



قراءات متقاطعة حول مكانة الإدارة
ودورها في التقرير حول النموذج
التنموي الجديد

**Regards croisés sur la place de
l'administration et son rôle dans le
rapport sur le Nouveau modèle de
développement (NMD)**

هذا العدد مهدى لروح
الفقيه صالح لمستف



VOUS TROUVEZ DANS CE NUMÉRO SPÉCIAL:

Editorial. pp1, Brahim ZYANI, président de l'OMAP

.....

دراسات بالعربية

2. الإدارة المغربية ومتطلبات التحديث في ضوء النموذج التنموي الجديد / رشدي عبدالعزيز ص 2-3
3. إصلاح الإدارة في ضوء تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي / كريم الشكاري ص 4-7
4. مداخل إصلاح الإدارة العمومية من منظور تقرير النموذج التنموي الجديد / زهير الزنان ص 8-10
5. الإدارة الإلكترونية كآلية لتنزيل مضامين تقرير النموذج التنموي الجديد / محمد الشراي ص 11-12
6. أي رقمنة وتجويد للمرافق العامة الإدارية وفقا لرؤية التقرير العام للنموذج التنموي الجديد؟ الحسين الكتيف ص 13-14
7. تطوير العمل الإداري ورقمته في ضوء تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد / ابتسام خليل ص 15-16
8. تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي ورهان تبسيط المساطر الإدارية / غزلان بوعبدلي ص 17-18
9. الجهوية المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد / مصطفى بلكوزي ص 19-20
10. أي مكانة للجماعات الترابية في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد؟ / شيماء كيلطو ص 21-22
11. أدوار الإدارة الجماعية في ضوء منظومة النموذج التنموي الجديد / مصطفى بيسي ص 23-24

.....

Etudes en français

12. lectures croisées sur l'état et le rôle de l'administration dans le rapport sur le nouveau modèle de développement au Maroc/ Rajaa BENOMAR, pp 25-26
13. L'Administration au miroir de la CSMD/ Hicham BERJAOUI, pp 27-28
14. Lectures Croisées sur le rôle de l'Administration publique dans le Rapport du Nouveau Modèle de Développement/ Widad KIRAMI, pp 29-30
15. La réforme administrative, un levier de développement selon la CSMD/ Zouhair SRIFI, pp 31-32

.....

Documents de référence

16. Document : synthèse du Rapport général de la Commission Spéciale sur le Nouveau Modèle de Développement élaboré par l'Omap, pp 33-36
17. تقرير تركيبي عن أشغال اللقاء العلمي مع الدكتور محمد الرهج / ص 37-38
18. لقاء دراسي مع الأستاذ محمد حركات في موضوع "قراءة في التقرير حول النموذج التنموي الجديد" / ص 39-41
19. La 3ème Conférence organisée par l'OMAP sur le rapport NMD a été animée par Monsieur Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général de CGLU-Afrique, pp 41

.....

veille juridique : les chroniques

20. متابعات قانونية وإدارية بالمغرب / فاتن الشواطي
21. متابعات قضائية بالمغرب وبفرنسا / حنان الصالحي - سميرة جياي
22. متابعات حول مستجدات القانون الأوروبي / سارة النصري

ÉDITORIAL :

L'OMAP s'interroge, à travers ce numéro spécial de son bulletin, sur la place revenant à l'administration dans le rapport sur le Nouveau Modèle de Développement (NMD). L'importance de ce document et les espérances placées en lui par toutes les forces vives de la nation justifient amplement la démarche consistant à demander à la communauté des jeunes chercheurs d'étudier le rapport sous l'angle administratif, sans oublier bien sûr que le document se propose de définir les jalons d'un nouveau modèle de développement économique et social pour le pays dans son ensemble.

Que dit justement le rapport NMD sur l'administration ? Quelle part de responsabilité lui ampute-t-il dans les impasses du modèle actuel ? Et quel rôle le rapport assigne-t-il à l'appareil administratif dans le futur modèle de développement qu'il préconise ?

Il n'est pas aisé de répondre avec précision à toutes ces questions. Les lecteurs trouveront quand même dans la somme des articles courts et ramassés réunis dans le présent numéro les réponses plus ou moins pertinentes à ces interrogations et peut être à d'autres aussi. Quant à moi, je vais essayer d'exprimer ma perception de la façon dont le rapport a traité l'administration, en l'abordant de deux angles : ce que le rapport en dit, et ce qu'il n'en dit pas.

D'abord, ce qu'il en dit, naturellement abondamment de choses : que l'administration est un levier essentiel pour l'amorçage et la conduite du développement, dont la capacité de mise en œuvre des chantiers est une condition de réussite du NMD (p. 153), que sa véritable vocation c'est d'être au service des citoyens (p.70), que son efficacité dépend de l'accélération de sa digitalisation (p. 44).

Mais qu'en revanche l'appareil administratif participe, à cause des barrières administratives et bureaucratiques qui caractérisent son fonctionnement au quotidien, de la diffusion d'un sentiment général de perte de confiance des marocains « dans l'action publique et dans l'Etat » (p. 25), qu'enfin le système des ressources humaines en place dans l'administration fonctionne à base d'ancienneté et de conformité « plutôt que par la performance » p. 25)...

Ensuite, ce que le rapport ne dit pas, c'est essentiellement comment rompre avec l'état actuel des choses. Quels sont les leviers de changement au sein de l'administration à actionner pour la préparer à accompagner positivement le NMD, quelle démarche stratégique adopter en matière de modernisation de la gouvernance de l'action publique, selon quelle perspective temporelle et sous quelles conditions. Bref, le rapport ne dit pas comment bâtir une administration nouvelle. C'est dire que face à l'appareil administratif, le rapport NMD n'a pas vraiment fait preuve d'innovation et d'ingéniosité. Dommage.

Brahim ZYANI,
Président de l'OMAP

دراسات بالعربية



OMAP

رشدي عبدالعزيز
دكتور في القانون العام - جامعة محمد
الخامس بالرباط
باحث في قضايا التعمير والإدارة المحلية



الإدارة المغربية ومتطلبات التحديث في ضوء النموذج التنموي الجديد

مقدمة

إن تحقيق التنمية المنشودة رهين بتحديث ونجاعة الإدارة العمومية المغربية، ومهمة التحديث والتنمية هذه تتطلب إطارا مؤسساتيا فعالا ومتكاملا لتحقيق هذا المبتغى، ولذلك يعد تبني نظام الحكامة والتنمية الإداري مقدمة إن تحقيق التنمية المنشودة رهين بتحديث ونجاعة الإدارة العمومية المغربية، ومهمة التحديث والتنمية هذه تتطلب إطارا مؤسساتيا فعالا ومتكاملا لتحقيق هذا المبتغى، ولذلك يعد تبني نظام الحكامة والتنمية الإدارية كإحدى الحلول الناجعة في الوقت الراهن، فموضوع تحديث الاداة العمومية اليوم يفرض نفسه بقوة وإلحاح كضرورة تاريخية واقتصادية واجتماعية، بما يهدد مع إرساء ركائز النموذج التنموي الجديد، فالقواعد التقليدية للتسيير الإداري الجامدة منذ سنوات طويلة، لم تتكيف مع المتطلبات الجديدة للعصر الحديث، ذلك أن الإدارة كمجموعة من التدخلات الانسانية والقانونية والتقنية وغيرها من التدخلات، تؤثر وتتأثر ببنية محيطها الترابي والوطني بل وحتى الدولي، إذ لا بد للإدارة العمومية اليوم من تبني استراتيجية وآليات جديدة من أجل مواكبة تطور الادارة العمومية في الدول المتقدمة، والنموذج التنموي الحالي لن ينجح في ظل وجود إدارة ضعيفة، والتي أصبحت مرتعا للفساد والممارسات السيئة التي تسيء للدولة والتدبير العمومي للبلاد.

وقد سبق لجلالة الملك، عبر خطابات سامية متعددة، إعطاء تعليماته من أجل إصلاح عميق للقطاع العمومي وللمؤسسات والمقاولات العمومية، وفي نظرنا، فإن عملية إصلاح الإدارة يعتبر أمرا حيويا بالنسبة لمستقبل بلادنا ولحكامة الدولة ونجاعة سياساتها المستقبلية.

فالبنيات الإدارية ببلادنا لازالت تنسم بالتركيز الشديد والمركزية المفرطة، وبالبطء في المساطر وتعقيدها، وتنسم الوظيفة العمومية بتقادم إطارها القانوني، فبالرغم من كل المجهودات المبذولة لأجل تطوير عجلة الإصلاح الإداري، فالإدارة العمومية لا زالت يعترها القصور على مستوى استراتيجيتها، نتيجة عوامل وتحديات عدة (قانونية، بشرية، مؤسسية، بنيوية...) مما ساهم في الحد من فعاليتها، وحال دون تحقيق الأهداف المتوخاة بشكل متوازن ومتكامل.

لذا ومن أجل تجاوز التحديات السالفة الذكر التي تعرفها الإدارة، أصبح الأمر يتطلب ضرورة التهييء للدخول لمرحلة جديدة تدشن لميلاد إدارة عمومية تتفاعل مع فلسفة النموذج التنموي الجديد...، والقطيعة مع المرحلة السابقة، من خلال نقل الممارسة التدييرية من الطابع الإداري البيروقراطي، إلى التدبير المقاولاتي، ما معناه أن تصبح الإدارة كمقولة من حيث تدبيرها وتسييرها لاستراتيجيتها التنموية، إدارات قادرة على ممارسة الاختصاصات الموكولة لها،

وتبني التخطيط الاستراتيجي المحكم الذي يفضي إلى إبراز الأولويات لتوجيه السياسات العمومية، إدارات لها القدرة على المساهمة بشكل فعال وناجع في التنمية الشاملة، فضلا عن انخراطها بمعية الفاعلين الآخرين لتجاوز أزمة التدبير الإداري.

فمطلب إصلاح الإدارة العمومية المغربية أصبح ملحا في ظل الظروف الحالية التي يعيشها العالم من تطور ملحوظ، وفي ظل المبادئ الجديدة المنصوص عليها في دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الناظم لتدبير الشأن الإداري، والتي من أهمها مبدأ الحكامة الجيدة، بحيث تصبح الإدارة في ظل هذه المقاربة الجديدة، إدارة استراتيجية ومبادرة وفعالة، وإدارة مشاركة وفاعلة في رسم السياسات وتصميم البرامج، وإدارة مرنة ومتعاونة بين كل من القطاع العام والخاص.

فالرؤية الإصلاحية التي جاء بها التقرير الأخير للنموذج التنموي الجديد شدد على ضرورة التوفر على إدارة عصرية حديثة توفر خدمات تتماشى مع احتياجات وانتظارات المواطنين في كل ربوع المملكة، وأكد أيضا التقرير على أن الإدارة والرقمنة رافعتان أساسيتان في عملية التحول نحو التنمية المنشودة.

وبناء على ما سبق، فإن معالجة هذا المقال، يتطلب منا طرح التساؤل التالي:

ماهي أهم مداخل الإصلاح الإداري في ضوء النموذج التنموي الجديد؟

ومن هذا المنطلق، وفي إطار مقارنة مسألة الإصلاح الإداري ببلادنا، فإنني سأتناول هذا الموضوع من خلال التركيز على أهم مداخل تحديث وعصرنة الجهاز الإداري التي جاءت في تقرير النموذج التنموي الجديد، ويتعلق الأمر بداية بالمدخل التشريعي والتنظيمي (أولا) ثم مدخل تحسين الأداء الإداري (ثانيا)، وأيضا مدخل إصلاح المؤسسات العمومية لما لها من أدوار أساسية في التنمية الشاملة، وأخيرا المدخل الرقمي لما له من أهمية كبرى في الرفع من فعالية ونجاعة الجهاز الإداري (رابعا).

حظي الإصلاح الإداري منذ الاستقلال بأهمية بالغة من طرف الدولة والحكومة، وذلك بالنظر لارتباط الجهاز الإداري بالمواطنين وبانشغالهم، وبالنظر أيضا لما اتسم به التدبير الإداري من نواقص واختلالات أصبحت تلقي بظلالها ليس فقط على انتظارات المواطنين والمواطنات بل على التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي ينشدها هؤلاء،

رابعاً: المدخل الرقمي كرافعة لتنمية الجهاز الإداري؛

تمثل الرقميات حسب النموذج التنموي رافعة حقيقية للتنمية ، وقد برزت أهميتها بشكل ملفت بعد الأزمة الصحية التي ضربت العالم وبلادنا والمرتبطة بفيروس كوفيد -19. إن من شأن تفعيل الإدارة الالكترونية والتحول للمغرب الرقمي، أن يحل مجموعة من المشاكل والعراقيل التي تؤثر بالموواطنين، على رأسها الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ، موازاة أيضاً مع محاربة البيروقراطية والعقليات السارية في الإدارة، وذلك من أجل اختصار الوقت وتلافي إهدار المال العام وقضاء حاجيات المواطنين بسرعة أكبر وتوفير تواصل سريع وفعال بين هؤلاء ومختلف المصالح الإدارية ناهيك عن جلب الاستثمارات والرساميل الدولية. فمن شأن اعتماد الرقميات حسب النموذج التنموي الجديد، أن ترفع من الثقة بين المواطن والمقاولات والدولة من خلال مساهمتها في جعل العلاقة بين هذه الأطراف أكثر شفافية ، وذلك باعتماد مساطر وإجراءات مبسطة وواضحة وتقديم خدمات بجودة عالية. ويتطلب ذلك على الخصوص بنية تحتية ذات جودة على مستوى كل التراب الوطني، كما يمكن للرقميات أن تساهم في تحول جذري فيما يخص جودة الخدمات العمومية وطرق الولوج إليها خصوصاً في المناطق النائية، الأمر الذي يجعل منها وسيلة للإدماج الاقتصادي والاجتماعي والترابي. ص: 135.

خاتمة واستنتاج :

إن عملية إصلاح الإدارة العمومية بما يتماشى مع رؤية النموذج التنموي الجديد، تستوجب نظاماً متكاملًا بتبني الحكامة الجيدة ، وهي حكمة تفرض وجود نظام متكامل من المحاسبة والمسؤولية والشفافية في تدبير الشأن العام كما تستدعي تغيير أنماط التدبير الجيدة باعتماد أسلوب التدبير المقاولاتي، وتحديد العمليات والآليات السياسية والمؤسسية اللازمة لذلك، بالإضافة إلى ضرورة تبني المقاربة التشاركية والانفتاح على المواطنين والتواصل الفعال بينهم. وقد أولى دستور 2011 أهمية كبرى للحكامة الإدارية وأكد على ضرورة تفعيل ميثاق للمرافق العمومية، ويبقى الجانب التنزيلي المرتبط بالدستور ، وأيضاً بتفعيل توصيات النموذج التنموي هو الذي يعطي البعد الحقيقي على انبثاق الدولة الديمقراطية.

إن أي إصلاح لا يتوفر على حظوظ النجاح إلا إذا كان مدعماً من طرف إرادة سياسية قوية قادرة على وضع حد لكل مقاومة لفرص التغيير، والإرادة السياسية ضرورية لأي إصلاح ، لأن هذا الأخير ليس هو الصعب في حد ذاته، بل تواجد حكومة قوية، صارمة ، متماسكة، كفؤة، قادرة على لعب دور المحفز، وتقود كل مشروع إصلاح.

ولهذا فإصلاح وتحديث الإدارة العمومية وتقريبها من المواطن كضرورة ملحة يفرضها الخطاب الرسمي والدستور والواقع المعيش، لن يتحقق إلا إذا تضافرت جهود كل الفاعلين بدءاً من المواطن، مروراً بالموظف، بالمنتخب، بجمعيات المجتمع المدني، بالأحزاب السياسية والجهات الحكومية، مع توفر إرادة سياسية حقيقية كما أسلفنا الذكر.

الشيء الذي أصبح يتطلب بذل جهود سريعة من أجل تجاوزها أو على الأقل الحد منها وذلك بالعمل على إصلاح الجهاز الإداري انطلاقاً من إعادة النظر في تنظيمه وتحديد مهامه واختصاصاته وتطوير وسائل عمله المادية والبشرية، والأهم من ذلك تحسين علاقاته مع المرتفعين ليصبح رافعة مهمة للتنمية الشاملة وأداة فعالة لمواجهة التحديات المستقبلية .

وعلى هذا الأساس فقد اعتبر النموذج التنموي الجديد، الجهاز الإداري رافعة حقيقية للمشروع في التغيير وقيادته، ومن شأن هذا الجهاز أن يكون حاملاً ومحركاً أساسياً للتنفيذ وجزءاً من أورش التنمية بتعاون مع الفاعلين الآخرين، والذي تعتبر قدرته على الاضطلاع بهذه الأوراش، سواء على المستوى المركزي أو الترابي، شرطاً أساسياً لنجاح هذا النموذج.

ويرى هذا النموذج، أن عملية إنجاح رهان تحديث الجهاز الإداري، يتطلب إدارة قوية ذات كفاءات تتحمل المسؤولية ويراعي عملها حسن التدبير والأداء وتحقيق النتائج، إدارة شفافة ومسؤولة عن قراراتها وعن قدرتها على اتخاذ المبادرات ومواكبة التغيير.

وعليه ، فإن أهم مداخل إصلاح الجهاز الإداري وفق توجهات النموذج التنموي تتمحور أساساً في التالي؛

أولاً: المدخل التشريعي والتنظيمي؛

من خلال الرهان على إصلاح الوظائف والمناصب العليا عبر الحد من تسييسها، إصلاح نظام الوظيفة العمومية والترابية ، من خلال أيضاً اعتماد آليات للرفع من جاذبية هذه الوظيفة ، واستقطاب أجود الكفاءات لأجل تحمل المسؤوليات المنوطة بها، وثمين قدراتها القيادية قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات التي يتطلبها حل المشاكل المعقدة،

ثانياً: مدخل تحسين الأداء الإداري؛

من خلال تحديث مناهج ووسائل التدبير، وتخفيف وتبسيط إجراءات التدبير الداخلية قصد تركيز مهام الإدارة على المهام الأفقية وعلى النتائج ، وكذا من أجل جعل مهام الأمرين بالصرف يتحملون مسؤولياتهم والتشجيع على بروز المجالات الترابية كملتقى للفعل العمومي.

وأكد النموذج التنموي على أن النجاعة والفعالية الإدارية وتحسين قدرات الإدارة، تنطلق بشكل كبير من جودة الخدمة المقدمة للمواطنين والمقاولات من خلال تسريع تبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها بشكل كامل، وتمكين المواطنين من الولوج للمعطيات العمومية، قصد السماح بالتقييم المنتظم لجودة الخدمات بإمكانية اللجوء إلى التظلم في حال نزاع أو تجاوز.

ثالثاً : مدخل إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية؛

من خلال عملية إصلاحها والتأكيد على أهمية مساهمتها بشكل قوي في إنجاح هذا النموذج، بالنظر إلى أهمية مهامها كرافعات عملية في قطاعات مهيكلة، وقدراتها التقنية الجيدة والتي تسمح لها بالاضطلاع بمشاريع ضخمة ومعقدة تساهم في تنمية البلاد.

كريم الشكاري
دكتور في القانون العام- جامعة محمد الخامس
الرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-
السويسي



ومما سلف، سوف نتناول موضوع إصلاح الإدارة العمومية في ضوء تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي وفق التقسيم التالي :

أولا : تشخيص واقع الإدارة العمومية.
ثانيا : توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي المتعلقة بإصلاح الإدارة العمومية.
ثالثا : الآليات الكفيلة بتنزيل الرؤية الملكية لإصلاح الإدارة العمومية.

أولا : تشخيص واقع الإدارة العمومية
خلال جلسات الإنصات والاستماع التي باشرها أعضاء اللجنة المكلفة بالنموذج التنموي في إطار ترسيخ المقاربة التشاركية القائمة على الإصغاء لمختلف الفاعلين المعنيين بالتنمية الذين أبدوا مجموعة من الملاحظات بخصوص عمل الإدارة العمومية الذي يعاني من النقائص التالية :

- غياب رؤية تنموية شاملة ومندمجة تشكل محددا لضمان التقائية وانسجام الاختيارات وتيسير التملك الجماعي لرهانات التنمية من قبل مختلف الأطراف المعنية(4). هذا الغياب يؤثر على انسجام السياسات العمومية في ظل غياب مقاربة شمولية في إعداد الاستراتيجيات وتفعيل الإصلاحات لأن غالبية القطاعات الوزارية تريد أن تنفرد بممارسة صلاحياتها في معزل عن الأخرى، خصوصا إذا كانت هذه القطاعات الوزارية ذات حيوية وديناميكية ولها احتكاك مباشر مع المواطنين والمواطنات.

وجود ضبابية في توزيع المهام بين المستويين الاستراتيجي والتنفيذي، حيث نهأنه أها أن الواقع العملي أظهر أن هناك تداخلا في الاختصاصات مما يضعف معه مصداقية المؤسسات، لا سيما إذا -كانت هناك على سبيل المثال صراعات سياسية داخل مجالس الجماعات الترابية حيث أن بعض المنتخبين يودون الاستحواذ على نصيب الأسد في ممارسة الاختصاصات بغية ضمان تجديد ثقة الناخبين فيهم ونجد هذه الصراعات تتأجج بالخصوص في العالم القروي بين الرئيس والمعارضة.

-ضعف آليات تنسيق التدخلات العمومية مما يؤثر على الانسجام والالتقائية، ماعدا في الحالات التي تتوفر فيها قيادات قوية، حيث نجد أن اللجن الوزارية المحدثة لتحقيق التنمية في قطاع ما تبقى ذات نتائج متباينة، إذا أخذنا بعين الاعتبار أن كل قطاع يريد أن ينفرد بممارسة اختصاصاته بمعزل عن الآخر.

مداخل إصلاح الإدارة العمومية من منظور تقرير النموذج التنموي الجديد

مقدمة

لقد احتل موضوع إصلاح الإدارة العمومية حيزا هاما في التقرير المقدم إلى جلالة الملك محمد السادس من طرف رئيس اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي السيد شكيب بنموسى بتاريخ 25 ماي 2021 بالقصر الملكي بفاس، حيث أن اللجنة أثناء استماعها لمختلف المواطنين والمواطنات في جلسات الإنصات والزيارات الميدانية التي نظمتها وجدت أن هذه الشرائح المجتمعية تطمح إلى تحسين جودة الخدمات العمومية لضمان تكافؤ الفرص وتعزيز القدرات الشخصية وتغذية روح المواطنة والمنفعة المشتركة (1).

هذه التوصيات جاءت في ظل سياق يتوق فيه المغاربة ملكا وشعبا إلى الرفع من مستوى أداء الإدارات العمومية بشكل يجعلها فاعلا رئيسيا في الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد خصوصا في ظل مناخ سياسي حداثي وديمقراطي أساسه الانفتاح والتحرير(2) مما يفرض معه التسريع بوتيرة عملية الإصلاح الإداري.

كما أن وتيرة الإصلاح الإداري تستلزم توفير الموارد البشرية الكفيلة بتحقيق الإقلاع الإداري المنشود الذي لن يتأتى دون تعزيز التكوين المستمر لها في ميدان المعلوماتيات والتكنولوجيات الحديثة خصوصا وأن المغرب مقبل على مشروع الإدارة الرقمية الذي ينظر للإدارة كمصدر للخدمات للمواطنين والمواطنات والمقاولات كزبائن أو عملاء يرغبون في الاستفادة من هذه الخدمات(3)، لذلك فالإدارة الإلكترونية أصبحت ضرورة ملحة قصد تكريس المقاربة الجديدة للتدبير الإداري الحديث القائم على تبسيط المساطر وتخفيف الروتين الإداري في وجه المرتفعات والمترققين الذين يشكون في غالب الأحيان من ثقل الإجراءات وطول المساطر الإدارية.

وانطلاقا مما سبق، فإن السؤال المحوري الذي يفرض نفسه علينا هو كيف تناول تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي إصلاح الإدارة العمومية بغية تنزيل الرؤية الملكية السامية في هذا المجال ؟

وانطلاقا من هذا السؤال المحوري، تتفرع الأسئلة الفرعية التالية :

-كيف شخص تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الإدارة العمومية ؟
-كيف ستساهم توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي في تنزيل الرؤية الملكية لإصلاح الإدارة العمومية ؟
-ما هي الآليات الكفيلة بضمان حسن تنزيل المقترحات المقدمة من اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي ؟

.....

[1] النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، المملكة المغربية، أبريل 2021، ص.35.
[2] سعيدة آيت عبد العالي، " الديمقراطية التشاركية المحلية من خلال آلية تقديم العرائض"، بحث لنيل دبلوم الماستر في شعبة القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، جامعة القاضي العياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- مراكش، السنة الجامعية : 2016-2017، ص.50-51.
[3] أسامة شنفار، " دور الإدارة الرقمية في توطيد وتوطيد الحكامة المالية بالجماعات الترابية"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية : 2020/2021، ص.31.
[4] النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص.30.

-محدودية قدرات القطاع العمومي فيما يخص تصور وتنفيذ خدمات عمومية ذات جودة ومتاحة للجميع تهم مجالات الحياة اليومية حيث أن بلورة هذه الخدمات تفتقر في كثير من الأحيان إلى وجود تصور عام وشامل لحاجيات المواطنين والمواطنين في مجال ما، كما تعاني هذه الخدمات من غياب منهجية تجريبية لسياسة العمومية قبل إعلان تعميمها (على سبيل المثال نذكر مشروع تحديث الحالة المدنية الذي رصدت له ميزانية ضخمة ولكن مازال يعتري تنفيذه بعض المشاكل خصوصا في العالم القروي الذي يفتقر لإمكانات البشرية المؤهلة لمواكبة مشروع رقمنة سجلات الحالة المدنية).

-استمرار عقلية الامتثال داخل الإدارة العمومية بدل ثقافة الأداء وحسن الريادة القائمة على الابتكار والبحث حيث أن واقع الحال أثبت استمرار الإحباط وعدم القدرة على المبادرة والإنتاج التلقائي للأفكار والمشاريع، مما أدى إلى لجوء الإدارات إلى الخبرات الخارجية في ظل افتقارها لإعداد الإستراتيجيات وبرامج التنمية. ويبقى أبرز مثال على ذلك ما نجده في بعض الجماعات القروية التي تفتقر في كثير من الأحيان إلى القدرة على بلورة برنامج عملها مما يؤثر على تحقيق برامجها التي تهدف إلى فك العزلة عن العالم القروي.

-اقتصار قيادة الاستراتيجيات والسياسات العمومية في مرحلة التنفيذ على منطق الوسائل وليس على منطق تتبع النتائج بشكل كاف، الأمر الذي يجعل الانشغال بمفعول هذه السياسات وبحسن أدائها، سواء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي أو البيئي مسألة ثانوية، مما يؤثر بشكل سلبي على تتبع وتقييم نتائج البرامج الموجهة إلى الساكنة على المستوى المحلي.

-وجود شعور بضعف الحماية وعدم القدرة على التوقع مما يحد من اتخاذ المبادرات بسبب وجود الهوة بين بعض القوانين التي تتخللها مناطق رمادية تزيد من غموض وقابلية اتخاذ القرار والواقع الاجتماعي الذي أصبح يطالب الإدارات العمومية ببذل مجهودات مضاعفة رغم وجود إكراهات قانونية وتنظيمية تحد من عمل الإدارة.

-تعاني المبادرة الخاصة من التكلفة المالية الناتجة البيروقراطية وتعقيدات المساطر الإدارية التي تستلزم الحصول على التراخيص المطلوبة مما يخلق تفاوتاً بين الواقع الاقتصادي وضرورات التنمية، خصوصا في ظل هذا الروتين الذي يتسم بطول الإجراءات وتعقدها مما يحد من تسريع عملية التنمية ببلادنا.

-استمرار الاعتقاد بعدم فعالية العدالة رغم المجهودات المبذولة في سبيل ضمان استقلالية القضاء بما يعزز فعاليته ويعيد الثقة فيه، إذ أن بعض المواطنين والمواطنين يشكون من التأخر في البت في الملفات، عدم القدرة على توقع الأحكام، نقص في الكفاءات، ضعف في الشفافية، وقصور على مستوى السلوك والأخلاقيات.

.....

[5] ونذكر في هذا الصدد الاستمرار بالعمل بالقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية كما وقع تغييره وتتميمه وكذا المرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات الذين أصبحوا متجاوزين ووجب العمل على نسخهما بغير مواكبة مستجدات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية في هذا الشأن.

[6] عثمان حابي، " الإدارة العمومية بالمغرب في أفق الإصلاح الإداري"، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، السنة الجامعية : 2017-2018، ص.1.

-محدودية مشاركة المواطنين والمواطنين في تدبير الشأن العام، إذ يلاحظ أنه بالرغم من المقتضيات القانونية المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية (الجهات، العمالات أو الأقاليم، الجماعات)، فإن آليات تجسيد المقاربة التشاركية تظل محدودة وغير مفعلة لأسباب عدة يمكن إجمالها في بعض الأحيان في ضعف القدرات التواصلية لبعض المنتخبين ولبعض الإكراهات التنظيمية في بعض الجمعيات في أحيان أخرى.

-طول الأجل المتعلقة بسن القوانين ونصوصها التطبيقية وعدم مواكبة بعض المقتضيات القانونية رغم تعديلاتها المتلاحقة للمستجدات الجديدة التي عرفتها اللامركزية الترابية ببلادنا(5) مما يطرح معه إشكالات جوهرية عميقة تتمثل في عدم قدرة العاملين في الجماعات الترابية على مواكبة مختلف الإصلاحات إذ نجد أن البعض مثلا لديه التباس في بعض المفاهيم الجوهرية مثلا هناك من لا يفرق بين مفهومي " الجماعات المحلية" و"الجماعات الترابية".

-تسجيل ضعف في ثقافة تقييم السياسات العمومية، مما لا يساهم في عملية التتبع والمواكبة قصد إجراء التعديلات اللازمة لتحسين جودة هذه السياسات العمومية، رغم المجهودات التي تقوم بها بعض المؤسسات الدستورية مثل المجلس الأعلى للحسابات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إلا أن الرقابة البرلمانية تبقى ناقصة نظرا لنقص في وسائل العمل والموارد البشرية المؤهلة في مجال تقييم السياسات العمومية.

-لتجاوز هذه المعوقات التي تعرفها الإدارة العمومية والتي تحد من مسلسل التنمية الشاملة ببلادنا، أصدرت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي مجموعة من التوصيات التي من شأنها الارتقاء بعمل الإدارة العمومية وجعلها قاطرة للتنمية.

ثانيا : توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي المتعلقة بإصلاح الإدارة العمومية

تشكل الإدارة العمومية أحد الدعامات والركائز الأساسية لتحقيق التنمية بمفهومها الشامل، حيث لها القدرة على بلورة القرارات الاقتصادية والسياسية على أرض الواقع(6)، وقصد الرفع من نجاعته ومن فعاليته؟؟؟، يجب على الإدارة العمومية أن تبقى بعيدة عن أي انتماء حزبي وأن يتم العمل على تحديد وتوضيح أدوار مختلف المستويات الإدارية قصد الحد من التداخل في الاختصاصات الذي سيؤثر على التنمية الشاملة ببلادنا.

ولتحقيق إصلاح شامل وعميق للإدارة العمومية، وجب العمل على ما يلي :

-العمل على تجديد مسؤولي الوظيفة العمومية العليا بشكل دوري ومنظم على المستويين الوطني والمحلي وذلك عبر اعتماد آليات للرفع من جاذبية الوظيفة وتحديد وانتقاء الكفاءات المرشحة لتحمل المسؤوليات المرتبطة بها، و العمل على تثمين قدراتها قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات بشكل فعال وناجع، مما سيسمح بتحقيق النجاعة والفعالية الإداريتين.

-وجوب اعتماد استراتيجية مندمجة لعلامة " صنع في المغرب" من أجل تحقيق إشعاع للمملكة المغربية عبر دعم تنافسية وجاذبية المنتجات المغربية من خلال الفاعلين المعنيين بالشأن الاقتصادي والثقافي للبلاد بالخارج والذين يظهرون حسا عاليا من الوطنية وحب البلاد في البلدان التي يقيمون فيها.

ولضمان تفعيل توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي المتعلقة بإصلاح الإدارة العمومية على أرض الواقع، وجب العمل على اتخاذ مجموعة من الآليات الكفيلة بتنزيل الرؤية الملكية لإصلاح الإدارة العمومية.

ثالثا : الآليات الكفيلة بتنزيل الرؤية الملكية لإصلاح الإدارة العمومية

أصبح موضوع إصلاح الإدارة العمومية إحدى المواضيع التي تثار بكثرة في وسائل الإعلام بالنظر لما له من انعكاس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالبلاد، نظرا لكون الإدارة العمومية تشكل امتدادا للسلطة السياسية للبلاد لما هو منوط بها من إشباع الحاجيات اليومية والانية للمواطنين والمواطنين في أقرب الآجال والإجابة عن تطلعاتهم وأسئلتهم واستفساراتهم الموجهة إلى العاملين بالإدارة العمومية سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

ولتكريس إصلاح الإدارة العمومية على أرض الواقع وجعله في مستوى تطلعات رئيس الدولة جلالة الملك محمد السادس بوصفه حامي الدستور والقانون والمدافع الأول عن حقوق وحريات المواطنين والمواطنات، وجب العمل على تفعيل الآليات التالية :

تعزيز التكوين المستمر للعد الكافي من الموظفين بالإدارات العمومية قصد تكريس التحول الرقمي -على أرض الواقع عبر رفع عدد المستفيدين من الدورات التكوينية في ميدان الرقميات بالنسبة لكل درجات التكوين من مستوى التقنيين والمهندسين والمتصرفين والمساعدات التقنيين والمساعدات الإداريين خصوصا في ظل جائحة كوفيد 19.

-العمل على تطوير منصات رقمية بالنسبة لكل الخدمات المقدمة للمواطنين والمواطنات والمقاولات عبر إنشاء منصة رقمية موحدة تسمح للمواطن بالولوج إلى كافة الخدمات الإدارية الضرورية لحياته اليومية مما سيسمح له بقضاء أغراضه في أقرب الآجال ويخفف عنه عبء الروتين الإداري.

-تأهيل صبيب الإنترنت وتوسيع نطاقه في مجموع التراب الوطني حتى يتمكن كل المواطنين من الاستفادة من الخدمات المقدمة من طرف الإدارات خصوصا في مجال رقمنة المساطر والإدارية، حيث وجب تعميم هذا الصبيب على القرى خصوصا نظرا للخصائص التي تعانيها هذه المناطق مما يكلف المواطنين والمواطنين عناء التنقل قصد قضاء أغراضهم، وعليه وجب العمل على رفع كمية صبيب الإنترنت المخصصة للإدارات العمومية خصوصا في العالم القروي.

-اعتماد استراتيجية للتحول الرقمي قصد تفعيل رقمنة الإدارة، خصوصا في ظل القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الذي خصص بابه العاشر للجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الذي خصص بابه العاشر

-العمل على تجديد مسؤولي الوظيفة العمومية العليا بشكل دوري ومنتظم على المستويين الوطني والمحلي وذلك عبر اعتماد آليات للرفع من جاذبية الوظيفة وتحديد وانتقاء الكفاءات المرشحة لتحمل المسؤوليات المرتبطة بها، و العمل على تثمين قدراتها قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات بشكل فعال وناجع، مما سيسمح بتحقيق النجاعة والفعالية الإداريتين.

-تحسين أداء الإدارة العمومية عبر تبسيط وتخفيف إجراءات التدبير الداخلية قصد التركيز على النتائج من خلال جعل المجال الترابي فضاءا لالتقاء البرامج وليس مجرد امتداد جغرافي لا يتوفر على أي سلطة وصلاحيات.

-وجوب مساهمة المقاولات والمؤسسات العمومية كإحدى مكونات الجهاز الإداري في مرحلة انطلاق النموذج التنموي وذلك بالنظر إلى أهمية المهام المنوطة بها كرافعات عملية في قطاعات مهيكلة ونظرا لقدرتها على إنجاز المشاريع ذات الطبيعة التقنية المعقدة التي تتطلب وجود موارد بشرية مكونة وتوفر موارد مالية ضخمة، مما يجعل من المقاولات والمؤسسات العمومية شريكا لا محيد عنه للدولة والجماعات الترابية في تنفيذ المشاريع التنموية سواء على المستويين الوطني والمحلي.

تسريع مسلسل رقمنة الإدارة وتبسيط المساطر الإدارية بشكل كامل بغية تحقيق جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقاول، خصوصا في ظل التحولات التي تعرفها الساحة الوطنية والدولية -جاء الجائحة التي تمر منها بلادنا كسائر بلدان المعمور.

-تعزيز مشاركة مغاربة العالم في مسلسل التنمية باعتبارهم قوة ورصيда هاما في مسلسل التنمية ببلادنا، عبر تفعيل المقتضيات الدستورية بغية ضمان تمثيل أفضل للجالية المغربية بالخارج من خلال إرساء سياسات متجددة وملائمة لاحتياجات وانتظارات هذه الفئة من الشعب المغربي التي تثبت دائما أنها بحق شريحة وطنية وغيرة على مصالح بلادها ومدافعة عن وحدته الترابية.

-العمل على تدعيم خيارات الشراكة الدولية للمغرب مع حلفائه الاستراتيجيين : الولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد الأوروبي ودول الخليج العربي باعتبارها خيارا لا رجعة فيه عبر تعزيز انفتاح المغرب على محيطه الإقليمي والدولي والتزامه الدائم بالدفاع عن القضايا المشتركة ومساهمته في رفع التحديات العالمية. هذا الانفتاح الجاد والبناء كان من نتائجه اعتراف العالم بأسره بوجاهة وواقعية مشروع الحكم الذاتي للصحراء المغربية وافتتاح عدد من الدول لقنصلياتها بأقاليمنا الجنوبية مما سيعزز من فرص جلب الاستثمارات الأجنبية إلى هذه الربوع الغالية من تراب المملكة.

تعزيز أواصر وعلاقات الشراكة مع الدول الصاعدة، خاصة الصين والهند وروسيا، نظرا إلى المكانة التي تحتلها هذه البلدان ضمن -التوازنات الجيو-استراتيجية والجيو-اقتصادية الحالية، والمستقبلية في ظل الظرفية الحالية التي بدأ فيها العالم بالتعافي من آثار وباء كوفيد-19.

للجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية(7) المحدثة تحت رئاسة رئيس الحكومة والتي سيجدد تأليفها وكيفية سيرها بنص تنظيمي الذي من شأنه أن يحدد المسؤوليات و الأدوار بين مختلف الإدارات العمومية كل في اختصاصه حتى يتسنى لكل واحد منها خدمة المواطن في أحسن الظروف.

-بلورة استراتيجية فعالة في القيادة والتدبير تتركز على تحمل المخاطر والتدبير الدائم لمظاهر التغيير عبر العمل على تعبئة وانخراط الفاعلين المعنيين سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، بغية تجاوز المعوقات والعراقيل المحتملة، مما يضمن بلوغ التنمية المنشودة.

-العمل على صياغة وبلورة ميثاق وطني من أجل التنمية كمرجعية مشتركة لمختلف الفاعلين، حيث سيعمل هذا الميثاق على توجيه عمل مختلف القوى الحية بالبلاد من أحزاب سياسية ونقابات ومجتمع مدني وقطاع خاص، مرتكزا على المبادئ التالية: تحمل المسؤولية، التمكين، التفريع، الشراكة، الاستدامة والإدماج.

وخلاصة القول، يتضح لنا جليا أن موضوع إصلاح الإدارة العمومية قد احتل مكانة هامة في تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الذي شخّص مختلف الاختلالات والعراقيل التي تعرفها الإدارة العمومية ببلادنا والتي تحد من نجاعة أداؤها وفعاليتها من خلال استمرار البيروقراطية في التسيير ومظاهر الفساد وغياب ثقافة الابتكار والتجديد والافتقار لرؤية إستراتيجية في القيادة والتسيير، ولضمان تجاوز هذه النقائص أوصى تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي بضرورة إحداث تغييرات جذرية في الوظيفة العمومية سواء الوطنية أو المحلية عبر تجديد المسؤولين القائمين عليها أو عن طريق تبسيط وتخفيف إجراءات التدبير الداخلية، كما يجب على المقاولات والمؤسسات العمومية كإحدى مكونات الجهاز الإداري المساهمة في مرحلة انطلاق النموذج التنموي.

إضافة إلى ضرورة تسريع مسلسل رقمنة الإدارة وتبسيط المساطر الإدارية بشكل كامل بغية تحقيق جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقولة .

ولضمان تنفيذ هذه التوصيات على أرض الواقع، وجب تعزيز التكوين المستمر للعدد الكافي من الموظفين بالإدارات العمومية قصد تكريس التحول الرقمي وكذا تأهيل صبيب الإنترنت وتوسيع نطاقه في مجموع التراب الوطني حتى يتمكن كل المواطنين من الاستفادة من الخدمات المقدمة من طرف الإدارات خصوصا في مجال رقمنة المساطر الإدارية، وأخيرا اعتماد استراتيجية للتحول الرقمي قصد تفعيل رقمنة الإدارة خصوصا في ظل القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

[7] القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الصادر تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 بتاريخ 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020)، ج.ر عدد 6866 بتاريخ 24 رجب 1441 (19 مارس 2020)، ص.1626.

زهير الزنان
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة
محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية - أكادال



إن مستوى التداخل ما بين الإدارة والسياسة يكاد يكون متوازيا إلى حد الانصهار، والعلاقة بين الإدارة والسياسة علاقة غير محددة، فالحياة السياسية أصبحت رهينة بالممارسة التي تقوم بها الإدارة (البيروقراطية) من الناحية التقنية، فتحول دور الدولة أنتج تداخلا ما بين السياسي والإداري في صناعة القرار. إن تحليل جدلية السياسي/ الإداري أمر صعب للغاية نظرا لكونه يتناول العلاقة بين مجموعة من رجال السياسة المختلفين في الممارسة (وزراء، رؤساء مجالس منتخبة، برلمانيون...) ونخبة من الموظفين غير متجانسين وظيفيا (مدراء، رؤساء أقسام ومصالح...)، (1) ومن هذا المنطلق فإن الجهاز الإداري برمته يشارك في عملية صناعة السياسات العمومية، وهو ما يحيل على طرح تساؤل حول كيف تؤسس الإدارة لفكرة إعداد وتنفيذ القرار باعتبارها سلطة توازي سلطة السياسي؟

2. تأهيل الوظيفة العمومية العليا، نحو تجديد النخب الإدارية

إن تطوير أداء الإدارة المغربية رهين كذلك بمدى تأهيل العنصر البشري فيها، ولاسيما مسؤولي الوظيفة العمومية العليا والذين يتموقعون؟؟؟ في مستويات اتخاذ القرار، حيث أوصى تقرير النموذج التنموي بضرورة التجديد المنتظم لمسؤولي المناصب العليا، سواء وطنيا أو محليا، وذلك باعتماد آليات الرفع من جاذبية هذه الوظائف عبر تجديد هذه النخب وانتقاء الكفاءات المرشحة والمؤهلة لتحمل المسؤوليات، وتأمين قدراتها القيادية قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات التي تتطلب حل المشاكل المعقدة. فلا يمكن ضمان أي تنمية إدارية في ظل نخب مستهلكة وتقليدية وغير كفأة، هذا فضلا عن ضرورة تحيين وإعادة النظر في منطق التعيين في المناصب العليا التي يتداول في شأنها بالمجلس الحكومي ويؤول اختصاص التعيين فيها لرئيس الحكومة، على أن تراعى في ذلك شرط الكفاءة والاستحقاق والشفافية والنزاهة. فواقع الحال يبرز أن التعيينات في بعض المناصب العليا يشوبها شيء من المحاباة، والاعتماد على منطق الولاءات الحزبية وفق شروط توضع على المقاس، بدل العمل على تجديد نخب الإدارة وتأهيل المناصب القرارية فيها (لدرجة وجود أشخاص صدرت في حقهم قرارات عزل من مناصب سابقة لدواعي مرتبطة بسوء التسيير أو اختلالات معينة)، وهو ما يوضح فقدان شرط النزاهة والاستقامة المنصوص عليهما دستوريا، وكذا على مستوى القانون التنظيمي، وإعمال مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

مداخل إصلاح الإدارة العمومية من منظور تقرير النموذج التنموي الجديد

مقدمة

يعتبر إصلاح الإدارة من الأوراش الكبرى التي أخذت حيزا كبيرا في النقاش العمومي، حيث أن تشخيص وضعية الجهاز الإداري أبرز مجموعة من الاختلالات، وهو ما اقتضى معه فتح مجموعة من التدخلات الإصلاحية، آخرها الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021.

ولقد تطرق تقرير النموذج التنموي لوضعية الإدارة العمومية واعتبرها إحدى أهم المعوقات الرئيسية في وجه التنمية -نظرا لمحدودية القطاع العمومي في تقديم خدمات ذات جودة- على اعتبار أن الجهاز الإداري يمثل رافعة قوية للمشروع في عملية التغيير وقيادته، ومحركا أساسيا لتنفيذ جزء مهم من أوراش التنمية وشرطا ضروريا لنجاح النموذج التنموي. ومن هذا المنطلق وبعد تشخيص دقيق لوضعية الإدارة العمومية أعطى تقرير النموذج التنموي الجديد تصورا شاملا لمداخل إصلاح الإدارة الواجب بلورتها وتنزيلها، ولقد حددها في مجموعة من الإجراءات التنظيمية والتدبيرية، فإلى أي حد استجابت هذه الإجراءات لرهانات التنمية الإدارية.

1. الإدارة ورهان الفصل بين تجاذبات السياسي والاداري

تعد مسألة استقلالية الإدارة العمومية من بين أهم مداخل إصلاح الجهاز الإداري بالمغرب حسب تقرير النموذج التنموي، على اعتبار أن يظل الجهاز الإداري بعيدا عن منطق الانتماء الحزبي أو بالأحرى عن التوجيهات السياسية وعدم إعمال منطق إخضاع الإداري للسياسي، كون أن ضمان فعالية الإدارة ونجاعة أدائها يتطلب الفصل بين مستويين للتدبير القطاعي، وهما: المستوى الاستراتيجي المرتبط بوضع تصورات السياسات العمومية وهو الذي يدخل في نطاق المجال السياسي، ومستوى التقنيين الذي يدخل في نطاق واختصاص الجهاز الإداري المكلف بالتنفيذ والتتبع. حيث أن تداخل المستويين يؤدي إلى تقويض دور الإدارة نوعا؟؟؟، ويخلق ارتجاجا على مستوى الخدمات المقدمة من قبلها، ناهيك عن كون المنطق السياسي في معالجة الإشكالات الإدارية يختلف عن المنطق الإداري. وبالتالي لا بد من تحقيق تمفصلات؟؟؟؟ بين السياسي والإداري في تدبير الإدارة العمومية، وجعل هذه الأخيرة رافعة للتحويل وتحقيق إدارة مستقلة وتنافسية ومندمجة في خدمة المواطن. لكن يبقى السؤال المطروح هو إلى أي حد يمكن الفصل بين تجاذبات السياسي والإداري على مستوى الإدارة العمومية؟ وما هي الوسائل والمناهج الكفيلة بتحقيق تمفصلات التدبير المعتمد بين السياسي والإداري؟ وهل يمكن الحديث عن تسييس للإدارة؟

.....

[1] - فريد (خالد)، الهلالي (عبد اللطيف)، القرار العام بين الإدارة والسياسة: أي دور للتكنوقراط في عقلنة السياسات العمومية (دراسة مقارنة)، منشورات دفاتر السياسة والقانون، العدد 6 يناير 2012

فعلى الإدارة أن تركز بشكل أكبر على جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين وتحسين نجاعة أدائها وذلك عبر إجراءات أساسية هي:

-تسريع مسلسل تبسيط المساطر الإدارية: بالرغم من إصدار قوانين ذات الصلة (القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية) إلا أن واقع الحال يبرز مدى بطء الإدارة في تنفيذ هذه القوانين وتنزيل هذه المقترضات، حيث نلاحظ أن بعض الإدارات ما زالت تعتمد على المناهج التقليدية المحددة لعلاقة المرتفقين بها، ولم تنخرط بعد في اعتماد مبدأ التبسيط عبر توحيد وتحسين مقروئية المصنفات وحذف المساطر القانونية غير المبررة وعرضها على اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية قصد المصادقة عليها. بل أن من بين الإدارات رغم إلغائها بعض الوثائق إلا أنها ما زالت تعتمد على من أجل إصدار قرار اتها الإدارية، مما يطرح معه التساؤل عن مكن الخلل في ذلك؟

-رقمنة الإدارة

تمثل الرقميات رافعة حقيقية للتغيير والتنمية، وهو الأمر الذي حدا بالدولة إلى إعطائها اهتماما كبيرا باعتبارها محفزا للتحويلات الهيكلية وذات الأثر القوي، إذ من شأن الرقميات أن ترفع من منسوب الثقة بين المواطن والمقاولات والدولة من خلال مساهمتها في جعل تلك العلاقة أكثر انسيابية وشفافية، وذلك باعتماد مساطر وإجراءات مبسطة وواضحة وتقديم خدمات بجودة عالية، كما يمكن للرقميات أن تساهم في تحول جذري فيما يخص جودة الخدمات العمومية وطرق الولوج إليها. وفي إطار التعبئة الشاملة للإمكانات التي تتيحها التكنولوجيات الرقمية فيما يخص الأوراش التنموية للبلاد، اقترح تقرير النموذج التنموي خمسة تحديات رئيسية:

-اعتماد استراتيجيات للتحويل الرقمي يعهد بإدارتها إلى أعلى مستوى. ويمكن إحداث فريق مكلف بالمهمة على شكل مندوبية وزارية مشتركة.

-تأهيل البنيات التحتية الرقمية للصبيب العالي والعالي جدا الثابت والمحمول، وتوسيع نطاقها حتى يتمكن كل المواطنين من الولوج إلى هذه الخدمة.

-تطوير منصات رقمية بالنسبة لكل الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات، وكذا منصات تسمح بالمشاركة على المستوى الوطني والترابي. ويبقى تسريع رقمنة الإدارة ضرورة مستعجلة من خلال إنشاء منصة رقمية موحدة تسمح للمواطن بالولوج إلى كل الخدمات الإدارية الضرورية لحياته اليومية. وقد عرفت عملية رقمنة خدمات الدولة والإدارة بعض التقدم في الآونة الأخيرة وفي هذا الصدد شهدت الإدارة المغربية تحولا رقميا سابقا لزمنا الجائحة يبرز من خلال تبني إضفاء الطابع اللامادي على المساطر الإدارية (dématisation des procédures)، واعتماد مقارنة نزع الصفة المادية على الصفقات العمومية، والعمل بالتوقيع الإلكتروني، وكذا تنزيل وتفعيل البوابات الإلكترونية لتلقي الشكايات...إلخ، كما عملت بعض القطاعات الوزارية على وضع خدمات عمومية إلكترونية رهن إشارة المواطنين.

إن تعزيز دور الإدارة العمومية يتطلب تأهيل الوظيفة العمومية العليا وتجديد نخبتها عبر حل إشكالية التعيينات في المناصب العليا، والتنزيل السليم لمبادئ التعيين المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا طبقا لأحكام الفصل 49 و 92 من الدستور، ولاسيما تلك التي يؤول فيها اختصاص التعيين لرئيس الحكومة. كما ذهب بعض الخبراء لحل إشكالية التعيينات في المناصب العليا بضرورة وضع هيئة مستقلة أو مصلحة مركزية توحد المواصفات المطلوبة في المرشحين كيفما كانت القطاعات التي سيعملون بها، وتضبط شروط تعيين هؤلاء، باعتبارهم نخبة الإدارة العمومية وقيادتها.

3. تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة

يعتبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من مقومات النظام الدستوري، إذ أكد دستور المملكة في مقتضياته أكثر من مرة على ضرورة ربط المسؤولية بالمحاسبة باعتباره ركيزة أساسية لحكمة التدبير العمومي. ولقد أكد تقرير النموذج التنموي الجديد على كون تحقيق النفع المشترك والتنمية الاندماجية، يتطلب معه تحرير الطاقات والمبادرات في إطار يضمن العمل بثقة ومسؤولية وفقا لقواعد واضحة ومطبقة على الجميع، تكرر مبادئ دولة الحق والقانون والحكمة الجيدة، على أن اعتبار التوجه الجديد لدور الدولة يسعى إلى توسيع مجالات واستقلالية تدخل الفاعلين، الأمر الذي يتطلب معه مساءلتهم، وربط المسؤولية بالمحاسبة. إن استقلالية القرار وتعزيز الحريات ووضوح مهام القيادات وتتبع الإنجاز يجب أن يتم بالموازاة مع الواجبات والمسؤوليات التي يتحملها الجميع وإخضاع الجميع للمساءلة، ولا يمكن القضاء على المناطق الرمادية وجيوب الفساد والمصالح الفئوية التي تقوض تحقيق المصلحة العامة، والغموض الذي يحد من استقلالية الأفراد والفاعلين السياسيين أو الاقتصاديين دون إخضاع صانعي القرار للمسؤولية اتجاه المهام الموكولة إليهم. وبالتالي لا يمكن الحديث عن أي إصلاح سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وتنموي دون تكريس وتنزيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة لداء كل أشكال الفساد.

إن ربط المسؤولية بالمحاسبة عبر تعزيز مهمات التقييم تعد رافعة لتحسين نجاعة كل فعل عمومي، وفي هذا الإطار، فإن تقييم الاستراتيجيات والسياسات والبرامج العمومية يتعين أن يكون منتظما سواء ضمن مقاربة لمساءلة صانعي القرار أو ضمن مقاربة تهدف إلى تحسين وتقويم الفعل العمومي على ضوء النتائج المسجلة.

4. تحسين جودة أداء الإدارة العمومية

إن من أهم الإكراهات التي رصدها تشخيص تقرير النموذج التنموي بخصوص الإدارة المغربية ترتبط بضعف نجاعة الأداء، وهو الذي اعتبرته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي أمر يستوجب التدخل الفوري لتقويمه،

إن رقمنة الإدارة تندرج ضمن استراتيجيات حكومية للإصلاح الإداري، ويعد رهانا حقيقيا يجب دعمه ومواكبته من أجل الانتقال إلى مرحلة التحول الرقمي للإدارة العمومية المغربية.

ختاما، إن إصلاح الإدارة العمومية يجب أن يكون ضمن رؤية شمولية تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العناصر المكونة للعمل الإداري وللمنظومة العلاقات التي تنتجها وتتفاعل فيما بينها داخل نسق متعدد الأبعاد، تراعي مسألة إلتقائية التدخلات العمومية. فإصلاح الإدارة العمومية من منظور تقرير النموذج التنموي هو إصلاح تنظيمي وتديري ورقمي وتخليقي.

محمد الشراي
باحث في القانون العام



مداخل إصلاح الإدارة العمومية من منظور تقرير النموذج التنموي الجديد

لئن عرفت الإدارة العمومية المغربية مجموعة من الإصلاحات والتي شملت عدت تجارب تحديثية في مجالات مختلفة عكستها الرؤية الإصلاحية التي التزمت بها السلطة العمومية، إلا أنها لا زالت تراكم مجموعة من الاختلالات الجوهرية التي تعتري جهازها الإداري، هذا الجهاز الذي من شأنه أن يكون محركا أساسيا في تنفيذ جزء مهم من مخرجات وتوصيات تقرير النموذج التنموي الجديد.

فبالرغم من المجهودات المبذولة في سبيل رقمنة خدمات الإدارة، فإن غالبية المساطر الإدارية لازالت تعتمد على الورق، ويظهر ذلك غريبا إذا ما لاحظنا أن جل الإدارات تتوفر الآن على معدات معلوماتية جد متطورة، رصدت لها أموال طائلة على مدى سنوات عدة، إلا أن ذلك لم يؤثر إيجابا على المردودية وتحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارة.

وتجسيدا للتوجهات الملكية السامية لصاحب الجلالة نصره الله وأيده، بأن يكون المرفق العام في خدمة المواطن على النحو الذي يقتضيه الاختيار الديمقراطي في دولة الحق والقانون والمؤسسات، واحترام حقوق المواطن وتلافي تضييع مصالحهم بعدم الاهتمام أو بالتسويق أو التأجيل، أصبح من الضروري إعادة النظر في تنظيم الإدارة وتحديث طرق اشتغالها من أجل إشراكها في التنمية التي تعتبر الإدارة الإلكترونية آلية من آلياتها، لما لها من انعكاسات إيجابية على مفاهيم وفلسفة الإدارة وما يصاحب ذلك من نجاعة وفعالية في تحقيق السرعة في إنجاز العمل، والمساعدة في التوفير الدائم للمعلومات بين يدي متخذي القرار، بالإضافة إلى رفع مستوى الأداء العمومي وتجاوز مشكلة البعدين الجغرافي والزمني ومعالجة البيروقراطية والرشوة، وتطوير آلية العمل، ورفع كفاءة الموظفين في الإدارة، لبلوغ الأهداف المنشودة.

تُعرف الإدارة الإلكترونية بأنها التقنيات المتعلقة باكتساب ونقل المعلومات بهدف حصول المنظمة على أفضل القرارات اللازمة لتقديم المنتوجات والخدمات الجديدة، وتسعى إلى تحويل العمل الإداري العادي من النمط اليدوي إلى النمط الإلكتروني، وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف.

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على تبني مشروع الإدارة الإلكترونية وأهميتها في تنزيل مضامين تقرير النموذج التنموي الجديد من خلال الارتقاء بأداء الجهاز الإداري وتقريبه من المواطن ومحاولة تجنب مختلف أشكال البيروقراطية الإدارية والقضاء على سلبياتها (I)، غير أن ذلك يقتضي توفر مجموعة من المتطلبات التي يجب توفرها لقيام الإدارة الإلكترونية بدورها في تنزيل توصيات تقرير النموذج التنموي الجديد (II).

1. أهمية الإدارة الإلكترونية في تنزيل مضامين النموذج التنموي الجديد

تعتبر إشكالية العلاقة بين الإدارة والمتعاملين معها من أهم الانشغالات الراهنة سواء على الصعيد الحكومي أو المجتمعي نظرا للمرحلة التاريخية الراهنة التي تعرف استكمال بناء دولة الحق والقانون والمؤسسات، لذلك أصبحت الإدارة الإلكترونية تمثل ثورة تحول مفاهيمي، ونقل نوعية في نمط تقديم الخدمة العمومية، حيث أضحت تشكل أهمية كبيرة لأية إدارة تسعى إلى ترشيد خدماتها.

وعيا بهذه الأهمية تم تضمين تقرير النموذج التنموي الجديد مجموعة من التوصيات التي تصب في جوهر النهوض بالأداء العمومي، وذلك عن طريق تطوير منصات رقمية بالنسبة لكل الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاول، وكذا منصات تسمح بالمشاركة في التدبير العمومي على المستوى الوطني والترابي.

يمكن الجزم بأن إدخال تقنيات المعلومات والاتصالات في أسلوب العمل الإداري سيحدث ثورة حقيقية في الإدارة وسيؤدي بظلاله على مناخ الأعمال وسيشجع المستثمرين على التعامل مع الإدارة، هذا بالإضافة إلى الحد من البيروقراطية وتعقيد المساطر الإدارية وكذلك الرفع من فعالية الإدارة عبر تبسيط الإجراءات وتسهيل ولوج المواطنين إلى الخدمة العمومية عن طريق تلقي استفسارات وتساؤلات المواطنين عبر البريد الإلكتروني وتلقي تظلمات وشكايات المرتفقين على الإنترنت. وقد عملت بعض الإدارات على تحرير المساطر الإدارية المتبعة أمامها من الطابع المادي في معاملاتها، كالمحافظة العقارية والجمارك، الشيء الذي سوف يخلق نوعا من الثقة في صفوف المواطنين اتجاه الإدارة، ويدعم الأخلاقيات بالمرفق العام ويكرس مبدأ تكافؤ الفرص ويعزز الشفافية في الولوج إلى البيانات والمعطيات وبالتالي المساهمة في تنزيل التوصيات التي تضمنها تقرير النموذج التنموي الجديد.

ومما تقدم يمكن القول أن المغرب قطع أشواط كبيرة في سبيل تبسيط المساطر والإجراءات عن طريق رقميتها الشيء الذي سيساهم لا محالة في تنزيل مخرجات تقرير النموذج التنموي الجديد إلا أن ذلك يستدعي توفر مجموعة من المتطلبات، لكي تقوم الإدارة الإلكترونية بدورها التنموي.

هذه بعض المتطلبات التي يجب أخذها بعين الاعتبار بغية تفعيل ورش الإدارة الإلكترونية وجعلها شريكا أساسيا في تنزيل مضامين وتوصيات تقرير النموذج التنموي الجديد. فغني عن البيان أن الأزمة الاقتصادية التي خلفتها جائحة كورونا والتي أدت إلى نقص في الموارد المالية للدولة سيجعل أمر توفير المتطلبات السالفة الذكر من الصعوبة بمكان، ومن أجل التغلب على ذلك، وجب تظافر جهود كل الفاعلين على المستوى السياسي والإداري وكذلك على مستوى المجتمع المدني، قصد الإسهام في تنزيل ورش الإدارة الإلكترونية والانتقال من إدارة منعزلة ومنغلقة على نفسها إلى إدارة منفتحة، مساهمة للركب الحضاري الذي يفرضه مفهوم " العولمة الإدارية ".

II. متطلبات الإدارة الإلكترونية لتنزيل مضامين تقرير النموذج التنموي الجديد

من أجل أن تسهم الإدارة الإلكترونية في تنزيل مضامين وتوصيات تقرير النموذج التنموي الجديد لابد من توفر مجموعة من المتطلبات، لعل أبرزها:

- إدماج مشروع الإدارة الإلكترونية في إطار السياسة العامة للحكومة؛
- توفير البنية التحتية للإدارة الإلكترونية، أي العمل على تطوير مختلف شبكات الاتصالات بما يتوافق مع بيئة التحول التي تستدعي شبكة واسعة تستوعب كما هائلا من المعاملات الإدارية؛
- توفير الإمكانيات المالية والبشرية لتسهيل عملية التطبيق واستقطاب المورد البشري المؤهل والمتخصص في البرامج الإلكترونية والقادر على تفعيل دورها في تحقيق الأهداف المرجوة.
- إجراء دورات تكوينية لفائدة المسؤولين والأطر الساهرة على التسيير الإداري في مختلف الوزارات من أجل تحصيل الكفاءات والمهارات بهدف اكتسابها الخبرة لاستخدام تقنيات المعلومات مع رصد الإعتمادات المالية اللازمة لذلك؛
- إصدار التشريعات الضرورية والحديثة اللازمة لتطبيق الإدارة الإلكترونية بتحديد الإطار القانوني الذي يقر بالتحويل الإلكتروني وأثناء التطبيق، أي تكملة للنقائص والفراغ القانوني اللازم، والذي يمكن أن يظهر في أي مرحلة من مراحل التحول وبعد التطبيق وذلك بوضع قواعد قانونية تضمن أمن المعاملات الإلكترونية وتحدد الإجراءات العقابية الخاصة بفئة المتورطين في جرائم الإدارة الإلكترونية وتضمن الحماية القانونية للمعطيات الشخصية والحياة الخاصة للأشخاص والملكية الفكرية؛
- إحداث مرصد وطني مكلف بمتابعة جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارة الإلكترونية؛
- حث المواطنين على اللجوء إلى المساطر اللامادية في التعامل مع الإدارة؛
- العمل على الترقية الإلكترونية لجميع الوثائق الإدارية كيف ما كانت نوعيتها وذلك في إطار منظم ومرتب حسب أهمية الوثائق المراد رقميتها.
- تعزيز الإرادة السياسية والرغبة الحقة في عملية التغير والتحول الرقمي.
- هذه بعض المتطلبات التي يجب أخذها بعين الاعتبار بغية تفعيل ورش الإدارة الإلكترونية وجعلها شريكا أساسيا في تنزيل مضامين وتوصيات تقرير النموذج التنموي الجديد.
- حث المواطنين على اللجوء إلى المساطر اللامادية في التعامل مع الإدارة؛
- العمل على الترقية الإلكترونية لجميع الوثائق الإدارية كيف ما كانت نوعيتها وذلك في إطار منظم ومرتب حسب أهمية الوثائق المراد رقميتها.
- تعزيز الإرادة السياسية والرغبة الحقة في عملية التغير والتحول الرقمي.

الحسين الكتيف
باحث في القانون العام



أي رقمية وتحويد للمرافق العامة الإدارية وفقاً لرؤية التقرير العام للنموذج التنموي الجديد؟

يشكل النموذج التنموي الجديد نقطة انطلاق نحو مرحلة جديدة للمضي قدماً بالمشروع المجتمعي التنموي بالمملكة المغربية، بقيادة جلالة الملك محمد السادس، حفظه الله، والنهوض بالمغرب في أفق 2035 باتجاه بلوغ مرتبة الريادة والصدارة على الصعيد الإقليمي. وفي هذا الإطار، فقد فتح تقرير اللجنة المكلفة بإعداد النموذج التنموي الجديد، طموحات وأفاق جديدة من شأنها إحداث تغييرات جذرية في البنية التنموية بالمغرب، تجاوزاً للمعيقات والإكراهات التي صاحبت مسار التنمية بالمملكة. وانطلاقاً من التقرير العام للنموذج التنموي (1) الذي أضحى خارطة طريق نحو بناء مغرب الغد، والمحدد الأساسي لبوصلة الإصلاحات داخل دواليب الإدارة العمومية، يمكن الحديث عن رافعات التغيير، والتي وضعت الرقميات ضمن أهم الأوراش التحولية لإطلاق النموذج التنموي الجديد. لذلك يمكن القول بأنه ليس بالغريب أن نجد الرقمنة وما يواكبها من استعمال لوسائل التكنولوجيا الحديثة تنصدر سلالمة الإصلاحات التي تضمنها التقرير العام، كآلية لتحديث المرفق العام وتحسين خدماته.

يمكن القول، دون تحفظ، أن الوسائط التكنولوجية أصبحت من الآليات الأساسية والمعمول عليها في إحداث التنمية، الأمر الذي كان له انعكاس على كيفية تدبير وتسيير المرافق والإدارات العمومية وشبه العمومية، التي تعتبر العجلة التي تحرك قاطرة التنمية في الدول النامية. كما تجب الإشارة إلى أن إقحام التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال على مستوى تسيير المرفق الإداري سيشكل تحديثاً وتجديداً لآليات هذا الأخير، لأن مجموعة من المشاكل التي يعاني منها المرفق العمومي من قبيل انعدام الشفافية وبطء الإدارة في تدبير العديد من الملفات والإجابة عن قضايا المرتفقين ستجد حلولاً لها في حالة الاستعانة والتأقلم مع الإدارة الرقمية.

إن طبيعة التقنيات الرقمية الجديدة، والمتمثلة أساساً في تقديم الخدمات عن بعد وإتاحةولوج إلى المعلومة عن طريق البوابات الالكترونية، قد أحدثت تحولاً عميقاً في بنيت المجتمع. من هذا المنطلق فإن الإدارة ملزمة بمسايرة هذه الحركية حتى يتم تقليص الهوة بينها وبين المواطن، بحكم أن الثورة الرقمية قد قزمت من مفهوم الجغرافيا الفيزيائي إلى جغرافيا افتراضية رقمية فراضة نسبية المكان والزمان، مع ما ترتب عن هذا التحول من انعكاسات بنيوية ووظيفية على مستوى التسيير الإداري.

•••••

[1] - لقد قامت بلداً بنشخص شمولي لوضعيتها التنموية ورصد مؤهلاتها والتحديات التي تواجهها وكذا الوعود التي بالإمكان تقديمها، وذلك قبل حدوث الأزمة الصحية العالمية والتي ألقت بظلالها على الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. لقد أبان المغرب عن فهم عميق للأزمة الحالية، باعتبارها ليست مجرد أزمة عابرة، بل كونها تؤثر على تحولات هيكلية عميقة لها انعكاسات على كافة لمستويات الترابية ومجالات السيادة الوطنية على المستوى الاقتصادي، الغذائي، الطاقوي أو الرقمي. لقد حان الوقت، كما جرت العادة في تاريخ المملكة العريق والمتواصل، لتجديد الميثاق الوطني. ميثاق يضمن في نفس الآن الإنصاف والحرية، الحماية والتمكين، الابتكار والتجذر، التعددية والوحدة، وذلك خدمة لطموح تنموي جديد. هذا الميثاق، الذي يشكل التزاماً معنوياً وسياسياً ورمزياً قوياً أمام جلالة الملك وأمام الأمة برمتها، بإمكانه أن يشكل محطة تاريخية جديدة لبلدا. مقتطف من التقرير العام الخاص بالنموذج التنموي الجديد.

ومع مرور الوقت لم تعد مجموعة من الخدمات الإدارية تستوجب التنقل أو مواجهة الموظفين مباشرة من أجل قضاء الأغراض الإدارية على اعتبار أن الانخراط في مجتمع المعرفة والتواصل قد يغني المرتفق عن ضياع الوقت بين دواليب الإدارة وتفاذي ابتزازات مسؤوليها من أجل قضاء الأغراض، يقينا أن هذا السياق سيعزز من شفافية المرفق العمومي.

إن اعتماد المغرب على الإدارة الالكترونية كآلية لتحديث المرفق العام وتحسين خدماته جاء تفاعلاً مع ارتفاع الطلب على خدمات المعاملات الإدارية وارتفاع وتيرتها، ورغبة من الدولة المغربية في تجاوز القصور والاختلالات التي تنتجها الإدارة الكلاسيكية، فالإدارة الالكترونية باعتبارها عملية الانتقال من تقديم الخدمات الإدارية بالطريقة التقليدية اليدوية إلى الطريقة الالكترونية عن طريق ما تنتجه التكنولوجيا الحديثة من وسائل وأدوات تهدف للاستخدام الأمثل للوقت والجهد والمال.

وتعد الإدارة الرقمية فرعاً معرفياً حديثاً يدخل ضمن مواضيع العلوم الإدارية، وهي لا تشكل بديلاً عن الإدارة التقليدية، بقدر ما هي نمط جديد في الإدارة وامتداد لتطور الفكر الإداري نتيجة تحالف هذا الأخير مع تكنولوجيا المعلومات والاتصال، أي أنها وسيلة لرفع أداء وكفاءة الإدارة ولا تهدف إلى إنهاء دورها، فقط هي إدارة بلا ورق لأنها تشتغل وفق الأرشفة الالكترونية والأدلة والوثائق الالكترونية، والأهم من ذلك أنها إدارة بلا مكان وبلا زمان، وأنها إدارة بدون التنظيمات والهياكل الجامدة.

وتأسيساً على ما سبق فإن إقحام التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال على مستوى تسيير المرفق الإداري يعتبر من الوسائل الأساسية لتحديث الإدارة ورقمنتها، وذلك من أجل الانتقال من مجتمع الصناعة إلى مجتمع المعرفة والمعلومات والتي تحكمت في نشأة ما يعرف بالمرفق الإداري الرقمي، هذا الأخير الذي يعد من الرهانات الأساسية لتحديث الإدارة، وهو ما عبر عنه الخطاب الملكي لـ 13 أكتوبر 2016 بقوله كما يتعين تعميم الإدارة الالكترونية بطريقة مندمجة يتيحولوج المشترك بين مختلف القطاعات والمرافق العمومية.

إن تجويد المرفق الإداري الرقمي يكتسي أهمية آنية وذلك من منطلق كون أن أهمية المرفق العمومي لم تعد تقاس فقط بالميزانية المخصص له ولكن أساساً بما يحققه من خدمات اجتماعية ومساهمة في معالجة قضايا المواطنين وإحداث تغييرات مجتمعية خلال مدة معينة، كثقافة الرقم أو النتيجة التي تنبني على أساس ما قبل وما بعد فعل إداري معين،

ختامنا يمكن القول أن اللجنة المكلفة بصياغة النموذج التنموي، كان ينبغي عليها الاستفادة من التطورات الحديثة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال وكذا مختلف التجارب الدولية في كيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات في سبل بناء مجتمع معلوماتي متطور، وتبني مشروع المرفق الإداري الرقمي يتلاءم والتغيرات التي تعرفها الإدارة العمومية بالمغرب، عن طريق توفير المتطلبات المالية، التقنية، القانونية، التنظيمية والمؤسسية، لضمان نجاح مشروع الإدارة الالكترونية بالمغرب، وجعلها لبنة أساسية في مسار تعزيز وتدعيم الاستراتيجية الوطنية لمجتمع المعرفة.

حيث الأهداف المتوخاة تتمثل في تحسين وضعية قطاع معين مما ينعكس إيجابا على وضعية المرتفقين. كما أن استثمار التقنيات الجديدة للإعلام والتواصل عن طريق الربط بين أزمة المرفق الإداري وخطاب الحكامة الرقمية يشكل مدخلا من المداخل المهمة لحلحلة أو التخفيف من أزمات المرفق العمومي، وذلك من أجل إخراج الإدارة من مجموعة من المشاكل التي تتخبط بها سواء كانت ذات بعد أخلاقي أو تدبيري، فمجموعة من الدول قد خطت خطوات جد مهمة في هذا المسار جاعلة من التقنيات الجديدة للإعلام والتواصل وسيلة لتبسيط عمل إدارتها التي تعاني أيضا مجموعة من التعقيدات.

وبالإضافة إلى راهنيته لكونه يلامس مجموعة من المجالات التي انكبت عليها الحكومة المغربية حاليا في إطار تنزيلها لمسألة الحكامة والتي جاء بها دستور 2011، وكذا القيام بدراسة أورش التحديث الإداري بما يمكن أن تتيحه هذه الأورش من إمكانية إفراز إدارة حديثة ومتطورة، إدارة تستجيب لروح العصر ومواكبة للتطورات التكنولوجية الاقتصادية الاجتماعية ببلادنا.

وانسجاما مع رؤية التقرير الخاص بالنموذج التنموي الجديد لتجاوز كل الاختلالات التي صاحبت تنزيل الرقميات وفقا للاستراتيجيات التي سايرت هذا الورش، بهدف توفير خدمة عمومية ذات جودة عالية تستجيب لمطالب ورغبات جميع المواطنين، عن طريق توفير الوسائل الضرورية للتطور المعلوماتي داخل الجهاز الإداري، وبشكل خاص تحقيق التناغم بين الأنظمة المعلوماتية التابعة لمختلف الأجهزة والهيكل الإدارية لتطوير العمل الإداري من خلال الوعي بأهمية نظم المعلومات في تطوير العمل بالإدارة العمومية، وحتى لا يصبح مشروع رقمنة العمل الإداري غاية بحد ذاته وإنما وسيلة لخدمة المواطنين والمقاولة وتيسير معاملاتهم وتحسين العلاقة معهم. بالإضافة إلى توفير الشروط الملائمة لتنمية اقتصادية اجتماعية، عن طريق تنمية استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال داخل الإدارة العمومية.

وعليه يقترح التقرير رفع خمسة تحديات رئيسية:
- اعتماد استراتيجية للتحويل الرقمي يعهد بإدارتها إلى أعلى مستوى؛

- تأهيل البنيات التحتية الرقمية للصبيب العالي والعالي جدا الثابت والمحمول؛

- تطوير منصات رقمية بالنسبة لكل الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولة، وكذا منصات تسمح بالمشاركة على المستوى الوطني والترابي، ويبقى تسريع رقمنة الإدارة ضرورة مستعجلة من خلال إنشاء منصة رقمية موحدة؛

- تكوين الكفاءات بأعداد كافية تكون قادرة على إنجاز التحويل الرقمي وتنفيذه على أرض الواقع؛

- استكمال الإطار القانوني الهادف إلى ضمان الثقة الرقمية للمستعملين والسيادة الرقمية للمملكة؛

ابتسام خليل
باحثة في القانون العام



تطوير العمل الإداري ورقمته في ضوء تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد

يتضمن " تطوير العمل الإداري " مفاهيم عديدة مثل (الإدارة، والقيادة، وتطوير الموارد البشرية)، ومن التعريفات التي أعطيت له أنه عملية تروم تعليم القياديين والمدراء في أي مؤسسة على ضرورة فهم وإدراك واستغلال الفرص المتاحة، الى جانب تحسين القدرة الإدارية العامة للمؤسسة باستخدام تقنيات إدارة الجودة الشاملة كالرقميات مثلا.

وقد أصبح التحول الرقمي من الضروريات بالنسبة لكافة المؤسسات والقطاعات التي تسعى الى تطوير وتحسين خدماتها من أجل تسهيل وصولها للمرتفقين. فالتحول الرقمي لا يعني فقط تطبيق التكنولوجيا داخل الإدارة بل هو برنامج شمولي كامل يمس أيضا كيفية تقديم الخدمات للمرتفق لجعلها تتم بشكل أسهل وأسرع.

في هذا الصدد سنعالج موضوع التحول الرقمي ورهان تطوير العمل الإداري وفق رؤية النموذج التنموي الجديد. من خلال تسليط الضوء على رؤية النموذج التنموي لتطوير العمل الإداري عبر التحول الرقمي (اولا) الى جانب سبل تفعيلها على ارض الواقع (ثانيا).

اولا: التحول الرقمي في سياق النموذج التنموي الجديد

من أهم ما جاء في مخرجات تقرير النموذج التنموي يحضر بقوة موضوع التحول الرقمي، ورقمنة الخدمات، و الرفع من جودة الولوجية للانترنت، حيث اعتبر الرقميات رافعة للتغيير، و آلية لبلوغ اهداف استراتيجية أهمها جعل المغرب متصدرا في مجال التكنولوجيات و تحويله الى قطب كفاءات و معرفة رقمية.

إضافة الى أن الرقمنة رافعة حقيقية لا يمكن الاستغناء عنها في ظل التحولات العالمية الراهنة، ومن أهداف هذا الرهان السعي إلى تطوير منهج إلكتروني يعنى بالعلاقات بين كل من المواطن أو المقاول والدولة، وتقديم خدمات بجودة عالية، في زمن أقل و بتكلفة أقل، مع تحسين الرقابة والشفافية وتسهيل وصول المعلومة أو الخدمة إلى طالبها أو المرتفقين عبر كل التراب الوطني وقد وضع المغرب مجموعة من الأسس الاستراتيجية لتحقيق التحول الرقمي منذ مدة، فالبادرة الاولى كانت "الخطة الخماسية الأولى" في مجال الرقمنة من سنة 1999 إلى سنة 2003، ثم بعد ذلك "استراتيجية المغرب الإلكتروني" إلى حدود 2010، ثم تلتها عدة استراتيجيات، إلى أن تم إحداث، سنة 2019، "وكالة التنمية الرقمية" بموجب قانون 61-16 التي وضعت خارطة طريق للخدمات في مختلف القطاعات العمومية.

أما فيما يخص أسس الاستراتيجيات الحالية فتتلخص في ما يلي :

-إحداث "مندوبية وزارية مشتركة " تركز في مجال التنفيذ على "وكالة التنمية الرقمية"، وتكون مزودة بالموارد البشرية ذات الخبرة. كما أشير إلى أن الاستراتيجيات السابقة أبانت على ضعف تأهيل الرأسمال البشري مما أدى إلى عدم نجاعتها.

-تأهيل البنيات التحتية الرقمية "للتصبيب العالي الثابت والمحمول" ليشمل التراب الوطني، بما في ذلك البوادي والقرى. وكذا توسيع شبكة "الألياف البصرية" عبر صندوق الخدمة الأساسية للمواصلات مع الرفع من مستوى المنافسة بين مقدمي الخدمات.

- إنشاء "منصة رقمية موحدة" تسمح للمواطن بالولوج إلى كل الخدمات الإدارية الضرورية لحياته اليومية مع تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن بعض الإدارات قد قامت بتخفيف ورقمنة خدماتها (السجل العدلي، عقود الملكية، الرخص الإدارية، العمل عن بعد، الدراسة عن بعد...).

-تكوين الكفاءات بأعداد كافية تكون قادرة على إنجاز التحول الرقمي وتفعيله على جميع المستويات، من التقني إلى المهندس والدكتوراه، وهي نقطة كفيلا بتحقيق رهان الرقمنة فعليا وتنزيلها إلى أرض الواقع

- استكمال الإطار القانوني من أجل ضمان الثقة الرقمية مع إرساء القيمة القانونية للوثائق الرقمية، تعزيز ترسانة القوانين الحالية لتنظيم وتقنين المجال الرقمي (القانون 53.05 المتعلق بالتبادل الإلكتروني للمعطيات القانونية، القانون 20-43 المنظم لخدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية)، كما جاء في التقرير أيضا "التعريف الرقمي الموحد للمواطن"، كل ذلك مع خلفية احترام قانون 08-09 المتعلق بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.

ثانيا : رهان التحول الرقمي وسبل التحديث الإداري

إذا كان تحديث الإدارة العمومية أمرا ضروريا في الوقت الراهن، بالنظر إلى الدور الذي أصبح منوطا بها لقيادة قاطرة التنمية، فإن أغلب المهتمين يجمعون على أن الإدارة العمومية أصبحت أكثر تضخما وأقل فاعلية وكفاءة.

كما أن التعامل مع المتغيرات التي أحدثتها تكنولوجيا المعلومات، يتطلب ضرورة إحداث تغييرات جوهرية في طبيعة الموارد البشرية العاملة داخل الإدارة العمومية، وكذا تطوير إمكانياتهم الذاتية لتتكيف مع التكنولوجيا الحديثة في سياق تحسين جودة الخدمة العمومية.

من خلال ما سبق، يتضح جليا أن ما يطرح الإشكال على العموم، ليس هو غياب النصوص القانونية، ولا حتى غياب التعبير عن الإرادات والتصورات ووضع الاستراتيجيات والبرامج، بل هو التنزيل السليم لهذه الاستراتيجيات في مشاريع وبرامج، مع خطط موازية بالنسبة لتلك التي تعاني صعوبات.

فالإدارة الإلكترونية ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجه حاسم لتطوير وتحديث الهياكل الإدارية والنهوض بالتنمية المندمجة في إطار الحكامة الإلكترونية، الشيء الذي يتطلب تغييرا في السلوكيات والعقليات، لأن ذلك أساس نجاح التنمية الإدارية المرتبطة باستعمال تكنولوجيا المعلومات، لأجل تسهيل ولوج شريحة واسعة من المرتفقين للخدمات الإدارية بشكل فعال وفي كل وقت وحين، ومساهمتها في ضمان الشفافية في الإدارة ومحاربة كل أنواع الفساد.

إن الرقمنة تنصب وتنبثق من "اقتصاد المعرفة"، والتكوين الموجود حاليا لا يفي بالغرض المتوخى منه ولا بالدور المنوط به، ومنه تبرز الحاجة إلى استقطاب كفاءات وأدمغة مغاربة العالم لتفعيل اقتصاد المعرفة والنهوض بالبحث العلمي، لتشكيل نخبة، في أسرع وقت، تتقن علوم الرقمنة والذكاء الاصطناعي وسلسلة الكتل والتكنولوجيا المالية، وذلك بالموازاة مع اتخاذ تدابير تحفيزية لكبح هجرة الأدمغة.

إذن، فالتحدي المطروح حاليا، هو كيف نكسب رهان التحول الرقمي، في أقرب الآجال، خاصة وأن آثار جائحة كوفيد 19 لازالت ترخي بظلالها على الاقتصاد المغربي وعلى الحياة الاجتماعية لفئات عريضة من المواطنين. كما أن الوضع لا يسمح بتعطيل المرافق الإدارية و الاقتصادية.

غزلان بوعبدلي
باحثة بسلك الدكتوراه -كلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية- سلا
جامعة محمد الخامس بالرباط



مما لا شك فيه أن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية يضطلع بدور هام في إعادة هيكلة الإدارة العمومية وتعزيز قدراتها، وهو ما يشكل دعامة أساسية للنموذج التنموي الذي يطمح إليه المغرب، بحيث أكد على اعتماد مقاربة حقيقية لتقاسم وتبادل المعلومات بين الإدارات وذلك من أجل الحد من بطء الإجراءات التي يعاني منه المواطنون، من خلال الاستعمال المشترك لنظم البيانات، عبر التبادل الإلكتروني للوثائق والمستندات باعتبارها آلية جديدة لإنجاح ورش الإصلاح الإداري .

وفي سياق ذلك تشكل البوابة الوطنية للإدارة "PNA" منصة رقمية موحدة تسمح للمواطن بالولوج إلى كل الخدمات الإدارية الضرورية لحياته اليومية، لذا يجب تسريع ورش رقمنة الإدارة الذي انطلق على أسس جيدة وذلك عبر الاعتماد والتنفيذ الفوري للقوانين المتعلقة بالإدارة الرقمية وتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

ذلك أن النموذج التنموي الجديد يعتبر الرقميات رافعة أفقية للتغيير، والتي لها القدرة على تسريع تنفيذ عدد من أورش التحول المقترحة في إطار النموذج، كما يشكل رافعة كبرى لإعادة الثقة وتحسين علاقة الدولة بالمواطن وبالمقولة، لأن الهدف حسب تقرير اللجنة الخاصة للنموذج التنموي هو الوصول في أفق 2025 إلى منصة رقمية فريدة تسمح بالولوج إلى كل الخدمات الإدارية والضرورية للحياة اليومية .

المطلب الثاني : دور النموذج التنموي في إرساء حكمة المرافق العمومية

يمثل الجهاز الإداري رافعة جوهرية أخرى للشروع في التغيير وقيادته، ومن شأن هذا الجهاز أن يكون حاملا ومحركا أساسيا لتنفيذ جزء مهم من أورش التنمية بتعاون مع الفاعلين الآخرين، والذي تعتبر قدرته على الاضطلاع بهذه الأورش، سواء على المستوى المركزي أو الترابطي، شرطا لنجاح النموذج التنموي الجديد، وقد شكل دستور 2011 نقطة تحول مهمة، إذ تطرق إلى الإدارة في إطار مبادئ ومعايير شاملة وملزمة، كما أكد على المساواة في الولوج إلى المرافق العمومية، ورسخ ربط المردودية والجودة بالمسؤولية والمحاسبة والشفافية والنزاهة، كما أن النموذج التنموي الجديد يقوم على الأسس التي حددها الدستور والاتفاقيات الدولية الموقع عليها من قبل المملكة.

تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي ورهان تبسيط المساطر الإدارية

شغلت مسألة امتلاك المملكة لرؤية تنموية وطنية متكاملة المعالم تحمل توصيف "النموذج" حيزا مهما في النقاش العمومي حول النموذج التنموي، وذلك تحت مسميات متنوعة بين جدلية النموذج، وسؤال النموذج، والتفائية السياسات القطاعية والأوراش التنموية الكبرى ، ذلك أن المغرب يزخر بمؤهلات مهمة يمكن الاعتماد عليها من أجل النهوض بتنميته وتسريع وتيرتها .

تتطلب التحولات الهيكلية التي يوصي بها النموذج التنموي الجديد إمكانات تقنية، ومالية هامة، وتعتبر اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي أنه من الضروري التركيز على خمس رافعات أساسية لإطلاق هذا النموذج ومواكبة تفعيله، وقد جعلت على رأسها الرقميات، ثم جهاز إداري مؤهل وفعال ، وهو ما يجسده القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية باعتباره أحد الأوراش التحولية لإطلاق النموذج التنموي الجديد.

يكتسي موضوع النموذج التنموي الجديد في علاقة بتبسيط المساطر الإدارية أهمية جد بالغة، وذلك من منطلق تطوير علاقة الإدارة بالمواطنين والمستثمرين والمقاولات، وترسيخ قواعد الحكامة الجيدة في عمل المرافق العمومية. من خلال ما تقدم، يمكن طرح الإشكال التالي: إلى أي حد استطاع قانون تبسيط المساطر الإدارية بلورة الأهداف والمرامي التي جاء بها النموذج التنموي الجديد؟

تنبثق عن هذا الإشكال السابق أسئلة واستفسارات فرعية جمة من قبيل :
كيف ستساهم رقمنة المساطر الإدارية في التنزيل السليم للنموذج التنموي؟
ما هي تجليات حكمة المرافق العمومية على مستوى النموذج التنموي؟
فرضيات الدراسة :

الفرضية الأولى : إسهام رقمنة المساطر الإدارية في تجويد الخدمة العمومية وتكريس النموذج التنموي.
الفرضية الثانية : بلورة أهداف النموذج التنموي بشكل لبنة أساسية لإصلاح الإدارة وترسيخ الحكامة الجيدة.
إن محاولة مقارنة الإشكال السابق والإجابة عن الأسئلة المرتبطة به ستتحقق من خلال تقسيم الموضوع إلى مطلبين:

المطلب الأول : رقمنة المساطر الإدارية دعامة أساسية للنموذج التنموي

وإذا كان التحول الرقمي مظهرا بارزا للثورة الصناعية الثالثة وأحد مداخل إصلاح الإدارة، ورافعة أساسية لتحسين الخدمات لفائدة المواطنين فإنه اليوم أضحت ضرورة آنية مع جائحة كورونا، وألوية راهنة لتحقيق تنمية رقمية بالمغرب، ترسيخا للحكمة الرقمية ودعما للتحول الإداري الرقمي، وتفعيل مدخل الإصلاح الإداري القائم على دعم الإدارة الإلكترونية كسبيل لا محيد عنه لرفع أداء المرفق العام والارتقاء به إلى مستوى النجاعة والفعالية

تكمّن أهمية ورش تبسيط المساطر الإدارية في قدرته على إرساء قواعد جديدة للعلاقة القائمة بين المرتفق والإدارة، وتدبير الزمن الإداري على نحو أفضل، كما تضمن قانون 55.19 مقتضيات هامة من قبيل وضع فلسفة الحكامة الإدارية، والعمل على تكريس شفافية الخدمات الإدارية عبر إعداد مصنّفات القرارات الإدارية، وتحديد آجال معالجة الطلبات وتسليم القرارات الإدارية، وتدقيق طرق الطعن وطرق الانتصاف، وقد حدد هذا القانون إطار التحول التدريجي للإدارة نحو إدارة ناجعة وفعالة من خلال تفعيل عدة مبادئ أساسية من قبيل أن عدم رد الإدارة بعد فترة زمنية معينة يعتبر قبولاً وفق شروط ، كما يجوز للمرتفق في حالة سكوت الإدارة داخل أجل لا يتعدى 30 يوماً ابتداء من تاريخ انقضاء الآجال المحددة لتسليم القرار أو من تاريخ تلقي الرد السلبي حسب الحالة، تقديم الطعن وفقاً لمقتضيات المادة 21 من القانون 55.19.

وعلى غرار ما سبق نجد أن القانون بمثابة ميثاق المرافق العمومية سيعمل على بلورة نموذج تنموي كفيل بتحقيق تنمية شاملة، هذا القانون الذي تضمن مبادئ تهم تنظيم المرافق العمومية والمعايير التي يجب أن تخضع لها في تسييرها، استناداً إلى مبادئ وأسس الحكامة الجديدة، التي تركز على التدبير المبني على النتائج، وعلى الجودة والفعالية ، صونا لحقوق المرتفقين وإشعاعاً للإدارة العمومية مما سيتمكن من خلق إطار جديد لتعزيز الثقة والشفافية بين الإدارات والمرتفقين.

إن الرهان اليوم هو التنزيل الأمثل لمقتضيات قانون تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، لأنه سيأهم لا محالة في تجويد وتطوير العمل الإداري، وجعله قاطرة حقيقة لتعزيز الدور التشاركي لجميع مكونات الإدارة العمومية ، إعمالاً لقواعد الحكامة الجيدة في تدبير الخدمة العمومية، باعتبارهما أولاً خياراً استراتيجياً لا محيد عنه، وثانياً أحد ركائز النموذج التنموي الجديد، حيث أن التفعيل الرشيد لهذا الورش يستثمر بدون شك نمودجا تنموياً يرسخ مبادئ دولة الحق والقانون.

خاتمة :

صفوة القول، إن العمل على بلورة أهداف النموذج التنموي الجديد رهين بالتنزيل الفعلي للخيارات الاستراتيجية التي تضمنها والذي يشكل ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية أهم هذه الرافعات، لذلك ينبغي على الهيئات المعنية أن تركز بشكل أكبر على جودة الخدمة العمومية من خلال تسريع مسلسل المساطر الإدارية ورقمنتها بشكل كامل، وتمكين المواطن من الولوج إلى المعطيات العمومية، قصد السماح بالتقييم المنتظم لجودة الخدمات وبإمكانية اللجوء إلى التظلم في حال وجود نزاع أو تجاوز.

بلكوزي مصطفى
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
تخصص القانون الإداري والعلوم الإدارية



أولا - مواكبة سياسة اللاتمرکز الإداري للجهوية المتقدمة

إن أهم الإشكاليات التي ساهمت ولا زالت تساهم إلى اليوم في بقاء تقدم ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب، ما يرتبط أساسا بهيمنة الإدارة المركزية على مراكز القرار، والتباين الواضح بين مسار اللامركزية واللاتمرکز الإداري بالمغرب.

في هذا الإطار، يدعو النموذج التنموي الجديد إلى تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع لا تمرکز إداري فعلي. ويجب أن يكون هذا اللاتمرکز مرادفا للتفريع، وأن يتماشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة، وأن يبنني على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب، وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تزخر بها المجالات الترابية، لهذا الغرض يجب أجراء التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل، وليس فحسب عن طريق تفويض التوقيعات(2).

وعليه، فاعتماد سياسة ناجعة للاتمرکز الإداري وربطها بمتطلبات الجهوية المتقدمة، سيؤدي حتما إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها، ونقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة منها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت إليها، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق مجموعة من الآليات، أهمها آلية تفويض السلطة أو الإمضاء، وآلية نقل الاختصاص، مما سينجم عنه تخفيف عبء الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية، بما مؤداه الارتباط والتكامل التام بين ورشي الجهوية المتقدمة واللاتمرکز الإداري(3).

وهذا ما يقتضي بالضرورة تعزيز دور الولاية فيما يتعلق بالتنسيق بين مصالح الدولة الخارجية، والسهر على حسن سيرها، لتغدو شريكا حقيقيا لممثلي الجهات في إعداد وتنفيذ المشاريع التنموية، قصد التنزيل السليم للنموذج التنموي الجديد(4).

وعموما فإن المقترحات التي جاء بها النموذج التنموي الجديد، تبقى في نظرنا رهينة من حيث نجاحها بتوافر مجموعة من الشروط والمقومات الأساسية، التي لا مناص من إعمالها والتفديد بها، حتى يتم إنجاز ورش اللاتمرکز الإداري الذي من شأنه أن يساهم بشكل كبير في إرساء دعائم الجهوية المتقدمة التي يراهن عليها المغرب، ومن أهم هذه الشروط على سبيل المثال لا الحصر:

الجهوية المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد

مقدمة:

لقد تبنى المغرب بموجب دستور 2011 خيار الجهوية المتقدمة، وجعلها مكسبا دستوريا، وأداة مثلى لإصلاح هيكلي عميق يصحح الاختلالات التي عرفها التنظيم اللامركزي ببلادنا، ويحقق تطلعات المستقبل، من خلال جعل الجهة شريكا مميزا للدولة، وفضاء مؤهلا للتشاور والتحويلات وتطوير سبل التعاون والشراكة، لوضع التصورات وتنفيذ المخططات والمشاريع التنموية.

وقد ساعد هذا الإصلاح الدستوري، وصدر القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، على ضخ المزيد من الدينامية للمجالات الترابية الجهوية، غير أنه لم يتمكن من تقليص الفوارق المجالية ما دامت الثروة الوطنية تظل محصورة في عدد قليل من الجهات. وتعكس الفوارق في الثروة بين الجهات وداخل الجهة الواحدة، في جزئها الأكبر التباين في الإمكانيات المتاحة من حيث الرأسمال البشري والموارد الطبيعية، يزيد من حدة هذه الفوارق التوزيع غير العادل للتجهيزات الأساسية الاقتصادية والاجتماعية(1).

ونظرا لوجود تفاوتات مجالية فيما يتعلق بالاستفادة من الخدمات العمومية الأساسية وخلق الثروات، كان من الضروري مواجهة هذه التحديات من خلال بلورة نموذج تنموي جديد يشكل فيه البعد الترابي الجهوي إحدى الدعائم الأساسية القادرة على تجاوز الاختلالات المجالية وتحقيق العدالة المجالية.

فالجهوية المتقدمة تشكل ركيزة أساسية لترسيخ النموذج التنموي الجديد لحل العديد من المعضلات الاجتماعية والاقتصادية، وإرساء عدالة مجالية، وإحداث توزيع عادل للثروات، والتخفيف من ثقل تمرکز إنتاج الثروات في جهة أو جهات معينة.

ومن هذا المنطلق، أكد النموذج التنموي الجديد على ضرورة تعزيز قدرات الجهة وتقوية مناعتها بشكل مستدام، باعتبارها شريكا للدولة في البناء المشترك للسياسات العمومية وتنفيذها بنجاح، ومصدرا لخلق الثروات المادية واللامادية، ولانبثاق ديمقراطية تشاركية.

وانطلاقا مما سبق فإن موضوع الجهوية بالمغرب وعلاقته بالنموذج التنموي الجديد يطرح الإشكالية التالية: ما هي أهم مداخل التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة وفق تصورات النموذج التنموي الجديد؟

ومن أجل معالجة هذه الإشكالية، فإننا سنتناول في هذا الموضوع نوعين من مداخل الإصلاح؛ الأول يتعلق بضرورة مواكبة سياسة اللاتمرکز الإداري للجهوية المتقدمة، والثاني يتعلق باعتماد تهيئة جهوية مندمجة كمدخل لتحقيق التنمية المجالية.

[1] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، ص: 26، منشور على الموقع الإلكتروني WWW.CSMD.MA.

[2] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، ص: 118.

[3] - ياسين الهومات: "الجهوية المتقدمة من خلال تنزيل ورش اللاتمرکز الإداري بالمغرب"، منشور بكتاب: جماعة من المؤلفين: التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية"، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى، 2020، ص: 553.

[4] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، ص: 118.

ومن أجل تشجيع تطور منسجم للعالم القروي فإن التقرير يرى ضرورة ملائمة أدوات التهيئة لخصوصيات المجالات القروية، من خلال السهر على المحافظة على الأراضي الفلاحية الخصبة، والشروط الصحية للمساكن، والأخذ بعين الاعتبار لوظيفة البنيات في الاستغلال الفلاحية وفي تربية المواشي (6).

ولخدمة هذا الرهان، فإن النموذج التنموي الجديد يدعو إلى ضرورة القيام بمراجعة عميقة لمنظومة إعداد التراب الوطني، بشكل يتلاءم وتطلعات التنمية المستدامة وأهداف تحقيق رفاه المواطنين. ولهذا يجب اعتماد تصور جديد للتعمير، يتمحور حول مقاربات للتخطيط الحضري، تتمركز حول جودة إطار العيش والتمزاج الاجتماعي والوظيفي، وفي هذا الإطار فإن النموذج التنموي الجديد يدعو إلى اعتماد "إطار مرجعي وطني للتنمية الحضرية". يركز على المبادئ التالية (7):

- توزيع للمجال الترابي يعزز جودة إطار عيش المواطن عبر امتزاج وظيفي أفضل للمجالات، وخصوصا بواسطة تأطير إلزام الجماعات الترابية ببرمجة مناطق خضراء، وبنيات تحتية سوسيوثقافية تستجيب لحاجيات المواطنين، وضمان تدبير فعال للمرافق العمومية الحضرية (النقل، النفايات،...).

- تدبير مستدام للوعاء العقاري، خصوصا عبر مراقبة صارمة لسياسة الرخص الاستثنائية، والتركيز على استغلال الوعاء العقاري المفتوح للتعمير من أجل تقليص امتداده الأفقي وضمان تمركزه، موازاة مع فتح مناطق جديدة، عند الاقتضاء.

- دعم الإدماج والتمزاج الاجتماعيين في المدن، خاصة من خلال إعادة توجيه سياسة دعم الولوج إلى السكن. وبالتالي فإن نجاح التنمية الترابية يتوقف على فعالية عمليات الإعداد والتهيئة انطلاقا من المجال الجهوي، وهو ما يفرض ربط كل مجال ترابي بوظيفة اقتصادية تناسب موقعه الاستراتيجي وطبيعة الموارد التي يتوفر عليها، بكيفية توجه أدوات إعداد التراب نحو تصحيح الاختلالات الجغرافية والسيوسيواقتصادية من المنبع، وضمن مسار تشاركي تسهم فيه الهيئات المحلية بنصيب وافر، لتستجيب لمتطلبات التنمية المتوازنة.

خاتمة:

لا يمكن للنموذج التنموي الجديد كسب الرهانات والأهداف المنشودة، إلا من خلال التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة القائمة على التماسك والانسجام والتكامل، والضامنة لالتقائية وتناسق السياسات العمومية في مختلف المجالات الحيوية، التي تهم تحقيق الرفاه الاقتصادي والرفع من مستوى عيش المواطن وحماية حقوقه والنهوض بها، والتوزيع الناجع والمنصف للعناصر المجالية المرتبطة بالموارد والأنشطة والسكان والتجهيزات والبنيات التحتية والمرافق، وذلك من أجل ضمان تنمية مستدامة.

إلا أن ذلك لن يتأتى، إلا بوجود موارد مالية كافية ومُدبرة بطريقة جيدة وفق مبادئ الحكامة الجيدة، وعنصر بشري مؤهل للقيام بالمهام المنوطة به، يجعل الجهة قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وداعمة للاستثمار الجهوي.

- إعداد نخب مؤهلة وكفأة يسند إليها ممارسة الصلاحيات الجديدة على مستوى المصالح اللامركزية واللامركزية؛
- تفعيل آلية التعاقد بين الدولة والجهة لأجل الاستخدام الأمثل للوسائل والإجراءات؛
- تسريع تحويل الوسائل لفائدة الجهات حتى تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها؛

ثانيا: اعتماد تهيئة جهوية مندمجة لتحقيق تنمية مجالية

يشكل المستوى الترابي الجهوي قاعدة مهمة لكل نموذج تنموي ناجع بحكم العلاقة الجدلية بين تنمية التراب وتحفيز الاقتصاد، فالدينامية الاقتصادية سترتقي لا محالة بالمؤشرات الأساسية للتنمية المجالية وفي مقدمتها التشغيل، كما أن جذب الاستثمارات يتوقف على حسن استغلال المؤهلات التي يتوفر عليها المجال، وتسويقها بالشكل المطلوب في تثمين الرأسمال المحلي في أبعاده المادية والرمزية والاجتماعية، وفي الانطلاق من الإمكانيات الذاتية في بناء تنمية متوازنة ومتضامنة.

إن الرهان على البعد الترابي الجهوي في تحقيق التنمية، لا يمكن أن يتحقق بالشكل المطلوب، إلا بإعادة النظر في العمليات المرتبطة بتنظيم وتخصيص المجالات الترابية، وملاءمتها مع متطلبات التنمية.

وفي هذا الإطار، فإن النموذج التنموي الجديد يدعو إلى إعادة تنظيم ترابي متجدد يضع المواطن في صلب السياسات العمومية، ويمكن من توزيع أنجع للخدمات العمومية لتصل إلى أصغر وحدة ترابية "الدوار".

وهذا ما يتطلب ضرورة الاعتراف بمكانة الدوار كوحدة ترابية أساسية، وجعله المكان الأول لتفويض المرافق العمومية للسكن، مع الأخذ بعين الاعتبار دينامية التنمية الخاصة بهذه المناطق.

كما يجب بلورة آليات الديمقراطية التشاركية حول الدوار، ومن شأن عمل كهذا، أن يتيح خلق إطار ملائم لتشجيع مبادرات ومشاريع صاعدة من طرف المجتمع المدني المحلي تستجيب للتحديات الترابية (5).

كما اقترح النموذج التنموي الجديد، الارتقاء بمكانة "الدائرة"، من مجرد وحدة إدارية، كما هو عليه الحال الآن، إلى بنية للتنسيق، وحلقة وسيطة بين الجماعة والإقليم، لتصبح وحدة إدارية للقرب، ونقطة التقاء المجالين الحضري والقروي.

ومن تم يجب إعادة توزيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار الدائرة كرأس لشبكة فعالة لتقديم الخدمات العمومية الموجهة للعالم القروي.

كما يجب تشجيع التعاون بين الجماعات داخل المجال الترابي للدائرة من خلال إجراءات تحفيزية لإرساء مشاريع وخدمات عمومية.

.....

[5] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، ص: 120.

[6] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، ص: 121-122.

[7] - نفس المرجع أعلاه، ص: 123.

شيماء كيلطو
باحثة بسلك الدكتوراه - جامعة محمد الخامس
بالرباط



ومن هذا المنطلق، يجب أن تكون المجالس المنتخبة مؤهلة للقيام بالأدوار المنوطة بها، وهذا لن يتأتى إلا باختيار أشخاص مؤهلين لتدبير الجماعات الترابية عن طريق آليات تدبير تعتمد الحكامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة. وفي هذا السياق ترى اللجنة المعدة للتقرير، أنه بهدف الشروع في دينامية حقيقية للجهوية، يجب تسريع تحويل الوسائل لفائدة الجهات حتى تتمكن من الاضطلاع باختصاصاتها الذاتية أي اختصاصاتها الحصرية، وتلك المشتركة مع الدولة، والمنقولة إليها من الدولة. ويتعلق الأمر هنا بتحويل الوسائل المالية والبشرية. وفيما يتعلق بتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة، ترى اللجنة المعنية أن الأمر يستلزم: تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية أي للجهات وللعمالات ولالأقاليم وللجماعات، وتنويعها، ومشاركتها فيما بينها، وكذا تنمية مواردها البشرية.

ويتأتى تعزيز هذه الموارد المالية من خلال الرفع من التحويلات المالية المنجزة من طرف الدولة لهذه الوحدات الترابية، موازاة مع نقل الاختصاصات، والمرتبطة جزئيا بالموارد الضريبية المستخلصة على مستوى كل جهة، وكذا الرفع من الموارد الذاتية لهذه الجماعات الترابية من خلال تبسيط وتحسين الجبايات المحلية، وعبر اللجوء الممنهج للمشاركة بينها بهدف الاستغلال الأمثل للوسائل وتوفير خدمات ذات جودة عالية بدعم من القطاعات التقنية التابعة للدولة.

ودائما في سبيل تحقيق أهداف الجهوية المتقدمة وتعزيز أدوار الجماعات الترابية، يمكن التفكير أيضا في: جهوية الخدمات المتعلقة بالبنيات التحتية، و اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل دعم تنفيذ المشاريع التنموية الجهوية التي تتلاءم مع هذا النوع من التمويل. كما يمكن للجهة أن تعتمد على صندوق التجهيز الجماعي، الذي يجب تعزيز قدراته، لمواكبتها بشكل أفضل ليس فحسب في تمويل المشاريع الكبرى ولكن أيضا في مرحلة تصميم هذه المشاريع وإعدادها التقني. وتدعو اللجنة كذلك، إلى إرساء منظومات مندمجة للدفع بعجلة الاقتصاد على مستوى الجهات.

أي مكانة للجماعات الترابية في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد؟

من المؤكد أن إقرار الملك بفشل النموذج المغربي في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية لشهر أكتوبر سنة 2017، كان بمثابة انطلاقة من أجل تأسيس نموذج تنموي جديد قادر على مواجهة الفوارق المجالية وتحقيق العدالة الاجتماعية.

حيث جاء في الخطاب الملكي: "أصبح اليوم (النموذج التنموي) غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات، والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية"، من هذا المنطلق تم وضع حجر الأساس لبلورة نموذج تنموي جديد، ألا وهو إحداث اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي من قبل جلالة الملك بتاريخ 12 ديسمبر 2019.

ولقد أعدت هذه الأخيرة تقريرا عاما تحت عنوان "النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات وبناء الثقة لتسريع المسيرة نحو التقدم والازدهار من أجل الجميع"، والذي تم رفعه لجلالة الملك بتاريخ 25 ماي 2021.

يتمحور التقرير حول ثلاث أقسام: يتناول الأول منها مغرب اليوم وعالم المستقبل، ويعرض الثاني النموذج الجديد المقترح من طرف اللجنة، في حين يقترح القسم الثالث دعائم التغيير للوصول إلى النموذج المنشود، كما يحمل التقرير توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، ومن بين التوصيات القوية التي يتضمنها التقرير استعجالية تنزيل الجهوية المتقدمة مع لا تمرکز فعلي، وإنهاء التلكؤ الذي أخر تطبيقها، وهو الأمر الذي لن يتأتى إلا بتعزيز دور الجماعات الترابية التي تعتبر فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية في مجالها الترابي والدفع بعجلة التنمية على الصعيد الوطني.

من أجل تحقيق هذه الغاية لابد من طرح أسئلة تتعلق بحقيقة دور الجماعات الترابية في منظومة النموذج التنموي الجديد للحد من الهوة بين مطالب الساكنة واختصاصات الجماعات الترابية، وكيفية تحقيق استقلاليتها الإدارية والمالية، في ظل ارتباطها الحالي وبشكل كبير بالمركز من خلال القانون الإداري والقانون الجبايي.؟؟؟؟؟؟

كما أن نسبة كبيرة من مداخل الجماعات الترابية هي من الضرائب المركزية، بالإضافة إلى وضعية مواردها البشرية، فالجماعات الترابية باعتبارها شخصية اعتبارية يمكنها تدبير أمورها بشكل ديمقراطي إن تمت مراجعة كل ما سبق ذكره لتتطابق حاجيات ومتطلبات المواطن باعتبار أن المحلي هو نواة أي نموذج تنموي. فللمواطنين رهانات ومتطلبات وتمثيلات للدور الحالي للجماعات الترابية على وجه الخصوص، كالتكوين والتعليم والتشغيل والصحة، والإدارة الترابية هي المؤسسة القريبة التي يتوجه لها المواطن، وكذلك هو من ينتخب أعضائها وبالتالي من الطبيعي مساءلتها عن قضاياها.

وتفاعلا مع ما تقدم حول الجانب المالي خاصة، وعلاقة بالتوصية المتعلقة بتحويل الوسائل المالية لفائدة الجهات لتمكين من الاضطلاع باختصاصاتها الذاتية والمشاركة والمنقولة، وإلزامية تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتنويعها ومشاركتها فيما بينها لتحقيق أهداف الجهوية المتقدمة، والرفع من التحويلات المالية المنجزة من طرف الدولة للجهات، وبكل ما يتعلق بالتمويل على مستوى الجهات، فإن السؤال الجوهرى هو التالي:

- ماهي المصادر التي سيتم اعتمادها لإنجاز عمليات التحويلات المالية، من مالية الدولة إلى الجهات وإلى باقي الجماعات الترابية، والرفع منها وتعزيزها وتنويعها، كما هو وارد في التقرير، لتصبح الجهوية المتقدمة واقعا ملموسا لدى المواطنين والمواطنات في تراب كل جهة؟

- وما هي الضمانات التي تؤكد عدم تعميق تبعية الجهات وباقي الجماعات الترابية لمالية الدولة؟

- وإلى أي مدى يمكن أن تكون الجماعات الترابية فاعلا أساسيا في بلورة أهداف النموذج التنموي الجديد؟

ومن أجل دعم المقاولات وخلق فرص الشغل على المستوى الجهوي، تقترح على الجهات تخصيص صناديق لدعم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الجهوية. وتستدعي التنمية الاقتصادية للجهات، إرساء مشاريع تنموية واسعة النطاق من خلال استغلال منطقة أو مورد معين. ولأجل الرفع من حظوظ نجاح هذا النوع من المشاريع التي تتطلب التقائية كبيرة لمختلف العمليات، توصي اللجنة بإسناد إدارة هذه المشاريع إلى "السلطات الجهوية للتنمية" التي يمكن أن تتخذ شكل هيئات جهوية.

وتقترح أيضا أن تقوم الجهات بتطوير مناطق للأنشطة الاقتصادية يتم إدماجها في مشروع حقيقي للمجال الترابي، وضرورة إسناد التصميم الأولي لهذه المناطق إلى فاعل جهوي قادر على هيكلة المشروع في تنسيق مع مختلف الفاعلين المعنيين من سلطات عمومية ومقاولات ومنعشين عقاريين ومستثمرين وجمعيات المجتمع المدني.

وأن يكون الإنجاز والتنفيذ من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويبين التقرير التركيبي المقدم للعاهل المغربي كيف يمكن للدينامية الاقتصادية الجهوية أن تستفيد من إمكانيات الاقتصاد الاجتماعي حيث يمكنها أن تحقق ذلك إذا هي أشركت معها القطاع الثالث، والمقاولات المتكيفة بمهام للمصلحة الجماعية، والمؤسسات العمومية والتعاونيات والمؤسسات والمنظمات الحكومية الكبرى، وذلك في إطار منظومة محلية. وترى اللجنة المعنية، أنه يجب تمكين هؤلاء الفاعلين من الوسائل اللازمة لإطلاق دينامية داعمة للتنمية الترابية تشرك الساكنة المحلية والجهات والمقاولات الصغرى جدا والجامعات.

وفي الوقت نفسه، حث شركات التنمية الجهوية والمحلية على إبرام اتفاقيات مع الجهات مع الرفع من مساهمتها المالية عن طريق تنفيذ مشاريع ذاتية أو مشاريع في إطار الشراكة. ومن خلال وضع البعد التشاركي في قلب أولويات النموذج التنموي الجديد، تقترح اللجنة، في أفق معين: إحداث مجالس اقتصادية واجتماعية وبيئية جهوية تعمل على دعم مشاركة الفاعلين الجهويين في إعداد السياسات العمومية. كما توصي بتعزيز الديمقراطية التشاركية أثناء إعداد برنامج التنمية الجهوية وإعداد برنامج عمل الجماعة. وتحدد شرطا لذلك وهو، ربط نقل جزء من موارد الدولة إلى الجماعات الترابية بمدى احترامها لبعض معايير الحكامة الجيدة وتخص بالذكر المشاركة على جميع المستويات، والنوع والمقصود هنا ليس فقط إشراك النساء في بلورة وإعداد وتنفيذ المشاريع التنموية ولكن أيضا ذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن، واحترام البيئة، وإخبار الموظفين.

المصطفى بوسي
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية



فضلا عن تنصيب هذه القوانين التنظيمية الصادرة سنة 2015، على تدعيم الإدارة الجماعية بنظام أساسي يراعي خصوصيات الوظائف بهذه الجماعات.

والجدير بالذكر، أن هذا المقتضى ظل هو الآخر حبرا على ورق، ولم يصدر هذا القانون الأساسي رغم انقضاء الولاية الإنتخابية 2015/2021. فضلا عن أن هذه القوانين التنظيمية سجلت تراجعاً في هذا الشأن، حيث عملت على تقليص وتقسيم اختصاصات مديرية المصالح (المادة 128)، واحتفظت بمقتضيات مبهمة وغير دقيقة، مقارنة بالقانون رقم 78.00 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي (المادة 54 مكرر). فبعد أن كانت صلاحيات الكاتب العام محددة ودقيقة بمقتضى القانون، شملت في مجملها التسيير الإداري للإدارة الجماعية، والسهر على ضبط تحضير ومسك جميع الملفات، المرتبطة بتنفيذ وتتبع قرارات رئيس المجلس. مما جعل منها آلية للرصد والتتبع لمختلف الملفات والقضايا المطروحة أمام الجماعات الترابية، وضمان تأمين الإستمرارية للمرافق العمومية الترابية. إلا أن هذه القوانين التنظيمية، بالرغم من تطورها وتقدمها، فقد سجلت تراجعاً ملموساً من حيث الصلاحيات المسندة لمديرية المصالح (الكتابة العامة سابقاً)، وحصرها فقط في عملية تنسيق العمل الإداري، والسهر على حسن سيره تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، صاحب السلطة التقديرية في تمكين مديرية المصالح من هذه الصلاحيات، استناداً إلى مقتضيات القوانين التنظيمية التي جعلت منه المشرف والمسير الأول للمصالح الإدارية بالجماعة الترابية.

فالسؤال الذي يمكن طرحه على ضوء هذه المعطيات، كيف يمكن لهذه الجماعات الترابية أن تصبح مؤسسات ترابية قادرة على استقطاب الأطر المؤهلة والكفؤة؟ الجواب على هذا السؤال يجعلنا نستحضر نوعاً من التمييز بين فئات الجماعات الترابية المتواجدة في كافة ربوع المملكة، فمسألة استقطاب الأطر المؤهلة، تمت معالجتها من خلال التعويضات المادية، التي بلغت في الجهات وبعض الجماعات تعويضات الكتاب العامين للوزارات، والجماعات ذات نظام المقاطعات تعويضات المدراء المركزيين. في حين ظلت تعويضات أطر الفئات الأخرى من الجماعات تتأرجح بين تعويضات رؤساء الأقسام والمصالح، بل هناك استثناء كلي للأطر العاملة بالجماعات التي يقل عدد سكانها عن 15000 نسمة من التعويضات،

أدوار الإدارة الجماعية في ضوء منظومة النموذج التنموي الجديد؟

مقدمة :

منذ إحداث الإدارة الجماعية وهي تواجه مجموعة من التحديات، لعل أبرزها ضمان تطورها المستمر، والإستجابة لقواعد التدبير الفعال. وهو ما يقتضي تبني وتملك مجموعة من المفاهيم والآليات التدبيرية الحديثة، تماشياً مع مضامين وأحكام النموذج التنموي الجديد، الذي يرسم خارطة التدخلات التنموية لجميع القطاعات العامة والخاصة على المستوى المركزي والترابي. وظلت الإدارة الجماعية تتطور منذ تبني النظام اللامركزي بالمغرب، إلا أن تطورها هذا اتسم بنوع من اللاتوازن، انضحت معالمه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفي تقرير النموذج التنموي الجديد.

أولاً : التطور اللامتوازن للإدارة الجماعية

تأسست الإدارة الجماعية بموجب الفصل 48 من ظهير 30 شتنبر 1976، ومرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، من خلال فصليه 16 و17، ومنذ ذلك الحين والإدارة الجماعية بموظفيها تخضع لهذا النظام. إلا أن هذا التأسيس لم يتضح وتحدد معالمه، إلا مع القانون رقم 78.00 المعدل والمتمم بالقانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، الذي نص بشكل واضح في المادة 54 مكرر على أن كل جماعة تتوفر على إدارة، مؤلفة من الكتابة العامة ومصالحها الإدارية، ومنظمة بقرار لرئيس المجلس الجماعي مؤشر عليه من طرف الوالي أو العامل. واستمرت الإدارة الجماعية في الخضوع عند كل محطة من محطات إصلاح النظام اللامركزي، تستفيد من بعض التعديلات التي تأرجحت بين التطور والتراجع، في ظل أربع محطات إصلاحية عرفها هذا النظام، انطلقت سنة 1976، 2002، 2009 ثم 2011.

رغم المحطات الإصلاحية التي عرفها النظام اللامركزي بالمغرب، إلا أن الإدارة الجماعية ظلت حبيسة مرسوم 27 شتنبر 1977، الذي لا يرقى إلى مستوى الأدوار والوظائف المسندة للجماعات الترابية، ولا ينسجم مع الرهانات المنعقدة عليها. وهذا الجمود الذي تُقَابِل به الإدارة الجماعية يثير العديد من التساؤلات يصعب في الحقيقة إيجاد جواب واضح لها، مما أثر على وظائفها وانعكس على مردودية الموارد البشرية بهذه الجماعات، لعدم إحساسهم بالحماية والأمان أثناء ممارسة مهامهم. ما يؤكد هذا الجمود الذي تعاني منه الإدارة الجماعية، هو التقاعس الذي قوبلت به مقتضيات القانون رقم 78.00 كما تم تعديله وتميمه بالقانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، حينما نصت على ضرورة تنظيم المصالح الإدارية للجماعات الترابية. وظل هذا المقتضى يراوح مكانه إلى غاية صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التي أعطت لهذا المقتضى طابعاً إلزامياً، يتحمل رئيس الجماعة الترابية مسؤولية تنفيذه.

فقد كان جديرا بهذا التقرير أن يتناول هذه المعضلة بالتشخيص ويقترح حلولاً لها، لأن من شأن تقنين وتنظيم هذه العلاقة أن يحدث ويتدارك التوازن المفقود في تطور الإدارة الجماعية، واستقطاب الأطر الكفؤة بجميع أصنافها ومستوياتها، حتى تتمكن الجماعات الترابية من التنزيل الفعال لمضامين سياستها العمومية الترابية.

لا يمكن إنكار المسار التصاعدي الذي عرفته الجماعات الترابية، لدرجة أن اختصاصاتها وصلاحيات مجالسها تتسع عند كل محطة إصلاحية، أبرزها الإصلاحات الأخيرة التي منحت لرؤساء الجهات والعمالات والأقاليم صفة الأمر بالصرف وسلطة تنفيذ مقررات مداولاتها. إلا أن هذا التطور لم يواكبه تطور الإطار التنظيمي للمسؤولين عن الإدارة الجماعية بمختلف درجاتهم، بل نلمس نوعاً من التمييز في التعامل مع الموارد البشرية العاملة في هذه المستويات الترابية. فالجماعات الترابية في حاجة ماسة إلى إدارة قوية وفعالة، ولن يتأتى لها ذلك إلا بوضع إطار قانوني واضح ودقيق، بشأن تنظيم علاقة الإداري الجماعي، مما سيوفر قدراً من الحماية للجهاز الإداري الجماعي. وهو ما كان لزاماً على تقرير النموذج التنموي الجديد أن يثيره بشكل مفصل ودقيق، وتجاوزه يؤكد عدم استفادة ممثلي الأجهزة الإدارية بالجماعات الترابية، من المشاركة في لقاءات الإستماع، المساهمات وأنشطة اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، وهذا المعطى يؤكد ويرسخ التطور اللامتوازن للإدارة الجماعية.؟؟؟؟؟؟

واقترار الاستفادة منها على مديريةية المصالح التي تستفيد من تعويض رئيس مصلحة. علماً أن هذه الفئة من الجماعات، تشكل النسبة المئوية الكبرى بين الجماعات الترابية بكافة مستوياتها، وتعاني من نقص كبير في البنيات التحتية، يبرر تدعيمها ليس فقط بالإمكانات المالية، ولكن أيضاً بتشجيع أطرها، وإدماجها في منظومة التعويضات المخصصة للإدارة الجماعية، لأنهم يعتبرون قيمة مضافة لمختلف التدخلات التنموية التي تقوم بها هذه الفئة من الجماعات.

كل هذه الإكراهات التي تعاني منها إدارة الجماعات الترابية، تجسد بالملاموس عدم التوازن الذي يميز التطور الذي عرفه النظام اللامركزي، وهو التمييز الذي لمسناه كذلك في منظومة النموذج التنموي الجديد، الذي يضع الرؤية الإستراتيجية في التعامل المستقبلي مع معضلة التنمية.

ثانياً : موقع الإدارة الجماعية في النموذج التنموي الجديد

منذ الإستقلال وهاجس التنمية يشكل معضلة استعصى حلها على الدولة بمختلف مؤسساتها المركزية واللامركزية. واجتهدت في تبني العديد من الصفات الإصلاحية، بهدف إيجاد الحل المناسب الذي يستجيب للحاجيات والمتطلبات المتنوعة للسكان. وآخر هذه الصفات، إقرار نموذج تنموي جديد يضع رؤية واضحة ودقيقة للمسلسل التنموي بالبلاد. وجاء هذا النموذج ليجيب عن العديد من التساؤلات، المتعلقة بمكان الخل التي اعترت الإستراتيجيات التنموية السابقة، وكيفية تجاوزها والقطع معها بشكل نهائي. والحديث عن النموذج التنموي الجديد، يجعلنا نستحضر وظائف الجماعات الترابية، بحكم دورها الإستراتيجي في المسار التنموي، وقناة أساسية ترسخ لدينامية تنموية مستمرة تنطلق من الأسفل. فالنموذج التنموي الجديد يراهن على الجماعات الترابية، ويمكن اعتبار هذا الإتجاه منطقياً وواقعياً، بالنظر إلى مكانة الجماعات الترابية ضمن النسق المؤسساتي للدولة، وإن كان الرهان الأساسي ينصب على الجهة، كمؤسسة ترابية بينية بالنسبة للدولة والجماعات الترابية الأخرى.

لكن ما يثير الإنتباه في تقرير النموذج التنموي الجديد، هو اختيار الجهة والجماعات الترابية الأخرى أولى الخيارات الإستراتيجية لتحقيق التنمية. مقابل عدم الإشارة إلى الإدارة الجماعية، وتشخيص وضعيتها الراهنة والحلول الكفيلة بمعالجة الإكراهات التي تواجهها، مقتصرًا فقط على تناول الإدارة العمومية دون الترابية. لا يمكن تغيب مشاركة الجماعات الترابية في التدخلات التنموية أياً كان حجمها وقيمتها، ولا وظائفها التنموية المستقبلية، إلا أن هذه الوظائف يتعذر تنزيلها بكيفية فعالة وناجعة، دون توفرها على إدارة جماعية كفؤة ومنظمة، تحس بالحماية والأمان أثناء ممارسة مهامها. فأبرز ما تجاوزه تقرير النموذج التنموي الجديد، هي علاقة السياسي بالإداري وتأثيرها على جودة السياسات العمومية الترابية، بل وتبعية الإداري للسياسي دون تقنين هذه التبعية/العلاقة.



Etudes en français



Lectures croisées sur l'état et le rôle de l'administration dans le rapport sur le nouveau modèle de développement au Maroc

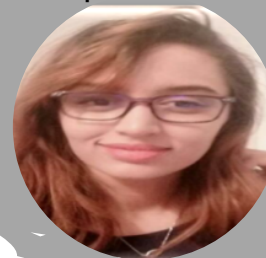
Le Maroc considère l'administration publique marocaine comme une priorité nationale grâce à la diversité des prestations de services qu'elle fournit aux citoyens.

Ainsi la constitution de 2011 assigne à l'Administration publique une mission fondamentale : être au service des citoyens en leur assurant l'accès équitable aux services publics et des prestations couvrant l'ensemble du territoire national grâce aux services de l'État décentralisés qui s'est concrétiser avec l'adoption des trois lois organiques en juillet 2015. Pour accompagner la dynamique de la régionalisation avancée, la Constitution a également prévu la mise en place d'instances de bonne gouvernance pour veiller au respect des principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes et se conformer aux normes de qualité reconnues dans les références adoptés au Maroc en matière de bonne gouvernance, de gestion des administrations publiques, des collectivités territoriales et des services publics. En plus de la création de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption suite aux hautes orientations de SM le roi Mohammed 6, aux recommandations des instances internationales et les propositions de la société civile afin d'instaurer une relation de confiance entre l'administration et ses usagers ainsi que la moralisation de la vie publique.

L'administration publique a fait l'objet de plusieurs interventions publiques des plus hautes autorités du Royaume, notamment à l'occasion du Forum national de la haute fonction publique qui a ouvert ses travaux le mardi 27 février 2018, à Sekhirate, sous le thème de la restructuration du système de la haute fonction publique, SM le roi Mohammed 6 n'a pas manqué de parler du rôle majeur que joue l'administration marocaine qu'elle soit centrale ou locale dans le processus de développement économique et social en soulignant que :

« ...**L'Administration marocaine, qu'elle soit centrale ou locale, aborde aujourd'hui un tournant majeur, qui exige que ses responsables s'impliquent avec**

RAJAA BENOMAR
Etudiante chercheur en finances
Publiques et fiscalité



vigueur dans la dynamique de changement économique et social à l'œuvre dans notre pays ; un tournant qui suppose également un accompagnement conséquent des politiques publiques menées et des chantiers de développement lancés... Nous avons appelé précédemment à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement pour appréhender les défis à venir. Aujourd'hui, Nous lançons un appel pour que la notion de service public soit inscrite au cœur de ce modèle grâce à une réforme globale et profonde de l'administration marocaine... »

A cet effet le rôle de l'administration publique ne se limite pas en un seul rôle classique d'instrument de mise en œuvre des politiques gouvernementales mais aussi comme un pilier du changement économique et social.

L'Administration publique est à la clé de la gouvernance démocratique et du développement économique du pays, alors comment peut-on imaginé la réalisation des axes stratégiques du NMD alors que l'Etat ne dispose pas encore d'une administration publique moderne et capable de relever les nouveaux défis ?

Depuis les années 80, le Maroc était à l'instar des pays que L'Administration marocaine a connu plusieurs réformes au cours de la dernière décennie, mais malgré cela, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font l'objet de plusieurs critiques.

Le fonctionnement de l'administration marocaine est caractérisé par :

i) Une dégradation de son image vis-à-vis des opérateurs et des citoyens, à cause du décalage ressenti entre d'une part l'esprit de la constitution et d'autre part,

la réalité d'exercice des pouvoirs. Une réalité qui reflète la détérioration de la qualité des services publics et le manque d'éthique et de probité des gestionnaires et alors la perte de confiance dans l'action publique.

Un faible rendement de l'action publique suite à la faible mobilisation du potentiel de développement, expliqué principalement par la capacité limitée du secteur public : en matière de conception des politiques publiques dans la mesure où il n'a pas suffisamment d'expertise pour apprécier correctement les coûts, bénéfices et externalités, de plus d'une absence d'une approche de conduite du changement nécessitant de faire des évaluations en cours d'exécution et à posteriori afin de réajuster les choix; puis en matière de coordination et de cohérence qui est une tâche difficile à cause de la multiplication d'institutions rendant illisible la répartition des missions et diluant les responsabilités qui implique par la suite une déresponsabilisation et alors laisser place à des pratiques de contournement qui affaiblissent la crédibilité des institutions ; et finalement une phase de contrôle marqué par un faible suivi, d'évaluation et d'accompagnement de leurs réalisations selon des objectifs clairs afin de rendre compte de leurs résultats.

ii) La faiblesse des ressources humaines et le faible développement de l'esprit d'initiative des responsables sur une culture de performance à la place d'une culture classique de conformité et régularité qui ne reconnaît pas le droit à l'erreur.

iii) Des disparités territoriales avec une richesse nationale issue d'un nombre réduit de régions aggravées par de la répartition inégales des infrastructures économiques et sociales ainsi que la mauvaise, l'absence d'autonomie et de moyens à cause de la centralisation excessive des compétences et des moyens ce qui entravent l'action territoriale et empêche l'émergence d'une dynamique de développement.

Evidemment ces insatisfactions ne permettent pas au Maroc d'atteindre un niveau de développement plus élevé et inclusif.

Dans le cadre du NMD et lors des séances d'écoutes et des visites de terrain organisées par la CSMD, les attentes des opérateurs et citoyens étaient focalisées sur la qualité des services et l'ancrage des principes de bonne gouvernance.

D'abord, il faut améliorer l'efficacité de l'administration à travers une simplification des procédures, la moralisation de la vie publique à travers une réforme de l'arsenal juridique en la matière, l'amélioration de la transparence et de l'accès généralisé à l'information exige la révision de la loi relative à l'accès à l'information et l'adoption des normes de gouvernement ouvert auxquelles le Maroc a souscrit en 2018, ainsi que la digitalisation de l'administration qui est devenue une clé afin de restaurer la relation de confiance perdue.

Ensuite, le CSMD met la lumière sur l'évaluation comme un outil de reddition des comptes et levier d'efficacité de la conception nécessitant un accès ouvert à l'information ; optimiser les dépenses budgétaires en exploitant les dispositions de la LOLF 2015 pour instaurer une gestion axée sur les résultats, renforcer la planification budgétaire pluriannuelle en cohérence avec les objectifs du NMD afin de mettre les finances publiques au service du développement ; suivre une approche systémique partenariale permettant de confier chaque tâche à l'acteur adéquat à son exécution en matière de ses compétences et ses capacités tout en le responsabilisant de ses actions. La commission propose aussi d'accompagner les objectifs de développement d'une sélection d'indicateurs d'impact en termes de développement.

Finalement, sur un niveau décentralisé, la commission suppose que l'intervention de l'Etat doit se concentrer en trois fonctions essentielles : Etat stratège, Etat régulateur, Etat efficace et capable d'assurer la mise en œuvre des PP et de délivrer les résultats pour le citoyen. Faire émerger un Maroc des régions en accélérant le processus de régionalisation avancée avec une déconcentration effective en transférant non seulement le pouvoir mais les moyens aussi et le renforcement du rôle des Walis en matière de coordination des services extérieurs de l'Etat. De plus il faut renforcer les ressources financières des collectivités territoriales en renforçant leur potentiel fiscal afin de garantir leurs indépendances vis-à-vis des services centralisatrices de l'Etat.

Bref, indépendamment des objectifs du NMD, la réussite de tout plan ou projet est tributaire de l'adoption et la veille du respect des principes de bonne gouvernance et de reddition des comptes.

"تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة رهن تصرفها. (...)"

L'entérinement du caractère non-partisan de l'Administration par la CSMD ne constitue donc pas un rétrécissement des pouvoirs dévolus au Gouvernement, mais plutôt une mise en corps d'une règle constitutionnelle prescrivant l'autonomie de l'Administration et une reconnaissance opérationnelle de la séparation, d'origine jurisprudentielle et doctrinale, entre la fonction exécutive et la fonction administrative incombant aux détenteurs du pouvoir gouvernemental.

A côté de la mise en exergue du principe d'autonomie, la CSMD préconise la lutte contre l'inflation institutionnelle et ses tares. En effet, une des sources de l'inertie de l'Administration s'incarne dans la portée hypertrophiée et pléthorique de ses structures, l'enchevêtrement des compétences, le décalage entre les rythmes de mise en œuvre de la décentralisation territoriale et la déconcentration. D'où une déperdition des efforts de développement et l'enracinement de procédures prolixes pour les usagers des services publics qu'ils soient personnes morales ou physiques.

La rationalisation de l'ossature organisationnelle, la maîtrise de l'éclosion de la règle de droit, le caractère non-partisan, l'équilibrage davantage opérationnel entre l'autonomie de gestion et le contrôle, la concordance entre le temps de décentralisation et le temps de déconcentration, la territorialisation, tels sont, entre autres, les outils prônés par la CSMD en vue d'une Administration plus performante.

Nouveau Modèle de Développement : Pour une Administration Moderne et Capable de relever les nouveaux défis

« L'impératif d'une gestion efficiente des ressources et la satisfaction nécessaire des exigences du développement global posent avec acuité la question fondamentale de l'efficacité de l'Administration publique et des établissements de l'Etat. Pour un traitement judicieux de cette question, deux démarches sont indispensables : une révision des méthodes de travail des structures administratives et une refonte des modalités de gestion des ressources publiques, en vue d'une utilisation optimale des moyens en place. »

Extrait de la LETTRE ROYALE adressée aux participants au Forum National de la Haute Fonction Publique organisé le 27 février 2018 à Skhirat.

La réforme administrative, un levier de développement selon la CSMD

Dans un contexte où le Maroc est en quête d'un nouveau modèle de développement, l'administration Marocaine est appelée à se renouveler, à revoir son rôle et à réformer ses techniques de gestion.

La refonte des administrations est aujourd'hui très importante et paraît l'une des objectifs cruciaux du Royaume, et des thématiques phares mises en évidence dans le nouveau modèle de développement.

Cette article cherche à soulever plusieurs réflexions, qui dans leur globalité, tentent à contribuer et à synthétiser le rôle de l'administration dans le développement du pays.

-Qu'en est-il des politiques publiques de développement de l'administration ?

-Vont-elles réussi à contrecarrer les problèmes que rencontre l'administration marocaine ?

Pour répondre à ces interrogations, nous allons essayer de dévoiler les principaux dysfonctionnements dont souffre l'administration marocaine.

L'élaboration du nouveau modèle de développement est une mission fondamentale exigée par les changements au niveau national et international, dans un contexte caractérisé par la cadence accélérée de la novation numérique, la mondialisation, les positionnements géostratégiques, et les défis démographiques.

KIRAMI WIDAD

DOCTORANTE EN 3ÈME ANNÉE FORMATION DOCTORALE « GRDT » À L'INAU / RABAT



A la lumière de cette évolution, la conviction est de plus en plus partagée que les réformes que connaissent les institutions politiques du pays ne peuvent réellement produire leur effet que dans la mesure où l'Etat dispose d'une administration publique moderne et capable de relever les nouveaux défis.

I. L'administration publique : un facteur de régulation

Les actions de réforme à mener à court, à moyen et à long termes, ne peuvent être considérées en l'absence d'une évocation évidente des nouveaux défis auxquels notre pays est confronté.

Afin d'améliorer les conditions sociales du pays en général, l'administration doit également être un facteur de régulation en accordant plus d'intérêt aux aspirations sociales, emploi, santé, éducation, logement, culture et loisirs, etc...

La réforme intégrale de l'administration est inscrite au cœur de la dynamique de l'élaboration du nouveau modèle de développement. L'administration doit être engagée dans le chantier national du nouveau modèle de développement et même dans la réforme transformationnelle adoptée par le gouvernement et axée sur la transformation organisationnelle, la transformation éthique, la transformation managériale et la transformation numérique.

II. Repenser le rôle de l'administration publique

En dépit de nombreuses réformes subies ces dernières années, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement font encore l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile.

L'organisation, le rôle et les missions de nos administrations doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte politique, économique et social en pleine mutation.

Pour réussir la transformation et l'évolution de son administration, le Maroc a besoin de mettre en place une nouvelle génération de réformes plus profondes et plus complexes, inscrites sur le long terme et portées par un soutien politique fort. Une nouvelle dynamique économique systémique et qui mobilise l'ensemble des acteurs.

III. Une vision positive pour une administration de demain

L'Administration publique, étant un ensemble d'institutions et d'organismes au service des citoyens constituant sa raison d'être doit bien évidemment être garante des droits et libertés des personnes physiques et morales et veiller à ce que tout un chacun puisse s'épanouir dans une société de bien-être et contribuer au développement de la Nation.

Le gouvernement est convaincu de la nécessité de prendre des mesures rapides et efficaces pour réhabiliter le service public.

Ces mesures doivent permettre de traduire dans le vécu des citoyens et des fonctionnaires les valeurs et les principes fondamentaux sur lesquelles doit reposer le fonctionnement de nos services publics.

Dans ce sillage, pour mettre à profit nos atouts et surmonter les faiblesses, nous devons changer d'approche et recentrer l'action des administrations sur les besoins de l'utilisateur. Des actions d'envergure doivent être menées en vue d'introduire les changements profonds dans le fonctionnement des administrations :

En guise de conclusion, la réforme est aujourd'hui une demande impérative pour la mise à niveau de l'administration et la fonction publique à travers sa restructuration et le renforcement de ses capacités managériales et techniques afin qu'elle soit qualifiée pour gagner les paris de la bonne gouvernance et qu'elle soit outillée pour veiller à l'intérêt général et s'adapter aux principes de proximité et de flexibilité en faveur du bien-être des citoyens.

In fine, on peut dire que les réformes administratives au Maroc ont connu un développement important, toutefois, il reste

plusieurs améliorations à faire afin d'atténuer les diverses limitations que connaissent les entités publiques,

Il s'agit pour l'Administration de veiller à l'application des principes édictés par la constitution en termes d'implication des citoyens et de lutte contre toutes les formes de mauvaise gouvernance à travers certaines actions importantes dont on peut citer :

- Renforcer les mécanismes de coordination et de consultation et associer la société civile à la préparation et à l'évaluation des politiques publiques ;

- Opérationnaliser la Loi 31-13 sur le Droit d'Accès à l'Information ;

- Intégrer une approche participative et améliorer la transparence.

La réforme administrative, un levier de développement selon la CSMD

Le Maroc a besoin d'un nouveau modèle de développement, l'ancien modèle est révolu, ayant montré plusieurs faiblesses, un nouveau modèle est proposé par la Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD)

Cette commission a mis l'accent sur plusieurs axes de transformations pour renforcer la confiance entre les citoyens et l'Etat, transformer l'accès aux services publics et réduire la corruption et les fractures entre les territoires, ce nouveau modèle a besoin d'un appareil administratif renouvelé moderne, dévoué à l'intérêt général et qui soit au service des citoyens.

Les leviers de changements se basent sur un axe stratégique de transformations très primordial, c'est la modalité de l'appareil administratif.

La Commission considère nécessaire de mettre l'accent sur cinq leviers importants pour l'amorçage du modèle et l'accompagnement de sa mise en œuvre, parmi ces leviers ; le numérique comme levier de transformation rapide et un appareil administratif compétent et efficace.

1) Le Numérique

L'administration électronique ou "administration en ligne" ou encore "dématérialisation des services publics" désigne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par les administrations publiques visant à rendre les services publics plus accessibles à leurs usagers et à améliorer leur fonctionnement interne.

En bref, le numérique est un outil véritable pour renforcer la relation entre l'état et les usagers à travers des procédures clarifiées et simplifiées, l'approche de plateformes des services permet de faciliter l'accès à l'information, l'implication de cette stratégie a commencé par l'adoption de la loi N°55.19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives, promulguée le 06 mars 2020.

C'est une étape très importante dans la mise en place d'une bonne gouvernance, l'amélioration de la qualité des services publics, le renforcement de la transparence dans la relation entre l'administration et l'usager, ainsi que l'amélioration du climat des affaires dans notre pays.

ZOUHAIR SRIFI

Etudiant chercheur en master sciences administratives et financières, UM5 Participant à la préparation du nouveau modèle de développement



Le domaine des services administratifs, la numérique permet aussi l'innovation de produit. Au-delà de la dématérialisation, qui permet d'abaisser les coûts de l'administration, la numérisation fait évoluer l'administration vers une dimension de plateforme, sur laquelle les citoyens et les services publics interagissent.

2) L'appareil administratif

Des nombreuses stratégies n'ont pas produit les transformations structurelles attendues, malgré l'intérêt et les ressources importantes qui leur ont été consacrés.

En effet, L'appareil administratif c'est le porteur de ce grand chantier est le levier essentiel pour l'amorçage et le conduite du changement, en collaboration avec les autres acteurs principaux (Collectivité Territoriales, Entreprises et Etablissements Publics).

L'administration marocaine selon le NMD se base sur des indicateurs qui contribuent à installer une culture de résultat et de performance et une plus grande transparence de l'action publique.

Pour renforcer la performance de l'appareil administratif le NMD à indiquer l'importance des principes suivants :

-Approche résultats et Impact Citoyen

L'obligation de résultats selon ce principe doit devenir le critère premier de pertinence des stratégies, des politiques publiques et des projets de développement pour tous les acteurs (centralité du citoyen), et de responsabilisation de tous les acteurs principaux.

-Approche Renforcement des capacités

En élargissant l'espace de participation de tous les acteurs, il sera nécessaire de

s'assurer que ces acteurs disposent des compétences humaines et des capacités techniques et financières pour renforcer leur participation, la construction des capacités humaines est très nécessaires.

Aussi la construction et le renforcement organisationnelle constitue un levier essentiel de développement du Royaume et une condition au changement.

-Approche Subsidiarité des territoires

Dans le cadre de la coordination entre acteurs régionaux, il faut renforcer la subsidiarité, notamment dans les territoires à travers la mutualisation des efforts locaux pour la réduction des disparités spatiales, ainsi que le souci de durabilité et de résilience

La vision du citoyen par l'administration devrait évoluer d'« administré » vers la vision du citoyen comme « usager-contribuable », à qui un service de qualité est dû.

Cela passera notamment par une administration moderne, intégralement numérisée et aux procédures simplifiées, La numérisation serait également mobilisée pour le suivi, l'évaluation et la mesure de la qualité de services au citoyen, l'amélioration de la communication de l'administration et pour le renforcement de la transparence et l'accès aux données publiques.

Documents de Référence



Synthèse du rapport général de la Commission Spéciale sur le Nouveau Modèle de Développement élaboré par l'OMAP

1 – Contexte du NMD :

Dans son discours prononcé à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire le 13 octobre 2017, Sa Majesté le Roi que Dieu l'Assiste a déclaré « Si le Maroc a réalisé des progrès manifestes mondialement reconnus, le modèle de développement national, en revanche, s'avère aujourd'hui inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale ».

Sa Majesté le Roi que Dieu l'Assiste a également déclaré lors de l'ouverture de la session parlementaire le 12 octobre 2018 « ... J'ai appelé l'année dernière à une réévaluation du modèle de développement national et à l'élaboration d'une nouvelle approche centrée sur la satisfaction des besoins des citoyens, apte à réduire les disparités et les inégalités existantes, à instaurer la justice sociale et territoriale, à suivre en les intégrant, les évolutions de l'environnement national et international. A cet égard, nous avons décidé de confier à une commission ad-hoc la responsabilité de collecter, d'agencer et de structurer les contributions et d'en élaborer les conclusions et ce, dans le cadre d'une vision à portée stratégique, globale et intégrée. La Commission devra présenter à Notre Haute Appréciation le projet du Nouveau Modèle de Développement, en spécifiant les objectifs fixés, les leviers de changement proposés et les mécanismes de mise en œuvre retenus ... ».

Par ailleurs, Sa Majesté le Roi que Dieu l'Assiste a déclaré dans son Discours à l'occasion de la Fête du Trône, le 31 juillet 2019 « Nous attendons de cette commission qu'elle remplisse son mandat avec impartialité et objectivité en portant à Notre connaissance un constat exact de l'état des lieux, aussi douloureux et pénible puisse-t-il être. Elle devra aussi être dotée de l'audace et du génie nécessaires pour proposer des solutions adaptées. Plutôt que de s'inscrire dans une logique de rupture avec le passé, il s'agit de poser un nouveau jalon dans notre processus de développement.

Il importe avant toute chose de faire preuve d'audace, d'esprit d'initiative, d'un sens élevé des responsabilités, lors de la mise en œuvre des conclusions judicieuses et des recommandations pertinentes qui seront adoptées, seraient-elles difficiles et coûteuses ... ».

C'est dans ce contexte que Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu l'Assiste, a mis en place en novembre 2019 la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD). Près de deux ans et demi après son installation, la Commission présidée par M. Chakib BENMOUSSA a présenté à Sa Majesté le Roi le 25 mai 2021 son rapport sur le nouveau modèle de développement que le Souverain lui avait ordonné d'élaborer.

2 – Mandat et approche de la CSMD :

Conformément aux Hautes Orientations de Sa Majesté le Roi, la CSMD structure à caractère consultatif, avait pour mandat de dresser un état des lieux de la situation de développement du Maroc, visant l'identification et la résolution de problèmes à l'origine de l'essoufflement du développement dans ses différents aspects, tout en gardant à l'esprit la cohérence de cet exercice avec les principes et valeurs portés par la Constitution.

Pour s'acquitter de sa mission, la CSMD a adopté une démarche participative basée sur l'écoute, une consultation nationale de grande envergure et des visites de terrain pour être au plus près des citoyens et des acteurs de la vie économique, sociale, politique et territoriale dans l'appréciation de leurs attentes. En fin de compte, le Nouveau Modèle de Développement (NMD) a été conçu par « des marocains, avec des marocains, pour des marocains ». Le fruit de cet ambitieux travail de longue haleine, a donné lieu au présent rapport sur le Nouveau Modèle de Développement que se décline en trois principales parties :

- Etat des lieux et diagnostic ;
- Le Nouveau Modèle de Développement à l'horizon 2035 ;
- Les leviers de changements pour un NMD et le Pacte nation

A partir de ce qui précède, le rapport souligne qu'il est impératif d'opérer les changements nécessaires et urgents, pour accélérer la transition vers un nouveau modèle de développement.

3- Synthèse des trois parties du rapport NMD :

3.1 – Partie I : Etat des lieux et diagnostic :

Le rapport dresse un état des lieux mitigé du développement du Maroc à l'heure actuelle, mettant en avant d'une part les acquis indéniables dont jouit le Maroc actuellement et d'autre part, les entraves qui ralentissent le processus de développement du Royaume.

Parmi ces acquis le NMD cite en premier lieu la stabilité et la sécurité dont jouit le Royaume. Il met en relief par ailleurs une série d'atouts à l'actif du Maroc au cours de la décennie 2000.

A ce titre, le NMD cite :

- les avancées dans le domaine des droits de l'homme ;
 - L'apaisement et la crédibilité du climat politique ;
 - La modernisation économique ;
 - Dans le domaine social : mise en œuvre d'initiatives ambitieuses. INDH, AMO, généralisation de la scolarisation, désenclavement du monde rural promotion du dialogue social ;
 - Engagements en faveur de la biodiversité, la conservation des ressources naturelles ;
 - Développement des territoires à travers notamment la régionalisation avancée ;
- Sur le plan sociétal : réforme de la moudawana, clarification du référentiel -religieux et reconnaissance de la pluralité culturelle.

Cependant, note le NMD, cet élan de réformes a connu un ralentissement sous l'effet de plusieurs contraintes dont notamment :

- Un manque de cohérence et de convergence entre les politiques publiques et la capacité limitée du secteur public pour leur mise en œuvre ;
- Une lenteur de la transformation structurelle de l'économie ;
- Un sentiment d'insécurité qui limite les initiatives en raison notamment de lois peu claires, un manque de confiance dans le système judiciaire et une bureaucratie lourde.

En relation avec ce constat, le rapport fait état des attentes et des aspirations pour un changement, exprimées par les marocains.

- Des services publics de meilleure qualité ;
- La réhabilitation de l'école publique ;
- Une couverture médicale accessible à tous et de proximité ;
- Une plus grande promotion et valorisation de la vie culturelle et des activités sportives et de loisirs ;

- L'élargissement des voies de participation à la vie publique notamment pour les femmes et les jeunes ;
- La moralisation de la vie publique ;
- Une administration plus efficace, transparente et à l'écoute des citoyens.

A partir de ce qui précède, le rapport souligne qu'il est impératif d'opérer les changements nécessaires et urgents, pour accélérer la transition vers un nouveau modèle de développement.

C'est cette mutation espérée par le NMD qui est traitée dans la deuxième partie du rapport.

C'est cette mutation espérée par le NMD qui est traitée dans la deuxième partie du rapport.

3.2 – Partie II : Le Nouveau Modèle de Développement : Le Maroc de demain :

Le Nouveau Modèle de Développement proposé dans le rapport se décline en trois composants complémentaires : Une ambition, un référentiel de développement et des choix et des orientations stratégiques.

3.2.1 – L'ambition du NMD pour le Maroc à l'horizon 2035 :

Cette ambition est définie comme suit dans le rapport : « En 2035 le Maroc est un pays démocratique, où toutes et tous sont en pleine capacité de prendre en main leur devenir et de libérer leur potentiel, de vivre en dignité au sein d'une société ouverte, diverse, juste et équitable.

3.2.2 – Un nouveau référentiel de développement :

Le rapport préconise que le processus de réalisation des objectifs du NMD obéisse à un nouveau référentiel de développement qui s'articule autour d'une doctrine, des principes, l'engagement des acteurs du développement et un cadre de confiance et de responsabilité.

3.2.2.1 – Nouvelle doctrine organisationnelle :

Ainsi, le NMD prône une nouvelle doctrine organisationnelle, celle de la complémentarité entre un Etat fort et une société forte. Dans cette symbiose l'Etat serait le garant de la sécurité, de la dignité et des libertés des marocains. L'autre pendant de cette complémentarité serait une société qui prend son destin en main avec responsabilité et civisme.

3.2.2.2 – Des principes d'action communs :

Quant aux principes du référentiel, ce sont des règles d'action communes à toutes les parties prenantes dans le NMD.

Ces principes prônent l'obligation de résultat et la responsabilisation des acteurs, l'approche systémique et partenariale dans la gouvernance de tous les aspects du développement, le renforcement des capacités de tous les partenaires dans le développement, y compris celles de l'Etat, la subsidiarité des territoires impliquant une accélération de la décentralisation entre autres et enfin la prise en compte de la soutenabilité environnementale et financière de toute initiative de développement.

– Les engagements des acteurs :

Dans ce cadre et pour ce qui est des acteurs publics, les instances constitutionnelles doivent jouer pleinement leur rôle qu'il s'agisse du Parlement, des institutions de bonne gouvernance ou de régulation ou de l'Administration. Concernant ce dernier acteur, le NMD souligne que l'Administration doit retrouver sa vocation première d'être au service et à l'écoute du citoyen.

S'agissant du secteur privé, le NMD souligne la nécessité d'un engagement audacieux et partenarial de ce dernier, soucieux de sa responsabilité sociale et environnementale.

L'engagement préconisé par le référentiel de développement doit s'appliquer également au tiers secteur constitué par les collectivités territoriales. Selon le référentiel de développement, la mobilisation des partis politiques, des syndicats et des associations professionnelles, est également nécessaire pour contribuer à la réalisation des ambitions du Maroc à l'horizon 2035.

3.2.2.4 – Un cadre de confiance et de responsabilité :

Ce cadre consacre l'encrage aux principes de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et des libertés et s'articule autour des éléments suivants notamment :

- Une justice protectrice des libertés et source de sécurité ;
- Une vie publique fondée sur la probité et l'exemplarité des responsables publics ;
- Des institutions de gouvernance économique indépendantes et effectives ;
- La reddition des comptes, l'évaluation et l'accès à l'information ;
- Une participation citoyenne renforcée et élargie.

3.3 – Les axes stratégiques de transformation :

Pour atteindre son ambition et ses objectifs fondamentaux, le NMD propose quatre principaux axes de transformation à conduire conformément au référentiel présenté plus haut :

- L'économie doit évoluer d'une économie à faible valeur ajoutée à une économie diversifiée, compétitive et créatrice de plus d'emplois stables ;
- Le capital humain doit être renforcé pour donner à tous les citoyens les capacités à prendre en main leur devenir et contribuer au développement du pays de manière plus marquée ;
- La promotion du principe de l'inclusion visant à favoriser la participation de toutes et tous notamment celle des femmes et des jeunes, à la dynamique nationale de développement ;
- Le renforcement des territoires pour garantir au plus près un accès équitable aux services publics.

Plus concrètement, le NMD prévoit la matérialisation de ces axes stratégiques comme suit :

3.3.1 – Axe économique :

Sécuriser l'initiative entrepreneuriale, orienter les acteurs économiques vers les activités productives, réaliser un choc de compétitivité, faire émerger l'économie sociale comme secteur économique à part entière ; réorganiser la politique actionnariale de l'Etat concernant le rôle des établissements et entreprises publics.

3.3.2 – Axe capital humain :

Une éducation de qualité pour tous, un système universitaire, de formation professionnelle et de recherche basé sur la performance, des services de santé de qualité.

Axe inclusion et solidarité :

Autonomiser les femmes et assurer la parité des genres ; favoriser l'intégration et la participation des jeunes à la chose publique ; mobiliser la diversité culturelle comme levier de cohésion sociale, assurer un filet de protection sociale qui matérialise la solidarité nationale incluant la couverture sanitaire, les allocations familiales et un revenu minimum de dignité.

Axe territoires et durabilité :

Il s'agira de faire émerger un Maroc des régions prospère et dynamique ; assurer une réorganisation innovante des différents échelons territoriaux en y encourageant davantage la démocratie participative ; favoriser un aménagement intégré des territoires qui permette une interaction entre eux ; préserver les ressources naturelles des territoires et les accompagner pour relever les défis environnementaux et climatiques ; sauvegarder les ressources en eau.

Afin de réaliser les changements envisagés par le NMD, le rapport présente les mécanismes à cet effet dans ce qui suit.

3.4 - Partie II, Les leviers du changement :

Le rapport fait état des cinq leviers suivants, proposés par la commission présidée par M. BENMOUSSA pour l'amorçage du NMD : le numérique ; l'appareil administratif ; le financement du NMD ; les marocains du monde ; les partenaires internationaux du Maroc.

3.4.1 - Le numérique :

Le numérique est un moyen efficace pour augmenter la confiance entre l'Etat, le citoyen et l'entreprise. La digitalisation de l'administration moyennant une infrastructure numérique de qualité sur l'ensemble du territoire, permettra un accès plus rapide à l'information et offrira de nouveaux canaux de services et de participation.

3.4.2 - L'appareil administratif :

Pour sa mise en œuvre, le NMD s'appuiera en premier lieu sur un appareil administratif compétent, non partisan et transparent. L'efficacité de l'appareil administratif dans cette entreprise, nécessitera la simplification et l'allégement des procédures.

3.4.3 - Le financement du nouveau modèle de développement.

Selon les estimations préliminaires, les projets et réformes proposés dans le NMD, nécessiteront des financements publics additionnels de l'ordre de 4% du PIB annuellement en phase d'amorçage (2022-2025) et de l'ordre de 10% du PIB en rythme de croisière à l'horizon 2030. Dans ce contexte, le rapport indique que la mise en œuvre des aspects du NMD liés en particulier aux domaines de l'éducation, de la santé, de la protection sociale et de la jeunesse, appelleront des dépenses importantes et récurrentes.

Par ailleurs, le financement de la phase d'amorçage du NMD sera assuré par l'Etat dans l'attente d'une prise de relais par le secteur privé par la suite.

En outre, la politique budgétaire de l'Etat devra être en phase avec les objectifs du NMD. Dans ce contexte, le rapport souligne que le recours à l'endettement public sera nécessaire en mettant à profit notamment les opportunités de financements concessionnels.

– Les marocains du monde :

Le NMD considère les Marocains du monde (MDM) comme un atout précieux dans le processus de développement du pays.

A ce titre le NMD recommande la mise à profit des compétences marocaines de par le monde en leur réservant un cadre incitatif et attractif à même de favoriser leur concours dans les projets de développement au Maroc, ou pour y investir leur savoir-faire et expertise.

En outre, le NMD appelle à la mobilisation des marocains du monde à fort potentiel, pour promouvoir les échanges commerciaux du Maroc avec leurs pays de résidence, identifier et diriger des investisseurs vers le Maroc et œuvrer aux transferts de technologies au Maroc dans des domaines de pointe.

Par ailleurs les transferts de devises au Maroc des MDM, constituent une contribution importante à l'équilibre de la balance des paiements.

Dans un même ordre d'idées, le rapport du NMD n'a pas manqué d'encourager la participation de la communauté juive marocaine de l'étranger aux efforts de développement du Royaume.

3.4.5 - Les partenaires internationaux du Maroc :

Le NMD consacre le choix irréversible de l'ouverture du Maroc sur son environnement régional et international, tel que préconisé par la constitution.

Dans ce contexte, le NMD s'appuiera sur la mobilisation de ses partenaires régionaux et internationaux pour contribuer à la réalisation des objectifs de développement du Royaume.

Ainsi, dans le prolongement de la politique africaine du Maroc tracée par Sa Majesté le Roi, le NMD profitera des nombreux accords de coopération conclus avec nombre de pays africains pour saisir toutes les prometteuses opportunités économiques offertes par ces pays.

Dans un cadre multitéral africain, le NMD devra placer le Maroc parmi les pays animateurs par excellence de la ZLECA.

Le NMD devrait aussi bénéficier des apports multidimensionnels du partenariat privilégié entre le Royaume et l'Union Européenne pour un soutien aux chantiers de développement économique et social du Royaume.

Sur un autre plan, le NMD parie pour sa réussite sur un approfondissement des potentialités qu'offre l'Accord de libre-échange avec les Etats Unis, notamment après la reconnaissance par ce pays de la marocanité du Sahara marocain.

Par ailleurs, le NMD note parmi ses atouts, les retombées d'une coopération économique plus active avec les pays du conseil de coopération du Golfe.

Le NMD affiche les mêmes ambitions concernant l'intensification des relations avec des pays émergents notamment ceux avec qui il a conclu des partenariats stratégiques comme l'Inde, la Russie et la Chine.

Le Pacte National pour le Développement

La mise en œuvre effective du NMD requière le renforcement des fonctions de pilotage stratégique, de suivi et de conduite du changement impliquant tous les acteurs mobilisés pour la réalisation du NMD.

A cette fin il est proposé de sceller cet engagement dans un « Pacte national pour le Développement » (PND) ».

Le PND devra constituer le référentiel pour tous dans la mise en œuvre du NMD souscrivant en cela aux principes suivants : responsabilisation, capacitation, subsidiarité, partenariat, durabilité et inclusion.

Ce pacte pourrait être adopté de manière solennelle par les acteurs concernés dans la mise en œuvre du NMD, devant sa Majesté le Roi et la Nation toute entière. L'adoption de ce PND enverra également un signal fort à nos partenaires étrangers sur les choix fondamentaux du Maroc en matière de développement et sur l'adhésion consensuelle des acteurs concernés au cap fixe par le NMD. Par ailleurs, dans le prolongement de l'adoption du PND, il est recommandé la mise en place, sous l'autorité directe de sa Majesté le Roi, d'un mécanisme de suivi du NMD. Ce mécanisme pourrait remplir les missions suivantes entres autres :

Faire connaître le NMD et NMD par tous les moyens de communication ; conseiller les autorités concernées sur les moyens de mettre en œuvre le

NMD, veiller à la cohérence des stratégies et réformes proposées pour l'exécution du NMD, assurer le suivi et l'évaluation du rythme de mise en œuvre du NMD et rendre compte à sa Majesté le Roi à ce sujet.

Le NMD en quelques chiffres

La CSMD présidé par M. Chakib BENMOUSSA compte 35 membres.

9719 personnes ont communiqué avec la CSMD.

LA CSMD a organisé 70 auditions institutionnelles, 35 séances d'écoute citoyennes, 113 ateliers de travail, 30 visites de terrains, 4 conférences.

Les principaux objectifs chiffrés du NMD à l'horizon 2035 : doublement du PIB par habitant à l'horizon 2035, une maîtrise des apprentissages de base par plus de 90% des élèves, l'augmentation du nombre de médecins par habitant pour atteindre les normes de l'OMS, la réduction à 20% de la part de l'emploi informel, l'élargissement du taux de participation des femmes à 45% contre 22% en 2019, un taux de satisfaction des citoyens envers l'administration et les services publics de plus de 80%.

تقرير تركيبي عن أشغال اللقاء العلمي مع الدكتور محمد الرهج " قراءة في النموذج التنموي الجديد "

القوي رهين بالمجتمع القوي هو محصلة طبيعية تحتتم علينا جميعا الوقوف عليها، وعلى المجتمع بقواه الحية، وبشكل إرادي و تفاعلي، التعبئة إلى جانب الدولة لتحقيق الأهداف التي جاء بها التقرير.

بعد ذلك، استطرد السيد محمد الرهج بعرض أهم المحاور الاستراتيجية التي جاء بها التقرير بشكل مفصل بالتحليل و الاستنتاج. حيث قدم إلى الحضور وبشكل مركز أهم الموضوعات التي استرعت اهتمام واضعي النموذج الجديد وهي على الشكل التالي :

المحور الأول : اقتصاد منتج ومتنوع يخلق القيمة المضافة وفرص التشغيل.

أكد الأستاذ المحاضر على أن إشكاليات الاقتصاد الوطني لازالت تطرح بحدة و يجب الانتهاء من وضع يغلب عليه الطابع الريعي والذي أضحى أداة توغلت لتشمل مجالات أخرى سياسية كانت أو تديرية، فالقضاء على الفساد وتحقيق النزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة واعتماد مبادئ الحكامة الجيدة في التدبير العمومي، كلها أوراخ رئيسية لانطلاق حقيقي للنموذج الذي نطمح إليه.

المحور الثاني: تقوية وتعزيز الرأسمال البشري وإعداده للمستقبل

أشار الأستاذ الرهج إلى الترابط الحاصل بين هذا المحور وسابقه ، ففي غياب شروط خلق اقتصاد منتج وفعال قد تستفحل أمامنا ظواهر قد تهدم الرأسمال البشري الذي نتوفر عليه وتجعل جميع الجهود القائمة حاليا من تكوين وتأطير وإعداد للكفاءات والنخب غير ذات جدوى، وأعطى لذلك مثلا بظاهرة هجرة الكفاءات والأدمغة إلى الخارج، ففي الوقت الذي يعاني فيه المغرب خصاضا في أطره الطبية والشبه الطبية، نلاحظ نزوحا للخريجين الجدد من الأطباء والممرضين إلى الخارج كلما أتحت لهما الفرصة لذلك .

المحور الثالث: فرص لإدماج الجميع وتوطيد الرابط الاجتماعي

لقد كشفت أزمة كورونا إلى أي حد أصابت الهشاشة والضعف شريحة واسعة من المواطنين ، وقد تبين ذلك في الإحصائيات المتعلقة بطالبي الدعم الاستثنائي والخاص بالجائحة، وبالتالي أضحى ورش الحماية الاجتماعية للمغاربة أكثر استعجالا من ذي قبل، والذي يتطلب تنزيله بشكل واقعي وجدي تعبئة هامة للموارد البشرية والمالية بشكل يضمن حمايتهم وضمان حقهم في الولوج إلى الشغل والتعليم والصحة.

المحور الرابع: مجالات ترابية يقظة تحتضن الدعامات التنموية

عرج السيد المحاضر إلى التذكير بأهمية سياسة اللامركزية والتركيز والاهتمام بالجهات والعمالات والجماعات، اعتبارا للدور الأساسي الذي يمكن أن تلعبه في خلق ديناميات ترابية والاستجابة للحاجيات الانية للسكان،

شهدت القاعة الكبرى برحاب وزارة الاقتصاد و المالية - قطاع إصلاح الإدارة - فعاليات اللقاء العلمي مع الدكتور محمد الرهج حول قراءة في النموذج التنموي الجديد، وذلك يومه الخميس 17 يونيو 2021. و قد استهل اللقاء بكلمة لرئيس المرصد المغربي للإدارة العمومية السيد إبراهيم زباني الذي رحب بالمشاركين في فعاليات هذا اللقاء سواء بشكل حضوري أو عن بعد باستعمال تكنولوجيا الاتصال، ليعلن بذلك استئناف المرصد لأنشطته بشكل حضوري بعد مرحلة الاكتفاء فقط بتنظيمها عن بعد وبتقنية السمعي البصري طيلة فترة الحجر الصحي الشامل المرتبط بتداعيات جائحة كورونا. وتجدر الإشارة إلى أن المرصد المغربي للإدارة العمومية اعتاد على تنظيم مثل هذه التظاهرات العلمية مساهمة منه في إغناء النقاش حول موضوعات تهم الإدارة العمومية المغربية وآفاق تطويرها.

وقد شرف تنشيط هذا اللقاء الأستاذ المحاضر الدكتور محمد الرهج وهو خبير اقتصادي مختص في القانون الجبائي وأستاذ بالمعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات، سبق له أن تقلد عدة مسؤوليات إدارية وتربوية منها رئاسته لجامعة الحسن الأول بسطات، وله العديد من المقالات والمساهمات حول المنظومة الضريبية بالمغرب.

في البداية تناول المحاضر موضوع النموذج التنموي الجديد بالتساؤل عن ما إذا كان المغرب يتوفر على نموذج تنموي في الأساس يستدعي معه البحث عن آخر نوعي و جديد، حيث ذكر في هذا الصدد بالمحطات التي عرفها سؤال التنمية بالمغرب منذ الاستقلال و بداية سياسة المخططات التنموية في سنة 1960 (كالمخطط الخماسي (1960-1964) والمخطط الثلاثي (1965 - 1968) وغيرها....الخ. وانتهاء بالتحول الذي شهده الاقتصاد الوطني وانفتاحه على اقتصاد السوق، وما تلا ذلك من تداعيات فرضتها العولمة حيث تميزت المرحلة الأخيرة باعتماد السياسات القطاعية (كالمغرب الأخضر والمغرب الرقمي والمغرب الأزرق....الخ) .

إن التفكير في وضع النموذج التنموي الجديد في هذه الظرفية فرصة لإعادة إحياء السؤال و تجديد التفكير فيه، يقول المحاضر، ولن تكون القراءة لهذا النموذج إلا تلميها وإغناء واستشرافا للمستقبل فلتجويد أي عمل ذي طابع عام لابد من مسابرة بالنقد البناء و المشاركة في مناقشة مضامينه، وبالتالي، وبحسب الأستاذ الرهج، فتقرير اللجنة المكلفة بإعداد هذا النموذج لم يتطرق بشكل مفصل إلى أصل الخلل وعوامل النكوص ولم يحلل بشكل مستفيض الحصيلة السلبية للمبادرات التنموية السابقة التي تحتاج، بحسب قوله، إلى تقييم مرجعي وفني. كما أضاف السيد الرهج إلى أن مضمون التقرير الذي يتحدث عن المغرب

-أدوار ومهام القطاع الخاص في تنزيل مقتضيات النموذج الجديد؛
 -إشكالية الثقة في المؤسسات وتساؤلات عن المسؤولين عن مهمة تنزيل النموذج الجديد؛
 -أدوار الطبقة المتوسطة في تفعيل التصورات الجديدة؛
 -جدوى النموذج التنموي في غياب عدم تضمينه لخلاصات المناظرات السابقة بخصوص الإصلاح الضريبي؛
 -تساؤلات حول الاستثناء المغربي، إن كان هذا النموذج فريد وخاص بالمغرب أم توجد تجارب مماثلة له في دول أخرى، وهل من ضمانات لحسن التنفيذ؛
 -أسئلة حول مساهمات الأحزاب السياسية في صياغة هذا المشروع؛
 -وضعية التقييم للبرامج والمشاريع والسياسات العمومية؛
 -التقائية السياسات العمومية في تنزيل أي مشروع جديد؛
 -هيمنة التوجه الاقتصادي في إعداد التقرير وشبه غياب للبعد الثقافي.
 وفي معرض رد الأستاذ محمد الرهج عن أسئلة المتدخلين المتنوعة، ذكر المحاضر بأن التنمية مجال واسع ويجب أن يتم تناوله بمقاربات متعددة، وأي غياب لأسئلة العمق أثناء تناولها في التحليل والنقاش من شأنه أن يعطي مخرجات ناقصة، من بينها ضرورة تععيد ثقافة التقييم للبرامج والمشاريع في كافة مراحلها حتى يتمكن من القيام بالتشخيص بشكل جيد. وبخصوص المذكرات والمساهمات المرفوعة للجنة إعداد التقرير، فقد استرعى انتباهه ما قدمه الاتحاد العام لمقاولات المغرب من تدابير إجرائية وأكثر واقعية بالمقارنة مع ما قدمته الأحزاب السياسية من مقترحات.
 كما استرسل في الإجابة عن سؤال حول دور الدولة والذي يعاد طرحه من جديد بعد أفول التوجهات النيوليبرالية وتراجعها، حسب قوله، وبالتالي فالمغرب اليوم مطالب بتقوية دور الدولة مع إعطاء المجتمع القدرة على صياغة المبادرات الإصلاحية والتعبير عنها. كما أن أسئلة التمثيلية والديمقراطية ليست مرتبطة بالضرورة بالقدرة على بلوغ التنمية والنموذج هو دولة جمهورية الصين الشعبية التي يحكمها نظام شمولي.
 وفي ختام رده ، أكد الأستاذ كذلك على الوضع المقلق للنظام الضريبي الحالي بحيث أن 73% من الشركات فقط تؤدي 50% من الضريبة على الشركات ، و76% من المستخدمين يؤدون فقط 73% من الضريبة على الدخل ، وبالتالي فإن إصلاح المالية العمومية بتعبئة الموارد المالية وتنويع مداخيل الدولة ضرورة قصوى من أجل تفعيل التدابير التي جاء بها تقرير النموذج التنموي الجديد.

**تقرير تركيبي من إنجاز ياسين الضو،
 خريج السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة
 (30 يونيو 2021)**

وبالتالي فالإدارة الترايبية في أمس الحاجة إلى المزيد من الاستقلالية حتى تستطيع اتخاذ القرارات المناسبة واخذ المبادرات التنموية المطلوبة .
 بعد ذلك، استعرض الأستاذ الدعامات التي يقترحها التقرير لتحقيق هذا النموذج الجديد وهي :
 -الاستفادة من الانتقال الرقمي؛
 -إدارة قوية ومواكبة؛
 -تمويل مخرجات النموذج التنموي الجديد؛
 -الاهتمام بمغاربة العالم؛
 -مراجعة الشراكات الدولية للمغرب.
 وفي معرض حديثه عن التدابير المقترحة لتمويل هذا النموذج، أكد الأستاذ على أن ما قدمته اللجنة لم يدمج مخرجات المناظرة الوطنية حول النظام الجبائي ولم يتطرق إلى إصلاح المنظومة الجبائية والذي بات مستعجلا، فبحسب المحاضر، أصبح من اللازم القطع مع الامتيازات الضريبية التي يتيحها النظام الحالي لبعض المقاولات دون انعكاس إيجابي ملحوظ على النسيج الاقتصادي الوطني. كما انتقد بحدة المقترحات التي جاء بها التقرير بشأن إمكانية اللجوء للاقتراض نظرا للوضع الكارثي الحالي للمديونية الخارجية والتي بلغت 1000مليار درهم .
 وفي هذا الإطار يقترح المحاضر كإجراء توسيع الوعاء الضريبي ومحاربة كافة أشكال التملص والتهرب الضريبيين والبالغة 4 مليار درهم وإلغاء ومراجعة نظام الامتيازات الضريبية المشار إليها آنفا، حيث اعتبر مسألة الحفاظ على السيادة في مجال التمويل لهذا البرنامج وتجنب المزيد من الاستدانة مبدأ استراتيجيا إذ أن القدرة على تعبئة الموارد المالية بالإصلاحات الضريبية ممكنة وآمنة.
 وفي الختام، تطرق السيد المحاضر لما أولاه التقرير لمغاربة العالم من إشارة بالنظر للدور الهام الذي يقومون به لفائدة الاقتصاد الوطني من توفير للعملة الصعبة بحوالي 60 مليون يورو محتلا بذلك الرتبة الثالثة في مصادر التمويل . وفي هذا الصدد يمكن تعبئة الطاقات التي تتوفر عليها بلادنا من خبرات وأطر متواجدة في المهجر.

كما أشار إلى ضرورة مراجعة الاتفاقيات الدولية التي وقعها المغرب واتفاقيات التبادل الحر في أفق تقييم مردوديتها وانعكاساتها على الاقتصاد الوطني ومن ضرورة توسيع هذه الشراكات لتشمل كل قارات العالم، ونوه بإشارة التقرير إلى مقترح يقتضي وضع إطار مرجعي موحد يجمع الفاعلين الأساسيين في تنزيل المشروع ويوجه مبادراتهم على شكل “ الميثاق الوطني للتنمية “ .

بعد عرض الأستاذ المحاضر، أعطى السيد ابراهيم زباني رئيس الجلسة الكلمة للمشاركين للتعبير عن وجهات نظرهم، والتي تراوحت ما بين تدخلات توضيحية وتفصيلية لما تم التطرق إليه، وأخرى عبارة عن تساؤلات لإغناء مزيد من النقاش ، وقد بلغت هذه المداخلات 12 تدخل يمكن تلخيص مضامينها على الشكل التالي:

لقاء دراسي مع الأستاذ محمد حركات في موضوع "قراءة في التقرير حول النموذج التنموي الجديد" تقرير تركيبي للقاء

عدم الإشارة إلى سياق إنجاز التقرير وإلى التجارب الدولية الناجحة في مجال التنمية، إغفال الجوانب غير الاقتصادية والسيكولوجية منها على الخصوص، والاقتصار على ملامسة محدودة ومحتشمة لموضوع المرتكزات العلمية والتربوية والبحثية لاقتصاد المعرفة ولدور التكنولوجيا الرقمية في التنمية.

1. مسألة السياق :

استهل الأستاذ المحاضر مداخلته بملاحظة مفادها بأن التقرير سالف الذكر يفتقر لتفسير السياق العام الذي جاء فيه، على اعتبار أن النموذج التنموي الجديد لا يمكن أن يوضع في سياق مغربي محض، بل في سياق عام دولي يتمثل في النقاش العالمي المطروح حول التنمية في ظل الأزمة التي أبانت عن اختلالات في عدة دول. وهي التحديات التي دفعت بالعديد من البلدان إلى البحث عن نموذج تنموي جديد. و من جهة أخرى، فإن السياق العام يتميز بما كشفت عنه التقارير الأخيرة للبنك الدولي من تحول الإنتاج العالمي وعيقرية في الاحتيايل على النزاهة.. وذكر المحاضر في هذا الصدد أيضا أن اللجنة قد أغفلت وضع التقرير في سياق الأزمة الصحية المتعلقة بكوفيد 19، التي كبدت الاقتصاد العالمي خسائر بقيمة 12 ترليون دولار، حسب معطيات صندوق النقد الدولي، وانعكست تداعياتها على جهود التنمية التي تشهدها بلادنا.

إن الحكامة الدولية، يضيف الأستاذ حركات، قد عجزت عن مواجهة الأزمة، حيث هيمنت الثورة الرقمية على العالم في ظل الأزمة، وأدى ذلك إلى استحداث 80 مليون فرصة عمل رقمية، في مقابل ضياع ملايين فرص عمل قائمة. إن اللجنة، يرى الاستاذ المحاضر، لم تعط أهمية كبيرة لكل هذه التحولات العالمية رغم أهميتها، ذلك أن 28 نفر من المليارديرات في العالم يهيمنون ويحتكرون الثروة الكونية. فضلا عن ذلك، تنبغي الإشارة إلى التمدد الصيني وظهور البريكس (BRICS) كقوة اقتصادية كبرى متعددة الأقطاب وتوحد الغرب لمواجهة أزمة السوق والحد من هذا التمدد. وفي هذا الصدد لاحظ المحاضر أن التقرير لم يشر إلى بعض التجارب والتطبيقات الدولية الفضلى في مجال التنمية الشاملة ولم يستخلص العبرة منها على سبيل الاستئناس، كما هو الشأن مثلا لتجارب كل من سنغفورة، وكوريا الجنوبية، وماليزيا أو بعض الدول الإفريقية كرواندا وفي ذات السياق، أبرز المحاضر أن التقرير، لم يكشف عن التوجهات الرئيسية للاقتصاد المغربي ولبنياته الهشة وطبيعته و لم يذكر الزمن الدستوري ولا الزمن الانتخابي ولا الزمن السياسي لصياغة التقرير.

تاريخ 1 يوليوز 2021، انعقد بالقاعة الكبرى لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة -قطاع إصلاح الوظيفة العمومية-، اليوم الدراسي الثاني، ضمن الأنشطة العلمية التي دأب المرصد المغربي للإدارة العمومية على تنظيمها، في إطار مواكبته للدراسات والنقاشات التفاعلية التي تشهدها الساحة السياسية والثقافية المغربية، بخصوص التقرير حول النموذج التنموي الجديد. وتتميز هذا اللقاء الثاني باستقبال أعضاء وأصدقاء المرصد للأستاذ محمد حركات الذي قدم للحاضرين "قراءته" للتقرير المذكور.

افتتح اللقاء بكلمة تمهيدية لرئيس المرصد، الأستاذ إبراهيم زباني، الذي أبرز فيها اعتزاز الجمعية بتنظيمها لهذا اللقاء الحضوري الثاني من نوعه بعد مدة من الانقطاع بسبب الأزمة الصحية التي تمر بها بلادنا على غرار باقي دول المعمور. وبعد أن توجه بالشكر الجزيل للأستاذ "محمد حركات" على تلبية لدعوة المرصد، وكذا لقطاع إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، لاحتضانه لهذه التظاهرة العلمية، نوه الأستاذ زباني بالعمل الذي أنجزته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي من أجل رسم خريطة جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للبلاد. و هو ما يعتبر، في حد ذاته هدفا نبيل، يقتضي منا التجاوب معه بإبراز مضامينه الأساسية والمرتكزات التي يستند إليها وجوانب القصور أو الظل التي تكتنفه، مضيفا أنه على يقين بأن الأستاذ حركات، بما عرف به من حصافة الرأي ودقة التحليل، سيتيح لا محالة للحاضرين، النفاذ إلى الأفكار الرئيسية الواردة في التقرير.

وبدوره عبر الأستاذ حركات عن سعادته واعتزازه بالدعوة الموجهة إليه من طرف المرصد المغربي للإدارة العمومية الذي يتابع عن كتب إصداراته وتحليلاته المتميزة والمتواصلة للنظام الإداري المغربي، وأنه سعيد للحديث حول نص التقرير الذي له أهمية استراتيجية بالنسبة لحاضر ومستقبل البلاد، لاسيما وأنه صادر عن لجنة مشكلة من خبراء مغاربة، مما يجعل منه عملا مغربيا بامتياز، معدا لأجل المغرب، وموجها لكل المغاربة.

هذا، ويبرز هذا التقرير التركيبي لليوم الدراسي المذكور، في قسمه الأول، المحاور الرئيسية لتدخل الأستاذ حركات، قبل أن يستعرض، في جزئه الثاني، لردود الفعل التي تفاعل من خلالها المشاركون مع تدخله.

1. المحاور الرئيسية للعرض :

تطرق الأستاذ حركات في تدخله لعدة جوانب وجاءت تحليلاته غنية بالأفكار والملاحظات العلمية والمهنية الدقيقة، ويمكننا حصر المحاور التي تناولها في عرضه في النقاط الأساسية التالية:

نفسها، كما ورد مؤخرا في منشور لرئيس الحكومة حول مقاضاة أشخاص القانون العا لبعضها البعض، والتداعيات السلبية لذلك على حسن الحقامة وتديبر المال العام.

وناقش الأستاذ المحاضر الفرضيات المالية والاقتصادية التي أنبنى عليها التقرير، وأبرز بهذا الخصوص أن أهداف التقرير طموحة للغاية، وتتجاوز ما هو ممكن في نظر الأستاذ. ففي حين أن التقرير يهدف الى مضاعفة الناتج الفردي الخام الى 6%، يعتقد الأستاذ أنه في الحالات العادية قلما تجاوز المغرب 2%. وفي المقابل، أبرز أن التقرير يطمح لبلوغ نسبة مشاركة المرأة في التنمية الاقتصادية في حدود 45%، وهي نسبة يرى الأستاذ أنها تظل ضعيفة، حتى ولو تحققت في سنة 2035. وعلى مستوى التمويل، اعتبر الأستاذ حركات ان الاعتماد على الاستدانة الخارجية لتمويل النموذج التنموي خيار مكلف للغاية للمغرب. اذ أن تحقيق نسبة مديونية 6% سنة 2025 ونسبة 7% سنة 2030 سوف تكلف المغرب 4% من الناتج الخام، وهو في مرحلة الانطلاق، مما سيسعد لامحالة البنك الدولي، على حد قوله. وبهذا، فإن المديونية الخارجية تعد، حسب رأيه، جزءا من المشكل وليست جزءا من الحل، على اعتبار الثقل الذي ستمثله بالنسبة للأجيال المقبلة.

هذا ومن الأمور التي تغاضى عنها التقرير، أشار المحاضر إلى غياب الحديث عن مخطط للتنمية مع العلم بأنه لا يمكن الحديث عن تنمية بدون مخطط، إضافة الى عدم التطرق لموضوع الحقامة المالية والمراقبة الداخلية، على الرغم من وجود تقارير تكشف ضعف المراقبة الداخلية للمال العام، ضاربا مثلا بذلك: فتقرير النقل الذي صدر في 2017 كشف عن استهلاك سيارات الدولة لـ 100 مليار سنتيم من المحروقات- فضلا عن الأموال المستعملة لاقتناء السيارات وبطاقات الطرق السيارة. كما أبرز المحاضر عدم تطرق التقرير لازمة الأسطول البحري في المغرب وكلفتها على التنمية الشاملة (ملياري درهم اديت للشركات الاجنبية ثمنا لتأمين نقل المغاربة المقيمين بالخارج).

1. ملامسة محدودة ومحتشمة لموضوع مرتكزات اقتصاد المعرفة ولدور التكنولوجيا الرقمية في التنمية : في هذا المحور، اعتبر الأستاذ حركات أن التقرير لم يتناول بما فيه الكفاية لمرتكزات ورهانات و أهمية اقتصاد غة التقرير.

المعرفة (البحث العلمي والتعليم الجيد) والدور الكبير الذي من شأن التكنولوجيا الرقمية أن تقوم به لتسريع وتيرة التنمية في بلادنا. واستغرب المتدخل لغياب الإشارة في التقرير للثورة الرقمية وللآفاق التي تتيحها للبلدان النامية من أجل الاندماج في منظومة اقتصاد المعرفة وتضييق الفجوة التي تفصلها عن البلدان المتقدمة. حقا، لقد تم التطرق لموضوع النموذج التنموي الرقمي في الملحق، ولكن دون إبراز الأولوية التي يتعين ايلؤها لهذا العامل ودون الإشارة للشروط والاحتياطات المنهجية التي ينبغي توفيرها ومراعاتها لربح رهان اقتصاد المعرفة.

وفي قراءة للتقرير من حيث الشكل، أخذ الأستاذ اللجنة على عدم استعمالها لعناوين مركزة تساعد على التعبئة في التواصل و التسويق العلمي والسياسي للمجتمع .

وقد اقترح للتقرير عناوين بديلة من قبيل: "رؤية 2035"، "حلم المغرب الكبير"، أو أن تتضمن العناوين بعض الكلمات التحفيزية كما هو عليه الأمر في أمريكا على سبيل المقارنة ("نستطيع"، "مغربنا اولاً..."). وفي الشكل دائما، لاحظ الأستاذ أن الملاحق تتضمن عددا كبيرا من الصفحات ، خلافا للتقرير العام.

إغفال الجوانب غير الاقتصادية والسيكولوجية منها على الخصوص :

ركز الأستاذ حركات في قراءته على مسألة اعتبرها أساسية للغاية وهي غياب المقاربة السيكولوجية في التقرير، في مقابل هيمنة مبالغ فيها للمقاربة الاقتصادية والكمية لموضوع التنمية. فهو بذلك يرى بأن لجنة النموذج التنموي، لم تتوفر ضمن أعضائها على علماء النفس / سيكولوجيا والصلابة والصمود Résilience ، طالما أن الأزمة أثرت نفسيا على العديد من الأفراد و على سيكولوجيتهم المهتزة و المقهورة، كما أبرز ذلك التقرير نفسه من خلال ما ورد فيه على لسان بعض فئات الشباب المغربي التي عبرت لأعضاء اللجنة عن رغباتها واحتياجاتها خلال جلسات الإنصات التي نظمتها. وبالفعل، فقد استدل الأستاذ بنماذج من أقوال و احتياجات الشباب، مستقاة من التقرير، من قبيل: "المغرب في حالة حرب"، "نحن الشباب، نحن الضحية"، "لا مال و لا علاج"... ليستنتج من هاته الأقوال أنه كان أجدر باللجنة أن تتناول مقاربة سيكولوجية شاملة في التشخيص والتقرير تهتم بمعالجة المشاكل والصعوبات التي يواجهها الشباب المغربي خاصة الذي يعاني من عدم الرضى و التوتر وتداعيات العنف، المنتشر سواء داخل الادارة أو داخل المجتمع أو عنف الجائحة، وأنه كان على اللجنة أن تضع لذلك تصورا لخطة استعجالية، بدل الاشتغال فقط على تصور تنموي في أفق 2035، الذي يرى الأستاذ أنه من منظوره، أفق بعيد للغاية، لا يجيب عن الاحتياجات الانية لفئة الشباب هاته. إن الجانب النفسي والسيكولوجي يكتسي أهمية بالغة في التنمية، لذلك وجب استثمار مفهوم السعادة الداخلية الاجمالية BIB بدل التركيز اساسا على الدخل الوطني الاجمالي PIB على علاقته ، فحينما يستنكف المواطن عن الهجرة من بلده، فهذا خير دليل على نجاح الدولة في تأمين احتياجاته الأساسية.

كما أن التقرير لم يتطرق للمصدمة العالمية التي وضعت 4.4 مليار من سكان العالم في الحجر الصحي، وما تخلفه حاليا وستخلفه لاحقا، من تداعيات سيكولوجية خطيرة على المواطنين، مبرزا في تحليله لمضمون التقرير إغفال جوانب غير اقتصادية أخرى كتلك المتعلقة منها بالتخلف الذهني والسيكولوجي وعقدة النقص والإحساس بالتبعية للآخر، ثم انتشار بعض الظواهر السلبية في المجتمع والإدارة على السواء ، مثل التفاهة و النزاع والتناوب و عدم الاعتراف بالآخر ، مستدلا بالمنازعات القائمة بين القطاعات الإدارية

وفي معرض جوابه، قال بأن الأحزاب السياسية عموما تفاعلت إيجابيا مع التقرير، وإن لم تقرأه بشكل شامل ونقدي، واكتفت في الغالب بإعلانها الموافقة على مضمونه، مفسرا ذلك بغياب مراكز الفكر والبحث الجيوستراتيجي داخل معظم الأحزاب السياسية المغربية. كما شدد على ضرورة تفعيل هيآت الحكامة وتقوية قدراتها ونجاعة أدائها في محاربة الفساد، لاسيما الخاصة بمراقبة المال العام، كالمجلس الأعلى للحسابات للوصول إلى النجاعة المالية والإدارية، والتقليل من معدلات الغش والفساد وسوء تدبير المال العام. وفي المقابل، ينبغي الانكباب على تقوية وتعزيز تأهيل كافة المراقبين و القضاة المختصين في مكافحة الجريمة المالية، لأن التكوين أو التأهيل الحالي للقضاة غير كاف. أما بالنسبة للمقصود من تقوية الدولة المركزية، كما ورد في التقرير، فالمراد به تقوية الدولة في مجالات الصحة والتعليم والاقتصاد، وليس بمعنى المقاربة الأمنية. واختتم حديثه بالتأكيد على أهمية الرؤية الجيوستراتيجية للمغرب ودورها في إنجاح نموذج التنموي، ووجوب التوفر على خزان شامل للبيانات عن الكفاءات المغربية في جميع القطاعات، ووجد للكتب والأطروحات التي ينتجها الفكر المغربي بالجامعات المغربية والأجنبية، مؤكدا أن التخلف شأن سيكولوجي وذهني بامتياز، مما يجعل منه عاملا مساعدا على إعادة انتاج "تخلف الآخر".

تقرير تركيبي من إعداد ذة. حياة بومعزة

باحثة في القانون العام، جامعة محمد الخامس- الرباط-

مراجعة ذ. زياني، رئيس المرصد المغربي للإدارة

العمومية. (2021-07-27)

La 3ème Conférence organisée par l'OMAP sur le rapport NMD a été animée par Monsieur Jean Pierre Elong Mbassi, Secrétaire Général de CGLU-Afrique, le Jeudi 15 Juillet 2021, de 17h30 à 20h00, sur le thème

« La place réservée au Territoire et aux Collectivités Territoriales dans le rapport NMD »

Pour écouter l'intervention de Monsieur Mbassi, bien vouloir se reporter au site de l'omap: www.omap.ma

-Vidéo de la conférence de l'OMAP, de la part de Dr Zarrouk.

وأشار الأستاذ حركات في متم مداخلته أن التقرير لم يتطرق أيضا لآليات ربط المسؤولية بالمحاسبة، و لم يشدد على ضرورة تفعيل هيئات الحكامة ومراجعة الدستور الى غير ذلك، كما لم يشر التقرير لبعض التدابير المهمة للغاية وغير المكلفة لميزانية الدولة والتي لها انعكاسات ايجابية على مسلسل التنمية، من قبيل مراعاة معيار وقيم الكفاءة والاستحقاق في إسناد المهام وعند تعيين المدراء والمسؤولين بدواليب الإدارات العمومية، إضافة لعدم التطرق للدبلوماسية الاقتصادية والتهديدات السيبرانية ولنقص تواجد الكفاءات المغربية في المنظمات الدولية والإقليمية، يضيف الأستاذ المحاضر.

II. ردود فعل ونقاش عام :

تميز النقاش الذي تلا عرض الأستاذ حركات بطرح جملة من الأفكار والملاحظات والتساؤلات التي نوجزها فيما يلي:

- تساؤل حول هوية التقرير/ موقعه من الناحية الدستورية : هل هو تقرير إلزامي أم مجرد تقرير دراسي أي استشاري؟ وماهي تبعاته ؟
- ما معنى إشارة التقرير للدولة القوية أي المركزية، في حين أن الدستور يشير الى اللامركزية الترابية ؟
- ما هو الخيط الناظم بين النموذج الإداري والنموذج التنموي الجديد ؟
- كيف يمكن بلورة الرؤية السيكلوجية وعلاقتها بالثقة في الفرد كمحدد للتنمية الشاملة ؟
- رغم تعدد مداخل التشخيص في التقرير، كيف نفسر غياب آليات لقياس المؤشرات والتحوليات التي يمكن أن تقع بعد الأزمة الصحية الحالية ؟
- كيف نفسر غياب الإشارة للجهوية في التقرير كرافعة للتنمية ؟ وكذا غياب التنسيق العمودي والأفقي بين الاستراتيجيات والبرامج التنموية ؟
- أي دور للأحزاب السياسية في أجراة تقرير النموذج التنموي الجديد ؟
- كيف السبيل للحد من ظاهرتي غياب روح المبادرة داخل الوظيفة العمومية وإشاعة ثقافة الخوف والخنوع ومنعهما من التأثير سلبيا على بناء نموذج إداري جديد يخدم أهداف النموذج التنموي الجديد؟
- التأكيد على أهمية الطبقة الوسطى ودورها في التنمية والتساؤل عن أسباب غياب الرؤية الجيوستراتيجية للمغرب في التقرير وعدم إدراج التحول الرقمي وتغليب دور الجامعات في بناء العقل النقدي باعتباره محض للتفكير والبحث والابداع ؟
- أخيرا، وفي معرض رده على مختلف التساؤلات، عبر الأستاذ "محمد حركات" عن سعادته بتفاعل الحضور مع عدد من أطروحاته، كما أنه بدوره استفاد كثيرا من وجهات النظر المعبر عنها من قبل المشاركين. و هو الأمر الذي يفيد بأن التقرير حظي باهتمام واسع.



Veille juridique : les chroniques



OMAP



فاتن الشواطي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة



القوانين الصادرة بالجريدة الرسمية لتاريخ 22 يوليو 2021

تضمن العدد 7006 من الجريدة الرسمية بتاريخ 22 يوليو 2021 عدة قوانين مهمة نذكر منها:

1. القانون رقم 13.21 المتعلق بالاستعمالات المشروعة للقنب الهندي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.59 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021)، والذي يهدف إلى تحسين دخل المزارعين وحمايتهم من شبكات التهريب الدولي للمخدرات، وخلق فرص واعدة وقارة للشغل ومدرسة للدخل، والحد من الانعكاسات السلبية التي يفرزها انتشار الزراعات غير المشروعة على الصحة العامة، بالإضافة إلى التقليل من الآثار التخريبية على المحيط البيئي، خصوصا ما يتعلق باجتثاث وحرق الغابات واستنزاف التربة والموارد المائية وتلوث المياه الجوفية. كما يتضمن عدة مقتضيات موزعة في تسعة أبواب تسن نظاما للترخيص كشرط لازم لممارسة الأنشطة المرتبطة بزراعة القنب الهندي واستغلاله، بالإضافة إلى مقتضيات خاصة بإحداث الوكالة الوطنية لتقنين الأنشطة المتعلقة بالقنب الهندي في شكل مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي كجهاز للحكامة والمراقبة.

2. القانون رقم 36.21 المتعلق بالحالة المدنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.81 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021)، والذي تضمن عدة مستجدات تتمثل في إحداث منظومة رقمية وطنية مركزية، ووضع سجل وطني لتسجيل وترسيم وقائع الحالة المدنية، واعتماد حرف "تيفيناغ" في تحرير بعض بيانات رسوم الحالة المدنية، ومأسسة بوابة الحالة المدنية ووضع نظام معلوماتي لتدبير الحالة المدنية، وإسناد معرف رقمي مدني - اجتماعي عند تسجيل ولادة كل شخص مغربي أو أجنبي مقيم بالمغرب بالحالة المدنية، وإضفاء القوة الثبوتية على الرسوم الإلكترونية للحالة المدنية مع إرساء التوقيع الإلكتروني لرسوم الحالة المدنية طبقا للمقتضيات التشريعية ذات الصلة واعتماد التبادل الإلكتروني لمعطيات الحالة المدنية مع الشركاء، بالإضافة إلى إلزام متصرفي ومديري المؤسسات الصحية المدنية والعسكرية ومكاتب الصحة وغيرها من المؤسسات وكذا السلطات المحلية، القيام بالتصريح الأولي بالولادات والوفيات عن طريق بوابة الحالة المدنية أو جميع وسائل الاتصال المرتبطة بالمنظومة الرقمية. ويسري هذا القانون، وجوبا، على جميع المغاربة، كما يجوز للأجانب الاستفادة منه بالنسبة لولاداتهم ووفياتهم التي تقع فوق التراب الوطني.

1. متابعات قانونية وإدارية بالمغرب

تميزت الفترة الممتدة من فاتح يوليوز إلى 31 دجنبر الجاري بصدر نصوص في غاية الأهمية، خصوصا ما يتعلق منها بالنصوص المواكبة لإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، بالإضافة إلى نصوص أخرى لا تقل أهمية.

مقتضيات جديدة في مدونة أخلاقيات مهنة الطب

صدر في الجريدة الرسمية عدد 7002 ليوم 8 يوليو 2021 مرسوم رقم 2.21.225 يتعلق بمدونة أخلاقيات مهنة الطب. يأتي هذا المرسوم تنزيلا للمادة 2 من القانون 08.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للطبيبات والأطباء ويتضمن عدداً من المقتضيات الجديدة التي تهدف بشكل عام إلى تحديد الواجبات العامة المفروضة على الطبيبات والأطباء، والعلاقة بين الأطباء فيما بينهم وبين الأطباء وباقي مهنيي الصحة، وعلاقة الطبيب مع الهيئة الوطنية للطبيبات والأطباء وأجهزتها، إضافة إلى القواعد الأخلاقية والمهنية لبعض أشكال مزاوله المهنة، لا سيما طب الشغل وطب المراقبة وطب الخبرة.

تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب برسم سنة 2020، تحت عنوان "كوفيد-19: وضع استثنائي وتمارين حقوقي جديد"

تضمنت الجريدة الرسمية عدد 7003 مكرر ليوم 12 يوليو 2021 تقريراً عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب لسنة 2020 أثناء فترة كوفيد. يقدم هذا التقرير تقييماً وتحليلاً موضوعيين لوضعية حقوق الإنسان خلال فترة جائحة كوفيد-19 موزعة في ستة محاور أساسية وهي: أولاً: الإطار القانوني المنظم لحالة الطوارئ الصحية المرتبطة بجائحة كوفيد-19، وقد أوصى المجلس بضرورة الرجوع إلى المؤسسة التشريعية في حالة تمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية من أجل ضمان التوازن بين السلط وإخضاع الإجراءات المتخذة، وخاصة تلك المتعلقة بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية للمراقبة البرلمانية؛ ثانياً: وضعية حقوق الإنسان وتأثرها بجائحة كوفيد-19؛ ثالثاً: النهوض بحقوق الإنسان؛ رابعاً: علاقات التعاون على المستوى الوطني؛ خامساً: علاقات التعاون والتضامن الدوليين؛ سادساً: تتبع تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة. ويتضمن هذا التقرير كذلك توصيات خاصة تتعلق بحماية الحقوق والنهوض بها أثناء تدبير الجائحة، وكذا توصيات عامة تروم تطوير واقع حقوق الإنسان على المستويين القانوني والمؤسساتي، وعلى مستوى السياسات والممارسات. بالإضافة إلى توصيات موجهة إلى السلطات العمومية، تم إعدادها اعتباراً للالتزامات الدولية للمملكة في مجال حقوق الإنسان، وتعلق بالممارسة الاتفاقية للمملكة وتفاعلها مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، وكذا بالإطار القانوني والمؤسساتي، وبالسياسات العمومية والبرامج والممارسات.

2. من خلال تجميعها أو إدماجها أو حلها وتصفيته، وتأطير عملية إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية الجديدة، ومساهماتها في رأسمال المقاولات الخاصة، والرفع من نجاعة الرقابة المالية للدولة، وإرساء آليات لضمان الانسجام والتنسيق والتكامل بين مختلف المؤسسات والمقاولات العمومية، واعتماد مقاربة تعاقدية بين الدولة وهذه المؤسسات والمقاولات، بهدف الرفع من أدائها، وتحسين حكامتها وتعزيز ثقافة الأداء والنتائج، بالإضافة إلى تحويل المؤسسات العمومية التي تمارس نشاطا تجاريا إلى شركات مساهمة من أجل حكمة أفضل وتوجه ناجع نحو السوق المالي. كما تنص على دور الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة، والتي سيتم إحداثها على شكل مؤسسة عمومية، سيتم فيما بعد تحويلها إلى شركة مساهمة داخل أجل لا يتعدى 5 سنوات، يسند إليها تدبير مساهمات الدولة في المقاولات العمومية.

3. القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.96 بتاريخ 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021)، والذي ينص على أن دور هذه الوكالة سيكون متركزاً بالأساس على تأطير دور الدولة المساهمة، وتحديد المؤسسات والمقاولات العمومية التي تدخل في نطاق اشتغال الوكالة. كما يحدد لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية والمساهمة العمومية التي تدخل في نطاق اختصاص الوكالة، وتضم المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري (15 مؤسسة عمومية)، والمقاولات التي تملك الدولة رأس مالها بصفة مباشرة أو بالاشتراك (35 مقالة عمومية)، إضافة إلى مساهمات عمومية أخرى (7 مساهمات مملوكة من قبل الدولة في الشركات). مواصلة ورش إصلاح العدالة بإصدار قانون المفتشية العامة للشؤون القضائية

صدر بالجريدة الرسمية عدد 7009 بتاريخ 2 أغسطس 2021، القانون رقم 38.21 المتعلق بالمفتشية العامة للشؤون القضائية. ويأتي هذا القانون تطبيقاً لأحكام المادة 53 من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية؛ إذ ينص في مادته الثالثة على أن هذه المفتشية تعتبر من الهياكل الإدارية للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وتتبع له في أداء مهامها. كما يحدد في باقي مواده تأليف المفتشية العامة، حيث نصت المادة الرابعة منه على أنها تتألف من مفتش عام، ونائبه، ومفتشين، ومفتشين مساعدين. واختصاصاتها وحقوق وواجبات أعضائها، وفي هذا الإطار، فإن المفتشية تضطلع بمهام التفتيش المركزي لمحاكم المملكة، رئاسة نيابة، وتنسيق وتتبع التفتيش القضائي اللامركزي والإشراف عليه، ودراسة الشكايات والتظلمات التي يحيلها عليها المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والقيام في المادة التأديبية بالتحريات والأبحاث التي يأمر بها الرئيس المنتدب، وكذا تتبع ثروة القضاة بتكليف من الرئيس

3. القانون رقم 54.19 بمثابة المرافق العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.81 بتاريخ 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021)، والذي يحدد، طبقاً لأحكام الدستور ولا سيما الفصل 157 منه، إطاراً مرجعياً لمبادئ وقواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والمحاكم والجهات والجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات والمقاولات العمومية وكل شخص آخر من أشخاص القانون العام. كما يحدد القواعد المنظمة لعلاقة المرافق العمومية بالمرتفقين، بالإضافة إلى تنصيبه على إحداث مرصد وطني للمرافق العمومية لدى السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة، من أجل رصد نجاعة أداء هذه المرافق وجودة الخدمات المقدمة من لدنها.

الإصلاح الجبائي وقوانين إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية

تميزت الجريدة الرسمية بتاريخ 26 يوليو 2021 عدد 7007 بصدر قوانين تروم القيام بمراجعة جوهرية لمختلف المؤسسات والمقاولات العمومية وفق ما تمليه مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة. من بينها:

1. القانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 بتاريخ 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021)، وقد استند هذا القانون في إعداداته إلى مخرجات المناظرة الوطنية الثالثة للجبائيات وتوصيات النموذج التنموي الجديد. ويتضمن هذا القانون مقتضيات تروم تحديد مكونات إصلاح النظام الجبائي الوطني، ومبادئه وأهدافه وآليات تطبيقه، والإجراءات الموابكة لتنزيله، بصفة متدرجة، ووفق أولويات وطنية محددة وبرمجة زمنية متدرجة. ومن بين أهداف هذا الإصلاح، نذكر تكريس مبدأ حيادية الضريبة على القيمة المضافة لتقويم الاختلالات الحالية المتعلقة بنطاق تطبيقها وتعدد أسعارها والحق في خصمها وإرجاعها، خصوصاً بالنسبة لبعض القطاعات الحيوية الخاصة أو التابعة للدولة، تأطير السلطة التقديرية للإدارة فيما يتعلق بتفسير النصوص الجبائية وتحديد أسس فرض الضريبة وعبء تقديم الإثباتات اللازمة، وتعبئة كامل الإمكانيات الضريبية لتمويل السياسات العمومية، وكذا التجميع التدريجي للرسوم المحلية المطبقة على الممتلكات العقارية وتلك المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية، وكذا مراجعة وتجميع الرسوم شبه الضريبية والواجبات والرسوم المستخلصة لفائدة الدولة المنصوص عليها في نصوص تشريعية أو تنظيمية، بالإضافة إلى تعزيز نظام الحكامة الفعالة والناجعة.

القانون-الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.89 بتاريخ 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021)، والذي يهدف إلى تدعيم الدور الاستراتيجي للمؤسسات والمقاولات العمومية في تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية للدولة، وإعادة تحديد حجم القطاع العام وترشيد النفقات العمومية من خلال تنفيذ عمليات هيكلية المؤسسات والمقاولات العمومية وضبط إحداثها. ومن بين المستجدات التي أتى بها هذا القانون، نذكر: إعادة هيكلية المؤسسات والمقاولات العمومية،

الذي يتناول السياحة المستدامة والمسؤولية، يوصي المجلس بتفعيل الميثاق المغربي للسياحة المستدامة، والمساهمة من خلال النظام الجبائي في النهوض بالاستثمارات المستدامة والمنتجة والمحدثة لفرص الشغل والمحفزة لخلق القيمة في المجالات الترابية التي تحتضن هذه الاستثمارات واعتماد مقاربة "سياحة 365 يوما"، أما المحور الثالث، المتعلق بالرقمنة، فيوصي المجلس بشأنه باقتراح منظومة مغربية للحجز والأداء لتجنب خروج العملات الصعبة وتلقي العمولات من لدن فاعلين خارج المغرب وكذا تطوير آلية التواصل الرقمي الرسمية بتسليط الضوء على حفز انتظارات الزبون. وفي ما يتعلق بالمحور الرابع، الذي يتناول السياحة الداخلية، فمن الأهمية بمكان، حسب المجلس، اقتراح منتجات خاصة بالسياحة الوطنية بمختلف فروعها، على أن تتلاءم هذه المنتجات مع القدرة الشرائية للسائح المغربي. كما يتعين تشجيع السياحة الاجتماعية والتضامنية وتطوير المآوي الموجهة للشباب وابتكار عرض مناسب للمغاربة المقيمين بالخارج، مع الأخذ بعين الاعتبار أسلوبهم في العيش وأنماط استهلاكهم في مجال الأنشطة الترفيهية والرياضية. أما المحور الخامس، فيتعلق بالرأس المال البشري، حيث أوصى المجلس على الخصوص بإعادة النظر في مسالك التكوين المهني والجامعي ذات الصلة، من خلال تحيين خريطة التشغيل في القطاع السياحي والعمل على إبرام اتفاقية قطاعية جماعية في مجال التكوين وتعزيز الكفاءات. فيما يتناول المحور السادس التوطين الترابي، حيث تشكل الجهوية المتقدمة وميثاق اللاتمرکز فرصة لتحقيق التوازن في تنمية السياحة بين المجالات الترابية والوجهات السياحية. وفي هذا الإطار، يوصي المجلس بإرساء الالتقاءية بين الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بقطاعات السياحة والثقافة والصناعة التقليدية والشباب والرياضة والتنمية المستدامة وغيرها، والحرص على توطئتها على المستوى الترابي، وبدعم تنفيذ الاستراتيجيات الجهوية للسياحة المستدامة، من خلال مواكبة المجالس الجهوية في إعداد ووضع مشاريع في هذا المجال ضمن برامج التنمية الجهوية، وتقديم عرض متنوع يتمحور حول مسارات سياحية تعبر عدة مجالات ترابية ذات توجه سياحي مشترك.

المنتدب، بالإضافة إلى ذلك، نص هذا القانون على الضمانات التشريعية المقررة لحسن سير المفتشية العامة للشؤون القضائية. فمما لا شك فيه، سيتمكن التفتيش القضائي من تجويد الأداء القضائي من خلال تتبعه وتقييمه استناداً إلى مؤشرات قياس النجاعة والفعالية والجودة، ورصد المعوقات التي تعترض الرفع من النجاعة القضائية.

تميزت الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 13 سبتمبر 2021 بصدر القانون رقم 70.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية والقانون رقم 71.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع؛ فبموجب القانون رقم 70.21 المذكور، أصبح عدد التوقيعات المطلوبة لتقديم العريضة للسلطات العمومية محدداً في 4000 عوض 5000 المعمول به سابقاً. أما فيما يخص تقديم الملتزمات في مجال التشريع، فقد نص القانون التنظيمي رقم 71.21 على أن الملتزم يجب أن يكون مدعماً على الأقل بتوقيع 20 ألف شخص عوض 25 ألفا المعمول به في السابق، كما يشمل هذا القانون أيضاً مقتضيات تدعم التقديم عبر دعامة إلكترونية.

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول السياحة

تضمنت الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 13 سبتمبر 2021، رأياً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول السياحة تحت عنوان "السياحة، رافعة للتنمية المستدامة والإدماج من أجل استراتيجية وطنية جديدة للسياحة"، تم خلاله التأكيد على دور قطاع السياحة كدعامة أساسية للنمو الاقتصادي في المغرب، مشيراً إلى أنه في سنة 2019، استقبل المغرب 12.9 مليون سائح عبر المراكز الحدودية. وساهم هذا القطاع بحوالي 7 في المائة في الناتج الداخلي الإجمالي و20 في المائة في صادرات السلع والخدمات. كما تقدر مساهمته في التشغيل بـ 550 ألف، أي 5 في المائة من الساكنة النشيطة (مرصد السياحة 2020). وكشف المجلس من خلال تحليل قطاع السياحة في المغرب خلال العشرين سنة الماضية أن هذا الأخير يواجه عدداً من الاختلالات الهيكلية، منها استراتيجيات تواجه صعوبات في سبيل تحقيق أهدافها المرسومة، وقصور أساسي على مستوى آلية القيادة؛ وصعوبات على مستوى تمويل القطاع؛ وآلية ترويج وتسويق لا تواكب التحولات. ومن أجل إنجاح إقلاع قطاع السياحة وتموقعه الاستراتيجي على الصعيدين الوطني والدولي، عمل المجلس على اقتراح جملة من التوصيات تتمحور حول ستة محاور رئيسية: ويتعلق المحور الأول بالحكمة، حيث يوصي المجلس بوضع قانون إطار للسياحة وبإرساء تخطيط استراتيجي مندمج، يضمن التفائية الوسائل والموارد، ويمكن من تتبع وتقييم مجموع سلسلة القيمة. وبخصوص المحور الثاني،

جدول النصوص القانونية المتعلقة بتدبير جائحة فيروس كورونا إلى حدود 9 يوليو 2021

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
	مرسوم رقم 2.21.643 صادر في 16 من محرم 1443 (25 أغسطس 2021) بتغيير المرسوم رقم 2.21.507 الصادر في 27 من ذي القعدة 1442 (8 يوليو 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 7002 بتاريخ 9 يوليو 2021)	
	مرسوم رقم 2.21.853 صادر في 21 من ربيع الأول 1443 (28 أكتوبر 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 7002 بتاريخ 9 يوليو 2021)	
	مرسوم رقم 2.21.955 صادر في 20 من ربيع الآخر 1443 (26 نوفمبر 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 7002 بتاريخ 9 يوليو 2021)	
	مرسوم رقم 2.21.507 صادر في 27 من ذي القعدة 1442 (8 يوليو 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 7002 بتاريخ 9 يوليو 2021)	
		ظهير شريف رقم 1.21.88 صادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 48,21 بسن أحكام متفرقة تتعلق ببعض التدابير المتخذة في إطار مواجهة جائحة فيروس كورونا كوفيد 19. ج.ر عدد 7009 بتاريخ 2 أغسطس 2021

حنان الصالحي
مس تشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة

سميرة جيايدي
مس تشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة



ينتظم بها البت في العرائض المقدمة، ومن جهة أخرى، منسجما مع ما هو مناط بلجان العرائض من مهام، بمقتضى الفقرتين الأوليين من المادتين التاسعة و13 من القانون التنظيمي.

وأخيرا، فيما يخص المادة الثانية من التعديل والتي تهم المادتين 12 مكررة والمادة 15 المكررة من القانون التنظيمي المعروض عليها، فقد أوضحت المحكمة الدستورية بشأن المادة 12 مكررة، أنها ترمي في صيغتها المعروضة، إلى تيسير التحقق من استيفاء أصحاب العريضة ومدعميها لأحد الشروط الأساسية لقبولها، إذ أسندت لرئيس الحكومة إجراء التحقق المذكور في أجل معقول، مما يندرج في إطار التعاون بين السلط الذي يعتبر من مقومات النظام الدستوري للمملكة طبقا للفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، كما عللت بشأن المادة 15 المكررة أنها حددت في صيغتها المعروضة عليها مناط سريان الأجل الواردة في القانون التنظيمي، مما يتيح لأصحاب العريضة ومدعميها، أن يتوقعوا، مآلها على أساس من القانون، ويمثل ضمانا، تكفل بموجبها ممارسة الحق المنصوص عليه في الفصل 15 من الدستور.

وعليه، قضت المحكمة الدستورية بعدم مخالفة المواد المعروضة عليها لأحكام الدستور، وأمرت، في الختام، بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس الحكومة، وبنشره في الجريدة الرسمية.

القرار رقم 21/134

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 21/134 الصادر بتاريخ 24 غشت 2021 في الملف عدد 21/127 بأن القانون التنظيمي القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، ليس فيه ما يخالف الدستور.

و أوضحت المحكمة الدستورية في قرارها، أنه تبين لها، من خلال فحص التعديلات الواردة في القانون التنظيمي المعروض عليها، والتي تهم مادتين اثنتين، المادة الأولى، شملت تغيير وتتميم أحكام المواد 2 و5 و7 و8 و11 و12 من القانون التنظيمي رقم 64.14 المذكور، والمادة الثانية، تضمنت تتميم أحكام القانون التنظيمي السالف ذكره، بالمادتين 8 و12 المكررتين، تكتسي صيغة قانون تنظيمي، وفقا لأحكام الفصل 14 من الدستور.

. متابعات قضائية بالمغرب وفرنسا

أولا :المغرب

صدر عن المحكمة الدستورية باسم جلالة الملك وطبقا للقانون خلال الفترة الممتدة بين شهري يوليو وإلى غاية شهر دجنبر من سنة 2021 الجارية فيما يتعلق بمجال دستورية القوانين، القرارين التاليين:

القرار رقم 21/133

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 21/133 الصادر بتاريخ 24 غشت 2021 في الملف عدد 21/126 بأن القانون التنظيمي القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ليس فيه ما يخالف أحكام الدستور.

وأوضحت المحكمة في قرارها، أنه بعد تفحصها للتعديلات الواردة في المادة الأولى والتي تهم تغيير وتتميم أحكام المواد 2 و3 و6 و7 و9 و13 من القانون التنظيمي رقم 44.14 المذكور، وأيضا المادة الثانية التي تتم أحكام القانون التنظيمي السالف ذكره، بالمادتين 12 و15 المكررتين، تبين لها أنها تكتسي صيغة قانون تنظيمي، وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 15 من الدستور.

ففيما يتعلق بالمادة الأولى، والتي تهم المواد الثانية (البند الأول والخامس والأخير) والسادسة (الفقرة الأخيرة) والسابعة (الفقرة الأخيرة المضافة، فقد عللت المحكمة الدستورية بشأنها على أنها تعديلات تروم في جوهرها، تمكين المواطنين والمواطنات من ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وتيسير الشروط والكيفيات المتعلقة به، إنفاذا لأحكام الدستور، ولم تضع قيودا غير متناسب يصيب الحق المذكور في جوهره، كما أن اشتراط توقيع لائحة دعم العريضة من قبل 4000 من مدعميها يظل منسجما مع طبيعة العريضة وهدفها، باعتبارها تتضمن "مطالب أو مقترحات أو توصيات مقدمة إلى السلطات العمومية"، وليس في هذا الشرط، ما يحد من ممارسة المواطنين والمواطنات للحق المشار إليه.

وفيما يخص المادة الثالثة (البند الأخير)، فقد أوضحت المحكمة الدستورية أنه أتى متمما للمادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 44.14، إذ أضاف شرطا جديدا لقبول العريضة يتمثل في أن "لا تكون مقدمة لأكثر من سلطة عمومية"، وحيث إن الغاية المتوخاة من كفالة الدستور للحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، تتمثل في ضمان تقديم ذوي المطالبات المشروعة من المواطنين والمواطنات طلباتهم أو مقترحاتهم أو توصياتهم إلى السلطات العمومية، بهدف المصلحة العامة. وبالنسبة للمادتين التاسعة (الفقرة الثانية) و13 (الفقرة الثانية) من القانون التنظيمي السالف الذكر، فقد عللت المحكمة الدستورية أن تحديد ستين يوما أجلا أقصى لتوجيه لجنة العرائض رأيها واقتراحاتها إلى رئيس الحكومة أو إلى مكتب المجلس المعني حسب الحالة، وكذا مناط سريان الأجل المذكور، يعتبر، من جهة، وضعية إجرائية

كما أوضحت المحكمة الدستورية بشأن المادة 12 المكررة من القانون التنظيمي السالف الذكر، أنها حددت في صيغتها المعروضة مناط سريان الآجال الواردة في القانون التنظيمي، مما يتيح لأصحاب الملتمس ومدعّميه، أن يتوقعوا، مآل ملتسمهم المقدم، على أساس من القانون، ويمثل ضماناً، تكفل بموجبها ممارسة الحق المنصوص عليه في الفصل 14 من الدستور، مما تكون معه المادة المعروضة عليها غير مخالفة لأحكامه.

و في ختام قرارها، أمرت المحكمة الدستورية بتبليغ نسخة منه إلى السيد رئيس الحكومة، ونشره في الجريدة الرسمية.

وجاء تعليل قرار المحكمة الدستورية بشأن المادة الأولى، التي تهم المواد الثانية (البندان الرابع والأخير) والسابعة (الفقرة الأخيرة المضافة) والثامنة (الفقرة الأخيرة المضافة)، أنها تعديلات أتاحت لمدعّم الملتمس، التوقيع على لائحة دعمه مادياً أو إلكترونياً على سبيل التخيير، مع إمكانية تقديم الملتمس عبر بوابة إلكترونية خاصة، كما أنها، خفضت النصاب المطلوب لتكوين لجنة تقديم الملتمس، وكذا العدد الأدنى لموقعي لائحة دعم الملتمس.

وأضافت المحكمة الدستورية في قرارها إلى أن هذه التعديلات، أحدثت شرطاً جديداً يقتصر على تضمين مدعّم الملتمس لأرقام بطائهم الوطنية للتعريف وتاريخ انتهاء صلاحيتها، مستبدلة بذلك ما كان يشترط من إرفاق مدعّم الملتمس للائحة الدعم، بنسخ من بطائهم الوطنية للتعريف.

وأوضحت المحكمة الدستورية، أن هذه الأحكام، تروم، في جوهرها تمكين المواطنين والمواطنات من ممارسة الحق في تقديم ملتسمات في مجال التشريع، وتيسير الكيفيات والشروط المتعلقة به، إنفاذاً لأحكام الدستور السابق بيانها، ولم تضع قيداً غير متناسب يصيب الحق المذكور في جوهره.

واعتبرت المحكمة، أن اشتراط توقيع لائحة دعم الملتمس من قبل 20000 من مدعّميه، ليس فيه، قياساً إلى الناخبين المقعدين في اللوائح الانتخابية العامة، ما يحد من ممارسة المواطنين والمواطنات للحق المشار إليه، مضيفة أنه ليس في أحكام المواد الثانية (البندان الرابع والأخير) والسابعة (الفقرة الأخيرة المضافة) والثامنة (الفقرة الأخيرة المضافة) ما يخالف الدستور.

كما صرحت المحكمة الدستورية بشأن المادة الخامسة من البند الأخير، أن التعديلات جاءت متممة للمادة الخامسة من القانون التنظيمي رقم 64.14، حيث أضافت شرطاً جديداً لقبول الملتمس يتمثل في أن "لا يكون مقدماً لمكتبي مجلسي البرلمان معاً"، وهو ما اعتبرته غير مخالفة للدستور.

وبخصوص المادتين 11 و12 من القانون التنظيمي المعروض عليها، أكدت المحكمة الدستورية بشأنهما، أنهما وسعتا من نطاق إمكانات تبني الملتمس واعتماده أساساً لتقديم مقترح قانون، إذ أصبح ذلك متاحاً لكافة أعضاء المجلس المعني، بعد أن كان مقتصرًا على أعضاء اللجنة الدائمة المختصة، مما تكون معه المادتان، غير مخالفتين لأحكام الدستور.

وفيما يتعلق بالمادة الثانية من التعديلات التي شملت المادتين الثامنة المكررة و12 المكررة، فقد أوضحت المحكمة الدستورية بشأن المادة الثامنة المكررة، أنها ترمي إلى تيسير التحقق من استيفاء أصحاب الملتمس ومدعّميه لأحد الشروط الأساسية لقبوله، إذ أسندت لرئيس الحكومة إجراء التحقق المذكور في أجل معقول، مما يندرج في إطار التعاون بين السلط الذي يعتبر من مقومات النظام الدستوري للمملكة طبقاً للفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، وتكون معه المادة المعروضة غير مخالفة لأحكامه.

تانيا : فرنسا

Au regard du grand nombre de décisions et d'arrêts rendus par les juridictions françaises, nous nous contentons, comme dans nos précédentes chroniques, de rendre compte des décisions et ordonnances les plus marquantes, redues respectivement par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat.

I -Le Conseil constitutionnel

81 arrêts ont été rendus par le conseil constitutionnel durant la période allant du 25 juin jusqu'au 17 décembre 2021.

Nous signalons en particulier les décisions suivantes :

- Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021 (Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers dont l'entrée en France est refusée)

Le Conseil constitutionnel juge conforme à la Constitution l'obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer un ressortissant étranger dont l'entrée en France a été refusée, tout en précisant que cette obligation n'a ni pour objet ni pour effet de leur confier une mission de surveillance ou de contrainte. Cette obligation ne méconnaît pas l'interdiction de déléguer l'exercice de la force publique à des personnes privées, qualifiée en des termes inédits par le Conseil constitutionnel de principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 15 juillet 2021 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 213-4 et du 1° de l'article L. 625-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En application de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, les États signataires se sont engagés à instaurer l'obligation pour les entreprises de transport de « reprendre en charge sans délai » les personnes étrangères dont l'entrée sur le territoire de ces États a été refusée et de les ramener vers un État tiers. Les dispositions contestées de l'article L. 213-4 du CESEDA visent à assurer la transposition de cette directive en prévoyant que l'entreprise de transport aérien ou maritime est tenue de ramener une personne étrangère non ressortissante d'un État membre de l'Union européenne en cas de refus d'entrée sur le territoire national.

La société requérante estime que lesdites dispositions auraient eu ainsi, pour effet de déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique, en violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il était également reproché à ces dispositions de méconnaître le droit à la sûreté, le principe de responsabilité personnelle et l'égalité devant les charges publiques.

De manière inédite, le Conseil constitutionnel juge que cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Exerçant dès lors un contrôle des dispositions contestées au regard de cette exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel observe que la décision de mettre en œuvre le réacheminement d'une personne non admise sur le territoire français relève de la compétence exclusive des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière. En application des dispositions contestées, les entreprises de transport aérien ne sont tenues, à la requête de ces autorités, que de prendre en charge ces personnes et d'assurer leur transport. Le Conseil constitutionnel constate ainsi que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre à la charge de ces entreprises une obligation de surveiller la personne devant être réacheminée ou d'exercer sur elle une contrainte, de telles mesures relevant des seules compétences des autorités de police.

Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021 (Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)

Le Conseil constitutionnel écarte comme excessivement généraux les griefs dont il a été saisi à l'encontre de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Par sa décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dont il avait été saisi par un recours émanant de plus de soixante députés.

* Le recours contestait la loi prise en son ensemble au motif que nombre de ses dispositions s'inscriraient « dans la spirale d'inaction ayant conduit au non-respect de la trajectoire de la France en matière de réduction des gaz à effets de serre ». Les députés requérants soutenaient que, en conséquence, le législateur aurait privé de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement et demandaient au Conseil constitutionnel de lui enjoindre de « prendre des mesures adéquates pour y remédier ».

Le Conseil constitutionnel juge, toutefois, que le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu ces exigences constitutionnelles ne peut être utilement présenté devant lui, selon la procédure prévue par l'article 61 de la Constitution ou la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, qu'à l'encontre de dispositions déterminées et à la condition de contester le dispositif qu'elles instaurent. En tout état de cause, le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'injonction à l'égard du législateur.

Relevant que, en l'espèce, les requérants ne développent qu'une critique générale des ambitions du législateur et de l'insuffisance de la loi prise en son ensemble et ne critiquent donc, pour en demander la censure, aucune disposition particulière de la loi déferée, le Conseil constitutionnel en déduit que leur grief ne peut qu'être écarté.

• **Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021 (Loi relative à la gestion de la crise sanitaire)**

Par sa décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, qui compte 125 paragraphes, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur plusieurs dispositions de la loi relative à la gestion de la crise sanitaire, dont il avait été saisi par le Premier ministre et par un recours émanant de plus de soixante députés, ainsi que par deux autres recours émanant, chacun, de plus de soixante sénateurs.

* Au nombre des dispositions critiquées figuraient, au sein de l'article 1er de la loi déferée, celles subordonnant l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe sanitaire ».

Il était notamment reproché à ces dispositions de subordonner l'accès aux grands magasins et centres commerciaux et aux transports publics à la présentation d'un « passe sanitaire », ce qui n'aurait pas d'intérêt dans la lutte contre l'épidémie.

A cette aune, le Conseil constitutionnel relève que les dispositions contestées prévoient que le Premier ministre peut subordonner l'accès du public à certains lieux, établissements, services ou événements où se déroulent certaines activités, à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19. Elles prévoient également que, à compter du 30 août 2021, une telle mesure peut être rendue applicable aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou événements.

Le Conseil constitutionnel juge que ces dispositions, qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions. Toutefois, en premier lieu, le législateur a estimé que, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, les risques de circulation du virus de la covid-19 sont fortement réduits entre des personnes vaccinées, rétablies ou venant de réaliser un test de dépistage dont le résultat est négatif. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période, allant de l'entrée en vigueur de la loi déferée au 15 novembre 2021, période durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie existait en raison de l'apparition de nouveaux variants du virus plus contagieux.

En troisième lieu, le législateur a circonscrit leur application à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus.

En quatrième lieu, les dispositions contestées prévoient que les obligations imposées au public peuvent être satisfaites par la présentation aussi bien d'un justificatif de statut vaccinal, du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination. Ainsi, ces dispositions n'instaurent, en tout état de cause, ni obligation de soin ni obligation de vaccination.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel déduit que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

·Décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 (Loi de financement de la sécurité sociale pour 2022)

Par sa décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, dont il avait été saisi par un recours émanant de plus de soixante sénateurs.

*Plusieurs dispositions ont été contestées par les sénateurs ; prenons l'article 6 de la loi, qui modifie l'article 50 de la loi du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 afin notamment de reporter jusqu'au 31 décembre 2028 la possibilité pour les établissements de santé assurant le service public hospitalier de conclure un contrat avec les agences régionales de santé pour obtenir le versement d'une dotation par les organismes de la branche maladie.

Sur le fond, il était reproché à cet article de mettre ainsi en œuvre des dispositions qui placent à la charge de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) les dotations versées par les organismes de la branche maladie à ces établissements, en méconnaissance de l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale. Les sénateurs requérants invitaient par conséquent le Conseil constitutionnel à examiner la conformité à la Constitution des dispositions déjà promulguées de l'article 50 de la loi du 14 décembre 2020 et du C du paragraphe II septies de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

La décision du Conseil constitutionnel rappelle que la conformité à la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être appréciée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine.

À cette aune, le Conseil constitutionnel juge que les dispositions contestées de l'article 6 de la loi se bornent à modifier l'article 50 de la loi 14 décembre 2020 pour reporter la date limite de conclusion des contrats entre les agences régionales de santé et les établissements publics de santé. Elles ne modifient pas les dispositions déjà promulguées du C du paragraphe II septies de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 qui mettent à la charge de la CADES le montant des dotations versées par les organismes de la branche maladie aux établissements de santé.

Elles ne les complètent pas davantage, ni n'en affectent le domaine d'application.

Les conditions dans lesquelles la conformité à la Constitution de ces dispositions peut être utilement contestée ne sont donc pas réunies. Par ces motifs, le Conseil constitutionnel écarte le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence d'équilibre financier de la sécurité sociale. En revanche, le Conseil constitutionnel censure 27 dispositions de la loi déferée comme « cavaliers sociaux », c'est-à-dire comme ne relevant pas du champ des lois de financement de la sécurité sociale défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. La censure de ces différentes dispositions ne préjuge pas de la conformité de leur contenu aux autres exigences constitutionnelles. Il est loisible au législateur, s'il le juge utile, d'adopter à nouveau de telles mesures, dont certaines apparaissant au demeurant susceptibles d'être déployées sans attendre son éventuelle intervention.

II .La Jurisprudence du Conseil d'Etat :

De 25 juin 2021, 71 décisions ont été rendues par le conseil d'Etat axés sur des domaines diversifiés, en voici quelques-unes :

·L'avis rendu par le Conseil d'État sur un projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

Le Conseil d'État a été saisi le 25 août 2021 d'un projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

En premier lieu, le Conseil d'Etat constate que si la quasi-totalité des mesures prises depuis cette déclaration, notamment par le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et par les arrêtés du ministre de la santé du 16 octobre 2020, aurait pu être prise sur la base de la loi du 9 juillet 2020, ou des articles L. 3131-1 et suivants du code de la santé publique, il n'en est pas de même de la mesure d'interdiction des déplacements de personnes hors de leur lieu de résidence entre 21 heures et 6 heures du matin (couvre-feu) prévue par l'article 51 de ce décret du 16 octobre. Cette mesure, estimée nécessaire par le Gouvernement pour faire face à l'aggravation de la crise sanitaire, prise sur le fondement du 2° de l'article L. 3131-15 du même code, ne peut être mise en œuvre sur le fondement de la loi du 9 juillet 2020 comme cela résulte de la décision du Conseil constitutionnel mentionnée au point 5.

En deuxième lieu, sur la base de l'avis en date du 19 octobre 2020 du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-13 du même code, prenant en compte les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire, notamment les données épidémiologiques, et l'incertitude quant à l'évolution de la situation actuelle, le Conseil d'Etat constate une nette aggravation de la crise sanitaire.

Dans ces conditions, en raison de cette nette aggravation de la crise sanitaire, et eu égard aux fortes incertitudes quant à son évolution, le Conseil d'Etat estime que la durée, fixée à trois mois, de la prorogation et l'application de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national, alors même que les mesures actuelles ne s'appliquent que sur certaines parties de celui-ci, sont adaptées et proportionnées à la situation.

Il rappelle que les autorités compétentes doivent veiller, sous le contrôle du juge, à ce que les mesures qu'elles prennent sont strictement nécessaires, adaptées et proportionnées en ce qui concerne tant leur contenu que leur champ géographique et leur durée.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que si le régime de l'état d'urgence sanitaire, par la gamme des mesures qu'il autorise, est de nature à permettre de faire face, par des moyens adaptés, à une éventuelle extension ou aggravation de l'épidémie, il peut à l'inverse si la situation sanitaire le permet, être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

·L'avis rendu par le Conseil d'Etat sur un projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

Dans son avis rendu le 28 septembre 2021, la plus haute juridiction administrative prend position sur le "projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante".

Le nouveau statut unique doit être précisé

Dans un premier temps, l'institution revient sur le nouveau statut d'entrepreneur individuel qui devrait notamment comporter une insaisissabilité des biens personnels du chef d'entreprise, et supplanter le statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).

Le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit d'une innovation juridique d'ampleur et souligne que dans le projet, la séparation entre le patrimoine personnel et celui nécessaire à l'activité s'effectue de plein droit, sans démarche administrative ou information des créanciers.

Le Conseil demande au Gouvernement d'apporter des précisions, notamment sur les contours exacts de la notion de "biens utiles à l'activité professionnelle".

Il appelle également l'exécutif à traiter du sort des biens communs entre l'entrepreneur et son conjoint, ainsi que du sort du patrimoine détenu en numéraire, en l'absence d'obligation faite à l'entrepreneur individuel d'ouvrir un compte distinct pour les besoins de son activité professionnelle.

Enfin, il attire l'attention du Gouvernement sur les conséquences du projet quant à l'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le Conseil d'Etat émet des doutes quant à l'effectivité de la protection offerte à l'entrepreneur individuel en tant que débiteur, ainsi que sur la simplification réelle des procédures.

L'allègement des formalités légales peut, selon le Conseil, faire augmenter les garanties demandées directement par les créanciers.

Plutôt que de créer un nouveau statut, la juridiction suprême de l'ordre administratif déplore que le régime de l'EIRL n'ait pas été davantage valorisé et mis en avant.

·Avis sur un projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire :Le Gouvernement a décidé de rendre public l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur un projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire.

Le Conseil d'Etat a été saisi le 14 juillet 2021 d'un projet de loi relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de la crise sanitaire. Ce projet de loi a été modifié par trois saisines rectificatives reçues respectivement les 16, 17 et 18 juillet 2021.

Ce projet comporte six ensembles de mesures ; prenons Le cinquième qui crée une obligation de vaccination contre la covid-19 pour des professionnels en contact régulier avec des personnes vulnérables et pour des personnes travaillant dans les mêmes locaux que ces professionnels. Il en définit le cadre juridique, notamment les effets de cette obligation sur les conditions d'activités des professionnels concernés ;

Le Conseil d'Etat rappelle qu'en application du A du II de l'article 1er de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, le Premier ministre peut, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, subordonner à la preuve d'un test négatif, de l'administration d'un vaccin ou du rétablissement de la personne à la suite d'une contamination (« passe sanitaire »), d'une part, les déplacements à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou d'une collectivité d'outre-mer et, d'autre part, l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes pour des activités de loisirs ou des foires ou des salons professionnels.

Le Conseil d'Etat constate que cette extension considérable du champ d'application du dispositif a pour objectif de permettre de limiter l'exercice des activités considérées aux personnes présentant une moindre probabilité de développer ou de transmettre la maladie.

Le conseil d'Etat souligne ainsi que l'application du « passe sanitaire » à chacune des activités pour lesquelles il est envisagé de l'appliquer, doit être justifiée par l'intérêt spécifique de la mesure pour limiter la propagation de l'épidémie, au vu des critères mentionnés précédemment et non par un objectif qui consisterait à inciter les personnes concernées à se faire vacciner.

Le Conseil d'Etat considère, en conséquence, que les enjeux sanitaires doivent être mis en balance avec les conséquences de la mesure pour les personnes vaccinées et non vaccinées ainsi que pour les professionnels concernés. Dans cette appréciation, il prend notamment en compte le fait que l'application du dispositif :

- ne puisse avoir pour effet, sauf dans des situations exceptionnelles, de remettre en cause la possibilité pour l'ensemble de la population d'accéder à des biens et services de première nécessité ou de faire face à des situations d'urgence ;
- ne porte pas une atteinte contraire aux normes constitutionnelles et conventionnelles au respect des libertés syndicales, politiques et religieuses non plus qu'au droit de manifester sur la voie publique ;
- ne porte pas au droit des intéressés au respect de leur vie privée, une atteinte disproportionnée en particulier en les contraignant à révéler une précédente contamination ou à dévoiler très fréquemment leur identité dans les activités de la vie quotidienne ;

- ne crée pas de différences de traitement dépourvues de justifications objectives entre les activités soumises au dispositif et celles qui n'y sont pas soumises.

Le Conseil d'Etat souligne enfin que la différence de traitement, résultant de l'application de la mesure, entre les personnes vaccinées ou rétablies et celles contraintes de se soumettre à des tests de dépistage pour l'accès aux lieux, établissements, services et événements concernés doit être justifiée par les risques de contamination différents auxquels les intéressés s'exposent eux-mêmes ou exposent les tiers selon qu'ils remplissent ou non les conditions pour détenir le justificatif requis.

·Le Conseil d'État ne suspend pas la passe sanitaire 6 juillet 2021 :

L'association La Quadrature du Net a demandé au juge des référés du Conseil d'État de suspendre le « passe sanitaire », craignant un usage de données personnelles sensibles (état civil, justificatifs de statut vaccinal ou de résultat de test). Le juge des référés relève que ce dispositif – papier ou numérique – n'est pas requis pour les activités du quotidien ou l'exercice de certaines libertés fondamentales (manifestation, réunion, exercice du culte). Il observe en outre que sa version numérique est facultative et que les informations collectées sont conservées sur les téléphones mobiles des personnes, limitant ainsi leur traitement ou leur conservation sur des bases nationales.

Conformément à la loi, la présentation de ce document doit permettre uniquement de vérifier que le porteur remplit l'une des trois conditions requises (test négatif à la covid-19, justificatif de vaccination ou de rétablissement à la suite d'une contamination), sans pouvoir identifier quelle est la condition remplie ni les données personnelles qui y sont associées.

Le juge des référés relève que la passe sanitaire permet de réduire la circulation du virus en limitant les flux et croisements de personnes.

Il n'est pas nécessaire à l'exercice des libertés de culte, de réunion ou de manifestation, ni aux activités quotidiennes (travail, magasins, restaurants...).

Le juge des référés relève que la passe sanitaire numérique est facultatif et repose sur la conservation et le contrôle par chacun, sur son propre téléphone mobile, de certaines de ses données de santé (module « Carnet » de l'application TousAntiCovid).

3. متابعات حول مستجدات القانون الأوروبي

I-Actualité juridique de l'UE

Dans ce numéro spécial dédié au nouveau modèle de développement, nous avons opté pour une chronique juridique européenne focalisée sur l'actualité portant sur l'état des droits fondamentaux en Europe en temps de la pandémie COVID-19.

C'est ainsi que deux événements ont attiré notre attention :

1. Le premier événement se rapporte à l'entrée en vigueur le 1er août 2021 du Protocole n° 15 (STCE n°213) portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce protocole fut signé et ratifié par l'ensemble des États parties, qui confirment ainsi leur volonté commune d'apporter des changements majeurs au sein de la Convention européenne et du mécanisme de plainte. C'est ainsi qu'une référence explicite au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation a été introduite. Mais pas seulement, vu que ce nouveau texte a prévu de réduire, de six à quatre mois, le délai dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme peut être saisie après une décision nationale définitive.

Encadré 1 : la Convention européenne des droits de l'homme

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), est un traité international signé par les États membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950 et entré en vigueur le 3 septembre 1953.

Sa vocation est de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales en permettant un contrôle judiciaire du respect de ces droits individuels. La Convention se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948.

Le respect des obligations par les États parties à la CEDH est contrôlé dans le cadre d'une procédure de plainte individuelle ou étatique. Pour permettre ce contrôle du respect effectif des droits de l'homme, la Convention a institué le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, et surtout la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci, mise en place en 1959 et siégeant à Strasbourg, est chargée de veiller au respect

سارة النصري
مترجمة من الدرجة الثانية
بالأمانة العامة للحكومة



de la Convention par les États signataires : toute personne s'estimant victime d'une violation de la Convention peut la saisir afin de recevoir une indemnisation, pourvu que son État de résidence lui permette, conformément à l'article 56. La France, qui héberge la Cour sur son territoire, n'a ratifié la Convention que le 3 mai 1974 (sous la présidence par intérim d'Alain Poher), et n'a permis à ses résidents de saisir la Cour qu'en 1981.

La Convention a évolué au fil du temps et comprend plusieurs protocoles.

Ce Protocole 15 amende donc le préambule de la Convention afin d'y inclure deux concepts fondamentaux développés par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence. La doctrine de la marge nationale d'appréciation et le principe de subsidiarité viennent ainsi explicitement réaffirmer le rôle premier que joue l'État dans la garantie des droits de l'homme. Ce rôle se manifeste aussi dans la réduction du délai dans lequel la Cour européenne peut être saisie d'une allégation de violation des droits de l'homme, qui est sujet à certaines exceptions relatives aux garanties de l'État de droit.

1. Quant au deuxième événement, il concerne la publication du Rapport de l'Agence européenne des droits fondamentaux, sur l'état des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne pour l'année 2020.

Encadré 2 : l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)

Créée par le règlement n°168/2007, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) publie chaque année son rapport sur l'état des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne.

Cette Agence a pour objectif de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions.

Marqué par la crise sanitaire liée au COVID-19, la FRA s'est focalisée principalement, dans son rapport pour l'année 2020, sur les mesures prises par les pouvoirs publics des États membres contre la pandémie.

Ce rapport montre que, malgré quelques avancées, on ne peut passer outre une tendance marquée par la régression de la protection des droits de l'Homme durant la période pandémique.

Les améliorations constatées en 2020, concernent essentiellement le droit des minorités. À ce propos, le droit de l'Union dispose de toute une panoplie de textes constitutifs d'une véritable base juridique en matière de protection des minorités.

L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, considéré comme texte fondateur en la matière, interdit toute discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale. Ce principe a été repris par la directive sur l'égalité raciale dans l'accès aux services, à l'éducation et à la protection sociale.

Autre point marquant mentionné dans le rapport de la FRA, concerne l'initiative entreprise par la Commission européenne en créant le « coordinateur pour les droits des victimes » que les États membres peuvent saisir si nécessaire.

Le rapport souligne également que certains pays membres de l'UE ont amélioré leurs systèmes de protection, notamment en Europe centrale et orientale.

Ceci dit, même si des mesures ont été prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie pour protéger certains droits fondamentaux, l'Agence constate dans son rapport que d'autres droits, dont la garantie était déjà lacunaire, ont été fragilisés, surtout en matière de protection des données personnelles, ou encore la lutte contre le racisme. C'est ainsi que la situation actuelle des minorités, se trouvant au carrefour de plusieurs vulnérabilités, est également révélatrice de l'étendue des conséquences de la pandémie sur la situation des droits fondamentaux en Europe.

II-Actualité jurisprudentielle de l'UE

Devant l'abondance de production jurisprudentielle des juridictions de l'UE, nous avons opté, dans le cadre de ce numéro spécial, de nous attarder sur l'un des principes fondamentaux de la jurisprudence européenne, à savoir le renvoi préjudiciel, en l'illustrant à travers deux arrêts récents de la Cour de justice de l'Union.

Encadré 3 : Qu'est-ce que le renvoi préjudiciel

Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

1- Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, du 21 décembre 2021, dans l'affaire C-251/20-Gtflifx Tv : Diffusion de propos prétendument dénigrants sur Internet : l'indemnisation du préjudice qui en résulte sur le territoire d'un État membre peut être demandée auprès des juridictions de cet État membre (1).

Cette compétence n'est subordonnée qu'à la condition que le contenu attentatoire soit accessible ou l'ait été sur ce territoire Gtflix Tv (ci-après la « requérante ») est une société établie en République tchèque qui produit et diffuse des contenus audiovisuels pour adultes. DR, domicilié en Hongrie, est un autre professionnel de ce domaine.

La requérante, qui reproche à DR de diffuser des propos dénigrants à son égard sur plusieurs sites Internet, l'a assigné devant les juridictions françaises, en demandant, d'une part, la suppression de ces propos et la rectification des données publiées et, d'autre part, la réparation du préjudice subi en raison desdits propos. Tant en première instance qu'en appel, ces juridictions se sont déclarées incompétentes pour connaître de ces demandes.

Devant la Cour de cassation (France), la requérante a demandé l'annulation de l'arrêt prononcé par la cour d'appel (France), laquelle aurait méconnu la règle de compétence spéciale prévue par l'article 7, point 2, du règlement no 1215/2012 ¹ en faveur des juridictions « du lieu où le fait dommageable s'est produit ou risque de se produire », en jugeant qu'il ne suffit pas, pour asseoir la compétence de la juridiction saisie, que les propos jugés dénigrants qui ont été publiés sur Internet soient accessibles dans le ressort de cette juridiction, mais qu'il faut également qu'ils soient susceptibles d'y causer un préjudice.

[1] Cour de justice de l'Union européenne-communiqué de presse n° 231/21
Luxembourg, le 21 décembre 2021

La juridiction de renvoi, estimant notamment que le centre des intérêts de la requérante était établi en République tchèque et constatant que DR est domicilié en Hongrie, a jugé que les juridictions françaises étaient incompétentes pour connaître de la demande visant la suppression des propos prétendument dénigrants et la rectification des données publiées. Elle a toutefois décidé d'interroger la Cour sur le point de savoir si les juridictions françaises sont compétentes pour connaître de la demande indemnitaire pour ce qui est du préjudice qui aurait été causé à la requérante dans le territoire dont ces juridictions relèvent, et ce quand bien même celles-ci ne sont pas compétentes pour connaître de la demande de rectification et de suppression.

Dans son arrêt, la Cour, réunie en grande chambre, apporte des précisions sur la détermination des juridictions compétentes pour connaître de l'action en réparation au titre de la matérialisation du dommage sur Internet.

Appréciation de la Cour

La Cour juge qu'une personne qui, estimant qu'une atteinte a été portée à ses droits par la diffusion de propos dénigrants à son égard sur Internet, agit simultanément aux fins, d'une part, de rectification des données et de suppression des contenus mis en ligne la concernant et, d'autre part, de réparation du préjudice qui aurait résulté de cette mise en ligne, peut demander, devant les juridictions de chaque État membre sur le territoire duquel ces propos sont ou étaient accessibles, la réparation du préjudice qui lui aurait été causé dans l'État membre de la juridiction saisie, bien que ces juridictions ne soient pas compétentes pour connaître de la demande de rectification et de suppression.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour rappelle que, aux termes de sa jurisprudence, la règle de compétence spéciale prévue par l'article 7, point 2, du règlement no 1215/2012 en faveur des juridictions « du lieu où le fait dommageable s'est produit ou risque de se produire » vise à la fois le lieu de l'événement causal et celui de la matérialisation du dommage, chacun des deux lieux étant susceptible, selon les circonstances, de fournir une indication particulièrement utile en ce qui concerne la preuve et l'organisation du procès. Pour ce qui est des allégations d'atteinte aux droits de la personnalité au moyen de contenus mis en ligne sur un site Internet, la Cour rappelle aussi que la personne qui s'estime lésée a la faculté de saisir d'une action en responsabilité, en vue de la réparation de l'intégralité du préjudice causé, soit les juridictions du lieu d'établissement de l'émetteur de ces contenus au titre

du lieu de l'événement causal, soit les juridictions de l'État membre dans lequel se trouve le centre de ses intérêts au titre de la matérialisation du dommage.

Cette personne peut également, en lieu et place d'une action en responsabilité visant à la réparation de l'intégralité du préjudice causé, introduire son action devant les juridictions de chaque État membre sur le territoire duquel un contenu mis en ligne est accessible ou l'a été. Celles-ci sont toutefois compétentes pour connaître du seul préjudice causé sur le territoire de l'État membre de la juridiction saisie.

En conséquence, conformément à l'article 7, point 2, du règlement no 1215/2012, tel qu'interprété par la jurisprudence antérieure, une personne s'estimant lésée par la mise en ligne de données sur un site Internet pourra saisir, aux fins de la rectification de ces données et de la suppression des contenus mis en ligne, les juridictions compétentes pour connaître de l'intégralité d'une demande de réparation du dommage, à savoir soit la juridiction du lieu d'établissement de l'émetteur de ces contenus au titre du lieu de l'événement causal, soit celle dans le ressort de laquelle se trouve le centre des intérêts de cette personne au titre du lieu de la matérialisation du dommage.

À cet égard, la Cour précise qu'une demande de rectification des données et de suppression des contenus mis en ligne ne peut pas être introduite devant une juridiction autre que celle qui est compétente pour connaître de l'intégralité d'une demande de réparation du dommage, au motif qu'une telle demande de rectification et de suppression est une et indivisible.

En revanche, une demande ayant trait à la réparation du dommage peut avoir pour objet soit une indemnisation intégrale, soit une indemnisation partielle. Ainsi, il ne serait pas justifié d'exclure, pour ce même motif, la faculté pour le demandeur de porter sa demande d'indemnisation partielle devant toute autre juridiction dans le ressort de laquelle il estime avoir subi un dommage.

Par ailleurs, la bonne administration de la justice n'impose pas non plus d'exclure une telle faculté, dès lors qu'une juridiction uniquement compétente pour connaître du dommage subi dans l'État membre dont elle relève apparaît tout à fait à même d'apprécier, dans le cadre d'une procédure menée dans cet État membre et au vu des preuves recueillies dans celui-ci, la survenance et l'étendue du dommage allégué.

Enfin, l'attribution aux juridictions concernées, de la compétence pour connaître du seul dommage causé sur le territoire de l'État membre dont elles relèvent n'est subordonnée qu'à la condition que le contenu attentatoire soit accessible ou l'ait été sur ce territoire,

l'article 7, point 2, du règlement no 1215/2012 ne posant pas d'autre condition à cet égard. L'ajout de conditions supplémentaires pourrait en pratique conduire à exclure la faculté, pour la personne concernée, d'introduire une demande d'indemnisation partielle devant les juridictions dans le ressort desquelles cette personne estime avoir subi un dommage.

2- Arrêt de Cour de justice de l'Union européenne, du 30 novembre 2021, dans l'affaire C-3/20 LR Ģenerālprokuratūra : Lorsqu'une autorité pénale constate que les comportements d'un gouverneur d'une banque centrale d'un État membre sur lesquels elle enquête n'ont manifestement pas été accomplis par celui-ci en sa qualité officielle, la procédure à son égard peut être poursuivie dès lors que l'immunité de juridiction ne s'applique pas (2)

Ne sont ainsi pas accomplis par un tel gouverneur en qualité officielle des actes de fraude, de corruption ou de blanchiment d'argent

En juin 2018, le ministère public letton a inculpé le gouverneur de la banque centrale de Lettonie (ci-après « AB ») de différents délits de corruption devant la Rīgas rajona tiesa (tribunal de district de Riga, Lettonie). Concrètement, AB se voit reprocher d'avoir accepté deux pots-de-vin en lien avec une procédure en matière de surveillance prudentielle visant une banque lettone et d'avoir blanchi de l'argent provenant de l'un de ces pots-de-vin.

En tant que gouverneur de la banque centrale de Lettonie, AB, dont le dernier mandat de gouverneur a pris fin en décembre 2019, était également membre du conseil général et du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE).

Eu égard à cette particularité, le tribunal de district de Riga se demande si, en vertu de sa qualité de membre du conseil général et du conseil des gouverneurs de la BCE, AB peut bénéficier d'une immunité au titre de l'article 11, sous a), du protocole (no 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne 1, qui accorde aux fonctionnaires et autres agents de l'Union une immunité de juridiction pour tous les actes accomplis par eux en leur qualité officielle.

Ainsi, le tribunal de district de Riga a décidé de saisir la Cour de justice de la question préjudicielle visant à savoir si et, le cas échéant, sous quelles conditions et selon quelles modalités le gouverneur

d'une banque centrale d'un État membre peut bénéficier de l'immunité de juridiction au titre du protocole sur les privilèges et immunités dans le cadre d'une procédure pénale dont il fait l'objet.

Appréciation de la Cour

En rappelant que tous les gouverneurs des banques centrales des États membres sont membres du conseil général de la BCE et que les gouverneurs des banques centrales des États membres dont la monnaie est l'euro sont, en outre, membres du conseil des gouverneurs de la BCE, la Cour, réunie en grande chambre, observe, tout d'abord, que le protocole sur les privilèges et immunités, conformément à son article 22, s'applique à la BCE, aux membres de ses organes et à son personnel.

Par conséquent, ce protocole est applicable aux gouverneurs des banques centrales des États membres, en tant que membres d'au moins un organe de la BCE.

Dans ce cadre, les gouverneurs des banques centrales peuvent, plus particulièrement, bénéficier de l'immunité de juridiction prévue à l'article 11, sous a), du protocole sur les privilèges et immunités pour les actes accomplis en leur qualité officielle de membre d'un organe de la BCE. Conformément à cette disposition, lesdits gouverneurs continuent à jouir de cette immunité de juridiction après la cessation de leurs fonctions.

En ce qui concerne l'objet et l'étendue de la protection prévue à l'article 11, sous a), du protocole sur les privilèges et immunités, la Cour souligne, ensuite, qu'en vertu de l'article 17, premier alinéa, dudit protocole, l'immunité de juridiction est accordée exclusivement dans l'intérêt de l'Union. L'article 17, second alinéa, du même protocole met en œuvre ce principe en prévoyant que chaque institution de l'Union est tenue de lever cette immunité dans tous les cas où elle estime que la levée de l'immunité n'est pas contraire aux intérêts de l'Union.

Ainsi, il incombe à la seule BCE, lorsqu'elle est saisie d'une demande de levée d'immunité de juridiction d'un gouverneur d'une banque centrale au regard d'une procédure pénale nationale en cours, d'apprécier si la levée de l'immunité est contraire aux intérêts de l'Union.

En revanche, la BCE et l'autorité responsable de la procédure pénale visant un gouverneur d'une banque centrale nationale partagent la compétence pour constater si les comportements susceptibles de faire l'objet d'une qualification pénale ont été accomplis par le gouverneur en sa qualité officielle de membre d'un organe de la BCE et relèvent, de ce fait, du champ d'application de l'immunité de juridiction prévue à l'article 11, sous a), du protocole sur les privilèges et immunités.

[2] Cour de justice de l'Union européenne-communique de presse n° 214/21 Luxembourg, le 30 novembre 2021

S'agissant des modalités de ce partage des compétences, la Cour précise que, lorsque l'autorité responsable de la procédure pénale constate que les comportements visés n'ont manifestement pas été accomplis par le gouverneur de la banque centrale en sa qualité officielle de membre d'un organe de la BCE, la procédure à son égard peut être poursuivie dès lors que l'immunité de juridiction ne s'applique pas. Tel est le cas pour les actes de fraude, de corruption ou de blanchiment d'argent commis par le gouverneur d'une banque centrale d'un État membre, qui, par hypothèse, sortent du périmètre des fonctions d'un fonctionnaire ou d'un autre agent de l'Union.

En revanche, lorsque, à un stade quelconque de la procédure pénale, l'autorité nationale constate que les comportements visés ont été accomplis par le gouverneur concerné en qualité officielle de membre d'un organe de la BCE, elle doit demander la levée de l'immunité de juridiction. Lorsque l'autorité nationale s'interroge sur ce point, il lui incombe de consulter la BCE et, dans l'hypothèse où cette dernière estime que les actes ont été accomplis en qualité officielle, de solliciter de sa part la levée de l'immunité du gouverneur concerné. De telles demandes de levée de l'immunité doivent être accordées, sauf s'il est établi que les intérêts de l'Union s'y opposent.

Le respect de ce partage des compétences est, par ailleurs, soumis à un contrôle par la Cour, qui peut être saisie d'un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE en cas de manquement des autorités nationales à leur obligation de consulter l'institution de l'Union concernée lorsque tout doute quant à l'applicabilité de l'immunité de juridiction ne peut être raisonnablement exclu. Inversement, lorsque la levée de l'immunité est refusée par l'institution de l'Union compétente, la validité de ce refus peut faire l'objet d'un renvoi préjudiciel devant la Cour ou même d'un recours direct de l'État membre concerné sur le fondement de l'article 263 TFUE.

En ce qui concerne la portée de l'immunité de juridiction prévue à l'article 11, sous a), du protocole sur les privilèges et immunités, la Cour précise qu'une telle immunité ne s'oppose pas aux poursuites pénales dans leur ensemble, notamment aux mesures d'investigation, à la réunion de preuves et à la notification de l'acte d'inculpation.

Néanmoins, si, dès le stade des investigations menées par les autorités nationales et avant la saisine d'une juridiction, il est constaté que le fonctionnaire ou l'agent de l'Union est susceptible de bénéficier de l'immunité de juridiction pour les actes faisant l'objet des poursuites pénales, il appartient à ces autorités de demander la levée de l'immunité à l'institution de l'Union concernée. Au demeurant, cette immunité, dès lors qu'elle bénéficie seulement au fonctionnaire ou à l'agent de l'Union concerné pour un acte déterminé, ne s'oppose pas à ce que des preuves recueillies pendant une enquête policière ou judiciaire visant un tel fonctionnaire ou agent puissent être utilisées dans d'autres procédures concernant d'autres actes non couverts par l'immunité ou dirigées contre des tiers.

En dernier lieu, la Cour relève que, même si l'immunité de juridiction ne s'applique pas lorsque le bénéficiaire de cette immunité est mis en cause dans une procédure pénale pour des actes qui n'ont pas été accomplis dans le cadre des fonctions qu'il exerce pour le compte d'une institution de l'Union, des poursuites abusives nationales entamées pour des actes qui ne sont pas couverts par cette immunité afin d'exercer une pression sur l'agent de l'Union concerné seraient, en tout état de cause, contraires au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, troisième alinéa, TUE.

S'agissant des modalités de ce partage des compétences, la Cour précise que, lorsque l'autorité responsable de la procédure pénale constate que les comportements visés n'ont manifestement pas été accomplis par le gouverneur de la banque centrale en sa qualité officielle de membre d'un organe de la BCE, la procédure à son égard peut être poursuivie dès lors que l'immunité de juridiction ne s'applique pas. Tel est le cas pour les actes de fraude, de corruption ou de blanchiment d'argent commis par le gouverneur d'une banque centrale d'un État membre, qui, par hypothèse, sortent du périmètre des fonctions d'un fonctionnaire ou d'un autre agent de l'Union.

En revanche, lorsque, à un stade quelconque de la procédure pénale, l'autorité nationale constate que les comportements visés ont été accomplis par le gouverneur concerné en qualité officielle de membre d'un organe de la BCE, elle doit demander la levée de l'immunité de juridiction. Lorsque l'autorité nationale s'interroge sur ce point, il lui incombe de consulter la BCE et, dans l'hypothèse où cette dernière estime que les actes ont été accomplis en qualité officielle, de solliciter de sa part la levée de l'immunité du gouverneur concerné. De telles demandes de levée de l'immunité doivent être accordées, sauf s'il est établi que les intérêts de l'Union s'y opposent.

Le respect de ce partage des compétences est, par ailleurs, soumis à un contrôle par la Cour, qui peut être saisie d'un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE en cas de manquement des autorités nationales à leur obligation de consulter l'institution de l'Union concernée lorsque tout doute quant à l'applicabilité de l'immunité de juridiction ne peut être raisonnablement exclu. Inversement, lorsque la levée de l'immunité est refusée par l'institution de l'Union compétente, la validité de ce refus peut faire l'objet d'un renvoi préjudiciel devant la Cour ou même d'un recours direct de l'État membre concerné sur le fondement de l'article 263 TFUE.

En ce qui concerne la portée de l'immunité de juridiction prévue à l'article 11, sous a), du protocole sur les privilèges et immunités, la Cour précise qu'une telle immunité ne s'oppose pas aux poursuites pénales dans leur ensemble, notamment aux mesures d'investigation, à la réunion de preuves et à la notification de l'acte d'inculpation.

Néanmoins, si, dès le stade des investigations menées par les autorités nationales et avant la saisine d'une juridiction, il est constaté que le fonctionnaire ou l'agent de l'Union est susceptible de bénéficier de l'immunité de juridiction pour les actes faisant l'objet des poursuites pénales, il appartient à ces autorités de demander la levée de l'immunité à l'institution de l'Union concernée. Au demeurant, cette immunité, dès lors qu'elle bénéficie seulement au fonctionnaire ou à l'agent de l'Union concerné pour un acte déterminé, ne s'oppose pas à ce que des preuves recueillies pendant une enquête policière ou judiciaire visant un tel fonctionnaire ou agent puissent être utilisées dans d'autres procédures concernant d'autres actes non couverts par l'immunité ou dirigées contre des tiers.

En dernier lieu, la Cour relève que, même si l'immunité de juridiction ne s'applique pas lorsque le bénéficiaire de cette immunité est mis en cause dans une procédure pénale pour des actes qui n'ont pas été accomplis dans le cadre des fonctions qu'il exerce pour le compte d'une institution de l'Union, des poursuites abusives nationales entamées pour des actes qui ne sont pas couverts par cette immunité afin d'exercer une pression sur l'agent de l'Union concerné seraient, en tout état de cause, contraires au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, troisième alinéa, TUE.

Déjà Parus

N° hors série 1:

- L'administration publique marocaine face à Coronavirus

Ce numéro est consultable sur le site web :

<http://www.omap.ma>

Appels à contribution/دعوتان للمساهمة

1. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أنالعدد 24 من نشرته سيخصص لموضوع "الإدارة والماء"، وفي هذا الإطار يرجى من الباحثين وعامة المهتمين الراغبين في المساهمة في هذا العدد تناول هذا الموضوع في أبعاده المختلفة: أنماط تدبير الماء من قبل الإدارات العمومية، تطور المقاربة التدبيرية للماء في المغرب، مدى فعالية الهيئات الاستشارية في تدبير الماء، دور الجماعات الترابية في تدبير الماء، أوجه مساهمة القطاع الخاص إلى جانب الإدارة في تدبير الماء، مستجدات قانون الماء الأخير... إلى غير ذلك من المواضيع التي يراها المساهمون جديرة بالدراسة والتحليل.

- آخر أجل للتوصل بالمقالات الخاصة بهذا الموضوع هو 28 فبراير 2022

2. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن العدد 25 من نشرته سيخصص لموضوع "الإدارة والإبداع"، وفي هذا الإطار يرجى من الباحثين وعامة المهتمين الراغبين في المساهمة في هذا العدد تناول هذا الموضوع في أبعاده المختلفة: حالات ونماذج للإبداع داخل الإدارة المغربية، محفزات ومعيقات الإبداع، دور القادة الإداريين في التشجيع على الإبداع، خصوصيات الإدارات الترابية والإبداع إلى غير ذلك من المواضيع التي يراها المساهمون جديرة بالدراسة والتحليل.

- آخر أجل للتوصل بالمقالات المتعلقة بهذا الموضوع هو 30 مارس 2022

Comité de gestion de l'OMAP

Brahim ZYANI

Ancien professeur à l'ENSA, président.

Abdelouahed OURZIK

Ancien professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Fatna FARSI

Ingénieur en chef au Ministère de la Transition Numérique et de la réforme de l'Administration

Badia BADDAG

Chargée de projet à l'ENSA, vice-présidente/secrétaire générale.



**L'OBSERVATOIRE MAROCAIN
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

EDITIONS 2022