أداء البرلمان المغربي في مجال تقييم السياسات العمومية

الباحث حمزة لعروسي
موظف بوزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة
طالب بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية بفاس
المغرب

ملخص:

تتضمن هذه الدراسة مجموعة من المعطيات المتعلقة بالوظيفة التقييمية للبرلمان المغربي في مجال تقييم السياسات العمومية، وهو مكونا من مكونات الديمقراطية التمثيلية جاء به دستور 2011، يهدف من خلاله إلى العمل على التخفيف من طابع العقلنة البرلمانية الذي كان يطغى على العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدساتير المغربية الخمس السابقة، كما أتاحت لنا هذه الدراسة الوقوف على علاقة البرلمان بالسياسات العمومية، على مستوى صياغة وتتبع وتنفيذ مضامين القرارات العامة، واستكشاف الإمكانات التدخلية للمؤسسة التشريعية ونسبة استثمارها كفضاء للتداول حول مختلف الإشكاليات القطاعية، على مستوى الأنظمة الداخلية الخاصة بها، وعلى مستوى العمل الميداني، وكان من الإشكالات التي تم الوقوف عليها، الأداء البرلماني المتواضع في هذا المجال، ثم إشكالية إسناد مهمة إعداد التقارير المتعلقة بوظيفة التقييم للجان مؤقتة يتم إحداثها لأجل هذه المهمة، عكس النظام الفرنسي الذي اعتمد لجنة دائمة خاصة بوظيفة تقييم السياسات العمومية.

Abstract:

This study includes a set of data related to the evaluative function of the Moroccan Parliament in the field of evaluating public policies, which is one of the components of representative democracy included in the 2011 Constitution, through which it aims to work to reduce the nature of parliamentary rationalization that was dominating the relationship between the legislative authority and the executive authority in The five previous Moroccan constitutions. This study also allowed us to examine Parliament's relationship with public policies, at the level of formulating, tracking and implementing the contents of public decisions, And exploring the intervention capabilities of the legislative institution and the rate of its investment as a space for deliberation on various sectoral problems, at the level of its internal systems, and at the level of field work. Among the problems that were identified was the modest parliamentary performance in this area, then the problem of assigning the task of preparing reports related to the evaluation function. Temporary committees are created for this task, unlike the French system, which adopted a permanent committee specifically for the function of evaluating public policies.

مقدمة

إن الدول التي تتوفر على بنية مناسبة لتقييم السياسات العمومية، غالبا ما نجد داخل نصوصها القانونية والتنظيمية بعض التعريفات المبسطة لمقترب التقييم، التي تعتبرها بمثابة محاولة لقياس وتحديد فعالية ونجاعة سياسة عمومية ما، عبر مقارنة نتائجها بالأهداف المسطرة لها قياسا بالوسائل الموضوعة رهن إشارتها[1].

فتقييم السياسات العمومية يأتي إذن في صلب تحديث العمل السياسي، وجعله أكثر بساطة وأكثر فعالية، يصبوا من ورائه معرفة مدى تحقيق سياسة عمومية أو بناء حكم قيم عن التدخل العمومي للأهداف المسطرة، من خلال فحص الوسائل المستخدمة (القانونية الإدارية أو المالية البشرية) ومدى تطابق النتائج مع الأهداف (قياس الفعالية).

لهذا فإن التقييم ليس مجرد عمل تقني لتقديم خبرة محايدة، إنه مسلسل بطابع سياسي خالص، فالسياسات موضوع التقييم هي في الأصل نتيجة لقرارات سياسية، وهذا التقييم محكوم بدينامية الفضاء السياسي، وهو في النهاية محاولة لمساءلة الشرعية والاستراتيجيات، ومدى النفع الذي يمكن أن تعود به هذه السياسات على المجتمع، كل هذه العناصر تجعل التقييم يختلف عن المراقبة والتحقيق، التي يمكن أن يكون العمل العمومي موضوعا لها، سواء من طرف جهات سياسية، أو إدارية أو قضائية، كما أن أهمية هذا المقترب تعود أيضا إلى الاعتماد على عدة مناهج علمية كالتدقيق ورقابة الأداء والتحليل والأبحاث الأكاديمية المرتبطة بالعلوم الاجتماعية، ولذلك اعتبر التقييم أسلوبا تجاوزيا للأسس التقليدية للرقابة، كما تتجلى أهميته في أنه يعمل على التأثير الواقعي ولو بأثر رجعي لمختلف السياسات القطاعية من خلال الإنجازات المحققة[2].

ويمكن تعريف تقييم السياسات العمومية حسب المرسوم المتعلق بتقييم السياسات العمومية بفرنسا بأنها: "تلك العملية الهادفة إلى قياس الآثار التي أفرزتها السياسات المنفذة أو تلك التي لازالت في طور التنفيذ، وبحث مدى فعالية الوسائل القانونية والإدارية والمالية المطبقة في إقرار النتائج المنتظرة"، كما عرفها مكتب التحقيقات العامة بكندا (B.V.G) بأنها تلك العملية التي تنبني على الفحص والمتابعة الدورية للأهداف والنتائج المحصلة، من أجل الوقوف على مدى الحاجة إلى برنامج معين ومدى فعاليته وآثاره[3].

وقد عرفها "توماس داي" Thomas DYE بأنها كل ما تختار الحكومة أن تفعله أو لا تفعله، وميزة هذا التعريف تكمن في كونه مبسطا ولا يضع حدا للفعل الحكومي[4]، أما "فانسان لوميو" Vincent LEMIEUX فقد عرفها بأنها مجموعة من القرارات المترابطة التي يقرها فاعل أو مجموعة فاعلين سياسيين[5]، بينما عرفها "ليزلي بال" Leslie PAL بأنها مجموعة من القرارات المترابطة تتخذ من قبل فاعل أو مجموعة فاعلين سياسيين مع تحديد الأهداف والوسائل والإمكانات قصد بلوغ نتائج معينة[6].

عموما يمكن تعريف تقييم السياسات العمومية بأنها "تلك العملية الهادفة إلى قياس الآثار التي أفرزتها السياسات المنفذة أو تلك التي لا زالت في طور التنفيذ، وبحث مدى فعالية الوسائل القانونية والإدارية والمالية المطبقة في إقرار النتائج المنتظرة"[7].

فمنذ ستينات القرن الماضي والعديد من الدول الغربية (كندا، والولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، سويسرا) اقتنعت بالأهمية الاقتصادية والسياسية والتقنية لعملية تقييم البرامج التنموية، نظرا لما تتيحه من تدبير أمثل للموارد، وتدبير استراتيجي للبرامج، بالإضافة إلى متطلبات شفافية الفعل العمومي[8].

والمغرب بدوره لم يحد عن هذا المسار التطوري الطويل، حيث عمل من خلال الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على وضع اللبنات الأولى للوظيفة التقييمية والتي أسند ممارستها لممثلي الأمة، إذ أن التأسيس لهذا الاختصاص البرلماني الجديد، استدعته الرغبة في تحديث الفعل الرقابي ببلادنا خصوصا في المجال المالي بغية ترشيد الإنفاق العمومي.

من هذا المنطلق فإن المؤسسة البرلمانية باعتبارها فضاء للديمقراطية وتمثيل المواطنين، أصبحت أكثر من أي وقت مضى تحت ضغط مطلب تفعيل مبدأ الحكامة التشريعية، وهو ما من شأنه إعطاء صورة جديدة للعلاقة بين البرلمان كمؤسسة خاصة بالتشريع، والمواطنين كطرف خاضع للقوانين وككتلة تسعى إلى إيجاد حلول لمشاكلها العالقة[9].

هكذا فإن التطور السياسي والحقوقي الذي عرفه المغرب والذي ترجم بالتعديلات الدستورية لسنة 2011، والمنخرط ضمن سياق عام يرمي إلى تعزيز دولة الحق والقانون، ساهم في إعادة النظر في أسلوب صناعة القرارات من خلال تقوية الدعامات والأسس التمثيلية للمؤسسة البرلمانية، لأن دراسة دورها في مجال إعداد وتقييم السياسات العمومية تستلزم الوقوف على الإمكانيات المعيارية التي أصبحت تمتلكها هذه المؤسسة التمثيلية، من الناحية القانونية والتقنية لقياس مدى فعالية هذه الوسائل في الرفع من مستوى الأداء البرلماني في مجال تقييم السياسات العمومية.

المحور الأول: التحديد الدستوري والتنظيمي لدور البرلمان في ممارسة وظيفة تقييم السياسات العمومية

لم تمس التحولات التي عرفتها المؤسسة البرلمانية فقط طبيعة بنيتها وآليات تكوينها بقدر ما مست أيضا طبيعة الوظائف التي تتولى تأمينها، لذلك، لم تعد هذه الوظيفة تنحصر في سن القوانين ومراقبة عمل الحكومة وإنما أضحت تتخذ أبعادا أخرى، يبرز من أهمها وظيفة تقييم السياسات العمومية، التي أصبحت وظيفة أساسية في عمل العديد من المؤسسات التشريعية في العالم، كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا منذ عقود، وفرنسا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008، الذي نص على أن "البرلمان يصوت على القانون، يراقب العمل الحكومي، ويقيم السياسات العمومية"، قبل أن يضيف بأنه "يخصص أسبوع واحد من الجلسات من أصل أربعة أسابيع، حسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس، لمراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية"، بل إن بعض البرلمانات الدولية أضحت تتوفر على هياكل قارة خاصة تعنى بتقييم السياسات العمومية، كما هو الأمر بالنسبة "للجنة تقييم ومراقبة السياسات العمومية" بالجمعية الوطنية الفرنسية[10].

أولا: التحديد الدستوري لدور البرلمان في تقييم السياسات العمومية

شكل موضوع السياسات العمومية جزءا من اهتمامات الحوار العمومي الواسع الذي شهده المغرب بعد الخطاب الملكي ل 9 مارس من سنة 2011 وذلك من خلال انشغال عدد مهم من الأحزاب السياسية والجمعيات المدنية بتضمين المذكرات إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور لمقتضيات تهم علاقة السياسات العمومية بالوظيفة التنفيذية أو بوظيفة التشريع[11].

وتجدر الإشارة إلى أن التقييم البرلماني للسياسات العمومية، شكل مطلبا من بين أهم المطالب التي وردت في مذكرات الأحزاب السياسية والهيئات النقابية والمنظمات المدنية، التي تم رفعها للجنة التي كلفت من قبل الملك بإعداد مشروع الدستور الجديد آنذاك لسنة 2011، وهو ما تم فعلا، وفي ذلك تجاوب مع ما هو معمول به على المستوى الدولي في إطار الأنظمة البرلمانية، حيث لا تنتهي مهمة البرلمان بمجرد منح الثقة للحكومة وتنصيبها، وإنما يستمر عمله من خلال الرقابة على مدى التزامها بما سبق أن تقدم به رئيسها أمامه في أول جلسة عمومية يعقدها البرلمان مباشرة بعد تعيين رئيس وأعضاء الحكومة[12].

أما بالنسبة لطرق تفعيل الدور التقييمي للبرلمان، فإن الوقوف عند التجارب المقارنة للبرلمانات في هذا الموضوع، تعطي انطباعا أوليا على أن كيفيات المأسسة والتنظيم الداخلي تختلف من برلمان إلى آخر، فمثلا في فرنسا وبعد مسار تاريخي انطلق في بداية الثمانينات مع تجربة المكتب البرلماني لتقييم الاختيارات العلمية والتقنية كمكتب مشترك بين غرفتي البرلمان الفرنسي، عمد هذا الأخير بعد ذلك إلى خلق مكاتب متخصصة إلى أن استقرت التجربة البرلمانية الفرنسية في موضوع التقييم ابتداء من سنة 2009 وذلك بإسناده هذه المهمة للجنة التقييم والمراقبة[13]، أما في المغرب فإن تقييم السياسات العمومية يجد أساسه في منطوق الفصل 70 من دستور 2011 الذي ينص في فقرته الثانية على أن "البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية كما هو الأمر عليه في الدستور الفرنسي الذي نص على نفس المقتضى الدستوري في الفصل 24[14].

إن مسؤولية البرلمان التشريعية، لم تعد مسؤولية من أجل التوقيع البرلماني على النصوص، ولا مسؤولية مناقشة السياسات العمومية لما يتم تحضيره من مشاريع ومخططات من قبل الحكومة، بل أصبحت مرتبطة بمهمة تقييم السياسات العمومية، لذا حددت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 آليات مأسسة التقييم كرهان للتدبير الديمقراطي للشأن العام، وذلك من خلال آليتي عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ثم تخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

1) عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة على أنظار البرلمان

إن البرلمان المغربي يستأثر بآليات مختلفة تتجه نحو حصوله على معلومات لتسليط الضوء على العمل الحكومي ومراقبته وتقييمه، لذا نص الدستور المغربي لسنة 2011 على تقنية عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، من خلال فقرته الأولى من الفصل 101 التي تنص على ما يلي: "يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية مجلس المستشارين".

إذا كان المشرع الدستوري في الفقرة الأولى من الفصل 101 قد أعطى لرئيس الحكومة حق عرض الحصيلة المرحلية للعمل الحكومي وهو حق يشاركه فيه ثلث أعضاء مجلس النواب وأغلبية أعضاء مجلس المستشارين فإن الفقرة الثانية أعطت حق المناقشة السنوية وتقييم السياسات العمومية للبرلمان وحده وهو اختصاص أصيل يمارسه دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، على أساس أن دور البرلمان هو فقط مناقشة مختلف السياسات العمومية وتقييم حصيلتها ونتائجها دون المرور إلى التصويت والمصادقة عليها[15].

وإذا كانت وظيفة التقييم واضحة على مستوى النص الدستوري وعلى مستوى الممارسة البرلمانية في التجارب المقارنة فإن مصطلح المناقشة الذي ورد في الوثيقة الدستورية يوسع نسبيا من آليات ووظائف البرلمان على هذا المستوى، فالمناقشة تختلف عن التقييم على الرغم من ارتباطهما موضوعيا على هذا المستوى، فالمشرع الدستوري المغربي حرص على استعمال عبارة "مناقشة السياسات العمومية وتقييمها" في الفصل 101، وعلى الرغم من استعماله فقط مصطلح التقييم في الفصل 70 من دستور 2011، الذي يحدد القواعد العامة لممارسة السلطة التشريعية، إلا أنه لم يكتفي بهذه الوظيفة الأساسية المتعلقة بالتقييم، وأورد مفهوم "المناقشة" من باب العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يجعلها أقرب للرقابة على العمل الحكومي منها إلى منهجية التحليل والتقييم[16].

إن هذا المقتضى الدستوري الجديد لم يوضح الفترة الزمنية أو الفترة السياسية من الولاية البرلمانية التي يمكن فيها لرئيس الحكومة تقديم الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، وبالتالي يفهم من "المرحلية" مرور مدة زمنية معينة على الانطلاق في تنفيذ البرنامج السياسي للحكومة، وحسب الفصل أعلاه فإن هذه اللحظة قد يختارها رئيس الحكومة بإرادته الخاصة، كما قد يفهم منها كذلك تلك الفترة السياسية التي يقدر البرلمان بطلب من أحد مجلسيه على أنها مناسبة لعرض شطر من البرنامج الحكومي المنجز[17].

وتجدر الإشارة إلى أن الفرق بين هذه الآلية المنصوص عليها في الفصل 101 وتلك المنصوص عليها في الفصل 103 من دستور 2011، والمتعلقة بتقديم التصريح الحكومي حول السياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، كون الأولى لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة في حين أن الثانية يتم اللجوء إليها عبر ربطها بمسألة الثقة، ويبدو أن تقنية عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة دون إثارة المسؤولية السياسية لها (الفصل 101 من دستور 2011)، تنسجم إلى حد بعيد مع الوظيفة التقييمية للبرلمان، حيث ستمكنه من الوقوف والاضطلاع على مستوى وحجم تنفيذ السياسات القطاعية المتبناة في البرنامج الحكومي، واستجماع مختلف المعطيات والمعلومات حول هذه السياسات، للتزود بها في انتظار انعقاد الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها[18].

2) الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية

لقد مكنت الفقرة الثانية من الفصل 101 من دستور 2011 البرلمان بمجلسيه، من مناقشة وتقييم السياسات العمومية، كاختصاص أصيل يمارسه البرلمان دون إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، على أساس أن هذه التقنية تفيد مناقشة البرلمان لحصيلة السياسات العمومية ونتائجها دون الحق في التصويت والمصادقة عليها.

وخلاف ما نص عليه الدستور المغربي فيما يخص مراقبة وتقييم السياسات العمومية في جلسة سنوية وحسب، أقر الدستور الفرنسي في الفقرة الثانية من الفصل 48 على أنه يخصص أسبوع واحد من الجلسات، من أصل أربعة أسابيع، حسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس، لمراقبة عمل الحكومة وتقيم السياسات العمومية[19].

كما أكد الفصل 47 من الدستور ذاته، في فقرته الثانية، على أن ديوان المحاسبة يساعد البرلمان في مراقبة تنفيذ قوانين الموازنة، وتطبيق قوانين تمويل الضمان الاجتماعي، وكذا في تقييم السياسات العامة، ويساهم في إعلام المواطنين من خلال التقارير التي يتم نشرها[20].

إذ من المفروض على هذا المستوى قيام البرلمان بالاضطلاع المستمر على المنجزات السنوية للقطاعات الوزارية، كما أنه من المفروض كذلك أن يناقش ثلاث مستويات من السياسات العمومية: السياسات المؤسساتية والقانونية، والسياسات الاقتصادية والمالية والسياسات الاجتماعية، إلا أن قيامه بمقاربة تجميعية لمختلف هذه السياسات القطاعية يبدو غير كافي لتقييم الحصيلة السنوية، فقد كان على المشرع أن يوسع من مجال مناقشة السياسات العمومية حتى يتمكن من إعطاء تقييم موضوعي وعقلاني لمجموع المنجزات الوزارية، لأن كل مناقشة للسياسات تتطلب معرفة تقنية وسياسة عميقة للعمل الحكومي، من أجل البحث عن ثغرات ومحدودية هذا العمل لتمكين أعضائه من المناقشة بكفاءة، وإنتاج أفكار جديدة أثناء عملية التقييم والمساهمة في تطوير القدرات للعمل الحكومي في مختلف مجالاته، لأن التقييم يعني تبادل الأفكار السياسية بين البرلمان والعمل الحكومي في مجموع القضايا التي تطرحها السياسات العمومية خلال سنة، ومن جهة أخرى، رسم معالم جديدة للسياسات القطاعية المقبلة[21].

ثانيا: التحديد التنظيمي لدور البرلمان في ممارسة وظيفة تقييم السياسات العمومية

إن التقدم الكبير الذي عرفته ثقافة التقييم ببلادنا، من خلال الوثيقة الدستورية وأيضا من خلال الاهتمام الذي أولته المؤسسة الملكية لتقييم السياسات العمومية[22]، كان له أثر كبير في جعل هذا الموضوع في قلب الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

لذا سنحاول في هذه الفقرة قياس مدى ملائمة مقتضيات الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان المغربي مع مقتضيات الفصلين 70 و101 من دستور 2011، لأجل معرفة المكانة التي أولتها هذه الأنظمة لوظيفة تقييم السياسات العمومية.

1) وظيفة تقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس النواب

في إطار تنظيم وظيفة تقييم السياسات العمومية، عملت مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ 08 غشت 2017 على التنصيص على جملة من التدابير القانونية المساعدة لهذه المؤسسة البرلمانية لأجل القيام بوظيفة تقييم العمل الحكومي في الباب السابع من هذا النظام الداخلي، المعنون باسم "مناقشة السياسات العمومية وتقييمها" وذلك في المواد من 287 إلى 293، بحيث يهدف مجلس النواب من خلال هذا التقييم الذي يقوم به إلى إنجاز أبحاث وتحاليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياسا بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف بغية إصدار توصيات واقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسات العمومية موضوع التقييم[23].

ويعمل مكتب مجلس النواب على تحديد السياسة العمومية بناء على اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية في بداية السنة التشريعية، كما يمكنه أن يعمد إلى برمجة متعددة السنوات، فتكون مقترحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسات أولية تظهر الجدوى وأهم الإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة أو البرنامج المطلوب إخضاعه للتقييم[24].

كما يعمل مكتب مجلس النواب على الحسم في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية، بغية تحديد رهاناته وغاياته ومحيطه وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي تؤطره، لذا يدعو مكتب مجلس النواب إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة التي تتألف من ممثل واحد عن كل فريق نيابي وكل مجموعة نيابية مع الأخذ بعين الاعتبار تمثيلية المعارضة في هذه المجموعات، ويوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده، وذلك عبر العمل على صياغة المصطلحات والعناصر المرجعية لتقييم الموضوع وتجميع المعطيات الأولية حول الموضوع محل الدراسة، وإطلاق الأبحاث المحددة والمصادقة على استنتاجات الأبحاث والدراسات، ووضع التوصيات والاقتراحات، وفي الأخير العمل على صياغة تقرير التقييم[25]، على خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب الفرنسي الذي يضم لجنة دائمة خاصة بتقييم ومراقبة السياسات العمومية في الفصل 146-2 من نظامه الداخلي[26]، والذي يمكن اعتباره نقطة إيجابية تحسم لصالح النظام الفرنسي، لأنه حسنا فعل حينما خص في نظامه الداخلي للجمعية الوطنية لجنة دائمة خاصة بوظيفة تقييم السياسات العمومية.

ويمكن لرئيس مجلس النواب بناء على قرار مكتبه بشكل تلقائي، أو بطلب من مجموعة العمل الموضوعاتية الاستعانة بخدمات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة أو المؤسسات الدستورية المذكورة في دستور 2011، لإبداء رأيها أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم، ويقوم مكتب مجلس النواب بتحديد تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية وجدول أعمالها وتقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة العامة، ويحيط رئيس المجلس رئيس الحكومة علما بذلك، ليتولى مكتب المجلس تعميم تقارير التقييم على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة ب 48 على الأقل[27].

2) تحديد وظيفة تقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس المستشارين

لقد تم التنصيص على آلية مناقشة وتقييم السياسات العمومية في النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصادر في 02 مارس 2020 في الباب السادس منه وذلك في المواد من 308 إلى 316 ومن بين الملاحظات التي تم تسجيلها في هذا النظام هو تنظيمه لهذه الوظيفة في تسع مواد عكس النظام الداخلي لمجلس النواب الذي نظمها في ست مواد.

وبذلك يقوم مجلس المستشارين بتقييم السياسات العمومية من خلال طلب إنجاز دراسة تقييمية أو بحث تحليلي أو تقرير تركيبي من طرف الهيئات والمؤسسات الدستورية التي لها علاقة بموضوع أو نشاط أو مجال يتعلق بمجال من مجالات تقييم السياسات العمومية القطاعية أو المشتركة، والتي تكون مطالبة بإعداد آراء تقييمية بناء على معطيات أو بيانات دقيقة[28].

وتعمل اللجان الدائمة بمجلس المستشارين على تنظيم جلسات إخبارية وجلسات استماع مع السلطات الحكومية المعنية أو المسؤولون عن المؤسسات والمقاولات العمومية وذلك بحضور الوزراء المعنيين بموضوع التقييم، ويمكن أيضا الاعتماد في ذلك على تقارير لجنة تقصي الحقائق التي يتم تعيينها من أجل الإحاطة بالمعلومات المتعلقة بموضوع التقييم، وبذلك تكون الحكومة مطالبة بتوفير الوثائق والمستندات المرتبطة بالسياسة المراد تقييمها[29].

ويهدف مجلس المستشارين من خلال عملية تقييم السياسات العمومية، الوصول إلى معطيات دقيقة حول المشاريع والبرامج والأنشطة المرتبطة بالحكومة ونتائج الخدمات المنجزة والمقدمة للتحقق من نتائج السياسات المرتبطة بهذه المشاريع والأنشطة وقياس مدى نجاعتها في تحقيق الأهداف المرسومة لها وتحديد انعكاساتها على الفئات المستهدفة بها، وأيضا معرفة واقع المؤسسات والهيئات المشرفة أو المكلفة بتدبير المرافق العمومية، وتنفيذ السياسات العمومية المراد تقييمها مع قياس مستوى أدائها لاقتراح كل التوصيات التي من شأنها تحسين جودة الخدمات العمومية، وأداء المرافق العمومية المكلفة بتقديم هذه الخدمات[30].

تحضيرا للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، يتولى مكتب مجلس المستشارين تحديد مواضيع السياسات العمومية المراد تقييمها من طرف المجلس في مستهل دورة أكتوبر من كل سنة تشريعية، وذلك بناء على اقتراح من رؤساء الفرق ومنسقي المجموعات البرلمانية، وتعمل أيضا هذه الفرق والمجموعات بواسطة مذكرة على تحديد المواضيع المتضمنة لمجال السياسات العمومية وسياق وضعها وأهدافها وبرامج وإجراءات تنفيذها، وكذلك تحديد الفاعلين في هذه السياسات العمومية والمستهدفين منها والعناصر الأولية للتقييم وأهدافه، وتمنح الأولوية للسياسات الاجتماعية والترابية والتنمية الجهوية، ويتم إحاطة رئيس الحكومة بكل المواضيع المحددة للنقاش[31].

وتلعب مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة دورا أساسيا في التحضير للجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، كما أشار هذا النظام الداخلي إلى إمكانية تشكيل أكثر من مجموعة عمل مؤقتة في نفس الفترة الزمنية[32]، والتي تقوم في مستهل عملها على إحاطة مكتب المجلس علما بلائحة المواضيع المعنية بالتقييم حتى وإن كانت ذات طابع ميداني، ويمكنها الاستعانة في القيام بعملها بالمؤسسات الدستورية المنصوص عليها من 161 إلى 170 من دستور 2011، قصد إبداء رأيها أو إعداد دراسة أو بحث حول الموضوع المحال عليها، ويمكنها أيضا عقد لقاءات مع مدبري ومنفذي السياسة العمومية ومع المستهدفين والمستفيدين منها ومع المتأثرين بها سلبا أو إيجابا، وتكون الحكومة مطالبة بتوفير المعلومات والمعطيات التي بحوزتها والتي ستساعد المجلس على تأدية عمله في هذا المجال ويمكنها أيضا أن تنتدب من يمثلها في اجتماعات اللجان المعنية بالتقييم، كما يمكن لرئيس مجلس المستشارين توجيه دعوة لشخصيات أكاديمية أو خبراء متخصصين لحضور اجتماعات مجموعة العمل المؤقتة[33]، التي تعمل على إنجاز تقارير تتضمن تحليل سياق ووضع السياسات العمومية المعنية وتحليل العلاقة السببية بين الأهداف المحددة والحاجات التي تجيب عليها مع تحليل الالتقائية بين إجراءات ومشاريع وبرامج السياسات العمومية وتحديد مدى اتساقها مع هذه الأهداف المحددة، وقياس مدى ملاءمة الموارد المخصصة للسياسات العمومية مع النتائج المحققة ونسبة إنجازها، وتحليل الآثار على المستهدفين والمستفيدين والمتأثرين بالسياسات العمومية المعنية، وتحديد التوصيات المرفوعة إلى الحكومة والبرلمان قصد تعديل وتحسين السياسات العمومية المعنية وإجراءات متابعة تنفيذها[34].

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي فقد اتخذ منحى آخر مختلف، بجعل اللجان الدائمة بشكل عام مسؤولة عن تقييم وتتبع عمل الحكومة كل في مجال اختصاصها، وذلك بإعدادها لتقارير سنوية تضم معلومات تخص هذا المجال المتعلق بالسياسات العمومية، كما تقوم، وبشكل خاص لجنة المالية بمراقبة وتنفيذ قوانين المالية وتقييم أي مسألة تتعلق بالمالية العامة، ولجنة الشؤون الاجتماعية بمراقبة تنفيذ قوانين تمويل الضمان الاجتماعي وتقييم أي مسألة تتعلق بتمويل الضمان الاجتماعي[35].

عموما، لا تختلف مقتضيات النظام الداخلي لمجلس المستشارين عن نظيرتها بمجلس النواب، إلا في بعض المقتضيات الجزئية، أما فيما يخص المراحل فهي ذاتها، غير أنه يلاحظ أن هناك بعض الاختلاف مع الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان الفرنسي، من حيث طبيعة اللجان المكلفة بعملية التقييم، والتي يمكن اعتبارها نقطة إيجابية تحسم لصالح النظام الفرنسي، الذي أولى عناية خاصة بوظيفة تقييم السياسات العمومية.

إضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس المستشارين قام بالتنصيص على الشروط الشكلية الواجب احترامها لتنظيم الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية خصوصا الشق المتعلق بالحيز الزمني لعرض نتائج التقرير، وذلك في حدود 5 دقائق مع حفظ حق الحكومة في التعقيب دون تحديد الحيز الزمني لها[36]، والذي يبقى بالطبع مفتوحا، وبهذا تبقى المشكلة مطروحة حول مدى كفاية هذه المدة المحددة في عرض جميع النقط الموجودة بالتقرير المعد لتقييم السياسات من طرف النائب البرلماني، وعلى خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب فإنه اكتفى بالإشارة إلى أن مكتب المجلس هو الذي يعمل على تحديد جدول أعمال جلسة التقييم[37].

كما أن هناك نقطة اختلاف بين النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، تتمحور حول تحديد آجال تعميم تقارير التقييم على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة، حيث لم يشر النظام الداخلي لمجلس المستشارين إلى هذه الآجال، على خلاف النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أشار إليها في الفقرة الأخيرة من المادة 293 وحددها في 48 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة لمناقشة السياسات العمومية، مما قد يجعل هذا المقتضى القانوني المرتبط بالأجل الزمني نقطة سلبية يمكن للأغلبية البرلمانية المكونة للحكومة استغلالها لصالحها تجنبا للمساءلة السياسية في هذا المجال.

ونشير في الأخير إلى أنه لا يمكن لمجلسي البرلمان عقد جلسة سنوية مشتركة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية وتقييمها، كما جاء في قرار المحكمة الدستورية، حيث اعتبرت أن "ما تضمنته المواد من 211 إلى 217 من النظام الداخلي لمجلس النواب من مقتضيات تتعلق بعقد البرلمان لجلسة مشتركة سنويا لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، يعتبر مخالفا للدستور بدعوى أن الفصل 68 من هذا الأخير أو تلك التي يمكن استخلاصها ضمنا من بعض أحكامه تتضمن حالات محددة ومذكورة صراحة"[38]، وهذا الموقف يعكس تشدد المحكمة في مجال تقييم السياسات العمومية، عكس نظيرتها في التجربة الفرنسية التي تبدي نوعا من المرونة[39].

الفصل الثاني: حصيلة عمل البرلمان في تقييم السياسات العمومية خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة

يعتبر تقييم السياسات العمومية ضرورة ديمقراطية ووسيلة غير قابلة للتعويض في عقلنة التدبير العمومي، وتهدف هذه العملية إلى النظر فيما إذا كانت الوسائل القانونية والمالية والإدارية قد حققت الأهداف المرجوة والآثار المتوقعة، حيث أن تقييم السياسات العمومية يروم من خلال إنجاز أبحاث وتحاليل إلى التعرف على نتائجها وقياس تأثيراتها على الفئات والمجتمع، ومدى تحقيقها للأهداف المتوقعة وتحديد العوامل التي أدت إلى بلوغ النتائج المحققة، وبهذا المعنى فإن تقييم السياسات العمومية ينصب على مجموعة من المجالات

كالمنجزات والأثار المتوقعة والغير متوقعة على الجمهور، كما أنه يشمل استعمال معايير ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، من أجل إبراز التأثيرات التطبيقية للسياسات[40].

ويبدو أيضا بأن التوازنات الدستورية الأساسية على مستوى العلاقة بين الغرفتين الأولى والثانية، قد تعيق تطور العمل البرلماني في مجال إعداد، تتبع وتقييم السياسات العمومية، حيث يكفي في هذا المجال التذكير بازدواجية وتكرار عمل الغرفتين، بل وحتى التطابق شبه التام للنظامين الداخليين لدرجة أن بعض الباحثين فضل وصف هذا الوضع بنظام البرلمانيين "Bi parlementarisme" عوض نظام الغرفتين[41].

كما أن الجهود الكبيرة التي بذلت تدريجيا على مدى عدة سنوات مضت مكنت من إنشاء نواة صلبة يمكن أن تكون بمثابة أساس لإضفاء الطابع المؤسسي الفعال على وظيفة تقييم السياسات العمومية، مثل أي إصلاح للحكومة، يستفيد من مجموعة من الفرص، ولكنه يواجه في الوقت نفسه سلسلة من القيود[42].

لذا، شهد البرلمان المغربي تفعيل اختصاصه المرتبط بتقييم السياسات العمومية، وذلك عبر قيامه بإحداث لجان موضوعاتية مختصة في إعداد تقارير تهم السياسات المراد تقييمها، وعقد جلسات سنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية، لذا فإننا سنحاول التطرق إلى الحصيلة البرلمانية على مستوى وظيفة تقييم السياسات العمومية، خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة.

أولا: حصيلة مجلس النواب خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة

دأب مجلس النواب على الاضطلاع باختصاصه المتعلق بتقييم السياسات العمومية، في السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة، من خلال إحداث مجموعات العمل الموضوعاتية التي عملت على تكثيف اجتماعاتها بشأن القضايا التي على إثرها تم إحداثها وتفعيل مقتضيات المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب التي تتيح إمكانية الاستعانة بتقارير وآراء المؤسسات الدستورية، لذا فقد عرفت السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة إحداث ثلاث لجان موضوعاتية مكلفة بإعداد تقارير لتقييم السياسات العمومية في مجالات متنوعة وحيوية.

1) **مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة**: احتلت موقعا مركزيا ضمن مسلسل الإصلاحات التي عرفها المغرب خلال السنوات الأخيرة، والتي تكونت من 8 أعضاء منتمين إلى عدة أحزاب تحت رئاسة النائب البرلماني حفيظ وشاك المنتمي لحزب التجمع الوطني للأحرار، حيث أصدرت تقريرها في شهر يوليوز 2023[43].

قامت هذه اللجنة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، لتسجل بذلك غياب نظام معلوماتي لمراقبة وتتبع سيرورة مشاريع الخطة في جميع القطاعات الوزارية، إضافة إلى وقوفها على محدودية صلاحيات الوزارة الوصية على إصلاح الإدارة فيما يخص تتبع ديمومة تفعيل الخطة، لتشير بذلك إلى الدور المهم الذي تلعبه تقارير المؤسسات الدستورية وهيئات الحكامة في إثارة الانتباه إلى الاختلالات التي تعرقل تنفيذها، ومن جهة أخرى مراعاة الحكومة لالتزاماتها الدولية، لتخرج بالتوصيات التالية[44]:

- ✓ الحكامة: أصدرت بهذا الشأن 17 توصية متعلقة بالحكامة، أبرزها تغليب المقاربة الأفقية على المقاربة العمودية في تفعيل السياسات العمومية المرتبطة بإصلاح الإدارة؛
- ✓ الموارد البشرية: أصدرت 11 توصية أبرزها إطلاق حوار وطني من أجل تسطير منظومة إصلاحية شاملة للوظيفة العمومية تهم جميع الجوانب ذات الصلة بالحياة الوظيفية، والتطبيق الفعلي للتدبير التوقعي للموارد البشرية، والدعوة إلى إعادة النظر في القانون المنظم للوظيفة العمومية؛

- ✓ التخطيط: أصدرت 11 توصية من أبرزها تسطير سياسات عمومية واستراتيجيات مستقبلية بأهداف عامة واضحة وشاملة ومركزة، وملزمة لكافة القطاعات مع توضيح التزامات كل قطاع؛
- ✓ مقاربة النوع الاجتماعي: أصدرت 4 توصيات وهي وضع سقف زمني محدد وملزم للوصول للمناصفة الفعلية في الوظيفة العمومية على مستوى مناصب المسؤولية؛
- ✓ المالية: أصدرت 8 توصيات أبرزها توفير برمجة ميزانياتية ومالية محددة وواضحة لأي استراتيجية أو برنامج عمومي يتعلق بالإصلاح الاداري مستقبلا؛
- ✓ التشريع: أصدرت 8 توصيات من أبرزها تبسيط التشريعات المرتبطة بالمنظومة الادارية، والتعجيل بإصدار المرسوم المتعلق بتحسين استقبال المرتفقين للحصول على الخدمات العمومية؛
- ✓ تخليق الإدارة: أصدرت 11 توصية تهم بالخصوص سن قانون متعلق بتضارب المصالح؛ والدعوة إلى اعتماد مدونة لحسن السلوك تلتزم بالمبادئ العامة لمدونة قيم وأخلاقيات الموظف العمومي؛
- ✓ الرقمنة: أصدرت اللجنة 17 توصية، أبرزها تعميم ورش الادارة الرقمية والانتقال إلى تقنية تقديم الخدمات عن بعد، وإصدار قانون يؤطر التحول الرقمي؛
- ✓ جودة الخدمات: أصدرت اللجنة 6 توصيات من أبرزها تسريع وثيرة الانتقال إلى التبادل اللامادي للوثائق المطلوبة والمقدمة من طرف الادارات العمومية؛

كما حددت اللجنة أحد عشر توصية تهم عدة نقط مهمة، من قبيل الاعتماد على المقاربة التشاركية وإعداد تقييمات قبلية للسياسات والبرامج العمومية، ومنح الزمن الكافي لتفعيل السياسات العمومية المرتبطة بإصلاح الإدارة، وعدم ربطها بالزمن السياسي.

2) **مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية**: تتشكل هذه المجموعة من 8 أعضاء يرأسها النائب البرلماني محمد البوعمري عن الفريق الاشتراكي، تم إحداثها بتاريخ 09 مارس 2022 وقد عقدت هذه المجموعة أول اجتماع لها بتاريخ 09 مارس 2022 برئاسة رئيس مجلس النواب رشيد الطالبي العلمي[45].

قامت هذه المجموعة بتقييم وضعية الموارد المائية الحالية ودراسة الآثار الناجمة عن التغيرات المناخية المتواترة، لترصد مجموعة من المشاكل من أبرزها مشكلة توحل السدود وصعوبة حمايتها من الرواسب، وصعوبة الإيرادات المالية للمياه بما يحترم مقتضيات القانون 36-15 المتعلق بالماء، وضعف الانسجام بين السياسات العمومية والقانون الإطار12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، أضف على ذلك وجود تغيير في التوازن والوظائف البيئية للمجاري المائية والجسم المائي[46].

وبالتالي، خرجت بتوصيات مهمة لإصلاح هذا المجال وذلك على 8 مستويات، وهي[47]:

- ✓ الترسانة القانونية المؤطرة للماء: أصدرت 13 توصية، من أهمها إعداد وسن قانون حماية التربة، الدعوة إلى ملاءمة القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير مع مقتضيات القانون الاطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة؛
- ✓ تعزيز آليات الضبط والمراقبة والتقنين: أصدرت 13 توصية، من أهمها القيام بتفعيل إجراءات إعلان مدارات المحافظة أو المنع في الفرشات الأكثر استغلالا، ووضع نظام الحصص المائية بالنسبة لكل هكتار؛
- ✓ حكامة إعداد وتنزيل السياسة المائية أصدرت 27 توصية، كان من أبرزها تسريع وضع النظام الوطني للمعلومات حول الماء المنصوص عليه في القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء، وتعزيز برامج تحسين النجاعة المائية على مستوى النقل والتوزيع بهدف تقليص العجز المائي بخصوص حاجيات الزراعة في المناطق المحيطة بالمحطات المائية الكبرى والمتوسطة والصغرى،

وتحديد الملك العمومي المائي لمعرفة الإمكانيات المتوفرة لاستغلالها بطريقة ناجعة مع مواكبة التطور التكنولوجي وإعطاء الأهمية للهندسة في تدبير طلب الماء؛

- ✓ تعزيز الموارد والفرشة المائية: أصدرت 9 توصيات، من أبرزها إعادة النظر في تهيئة المساحات من خلال الأخذ بعين الاعتبار ظروف المناخ المحلي، وتعميم إعادة استعمال المياه العادمة المعالجة على الصعيد الوطني في سقي المساحات الخضراء؛
- ✓ استحضار البعد الاستشرافي في بلورة السياسات العمومية وتشجيع البحث العلمي: أصدرت 14 توصية، من أبرزها اعتماد التدبير المستدام للمياه الجوفية كأولوية وطنية للحفاظ على المخزون المائي الاستراتيجي لمواجهة الصدمات المحتملة لعودة الجفاف والأضرار الناجمة عن التحولات المناخية؛
- ✓ التقائية السياسات العمومية: أصدرت 5 توصيات من أبرزها إشراك الفاعلين في قطاع الماء في عملية تمويل منشآت التعبئة بهدف تحسين الاستثمارات، والتحفيز على اقتصاد الماء؛
- ✓ استحضار الآثار البيئية والتغيرات المناخية في السياسات العمومية المتعلقة بالماء: أصدرت 3 توصيات، من أبرزها إخضاع مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 لتقييم بيئي؛
- ✓ التحسيس بضرورة الاقتصاد في الماء: أصدرت 5 توصيات، من أبرزها تعزيز المقررات الدراسية بمحاور تحسيسية حول الاقتصاد في الماء والتربية على حسن استعماله؛

3) مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة العمومية حول مخطط المغرب الأخضر: تتكون هذه المجموعة بدورها من 8 أعضاء ينتمون إلى أحزاب مختلفة، ويترأسها النائب البرلماني نورالدين مضيان عن الفريق الاستقلالي للوحدة والتعددية، تم إحداثها بتاريخ 10 مارس 2022، غير أنها توقفت عن العمل بسبب فقدان النائب نورالدين مضيان لمقعده بدائرة الحسيمة بقرار من المحكمة الدستورية قبل أن يستعيده في الانتخابات الجزئية بنفس الدائرة[48].

ليعقد بذلك مجلس النواب يومه 18 يوليوز 2023 جلسته السنوية لتقييم السياسات العمومية لمناقشة تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بالسياسة المائية، وتقرير المجموعة الموضوعاتية حول الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021.

بالتالي يتضح لنا بأن اللجان الموضوعاتية السالف ذكرها لعبت دورا مهما في تقييم السياسات العمومية القطاعية، من خلال تقاريرها التي أعدتها، والتي على إثرها وقفت على مكامن الخلل في تدبير قطاع الإدارة العمومية والوضعية الراهنة والمستقبلية للمياه بالمملكة، بواسطة تقييم دقيق للوضعية محل الدراسة، وأيضا عن طريق دراسة التقارير التي تم إعدادها بشراكة مع المؤسسات الدستورية المختصة أو المعنية بالقطاع موضوع الدراسة، لتقف بذلك على مكامن الخلل في تدبير هذه القطاعات، والخروج بخلاصات وتوصيات جد مهمة تهم ورش إصلاح الإدارة والمياه بالمملكة، والتي تحتاج إلى إرادة حكومية حقيقية لإصلاحها.

ثانيا: حصيلة مجلس المستشارين خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة

توجت السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة بإحداث ثلاث لجان موضوعاتية، اختصت الأولى بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشباب (2017-2021)، والثانية بالأمن الصحي ومتطلبات السيادة الوطنية، والثالثة بالأمن الغذائي بالمغرب، لذا سنقوم بالوقوف على أهم النقط التي تناولتها هذه المجموعات المؤقتة.

1) مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشباب (2017-2021): تم إحداثها بعد الاجتماع الأول الذي انعقد بتاريخ 18 يناير 2022، وتكونت من 15 عضوا برئاسة السيد عابد بادل

عن فريق التجمع الوطني للأحرار، وقامت بعقد اجتماعها الثاني بتاريخ 10 فبراير 2022 لمناقشة برنامج عملها، الذي تضمن اقتراح المنهجية المراد اتباعها للحصول على المعطيات والبيانات الضرورية لإنجاز تقريرها[49].

وانطلاقا من اللقاءات التي قامت بها والمعطيات التي تحصلت عليها، تمكنت هذه المجموعة من القيام بإعداد تقريرها الذي وقفت من خلاله على مجموعة من الإشكالات تخص أولا عدم التقائية السياسات العمومية مع حكامة التدبير وغياب المقاربة المجالية في تنفيذ البرامج والمشاريع المسطرة، كما لاحظت ضعف الاعتماد على المقاربة النوعية والحقوقية في مجال التشغيل وغياب الفعالية والنجاعة في تأهيل الشباب، كما سجلت اللجنة ضعف في تبني المقاربة التشاركية، لتخرج بمجموعة من التوصيات التالية[50]:

- ✓ توصيات عامة: حددتها في 7 توصيات، شملت إعادة صياغة السياسات العمومية الموجهة للشباب، وتثبيت هندسة حكومية قارة للشباب، كما دعت إلى تسريع تنزيل الجهوية المتقدمة وتمكين الجماعات الترابية من الموارد البشرية والمالية المناسبة لتحقيق التنمية، وتعزيز مسار اللاتمركز الإداري بمنح صلاحيات أوسع للمصالح الخارجية للقطاعات الوزارية؛
- ✓ توصيات خاصة: حددتها بدورها في 17 توصية كان أبرزها الدعوة إلى مباشرة تفعيل وتشكيل المجلس الأعلى للشباب والعمل الجمعوي، والحسم في تحديد الحاجز السني وتصنيف فئات الشباب وفق مراحل سنية بما يمكن من الاستجابة لحاجيات وتطلعات كل شريحة على حدة، ووضع مصفوفة للبيانات والإحصائيات المتعلقة بالشباب على مستوى جميع القطاعات؛

وقد قدمت تقريرها للمناقشة في الجلسة العامة المخصصة لذلك بتاريخ 19 يوليوز 2022.

2) **مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالأمن الصحي ومتطلبات السيادة الوطنية:** تم إحداثها بتاريخ 08 أبريل 2022، تشكلت من 12 عضوا برئاسة المستشار البرلماني السيد فؤاد القادري عن الفريق الاستقلالي، عملت على تحديد مجموعة من الاشكالات التي تعتري القطاع الصحي، والتي ارتبطت بالأساس بالخريطة الصحية والموارد البشرية بالقطاع الصحي والسياسة الدوائية، إضافة وقوفها ضعف مؤشر مساهمة التغطية الصحية في تمويل العرض العلاجي، وعدم كفاية دعم العرض الصحي للمتطلبات المتزايدة بهذا الشأن، ثم الوقوف على إشكالية تعزيز آليات اليقظة من المخاطر الصحية، إضافة إلى وقوفها على آثار التغيرات المناخية على الصحة العامة[51]، لتخرج في الأخير بمجموعة من التوصيات التالية[52]:

- ✓ المستوى السياسي والمؤسساتي: تضمن 6 توصيات، أبرزها دعوة الحكومة لمواكبة مشروع الحماية الاجتماعية، وبلورة سياسة عمومية مندمجة للنهوض بالمنظومة الصحية؛
- ✓ المستوى التشريعي والتنظيمي: أصدرت 4 توصيات وهي التعجيل بوضع قانون إطار للمنظومة الصحية، وتحيين المنظومة القانونية وإيجاد بيئة تشريعية وتنظيمية حاضنة للتحول الذي يعرفه مفهوم الأمن الصحي؛
- ✓ الرفع من جودة الخدمات الصحية والتأطير الطبي: تضمن 6 توصيات منها الدعوة إلى تعميم المستشفيات الجامعية وكليات الطب والصيدلة وطب الأسنان والمعاهد المختصة في مجالات التمريض، ووضع خارطة صحية جهوية واضحة؛
- ✓ التقليص من إنفاق الأسر على الصحة: تضمن 8 توصيات أبرزها الرفع التدريجي من الانفاق العمومي على منظومة الصحة من خلال العمل على تحرير ميزانية الصحة من إكراهات ضبط التوازنات المالية، ومواصلة تخفيض ثمن الأدوية؛
- ✓ تعزيز يقظة المنظومة الصحية: تضمن 7 توصيات من أهمها الدعوة إلى تعزيز المنظومة الصحية على مستوى اليقظة الوبائية من خلال انخراط كافة المتدخلين في القيام بالتجارب المحاكاة، وهيكلة مختبرات البحث العلمي بما يلائم هذا المستوى؛

وبالتالي قامت هذه المجموعة الموضوعاتية المؤقتة بتقديم تقريرها مفصلا لمناقشته خلال الجلسة العامة المخصصة لذلك بتاريخ 19 يوليوز 2022.

3) **مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالأمن الغذائي**: تم إحداث مجموعة العمل الموضوعاتية حول الأمن الغذائي بتاريخ 13 أبريل 2022 وتكونت من 12 عضوا برئاسة المستشار البرلماني السيد المهدي عتمون عن الفريق الحركي، وقد ارتبط إحداث هذه المجموعة الموضوعاتية بسياق عالمي صعب ومعقد تصدر فيه موضوع السيادة والأمن الغذائي الأجندات الوطنية والدولية.

لتقف بذلك على مجموعة من الاخفاقات والاختلالات على مستويات مختلفة تمثلت في ضعف بنية التخزين الاحتياطي الذي ينتج عنه تلف المخزون الاستراتيجي، وسجلت أيضا غياب الاطار التشريعي المنظم لسلسلة التخزين، إضافة إلى الوقوف على المشاكل التي تعاني منها سلسلة إنتاج اللحوم الحمراء من حيث ضعف في التنظيم القطاعي وظروف الذبح، أما سلسلة الدواجن فتعاني بدورها من مخاطر انتقال الأمراض والحضور القوي للوسطاء الذين يمارسون نشاطهم في هذا القطاع بشكل غير قانوني، أما على مستوى سلسلة السكريات فإن القطاع يعاني من انخفاض المساحة المزروعة وارتفاع أسعار الأسمدة، بينما سلسلة النباتات الزيتية بدورها تعاني من وجود خصاص بنيوي على مستوى إنتاج النباتات الزيتية، ويرجع سبب ذلك إلى ضعف الإنتاج المحلي ورفع الرسوم الجمركية على واردات الحبوب الزيتية[53]، لتخرج هذه المجموعة بالتوصيات التالية[54]:

- ✓ البعد الاستراتيجي: ضمت 14 توصية، أهمها الدعوة إلى إحداث مؤسسة وطنية مستقلة للسيادة والأمن الغذائي...؛
- ✓ نظام التخزين: أصدرت 10 توصيات، أبرزها توفير بيئة تشريعية وتنظيمية ملائمة وإحداث آلية وطنية للضبط والتنظيم...؛
- ✓ مجال الحكامة: أصدرت 5 توصيات من ضمنها تعزيز الالتقائية في السياسات العمومية ذات الصلة بالتغذية والغذاء، والدعوة إلى اعتماد إطار تشريعي وتنظيمي للحد من آفة الضياع والهدر الغذائي...؛
- ✓ السلامة الغذائية: أصدرت 8 توصيات، من بينها الالتزام بقوانين السلامة الغذائية...،
- ✓ تحسين مؤشرات المنظومة الصحية: تضمنت 7 توصيات منها العمل على تقليص نسبة وفيات الأطفال وتقليص نسبة انتشار فقر الدم بين الاطفال والنساء...،
- ✓ مجال المراقبة: تضمن 6 توصيات، أهمها اعتماد نظام رقابي صارم وشفاف بخصوص المخزون الاستراتيجي من القمح، ووضع نظام فعال لمراقبة نقط البيع...؛
- ✓ مجال سلاسل الانتاج: صدرت بهذا الخصوص توصيات متعددة بخصوص كل من سلسة اللحوم ضمت 6 توصيات دعت إلى العمل على الوقاية من الأمراض الحيوانية وتأهيل المجازر الجماعية، ثم على مستوى سلسلة الدواجن 3 توصيات أبرزها القيام بتعزيز آليات الرقابة واحترام معايير السلامة الصحية، أما بخصوص سلسلة أسواق الجملة 3 توصيات من ضمنها العمل على إصلاح وتأهيل الأسواق العمومية، أما بخصوص سلسلة الحبوب أصدرت 8 توصيات دعت من خلالها إلى العمل على مراجعة نظام تسويق الحبوب ومراجعة التسعير الجمركي وتأهيل البنية التحتية للتخزين، أما بخصوص السلسلة السكرية عرفت صدور 6 توصيات من أبرزها العمل على اتخاذ الإجراءات المناسبة للرفع من الانتاج المحلي، أما بخصوص سلسلة الزيوت فقد ضمت 4 توصيات من بينها تطوير محاصيل الزيوت المحلية بالرفع من مساحات الزراعات ودعمها، وأما بخصوص سلسلة الصيد البحري فقد تبنت 7 توصيات من أبرزها الدعوة إلى وضع استراتيجية ناجعة لمراقبة الصيد وتشجيع تربية الأحياء البحرية.

وبالتالي، قام مجلس المستشارين بمناقشة هذا التقرير في الجلسة العامة المخصصة لذلك بتاريخ 18 يوليوز 2022.

خاتمة

إن المؤسسة البرلمانية بتقييمها للسياسات العمومية تشكل فضاء تتسع رحابه لتنصهر فيه مختلف الاهتمامات والأفكار وكذا مختلف المبادرات الحكومية، وتعتبر كذلك من الوظائف التي تجسد سلطة البحث في عملية التنفيذ وكذلك الوقوف على اختلالات التدبير الحكومي من خلال النتائج المحصل عليها، وبالتالي فنجاعة العمل البرلماني مرتبطة بمدى قيامه بأدواره الدستورية والسياسية في مناقشة وتقييم السياسات العمومية، حيث اتضح بأن البرلمان عرف تطورا مهما في دستور 2011 كدستور للسياسات العامة، وذلك بجعله شريكا أساسيا في رسم السياسات العمومية وإسناده مهمة تقييمها مما جعل منه على مستوى النص الدستوري فضاء لوضع ومناقشة وتقييم السياسات العمومية والتداول حولها، حيث أعطى فيه للجان الموضوعاتية المكلفة بإعداد تقارير التقييم دورا بارزا في ممارسة البرلمان لهذه الوظيفة، نظرا للدور الأساسي الذي تلعبه في إعداد المادة الخام موضوع السياسة العمومية، كما تحظى الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية بمكانة دستورية أساسية لاعتبارها المحفل الذي يتم فيه عرض حصيلة نتائج عمل الحكومة.

لذا، فإن هذه الدراسة أتاحت لنا فرصة الوقوف على طبيعة العلاقة بين البرلمان ووظيفة تقييم السياسات العمومية، على مستوى صياغة وتتبع وتنفيذ مضامين القرارات العامة المرتبطة بهذه السياسات، وعلى مستوى الإمكانات التدخلية للمؤسسة التشريعية ونسبة استثمارها كفضاء للتداول حول مختلف الإشكاليات القطاعية، من خلال قياس أدائها في هذا المجال سواء على المستوى الماكروسياسي المتعلق بالتوازنات الدستورية والقانونية الجديدة الناظمة لها، أو على المستوى البنيوي الداخلي للمؤسسة نفسها والمرتبط بالموارد البشرية السياسية وبالمؤهلات التقنية، وانعكاس ذلك على دور المؤسسة البرلمانية وقدرتها على تحقيق التنمية القطاعية المنشودة، ومن ناحية أخرى الوقوف على مسألة إسناد مهمة التقييم للمجموعات الموضوعاتية عوض التنصيص على إحداث لجنة دائمة مكلفة بمهمة تقييم السياسات العمومية، كما هو معمول به في التجربة الفرنسية، ومن جهة أخرى نجد كذلك أنه لم يعطى لوظيفة التقييم المكانة التي تستحقها على مستوى الإدارة البرلمانية، وهو ما يتجلى بشكل واضح على مستوى الهيكل التنظيمي لإدارة مجلس النواب، بحيث نجد أنه قد تم دمج وظيفة الرقابة والتقييم في مديرية واحدة هي مديرية المراقبة والتقييم[55].

أما فيما يخص حصيلة مجلس النواب خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الثالثة التي تلت دخول دستور 2011 حيز التنفيذ، سجلت نتائج متواضعة في مجال تقييم السياسات العمومية، من حيث الكم وكذلك من حيث المواضيع التي تطرقت لها اللجان الموضوعاتية المكلفة بإعداد التقارير موضوع السياسات العمومية، وبالتالي يحسب لهذا المجلس أنه استطاع من خلال المواضيع التي تطرق إليها محاولة مواكبة الظرفية الراهنة التي تمر منها البلاد ومحاولة الوقوف على أهم المشاكل التي تعاني منها القطاعات محل التقييم، وبالتالي الخروج بعدة توصيات تدعوا إلى العمل على إصلاح الوضع، إلا أن التساؤل الذي يمكن اعتباره في حد ذاته إشكالا، يتمحور حول مدى إلزامية التوصيات التي تخلص إليها اللجان الموضوعاتية في تقاريرها على القطاعات الحكومية المعنية بها أو على الحكومة في حد ذاتها؟

الهوامش:

[1] حسن طارق: "مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية"، الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، طبعة أبريل 2014، ص 16.

[2] Mohammed HARAKAT : « Finance publique et droit budgétaire au Maroc », première édition, imprimerie El Maarif Aljadida, Casablanca, 2002, P 150.

[3] محمد سكلي: "التدبير المالي العمومي ومتطلبات الحكامة المالية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص 388.

[4] DYE, T.R : « Understanding Public Policy » (14ème édition). New Jersey: Perason. (2012).

[5] LEMIEUX, V : « L'étude des Politiques Publiques », 2ème édition, Québec, Les Presse de l'Université Laval (2002).

[6] PAL, L. A : « Beyond Policy Analysis », Public Issue Management in Turbulent times, Toronto. (2006).

[7] Vincent SPENLEHAUER : « l'évaluation des politiques publiques – avatar de la planification », thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, l'université pierre mendés, Grenoble, France, 1998, P 13.

[8] Adil MUSSEBBIH : « L'évaluation des politiques publiques – un enjeu majeur au service du développement territorial », REMALD, N0 103, Mars-Avril, 2012, P 122.

[9] محمد الأنصاري: "الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية"، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 23-24، 2007، ص 43-44.

[10] أحمد البوز: "البرلمان المغربي – البنية والوظائف"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، دجنبر 2016، ص 150.

[11] حسن طارق: "البرلمان ووظيفة تقييم السياسات العمومية"، (من وحي البرلمان)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس – لبنان، 2015، ص 412.

[12] أحمد مفيد: "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 102، يناير – فبراير، 2012، ص 17.

[13] Mohamed HARAKAT: « Malaises dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb : quelles leçons peut-on tirer du printemps arabe ? » , REMA , N0 33, 2012, P 15.

[14] Article 24 : « Le parlement vote la loi, il contrôle l'action du gouvernement, il évalue les politiques publiques » , la constitution Française de 2008.

[15] عبدالغني اعبيزة: "التطور الدستوري لوسائل المراقبة البرلمانية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مارس-أبريل 2014، ص 193.

[16] مجلس النواب: "تقييم السياسات العمومية-الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية": منشورات مجلس النواب، العدد الأول ، 2016، ص 44.

[17] نفس المرجع: ص 191.

[18] يوسف وقسو: "البرلمان والسياسات العمومية بالمغرب-مساهمة في مساءلة دور المؤسسة البرلمانية في تدبير القرار العام"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة مولاي اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2014-2015، ص 134.

[19] L'article 48 de la Constitution française, Deuxième Partie : « Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour ».

[20] L'article 47-2 de la constitution française : « La cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, elle assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finance et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques, par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

[21] عبدالغني اعبيزة: "التطور الدستوري لوسائل الرقابة البرلمانية بالمغرب"، م.س، ص 194.

[22] يعتبر خطاب 30 يوليوز 2009 خطوة مهمة لإبراز موضوع تقييم السياسات العمومية حيث جاء في متنه ما يلي: "كما ينبغي انتهاج أنجع السبل الكفيلة بضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإحكام التنسيق والأخذ بالتقييم المستمر للسياسات العمومية"، مأخوذ من الموقع الإلكتروني لمجلس النواب المغربي www.parlement.ma.

[23] أنظر المادة 287 من النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر في 08 غشت 2017.

[24] أنظر المادة 289 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[25] أنظر المواد 290 و291 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[26] L'article 146-2 de règlement de l'assemblée nationale, alinéa 1 : « Il est institué un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ».

[27] أنظر المواد 292 و293 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[28] أنظر المادة 309 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين الصادر 02 مارس 2020.

[29] نفس المرجع.

[30] أنظر المادة 310 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[31] أنظر المادة 311 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[32] أنظر المادة 312 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[33] أنظر المادة 313 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[34] أنظر المادة 314 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[35] Article 19 bis du règlement du sénat français : « 1. – Les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence, le contrôle de l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques, le suivi de l'application des lois et celui des ordonnances. Elles contribuent à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois. 2. – La commission des finances suit et contrôle l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. 3. – La commission des affaires sociales suit et contrôle l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale ».

[36] أنظر الفقرتين 4 و5 من المادة 315 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

[37] أنظر المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[38] قرار المجلس الدستوري رقم 13/924 بتاريخ 22 غشت 2013، ملف عدد 2013/1378، منشور بالموقع الرسمي للمحكمة الدستورية www.cour-constitutionnelle.ma.

[39] محمد الخمليشي: "إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، ص 123.

[40] نفس المرجع: ص 125.

[41] Fathallah EL RHAZI : « Bicaméralisme et instruments du travail parlementaire », in Alternance et transition démocratique, collection droit public, publié par Omar BENDOUROU, Actes du séminaire organisé par le groupe d'études et de recherche démocratie et droits humains en collaboration avec le département de droit public de la faculté de droit de Souissi-Rabat, 20-21

avril 2000, ouvrage publié avec le concours de la fondation Konrad Adenauer, 2001, pp 115-129, p 126.

[42] Aziz AJBILOU : « Bilan de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », Conférence internationale sur L'institutionnalisation de L'évaluation des politiques publiques, Rabat 5-6 Octobre 2015, P 45.

[43] تقرير حول حصيلة عمل مجلس النواب خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة: إعداد جمعية سمسم-مشاركة مواطنة في إطار مشروع نوابك nouabook.ma، 2022، ص 40.

[44] مجلس النواب : "تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021"، الولاية التشريعية الحادية عشرة 2021-2026، السنة التشريعية الثانية 2022-2023، دورة أبريل 2023، منشور بموقع مجلس النواب، www.chambredesrepresentants.ma، ص 315 إلى 328.

[45] تقرير حول حصيلة عمل مجلس النواب خلال السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشرة: إعداد جمعية سمسم-مشاركة مواطنة في إطار مشروع نوابك nouabook.ma، 2022، ص 41.

[46] مجلس النواب : "تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية"، الولاية التشريعية الحادية عشرة 2021-2026، السنة التشريعية الثانية 2022-2023، دورة أبريل 2023، منشور على موقع مجلس النواب، www.chambredesrepresentants.ma.

[47] نفس المرجع: ص 76 إلى 88.

[48] "حصيلة عمل مجلس النواب خلال السنة الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة"، جمعية سمسم- مشاركة مواطنة، 2023، ص 21.

[49] مجلس المستشارين: تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة وأشغال الجلسة السنوية لمناقشة تقييم السياسات العمومية حول تقييم السياسات العمومية المتعلقة بالشباب (2017-2021)، منشور بموقع مجلس المستشارين، www.chambredesconseillers.ma.

[50] نفس المرجع: ص 130.

[51] مجلس المستشارين: تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة وأشغال الجلسة السنوية لمناقشة تقييم السياسات العمومية حول تقييم السياسات العمومية المتعلقة بالأمن الصحي ومتطلبات السيادة الوطنية، منشور بموقع مجلس المستشارين، www.chambredesconseillers.ma.

[52] نفس المرجع: ص 122.

[53] مجلس المستشارين: تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة وأشغال الجلسة السنوية لمناقشة تقييم السياسات العمومية حول تقييم السياسات العمومية المتعلقة بالأمن الغذائي بالمغرب، منشور بموقع مجلس المستشارين، www.chambredesconseillers.ma.

[54] نفس المرجع: ص 140.

[55] أنظر المادة الأولى من قرار مكتب مجلس النواب رقم 04-18 صادر في 22 من ذي الحجة 1439 (03 سبتمبر 2018) بشأن تنظيم اختصاصات إدارة مجلس النواب، ج.ر عدد 6767- 02 شعبان 1440 (08 أبريل 2019)، ص 1872.