خلال مهامها الرقابية وآليات عملها على التقييد بالمقتضيات القانونية وكذا مراعاة معايير الجودة والتقنيات المعاصرة.

المطلب الثاني: خصوصية مسطرة عمل المجالس الجهوية للحسابات

يعتبر الفعل الرقابي القضائي والإداري للمجالس الجهوية للحسابات نشاطا مسطريا محددًا يتم في شكل مسلسل مكون من مجموعة من العمليات والإجراءات التي يمارسها القاضي المالي انطلاقًا من القواعد المسطرية لمدونة المحاكم المالية بهدف الوصول إلى غاية تتمثل في انتاج حكم مالي كاختصاص أصلي وتلقائي مرتبط بالنظام العام من جهة وكإجابة عن القضايا والمنازعات والإحالات المعروضة عليه من جهة ثانية.

فقواعد المسطرة او قواعد الإجراءات ذات أهمية قصوى في اقتضاء الحقوق والدفاع عنها وأهميتها هاته لا تقل عن وجود الحقوق ذاتها وسائل إثباتها.

الفرع الأول: طبيعة وخصوصية المسطرة المالية

تتميز المسطرة المالية لعمل المجالس الجهوية للحسابات بمجموعة من الخصائص والمميزات، فهي من جهة أولى، مسطرة تلقائية وذات طابع مزدوج (الفقرة الأولى)، ومن جهة ثانية، تعتبر مسطرة كتابية تطبعها المجانية والسرية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مسطرة تلقائية ذات طابع مزدوج

لا تحتاج المجالس الجهوية للحسابات إلى دعوى عمومية²⁹ لممارسة مهامها الرقابية وإنما يتم ذلك بطريقة تلقائية حيث تستقبل هذه المجالس سنويا الحسابات والوثائق المالية لمختلف الأجهزة الخاضعة لرقابتها حيث يتم فحصها مع ما يتبع ذلك من تحقيقات حسب البرمجة السنوية لعملية المراقبة.

وتبعاً لذلك فإن المسطرة المالية هي مسطرة تلقائية تستند إلى غياب مبدأ النزاع وذلك راجع بالأساس إلى قدسية وحرمة المال العام.

- مسطرة كتابية مجانية وسرية

تعتبر المسطرة المالية مسطرة كتابية مجانية، حيث تظل الوثيقة المكتوبة أهم حجة وأساس لهذه المسطرة.

هذا، وتتميز المسطرة المالية بشكل خاص، بكونها مسطرة سرية غير حضورية- وبالتحديد عند البت في الحسابات- حيث لا يحق للمعني الأمر الاطلاع على أعمال التحقيق، اللهم فيما يسهم في تقدم التحقيق والإجابة عليها من طرف المعني بالأمر بكل سرية، مما يسهم في تقدم التحقيق بأمان وسلاسة ويضمن العدالة.

وقد شرعت القاعدة السرية عموماً للوصول إلى تحقيق غرضين:

- الأول، هو مراعاة المصلحة الخاصة بالمتهم والمتمثلة في عدم التشهير به، واحترام قرينة البراءة³⁰ في مرحلة التحقيق.

²⁹- إلا فيما يخص الرقابة المتعلقة بتنفيذ الميزانية، فإن تدخل المجالس الجهوية للحسابات، ليس تلقائياً، وإنما مرتبط بسلوك مسطرة الرأي الاستشاري، بمعنى أنها لا تتدخل في هذه الحالة من تلقاء نفسها، وإنما عندما يطلب رأيها بخصوص إحدى الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية.

³⁰- إعمالاً لقاعدة "المتهم بريء حتى تثبت إدانته"، علماً أن هذه القاعدة عامة بشكل عام، وإحدى قواعد ومبادئ العدالة الجنائية بشكل خاص. وهي أيضاً من القواعد الدولية المعلم عنها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948.

- والغرض الثاني يتعلق بالمصلحة العامة والتي تتمثل في مصلحة التحقيق، حتى لا يعتمد الفاعل الحقيقي إلى الهرب، أو إلى طمس الأدلة إذا علم أن جهة التحقيق تتجه نحو الاهتمام بدليل معين³¹.

الفقرة الثانية: الخصائص المشتركة بين المسطرة المالية وباقي المساطر العادية

تعتبر المسطرة المالية مسطرة شبه قضائية فإلى جانب الطبيعة الخاصة للمسطرة المتبعة أمام المحاكم المالية فإنها تشارك باقي المساطر العادية بعضاً من خصائصها سواء في مجال الاختصاصات القضائية أو الإدارية.

ومن ثمة، تعتمد المجالس الجهوية للحسابات بعض قواعد المسطرة المدنية، وكذا بعض قواعد المسطرة الجنائية (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى القواعد الإدارية غير القضائية (الفقرة الثانية).

أولاً: تطبيق قواعد المسطرة المدنية والجنائية

تحيل مدونة المحاكم المالية، المجالس الجهوية للحسابات عند ممارسة مهامها الرقابية إلى اعتماد وتطبيق بعض قواعد المسطرة المدنية، وكذا بعض قواعد المسطرة الجنائية.

تطبيق قواعد المسطرة المدنية

تعتمد المجالس الجهوية للحسابات على قواعد المسطرة المدنية في التبليغ، ويقصد بالتبليغ الشككية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ

³¹- د. غنام محمد غنام، "سرية الاستدلالات و التحقيقات الجنائية و أثرها على الحقوق الأساسية للمتهم"، مجلة الحقوق، العدد الرابع، دجنبر 1993، صادرة عن المجلس العلمي بجامعة الكويت، ص 172.

ضده وتتجلى أهميته فيما يترتب عليه من آجال الطعن وحضور الجلسات وغير ذلك من الآجال المسطرية³².

وأساس فكرة التبليغ هو مبدأ المواجهة، الذي يقوم على مبدأ عدم الجواز اتخاذ أي إجراء ضد شخص بدون تمكينه من العلم به، وإعطائه الفرصة للدفاع عن نفسه.

تطبيق قواعد المسطرة الجنائية

إن المسطرة المالية تشترك مع القضاء الجزري في العديد من الخصوصيات، حيث يخضع الإثبات في المادة المالية إلى قواعد المسطرة الجنائية.

والإثبات في الميدان الجنائي يعني محاولة إعادة صياغة وبناء الوقائع والأحداث في عملية تركيبية يقصد منها التعرف على الحقيقة.

وتتجلى أهم وسائل الإثبات المتضمنة في قواعد المسطرة الجنائية في:

- الاعتراف وهو سيد الأدلة؛
- اليمين؛
- المعاينة أو الخبرة؛
- شهادة الشهود؛
- القرائن والكتابة؛

ثانياً: تطبيق المساطر الإدارية غير القضائية

تحضر قواعد الإجراء والشكل (الاستشارة، التعليل، حق الدفاع...)، بشكل قوي عند تطبيق المسطرة المالية أمام المحكمة المالية.

³²- د. هشام زغلول إبراهيم، المرجع السابق، ص 20.

في هذا الصدد، تعمل المجالس الجهوية للحسابات على سلوك قاعدة الرأي الاستشاري، وذلك عندما يطلب رأي المجلس الجهوي للحسابات بشأن القضايا المنصوص عليها في المادتين 142 و 143 من القانون 62.99 بشأن تحريك مسطرة الرقابة على إجراءات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية الترابية وهيئتها.

ويقع التمييز في الرأي الاستشاري بين ثلاثة أنواع:

- الرأي الإلزامي، وهو الرأي الذي تكون السلطة الإدارية ملزمة بطلبه وغير ملزمة بالتقيد به.

- والرأي المطابق، وهو الرأي الذي تكون السلطة الإدارية ملزمة بطلبه وأيضا باتباعه، وإلا تعرض قرارها للبطلان.

- ثم الرأي الاختياري، وهو الرأي الذي لا تكون السلطة الإدارية ملزمة بطلبه ولا باتباع مضمونه في حال طلبته.

ومن المستقر عليه في كل من التشريع والقضاء والفقهاء عدم قابلية الآراء بأنواعها المختلفة الطعن فيها امام القضاء بهدف ابطالها او تقرير المسؤولية عنها لأنها مجرد إجراءات تمهيدية لا ترتب آثار قانونية³³.

فلا يصح إضفاء الطابع التنفيذي على الرأي الاستشاري لأن التصرف التنفيذي كما يذهب الى الاستاد هوريو هو تصرف بقوة القانون على الأفراد ويرتب آثارا مباشرة تلزم المخاطبين به في حين لا يحمل الرأي الاستشاري مثل هذا الأثر لأنه لا يرد على الغير ويشترط حتى يكون له مثل هذا الأثر أن يحضى بقبول السلطة المختصة³⁴.

³³- د. محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 132.

³⁴- د. المكي السراجي، "الرأي الاستشاري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55، يناير-أبريل 2004، ص 152.

قرارات الإدارة تكون مشروطة بقيام حالات معينة من الواقع وهي الأسباب الواقعية من جهة والقواعد القانونية التي تشكل الأساس القانوني للقرار أو الشرط الأساسي في ممارسة الإدارة لنشاطها من جهة أخرى³⁵.

وينبغي التمييز بين التعليل كشرط شكلي في القرار يتعلق بالمشروعية الخارجية لهذا الأخير وبين السبب كأحد العناصر الموضوعية الأساسية المكونة للقرار والمتعلقة بالمشروعية الداخلية لهذا الأخير.

وبالرجوع للحديث عن الاجراء الاستشاري فان الآراء الاستشارية ان كانت ليست بقرارات إدارية يمكن الطعن فيها امام القضاء فانه يحق الطعن في قرار السلطة المعنية المتخذ بناء على رأي المجلس الجهوي للحسابات.

وإن كان يلاحظ على اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي³⁶ انه يميز بين الرأي السلبي والرأي الإيجابي للغرفة الجهوية للحسابات فالأول يعتبر قرارا إداريا يلحق الضرر وبناء

عليه يمكن الطعن فيه بالإلغاء أما الثاني أي الرأي الإيجابي فلا يعتبر قرارا إداريا وإنما إجراء تحضيريا لا يقيد سلطة ممثل الدولة في اتخاذ القرار المناسب ومن تم فهذا الأخير هو ما يقبل الطعن فيه بالإلغاء وليس رأي الغرفة الجهوية للحسابات.

والجدير بالذكر أن المجلس الجهوي عندما يمارس الاختصاص الإداري أو القضائي يراعي مبدأ التناقضية في المسطرة وذلك بعد عرضه لتقاريره على مسؤولي الأجهزة موضوع الرقابة قصد ابداء (ملاحظتهم) آرائهم أو تقديم كل الوثائق التي يرون ضرورة تقديمها للمجلس بشكل يكاد يكون مطابقا لحق الدفاع³⁷ الذي يعتبر ضمانا إجرائية

³⁵- د. محمد الأعرج، المرجع السابق، ص 215.

³⁶- Mme Etienne DOUAT, «le conseil d'Etat et le contrôle budgétaire», FFP N°70, P166.

³⁷- د. محمد مجيدي، المرجع السابق، ص 110.

الفرع الثاني: العوامل المؤسسية والقانونية

شكلت الجوانب المؤسسية والقانونية، عوامل رئيسية في فشل وضعف أداء المجالس الجهوية للحسابات على الأموال العمومية المحلية، وذلك راجع إلى القانونية والتنظيمية (الفرع الأول) والصعوبات المسطرية وضعف السلطة الجزرية (الفرع الثاني).

الفقرة الأولى: القيود القانونية والتنظيمية

تتجلى بعض مظاهر الضعف في أداء المجالس الجهوية للحسابات من خلال القيود القانونية والتنظيمية التي تعيق ذلك الأداء، وترتبط هذه القيود بتعدد وتنوع الاختصاصات الممنوحة لهذه المجالس وكذا تداخل الاختصاص ما بين المجالس الجهوية للحسابات وباقي أجهزة الرقابة الأخرى، بالإضافة إلى الطابع الرئاسي للهيكل التنظيمي لهذه المجالس.

أولاً: إكراهات شساعة المهام وتعدد وتنوع الاختصاصات الرقابية³⁹

يعد مجال الرقابة المالية القضائية مجالاً شاسعاً من الناحية القانونية، إذ يغطي من حيث المبدأ مختلف مظاهر التدبير المالي العمومي. من هنا نسجل الاتساع المستمر لاختصاصات المجالس الجهوية للحسابات في ظل تنوع وتعدد أصناف تدخل هذه الأجهزة الرقابية.

وفي هذا الصدد يتضح بجلاء من خلال تحليل اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات أنها تتميز بالتشعب والتنوع.

³⁹ - أنظر مقتضيات القانون رقم 99-62.

شساعة المهام والاختصاصات تظهر لنا بوضوح من خلال مراقبة التسيير، التي تفرض على القاضي المالي ليس فقط فحص وتقدير وتقييم تسيير جماعة محلية ما، استنادا إلى الحسابات والمستندات المعروضة، بمعنى أن مراقبة القاضي المالي هنا لا تقتصر على تدقيق الحسابات والمستندات المعروضة، بمعنى أن مراقبة القاضي المالي هذا لا تقتصر على تدقيق الحسابات بناء على ما يتوفر عليه من بيانات محاسبية، وإنما يتطلب ذلك الانتقال إلى الأجهزة الخاضعة للمراقبة وذلك من أجل المعاينة الميدانية للعمليات المالية، وكذا إجراء التدقيقات الضرورية.

ومن هنا، يتضح لنا أن المشرع أسند للقاضي المالي اختصاصات متعددة ومتنوعة، يمكن أن تنعكس سلبيا على أداء المجالس الجهوية للحسابات⁴⁰، وذلك لأن المجالس الجهوية للحسابات ليس بإمكانها تدقيق حسابات جميع الأجهزة المحلية الخاضعة لمراقبتها، وكذا إجراء تقييم لمناهج وطرق التدبير المعتمدة من قبل ذلك الأجهزة التي أخضعها القانون للرقابة.

تعدد المهام المنوطة بالمجالس الجهوية للحسابات من شأنها عدم توفير شروط الفعالية والجودة المطلوبة في أدائها الرقابي في ظل ضرورة مراعاة الآجال القانونية المحددة لإنجاز تلك المهام. ويظهر أن هذا الاختصاص الموسع لن يسمح للمجالس الجهوية للحسابات بالاضطلاع بكل مهام المنوطة بها. ومن شأن ذلك أن يقود إلى اعتماد منهجية انتقائية في مجال المراقبة المالية القضائية.

في هذا الإطار، يلاحظ أن الجمع بين اختصاصات ومهام متعددة، والذي من شأنه التأثير بشكل مباشر على الأداء الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات، لا يوازيه تخفيف العبء على هذه الأجهزة الرقابية من قبل الأجهزة الرقابية من قبل أجهزة أخرى

40 - يلاحظ أن المجلس الأعلى للحسابات قد انشغل بالرقابة النظامية على المحاسبين العموميين و لم يستطع تفعيل اختصاصاته الأخرى إزاء الأمرين بالصرف واختصاصاته في مجال مراقبة الأداء، ولم يقدّم بدوره كاملا فيما يتعلق بإسناد السلطة التشريعية.

مساعدة، بحيث لا تتوفر التجربة المغربية في القضاء المالي على وسائل عمل موازية، وذلك على خلاف التجربة المقارنة ولا سيما التجربة الفرنسية التي توجد بها "هيئات مشتركة" متخصصة إلى جانب الغرف الجهوية⁴¹.

وبالتالي، يصبح من الصعب قيام المجالس الجهوية للحسابات بوظائفها الرقابية الشاسعة والمتداخلة في غياب هيئات مساعدة في مهمات الفحص والتدقيق. خاصة أن هذه الهيئات تكون أولا متخصصة، وثانيا تكون اختصاصاتها محددة بدقة، مما يؤدي إلى فعالية تدخلها، عكس جمع كل هذه المهام وإسنادها لهيئة واحدة، الأمر الذي يؤدي إلى توسيع الاختصاص على حساب فعالية الرقابة.

ثانيا: الطابع الرئاسي للهيكل التنظيمي للمجالس الجهوية للحسابات

تحظى رئاسة المجالس الجهوية للحسابات بمكانة ودور رئيسي في مختلف تنظيمات هذا الجهاز الرقابي، فهو الرئيس التسلسلي لكل التشكيلات التي يتوفر عليها المجلس⁴². وهو بذلك يعد المسؤول الأول في تسيير وإدارة المجلس فضلا عن حسن تنظيمه وأدائه، وذلك بواسطة مختلف الأوامر والمذكرات التي يصدرها. وبالإضافة إلى ذلك، يتوفر على السلطة الإدارية باعتباره رئيسا للمصالح الإدارية كما يمكنه أن يمارس السلطة المالية وذلك في حالة تفويض صفة الأمر بالصرف المساعد من قبل الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.

وتأسيسا على ذلك، يتضح من خلال الصلاحيات التي يتوفر عليها رئيس المجلس الجهوي للحسابات، يبدو أن هذا الأخير الشخصية المحورية في عمل المجلس،

41 - هشام الحسكة، "المجالس الجهوية للحسابات وإشكالية إرساء شفافية تدبير الأموال العمومية المحلية- دراسة نظرية تطبيقية"، ماستر قانون عام، كلية طنجة، 2007-2008.

42 - AHMIDDOUCH Madani, «le contrôle des chambres régionales des comptes au Maroc et en France, étude comparée, Editions du Panthéon, Paris 2014» P94.

باعتباره رئيسا إداريا لمختلف المصالح من جهة، ورئيسا لهيئة قضائية متخصصة في الرقابة القضائية المالية من جهة أخرى.

ويتضح لنا من خلال ما سبق أن الرئيس يحتل مكانة بارزة في تنظيم أشغاله وترؤس جلساته، إذ يتوفر الرئيس على صفتين، صفة القاضي الذي يمكنه المشاركة في جميع أشغال المجلس سواء كانت ذات طابع قضائي أو إداري، ثم صفة السلطة الإدارية المسيرة لأجهزة المجلس.

الفقرة الثانية: القاضي المالي بين الصعوبات المسطرية وضعف السلطة الزجرية

تتضاف إلى الصعوبات القانونية والتنظيمية لعمل المجلس، صعوبات مسطرية ترتبط أساسا بتعدد وتداخل مساطر عمل القاضي المالي بهذا الجهاز الرقابي⁴³، وما لذلك من تأثير على أدائه الرقابي، فضلا عن تواضع السلطة الزجرية للمجلس التي يمكن أن نلمسها من خلال ضعف الغرامات التي يحق له أن يحكم بها.

أولا: القيود المسطرية

بفعل الازدواج الوظيفي الذي يتميز به عمل المجالس الجهوية للحسابات، فإن القاضي المالي يشتغل في نفس اللحظة بمساطر متعددة ومتداخلة. واستنادا لذلك، يشتغل القاضي المالي بأربع مساطر تحيل الواحدة منها على الأخرى مما يقود إلى حصول تداخل فيما بينها من جهة، وكذا علاقتها المتبادلة مع تحريك مساطر أخرى، خاصة تلك المتعلقة بالسلطة التأديبية والجنائية من جهة أخرى.

إضافة إلى ذلك، تتميز مساطر اشتغال القاضي المالي الجهوية بالطابع المعقد، فبالنسبة لاختصاص التدقيق والبت في الحسابات مثلا، يظهر أن مسطرتها تتميز بالطول والتعقيد (مذكرة ملاحظات، رد المحاسب العمومي، حكم تمهيدي، رد

43 - محمد مجيدي، "دور المجالس الجهوية للحسابات..."، مرجع سابق، ص: 29.

المحاسب العمومي، حكم نهائي). هذا إلى جانب المدة الزمنية التي تتطلبها عمليات التدقيق والتحقق في الحسابات، وكذا العمليات المالية⁴⁴ الأمر الذي ينعكس سلبا على الأداء الرقابي للقاضي المالي.

أن الصعوبات المسطرية التي تتعرض عمل القاضي المالي قد تعد من بين العوامل التي تؤثر على مردودية عمل المجالس الجهوية للحسابات. كما أن تداخل مساطر الأجهزة العمل الرقابي للمجالس الجهوية للحسابات، قاد إلى أعمال المنهجية الانتقائية من سلبيات، بحيث لا يمكن الوصول بواسطتها إلى درجة اليقين في المجال الرقابي. وفي نفس السياق، هناك إشكالية تنفيذ الأحكام، حيث يبقى المخالفين والمختلسين- في غياب آلية واضحة للتنفيذ- في منأى عن أي خطر يهددهم⁴⁵.

من دون شك أن فعالية الرقابة المالية، تقاس بحجم الآثار والنتائج المترتبة عنها، والتي تساهم في الحفاظ على المال العام والحيلولة دون المساس به.

وعلى الرغم من أن النظام العقابي الجديد يتسم بمجموعة من السمات التي تميزه عن النظام العقابي الوارد في القانون رقم 79-12، حيث أعاد النظر في مبالغ الغرامات التي كانت تعتبر هزالتها محل انتقاد واسع النطاق فإنه مع ذلك ظل يتسم بالضعف فيما يخص البت في الحسابات.

هكذا، تقوم المجالس الجهوية للحسابات بمهمة الافتحاص والتدقيق والتقييم التي لا تكتفي بالبحث عن أوجه الاختلال في الأجهزة العمومية، بل تبحث عن كيفية تتبع المسار الذي يسير فيه أصحاب القرار فيما يتعلق بتدبير الشأن العام المحلي.

44 - المرجع نفسه، ص:397.
45 - يشار إلى أنه في التجربة الفرنسية ومن أجل ضمان تنفيذ أحكام المحاكم المالية، ترسل هذه الأحكام إلى وزير المالية لتنفيذها بتكليف المحاسب بالسداد أو بإحالته إلى القضاء الجنائي.

ولا شك أن المهمة ثقيلة، تتطلب تضافر جهود الباحثين ف خلق قاعدة فقهية موازية مع جهود القضاة المجتهدين ما من شأنه إعطائه انطلاقة جديدة قاعدة فقهية موازية مع جهود القضاة المجتهدين ما من شأنه إعطاء انطلاقة جديدة ووضع أسس نظام عقابي فعال قوامه الزجر العادل القوي للمتطاولين على قواعد الانضباط الإداري والمالي⁴⁶، ذلك أنه لا قياس مع الفارق إذا ما عقدت مقارنة بين النظامين العقابيين في كل من المغرب وفرنسا، فهذه الأخيرة قد راکمت تجربة غنية وتراثا فقهيا وذخيرة قضائية تجمع بين المتانة والتنوع في مختلف موضوعات التأديب المالي⁴⁷.

الفرع الثالث: ضعف الموارد البشرية للمجالس الجهوية للحسابات

مقابل الاختصاصات المتعددة والهامة التي أنيطت بالمجالس الجهوية للحسابات وأخذا بعين الاعتبار ضرورة بت هذه المجالس في جميع الحسابات التي تقدم إليها بشكل آلي، وعدم تحديد الحالات التي يمكن فيها لسلطات الوصاية اللجوء إلى هذه في مجال مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، يلاحظ أن عدد القضاة الذين تم تعيينهم بهذه المجالس قليل جدا أمام تعدد وتنوع المهام الموكولة إليهم في ميدان الرقابة على المالية المحلية.

وهكذا، سنحاول دراسة إشكالية ضعف الموارد البشرية بالمجالس الجهوية للحسابات من خلال مستويين اثنين: الضعف الكمي للموارد البشرية (الفقرة الأولى) والضعف النوعي لهذه الموارد (الفقرة الثانية).

46 - محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم الإدارية..."، مرجع سابق، ص:26.

47 - هذا لا يعني أن التجربة الفرنسية تجربة ناجحة بالمقارنة مع التجارب الأخرى.

الفقرة الأولى: النقص الكمي للموارد البشرية

إن النقص الكمي في الموارد البشرية الذي عرفته المجالس الجهوية للحسابات ساهم في إضعاف التجربة الرقابية لهذه المجالس.

فالموارد البشرية تعد الدعامة والركيزة الأساسية لأي إصلاح مؤسستي، ولها أهمية قصوى في الوصول إلى النجاعة والمردودية، وهكذا فإن الكلام عن نجاح أو فشل المؤسسات بالأساس إلى الإمكانيات البشرية التي تتوفر عليها، فالعنصر البشري هو العنصر الحاسم في الإدارة إضافة إلى العناصر المادية والتنظيمية.

خلال سنة 2011، بلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين العاملين بالمحاكم المالية 526 من بينهم 328 قاضيا، من بينهم 73 ملحقا قضائيا في طور التكوين. وفيما يخص الهيئة الإدارية، فقد بلغ عدد الموظفين العاملين بهذه المحاكم 198⁴⁸.

وخلال سنة 2013، بلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين العاملين بالمحاكم المالية 540 من بينهم 353 قاضيا وقد بلغ عدد الملحقين القضائيين بالمجلس 41 ملحقا. وقد بلغ عدد موظفي المحاكم المالية 187⁴⁹.

وفي هذا الصدد، يلاحظ أن المجالس الجهوية للحسابات لا تتوفر على الموارد البشرية الكافية لممارسة المهام المنوطة بها. كما أن عدد القضاة دون الحاجيات الحقيقية للمجالس الجهوية للحسابات، وذلك بالنظر إلى الوظائف المسندة إليها.

وفي فرنسا على سبيل المثال، أدى عدم التساوي في توزيع الموارد البشرية بين الغرف الجهوية للحسابات خاصة مع عدم الأخذ بعين الاعتبار لعدد وطبيعة الأجهزة الواجب

48 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2011.

49 - تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2013.

مراقبتها بالنسبة لكل غرفة جهوية إلى التأثير بشكل سلبي على فعالية ومردودية هذه
الغرف⁵⁰.

وخلاصة القول، تبقى المجالس الجهوية للحسابات تعاني من اختلال نسبي بين الموارد
البشرية من جهة ومتطلبات رسالتها ومهامها من جهة أخرى⁵¹.

الفقرة الثانية: الضعف النوعي للموارد البشرية

إن المسؤولية الملقاة على عاتق القضاة بالمجالس الجهوية للحسابات، تقتضي توفر
هؤلاء القضاة على تكوين جيد مدعم بالتدريب والتكوين المستمر، وعلى كفاءات عالية
في المجال المالي والمحاسبي، فضلا عن التكوين في مجال علوم التدبير بالإضافة إلى
التكوين القانوني.

يجب أن يتم تعيين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات من بين القضاة الذين سبق
لهم التعامل والتمرس بالملفات المتعلقة بالجماعات المحلية بالمجلس الأعلى
للحسابات، أو من بين الموظفين الذين سبق لهم القيام بعمليات المراقبة أو التفتيش
بأحد الأجهزة المكلفة بهذه المهام كالمفتشية العامة للمالية أو المفتشية العامة للإدارة
الترابية، خاصة أنه سيكون على هؤلاء الرؤساء تأطير والإشراف على عدد من القضاة
نسبة مهمة منهم أنهت للتو تكوينها ولا تتوفر على تجربة ميدانية في مجال المراقبة.

وبالنظر إلى أن المهمات الرقابية تستوجب التوفر على مؤهلات عالية في مجالات
التدقيق ومراقبة المالية العمومية وتدبير المخاطر وتطبيق المعلومات في ميادين
المراقبة والتدقيق الخاص بالأنظمة المعلوماتية⁵². فإن الأمر يستلزم من القاضي المالي

50 - محمد مجيدي، "دور المجالس الجهوية للحسابات..."، المرجع السابق، ص:196.

51 - محمد مجيدي، المرجع السابق، ص: 196.

52 - في إطار التكوين المستمر، عرفت سنة 2013 إتمام تنفيذ برنامج التوأمة بين المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الأعلى للحسابات الفرنسي و
الممول من طرف الاتحاد الأوروبي حول المراقبة في مجال التدبير المفوض وتدبير الأملاك العامة والتعمير والمعلومات.

الإلمام بالمناهج والتقنيات الرقابية الحديثة في العمل الرقابي للأجهزة العليا للرقابة المالية، والاطلاع على التجارب الرائدة في هذا المجال.

المبحث الثاني: أوجه الحكامة في تدير الجماعات الترابية بالمغرب

تكتسي مالية الجماعات الترابية جورا مهما، إذ تعد مؤشرا حقيقيا للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة، فباعتبارها جزءا لا يتجزأ من المالية العمومية، ظلت المالية الترابية (المحلية) موضوع عدة إصلاحات وتغييرات، وهذه التغييرات لم تعد تهتم فقط تحولات البنيات المحلية بل همت كذلك بنيات الدولة والأسواق الاقتصادية والمالية⁵³.

ويعد المجال المالي من بين أهم المجالات التي تحظى باهتمام واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير، مكانة هامة في السياسات العمومية الترابية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع والبرامج التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس.

وتنزila لمقتضيات دستور 2011 المتعلق بالتنظيم الترابي، ويتعلق الأمر بقانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات وقانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم وقانون 111.14 المتعلق بالجهات، كما يكتسي النظام المالي المحلي أهمية بالغة باعتباره الأداة الأولى والأساسية التي تمكن الجماعات الترابية من تنزيل برامجها، وبالتالي تحقيق الأهداف التنموية المتوخاة.

ومن خلال الأهمية التي تطرحها آليات تنزيل الحكامة المالية بالنسبة للبرامج ومشاريع الجماعات الترابية، فيمكن طرح الإشكالية: إلى أي مدى ستساهم الآليات الحديثة والاستراتيجيات المتعلقة بالتدبير المالي للجماعات الترابية في تنزيل الحكامة المالية

53 - سعيد جعفري: "الرقابة على المالية المحلية بالمغرب..."، م.س، ص: 172.

للجماعات الترابية والإشكاليات التمويل المحلي؟ (المبحث الأول) وما هي آليات تحليل المالية المحلية وكيفية إعداد البرنامج والتوازن المالي وآفاق التدبير المالي المحلي؟ (المبحث الثاني).

المطلب الأول: الآليات الحديثة لتدبير المالي للجماعات الترابية وإشكالات التمويل المحلي:

يعتبر المال العام الترابي، أداة أساسية في بناء ودعم التنمية المحلية بالجماعات الترابية، لذلك فحماية هذا المال ومراقبته أمر ضروري. إذا كان يرتكز تدبير مالية الجماعات الترابية (الجهات، العملات، الأقاليم والجماعات) هذه الأخيرة التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للملكة⁵⁴؛ على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه بكل جماعة محلية، في حدود اختصاصها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

الفرع الأول: تفعيل مبادئ وأسس الحكامة في التدبير المالي المحلي

وجدت الجماعات الترابية في ظل الإصلاحات القانونية والتنظيمية الأخير التي طلعت السيرورة التشريعية ببلادنا امام رهانات عديدة لتفعيل مقومات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكن في مقابل حجم الرهانات المطروحة على المستوى اللامركزي تكشف حجم الاكراهات التي تعاني منها الجماعات الترابية والتي تحول دون القيام بمسؤوليتها في مجال التنمية بشتى أنواعها⁵⁵.

54 - معمر مصطفى: م.س، ص: 131.

55 - معمر مصطفى، المرجع السابق، ص: 137.

فهناك إكراهات تديرية مالية جعلت هاجس الحكامة في جانبها المالي حاضر بقوة في مختلف الإصلاحات القانونية والمالية التي انخرط فيها المغرب انطلاقاً سنة 2008 من أجل توفير شروط تجاوز ضعف أداء هذه الجماعات الترابية ومن تم فسح المجال لكي تضطلع بالأدوار الحيوية الموكلة إليها.

لكن على الرغم من اختلاف التعاريف وتنوع المدلولات الشكلية فإن بعض العناصر الأساسية للحكامة نجدها تتكرر بشكل أو بآخر في جل المحاولات الفقهية للإلمام بمضامين المصطلح و على هذا الأساس تحتوي الحكامة المالية كل هذه العناصر و ليس بعضها و بالتالي يمكن اعتبارها منهجاً أو سيرورة منطقية تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة باستعمال أمثل للموارد و الإمكانيات المتاحة و المتحملة بهدف ضمان أداء فعال و ناجح وفق آليات التنسيق التشاركي المسؤولة و الشفافية و باعتماد مناهج التخطيط المالي أو الاستراتيجي و على ضوء هذه المبادئ التي تنبني عليها مقومات الحكامة المالية الترابية (الفرع الأول) سنحاول إبرازها على ضوء القوانين التنظيمية ثم سنتطرق إلى أسس الحكامة المالية المحلية (الفرع الثاني). الترابية من دور في جميع مراحل إعداد المخططات الوطنية فتوطيد دعائم الحكامة الجيدة يستدعي وضع مخططات ترابية تنبني على رؤية استراتيجية متكاملة وتفتح آفاقاً للتدخل الترابي في ميدان التنمية المحلية الشاملة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجهات).

الفرع الثاني: مبادئ الحكامة المالية الترابية على ضوء القوانين التنظيمية

سنحاول، الوقوف على مبادئ الحكامة المالية الترابية، وذلك على ضوء المستجدات التي عرفها الإصلاح المالي المحلي، ومراسيم المحاسبة العمومية للجماعات الترابية ومجموعاتها.

الفقرة الأولى: التخطيط الإستراتيجي

برزت الحاجة في سن سياسة التخطيط، كضرورة ملحة لتلبية متطلبات التنمية السريعة والحاجيات المتوازنة، عن طريق الاستجابة للخدمات الكبيرة والمتنوعة، التي بدأ يفرضها الواقع المتطور. كما أن السياسة الاقتصادية، المبنية على الحرية الاقتصادية والمذهب الليبرالي الحر، أثبتت عدم قدرتها على تأمين ذلك، وأفرزت عواقب وخيمة خاصة على مستوى التوازنات⁵⁶.

فالتخطيط يمكن اعتباره منهجا، وأداة فعلية للترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية، وإحدى القنوات الرئيسية والهامة، التي من شأنها أن تؤهل الجماعات لتصبح قطبا اقتصاديا وقاطرة للتنمية الشاملة⁵⁷، كما يعتبر أيضا أسلوبا في التفكير والتدبير وتنظيم التصرفات والتوفيق بين الموارد والحاجيات.

فهو يعد آلية تساعد على تعزيز القدرات الترابية، في تدبير التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أضحي عنصرا رئيسا لضمان عقلنة تدبير الشأن العام الترابي، وتطوير القدرات التنموية للجماعات الترابية، بالإضافة إلى كونه أداة مناسبة لتعزيز مسار الديمقراطية الترابية، التي تقوم على قيم التشارك والتعاون في تحقيق تنمية ذات طبيعة شمولية⁵⁸.

تنص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات على ما يلي:
"تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة، وتعمل على

56 - سعيد جعفري، المرجع السابق، ص: 180.

57 - معمر مصطفى، المرجع السابق، ص 77.

58 - د. الشريف الغيوي، " الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، الربط، ص14.

تتبعه وتحيينه وتقييمه". ويحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية، المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة، خلال مدة ست سنوات.

أما العمالات والأقاليم، فقد نصت المادة 80 من القانون رقم 112.15 المتعلق بالعمالات والأقاليم، على ما يلي: يضع مجلس العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم، لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم⁵⁹، اعتباراً لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، بصفته مكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية.

في حين أسندت المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مهمة إعداد برنامج التنمية الجهوية، مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية سابقاً⁶⁰ لمجلس، تحت إشراف رئيسها.

وفي هذا الإطار، أصبحت مقاربة التدبير الاستراتيجي لوضع مخططات التنمية المحلية أمراً لا محيد عنه، حتى محيد عنه، حتى يتسم بمستوى عال من الدقة والتنظيم نظراً لطبيعة التخطيط الترابي، و ما يمثله من أهداف حيوية، تتجلى في وضع برامج تجهيز الجماعة طبقاً للمواصفات و معايير الجودة، في حدود وسائلها الخاصة، و الموضوعة رهن إشارتها من جهة، و من جهة أخرى فالمجلس الجماعي يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الجماعات الترابية الأخرى أو الهيئات العمومية أو القطاع الخاص، و ذلك في إطار التوجه الحديث للحكومة الجيدة، الذي يقوم على أساس

⁵⁹ - دليل المخطط الجماعي للتنمية، وزارة الداخلية، مديرية الجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009.
⁶⁰ - د. مليكة الصروخ: "القانون الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 8119، ص 355.

المشاركة و الشراكة و التعاون، ما بين الجماعات الترابية و الدولة و المجتمع المدني و القطاع الخاص. ومن ثمة أقدمت وزارة الداخلية على وضع خارطة طريق للنهوض بالجماعات.

الفقرة الثانية: التديير التشاركي

بالموازاة مع التخطيط الاستراتيجي، فالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تنص على آلية لصيقة بالتخطيط الاستراتيجي، ويتعلق الأمر بالآلية التشاركية للحوار والتشاور، التي تتم عن طريق:

- إحداث هيئة استشارية، بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا المتعلقة، بتفعيل مبادئ المساواة و تكافؤ الفرص ومقاربة النوع.
- هيئة استشارية، تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب.
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين، تهتم بدراسة القضايا ذات طابع الاقتصادي.
- وفي هذا الإطار نصت القوانين التنظيمية، على تقنية تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات.

المطلب الثاني: اعتماد ميزانية النتائج في تديير مالية الجماعات الترابية

يحتل العنصر المالي مكانة هامة في كل السياسات العمومية فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتترجم بها المجالس المنتخبة برامجها السياسية إلى واقع ملموس فلكما كان التديير المالي سلسا وشفافا، إلا وانعكس ذلك على حسن تديير المجالات والميادين الأخرى⁶¹.

⁶¹ - د. محمد حيمود، "الحكمة المالية المحلية على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية"، م.س، ص 5

من هنا فالتخطيط الترابي يمكن تعريفه على أنه "مجموعة القرارات والتدابير التي تتخذها الوحدات الترابية اللامركزية لبلوغ أهداف تنموية معينة ومحددة في مدة زمنية تبعا للمدة الانتخابية والموضوعة في إطار القواعد القانونية والتنظيمية التي تحددها السلطة المركزية" وبالتالي فهو يعطي نظرة واضحة لسياسة التخطيط ولما يجب أن يتخذه من حيث مراعاة الخصوصيات التنموية الترابية وانبثاقه من القاعدة العامة بمشاكل الساكنة المحلية وبتطلعاتهم وتأتي هذه الأهمية للتخطيط الترابي⁶².

لتشكل مرحلة تحول جذري للجماعات الترابية التي أصبحت تضع مخططاتها التنموية طبقا للاتجاهات والأهداف الواردة في المخطط الوطني والذي من خلاله ستتمكن من وضع رؤية استراتيجية للتدبير عن طريق التحكم في المؤهلات ونقاط الضعف والرهانات ذات الأولوية لتحسين مستدام في مستوى عيش ساكنتها وقد تعزز ذلك من خلال المنظومة القانونية التنظيمية الأخيرة حيث تنص 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على ما يلي "تضع الجماعة تحت إشراف رئيس مجلسها برنامج عمل الجماعة و تعمل على تتبعه و تحيينه و تقييمه" و يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات.

أما العمالات والأقاليم فقد نصت المادة 80 من القانون رقم 112.15 المتعلق بالعمالات والأقاليم على ما يلي " يضع مجلس العمالة أو الإقليم تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس برنامج التنمية للعمالة أو الإقليم وتعمل على تتبعه و تحيينه و تقييمه و يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع

62 - أحمد حاسون، المرجع السابق، ص: 140.

عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يعتبر التخطيط الترابي بمثابة الآلية الفعالة لتدعيم التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁶³ وترسيم الأهداف الواضحة المبنية على المعطيات الواقعية وعلى متطلبات تعزيز القدرات التدييرية وإدارة المرافق والشؤون الترابية وفق منظور شمولي يتناسب وأهداف المخطط الوطني فمخططات أو برامج الجماعات الترابية يجب أن يتضمن

- تشخيص الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الترابية.
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين.
- الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الثلاث الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط.
- فعالية التخطيط من شأنها أن تساهم في ترشيد عمل الجماعات ضمن استراتيجية اقتصادية، اجتماعية وثقافية.
- وهكذا فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تحققها الجماعات الترابية لا بد أن تكون مبنية على تخطيط محكم ومدروس ينبني على دراسة الحاجيات الحقيقية المختلفة في المجالات المتنوعة ويراعي اختصاصات الفاعلين الاخرين وكذا الإمكانيات المتاحة.

أعدت المديرية العامة للجماعات المحلية دليل المخطط الجماعي للتنمية سنة 2009 وهو عبارة عن مذكرة تقدم عناصر تأطيرية خاصة بالمشروع التنظيمي المحدد لمسطرة اعداد المخطط الجماعي للتنمية والتي تشكل قاعدة مشتركة تمكن من ملائمة وتوحيد

⁶³ - أحمد حاسون، المرجع السابق، ص: 151.

64 أدوات ومساطر إعداد المخطط الجماعي للتنمية كما تضمنت بنوع من التفصيل الرؤية الجديدة للتخطيط الترابي وتنبي التوجهات الجديدة في التخطيط الترابي.

الفرع الأول: التعاقد وشمولية الاعتمادات

يعتبر التعاقد وشمولية الاعتمادات بميزانيات الجماعات الترابية أهم ركائز ميزانية النتائج، حيث يعد التعاقد مع المتدخلين في تنفيذ الميزانية من أجل تحقيق النتائج المسطرة سابقا من أهم المبادئ الأساسية للحكمة المالية وشمولية الاعتمادات بالنسبة للميزانية المحلية تمنح للأميرين بالصرف ونوابهم مرونة أكبر للتصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم، مع تحميلهم في المقابل مسؤولية مباشرة في تحقيق الأهداف المحددة لهم، وتحديد مؤشرات مرقمة تسمح بالربط بين:

- الاعتمادات المخولة للعمليات أو البرامج أو المشاريع المسطرة.

- النتائج المتوخاة من استعمال تلك الاعتمادات.

فالتعاقد يعد أداة رئيسية لتدقيق الأهداف المتوخاة مع تحديد الوسائل البشرية والمالية والتنظيمية الضرورية لبلوغ تلك الأهداف والجدول الزمني لإنجازها.

الفرع الثاني: الشراكة

تهدف الشراكة إلى إشراك مختلف الفاعلين خاصة جمعيات المجتمع المدني في إنجاز مشاريع تنموية هادفة وتفعيل سياسة القرب كعمل مندمج وذلك من خلال تقوية قدرة الجمعيات على التدخل بتبسيط مساطر استفادتها من المساهمة المالية للدولة مع متابعة النتائج المحققة⁶⁵.

64 - مليكة النعيمي، "تأملات في مدونة المحاكم المالية، ص: 25.

65 - مليكة النعيمي، المرجع السابق، ص 50.

وتجسيدا لهذه المرتكزات، تضمنت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية عدة مقتضيات تهدف إلى تحديث منظومة التدبير المالي للجماعات بما يحقق النجاعة والفعالية وإنجاز المشاريع وتقديم الخدمات. حيث نصت المادة 158 من القانون التنظيمي للجماعات في الباب المتعلق بالميزانية⁶⁶، على أن "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع والعمليات تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات في ذات السياق، نصت المادة 171 من ذات القانون على أن رئيس مجلس الجماعة "يتخذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة لتدبير الجماعة ومن بينها نظام التدبير حسب الأهداف".

وحسب المادة 176 فإن الدولة "تضع الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجماعة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها. ومن بين هذه الأدوات ما يسمح للجماعة بتبني أنظمة التدبير العصري ولاسيما مؤشرات التتبع والانجاز والأداء"، كما جاء في المراسيم التطبيقية بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها والعمالات والأقاليم ومجموعاتها والجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات.

⁶⁶ - مليكة النعيمي، المرجع السابق، ص: 120.

خاتمة الفصل الأول

يتضح من خلال هذا الفصل أن المجالس الجهوية للحسابات لها مجموعة من المهام كونها أجهزة مكلفة بممارسة الرقابة القضائية على المستوى المحلي وذلك بغية خلق جهاز قضائي مستقل يقوم بمراقبة التدبير المحلي خصوصا وان هذه الأجهزة المكونة لهذه المجالس تتكون من هيئتين (الهيئة القضائية والهيئة الإدارية).

كما تعتمد المجالس الجهوية للحسابات في ممارستها لمهامها على أدوات ومناهج الرقابة ولا حرج في القول أن البحث في هذه الأدوات والمناهج ليس بالأمر الهين ولا بالسهولة المتوقعة لعدة اعتبارات أهمها وجود بعض الغموض والتحفظ حول طريقة عمل المجالس الجهوية للحسابات بصفة خاصة والمحاكم المالية بصفة عامة.

لذلك على الباحث ان ينزل الى الميدان ويعاين عن قرب هاته المحاكم وأن يسلك أيضا بطبيعة الحال دروب العلم المختلفة لاسيما في ظل وجود هيئات دولية للرقابة العليا تضع وتنشر مجموعة من المعايير والتقنيات التي ينبغي للرقابة العليا على الوحدات الترابية الاهتمام اليها وكذا وجود بعض الأبحاث التي حاولت التطرق لهذا المجال الذي يدور في فلك حماية المال العام وتحسين تدبير ومردودية الجماعات الترابية.

الفصل الثاني: نموذج رقابة المجالس الجهوية للحسابات على أداء الجماعات الترابية بين النجاعة والمردودية وسبل الإصلاح لجهة الرباط-سلا-القنيطرة:

اعتمدت مجموعة من الجماعات، منذ بدايات العقد الأول من القرن الحالي، نظام التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والتنظيف (يشار إليهما فيما بعد بمرفقي جمع النفايات والتنظيف). وقد انتشر هذا النمط من التدبير تدريجيا ليشمل، في مرحلة أولى، نسبة مهمة من الجماعات الكبرى، ولتعتمده فيما بعد عدة جماعات أخرى

وقد تم، في بداية الأمر، اعتماد نمط التدبير المفوض في غياب إطار قانوني⁶⁷، وذلك إلى غاية سنة 2006، حين صدر القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة⁶⁸. كما ساهم دخول القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، حيز التنفيذ في نفس السنة في تدعيم الترسنة القانونية المؤطرة لتدبير هذا القطاع. فضلا عن ذلك، تم اعتماد البرنامج الوطني للنفايات المنزلية⁶⁹ سنة 2008 لدعم الجهود التي تبذلها الجماعات لضمان الاستدامة المؤسساتية والمالية للمصالح المكلفة بتدبير النفايات المنزلية.

1- وفي هذا السياق، أبرمت عدة جماعات بجهة الرباط-سلا-القنيطرة عقودا للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف، حيث بلغ عدد العقود المبرمة، إلى غاية متم سنة 2019، ما مجموعه 26 عقدا همت 21 جماعة.

⁶⁷ - لجأت بعض الجماعات إلى إبرام عقود للتدبير المفوض منذ سنة 2001، أي قبل اعتماد القانون رقم 54.05.

⁶⁸ - القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006). جريدة رسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006

⁶⁹ - Programme National des Déchets Ménagers PNDM.

ونظرا لأهمية هذين المرفقين وارتباطهما بالانشغالات اليومية للمواطنين مع ما يترتب عن ذلك من تحديات حقيقية تواجهها الأطراف المعنية بتديريهما والإشراف عليهما، دأب المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة على إدراج وإنجاز مهام رقابية، ضمن برامج السنوية، تروم مراقبة تنفيذ عقود التدبير المفوض للمرفقين المذكورين، إذ شملت المهام المنجزة في هذا الإطار، منذ سنة 2016، ما مجموعه 21 عقدا للتدبير المفوض.

وقد خلصت هذه المهام الرقابية إلى تسجيل مجموعة من المؤشرات الإيجابية التي أفرزها اعتماد هذا النمط من التدبير، غير أنها أسفرت، في المقابل، عن رصد عدة نواقص ترتبط بتنفيذ العقود المبرمة، كانت لها انعكاسات على جودة الخدمات المقدمة من طرف الشركات المتعاقد معها.

ومن منطلق مخرجات هذه المهام الرقابية، أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة، ضمن برنامجه السنوي لسنة 2019 مهمة موضوعاتية (ذات بعد جهوي)، تتعلق بتقييم تنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة. وجدير بالإشارة، إلى أن هذه المهمة انصبت على الجوانب المرتبطة بعملية التنظيف وجمع النفايات، ولم تشمل عمليات معالجة النفايات وتثمينها.

تكمّن الأهداف الرئيسية لهذه المهمة الموضوعاتية فيما يلي:

• إبراز أهم مؤشرات الوضعية العامة لتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة؛

• تقييم الأعباء المالية المترتبة عن إبرام عقود التدبير المفوض وتطورها⁷⁰؛

• تقييم عملية إعداد الوثائق التعاقدية؛

70 - مليكة النعيمي، المرجع السابق، ص: 100.

• تقييم تنفيذ عقود التدبير المفوض من خلال تسليط الضوء، بصفة خاصة، على مدى الوفاء بالالتزامات التعاقدية من طرف الشركات المتعاقد معها (الاستثمارات المنجزة، جودة الخدمة، نقل الخبرات،)؛

• تقييم مدى انخراط الجماعات المعنية في تنفيذ عقود التدبير المفوض ومدى اضطلاعها، على النحو المطلوب، بمهامها الإشرافية والرقابية.

من أجل إنجاز هذه المهمة، تم الاعتماد على نتائج وخلصات المهام الرقابية المنجزة سلفاً، بالإضافة إلى توجيه استبيانات إلى جميع الجماعات المعنية بهذا النمط من التدبير وإجراء مقابلات مع الأطراف المتدخلة في تدبير المرفقين (المصالح المركزية لوزارة الداخلية، القطاع المكلف بالتنمية المستدامة، مصالح ولاية الجهة، رؤساء بعض الجماعات، ومسؤولي بعض الشركات المتعاقد معها). أما من حيث المعايير المستند إليها من أجل إنجاز هذه المهمة، فتشمل الأساس الترسنة القانونية والسياسة المعتمدة في تدبير النفايات الصلبة، والإطار التعاقدية، فضلاً عن المعايير الوطنية والدولية المعمول بها في مجال تدبير النفايات الصلبة.

ويستعرض التقرير المنجز في إطار هذه المهمة أهم الملاحظات والتوصيات المرتبطة بتنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف على مستوى جهة الرباط-سلا-القنيطرة، والتي تهم على الخصوص تشخيص الوضعية العامة وتحديد الحاجيات وإعداد الوثائق التعاقدية، وتنفيذ الالتزامات التعاقدية من طرف الشركات (المفوض إليها) والجماعات (المفوضة⁷¹).

71 - محمد براو، المرجع السابق، ص: 102.

المبحث الأول: الوضعية العامة للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة

رغم التحسن الذي عرفته الوضعية العامة لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها على مستوى جماعات الجهة نتيجة اعتماد نمط التدبير المفوض، فإن استمرار الإكراهات المرتبطة بالوضعية المالية لبعض الجماعات وتلك المتعلقة باعتماد المخططات المديرية لعمالات وأقاليم الجهة من شأنه أن يؤثر على تحقيق الأهداف المسطرة وعلى نجاعة التدابير المتخذة في هذا الإطار.

المطلب الأول: المؤشرات الرئيسية للتدبير المفوض للمرفقين

تكتسي خدمة التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف بالجهة أهمية خاصة، وهو ما تعكسه نسبة الساكنة المشمولة بهذا النمط من التدبير وحجم الاستثمارات المنجزة في هذا الإطار. وقد تأثرت الوضعية العامة للتدبير المفوض بعاملين أساسيين، وهما التأخر في اعتماد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بعمالات وأقاليم الجهة وغياب الاستدامة المالية خاصة على مستوى الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض.

الفرع الأول: أهمية خدمة التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف

عرفت وضعية تدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف بالجهة تطورا ملموسا منذ الشروع في تنزيل بعض أهداف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، ولاسيما تلك المتعلقة بتحديث وإضفاء الطابع المهني لعمليات الجمع والتنظيف، إذ سجلت نتائج كمية واضحة في هذا الإطار.

وهكذا، ونتيجة للدعم المالي المقدم للجماعات التي تختار اللجوء للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف (318 مليون درهم كدعم بالجهة)، انتقل عدد العقود المبرمة بالجهة من ستة (06) عقود قبل انطلاق البرنامج الوطني للنفايات المنزلية

إلى 26 عقدا عند متم سنة 2019، حققت رقم معاملات سنوي ناهز 593 مليون درهم.

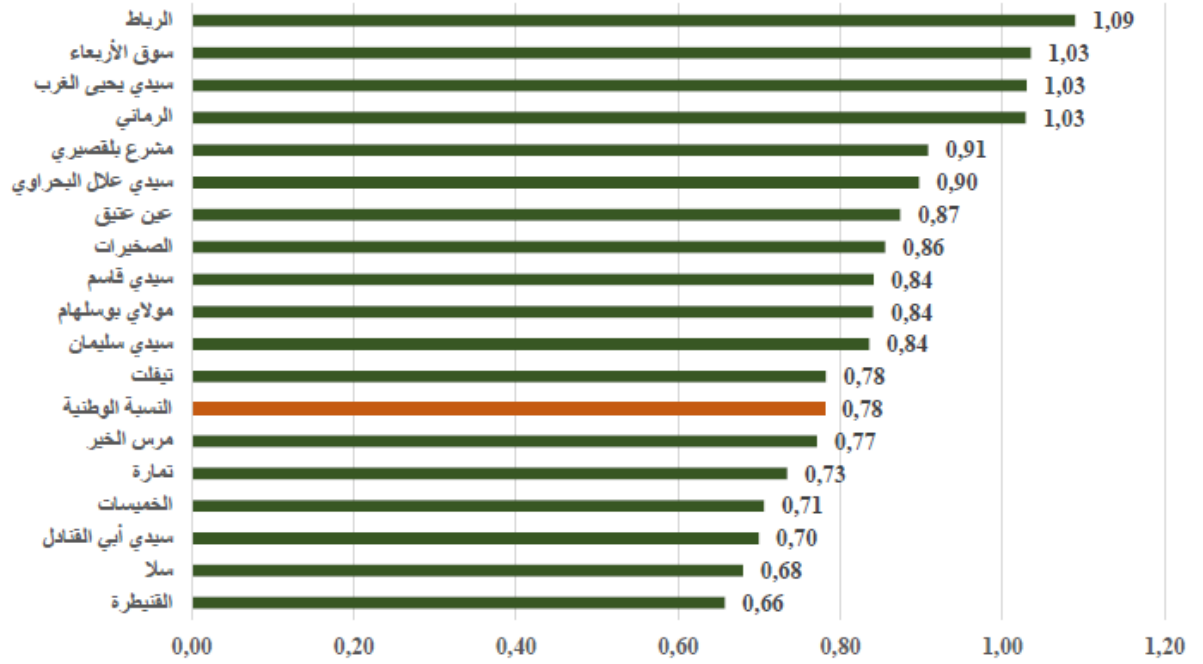
دون احتساب الرسوم. أما بالنسبة لإجمالي الاستثمارات الملتزم بها من طرف الشركات المفوض إليها، طيلة مدة العقود المبرمة، فقد وصلت إلى حوالي 419 مليون درهم دون احتساب الرسوم، فيما بلغ مجموع الرواتب السنوية ما قدره 180 مليون درهم وتبعاً لذلك، بلغت نسبة "الجمع المهني" للنفايات بالمجال الحضري 97 %، علماً أن الهدف المتوخى على الصعيد الوطني هو تحقيق نسبة 85 % في سنة 2016 و 90 % سنة 2022. كما مكن اعتماد نمط التدبير المفوض الجماعات المعنية من الاستفادة من عدة مزايا، مثل تجديد أسطول الآليات وإدخال خدمات جديدة (الغسل والكنس الميكانيكي) وتكييف الآليات لاحتياجات النسيج الحضري وإدخال أساليب جديدة للتنظيم والإدارة، وبالتالي تحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين مقارنة بالتدبير المباشر.

ورغم هذه النتائج الكمية الملموسة، فما زالت الحاجة ملحة لبذل المزيد من الجهود، ولا سيما في ظل استمرار التفاوتات المجالية بين المناطق الحضرية والقروية⁷² وضعف القدرات المالية للعديد من الجماعات التي لجأت إلى التدبير المفوض.

الفقرة الأولى: الوضعية متباينة بين جماعات الجهة

تتسم المؤشرات الرئيسية لجمع النفايات والتنظيف باختلافها من جماعة لأخرى. ويشمل هذا التباين الإنتاج اليومي من النفايات المنزلية لكل فرد مقارنة مع النسبة الوطنية البالغة 0,78 كغ / فرد / يوم (الرسم البياني رقم 1) ، إذ تتراوح هذه النسبة على مستوى الجهة بين 0,66 و 1,09 كغ/فرد/يوم).

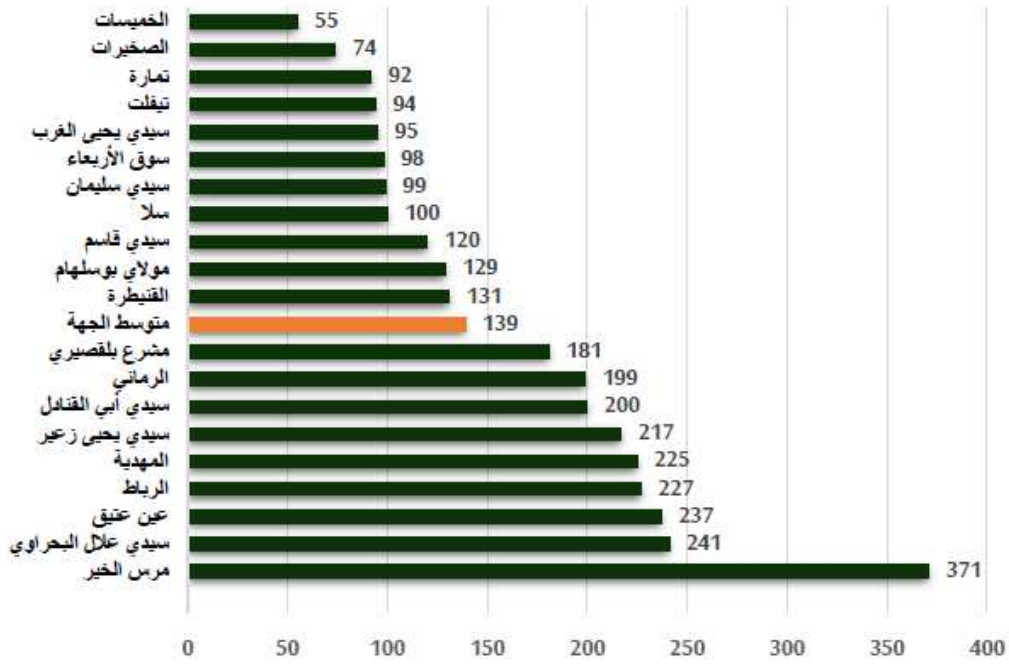
⁷² - 65% من ساكنة الجهة تستفيد من "جمع مهني للنفايات" مقابل 19 % من الساكنة توجد على مستوى 52 جماعة لا تستفيد من أي خدمة لجمع النفايات والتنظيف



الرسم البياني رقم 1: متوسط الإنتاج اليومي من النفايات المنزلية لكل فرد بجماعات الجهة (كغ/فرد/يوم)

وفيما يتعلق بمعدل الاستثمار لكل فرد، تبرز اختلافات كبيرة بين الجماعات ناجمة عن خصوصية متطلبات كل جماعة بالنسبة لجودة الخدمة من جهة، وعدد الساكنة من جهة أخرى. وفي هذا الإطار، تعرف الجماعات ذات التعداد السكاني المحدود⁷³، في العديد من الحالات، ارتفاع نسبة استثمار الشركات المفوض إليها لكل فرد (الرسم البياني رقم 2).

⁷³ - من 15.000 إلى 57.000 نسمة



الرسم البياني رقم 2: متوسط استثمار الشركات المفوض إليها لكل فرد بالدرهم (الاستثمار الإجمالي/عدد الساكنة)

الفقرة الثانية: استدامة مالية صعبة التحقيق على مستوى الجماعات ذات التعداد

السكاني المنخفض ولجوء محدود للتدبير المشترك

لجأت بعض الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض والكميات المحدودة من النفايات المنتجة إلى التدبير المفوض، رغم أن التدبير المباشر لجمع النفايات بها لم يثر نفس الصعوبات التي تعرفها عادة الجماعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة. كما أن اختيار هذا النمط من التدبير لم يستند إلى دراسات قبلية تبرر اعتماده، خاصة وأن تجاوز بعض النقائص التي قد تعترى التدبير المباشر لمرفقي جمع النفايات والتنظيف، قد لا تستلزم، في بعض الحالات، سوى الرفع من الاستثمارات الجماعية وتدعيم المواكبة التقنية لتحسين التدبير.

وتتسم تكلفة الخدمة المفوضة بهذه الجماعات بارتفاعها مقارنة بالمستويات المتوسطة (279 درهم للطن بالجهة)، وذلك نتيجة محدودية الكميات التي يتم جمعها والتي لا تسمح بالاستفادة من وفورات في الحجم. وهكذا، وعلى سبيل المثال، فقد فاقت هذه التكلفة بالنسبة لجماعات الهرهورة والصخيرات والرماني وسيدي أبي

القنادل وسيدي يحيى الغرب 300 درهم للطن، في حين لم تتجاوز 200 درهم للطن على مستوى الجماعات ذات الساكنة.

المرتفعة والإنتاج الهام للنفايات مثل جماعات تمارة والقنيطرة (قطاع المعمورة) وسلا (قطاع تابريكت العيايدة).

وتعاني بعض الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض من هشاشة وضعيتها المالية ومن تراكم المتأخرات غير المسددة للشركات المكلفة بتدبير المرفقين المذكورين، مما نجم عنه، في بعض الحالات، عدم وفاء هذه الشركات بتحملاتها المالية، ولا سيما دفع أجور المستخدمين، وبالتالي ضعف الخدمات المقدمة.

ومن منطلق هذه المعطيات، ولأجل ترشيد النفقات المترتبة عن تنفيذ عقود التدبير المفوض والاستفادة من وفورات في الحجم كلما ارتفعت كميات النفايات المجمعة، فإن تفعيل آليات التعاون⁷⁴ المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁷⁵ بين هذه الفئة من الجماعات يبدو خيارا ملائما، خاصة بالنسبة للجماعات المتجاوزة ذات الخصائص المشتركة والتي ارتأت اعتماد هذا النمط من التدبير.

وعطفا على ما سبق، فقد سجل على مستوى الجهة لجوء محدود لإعمال مبدأ التعاون فيما يتعلق بتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف. ذلك، أن المقاربة المعتمدة في هذا الإطار لا تأخذ في الاعتبار بشكل كاف مبدأي التعاون والتشارك بين الجماعات⁷⁶ من أجل تدبير هذين المرفقين.

⁷⁴ - Intercommunalité

⁷⁵ - القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015). جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 20

⁷⁶ - تم سنة 2017 إحداث مجموعة الجماعات "بني أحسن للبيئة" لتدبير مرفق جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستوى الجماعات المكونة لإقليم سيدي سليمان، وقد شرعت في ممارسة نشاطها مطلع سنة 2019 فيما يتعلق بجمع النفايات.

الفرع الثاني: تأخر على مستوى إعداد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم

تواجه عملية إعداد المخططات المديرية الخمسة⁷⁷ لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بعمالات وأقاليم الجهة عدة إكراهات وبدرجات متفاوتة، باستثناء المخطط المديرية الخاص بإقليم سيدي قاسم الذي وصل إلى مراحلها الأخيرة.

وتعزى أسباب هذا التأخر، من بين أمور أخرى، إلى الإكراهات التي اعترت تدبير المرحلة الانتقالية لنقل مجموعة من الاختصاصات إلى مجالس العمالات والأقاليم بعد دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم حيز التنفيذ⁷⁸، وطول عمليات البحث عن مواقع لإيواء مراكز طمر النفايات وتثمينها وتعبئة وعائها العقاري وكذا عدم وضوح دور مجموعات الجماعات في تنفيذ هذه المخططات⁷⁹.

ينعكس هذا التأخر سلبا على بعض المنجزات على مستوى الجهة. ذلك أنه تم تنفيذ أربعة مشاريع لإعادة تأهيل مطارح غير مراقبة (سوق الأربعاء والمهدية ومولاي بوسلهام وسيدي علال البحراوي) مع استغلالها مؤقتا لثلاث سنوات في انتظار افتتاح مراكز الطمر والتثمين النهائية، إلا أن الغاية المرجوة من هذه الاستثمارات قد تفقد جدواها إذا تم تمديد آجال إعداد المخططات المديرية، مما سيؤدي إلى تجاوز سعة هذه المطارح المؤقتة وإحداث مطارح نفايات غير مراقبة جديدة مع ما يستلزمه ذلك من استثمارات إضافية لإعادة تأهيلها.

⁷⁷ - تضم الجهة 07 عمالات وأقاليم، وحيث إن عمالات الرباط وسلا والصخيرات-تمارة يشملها مخطط واحد، فإن عدد المخططات المبرمجة على مستوى الجهة هو 05 مخططات.

⁷⁸ - القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁷⁹ - المهدية ومولاي بوسلهام وسوق الأربعاء وسيدي علال البحراوي.

الفقرة الأولى: عدم تحقيق بعض الأهداف المسطرة في إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية

إلى غاية 31 دجنبر 2019، ضمت الجهة مركزا واحدا لطمر النفايات وتثمينها⁸⁰، وثلاثة (03) مطارح مراقبة، وأحد عشر (11) مطرحة غير مراقب، بالإضافة للعديد من المكبات والنقط السوداء⁸¹. ويتم إيداع 12% من النفايات المنزلية في مطارح مراقبة، و45% بمركز طمر النفايات وتثمينها، بينما يتم التخلص من 43% في مطارح غير مراقبة ومكبات دون أية معالجة.

وقد سطر البرنامج الوطني للنفايات المنزلية مجموعة من الأهداف التي يتعين بلوغها على مستوى الجهة، غير أن بعضها لم يتحقق، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على الجهود المبذولة في إطار تحديث منظومة تدبير النفايات بمختلف أبعادها، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بعمليات جمع النفايات والتنظيف.

وفي هذا السياق، يهدف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية إلى إعادة تأهيل جميع المطارح غير المراقبة وإغلاقها، والبالغ عددها 220 مطرحة على المستوى الوطني، وذلك بحلول سنة 2022. وفي هذا الإطار، ومن أصل 15 مطرحة محصى على مستوى الجهة، تمت إعادة تأهيل أربعة (04) مطارح 6، بتكلفة ناهزت 40 مليون درهم، وهو ما يمثل 26% فقط من مجموع مطارح الجهة، في حين لم يتم الشروع في الأشغال المتعلقة بأربعة (04) أخرى رغم توقيع اتفاقيات شراكة بشأنها.

⁸⁰ - Centre d'enfouissement et de valorisation (CEV).

⁸¹ - Dépotoirs et points noirs

أما بالنسبة لمراكز طمر النفايات وتثمينها، فيهدف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية إلى إنجاز 10 مراكز على مستوى الجهة بحلول سنة 2022. غير أنه وإلى غاية متم سنة 2018، لم يكن قد تم إنجاز أي مركز بالجهة في إطار هذا البرنامج. وفي هذا السياق، تم رصد بعض المخاطر التي قد تعيق تحقيق الأهداف المسطرة، منها:

- إن إغلاق المطارح غير المراقبة وإنجاز مراكز طمر جديدة رهين بنتائج المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم. وفي غياب هذه الأخيرة، فإن تحقيق هذا الهدف على بعد ثلاث سنوات من نهاية البرنامج يبدو صعب المنال؛

- التعقيد التقني للمشاريع وضرورة إيجاد حلول تقنية منفردة لكل مركز يفترضان فترات تخطيط أطول؛

- أهمية الموارد المالية الضرورية وضعف قدرة الجماعات المعنية على تعبئة حصصها.

- تكاليف خدمة التدبير المفوض

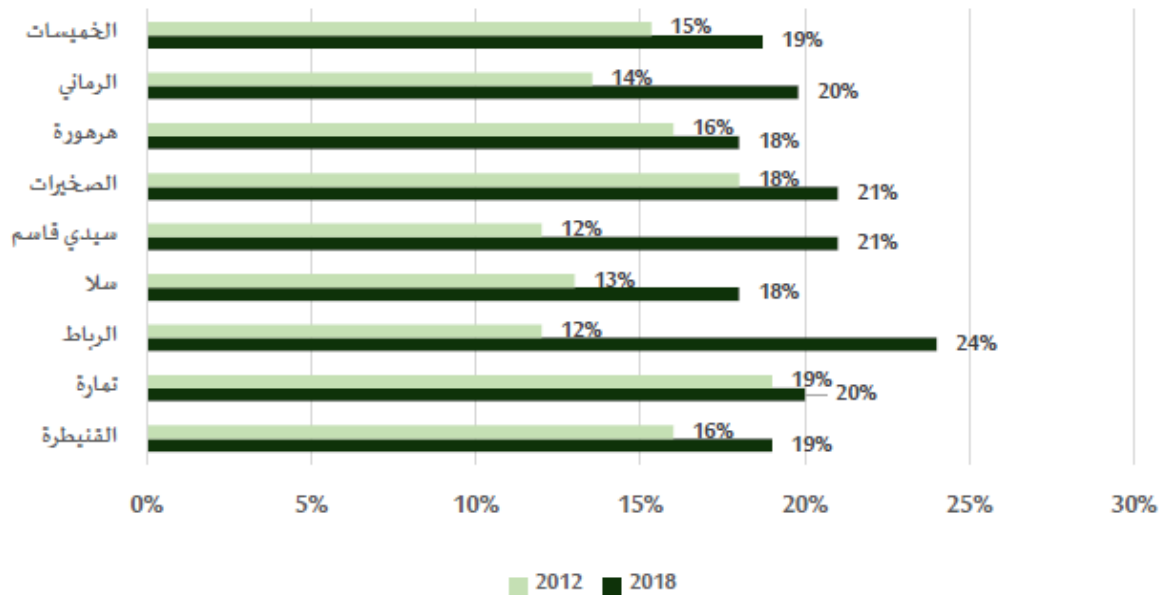
تمثل تكلفة خدمة التدبير المفوض نسبة مهمة من نفقات الجماعات المعنية، وقد عرفت هذه التكلفة ارتفاعا مهما خلال السنوات الأخيرة، فضلا عن تأثير التوازن المالي للعقود المبرمة بعدة عوامل.

الفقرة الثانية: تأثير مهم لتكلفة الخدمة على مالية الجماعات⁸²

يحتل التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف المرتبة الثانية في الميزانية من حيث أهمية الاعتمادات المستهلكة، بعد تلك المتعلقة بنفقات الموظفين. وقد بلغ متوسط تكلفة هذه الخدمة بالجهة 20% من نفقات التسيير. وقد سجلت أعلى

82 - عبد المجيد أسعد: "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، ص:2.

المعدلات بجماعات سوق الأربعاء (33%) ومولاي بوسلهام (30%) والرباط (24%) بينما أدناها تخص جماعات سيدي سليمان (13%) وسيدي علال البحراوي والمهدية أما فيما يتعلق بتطور حصة هذه التكلفة ضمن نفقات التسيير بين سنتي 2012 و 2018 (الرسم البياني رقم 3) والتي تبرز مستوى التحكم في النفقات المتعلقة بهذا المرفق وكذلك الجهود المبذولة لتحسين وتطوير مداخل الجماعات، فإن وزن الإنفاق ذي الصلة بهاتين الخدمتين عرف منحنى تصاعديا بين سنتي 2012 و 2018، حيث تضاعف في جماعتي الرباط (من 12 إلى 24 %) وسيدي قاسم (من 12 إلى 21%)، وسجل ارتفاعا مهما في جماعات الرماني (زائد ست نقاط) وسلا (زائد خمس نقاط) والخميسات (زائد أربع نقاط). وتعزى هذه الوضعية بالأساس إلى كون مداخل التسيير لم تتحسن بنسب مماثلة لتلك التي عرفت نفقات التدبير المفوض بين سنتي 2012 و 2018.



الرسم البياني رقم 3: تطور حصة تكلفة التدبير المفوض في نفقات التسيير بين سنتي 2012 و 2018

أولاً: عدم تفعيل آلية التمويل بواسطة الإتاوة⁸³

حدد البرنامج الوطني للنفايات المنزلية مساهمة الجماعات في الاستثمارات المقررة في نسبة 73 %، علاوة على إقرار اللجوء لنظام التمويل عبر الأتاوى المنصوص عليه في المادة 23 من القانون رقم 28.00 وذلك بنسبة 12 % . غير أن آلية التمويل هاته لم يتم إجرائها بعد، بسبب نقص القدرات والآليات التنفيذية، مما لا يمكن الجماعات من العائدات الإضافية المرتبطة باسترداد جزء من تمويل حصصها في البرنامج المذكور، الأمر الذي جعل مساهمتها ترتفع من 73 % إلى 85 % .

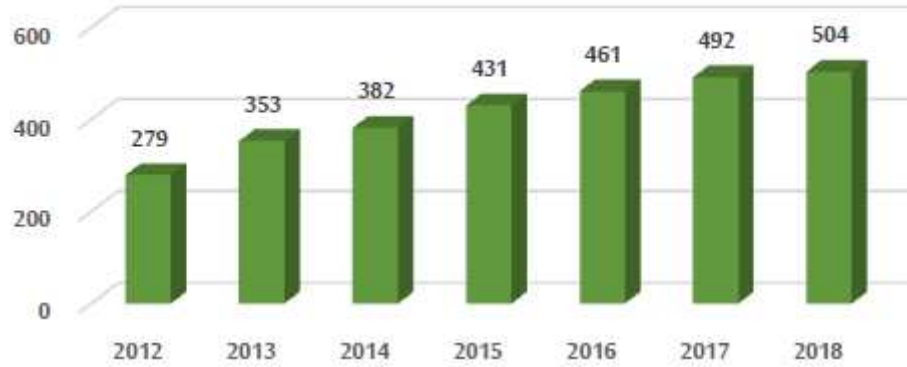
وفضلاً عن ذلك، فإن عدم تفعيل آلية التمويل بواسطة الأتاوى لا يسمح أيضاً بتحقيق الأهداف الكامنة وراء إقرارها، خصوصاً تلك المرتبطة بالتحكم في إنتاج النفايات من قبل المنتجين الكبار وضمان التمويل المنصف للخدمة بين المرتفقين وهؤلاء المنتجين.

ثانياً: ارتفاع مستمر لتكلفة الخدمة

عرفت النفقات المخصصة للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف في الجهة ارتفاعاً مطرداً، مما أثر على القدرة المالية للجماعات، حيث انتقل المبلغ الإجمالي لكشوفات الحساب السنوية الصادرة في إطار العقود الرئيسية⁸⁴ على مستوى الجهة من 279 مليون درهم سنة 2012 إلى 450 مليون درهم سنة 2018 (الرسم البياني رقم 4)، بارتفاع بلغت نسبته الإجمالية 80% خلال 6 سنوات، وبنسبة 10% كمعدل سنوي.

⁸³ - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص: 24.

⁸⁴ - جماعات الرباط وسلا والقنيطرة وتمارة والمهدية وتيفلت والخميسات والصخيرات وسيدي قاسم وسيدي سليمان والهرهورة وسيدي علال البحراوي والرماني وسيدي أبي القنادل.



الرسم البياني رقم 4: تطور الكشوفات السنوية بالجهة بين سنتي 2012 و2018 (مليون درهم).

كما سجلت هذه الزيادة أيضًا عند الانتقال من جيل من العقود⁸⁵ إلى جيل آخر. فعلى سبيل المثال، عرفت العقود المبرمة من طرف جماعات الرباط وسلا والقنيطرة زيادة بنسبة 268% ما بين عقود الجيل الأول)، المبرمة في سنتي 2001 و2002 (وعقود الجيل الثالث) المبرمة في سنتي 2015 و2016 (الرسم البياني رقم 5).



الرسم البياني رقم 5: تكلفة العقود المبرمة من طرف جماعات الرباط وسلا والقنيطرة (مليون درهم).

85 - الجيل الأول: العقود المبرمة قبل دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ.
 -الجيل الثاني: العقود المبرمة بعد دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ (2007 و2008).
 -الجيل الثالث: العقود المبرمة بعد سنة 2015 (دفاتر تحملات جديدة).

- تأثير التوازن المالي للعقود المبرمة بعدة عوامل

تأثر التوازن المالي المتوخى عند إبرام العقود بعدة عوامل، أهمها اللجوء إلى تعديل المقتضيات التعاقدية أثناء إنجاز الخدمة بموجب عقود ملحقة، والتنفيذ الجزئي لبرامج الاستثمار. وغالبا ما يكون هذا التأثير على التوازن المالي في صالح الشركات المتعاقد معها وعلى حساب مالية الجماعات وجودة الخدمات المقدمة⁸⁶.

وهكذا، فمن أصل 26 عقد تدير مفوض تم إحصاؤه على مستوى الجهة، فقد تم اللجوء بشأن 13 منها إلى إبرام عقود ملحقة، تتعلق مواضيعها بجوانب ذات تأثير مالي ملموس، مثل تمديد فترة التدير المفوض لمدة 6 أشهر إضافية، وإدماج الموظفين الجماعيين الموضوعين رهن إشارة المفوض إليهم، وتغيير طبيعة الأثمان من أثمان أحادية إلى جزافية. وحرى بالإشارة، في هذا الصدد، أن القانون رقم 54.05 سالف الذكر قد أطر بصفة دقيقة عمليات اللجوء إلى إبرام العقود الملحقة، تفاديا لكل تأثير محتمل على التوازن المالي للعقود الأصلية.

أما بالنسبة لبرامج الاستثمار التي تمثل المدخلات المالية الرئيسية للشركات المفوض إليها، فقد سجل، في عدة حالات، عدم تنفيذ جزء من الاستثمارات المتعاقد بشأنها، خصوصا تلك المرتبطة بالآليات والحاويات.

- لجوء متزايد لفوترة الخدمات باعتماد أثمان جزافية

تنص العقود المبرمة على نمطين لفوترة الخدمات المنجزة، أحدهما باعتماد أثمان أحادية وآخر باعتماد ثمن جزافي محدد سلفا لا يأخذ بعين الاعتبار الكمية الفعلية التي يتم تجميعها.

⁸⁶ - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص: 80.

وإذا كان نظام الأثمان الأحادية هو السائد بالنسبة لعقود الجيلين الأول والثاني، فإن اعتماد نمط الأئمة الجزافية عرف ارتفاعا مهما في إطار عقود الجيل الثالث، حيث بلغت نسبة العقود التي تعتمد هذا النمط 58 بالمائة من مجموع العقود المبرمة الجارية، مقابل 14 بالمائة فقط بالنسبة لعقود الجيل الثاني. ويمكن تفسير هذا الارتفاع أساسا بالصعوبات التي واجهتها مجموعة من الجماعات في تتبع عمليات الوزن وبالتالي ضبط الكميات المجمعة فعليا. وفي هذا الإطار، وجب التأكد على أن نمط الفوترة الجزافية، وإن كان يتيح ضبط التكاليف، فإنه ينطوي على عدة مخاطر، خاصة في حال ضعف عمليات المراقبة، يتعين معها -أي المخاطر- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي انعكاساتها السلبية على جودة الخدمات المقدمة وعلى الإنجاز الفعلي للخدمات المؤدى عنها⁸⁷.

- تراكم متأخرات الأداء على مستوى بعض الجماعات

تأثر تنفيذ عقود التدبير المفوض بشكل واضح بتراكم متأخرات الأداء، التي بلغ مجموعها حوالي 92 مليون درهم على مستوى الجهة عند متم سنة 2018. وهي وضعية ناجمة بالأساس عن الهشاشة المالية التي تعرفها مجموعة من الجماعات وعدم قدرتها على توفير الاعتمادات اللازمة لأداء مستحقات الشركات المفوض إليها داخل الآجال المتفق عليها.

وإذا كان تراكم هذه المتأخرات يخص، على حد سواء، الجماعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة وتلك التي تعرف كثافة منخفضة، فإن تأثيرها على هذه الأخيرة أكبر وأكثر وضوحا بالنظر للحصة المهمة لهذه المتأخرات ضمن نفقات التسيير. فعلى سبيل المثال، تجاوزت هذه المتأخرات 100% من قيمة العقد السنوي للتدبير المفوض في

87 - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص: 85.

جماعات الصخيرات ومشروع بلقصييري وتيفلت وتراوحت بين 40 و70% في جماعات سيدي يحيى الغرب والرماني والهرهورة

ويؤدي تراكم المتأخرات إلى بروز خلافات بين المفوض (الجماعة) والمفوض إليه (الشركة) وإلى التأثير على جودة الخدمة المقدمة وعلى مواعيد أداء أجور العمال وكذا على عمل لجان التتبع والمراقبة. وقد أفضى هذا التراكم للمتأخرات إلى نشوء عدد من المنازعات القضائية بعد انتهاء العقد.

عرف تنفيذ بعض عقود التدبير المفوض نشوء منازعات قضائية، كانت لها انعكاسات مالية مهمة على الجماعات المعنية. فمن بين 12 دعوى قضائية تم تسجيلها خلال السنوات السبع الماضية، تم إصدار سبعة (07) أحكام ضد جماعات القنيطرة والمهدية وسيدي قاسم والرباط بمبلغ إجمالي قدره 39,03 مليون درهم، في حين ما تزال أربع (04) قضايا أخرى معروضة أمام القضاء⁸⁸ حيث تناهز المطالب المالية للشركات المفوض إليها مبلغ 39.25 مليون درهم. أما الدعوى المتبقية، فهي الحالة الوحيدة التي تم رفعها من طرف المفوض (جماعة سلا) لاسترجاع أموال الرجوع بعد نهاية العقد.

ومن خلال استقراء مختلف الأحكام الصادرة في هذا الإطار، يتبين أن موضوع هذه النزاعات يتعلق بشكل رئيسي بالجوانب المالية للعقود (تطبيق الجزاءات والفوترة ومتأخرات الأداء). وقد كان بالإمكان، في العديد من الحالات، تجنب هذه المنازعات عبر وضع مساطر محددة وتوضيح العلاقة بين الأطراف المتعاقدة واللجوء إلى بروتوكولات نهاية العقد⁸⁹.

⁸⁸ - جماعات القنيطرة والرباط وسيدي علال البحراوي.

⁸⁹ - تهدف هذه البروتوكولات إلى ضبط إجراءات نهاية الخدمة وتنظيم عملية انتقال الاستغلال (سواء مع نفس المفوض إليه أو مع غيره) وضمان استمرارية الخدمة.

- عمليات التعاقد وتنفيذ عقود التدبير المفوض

اعترت مجموعة من النقائص إعداد عقود التدبير المفوض وتنفيذها، إذ سجل في هذا الإطار، وفي كثير من الحالات، عدم وفاء الطرفين المتعاقدين (الجماعة والشركة) بالتزاماتهما، مما كان له انعكاسات على جودة الخدمات المقدمة وعلى تحقيق الأهداف المرجوة.

المطلب الثاني: تحديد الحاجيات وإعداد الوثائق التعاقدية واختيار المفوض إليهم
تشمل الأعمال التحضيرية لإبرام عقود التدبير المفوض تحديد الحاجيات، وإعداد الوثائق التعاقدية واختيار المفوض إليهم، وكذا تدبير المراحل الانتقالية، في بعض الحالات. وقد سجلت في هذا الإطار مجموعة من الملاحظات التي انعكست سلبا على تنفيذ العقود المبرمة.

الفرع الأول: عدم مراعاة خصوصيات كل جماعة عند إعداد الوثائق التعاقدية
لا تقوم الجماعات بأية دراسات قبلية لتحديد الحاجيات والتكلفة العامة للاستثمار والتسيير وكذا طرق تنفيذ الخدمة موضوع عقد التدبير المفوض. كما أن العديد منها لا تولي أيضا الاهتمام الكافي لمرحلة إعداد الوثائق التعاقدية، حيث يتم الاستناد إلى العقود النموذجية المعدة من طرف مصالح وزارة الداخلية، دون تعديل أو تنقيح أو تكييف لبنودها مراعاة لخصوصيات كل جماعة وتفاديا لكل ما يمكن أن يؤدي إلى نشوء خلافات بين الأطراف المتعاقدة أو التأثير على تنفيذ عقد التدبير المفوض⁹⁰.
وتتعلق البنود التي تحتاج لتوضيح أو تكييف ضمن العقود المبرمة أساسا بمسطرة المصالحة والتحكيم والأثمنة ذات الطابع الجزائي للعديد من الخدمات وتهيئة المستودع من طرف المفوض إليه ومبلغ الضمان النهائي والمعلومات الواجب تضمينها في التقارير اليومية والسنوية.

⁹⁰ - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص: 120.

الفقرة الأولى: عدم تضمين العقود أهداف الأداء

تنص أغلبية عقود التدبير المفوض على ضرورة المحافظة على المجال الترابي للجماعة في حالة جيدة من حيث النظافة، دون تحديد أهداف يتعين بلوغها مع ربطها بمجموعة من المؤشرات القياس الأداء (نوعية و/أو كمية) ولوحات للقيادة. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالمؤشرات المرتبطة بتنظيف الشوارع والأزقة وبمردودية عملية الجمع من خلال تقدير الحمولة المجمعة لكل ساعة عمل، وترددات عمليات الجمع اليومية وفعالية التدخلات التي يقوم بها المفوض إليه وعدد الشكايات المقدمة من المرتفقين وتطورها.

الفقرة الثانية: عدم استيعاب وظيفة الاتفاقية بالنسبة لعقد التدبير المفوض

تشكل الاتفاقية ودفتر التحملات وثيقتين أساسيتين في عقد التدبير المفوض كما هو محدد في المادة 12 من القانون رقم 54.05، غير أن عدة جماعات لا تميز بين دور ووظيفة كل وثيقة من هاتين الوثيقتين، وتقوم بإعدادهما بصفة متزامنة أثناء الدعوة للمنافسة.

ذلك أن دفتر التحملات يشكل الإطار المرجعي لاختيار المفوض إليه والإطار التنظيمي للعلاقة بين الأطراف المتعاقدة طوال مدة العقد، من حيث كونه يتضمن البنود الإدارية والتقنية المحددة لشروط الاستغلال والتزامات الأطراف خلال إنجاز الخدمة، وكذا الجوانب الإدارية والقانونية والتقنية والمالية للخدمة، بالإضافة للنتائج المتوقعة⁹¹. أما الاتفاقية، فيجب إعدادها بعد اختيار المفوض إليه من أجل توضيح التزاماته الرئيسية، لا سيما فيما يتعلق بطريقة الاستغلال الواردة في عرضه التقني دون التأثير على توازن العقد، وهي بذلك محددة للالتزامات التعاقدية ومبرراً دون تعديل

⁹¹ - عبد المجيد أسعد، المرجع السابق، ص 122.

الالتزامات المنصوص عليها للمفوض والمفوض إليه التي تتطلب تكييفًا مضبوط الدفتر المذكور.

تنص عقود التدبير المفوض على التزام المفوض إليه (الشركة) باستقدام الآليات الضرورية لاستغلال مرفقي جمع النفايات والتنظيف، لا سيما تلك الخاصة بجمع النفايات والكنس الميكانيكي. وتعتبر غالبية العقود هذه الاستثمارات المرتبطة بالخدمة المفوضة، بمثابة أموال للاسترداد⁹² بحكم اقتنائها من قبل المفوض إليه، وهو ما يتعارض مع مقتضيات المادة 16 من القانون رقم 54.05 التي تنص على أن الأراضي والبنائات والمنشآت والإنشاءات والمعدات والأشياء المنقولة الموضوعة رهن تصرف المفوض إليه من قبل المفوض أو التي اقتناها المفوض إليه وفق الشروط المحددة في عقد التدبير المفوض تعتبر أموالاً للرجوع⁹³.

وهكذا، فإن العديد من العقود لا تتقيد بهذا المقتضى القانوني، ذي الانعكاسات المالية المهمة، حيث تعتبر الآليات والشاحنات المستقدمة من طرف المفوض إليه في حكم أموال الاسترداد، مما لا يسمح للمفوض (الجماعة)، عند نهاية العقد، باسترجاع هذا الاستثمار المخصص حصرياً للخدمة المقدمة، علماً أن استهلاك الدين وتكاليف تمويل هذا الاستثمار تدرج ضمن تكلفة الخدمة المفوضة.

وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الممارسة تحرم الجماعات المعنية من عدد من الممتلكات المنقولة التي يمكن استخدامها في حالة العودة إلى التدبير المباشر أو لتعزيز الآليات المخصصة لتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف (أسطول احتياطي أو لتعزيز الخدمة).

⁹²- Biens de reprise

⁹³ - Biens de retour

- عدم إدماج قطاع النظافة في وثائق التعمير

لا يتم إدماج البعد المرتبط بتدبير النفايات ضمن وثائق التعمير، ذلك أن تصاميم التهيئة والدراسات المرافقة لها لا تتضمن تحديد مواقع المرافق المتعلقة بالنظافة، كما أنها لا تتطرق لعلاقة تدبير النفايات بالاختيارات التعميرية وتأثير نوعية السكن على طريقة وموارد هذا التدبير. أما على المستوى العملي، فالجماعات لا تقوم، في إطار دفاتر تحملات التجزئات والمجموعات السكنية، بتحديد بعض الجوانب المتعلقة بتدبير النفايات الصلبة خصوصا مدى اندماج التجزئات في مسارات جمع النفايات والكنس ومواقع نقط التجميع الخاصة بالحاويات.

الفرع الثاني: اختيار المفوض إليهم-ضرورة إعادة النظر في المسطرة الحالية

نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 2.06.362 صادر في 9 أغسطس 2006 بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05، على أن أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة للمنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرفق عام تحدد بقرار للوزير المكلف بالداخلية. إلا أنه، وفي غياب هذا القرار، فإن مسطرة المنافسة المعتمدة من طرف الجماعات يتم تحديدها عبر نظام للاستشارة وهي مشابهة لتلك المطبقة على الصفقات العمومية، علما أن المادة 3 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية⁹⁴، تنص على أن عقود التدبير المفوض تبقى خارج نطاق هذا المرسوم.

ولا تسمح هذه الممارسة بتقييم مندمج للعروض الإدارية والتقنية والمالية، ولا بتقييم قدرات المفوض إليه التدبيرية والتقنية والمالية على الوفاء بجميع التزاماته الواردة في عرضه. ذلك أن عملية اختيار المفوض إليه تقوم على تقييم منفصل للعرضين التقني والمالي للمتنافسين دون التأكد من تجانسهما ومن مدى تناسق الأرقام المالية المقدمة

94 - مليكة النعيمي، المرجع السابق، ص: 58.

مع محتوى العرض التقني والالتزامات التعاقدية، وهو ما لا يتيح الأعمال السليم لمبادئ المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الاختيار.

وفضلا عن ذلك، تكتفي الجماعات خلال مرحلة تقييم الملفات الإدارية بالتحقق من توفر الوثائق المطلوبة دون تقييم محتواها بالضرورة، الأمر الذي يتيح انتقال بعض المتنافسين إلى مرحلة تقييم العروض التقنية دون استيفاء معايير الأهلية المطلوبة.

كما يشمل نظام التنقيط المعتمد في تقييم العروض التقنية بعض العناصر غير الموضوعية، مثل تقييم منهجيات تنفيذ الخدمة⁹⁵ أو تقييم الموارد البشرية والمادية التي سيتم تعبئتها. أما تقييم العروض المالية، فقد كان يقوم على اختيار "أدنى عرض مالي" قبل أن يتم إعمال مبدأ "أفضل عرض" والذي يجمع بين معياري "أدنى عرض مالي" وحجم الاستثمارات المقترحة ومصادر تمويلها.

الفقرة الأولى: اللجوء المتكرر لتمديد مدد العقود

لا تتخذ مجموعة من الجماعات الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب لاختيار مفوض إليه جديد ولضمان انتقال عاد من عقد لآخر دون التأثير على استمرارية الخدمة. فقد سجل تأخر واضح على مستوى الإعلان عن طلبات العروض وإعداد العقود الجديدة والمصادقة عليها، مما نتج عنه الاضطرار إلى تمديد مدة الخدمة من خلال إبرام عقود ملحقة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المادة 13 من القانون رقم 54.05 تنص على أن مدة العقد لا يمكنها أن تتجاوز المدة العادية لاستهلاك دين المنشآت عندما تكون ممولة من قبل المفوض إليه. وبالتالي، فإن تمديد مدة العقد قد يؤدي إلى المساس بأحد أهم مبادئ التدبير المفوض، والمتمثل في ضمان الأجرة المنصفة المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 54.05، لما لمدة العقد من تأثير على توازن العقد.

⁹⁵ - أظهرت الممارسة افتقاد نظام التنقيط الحالي للشمولية والموضوعية ودقة العناصر المكونة له.

يقتضي التدبير السليم للمرافق العمومية التي تكون موضوع عقود للتدبير المفوض، من بين أمور أخرى، اتخاذ ما يكفي من الإجراءات لتولي تدبير الخدمة وتحمل الأثر المالي والتنظيمي الذي قد ينتج بشكل خاص عن إنهاء العقد قبل الأوان مع ما يترتب عن ذلك من تدبير مباشر محتمل للمرفق.

غير أن الجماعات المعنية لا تضع آليات استباقية لتدبير المخاطر الناتجة عن إنهاء العقد قبل الأوان وتسهيل استئناف تدبير الخدمة لتجنب الاضطرابات التي قد تنشأ عن ذلك.

فعلى سبيل المثال، تم إنهاء العقد رقم 01 / 2007 الذي أبرمته جماعة تمارة مع إحدى الشركات قبل انصرام الآجال التعاقدية وذلك بتاريخ 08 / 03 / 2012، مما نتج عنه صعوبات في اعتماد آلية تدبير الخدمة خلال الفترة الانتقالية (الوكالة المؤقتة) وأدى إلى تدهور واضح للخدمات.

الفقرة الثانية: تنفيذ العقود من طرف المفوض إليهم

لم تلتزم مجموعة من الشركات المتعاقد معها بالتزاماتها الواردة سواء في النصوص القانونية الجاري بها العمل أو في الوثائق التعاقدية، بما في ذلك تلك المضمنة في العروض المقدمة من طرفهم.

المبحث الثاني: التدبير المالي والإداري للجماعات الترابية: بين احترام المقتضيات

القانونية والمتطلبات الوظيفية

نص القانون رقم 54.05 في المادة 25 منه على أنه " يؤسس كل مفوض إليه على شكل شركة يجب أن يكون غرض الشركة المفوض إليها منحصرا في تدبير المرفق العام كما تم تحديده في عقد التفويض ". ويهدف إحداث شركة منحصرة غرضها في تدبير المرفق موضوع العقد إلى ضمان شفافية المعاملات المالية الخاصة بالتدبير المفوض.

وإذا كانت عقود الجيل الثاني⁹⁶ من التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف على مستوى الجهة لم تحترم أحكام المادة 25 المذكورة، فإن عقود الجيل الثالث⁹⁷ قد نصت على إحداث هذه الشركات، إلا أنها لم تراعى في ذلك مقاصد هذه المادة، حيث إن غالبية العمليات المالية والمحاسبية، ولا سيما تلك المتعلقة بعمليات الاقتناء والتوظيف تتم من قبل "الشركة الأم" ثم توضع رهن إشارة الشركة المحدثة، وهو ما يثير إشكالية مرتبطة بملكية أموال الرجوع وأموال الاسترداد من جهة، وصدقية عمليات الفوترة بين الشركة الأم والشركة المنشأة، من جهة أخرى.

المطلب الأول: استعمال مزدوج للآليات تخص عدة عقود مبرمة مع نفس المفوض إليه

تلجأ بعض الشركات التي تتولى تدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف في جماعات متجاورة إلى استعمال مزدوج للآليات والمعدات، رغم أن هذه الشركات تلتزم في عروضها بتنفيذ مجموعة من الاستثمارات والتي يجب أن تخصص بصفة حصرية للوفاء بالالتزامات الناجمة عن إبرام عقد واحد من عقود التدبير المفوض.

وفضلاً عن التأثير المباشر لهذا الاستعمال المزدوج على البنود التعاقدية والتوازن المالي للعقد، فإن هذه الممارسة تنعكس على جودة الخدمات المقدمة وانتظام عمليات الجمع. كما تنطوي أيضاً على عدة مخاطر مرتبطة بفوترة عمليات جمع النفايات على حساب جماعات لم تتم بتراها عمليات الجمع هاته، خاصة في ظل عدم احترام عدد من المفوض إليهم المقتضى المرتبط بوضع اسم الجماعة المفوضة على الآليات المستخدمة لتسهيل عمليات المراقبة.

⁹⁶ - العقود المبرمة بعد دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ.

⁹⁷ - العقود المبرمة بعد سنة 2015.

الفرع الأول: اعتماد طريقة لتمويل الاستثمارات تنطوي على عدة مخاطر قد تعيق استمرار الخدمة

ألزمت المادة 15 من القانون رقم 54.05 المفوض إليه بمسك محاسبة تبرز مجموع الذمة المالية الموضوعة في التفويض من قبله أو من قبل المفوض أو هما معا والمتضمنة بالخصوص لأموال الرجوع وأموال الاسترداد. كما وجب تقييد هذه الأموال في الأصول الثابتة على أساس قيمتها المقدرة وقت وضعها رهن تصرف المفوض إليه. وبناء عليه، فإن خطط تمويل المعدات والمذكرات المالية التفصيلية التي يقدمها المتنافسون في عروضهم المالية تنص، غالباً، على القروض البنكية لتمويل هذه الاستثمارات.

غير أن بعض الشركات المتعاقد معها على مستوى الجهة لجأت لعقود الإيجار⁹⁸ لتمويل الاستثمارات عوض طريقة التمويل التعاقدية (الموارد الذاتية والقروض البنكية). ورغم أن اللجوء لعقود الإيجار يعتبر سليماً من الناحية القانونية، فإن آلية التمويل هاته تثير بالنسبة لعقود التدبير المفوض إشكالية ملكية هاته الاستثمارات بالنظر لعدم إمكانية تسجيلها في الأصول الثابتة، إلا بعد تفعيل خيار الشراء عند نهاية مدة الإيجار المتعاقد بشأنها.

وتنطوي هذه التقنية في التمويل على عدة مخاطر، إذ لا تضمن استمرارية تقديم الخدمة في حالة الإنهاء المبكر للعقد (حالة الفسخ)، لكون جميع المعدات سوف يتم استردادها من قبل المؤجر، مما قد يؤدي إلى حرمان الجماعة من الوسائل اللازمة لضمان استمرارية المرفق العمومي.

⁹⁸ -Crédits leasing.

الفقرة الأولى: تنفيذ جزئي للبرامج الاستثمارية

لا تحترم بعض الشركات مجموع التزاماتها التعاقدية المرتبطة ببرامجها الاستثمارية، إذ لم يتم بعضها بجلب جميع الآليات أو المعدات المتعاقد بشأنها، أو إنها اقتنت، في حالات أخرى، آليات لا تتوافق مع المواصفات التقنية التعاقدية. وتؤدي هذه الممارسة إلى التأثير على التوازن الاقتصادي والمالي للعقد والمساس بمبدأ المنافسة، بالإضافة إلى الآثار السلبية على جودة الخدمات المقدمة.

فعلى سبيل المثال، لم يتم إنجاز برنامج تجديد الآليات المتعلقة باقتناء ثلاث شاحنات صغيرة للنفايات⁹⁹ بقيمة 972.000 درهم، في إطار العقد المبرم مع جماعة الخميسات (2011-2018) كما لم يتم استقدام شاحنتين ضاغطتين¹⁰⁰ للنفايات بمبلغ 1.667.293 درهم من طرف المفوض إليه على مستوى جماعة الصخيرات أما بجماعة سيدي أبي القنادل (2011-2018)، فلم يتم إنجاز برنامج تجديد الآليات المتعلق بثلاث شاحنات صغيرة للنفايات بقيمة 1.260.000 درهم.

الفقرة الثانية: تحديث محدود لمنظومة جمع النفايات

يقترح أغلب المفوض إليهم في عروضهم طرقاً لجمع النفايات تسمح بتحديث الخدمة من خلال اعتماد آليات متخصصة وأسلوب جمع يراعي الخصائص العمرانية والتعميرية والكثافة السكانية وعرض الطرق للحد من آثار التلوث على صحة وجودة عيش المرتفقين. غير أنه، وبمجرد دخول العقود حيز التنفيذ، يتم التخلي، في بعض الحالات، عن سيناريوهات الجمع المقترحة واستبدالها بأساليب تقليدية عبر جمع النفايات نهاراً مباشرة من الساكنة واستخدام شاحنات الأشغال¹⁰¹ في جمع النفايات وعدم احترام مواقيت الجمع. وتؤدي هذه النقائص إلى انتشار النقط السوداء للنفايات

⁹⁹ - Benne satellite.

¹⁰⁰ - Benne tasseuse.

¹⁰¹ - Benne TP.

والتأثير على صورة الخدمة لدى المرتفقين (جماعات القنيطرة قطاع الساكنية وسلا وسوق الأربعاء وسيدي سليمان كمثال).

فضلا عن الخدمات المرتبطة بجمع النفايات المنزلية وما يماثلها، فقد تضمنت العديد من عقود التدبير المفوض على مستوى الجهة خدمة جمع مخلفات عمليات الهدم والبناء. ويتم على المستوى العملي تدبير هذه النوعين من النفايات بصفة مشتركة، إذ يتم في عدد من الحالات خلط النفايات المنزلية بمخلفات البناء أو التخلص منها بطرق غير مناسبة، مما يترتب عنه إحداث نقط سوداء لهذه النفايات، والتي يتم جمعها واحتساب مقابلها باعتماد نفس الأسعار المخصصة للنفايات المنزلية.

تعتمد خدمة الكنس اليدوي على كنس الساحات والشوارع والأزقة حسب برنامج مسبق، بواسطة أدوات مناسبة لهذا الغرض. ويتم أداء هذه الخدمة بثمن جزافي، مما يحتم على الشركة المفوض إليها العمل على التخلص من منتوج الكنس وإيداعه بالمطرح العمومي عن طريق شاحنات مخصصة لذلك، مع الحرص على عدم مزجه مع النفايات المنزلية، على اعتبار أن تكلفة هاته الأخيرة تحتسب على أساس الكميات المجمعة فعليا. ويهدف هذا الفصل بين الخدمتين إلى ضمان التوازن المالي للعقد من جهة، وتجنب أي تداخل بين الخدمتين من شأنه التأثير على نظام الفوترة المعتمد وعلى السير العادي للخدمة، من جهة أخرى¹⁰².

غير أن بعض الشركات لجأت، وبصورة متكررة، لمزج منتوج عمليات الكنس مع النفايات المنزلية، حيث يتم تفريغ محتوى الحاويات المخصصة لهذا المنتوج بداخل تلك المخصصة للنفايات المنزلية، مما ينتج عنه أداء مبالغ إضافية غير مستحقة من طرف المفوضين. وفي هذا الإطار، حدد المجلس الجهوي للحسابات بالنسبة لجماعتي

¹⁰² - أحمد حاسون، المرجع السابق، ص: 22.

تمارة وسيدي سليمان، قيمة المبالغ الزائدة على التوالي في 1.907.549 درهم بين سنتي 2013 و 2017 و 1.543.500 درهم بين سنتي 2011 و 2017.

تعتمد جودة خدمة التنظيف اليدوي بشكل أساسي على توفر عدد كاف من الأعوان، والذين تشكل أجورهم المحدد الأساسي لسعر هذه الخدمة. وفي هذا الإطار، يتعهد المفوض إليهم خلال عروضهم بتوفير العدد الكافي من الأعوان لإنجاز الخدمات التعاقدية بشكل ملائم. ومع ذلك، فقد بينت مهام الافتعاص النقص الواضح لعدد الأعوان المكلفين بخدمة التنظيف العاملين فعليا مقارنة بالعدد التعاقدية، مما يؤثر على جودة الخدمة المقدمة علما أن أداء هذه الخدمة يتم بشكل جزافي. وتقتصر عمليات المراقبة التي تباشرها الجماعات بشكل عام على حالة نظافة الطرق العامة أو الساحات دون إيلاء العناية اللازمة، على وجه الخصوص، لعدد الأعوان الفعليين في الخدمة ومدى احترامهم لمسارات التنظيف.

يقترح العديد من المفوض إليهم ضمن عروضهم التقنية تقديم خدمة متعلقة بالكس الميكانيكي دون دراسة جدوى هذا المقترح ومدى قابليته للتنفيذ بالنظر إلى المسارات المختارة وخصوصيتها الجوهرية (عرض الطرق وحركية المرور ونظام ركن السيارات بها). وقد أظهرت المعاينات الميدانية، في هذا الإطار، استحالة إنجاز هذه الخدمة بشكل كلي، في عدة جماعات، نظرا لصعوبة ولوج شاحنة التنظيف الميكانيكي لعدد من الشوارع والأزقة بسبب التواجد الدائم للسيارات المركونة بها. وأمام هذه الوضعية، لم يتم أخذ أي مبادرة لمعالجة هذا الأمر عبر إعادة النظر في مواقيت تدخل شاحنات التنظيف الميكانيكي أو تغيير الشوارع موضوع الخدمة أو تدعيم عمليات التنظيف الميكانيكي بواسطة الكس اليدوي، علما أن هذه الخدمة مؤدى عنها بثمن جزافي، مما يفرض على المفوض (الجماعة) التأكد من الإنجاز الكلي للخدمة قبل أدائها والقيام بالتعديلات الضرورية عند استحالة ذلك.

تتضمن العروض التقنية للمفوض إليهم برامج طموحة لتكوين الأعوان والمشرفين¹⁰³، وتهدف هذه البرامج على وجه الخصوص إلى تعزيز القدرات التقنية للموارد البشرية المكلفة بجمع النفايات وتنظيف الطرق العامة، بالإضافة إلى تطوير ممارسات الصحة والسلامة المهنية في العمل، مثل الوقاية من المخاطر واستعمال معدات الوقاية الشخصية والإسعافات الأولية عند وقوع أي حادث. غير أن تنفيذ هذه البرامج يتسم بشكل عام بالجزئية وعدم الانتظام.

يكتسي التواصل مع المرتفقين بالنسبة لغالبية العقود التي تم افتتاحها طابعا موسميا (التوزيع السنوي للأكياس البلاستيكية والمنشورات بمناسبة عيد الأضحى). وتبقى الإجراءات المتخذة في هذا الإطار غير كافية لإشراك منتجي النفايات في عملية تدير عقلاني للنفايات المنزلية والمماثلة لها.

بالإضافة إلى ذلك، لا يستخدم المفوض إليهم جميع قنوات التواصل الممكنة مع المرتفقين، لا سيما وضع خطوط هاتفية رهن إشارتهم واعتماد منظومة لتقديم الشكايات وتتبع مآلاتها ومدى الاستجابة لها.

لا تولي كثير من الجماعات العناية الكافية لمراقبة وتتبع تنفيذ العقود المبرمة، مما يؤدي في العديد من الحالات إلى بروز عدة نقائص مرتبطة بالخدمات المقدمة من طرف الشركات المتعاقد معها.

يتسم عمل لجان التتبع المحدثة على مستوى العديد من الجماعات بمحدودية الفاعلية وعدم قدرتها على الاستجابة للإشكالات المطروحة عليها.

وتتلخص أهم النقائص المرتبطة بعمل هذه اللجان في عدم احترام وتيرة انعقاد اجتماعاتها، وعدم وضوح طريقة اشتغالها، فضلا عن غياب آلية تمكن من تتبع تنفيذ قراراتها، مما أدى إلى تكرار النقط المدرجة في اجتماعاتها، والمتعلقة أساسا بعدم كفاية

¹⁰³ - محمد حركات، المرجع السابق، ص: 139-143

عدد الحاويات وحالتها المتردية وضعف أداء خدمة الكنس اليدوي والميكانيكي وغياب عمليات غسل الحاويات وعدم كفاية الموارد البشرية المخصصة لتدبير العقد¹⁰⁴. لا تتجاوز تكلفة عمليات المراقبة والتتبع نسبة 1% من تكلفة خدمتي جمع النفايات المنزلية والتنظيف، مما يجعلها غير كافية لتحقيق الأهداف المسطرة لها. كما أن منظومة التدبير الجماعي لم تستوعب بعد وبشكل كاف مكاسب عمليات المراقبة والتتبع والفوائد التي يمكن تحقيقها عبرهما من حيث جودة الخدمة وضمان الحفاظ على التوازن المالي.

ويتجلى هذا النقص من خلال محدودية الموارد البشرية المخصصة لعمليات التتبع الميداني للخدمة، خاصة في ظل شساعة نطاق الخدمة وتعدد مهام الرقابة، كما يشمل هذا القصور أيضًا أدوات العمل (الجذاذات والمساطر والأرشيف)، مما يجعل عمليات المراقبة غير كافية وغير فعالة.

الفرع الثاني: عدم اعتماد آليات ملائمة لتعبئة "أموال المراقبة"¹⁰⁵

نص الجيل الثالث من عقود التدبير المفوض على دعم تمويل عمليات المراقبة والتتبع عبر تخصيص نسبة تتراوح بين 1 و 2% من رقم المعاملات السنوي للتدبير المفوض دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة. ويهدف هذا الإجراء إلى تمتيع مصالح المراقبة التابعة للجماعات بالاستقلالية اللازمة تجاه المفوض إليهم، حيث تستطيع استعمال هذه الأموال طيلة مراحل تنفيذ عقود التدبير المفوض. إلا أن تفعيل هذا المقتضى يصطدم بغياب آلية قانونية تمكن من تعبئة هذه الأموال، مما دفع بعض الجماعات إلى انتداب مكاتب خاصة للمراقبة وتمكينها من الأموال المذكورة، مباشرة عبر المفوض إليهم، مقابل القيام بعمليات المراقبة والتتبع، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد مصالح المراقبة التابعة للجماعة من ممارسة اختصاصاتها بصفة

¹⁰⁴ - محمد حركات، المرجع السابق، ص: 220-232.

¹⁰⁵ - Fonds de contrôle.

فعلية، كما أن هذه الممارسة تتنافى ومبادئ الحكامة الجيدة وقد تمس باستقلالية المكاتب المنتدبة تجاه الشركات المتعاقد معها.

وجدير بالإشارة، أن عدم إيجاد الحلول القانونية اللازمة التي تمكن من تعبئة "أموال المراقبة" قد يؤدي إلى عدم الاستفادة من هذه الأموال عند نهاية مدة العقد.

الفقرة الأولى: ضعف منظومة تدبير المعلومات وغياب شفافيتها

بالإضافة إلى الجوانب التقنية والمالية والإدارية المتعلقة بعقود التدبير المفوض، يشكل تدبير المعلومات (كمدخلات وكمخرجات) المتعلقة بالعقد حجر الزاوية لضمان نجاحه. فبالنسبة للمفوض (الجماعة)، فإنها تمكنه من توجيه الأنشطة المتعلقة بالمراقبة الميدانية وتحسين التتبع الميداني لتنفيذ الشروط التعاقدية.

وبالتالي، فإن ولوجه لهذه المعلومات شرط ضروري لنجاح أي عملية تدبير مفوض. ورغم هذه الأهمية، فقد تم تسجيل مجموعة من الملاحظات المتعلقة باختلال التوازن وعدم تناسق المعلومات بين المفوض والمفوض إليه. ذلك أن هذا الأخير، كمصدر للمعلومة، لا يبذل الجهد اللازم لتمكين المفوض من المعلومات التعاقدية المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض. وفي هذا الإطار، وقف المجلس الجهوي للحسابات على عدم تمكن عدة جماعات من ولوج نظام معلومات المفوض إليهم الخاص بالتتبع، وعدم كفاية المعلومات الواردة في التقارير اليومية والسنوية وعدم التحديد الدقيق لشكل ومحتوى التقارير السنوية.

- منظومة مراقبة في حاجة إلى تطوير

تم اعتماد مجموعة من النصوص والآليات لأجل تمكين المفوض (الجماعة) من الاضطلاع بمهامه الإشرافية على النحو المطلوب. وتتضمن هذه المنظومة¹⁰⁶ على الخصوص المقتضيات الواردة في المواد 17 و18 و30 من القانون رقم 54.05. كما أن

¹⁰⁶ - محمد حركات، المرجع السابق، ص: 127.

عقود التدبير المفوض تخصص حيزا مهما لهذه الوظيفة الرقابية عبر تحديد نطاقها ووسائلها وآلياتها والوثائق ذات الصلة بها. بالإضافة إلى ذلك، تم دعم هذه المنظومة من خلال بعض دوريات وزارة الداخلية، بما في ذلك تلك الصادرة بتاريخ 26 مارس 2019 المتعلقة بتعزيز مراقبة وتتبع عقود التدبير المفوض لمرفق تدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها.

غير أن هذه المنظومة ما زالت بحاجة إلى تطوير حتى تكون أكثر فاعلية، إذ تعاني من غياب المساطر ووثائق العمل وضعف الهيكلية التنظيمية لمصالح المراقبة وإجراءات المراقبة وجدولتها الزمنية.

الفقرة الثانية: تطبيق غير شامل للغرامات من طرف الجماعات

رغم عدم وفاء الشركات المتعاقد معها بمجموعة من التزاماتها، فإن الجماعات المعنية قلما تلجأ إلى تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض. فباستثناء جماعات الرباط وسلا والقنيطرة والخميسات، فإن باقي الجماعات لا تطبق بشكل نهائي هذه الغرامات أو أنها تلجأ إليها في حالة جد قليلة رغم أهمية النواقص المسجلة وتكررها.

ويعزى هذا الوضع بشكل رئيسي لعدم التقيد بالضوابط المتعلقة بالتبليغ وعدم دقة شروط تطبيق هذه الغرامات وعدم كفاية الموارد البشرية والمادية. كما أن تراكم متأخرات الأداء دفع بعض الجماعات إلى تفادي تطبيق هذه الغرامات.

بناء على كل ما سبق، فإن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة يذكر بأهم التوصيات الصادرة في إطار المهام الرقابية المتعلقة بتنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف والرامية إلى ترصيد المكتسبات المحققة وإلى تجاوز النقائص المسجلة على هذا المستوى، وذلك على النحو الموالي¹⁰⁷:

107 - أحمد حاسون، المرجع السابق، ص: 397

❖ فيما يتعلق بمرحلة التخطيط:

- القيام، على مستوى كل جماعة أو مجموعة جماعات، بالدراسات الأولية اللازمة والاستشارات الكافية، من أجل اختيار أنسب طريقة لتدبير النفايات وتحديد الحاجيات، مع مراعاة الخصوصيات المجالية (خاصة عدد الساكنة وكميات النفايات المنزلية المنتجة) والقدرات المالية المتاحة؛

- العمل على الاستفادة من المزايا التي يوفرها أعمال آليات التعاون بين الجماعات، من خلال دراسة إمكانية التدبير المشترك لخدمات جمع النفايات المنزلية وما يماثلها، بما يسمح بتحقيق وفورات في الحجم وجذب الفاعلين المؤهلين وتقديم خدمة عالية الجودة؛

- تسريع وتيرة إعداد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم ودراسة إمكانية اعتمادها في إطار مشترك بين هاته العمالات والأقاليم؛

- مراعاة الجوانب المتعلقة بتدبير النفايات المنزلية خلال إعداد ال وثائق المتعلقة بالتعمير واعتمادها؛

❖ بالنسبة للتدبير المالي للعقود:

- وضع محاسبة تحليلية بهدف ضبط مكونات التكاليف التعاقدية لتقدي ر أمثل للتوازن المالي للعقد ولضمان استدامته؛

- اعتماد الآليات الضرورية لتفعيل تمويل المرفق عبر الأتاوة المؤدية من طرف كبار منتجي النفايات؛

❖ فيما يخص إعداد الوثائق التعاقدية وتنفيذ عقود التدبير المفوض:

- التحديد الدقيق على مستوى العقود المبرمة للجوانب المتعلقة بالجمع الانتقائي للنفايات وإدماج خدمة جمع مخلفات البناء وبتصنيف أموال الرجوع وأموال الاسترداد لأحكام القانون، طبقاً رقم 54.05؛
- من عقود التدبير المفوض لتطوير منظومة الفرز والتثمين وإعادة التدوير الاستفادة تدريجياً؛
- اعتماد مسطرة تسمح بتقييم متكامل لعروض المتنافسين للتأكد من تناسق العروض التقنية والعروض المالية وانسجامها؛
- العمل على إبرام بروتوكولات نهاية العقد بين الطرفين المتعاقدين باعتبارها آلية من آليات الحكامة الجيدة؛
- التأكد من التنفيذ الكامل للاستثمارات المتعلقة ببداية الخدمة وتجديدها وفق لأحكام التعاقدية مع مراعاة الجدول الزمني لتنفيذ البرامج الاستثمارية (كمياً ونوعياً).
- تفعيل دور لجن التتبع، بما في ذلك التدبير الاستباقي للخلافات، مع توضيح صلاحياتها ومجال تدخلها ووتيرة اجتماعاتها، واعتماد آلية تمكن من ضمان تنفيذ قراراتها¹⁰⁸؛
- تعزيز مصالح التتبع والمراقبة من خلال هيكلتها، وتعزيزها بالموظفين المؤهلين وتزويدها بالوسائل والأدوات التكنولوجية اللازمة للقيام بمهامها؛
- اعتماد آلية لتعبئة "أموال المراقبة" المنصوص عليها في العقود المبرمة، مع احترام المبادئ العامة التي تحكم استعمال الأموال العمومية؛
- تفعيل قنوات التواصل والاستشارة بين الأطراف المتعاقدة بصفة منتظمة، ووضع نظام يضمن توفر المعلومات التي ينتجها المفوض إليهم، وتمكين

الجماعات من الحصول على جميع المعلومات والوثائق المتعلقة بالتدبير
المفوض بما يتفق مع أحكام العقد.

المطلب الثاني: دور الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي بالمغرب
يعتبر مصطلح الحكامة من أهم المصطلحات التي تم تداولها في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات، حيث تم استعماله لأول مرة من طرف البنك الدولي في 1989 الذي اعتبر الحكامة أنها: "أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية "

وقد جاء استعمال البنك الدولي آنذاك لمفهوم الحكامة في إطار تأكيده على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكمة بالدرجة الأولى: بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط.

ويعرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه نسق جديد من العلاقات والمساطر والمؤسسات التي تتمفصل بها مصالح المجموعات والأفراد، وتمارس الحقوق والواجبات، وتفك الخلافات والنزاعات، يقوم على تذويب التراتبية وتشجيع التشارك بين المسيرين والمساهمين، وحسن التنظيم وتوزيع المسؤوليات، وصقل القدرات ودعم التواصل داخليا وخارجيا¹⁰⁹.

وفي تصريح لمجلس وزراء خارجية السوق الأوروبية المشتركة مؤرخ ب 28 نوفمبر 1991، جاء ما يلي: " يلح المجلس على أهمية الحكم الجيد، وفي حين يبقى من حق الدول ذات السيادة إقامة بنياتها الإدارية وترتيباتها الدستورية، فإن تنمية عادلة لا يمكن إنجازها فعلا وبشكل دائم إلا بالانضمام إلى مجموعة من المبادئ العامة للحكم: سياسات رشيدة اقتصاديا واجتماعيا، شفافية حكومية، وقابلة للمحاسبة المالية، إنشاء محيط ملائم للسوق قصد التنمية، تدابير لمحاربة الرشوة، احترام القانون وحقوق الإنسان، حرية الصحافة والتعبير، وهذه المبادئ ستكون أساسية في علاقات التعاون الجديدة. "

109 - محمد مجيدي، المرجع السابق، ص 12.

فمن الصعب ضبط مفهوم الحكامة وإعطاؤه تعريفاً موحداً ونهائياً لارتباطه بمجالات متعددة، ولتعدد صيغ تداوله، فهو حسب لجنة الحكامة العالمية مجموعة الطرق التي تدبر بها المؤسسات العمومية والخصوصية قضاياها.

ومن بين التعاريف التي يمكن استقراؤها من خلال المجالات التي وظفت فيها: -الحكامة إعادة صياغة العلاقة بين كل المتدخلين على أساس مفهوم التعاقد، التشارك والتوافق

- الحكامة مقارنة ورؤيا وفلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون اقتصادي مالي اجتماعي وسياسي باعتبارها النهج الأكثر نجاعة لتدبير الشأن العام والمجتمعي. - الحكامة نمط جديد لتدبير السلطة والتنظيم السياسي والاجتماعي وهي رؤيا جديدة للدولة والمجتمع العلاقات الرابطة بينهما، ولسبل قيادة التغيير، وهي بذلك أيضا مقارنة جديدة لتدبير التغيير في المرفق العمومي والخصوصي، والمجتمع المدني.

- الحكامة تعبئة للطاقات والموارد وترشيد استثمارها لتأمين شروط تدبير جيد. وعموما، تم تعريف الحكامة من قبل كثير من الباحثين على أنها: الطريقة التي تباشر بها السلطة في إدارة موارد الدولة الاقتصادية منها والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية.

فالحكامة لا بد أن تعتمد على عدد من المحاور الأساسية منها:

- صيانة الحرية، أي ضمان توسيع خيارات الناس، وتوسيع المشاركة الشعبية والمساءلة الفعّالة والشفافية الكاملة في ظل فصل السلطات والتوازن بينها، وسيادة القانون والقضاء المستقل والنزيه والكفاء، الذي تنفذ أحكامه من قبل السلطات التنفيذية.

- لذلك فالحكمة الجيدة، في أي مجتمع وأي مؤسسة حكومية كانت أو غير حكومية، تبقى من أهم الضروريات لإنجاح المشاريع التنموية، إلا أن تطبيقها يتطلب سيادة جو تسوده الشفافية والمسؤولية ودولة القانون والمشاركة واللامركزية والتنسيق بين كل المتدخلين.

ثانيا: الشركاء الجدد للحكومة المحلية في تدبير الشأن المحلي:

بعد تغير وظائف الدول، أصبحت هذه الأخيرة مجرد فاعل في صنع القرار إلى جانب شركاء جدد في تدبير الشؤون المحلية، يكتسبون بدورهم أهمية بالغة - خاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص - نتيجة الصعوبات التي يعرفها المجال التنموي المحلي¹¹⁰.

الفرع الأول: المجتمع المدني

أصبح المجتمع المدني فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية، خاصة بعد فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز و تطبق على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجيات و متطلبات الساكنة المحلية. أيضا هناك عامل أساسي، كرس بدوره أهمية المجتمع المدني في التنمية المحلية، وهو دور المنظمات الدولية التي بدأت تضع الثقة أكثر في الجمعيات لتصريف المساعدات الاجتماعية. أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع الأمر الذي يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم وحاجيات الساكنة المحلية. وتحقق المشاركة الحقيقية للمجتمع المدني من خلال فعالية المبادرات التنموية التي يطرحها واعتماد ممارسة واقعية لصياغة وتنفيذ ومتابعة المشاريع التنموية.

كما ان مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية، والتي تنبني على وعيه بحقوقه وواجباته وما يجري حوله من أحداث ووقائع، وقدرته على فهم مشكلات المجتمع. وهذا يفترض بعض المتطلبات كالتعليم والخبرة والوعي وحقه في الحصول على

¹¹⁰ - مصطفى بوضياف، "دور التربية في حماية المال العام، الملتقى الوطني الثاني حول آلية حماية المال العام و مكافحة الفساد"، 2009.

المعلومات من مختلف المصادر. وتحقق مشاركة الفرد في عملية التنمية من خلال حقه في اختيار ممثليه ومساهمته الفعلية في تدبير الشأن العام المحلي. ومدى كون القرارات المتخذة ناتجة عن متطلبات وحاجيات الساكنة المحلية. وتوفر الديمقراطية نهج حكم جيد قائم على المشاركة السياسية الواسعة للأفراد، وبالتالي ان عزوف الأفراد عن المشاركة في العمليات الانتخابية التشريعية او الجماعية يطرح مشكل مدى مشروعية المنتخبين والقرارات التي يتخذونها، فالمواطن هو أساس التنمية. كذلك تتيح الديمقراطية تدبير عقلاني للإدارة وتفادي كل أشكال الطرق غير الشرعية في إدارة الشؤون المحلية.

الفقرة الأولى: القطاع الخاص

تتمثل أهمية الحكامة في هذا المجال في طرح وسائل وطرق جيدة للتدبير من طرف القطاع الخاص، خاصة بعد فشل بعض المنظمات العمومية في تدبير المرافق المحلية باعتمادها توجهات غير صائبة في التسيير. وبالتالي تمنح آليات الشراكة مع القطاع الخاص إمكانيات وفرص حقيقية من أجل تدبير المرافق العامة المحلية، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التعاون والشراكة أو شركات الاقتصاد المختلط أو التدبير المفوض أو عقود الامتياز... وهذا بدوره يتيح آليات جديدة للتدبير وتجاوز الطرق التقليدية في تدبير المرافق العامة المحلية. إضافة إلى أن تنفيذ السياسات التنموية المحلية من طرف القطاع الخاص يعتبر أكثر فعالية من الناحية الاقتصادية. مما يدعو إلى البحث المستمر عن ملائمة وفعالية السياسات التنموية المحلية وضرورة توضيح التزامات الفاعلين وعقلنة التدبير¹¹¹.

¹¹¹ - مصطفى بوضياف، المرجع السابق، ص 8.

الفقرة الثانية: النهوض بتدبير الشأن المحلي بالمغرب

بالنسبة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب، فان وزارة الداخلية عاكفة على بلورة مخطط "الجماعة في أفق 2015" بحيث أوضح وزير الداخلية المغربي السيد شكيب بنموسى، في معرض رده على سؤال محوري بمجلس المستشارين في الدورة البرلمانية الماضية، حول التصور المستقبلي للجماعات المحلية بالمغرب، أن هذا المخطط يشمل ميدان التخطيط، وتفعيل دور الإدارة المحلية، وتعبئة الموارد المالية للجماعة، والاحترافية في تدبير مرافق الجماعة.

فعلى مستوى التخطيط، أبرز السيد بنموسى أن هذا المخطط يهدف إلى تعزيز ثقافة التخطيط وتقوية الجماعات للتمكن من تفعيل مخططاتها ومشاريعها، مبرزاً أهمية التخطيط في تحقيق التنمية المحلية.

أما تفعيل دور الإدارة المحلية فسيتم، حسب الوزير، عبر هيكلية الإدارة التي يتعين أن تتوفر على تنظيم محكم ونظام معلوماتي وآليات تدبير حديثة.

كما شدد على أهمية تحديث الموارد البشرية، وذلك من خلال عدة أوراش تهم بالأساس آليات التوظيف لتمكين الجماعات من جلب أفضل الكفاءات وآليات التحفيز والتكوين، حتى تمارس الكفاءات الحالية المهام المنوطة بها في أحسن الظروف، وكذا آليات التأطير الإداري للموارد البشرية، وذلك بإيلاء عناية خاصة للطاقت والأطر التي ستتولى المسؤولية في المناصب العليا في تدبير الجماعة¹¹².

وبخصوص الموارد المالية والتي لازالت حسب السيد بنموسى "غير معبئة بالشكل المطلوب"، فقد فتحت الوزارة عددا من الأوراش تهم تعبئة الموارد الممكنة وتدبير الممتلكات التي توفر مداخيل للجماعات، مشيراً في هذا الصدد إلى عرض مشروع قانون تدبير الممتلكات على مستوى المجلس الوزاري مؤخراً.

¹¹² - مصطفى بوضياف، المرجع السابق، ص 6.

ولضمان الاحترافية في تدبير المرافق، أكد السيد بنموسى على سن الضوابط المرجعية لإنجاز المشاريع، وتوفير الدلائل المسطرية، وتعزيز الكفاءات بالبرامج التكوينية الضرورية.

وفي السياق ذاته، أبرز السيد بنموسى أن مواكبة الجماعات المحلية لكسب الرهانات على مستوى هذه الميادين، جعل الوزارة تتبنى مقاربة مندمجة ترمي إلى وضع مجموعة من المناهج وآليات التدبير النموذجية رهن إشارة الجماعات.

وأكد أن مواكبة الدولة لا تعني بأي حال من الأحوال القيام بواجبات الجماعة، بل إن دورها يكمن في توفير كل ما يلزم بما في ذلك تعبئة التمويلات وتقديم الدعم التقني، من أجل توفير كل شروط النجاح بما فيها تلك المرتبطة بتخليق العمل الجماعي. كما ذكر أيضا بأن الوزارة قامت منذ بداية سنة 2008، بأكثر من 150 مهمة مراقبة كشفت أن أغلبية الاختلالات راجعة أساسا إلى نقص في الإلمام بالمساطر، كما بينت وجود خرق القانون في عدد محدود من الحالات.

كما حث المواطنين على التحلي بمسؤولية المشاركة أولا وحسن إختيار من سيدبر شؤونه ثانيا، مجددا التأكيد على أن الحكومة، ستتصدى بكل حزم لكل ما يمكن أن يمس النزاهة والاختيار الحر للمواطن والتدبير الجماعي الجيد.

الفرع الثاني: مرتكزات الحكامة المحلية الرشيدة في تدبير الشأن المحلي:

ولكي تكون الحكامة رشيدة في تدبير الشأن المحلي والارتقاء بتنمية الجماعات المحلية بالمغرب ينبغي ان تقترن بصياغة مشروع تنموي محلي يأخذ بعين الاعتبار الخصوصية المحلية ويعتمد على عدة مرتكزات اساسية أهمها:

الرؤية الإستراتيجية يجب أن يستهدف أي مشروع للتنمية تمكين جميع الناس في المجتمع وتوسيع نطاق خياراتهم، وهنا يطرح تساؤلا هاما وهو هل المنتخب الجماعي يحمل رؤية استراتيجية عند ولوجه معترك الانتخابات الجماعية؟ وهل الأحزاب

السياسية تقدّم للانتخابات الجماعية مرشحين يتميزون بالأمانة والكفاءة، ويكونون في مستوى تطلعات المواطنين؟

- المشاركة يتعين أن يشارك في بلورة المشروع مختلف مكونات المجتمع وخص بالذكر الأساتذة الباحثين في بلورة الشق النظري للمشروع التنموي المحلي والتحديات التي تواجهها الجهة والإقليم والجماعة، والمجتمع المدني في الشق التطبيقي بالإضافة إلى إشراك كل المؤسسات في مجال اختصاصها من منظمات نقابية ومؤسسات التربية والتكوين وتعاونيات¹¹³...
- الشفافية والسلاسة في تبادل المعلومات بين مختلف المتدخلين ضماناً لضرورة للتشخيص السليم وللتخطيط العلمي والتقييم الدقيق.
- المحاسبة: المشروع التنموي المحلي في المحصلة عبارة عن توافق وتبادل للالتزامات من أجل تحقيق نتائج وأهداف مشتركة وأي إخلال بأي من هذه الالتزامات سيضر بمجمل المشروع لذا يتعين اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لمتابعة تنفيذ التعهدات وهنا يطرح تساؤل هام وهو إلى أي حد تلعب المجالس الجهوية للحسابات دورها كاملاً في محاسبة ومتابعة وتقييم أداء مالية الجماعات المحلية؟ وإلى أي حد تلعب وزارة الداخلية دورها المركزي في تقييم أداء تدبير وتسيير الجماعات المحلية وكذا ما مدى دعم وزارة الداخلية للجماعات المحلية التي تبادر بمشاريع تنموية محلية هامة تعود بالنفع العميم على الساكنة المحلية وتخلق فرصاً للعمل وتخلق إشعاعاً ثقافياً وسياحياً ورياضياً للجهة التابعة لنفوذها.

¹¹³ - زينب العدوي، المرجع السابق، ص 55.

الفقرة الأولى: الفعالية

فعالية المشروع التنموي المحلي رهين بدرجة مساهمة النتائج المتوقعة منه في تمكين الساكنة من القدرات الأساسية وتوسيع نطاق خياراتهم الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها. مع الأخذ بعين الاعتبار مدى تحقيق المردودية والجودة والإنتاجية واعتماد مبدأ الانفتاح.

الفقرة الثانية: التوافق

توافق المعنيين دعامة أساسية لنجاح أي مشروع تنموي سواء أكان الأمر يتعلق بالمجالس الجهوية رئيساً وأعضاء أو بالنسبة للشركاء المتدخلين بالجهة وهو نتيجة طبيعية للمشاركة الفعلية في التشخيص والتخطيط والتشاور والتنفيذ.

- حسن تدبير المشروع التنموي المحلي وذلك بحسن استثمار الموارد المادية والبشرية المتاحة للجماعات المحلية.

الانجاز: يعد القرب والتشارك والإشراك، اللاتمركز واللامركزية والتواصل شروط أساسية لتأمين الانجاز الذي ينبغي على الكفاءة الشفافية، الجودة والنجاعة، والحد من هدر الوسائل والإمكانات.

استنتاجات: التحديات الأساسية المطروحة

- تحدي التقسيم الجماعي:

إن التقسيم الجماعي الحالي لا ينطلق من منظور شمولي يأخذ بعين الاعتبار البعد الجغرافي و والاقتصادي والاداري والاجتماعي والثقافي والمجالي، كما انه لا توجد معايير دقيقة للتمييز بين الجماعات الحضرية والجماعات القروية ، وعدم وجود معايير دقيقة لترقية الجماعات القروية الى جماعات حضرية فهناك مشروع هام اليوم لتأسيس وإحداث عمالات جديدة بعدة جهات من المغرب ومنها عمالة وزان وعمالة سيدي سليمان وعمالة برشيد وعمالة تنغير ... لكن ما هي المعايير التي تم اعتمادها لإحداث هذه العمالات؟

هناك تحدي متعلق بالصعوبات القائمة لتجسيد الحدود الترابية لبعض الجماعات الحضرية والجماعات القروية، مما نتج عنه مشاكل ومنازعات في ممارسة الاختصاصات الجماعية، بحيث يصعب أحيانا تحديد النفوذ الترابي الذي تمارس ضمنه الجماعات اختصاصاتها وبالتالي يصعب معه تطبيق هذه الاختصاصات مثل ماهية الجهة القانونية المختصة لمنح رخص التعمير وتسليم بعض الوثائق الإدارية،...

- تحدي الوصاية المركزية:

جاء الميثاق الجماعي الجديد المعدل عام 2008 والذي دخل حيز التنفيذ بعد الانتخابات الجماعية الأخيرة، معتبرا أن الدولة منتقلة من منطق الوصاية إلى منطق المواكبة للجماعات المحلية وهو ما صرح به وزير الداخلية قبيل الانتخابات الجماعية الأخيرة بقوله أن "الانتقال التدريجي من ممارسة الوصاية إلى منطق المواكبة يعد تطورا أساسيا لحمل الجماعات على أن تصبح فاعلا رئيسيا في مجال العمل العمومي." وأوضح بنموسى أنه بالنظر إلى التطورات البارزة، التي عرفتها كل حلقات سيرورة الديمقراطية المحلية، يتضح بكل جلاء أن جماعة الغد ستتوفر على إطار قانوني

ومؤسساتي ملائم لممارسة كامل صلاحياتها واختصاصاتها كفاعل قرب للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وتدور محاور تدخل الدولة حول "تخطيط التنمية المحلية والهيكلية والأنظمة المعلوماتية، وتعبئة الموارد المالية، وتحديث تدبير الموارد البشرية، وتدبير محترف للمرافق العمومية المحلية، فضلا عن الإطار القانوني ومواكبة المؤسسات".

- توصيات واقتراحات:

فيما يتعلق بالحكمة المحلية الرشيدة ينبغي أخذ بعين الاعتبار النقاط التالية:
-حاجة الجماعات المحلية للإمكانيات وافتقارها للدعم وسلبات التقطيع الترابي ومركزية القرارات وسلطات الوصاية¹¹⁴...

-مقاربة ترابية محلية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة ترابية على حدة.
-مقاربة شاملة لمختلف التحديات الملقاة على عاتق الجماعات المحلية المغربية من أجل ممارسة قيادية للتنمية ولمجالاتها الترابية.

-يتعين على الجماعات المحلية أن تتقاسم المسؤولية مع الفاعلين المحليين الآخرين لاسيما المجتمع المدني.

-ضرورة خلق فضاءات للتشاور والتداول والتبادل بين مختلف الفاعلين بالمجال الترابي.

-تطوير القدرة على إعادة الثقة والتقويم الذاتي لدى الجماعات المحلية.

-ينبغي ضبط عدة مفاهيم أساسية في مجال تدبير الشأن المحلي من قبيل المشاركة

المحلية، الديمقراطية التمثيلية، الديمقراطية التشاركية، ميكانيزمات مشاركة المجتمع

المدني والمواطنين ومبادئ الحكامة المحلية، المشاريع المحلية، التنمية المحلية.

-تأهيل الجماعات المحلية وهيآت المجتمع المدني لجعلها قادرة للانخراط في عملية

المشاركة في التنمية المحلية.

¹¹⁴ - زينب العدوي، المرجع السابق، ص 70.

وأخيراً، لقد باتت التنمية حق من حقوق الإنسان ففي العام 1977 بحيث دخل " الحق في التنمية" في جدول أعمال لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة، وبذلك بدأت مرحلة جديدة من مراحل تطور حقوق الإنسان. وعليه فإنه من حق ساكنة كل جهة بالمغرب ان تنعم بتنمية شاملة سياسية واقتصادية واجتماعية مبنية على أسس الديمقراطية المحلية والشفافية والفعالية والمشاركة.

خاتمة الفصل الثاني

لاشك ان الاستقلال المالي و الإداري للجماعات الترابية يرتبط بالقدرة على اتخاذ قراراتها برمجة و تنفيذها وفق الحاجيات الفعلية و الحقيقية للجماعة فإذا كان هذا الاستقلال يمنح القدرة القانونية و المادية لهذه الوحدات اللامركزية على برمجة مشاريعها و اتخاذ قراراتها المالية بحرية أكبر فان تحديد درجة الاستقلالية و مدى قدرتها على ممارسة اختصاصاتها عبر تطوير أدائها و الرفع من قدرتها التدييرية و بالتالي اعتماد أساليب التسيير التي أكدت نجاعتها و فعاليتها سواء في القطاع العام أو الخاص و من هذا المنطلق تعتبر الرقابة القضائية للمجالس الجهوية للحسابات أكثر الأشكال ضمانا للموضوعية و الأكثر احتراماً للاستقلال المالي و الإداري للجماعات الترابية و تعد أحد الركائز الرئيسية لتقرير تدبير المالية المحلية عن طريق الوقوف على المخالفات و معاقبة مرتكبيها أي الكشف عن الاختلالات التي يعرفها التسيير المالي للأجهزة العمومية المحلية سواء صانعي القرارات أو مراقبي تنفيذها فإنها تعد من جهة ثانية جهاز لتقويم تسيير الأجهزة العمومية المحلية الخاضعة لرقابتها و الحد من التدبير و تحسين الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية المحلية و مما لا شك أن آلية الرقابة على المال العام المحلي تساهم في الرقي بالجماعات الترابية إلى تسيير يعتمد على المناهج و الآليات الحديثة في المجال الرقابي فاعتماد سياسة مالية و تدييرية ناجحة يمر عبر تحديث وسائل التدبير المالي و الإداري ضمن استراتيجية مدروسة و إرساء نظام الآليات التدييرية الحديثة من قبيل التخطيط و التعاون و الشراكة و التعاقد و المراقبة و التدقيق و ذلك من أجل الرفع من الموارد المالية من جهة و ترشيد الانفاق المحلي و تحسين الأداء من جهة ثانية مما ينعكس إيجابياً على تحقيق التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية...

ولكي تقوم المجالس الجهوية للحسابات بالدور المنتظر منها في تطوير وتحسين أداء الجماعات الترابية لابد من توفير عدد من الشروط وتهتم هذه الشروط تأهيل الأجهزة موضوع الرقابة خاصة الجماعات الترابية وتأهيل المجالس الجهوية كما لا يجب اغفال الأهمية اعتماد المناهج الحديثة في مجال المراقبة والرقابة من خلال التركيز على كل الجوانب التي من شأنها الرفع من أداء الجماعات الترابية ببلادنا.

خاتمة عامة:

إن عمل المجالس الجهوية للحسابات هو عمل منظم ومقنن بسلسلة من المساطر والقواعد، والأدوات التقنية والمنهجية المتنوعة التي تجعل منه قضاء متميزا في طريقة وطبيعة عمله.

يعتبر القضاء المالي "قضاء جماعيا" بامتياز، حيث تتم عملية التداول بشكل جماعي لاتخاذ الأحكام والقرارات والآراء، وذلك بناء على أسس التشاور و النقاش.

إن ازدواجية المهام الرقابية، إذ تجمع المجالس الجهوية للحسابات بين ممارسة الرقابة القضائية و الرقابة غير القضائية أو الإدارية على التدبير الإداري و المالي للجماعات الترابية و مجموعاتها و مختلف الأجهزة الخاضعة لرقابتها، حيث تتم الرقابة بشكل مندمج يمكن من القيام بفحص شامل لجميع العمليات التي تتعلق بتنفيذ النفقات و المداخل بما فيها عمليات و أنظمة التسيير.

و هذه الازدواجية، تبرز خصوصية هذا القضاء يقوم على أسس الاستشارة و تقديم النصح، بحيث يكشف عن الدور التحكيمي لقضاة المجالس الجهوية للحسابات في المساهمة في الوقاية من النزاعات.

وهذا، التوجه العام للقضاء المالي المغربي ينسجم من جهة، مع التطورات التي يعرفها التدبير العمومي المحلي في ظل الجهوية المتقدمة، و التي تقتضي أن يترك للمسؤولين المحليين حرية المبادرة مع إرشادهم و تقديم المساعدة إليهم دون ان يكون الهدف فقط ترصد أخطائهم لمعاقبتهم. و من جهة أخرى، يحضر الجانب الزجري في القضاء المالي المغربي و يبرره وجود عمليات اغتنام الفرص و سلوكيات راسخة لا يردعها إلا العقاب.

من ناحية أخرى، فإنه من الأمور التي يتعين عدم إغفالها، أن الوصول إلى رقابة "نوعية"، يتطلب منا ليس فقط الوقوف عند هاته الخصائص التي تبدو إيجابية، وإنما يتطلب أكثر من ذلك، تفكيك هاته العناصر لمعرفة مدى تفاعلها على أرض الواقع، و معرفة الإكراهات التي تعترضها.

والمغرب باعتباره بلد، يعتمد في تنظيمه الترابي على اللامركزية الترابية في إطار الجهوية المتقدمة، فإن الجماعات الترابية في تدير مجالها الترابي، و في ماليتها الجماعية، تبقى خاضعة لرقابة الدول بمختلف أجهزتها الرقابية من رقابة إدارية ورقابة سياسية، ورقابة قضائية.

إن القوانين التنظيمية الجديدة، و قبلها دستور 2011 قد أعطت دفعة قوية محو تفعيل و تجويد الرقابة على الجماعات الترابية و تغيير النظرة السلبية التي كانت ينظر إليها لهذه الرقابة، فالانتقال من الوصاية إلى الرقابة و التقليل من الرقابة القبلية و تعويضها بالرقابة البعدية، و جعله أساسيا في حماية القانون و تطبيقه من لدن جميع المتدخلين في الشأن المحلي.

يمكن القول إن إرساء مقومات الحكامة الجيدة، لحل أزمة الجماعات الترابية، يتطلب استحضار مجموعة من الدعامات، تنبني على تصور إصلاحي قادم على نظرة شمولية، و ليس الإصلاحات التجزيئية ذات أهداف ضيقة. و تتمثل هذه الدعامات في:

- قطاع عام مسؤول يتمتع بالشفافية، و منفتح على بيئته الترابية و متواصل معها.
- مجتمع مدني محترف و مسؤول، ذو قوة اقتراحية وازنة و نوعية، بحكم قربه من المواطن، و اطلاعه على انشغالاته و انتظاراته.

- سلطة ترابية، ذات ممارسة رقابية مواكبة، و ذات رؤية جديدة على مستوى
تدبير الشأن العام المحلي، تتجاوز المقاربة الأمنية لتنخرط كشريك و كفاعل
أساسي في المقاربة التشاركية.

و بناء عليه، أصبح مفروضاً على الجماعات الترابية اليوم، القيام بإجراء مجموعة من
التحولات الأساسية، التي تقتضيها ممارسة التزاماتها المؤسسية، و الاضطلاع
بمسؤوليتها لضمان تدبير حكامتي لمجالها الترابي.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

○ الكتب

● كتب عامة

- محمد بن موسى بابا عمي، "أصول البرمجة الزمنية في الفكر الإسلامي دراسة مقارنة بالفكر الغربي" دار الأوائل للنشر والتوزيع، دمشق سنة 2004.
- غسان القباني، "التقارير المالية المصرفية"، الإدارة العامة للبحوث، 1988.
- محمد الأعرج، "التقارير المالية المصرفية"، الإدارية العامة للبحوث، 1988.
- مليكة الصروخ: "القانون الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 8119.
- محمد الأعرج، "المساطر الإدارية الغير قضائية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 47، الطبعة الأولى، 2003.

● كتب متخصصة:

- أحمد دوش مدني، "المحاكم المالية بالمغرب"، مطبعة فضالة، الطبعة الأولى، 2003.

- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين الواقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 70، الطبعة الأولى 2011.
- نجيب جيري، "الرقابة المالية بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، دار نشر المعرفة، الطبعة الأولى 2012.
- محمد حركات، "معوقات الرقابة العليا على الأموال العامة ضمن منظومة مكافحة الفساد في أقطار الوطن العربي"، الطبعة الأولى 2002
- محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية"، مطبعة طوب بريس بالرباط، الطبعة الأولى 2004.
- هشام زغلول إبراهيم، "نحو مؤشرات لتقييم الأداء تتلاءم و بيئة التصنيع الحديث-تجربة الجهاز المركزي للمحاسبات بمصر-" مجلة الرقابة المالية، العدد 51، دجنبر 2007.
- أسامة بن جعفر فقيه، "دور ديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية في تطوير الأنظمة والتعليمات المالية، العدد 57 ديسمبر، 2010.

○ الأطروحات والمقالات:

● الأطروحات الجامعية:

- محمد مجيدي، "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات الترابية المحلية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2006/2007.

- محمد حيمود، "الحكمة المالية المحلية على ضوء الإصلاحات المالية والقانونية، شبكة القانونيين المغاربة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- د. الشريف الغيوي، " الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط.

● الرسائل الجامعية:

- أحمد حاسون: "رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المالية المحلية بالمغرب" دراسة سوسيوقانونية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق سطات، 2007/2006.

● المقالات:

- أحمد بن عبد الله الهاشم، "قواعد إعداد تقارير الأجهزة العليا للرقابة المالية"، مجلة الرقابة المالية، العدد 47، دجنبر 2005.
- زينب العدوي، "مراقبة المال من طرف المحاكم المالية ودورها في الفساد الإداري"، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط في موضوع الاقتصاد الخفي والجرائم المالية ودورها في إعادة التنمية: أوجه الوقاية والمكافحة، العدد الرابع، 2012.
- مليكة النعيمي: "تأملات في مدونة المحاكم المالية"، للمجلة المغربية للتدقيق والتنمية، المجالس الجهوية للحسابات و الحكامة المحلية الجيدة، عدد 7، سلسلة التدبير الاستراتيجي.
- المكي السراجي، "الرأي الاستشاري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55، يناير-أبريل 2004.
- غسان القباني، "التقارير المالية المصرفية"، الإدارة العامة للبحوث، 1988.

- عبد المنعم رمضان بنور، "إمكانية تطبيق رقابة الأداء من قبل الأجهزة العليا للرقابة"، مجلة الرقابة المالية، العدد 44، يونيو 2004.
- د. غنام محمد غنام، "سرية الاستدلالات والتحقيقات الجنائية و أثرها على الحقوق الأساسية للمتهم"، مجلة الحقوق، العدد الرابع، دجنبر 1993، صادرة عن المجلس العلمي بجامعة الكويت.

○ النصوص و الوثائق:

● النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2001)، ص 3600.
- الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، المتعلق بالجماعات.
- الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006). جريدة رسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006.
- القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006). جريدة رسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015). جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 20

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

● الوثائق والعقود المبرمة:

- تقرير المتعلق بأنشطة المحاكم المالية لسنة 2012، المجلس الأعلى للحسابات، طبعة 2014 ص 7.

- دليل المخطط الجماعي للتنمية، وزارة الداخلية، مديرية الجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، -2009.

- العقود المبرمة قبل دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ.

- العقود المبرمة بعد دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ (2007 و2008).

- العقود المبرمة بعد سنة 2015 (دفاتر تحملات جديدة).

المراجع باللغة الفرنسية

- Les ouvrages :

- M. Driss KHOUDRI, « finance publiques et mangement stratégique », Ed AL Ahmadiya, Casa Blanca, 1998.
- M.HARAKAT, « le droit du control supérieure des finances publiques au Maroc », édition babel, Rabat.
- Mme Etienne DOUAT, « le conseil d'Etat et le contrôle budgétaire », RFFP N°70.

الفهرس