المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

فريق التحالف الاشتراكي

تقرير حول المشاركة في الرحلة الدراسية
إلى جهتي كاطلانيا باسبانيا و باكا PACA بفرنسا

من 24 إلى 28 مارس 2013

من تنظيم الجمعية المغربية للتقييم

حول موضوع

التجربة الكاطلانية والفرنسية في مجال تقييم السياسات العمومية

عبد اللطيف أعمو
مارس 2013

تقييم السياسات العمومية
أداة عصرية لتقويم وتطوير الأداء العمومي

لا يمكن أن يكون للبناء الديمقراطي أثر عمودي في حياة الإنسان، إذا لم يستشعر المواطن بأنه معني بالشأن العام ومشارك فيه ومتتبع لكل ما يروج حوله ويحوم في فلكه من سياسات عمومية، يكون المواطن مصدر تمويلها بمساهمته في الدخل الوطني.

ويعتبر التقييم عنصرا حاسما وجوهريا وفاعلا ضمن عناصر الحكامة الرشيدة. وهو لا ينحصر في مجال مجرد إبداء الرأي أو النقد أو الحكم، وإنما هو صيرورة دائمة ومستمرة تستهدف تحسين الأداء في جو من الشفافية الكاملة والنجاعة والفعالية.

وأكاد أجزم بأنه بقدر ما نكثر الحديث في المغرب عن الحكامة الرشيدة في جميع المجالات، لدرجة أنها أصبحت منهجا ملزما بحكم الدستور الجديد، بقدر ما تظل مواكبة أدوات تقييم السياسات العمومية ضعيفة، ويبقى هذا التقييم

منحصرا في جزء يسير من بعض السياسات العمومية ، ويظل في كثير من الأحيان ذا طابع داخلي ومحدود.

والأدهى من هذا كله، هو غياب ثقافة وتقاليد النشر الواسع للمعطيات حول السياسات العمومية وضعف تداول المعلومة والتمكين من وسائل الوصول إليها.

وإذا كان الدستور الحالي قد أكد في كثير من مبادئه وقواعده على مقاربات التشارك والمشاركة، وأصر على ضرورة اعتماد أدوات الحكامة وخلق مؤسساتها وإسناد وظيفة تقييم السياسات العمومية إلى البرلمان ، والعمل بمبدإ ربط المسؤولية بالمحاسبة، فإن ذلك كله لن يتم تفعيله بالشكل المطلوب، إلا إذا كان مصاحبا بتوفير آليات متعددة للتقييم على جميع المستويات الداخلية منها والخارجية، والحرص على أن تمارس مهام التقييم في شفافية مطلقة تضمن التمكين من الاطلاع والنشر وتلقي الملاحظات والانتقادات بناء على معطيات واضحة ودقيقة تقرب أكثر من الحقيقة.

والملاحظة الثانية التي تثير الانتباه هي أن المرجعية التأسيسية لأدوات تقييم السياسات العمومية ما زالت غائبة، وما زلنا ننتظر تنزيل الدستور عن طريق القوانين التنظيمية والعادية.

ومن واجبنا تنبيه المشرع إلى أدوات التقييم ليضع لها قاعدة مرجعية مؤسساتية ضامنة لممارسته و إلزاميته.

ولقد مكنتني الرحلة الدراسية ضمن الوفد البرلماني المغربي – هذه الرحلة التي نظمتها الجمعية المغربية للتقييم إلى جهتي كاطلانيا باسبانيا و باكا PACA – (Provence Alpes Côte d'Azur) بفرنسا من أن أكتشف ضمن المجموعة التي شاركت في هاته الرحلة أن فرنسا تصدت في تشريعها منذ سنة 1999 إلى التأكيد على أهمية وإلزامية تقييم السياسات العمومية لتشمل كل قطاعات الدولة المركزية منها واللامركزية، بجانب الأداء الذي تقوم به المحاكم المالية في موضوع دعم وتعزيز التسيير، فاستطاعت أن تقطع أشواطا كبيرة في هذا الاتجاه، حيث لا تكاد مؤسسة تخلو من مديرية أو مندوبية للتقييم، إضافة إلى توسيع شبكات المقيمين المتخصصين سواء في مجال التقييم الداخلي أو الخارجي وخلق إطارات متعددة لتطوير البحث العلمي بتنسيق مع الجامعات ونشر ثقافة التقييم العمومي على غرار الجمعية الفرنسية لتقييم السياسات العمومية ومختلف مكاتب الدراسات المتخصصة.

أما اسبانيا، فإنها هي الأخرى أسست لتقييم السياسات العمومية من خلال قوانين متعددة منذ سنة 2008 لتشمل السياسات العمومية للدولة أو السياسات العمومية للجهات، وبالخصوص التي تتمتع منها بالحكم الذاتي. هذا بجانب ما يقوم به المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وكذلك المحاكم المالية.

ولقد مكننا اطلاعنا على تجربة المعهد الكاطلاني لتقييم السياسات العمومية Ivàlua من التعرف على المناهج الدقيقة وآليات البحث والتتبع المستعملة، وذات الطابع الاستباقي والمواكباتي، والتي تنطلق حتى قبل وضع السياسات العمومية، وتشارك في بلورتها وتتبع مختلف مراحل دراستها وتنفيذها، وتنشر تقاريرها بصفة مرحلية أو نهائية.

وتتكون هذه المؤسسة من عدة جهات عمومية ومؤسسات جامعية ومهنية، وتتمتع بالاستقلال التام، كما تتوفر على إمكانيات كبيرة لأداء وظيفتها التقييمية. وقد تستعين في مهمتها بمراكز جامعية أو بخدمات مكاتب دراسات خارجية حسب طبيعة البرنامج موضوع التقييم.

وينشط هذه المؤسسة مجموعة من الأطر الشابة المتمرسة في عدد من التخصصات ، والتي أثبتت حنكتها وتجربتها، بجانب قدرة كبيرة على إنجاح آليات التقييم .. حتى أصبحت مؤسسة Ivàlua مؤسسة مرجعية للتصديق وإبداء الرأي في عدد من البرامج التي تابعتها وعالجتها.

وتقوم هذه المؤسسة الكاطلانية بنفس الدور التقييمي الذي تقوم به الجمعية الفرنسية لتقييم السياسات العمومية في النظام الفرنسي، وبشكل أكثر اتساعا وأكثر مرونة.

فالعروض التي حضرناها بمعهد كاطالانيا لتقييم السياسات العمومية Ivàlua طيلة صبيحة يوم الثلاثاء 26 مارس 2013 مكنتنا من استيعاب دلالات تقييم السياسات العمومية وميكانيزماتها ومعاييرها، مقارنة مع وظيفة الآلة القضائية . وهي كلها وظائف مستقلة ومتكاملة وتمارس خارج التأثير السياسي وفقا لضوابط ومعايير معمول بها ومتفق عليها في الأنظمة الديمقراطية.

كما أن العروض التطبيقية التي حضرناها بمديرية ومصلحة كاطالانيا للتشغيل مكنتنا من الاطلاع على كيفية أداء وظيفة التقييم في سوق الشغل ، وخاصة في

مرحلة الأزمة التي عرفتها أوروبا، وبشكل خاص إسبانيا، وما ترتب عنها من تفاقم البطالة.

فتمكن الوفد المغربي من الوقوف على الجهود التي تبذلها هذه المؤسسة في مجال تنزيل السياسات العمومية المحلية في مجال التشغيل، في ظل إطار عام لقانون الشغل وحمايته. كما تمكنا من قياس الأهمية القصوى لهذه الهيئة التقييمية في مجال تفعيل برنامج الدخل الأدنى للإدماج revenu minimum d'insertion وفي مجال التكوين المتعدد المستويات والمناهج وإعادة التكوين ودعم خصوصيات التكوين الظرفية وغيرها من المنتوجات الظرفية التي تتيح التمكن من ضبط إشكالية التشغيل والحفاظ على الدخل لدى الفئات الأكثر هشاشة وضمان حسن توزيعه.

وقد لفت انتباهنا الأهمية القصوى التي يوليها البرلمان المحلي لكاطالونيا من خلال رئيسته لوظيفة التقييم التي تعتبر في نظرها أداة مرجعية لضمان حسن التسيير والارتقاء بالأداء الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للجهة وبالخصوص تمكين البرلمان المحلي ليس فقط من الوثائق والدراسات اللآزمة لممارسة وظيفته في مجال تقييم السياسات العمومية . ولكن كذلك في تمكينه من جزئيات وتفاصيل دقيقة تمكنه من بلورة الحلول والمقترحات والتدابير للضغط على الحكومة حتى يكون الطريق سويا لضمان النتائج الحميدة.

كما لمسنا لدى ممثل الحكومة الكاطلانية، نفس الإحساس بأهمية آليات التقييم الذي لمسناه لدى رئيسة البرلمان، حيث مكننا من الاطلاع على عدد من الآراء والأفكار حول مشاكل تنفيذ برنامج السياسات العمومية في ظل الأزمة الراهنة وعلى ضوء التركيبات السياسية.

واستشعرنا الحاجة القصوى لدعم آليات التقييم تفاديا للانزلاقات أو للأخطاء الظرفية، وما يتطلب الأمر من قدر كبير من النجاعة والجدوى والحرص على التدبير الرشيد في ظل سياسة تقشفية عامة. وأكد لنا ممثل الحكومة الكاطلانية بالمناسبة ما لهذا الموضوع من آثار مباشرة على سياسات كاطلانيا في مجال التعاون اللآمركزي، الذي أصبح هو الآخر يخضع إلى ضغوطات تجعله يتسم بإجراءات وشروط تؤدي إلى التأخر و التباطؤ، حتى لو أدى الأمر إلى اللجوء للدعم الأوروبي . وهذا ما مكننا كذلك من الاطلاع على نماذج لتدخلات في مجال التعاون اللاممركز في بعض جهات المغرب.

ولقد أثار انتباهنا نظام المحاكم المالية الجهوية لكاطلانيا من خلال تجربة المحكمة المالية الكاطلانية Sindicatura de Comptes التي تعتبر جهازا لمراقبة التسيير وتقييم أداء الإدارات المحلية، دون أن تكون لها أي صبغة قضائية ولا حتى تأديبية. وتتدخل المحكمة المالية الكاطلانية في عدد كبير من القضايا وترفع تقاريرها إلى الإدارات المعنية، وإلى البرلمان المحلي مواكبة بذلك الأداء العمومي في الجوانب التي لها صلة بالجوانب المالية. و تتمتع في ذات الوقت باستقلال كامل عن الحكومة المحلية وعن البرلمان ، وتشتغل بعدد من الغرف، ويصل عدد موظفيها إلى المئة.

وتعتبر تجربة كاطلانيا في مجال التقييم المالي الجهوي والأدوات التي تؤطرها متميزة مقارنة مع النظام الجهوي الفرنسي. وهو النظام التقييمي الذي مكنتنا معاينة تجربة جهة باكا Provence Alpes Côte d'Azur بعاصمتها مرسيليا من مقاربته والاطلاع على بعض جوانب حكامة الأداء والتقييم للسياسات العمومية المحلية ، وذلك من خلال:

- عرض الاختصاصات الجهوية انطلاقا من قانون اللامركزية وإصلاح وتطوير أداء العمل العمومي، الذي يتمحور حول اعتبار الجهة مجالا ترابيا لممارسة اختصاصات السياسات الإرادية من خلال الموارد المالية المخصصة لها بناء على متطلبات السياسات العمومية الجهوية المحددة بمقتضى المخططات المديرية التنموية المعلنة كأسبقيات وأولويات ، من قبيل المخطط المديري لإعداد التراب والمخطط المديري الاقتصادي والبيئي والمخطط المديري للسياحة والمخطط المديري للتعليم العالي والمخطط المديري للنقل inter modalité والمخطط المديري لتعدد المجال الحيوي Bio diversité والمخطط المديري للانسجام الإيكولوجي والمخطط المديري للموارد المائية والمخطط المديري للمناخ والطاقة... مع ما تتطلبه السياسات الإرادية من إنجاح التعاون اللاّممركز والتضامن في مجال العمل الاجتماعي والتنمية الثقافية وسياسات الشبيبة ودعم الفلاحة والغابات وتفعيل سياسة المدينة والسكن ونشر وتفعيل أجندة 21 بالثانويات وبمراكز ومعاهد التكوين.

كما مكنتنا زيارة مندوبية تقييم السياسات العمومية بجهة بروفانس الألب كوت دازور (PACA) الفرنسية من التعرف على مكونات هذه المندوبية و تموقعها داخل الهيكل الإداري للجهة organigramme، بجانب اكتشاف مختلف مكوناتها والتعرف على منطق تدخلاتها من خلال الأهداف والوسائل ومجالات تدخلها والملفات التي تعالجها خلال سنتي 2013 و 2014 كنماذج... وهي ملفات متعددة ومتنوعة.

كما تمكنا من الإطلاع على مختلف المناهج لتصور ديناميكية التقييم عبر شجرة الأهداف المتعددة لتنمية الديمقراطية التشاركية وسلسلة السياسات العمومية ومداخلها وأهمية الإطار المنهجي لقضايا التقييم تفاديا للعشوائية والسطحية، مع ضرورة هيكلة الأداة المرجعية للتقييم ومختلف المراحل العادية لمقاربات التقييم.

ووقفنا كثيرا عند مبادئ التدخل ونقط الحذر وتحديد شروط النجاح، ولإعطاء الطابع التطبيقي والعملي لفلسفة ونظرية التقييم من خلال تجربة جهة باكا تم الوقوف عند نموذج تحليل التقييم في مختلف المنتزهات الوطنية الموجودة على تراب جهة باكا من خلال عدة مقاربات، منها العامة التي تشمل كل المنتزهات، ومنها الخاصة التي تتناول مجال تدخل الجماعات الترابية وبناء نسيج المناهج الجماعية ومقترحات شبكة قراءة مشتركة ومختلف مضامين دفاتر التحملات الخارجية والداخلية وتقييم أهداف المنتزهات.

أما بخصوص تقييم العقود المبرمة حول المشاريع المشتركة بين الدولة والجهات من 2007 إلى 2013 ، بما فيها عقود برنامج ، فإنها بدورها نالت قدرا كبيرا من التوضيحات، انطلاقا من الأسس المرجعية لهذه العقود - بمقتضى قانون 29 يوليوز 1982 - والتي تمكن الدولة والجهات من الالتزام ببرنامج تحدد أهدافه ومتطلباته المالية المهمة. وتوقفنا كثيرا عند عقود الجيل الخامس من التجربة الجهوية الفرنسية التي انطلقت منذ سنة 2007 بالموازاة مع العقود الإدارية التي ستستمر إلى متم سنة 2013، وشملت على الخصوص أربع مجالات، وهي :

1- تحسين الولوج داخل الجهة وتسهيل العلاقات الداخلية بالجهة،
2- تقوية وإنعاش قدرة اجتذاب تراب الجهة Attractivité من خلال التجديد وخلق فرص الشغل،
3- الاستغلال الأمثل لتدبير الموارد الطبيعية من خلال التوقع وتدبير المخاطر،
4- الاستفادة من صيرورة توسع المجال الحضري والتحكم في التنمية والتجهيز التضامني للمجال القروي.

هذه المشاريع تتطلب ميزانية قدرها 1،666 مليار أورو تتحمل فيها الدولة 840،462 مليون أورو وتتحمل الجهة 826،102 مليون أورو، إضافة إلى الغلاف المالي المخصص لعقود الأقاليم التي وصلت خلال هذا البرنامج إلى 450 مليون أورو، لينضاف إلى الغلاف المالي لتلك المشاريع الكبرى ما مجموعه ملياري أورو إضافية. مع ما يتطلب ذلك من تخطيط ومتابعة ومراقبة وتتبع دائمين.

أما عن حكامة القضاء المالي، فقد اطلعنا على تجربة الغرفة الجهوية للحسابات بجهة باكا الفرنسية، والتي كانت موضوع عرض مفصل ودقيق معزز بمقارنات من طرف السيد جان فرنسوا كروييي J.F Grouillet التابع للمفتشية العامة للمصالح الجهوية، حيث لاحظنا مجموعة من التقاطعات مع المحاكم المالية الجهوية بالمغرب مع فارق تقلص عددها بفرنسا بمقتضى تعديل استلزمته الجدوى والتحكم في الموارد.

وعند انتهاء أشغال هذه الرحلة الدراسية استشعر الجميع بأهميتها وإيجابيتها ليتم التأكيد في الأخير على ضرورة مواصلة اللقاءات حول موضوع مأسسة أنظمة التقييم بالمغرب، وبالخصوص في هاته المرحلة التي تعرف فيها البلاد ورشا ضخما يتعلق بتفعيل مبادئ الدستور، إضافة إلى ضرورة تكثيف التحسيس على جميع الأصعدة والمستويات ، وبالخصوص بأهمية المؤسسة البرلمانية في مجال تقييم أداء المؤسسات العمومية ، وكذلك مختلف الهيئات المجتمع التي توفرت لديها إمكانية ذلك ، وما يتطلب الأمر من تنظيم وهيكلة وتقييم.

عبد اللطيف أعمو