مقدمة:

تجسد السياسات العمومية مختلف أوجه النشاط العام للدولة في مختلف المجالات، سواء تعلق الأمر بالفعل المادي أو اللامادي الإيجابي عن طريق الفعل، أو تعلق الأمر بفعل سلبي يتمثل في غض الطرف و عدم الفعل، وإذا كان الحديث عن السياسات العمومية بهذه الصيغة جاء نتيجة تطور حقل العلوم السياسية عموما و حقل السياسات العمومية خصوصا، حيث الحاجة إلى تحليل مخرجات النظام السياسي و خاصة السياسات العمومية[1]، فإن الحديث عن ما تقوم به الدولة و ما يجب عليها القيام به، و الحديث عن نجاحها أو فشلها في ذلك قديم قدم المجتمعات البشرية.

و تتميز السياسات العمومية التي يضعها وينفذها النظام السياسي بالتعدد والعمومية والشمول الذي يستهدف كافة مجالات حياة المواطنين. وصنع السياسات العمومية إن كانت في ظاهرها عملية إدارية تدبيرية وتقنية فهي عملية سياسية بالدرجة الأولى، تتميز بالصعوبة و التعقيد، تختلف طبيعتها وإجراءاتها من دولة إلى أخرى تبعا لطبيعة النظام السياسي، ودور الأجهزة الحكومية و غير الحكومية، وبالتالي فالسياسات العمومية نتاج دينامية سياسية معقدة، تتم في إطار نظام قيمي معين، تتفاعل فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية، يوجهها و يحدد أدوارها النظام السياسي.

يعد مفهوم السياسات العمومية من المفاهيم متعددة التعريف، شأنه شأن المفاهيم الأخرى ضمن العلوم الاجتماعية، و لم يعد إيجاد تعريف محدد للسياسات العمومية يشكل تحد للباحث أو المهتم بمجال السياسات العمومية نظرا لما خلفه الرواد الأوائل من

[1] – سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي و العشرين، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، القاهرة، 2004، ص 29.

رصيد اصطلاحي للمفهوم، الذين لم يتفقوا على تعريف شامل و موحد. ويعكس هذا الرصيد الاختلاف و التداخل الموجود في المعنى، كما يظهر أيضا اختلاف و تقاطع المناهج و التوجهات المعتمدة في هذا التحديد، و التي تعكس بالتَبَعِ الأهداف و الخلفيات الأكاديمية لأصحابها. غير أننا نسجل صعوبة إيجاد تعريف شامل و دقيق دون اللجوء إلى تركيب بعض التعاريف المقدمة للسياسات العمومية. فهي حسب "توماس داي" <<اختيار الحكومة القيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به>>[2]. وحسب "دافيد استون" فهي <<التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع>>[3]. وفي نظر "جيمس أندرسون" السياسات العامة هي: <<برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع>>[4]. و هي أيضا<<كل تصرف أو قرار تقوم به الحكومة أو من يمثلها للتدخل في شؤون المجتمع، وحل المشاكل التي تواجه الدولة داخليا أو خارجيا>>[5]. أما "فانسيون لوميو" فقد لاحظ بعد دراسته لمختلف التعاريف المقدمة للسياسات العمومية أنها تشترك جميعها في تركيزها على أحد العناصر التالية: الفاعلين والأنشطة والمشاكل والحلول[6]. فهي من حيث التركيز على العنصر الأول، مجموعة من القرارات المترابطة التي يتخذها فاعل سياسي أو مجموعة من الفاعلين، أما من جهة التركيز على المشاكل، فإنها لا تقتصر على ما تفعله الحكومات و ما لا تفعله، بل تشمل المشاكل و الصراعات

[2] – أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن، ط 1، 2002، ص 10.

[3] – أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 11.

[4] – جيمس اندرسون– ترجمه عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الثانية،2002، ص15.

[5] – عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2010، ص17.

[6] – فاسيون لوميو– ترجمة عبد المالك احزيرير و فريد خالد، دراسة السياسات العامة: الفاعلون وسلطتهم، منشورات كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية مراكش، مراكش 2014، ص 11.

و الإكراهات المحيطة بها، أما من حيث جهة الحلول، فالسياسات العمومية تحيل على الحلول و انتقاء الأهداف وكيفية بلوغها، فهي مجموعة من الأفعال أو اللاأفعال، التي يقوم بها الفاعلون السياسيون بهدف وضع حلول لمشاكل عامة مطروحة. وقد قدم تعريفا نسقيا لها حيث اعتبرها <<أنشطة موجهة نحو إيجاد حل لمشاكل عمومية داخل المحيط، من طرف فاعلين سياسيين، لهم علاقات بنيوية، و الكل يتطور في الزمن>>[7]. ويمكن النظر إليها كسلسلة من القرارات أو الأنشطة التي تقوم بها أو تتجاهل القيام بها الدولة أو مؤسساتها أو من يقوم مقامها من الخواص، بهدف الاستجابة لحاجات عامة للمجتمع داخليا أو خارجيا، في إطار عام يحفظ المصالح و التوازنات القائمة داخل المجتمع.

كما يمكن أيضا مقاربة تعريف السياسات العامة من خلال خصائصها وفق التعريفات السابقة كالتالي[8]:

- تشمل فقط الأعمال المقصودة و النظامية التي تقصد تحقيق أهداف معينة، و بالتالي لا تشمل التصرفات العفوية أو الذاتية للمسؤولين و أصحاب القرار، إذ لا تعدو أن تكون نمط و اتجاه في الحكم أو التدبير.

- تشمل الأعمال و البرامج المنسقة و المترابطة المقصودة للقادة السياسيين الرسميين.

[7] – فاسيون لوميو– ترجمة عبد المالك احزيرير و فريد خالد، دراسة السياسات العامة: الفاعلون وسلطتهم، المرجع السابق، ص 14.

[8] – السيد ياسين، السياسات العامة:القضايا النظرية والمنهجية، مركز البحوث والدراسات السياسية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988، ص8.

- تشمل جميع القرارات و التصرفات الفعلية المادية، و بالتالي لا تشمل مجرد النوايا الحسنة و الإعلانات أو الوعود التي تقدمها المؤسسات أو المسؤولين دون أن تكون لها أثار مادية ملموسة في شكل قرارات أو أنشطة.

- تكون السياسة العامة إيجابية، في شكل القيام بالفعل أو اتخاذ سلسلة من القرارات، كما يمكن أن تكون سلبية تتجلى في عدم الفعل أو عدم التقرير، حيث تتعمد الدولة غض الطرف، و عدم التدخل لتقنين مجال ما، أو عدم فرض تطبيق القانون في موضوع معين لأسباب تقدرها هي.

- تكون شرعية وقانونية، تصدر عن الجهات المختصة، وفق القواعد والأنظمة المقررة، ومحترمة للمنهجية المعلن عنها، حتى تكتسب صفة الإلزام، وتحظى بالقبول من جمهورها.

- تتشكل في إطار التوازنات المصلحية و النفوذ داخل المجتمع، فبتعبير احدهم السياسات العامة و مخرجاتها ما هي إلا تعبير و تحكيم لصراع المصالح داخل المجتمع.

- يتدخل فيها إلى جانب الفاعلين الرسميين فاعلون غير رسميون، تختلف درجة تدخلهم حسب طبيعة النظام السياسي القائم و عقيدته السياسية.

- هي تعبير عن مشكلة سياسية عامة ملحة، تهم المجتمع ككل.

ولتحليل السياسات العامة يتم إعتماد خمس مستويات أساسية كالتالي:

أولا: يتم رصد وتحليل الأطر الدستورية والنظم القانونية التي تحكم صياغة هذه السياسة.

ثانيا: يتم تقييم الأدوار الفعلية للفاعلين الرئيسيين و الغير الرئيسين في صنعها.

ثالثا: يتم تحليل مضمون ومحتوى السياسة موضوع الدراسة بقصد الوقوف على أهدافها و أولوياتها، والكشف عن حدود اتساقها الداخلي في بنيتها، ومدى تكامل عناصرها، وطبيعة تداخلها مع سياسات أخرى.

- رابعا: يتم رصد وتحليل عملية تنفيذ السياسة العامة المدروسة، وذلك بدراسة طبيعة الأجهزة التي تقوم بالتنفيذ، وبالتالي الحديث عن دور الجهاز الإداري ومدى فاعليته وكفاءته.

خامسا: يتم تقييم و تقويم السياسة العامة من خلال تحليل نتائجها على ضوء الأهداف المسطرة، مع تحليل كل العوامل المساهمة في نجاحها أو تعثرها[9]، و حصر مختلف العوامل المتدخلة في ذلك و الرهانات المتحكمة فيه.

يعد التقييم من أهم مراحل السياسات العامة، حيث يظل مكون أساسي لكل فعل تحديثي للتدبير العمومي، فهو أداة فعالة لتحسين الأداء وتجويد النتائج، ولتحديد و تحقيق الأهداف القابلة للإنجاز حسب الوسائل و الإمكانات. وللتقييم مكانة هامة في البناء المؤسساتي للديمقراطيات الغربية حسب أشكال ومستويات متباينة تحيل بالأساس على التقاليد الخاصة بهذه الديمقراطيات في ما يتعلق بعلاقات الدولة بالمجتمع.

و يعتبر التقييم مرحلة متقدمة من مراحل السياسة العامة، و هو كنشاط وظيفي قديم قدم السياسة العامة نفسها، فصناعها و جمهورها دائما ما يطرحون السؤال حول نجاحها وأهميتها و قيمتها. وبقدر ما هو عملية فنية و تقنية، فإنه ينطوي على قدر كبير من السياسة و السلطة. فأطراف السياسة العمومية كل حسب موقعه فيها، منهم من يرى فيها

9- عبد المطلب غانم، تقويم السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1989، ص 295.

فرصة لتعزيز مكاسبه و منافعه منها، و تحقيق وضع متقدم مقارنة مع الوضع السابق له، في حين قد تشكل لآخرين فرصة للنيل من خصومهم السياسيين، و إظهار عدم كفاءتهم، الشيء الذي قد ينتج عنه معارضة نتائج التقييم من هذا الطرف أو ذاك حسب الخلفيات و الأهداف المحيطة بعملية التقييم، وهو عملية تهتم بتقدير و تثمين المضمون الذي يشكل السياسات العمومية، و للتنفيذ الذي يحولها لأفعال، و أيضا للأثر الذي ينتج عنها، و باعتباره وظيفة فإنه مواكب و متضمن في جميع مراحل السياسات العمومية، وليست مرحلة لاحقة و أخيرة[10].

و يعرف مجموعة من الباحثين التقييم بأنه عملية حسابية تعطي قيمة محددة لكل نتيجة من نتائج تطبيق شيء ما. و الملاحظ أن هذا التعريف يرتكز على العمليات الحسابية و الكمية التي تعطي أحكاما رقمية للسياسات العمومية، تحكمه خلفية تقنية وعقلانية، لكنه قد يغفل الجوانب الكيفية و النوعية في التقييم التي لا يمكن التعبير عنها بلغة الأرقام، حيث أن السياسات العامة قد تنطوي على أهداف و نتائج لا يمكن تثمينها و تقديرها كميا. و عليه يمكن اعتباره عملية وظيفية، تعتمد على معايير مقدرة لتحديد قيمة و أهمية الفعل و نتائجه و آثاره، مع توضيح وشرح كيفية تطبيق تلك المعايير، للوصول إلى نظرة أو حكم معياري للنتائج النهائية للسياسة العمومية المدروسة و آثارها، تقوم به الجهة المنفذة للنشاط أو غيرها، وفق ضوابط وقيم مؤطرة.

---

[10]– جيمس اندرسون– ترجمه عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص15.

في القاموس اللغوي التقييم هو "تقدير قيمة شيء ما"، و هذا التعريف و إن كان مبسطا نوعا ما فإنه يتضمن أهم ما في التقييم ودوره، وهو إعطاء الشيء قيمة ووزنا ما و تقديره، و قد يتداخل التقييم بهذا التعريف مع مفاهيم أخرى كالتحليل، الاختبار، الفحص، التدقيق، المراقبة إلى غيرها من المصطلحات التي يمكن أن تحيل على نفس المعنى ظاهريا، علما أن التقييم قد يشمل بعض هذه المعاني.

و بالتالي فالتقييم محاولة للحكم على قيمة النشاط العمومي للدولة ومؤسساتها، هل نجح أم فشل في تحقيق الأهداف المسطرة؟ و الحكم على آثرها بالوجود و التأثير أو بالعدم. وهذا يتطلب اعتماد منهجية علمية رصينة متماسكة، تستخدم الأساليب الكمية و النوعية التي تحقق قدرا من الموضوعية، حيث يكون الحكم منفصل عن الذات الفاعلة في التقييم، سواء تكلفت به بنية تنظيمية تنتمي للجهة المنفذة أو المقررة للسياسة العامة، أو تم تكليف جهة مستقلة عنهما. و ليتحقق ذلك لابد من مراعاة مجموعة من الخطوات و الضوابط المنهجية كالتالي[11]:

✓تحديد الأهداف المرجوة من التقييم و مستوياته، هل يهدف قياس نجاعة السياسة العامة بالنظر إلى نتائجها و أثرها على المشكلة موضوعها، أم يهدف إلى قياس أداء و فاعلية النظام المسؤول عن التنفيذ، أم أنه يقصد بيان صلاح عمليات صنع و إقرار السياسة العامة.

✓تحديد و تعريف أهداف السياسة العامة التي ستخضع للتقييم، بمعنى ضبط و فهم الأهداف التي حددها مقررو السياسة العامة، أي الجواب عن السؤال التالي: ماذا أراد المشرع أو صاحب قرار صنع السياسة العامة من إقرار هذه الأخيرة؟ ما قصده؟ وما غايته؟ وذلك يساعد في فصل السياسة المراد تقييمها عن سياسة أخرى قد تتداخل أو تتشابك معها، لكن الأمر ليس بالهين لأن هناك بعض الأهداف غير المعلنة لبعض السياسات العامة يصعب ضبطها و كشفها من الوهلة الأولى، خاصة إذا كان التقييم من

[11]– عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص159.

طرف مؤسسة أو جهة مستقلة عن الجهة المقررة، لما يعرفه هذا الأمر من صعوبة الحصول على المعلومات.

✓تحديد منهجية و آلية التقييم وتعريفها و توضيحها، و إخضاعها للاختبار للتأكد من مدى سلامتها، و جاهزيتها للقيام بهذه الوظيفة، حيث ينبغي أن يراعى تناسب الأدوات و الوسائل التي يتم اعتمادها مع السياسة العامة المراد تقييمها، و مع أهدافها و نوعية الأثر المترتب عنها.

✓تحديد منهجية وطريقة صياغة التقرير النهائي، بشكل يضمن الحياد و عدم التصرف في مخرجات عملية التقييم، حتى يكون التقرير واضحا صريحا مبنيا بشكل منهجي و علمي، يساعد الجهة التي ستعتمده في فهم شامل و دقيق و موضوعي للسياسة العامة موضوع التقرير، لكي تتمكن من اتخاذ القرار المناسب وفق الأهداف المسطرة من التقييم، و أيضا يمكن الباحثين من دراسة و تحليل نتائجه، والخروج بشأنه بخلاصات علمية سليمة.

يعقد على تقييم السياسات العمومية رهانات تدبيرية، إذ يستهدف مراجعة السياسات العامة وإجراء تعديلات بشأنها، أو إلغاءها وإيجاد بديل عنها يحل محلها، أو التأكيد على استمراريتها لسبب من الأسباب، كما لها رهانات سياسة تتمثل في ضمان استمرارية النظام، و تأمين خطوط دفاعه، و تعزيز شرعيته و تجديدها لدى الجمهور و الشركاء. وأساس الشرعية القبول و الرضا بحكم نظام معين و ممارسة سلطة الدولة باسمه، وتقبل المحكومين الخضوع لسلطة الحاكم ورضاهم بها ليس دائما وأبديا لا يتعرض للتراجع، بل هو ذو طبيعة مرنة متقلبة تحتاج للتجديد باستمرار، لذلك على

الحاكم صيانتها ودعمها على الدوام، عبر مخرجات النظام التي تشكل السياسات العمومية إحدى أهم تجلياتها.

تعتبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إحدى أهم مخرجات النظام السياسي المغربي خلال العشرية الماضية كسياسة عمومية تهدف إلى تدارك النقص الحاصل و التأخر المسجل على مستوى التنمية البشرية طبقا للمؤشرات الملتزم بها في المحافل الدولية في إطار أهداف الألفية للأمم المتحدة، فقد عرف المغرب منذ انطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005 العديد من المشاريع و الأوراش في إطار هذه المبادرة، حيث أقرت الدولة عبر المبادرة مجموعة من البرامج ذات المدى المتوسط والبعيد و قد عملت من خلالها على تعبئة موارد مالية و بشرية مهمة بغية تحقيق هذه المشاريع التي استهدفت القضاء على الفقر و الهشاشة، ومحاربة التهميش و الإقصاء، وتدعيم الولوج إلى الخدمات الأساسية و التجهيزات الحضرية، و الاستفادة من الخدمات الاجتماعية. وتأتي هذه المبادرة كإجابة من الدولة المغربية على سؤال التنمية، خاصة بعد المراتب المتأخرة التي بات يحتلها المغرب بهذا الشأن حيث صنف سنة 2005 في المرتبة 124 من أصل 177 دولة.[12]

والتنمية البشرية حسب الأدبيات الدولية المتخصصة في هذا المجال، هي توسيع خيارات البشر، والرفع من مقدرتهم الحياتية سواء برفع أمد الحياة، أو بالحفاظ على مستوى جيد للصحة، و التمكين من اكتساب المعارف و العلوم، و تحقيق الحياة الكريمة. ويعتبر مفهوم التنمية المستدامة آخر ما أنتجه الباحثون في مجال التنمية، حيث يأخذ

12- تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية "PNUD" لسنة 2005.

المفهوم عنصر الاستدامة في عملية تحقيق التنمية من خلال المحافظة على الموارد الطبيعية من الاستنزاف والاستغلال الغير المسؤول. فهي <<تنمية تلبي حاجات الحاضر بدون الإضرار بقدرة أجيال المستقبل على تلبية احتياجاتهم>>. وقد بدأ الترويج لهذا المفهوم انطلاقا من مؤتمر قمة الأرض بريو دي جنيرو سنة 1992 بالبرازيل[13].

و يمكن اعتبار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية و طنية، عينة جيدة للدراسة و التحليل لاختبار مضمون ومحتوى السياسات العمومية، بقصد الوقوف على أهدافها و أولوياتها المعلنة و الخفية، والكشف عن مدى اتساقها الداخلي، وحجم تكامل عناصرها، وطبيعة تداخلها مع سياسات عمومية أخرى، ودراسة الجهات المكلفة بالتنفيذ من خلال تحليل بنيتها ووظيفتها، وطبيعة العلاقات السائدة بينها، و قياس مدى فاعليتها وحجم كفاءتها، و تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال تحليل نتائجها على ضوء الأهداف المحددة و تقييم أثرها المباشر و غير المباشر على الفئات و المجال المستهدفين، مع استحضار و تحليل كل العوامل المساهمة في إخراجها و إنجازها، في محاولة للوصول للرهانات المتحكمة في تقرير و إعلان هذه السياسة العمومية و فهمها.

2- شكل الخطاب الملكي ل 18 ماي 2005 لحظة الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كنموذج تنموي، استهدف النظام المغربي من خلاله تحقيق أهداف التنمية البشرية على بعد عشر سنوات من المدى الزمني المحدد لبلوغ أهداف الألفية للتنمية البشرية، التي حددت سنة 2015 كأفق زمني لبلوغ الأهداف المسطرة، حيث ارتبطت بالتزام المغرب بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من أجل القضاء على الفقر و الجوع.

[13] – المجموعة الثانية من الممارسات الجيدة في مجال التعليم من أجل التنمية المستدامة، شبكة اليونسكو للمدارس،2009، ص 5.

وهو ما التزم به المغرب في الدورة 55 من الجمعية العامة للأمم المتحدية بمعية دول العالم سنة 2000 أي بعد سنة من اعتلاء الملك محمد السادس عرش المملكة المغربية هذا من جهة، ومن جهة أخرى التزامه بالمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، و النهوض بأوضاع المرأة، و تحقيق الديمقراطية وغيرها من الالتزامات الخارجية للمغرب في هذا الإطار. وتزامن إطلاق هذه المبادرة مع تدني المغرب في سلم ترتيب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره لسنة 2005.

يأتي الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في سياق داخلي بعد ست سنوات من تولي الملك محمد السادس عرش المملكة المغربية سنة 1999، الذي أعطى توليه سدة الحكم دينامية سياسية جديدة لتدبير الحكم بالمغرب، حيث الرفع من وثيرة الانفتاح السياسي و المصالحة مع الماضي السياسي القاسي الذي نعت بسنوات الجمر والرصاص، وإطلاق العديد من الأوراش الإصلاحية ذات البعد الاجتماعي[14]، والانفتاح على العديد من المجالات الجغرافية التي ظلت للأمس القريب محل تهميش وإقصاء. كما جاء الإعلان عن هذه المبادرة بعد سنتين و يومين من الأحداث الإرهابية التي ضربت العاصمة الاقتصادية للمغرب يوم 16 ماي 2003 لأول مرة في تاريخه الحديث، وبالتالي الحاجة لمواجهة التطرف في إطار مقاربة شمولية متكاملة بين الأمني والاقتصادي والاجتماعي والثقافي التربوي، والحد من أسبابه المتنوعة التي تعمل على تغذيته و إعادة إنتاجه.

[14] – تقرير 50 عاما من التنمية البشرية بالمغرب و أفاق عام 2025.

حددت الجدولة الزمنية الأولية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية في ثلاثة مراحل أساسية: المرحلة الاستعجالية و الممتدة من 2005 إلى 2006 واستهدفت وضع الأطر القانونية و التنظيمية للمبادرة، ثم المرحلة الأولى و التي تغطي الفترة 2006 إلى 2010 و التي تم خلالها وضع ثلاثة برامج موضع التنفيذ برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي، برنامج محاربة الإقصاء بالمجال الحضري و برنامج محاربة الهشاشة، إضافة إلى البرنامج الأفقي، أما المرحلة الثانية و الممتدة إلى سنة 2015 و استمرت إلى سنة 2018 التي أعطى الملك محمد السادس انطلاقتها بمدينة جرادة في يونيو 2011، تميزت بإضافة برنامج خامس إلى برامجها الأربعة، ويتعلق الأمر ببرنامج التأهيل الترابي، وستعرف آواخر سنة 2018 إطلاق المرحلة الثالثة من المبادرة و التي ستستمر إلى سنة 2023. و الحال أن الفترة الممتدة من 2005 إلى 2018، عرفت العديد من التحولات في سياق دولي عرف أزمة اقتصادية و مالية عالمية خانقة سنة 2008، و سياق إقليمي و عربي عرف الكثير من القطائع السياسية بلغت أوجها سنة 2011، نتج عنها تغيير العديد من الأنظمة الحاكمة لعدد من الدول في المنطقة العربية، و الإخفاقات الأمنية المتمثلة في تنامي ظاهرة التطرف و الإرهاب خاصة في منطقة الشرق الأوسط. هذه التحولات لم يكن المغرب في منأى عنها، حيث تأثر المناخ السياسي المغربي الذي بدأ يشهد نوع من التراجع و الانتكاسة على المستوى الديمقراطي، و استمرارية العجز الاجتماعي، فشكلت سنة 2011 مع دينامية 20 فبراير مرحلة جديدة شهدت تفاعلات سياسية و اجتماعية توجت بإقرار دستور جديد سنة 2011 كاستجابة للطموحات

و الآمال السياسية و الاجتماعية للشباب المغربي، على غرار ما عرفته المنطقة العربية و ما اصطلح عليه إعلاميا بالربيع العربي.

3- يستمد موضوع الأطروحة أهميته من أهمية دراسة السياسات العمومية لتحليل و فهم و تفسير النظام السياسي و مخرجاته، إذ تعد من المواضيع التي بدأت تلقى اهتماما كبيرا من قبل الباحثين في حقل العلوم السياسية و المهتمين بمجال الشأن العام و الفاعليين السياسيين على حد سواء، كما أصبحت مختلف الجامعات المغربية تولي اهتماما متزايدا لهذا الحقل المعرفي الحديث، حيث أصبح تدريس هذه المادة شبه عام في العديد من كليات الحقوق و بعض المعاهد العليا بالمغرب، وبالتالي فأهمية الموضوع تتجلى في كونه يعمل على كشف توجهات السياسات العامة للدولة، والتي على ضوئها يمكن تحليل وفهم اختياراتها وأولوياتها في هذا الشأن، كما يمكننا من الوقوف على نمط أداء النظام ومدى فاعلية أجهزته و مؤسساته، و الوقوف على مدى كفاءته في تحقيق الأهداف المعلنة و غير المعلنة للسياسات العمومية، وبالتالي التصدي للتحديات ومواجهة المشاكل التي تواجه الدولة في سبيل تحقيق تلك الأهداف[15]. كما يمكننا من فهم واستيعاب ميكانزمات عمل النظام السياسي، و محدداته و جميع العوامل المؤثرة في ذلك، و كيف يؤمن عناصر استمراره وآليات تجديده، مع استيعاب التغييرات اللازمة لضمان الحفاظ على جميع مكونات النظام و مصالحها.

وتتجلى أيضا أهمية الموضوع في اختيار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كعينة للسياسات العمومية قصد الدراسة، و ما تحظى به هذه المبادرة ذاتها من أهمية قصوى

[15] – علي هلال الدين، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مركز البحوث و الدراسات السياسية، القاهرة، 1988، ص 291.

لدى مختلف المتدخلين و المتتبعين للشأن العام بالمغرب، و حجم الآمال والرهانات المعقودة عليها، نظرا لما يعيشه المغرب من تحولات اقتصادية و اجتماعية وسياسية، وما يعانيه من إكراهات داخلية و خارجية، تجعل موضوع التنمية البشرية من الأولويات الضرورية التي يجب البحث فيها، و إيجاد حلول لها، وبما تختزله هذه المبادرة من مختلف عناصر و مكونات السياسات العمومية، سواء المظاهر السياسية والبيروقراطية، أو التفاعلات الدينامية للنظام السياسي والمصالح الكامنة فيه، والرهانات المختلفة للجهات المتدخلة في هذا الشأن.

4- تتنوع أسباب اختيار الموضوع إلى أسباب عامة تتعلق بالموضوع ذاته ومجاله المعرفي، و أخرى خاصة تستجيب لحاجيات الباحث العلمية و الأكاديمية.

وتتمثل **الأسباب الموضوعية** في أن دراسة السياسات العمومية بالمغرب ما زالت في حاجة للمزيد من المساهمة البحثية العلمية و الأكاديمية من مختلف الجوانب الممكنة، كون هذا الحقل المعرفي يحتاج للمزيد من المغامرة العلمية و البحثية لتيسير ولوجه من طرف الباحثين و الفاعلين في مجال السياسات العمومية سواء من الناحية العلمية الأكاديمية أو من الناحية المهنية، و لكون النظام السياسي المغربي مازال في حاجة للتحليل و التفكيك لفهم و استيعاب ميكانزمات فعله من زاوية السياسات العمومية، ثم نذرة الدراسات والأبحاث التي تناولت السياسات العمومية ومخرجات النظام السياسي من زاوية التقييم. فالدراسات والأبحاث التي أنجزت حول أحد المواضيع التي تنتمي لمجال السياسات العامة معظمها يعالج السياسة العمومية من خلال دراسة قطاع عمومي معين في شقه التدبيري التقني، دون أن يخوض في ميكانزمات وتفاعلات السياسة

العمومية المدروسة أو مراحل صنعها ورهاناتها و التفاعلات التي أطرت صياغتها، إلى غير ذلك من العوامل المحيطة بالسياسة العامة المدروسة الظاهرة منها والخفية، وأيضا الحاجة العلمية الأكاديمية لتحليل وتفكيك أسباب العجز المستمر في مؤشرات التنمية البشرية، وضعف مردودية مختلف القطاعات في تجاوز المعضلة الاجتماعية الحاصلة، بالرغم من الجهود البشرية و الإمكانات المادية المرصودة لأكثر من عقد من الزمن.

أما **الأسباب الذاتية** فتمثلها الرغبة في الإطلاع و البحث والتعمق أكثر، ثم التخصص في هذا الحقل المعرفي الغني و الديناميكي و المتجدد باستمرار، و ذلك بغرض الوصول إلى مستوى المشاركة في الإسهام العلمي والأكاديمي لإغنائه.

5- واجهتني صعوبات موضوعية و ذاتية في إعداد هذه الأطروحة كانت حافزا ودافعا نحو المضي قدما في إنجاز الدراسة و تتجلى في:

- ✓ قلة المراجع في الموضوع و صعوبة الحصول عليها في ظل بنية ثقافية علمية و أكاديمية تعاني الخصاص المثمتل في قلة المكتبات و الخزانات وضعف طريقة تدبيرها، ومحدودية منهجية استقبال الباحثين، و صعوبة البحث وفق المنهجية المفروضة في هذه المكتبات مع بعض الاستثناءات.
- ✓ صعوبة الحصول على المعلومات و التقارير الرسمية بخصوص الشق التطبيقي من الدراسة، وإكراه التكتم وعدم تحرير المعطيات العامة واستمرار النمط التقليدي في التعاطي مع المعلومات والتقارير الرسمية إضافة إلى ضعف تحيين المعطيات والإحصائيات المنشورة على المواقع الرسمية للقطاعات الوزارية المعنية.

✓ صعوبة الدراسة التطبيقية خاصة فيما يتعلق بالجانب اللامادي للسياسة العمومية المدروسة و المتعلقة بتقييم أثر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الفئات و المجالات المستهدفة، في غياب الإمكانات و الوسائل المادية و المعطيات الميدانية، خاصة أن الأمر يتعلق بسياسة عمومية، وليس مجرد ظاهرة اجتماعية يمكن التعامل معها من خلال عينات محددة.

6- يهدف هذا البحث معالجة موضوع في غاية الأهمية من زاوية أكاديمية ترمي إلى:

✓ التعرف على المناهج و الآليات النظرية و التطبيقية المعتمدة في صنع و تنفيذ السياسات العمومية الوطنية و تقييمها، و التعرف على مختلف الجهات المتدخلة في ذلك، و التفاعلات الحاصلة بينها، و إجراء بعض المقارنات بينها و بين ما هو معتمد في الأنظمة السياسية المقارنة.

✓ الوقوف على مدى الإمكانات المتوفرة في المناهج والآليات المعتمدة لحساب مخرجات السياسات العمومية المدروسة.

✓ تقييم البرامج و أدوار الفاعلين في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

✓ تثمين مخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وقياس مدى تأثيرها على مؤشرات التنمية البشرية، و التحقق من مدى نجاحها في تحقيق الأهداف المسطرة لها، و الكشف على رهاناتها التقنية و السياسية. فالبحث يستهدف الوصول إلى نتيجة علمية تمكننا من رصد مكامن القوة و الضعف الحاصلة في السياسات العمومية الوطنية التي تعتبر المظهر الجلي للدولة وشرعية استمراريتها.

7- تعتبر مرحلة التقييم من أهم مراحل مسلسل السياسات العمومية، إذ في هذه المرحلة نتمكن من الوقوف على مخرجات هذه السياسات قصد تثمينها، و إعادة توجيهها و تقويمها إن اقتضى الحال حسب الغرض منها ، و بالتالي دراسة و تحليل مخرجات النظام و أهدافه و رهاناته.

ننطلق في هذه الأطروحة بالاعتماد على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كعينة للبحث و الدراسة، أي محاولة تقييم مدى نجاح المبادرة في تحقيق أهدافها كسياسة عامة استهدفت القضاء على الفقر والهشاشة، ومحاربة الإقصاء الاجتماعي، والعمل على التأهيل الترابي، الأمر الذي يضعنا في قلب **إشكالية الموضوع** و التي تتلخص في مدى تمكن السياسات العمومية من تحقيق أهدافها و مراميها المعلنة و الضمنية و الرهانات المعقودة عليها، مما يسمح بصياغتها في شكل سؤال مركزي كالتالي: هل استطاعت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أن تؤثر على مؤشرات التنمية البشرية من خلال البرامج المنجزة و الآليات المعتمدة في ذلك؟ و ما هي الرهانات و الخلفيات الموجهة لها؟

هذه الإشكالية المركزية تضعنا مباشرة في مواجهة حزمة من الأسئلة الفرعية كالتالي: ما هي الأطر القانونية والتنظيمية التي تؤطر صنع و تنفيذ و تقييم السياسات العمومية في مختلف المجالات؟ ما هو مستوى أداء الفاعلين الأساسيين في هذه السياسة العمومية؟ و ما دور الفاعلين الثانويين في ذلك؟ ما هو محتوى و مضمون هذه السياسة العمومية ؟ وما هي أهدافها المعلنة و الخفية؟ ما أدوار الأجهزة الإدارية المكلفة بالتنفيذ؟ وما مدى فاعليتها وكفاءتها؟ هل فعلا تسير هذه السياسة العامة في اتجاه تحقيق أهدافها؟

وما هي الحصيلة التنموية للمشاريع الممولة في هذا الإطار؟ وهل تم فعلا تنزيل هذه السياسة العمومية باحترام القيم و المبادئ المؤطرة لها؟ أم أنها لم تخرج عن السياق العام التقليدي لتنفيذ مختلف السياسات العمومية الأخرى؟ وهل هناك فعلا الحاجة لهذه المبادرة التي خلقت إطارا موازيا للهيئات التنفيذية على المستوى المركزي و المحلي لتنفيذ هذه السياسة العمومية؟ أم أن هناك رهانات سياسية غير معلنة هي المتحكمة في إعلان هذه المبادرة و تنفيذها وضمان الاستمرارية لها بغض النظر عن جدواها، و النتائج التي تحققها.

8- في محاولة الإحاطة بإشكالية الموضوع نستعين بمجموعة من الفرضيات نحاول تبيان صحتها من عدمها و هي كالتالي:

- ✓ يشكل مدخل السياسات العمومية آلية أساسية للتعرف على وسائل و أدوات الفعل لدى النظام السياسي المغربي و مكوناته، و شبكة العلاقات الكامنة فيه، و بالتالي تعد أهم أدوات تحديث النظام السياسي و تجويده و تطوير أدائه.
- ✓ عرف تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية احترام القيم و المبادئ المؤطرة لها، المعلن عنها في خطاب 2005/05/18 الملكي و أكدت عليها الدلائل و المساطر الموجهة في تنفيذها، و ثم اعتماد آليات تفعيلها.
- ✓ شكل تنفيذ مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية استثناء، تم من خلالها تجاوز مختلف الأعطاب التقنية و الإدارية و الإجرائية و البشرية التي تحد من فعالية وكفاءة تنفيذ أغلب السياسات العمومية في مختلف المجالات.

- ✓ شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فعلا الجواب المتبنى للمعضلة الاجتماعية و العجز التنموي، و بالتالي الحاجة لهيئات حكامة جديدة مغايرة من حيث التركيبة و الاختصاص لتأمين تحقيق أهداف التنمية البشرية.
- ✓ شكل الرفع من مؤشرات التنمية البشرية و التقدم في التصنيف العالمي الذي يضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الرهان الأساسي الوحيد في إطلاق هذه المبادرة وتنفيذها و الاستمرار فيها.

9- لمقاربة إشكالية الموضوع المركزية، والإجابة عن الأسئلة المتفرعة عنها، والتحقق من فرضيات المنطلق المؤطرة، اعتمد البحث على مجموعة من المناهج والمقاربات لبناء إطاره و صياغة مخرجاته في سياق مندمج ومتكامل ويأتي في مقدمتها:

المنهج النسقي، الذي ينطوي على مجموعة من المفاهيم كالاتساق و الترابط و الانتظام، و يعني جهازا أو عددا من العناصر التي لها وظيفة محددة، أو مجموعة مناهج ووسائل منظمة تعطي نفس النتائج، كما أنه يعني مجموعة المبادئ النظرية والمناهج المحسوسة للعمل و التسيير و التنظيم، ويعني أيضا نموذجا متماسكا للفعل و التفكير، بحيث تفهم كل العناصر على أساس أنها متسقة في وحدة منطقية. فالنسق يتضمن اتباع مظاهر بنيوية و أخرى وظيفية. وتتمثل البنيوية في التركيبة وشبكة العلاقات و الروابط، وهندسة الترتيب التموضعي لكل عنصر من عناصر النظام، و الوظيفية تتجلى في طريقة و أسلوب الأداء، وكيفية تحديد و توزيع الأدوار من خلال

بؤر التوتر و مراكز القرار[16]. وتأسيسا على ذلك سيساعدنا هذا المنهج في مقاربة الجهات المتدخلة في تنفيذ و تقييم السياسات العمومية، على مستوى البنية و الوظيفة، وأيضا على مستوى تقييم أداء أجهزة حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى التركيب و الروابط، وشبكات العلاقات بينها، و الأدوار الموكولة لكل مستوى من مستويات التنظيم المحددة.

المنهج المقارن، الذي يركز على التناول بالتوازي لظاهرتين أو أكثر من أجل إجراء مقابلة بين عناصر الظاهرة أو الحالة المدروسة و أخرى كعينة مرجعية، للكشف على عناصر التشابه و الاختلاف بينهما، وذلك بغرض الوصول لاستنتاجات و خلاصات من وضع قائم يشكل نموذجا للقياس و الاستنباط[17]. و هذا المنهج سيفيد البحث في إجراء مقارنات مع الأنظمة المقارنة بخصوص وظيفة التقييم من حيث الجهة المسنود إلها هذا الاختصاص، أو من حيث مدى النجاعة و الكفاءة على مستوى مدخلات و مخرجات عملية التقييم هذه.

كما يحتاج البحث في مقاربة الموضوع بين الفينة و الأخرى دراسة الجذور التاريخية لبعض الأحداث و السياقات الماضية التي تفسر أسباب الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و عن السياقات و التراكمات التي رافقت تنزيلها، وهو ما يتيحه المنهج التاريخي على اعتبار أن البحث وفق المنهج التاريخي يقوم على دراسة الأحداث الماضية للظاهرة المدروسة، بالبحث في أسباب نشوئها و تطورها، ومختلف العوامل

[16] – محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، مكتبة المعرفة، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2005، ص103

[17] – محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، المرجع السابق، ص130

والتفاعلات التي تحكمت في ذلك[18]، و بالتالي التمييز بطريقة منطقية بين المتغيرات المستقلة، و المتغيرات التابعة.

ويحتاج البحث أيضا استخدام بعض المناهج التطبيقية و في مقدمتها تقنية تحليل مضمون الوثائق،[19] حيث يعتمد الموضوع في شق كبير منه على معطيات وأرقام متضمنة في مجموعة من الوثائق و التقارير الرسمية، حيث تحتاج للتحليل والتصنيف قصد التفسير والتوصيف. ويتعلق الأمر هنا بالنصوص القانونية والدلائل المسطرية التي تحدد البنية والوظيفة لعدد من المؤسسات الرسمية المتدخلة في مختلف مراحل السياسات العمومية بشكل عام، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بشكل خاص، ثم ضرورة الاعتماد على التقنيات الإحصائية[20]، حيث الحاجة إلى الدراسة الكمية لمخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وتنظيمها وتصنيفها وتحويلها إلى نسب مئوية ومبيانات دلالية، قصد الخروج بخلاصات واستنتاجات حول العينة المدروسة.

10- إذا كانت عناصر وأفكار الموضوع مترابطة في بنائها ومتكاملة في مضمونها فإن الضرورة البحثية تقتضي تقسيم الموضوع إلى قسمين: يتم خلال القسم الأول محاولة الإحاطة النظرية بمختلف مراحل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسية عمومية، حيث تم تخصيص الفصل الأول لماهية المبادرة من خلال رصد مراحل إقرارها ومضمون برامجها و كذلك السياقات المؤطرة لها، في حين خصص الفصل الثاني

[18] – إبراهيم أبراش، المنهج العلمي و تطبيقاته في العلوم الإجتماعية، شركة بابل للطباعة و النشر و التوزيع، الرباط، 1999، ص 143

[19] – المنهج في التحليل السياسي، محمد شلبي، الجزائر، 1977، ص 229

[20] – المنهج في التحليل السياسي، محمد شلبي، المرجع السابق، ص 256.

لحكامة تنفيذ هذه المبادرة من خلال دراسة أليات تنفيذها و الجهات المتدخلة في ذلك والمقاربات المعتمدة في ذلك.

أما القسم الثاني فتم تخصيصه لتقييم المبادرة كسياسة عمومية من خلال الفصل الأول الذي تناول بالبحث الجهات المتدخلة في التقييم والمداخل النظرية المؤطرة له. والفصل الثاني خصص لتثمين مخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال تقييم نتائجها وآثارها على المؤشرات الحسابية للتنمية البشرية.

القسم الأول: المقترب النظري لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

يتعدد مفهوم السياسات العمومية شأنه شأن العديد من المفاهيم في العلوم الاجتماعية، حيث يصعب إيجاد مفهوم شامل ودقيق، ويرجع ذلك للتداخل في المعنى، واختلاف وتقاطع المناهج والتوجهات المحددة لهذا المفهوم، والتي تعكس أهداف وخلفيات أصحابها الأكاديمية، ولتحديد مفهوم شامل وموحد يضم مختلف العناصر المكونة للسياسات العمومية، لابد من تركيب مجموعة من التعاريف المقدمة في الموضوع، وبالتالي فهي سلسلة من القرارات أو الأنشطة التي تقوم بها أو تتجاهل القيام بها الدولة أو مؤسساتها، أو من يقوم مقامها من الخواص، بهدف الاستجابة لحاجات عامة ملحة للمجتمع داخليا أو خارجيا، في إطار عام يحفظ المصالح والتوازنات الناتجة عنها.

والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية هي برنامج عمل وخطة شاملة توضع موضع التنفيذ بهدف الوصول لتحقيق التنمية البشرية المنشودة، وباعتبارها كذلك فهي تمر عبر مراحل انطلاقا، من بروز المشكل وتسييسه، وترتيبه في جدول أعمال الحكومة، وإخضاعه للتحليل والاستخبار قصد بلورة حل له، يوضع موضع التنفيذ، وإخضاعه للقياس والتقدير. فإذا كانت المراحل الأولى والثانية لا تطرح إشكالات كبيرة باعتبار المشكل يفرض نفسه على جدول أعمال الحكومة، والتنفيذ مرتبط بالإمكانات البشرية والمادية ويخضع لقدرة الجهاز التنفيذي فإن المرحلة الأخيرة تعرف العديد من الإكراهات المرتبطة بالتقييم ذاته.

يعتبر مفهوم التنمية البشرية من المفاهيم ذات الحمولة السياسية والإيديولوجية المتنوعة، الشيء الذي يجعلنا في مواجهة تعدد التعاريف المؤطرة للمفهوم، فهي مجموعة من العمليات والأنشطة التي تتفاعل وتتداخل فيما بينها من أجل تحقيق أهداف معينة تؤثر في سيرورة الحياة الفردية والجماعية للمواطنين في مجتمع ما، في إطار سياق سياسي اقتصادي واجتماعي معين. وقد عرف القرن الماضي اهتماما متزايدا بموضوع التنمية حيث تدرج المضمون من مجرد تحقيق تنمية الموارد المالية وتحقيق فائض القيمة الاقتصادية إلى اعتبار الإنسان مركز التنمية إذ أصبح هو هدفها الأساسي والمباشر،[21] وهو ما سيجعل من موضوع التنمية البشرية كأحد أهم المواضيع والانشغالات الموضوعة على أجندة المجتمع الدولي، وأهم برامج عمل المنظمات الدولية وأساس الشركات الدولية.[22]

لقد اختار المغرب الاندماج الإيجابي في محيطه الإقليمي والدولي، والانفتاح والتفاعل مع مختلف المبادرات الدولية والإقليمية، والاستفادة من الفرص والإمكانات التي يتيحها هذا الانفتاح والاندماج الواعي والمقصود، وبالتالي انخرط المغرب شأنه شأن العديد من الدول النامية في مختلف البرامج الإنمائية الأممية، واعتماد التعاون الدولي والشركات الثنائية لتحقيق التنمية البشرية، والمساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ونظرا للواقع المقلق الذي بات المغرب يعرفه على مستوى تحقيق مؤشرات التنمية البشرية، حيث ظل يحتل المراتب المتأخرة عالميا طيلة العقدين الأخيرين، بالرغم من الجهود والمحاولات الكثيرة للسياسات العمومية للنهوض بأوضاع

[21]- حبيب معلوف، قراءة نقدية في مفهوم ومؤشرات التنمية البشرية المستدامة- لبنان نموذجا، الندوة الإقليمية حول التنمية المستدامة، الرباط 2002، ص3.

[22] - محمد نصر عارف، التنميو من منظور متجدد- التحيز – العولمة- مابعد الحداثة، مطابع الأهرام، القاهرة، 2002، ص 129.

وظروف العيش للساكنة لكن دون جدوى، إضافة إلى السناريوهات المستقبلية التي رصدها تقرير الخمسينية الذي قدم حصيلة 50 سنة من التنمية البشرية في المغرب في الذكرى الخمسين من استقلال المغرب، والذي جعل المغرب في مفترق الطرق، حيث حدد في توصياته خمسة محاور لربح رهان التنمية في أفق 2025، والمتمثلة في توطيد التطبيع السياسي وتعزيز اقتصاد تنافسي وربح معركة محاربة التهميش والعزلة، واغتنام فرصة الانفتاح والتغلب على التهديدات، مما جعل التفكير في استراتيجية ومبادرة نوعية دافعة وداعمة تساهم في تحقيق الرفع من مؤشرات قياس التنمية البشرية بالمغرب، فكان الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من طرف ملك المغرب محمد السادس في خطاب 2005/05/11 في مناسبة غير اعتيادية، كاستجابة للعجز التنموي الحاصل.

تبعا لما سبق سنحاول من خلال هذا القسم الإحاطة بالإطار العام للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وذلك بتقسيم هذا القسم إلى فصلين؛ نتناول في الأول منه مضمون هذه المبادرة و مراحل صنعها، فيما نخصص الفصل الثاني لحكامتها و تنفيذها وذلك على النحو التالي.

الفصل الأول: ما هي المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

باعتبار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية برنامج عمل مضبوط هادف يضبط الفعل في الفضاء العمومي، قصد الاستجابة لحل مشاكل التنمية البشرية المطروحة على طاولة النشاط الحكومي، فهي مسار يتم بناؤه عبر مراحل محددة وواضحة، قد تتداخل فيما بينها بعض المستويات، إذ تنطلق من وجود حاجات وضرورات ملحة لدى المجتمع، يتم المطالبة بالتدخل لمعالجتها، وهو ما ينعت ببروز المشكل، الذي ينبغي أن يجد طريقه لجدول أعمال الحكومة "الأجوندا"، ثم بعد ذلك يتم تطوير البرامج والحلول.

شكل الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية حدثا سياسيا داخليا، خلف العديد من التفاعلات نظرا لما تحمله هذه المبادرة من رهانات ومقاربات جديدة تهدف إلى تحقيق التنمية المنشودة، وتجاوز العجز والمعضلة الحاصلة في النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، حيث شكلت ورش وطني انخرط فيه جميع الفاعلين على مختلف المستويات المركزية والمحلية، فاعلين رسميين ومجتمع مدني. ولقد جاءت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كجواب على حالة الانحسار في مؤشرات التنمية التي بات المغرب رهينا لها في مستوياتها المتدنية لسنوات طويلة.

وللقيام بأي محاولة لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يتعين فهمها، وفهم عناصرها ومكوناتها، وفي هذا الإطار لابد من استحضار السياقات المختلفة التي واكبت ظهورها، ورصد برامجها وتحليلها. هذا ما سيتم تناوله بالبحث والتحليل من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: الأول سيتم فيه التركز على مراحل صنع و إقرار المبادرة

الوطنية للتنمية البشرية، في حين سيتم التركيز في المبحث الثاني على مضمونها من خلال سياقتها المتنوعة و برامجها المختلفة.

المبحث الأول: مراحل صنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

إن صنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية عملية معرفية تقنية إجرائية، تعتمد البحث و التحليل والاستخبار في المشكل التنموي وطبيعته وأسبابه، ودراسة الإمكانات المادية و البشرية واللوجيستيكية اللازمة لمواجهته، وبلورة الخطط والبرامج والإجراءات التنظيمية و المسطرية بهدف تقديم حلول عملية لحله وتجاوزه. ولكي تنطلق هذه العملية، يجب أن ينجح المشكل في اختبار الدخول في جدول أعمال الحكومة، وأن يرتب ضمن سلم أولوياتها. وحتى يتم ذلك لابد أن يكتسب المشكل التنموي صبغة سياسية، ويعبر عن حاجة جماعية ملحة داخل المجتمع. فكيف يتم إذن إدراج المشكل في الأجوندا السياسية؟ وما هي المراحل التي يقطعها ليصل لمرحلة الصياغة؟ أي ما هي المراحل التي عَبَرها مشكل التنمية البشرية لتتم صياغته وطرحه عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟

المطلب الأول: تشكل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

يعتبر المشكل السياسي شرط أساسي لتحريك عملية صنع السياسات العمومية، وهو مبرر وجودها، ولابد أن تتوافر له شروط أساسية حتى يكون محركا ومحفزا لها. وأهم هذه الشروط أن يكون عاما ومشتركا، يعبر عن حاجة ملحة داخل المجتمع يكتسي صبغة سياسية، وأن يُضمّن بجدول أعمال الحكومة، ويحظى بعنايتها واهتمامها، ويوضع في مرتبة متقدمة ضمن أولوياتها. و في هذا الإطار يعتبر مشكل التأخر والعجز الحاصل في إدراك التنمية البشرية مشكل سياسي عام و مشترك ناتج عن حاجة

أساسية و ملحة لدى الفئات الهشة و الفقيرة، حرك عملية صنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية حضيت بالأولوية على مستوى جدول الأعمال السياسي.

الفرع الأول: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية

حتى تكون المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سياسة عمومية تحدد الإطار العام والإجرائي للفعل أو عدم الفعل لابد أن تكون جواباً لمشكل سياسي يعبر عن حاجة أو نقص يخلق عدم الرضا والارتياح لدى المجتمع ثم إكسابها الصبغة السياسية، حيث انتقلت من دائرة المشاكل العادية التي لا تنشط السياسات العمومية إلى لائحة المشاكل التي تشكل محور اهتمام صانعي السياسات العمومية. فكيف إذن برز مشكل التنمية البشرية؟ وكيف يتم تسييسه؟

الفقرة الأولى: بروز مشكل التنمية البشرية.

شكل الضعف الحاصل في مجالات التنمية البشرية المحرك الأساسي و الفاعل في الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث يعتبر بمثابة المشكل في إطار السياسات العامة، الذي يعبر عن موقف أو حالة تحرك الإحساس بعدم الرضا لدى مجموعة من المواطنين، الشيء الذي يدفعهم إلى طلب تدخل الجهات الرسمية للمساعدة في حل أو إزالة المشكل الذي يعانون منه [23]، وهو حاجات غير مشبعة، وقيم غير مدركة، يمكن تلبيتها أو تداركها بواسطة النشاط الرسمي للدولة أو مؤسساتها[24].

23 – جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 78 .

24- Vincent Lemieux, L'etude Des Politiques Publiques, Les Acteurs Et Leurs Pouvoire, 2eme Edition, Les Presses De L'universite Laval,2002,P6.

إن الإحساس بالحاجة للتنمية البشرية و تسجيل الخصاص في مختلف مجالاتها و تجلياتها، وحده غير كاف لتسمية ذلك الخصاص أو الحاجة مشكلا يدخل في مجال السياسات العمومية، ينتج عنه تدخل السلطات الرسمية لإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو تبني برنامج عام لسداد تلك الحاجة، بل يجب أن يولِد إحساسا لدى مجموعة من الناس بعدم الرضى[25]، وضرورة التدخل لسد العجز، أو الخصاص الحاصل في مجال من مجالات الحياة عند المواطنين عموما و التنمية خصوصا. وعليه فإن المشاكل أو المعيقات التي يعيشها المواطن في منطقة ما وإن كانت خصاصا واضحا وعجزا بينا، فلا يمكن اعتباره مشكلا مادام لا يخلق انزعاجا جماعيا، يحرك الإحساس بعدم الرضا، قد ينتج عنه تحرك جماعي بهدف تلبية هذه الحاجة،[26] فعلى سبيل المثال غياب وسائل النقل في منطقة ما، بل وحتى مشكل انعدام المسالك الطرقية قد لا يشكل مشكلا من منظور السياسات العامة، إذا لم يخلق استياء وإحساس بعدم الرضا لدى ساكنة تلك المنطقة، إما بسبب عدم الإحساس بالمشكل أولا، أو أن غياب تلك الخدمة لا يشكل أصلا خصاصا لدى تلك الساكنة، باعتبار عدم الحاجة إليها، حسب نمط الحياة. فإذا أخذنا الربط الإلكتروني بالأنترنت و قوة صبيبه مثلا، لا يمكن أن نتصور أنها قد تحرك الشعور الجماعي بعدم الرضا، أوقد تكون سببا في تحرك جماعي ما، بينما إذا أخذنا هذه الحاجة، ونقلناها داخل مدينة كبيرة كالدار البيضاء مثلا، أو غيرها من المدن الكبرى، فالأكيد أن أي مشكل على هذا المستوى سيشكل ارتباكا، قد يكون خطيرا بالنظر إلى

[25] – ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، الاردن، ط1، 2004، ص 164.

[26] - جيمس أندرسون _ ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 79 .

الحاجة اللازمة لهذه الخدمة، سواء على المستوى الاقتصادي، الاجتماعي أو الثقافي، وغيرها من المجالات.

تصنف المشاكل في السياسات العمومية إلى عدة أصناف، وتقسم لمداخل أساسية، منها مدخل الشمولية ومدخل الموارد ثم مدخل المجال.

فمدخل الشمولية يصنف المشاكل إلى عامة وخاصة. هذه الأخيرة تدخل في نطاقها المعانات التي تهم شخصا واحد من الناس، فعدم تمكن شخص ما من توفير موارد مالية كافية للتزويد بالماء أو الكهرباء فهي حاجة تهمه وحده، ولا تعني غيره، فهي إذن مشكلة خاصة ولا تحرك الإحساس والشعور بعدم الرضا إلا عنده، كما أن عدم تمكن شخص من تسويق منتج أو سلعة أو خدمة يؤدي إلى عجز لا يشعر به إلا هو، ولا ينعكس بشكل مباشر إلا عليه، لهذا يعتبر هذا النقص أو المشكل خاصا. وأما الأولى أي المشاكل العامة و التي تنطبق على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فهي عكس الأخيرة إذ تهم مجموعة من الأفراد، وتخلق شعورا جماعيا بالنقص الحاصل وعدم الرضا يحتاج لتدخل جهة ما لسده. فلو أن عددا من الناس غير يسير لم يتوفق في توفير تكاليف الربط بشبكة الماء والكهرباء، أو عدم القدرة على سداد الفاتورة، فإن هذا المشكل يولد شعورا جماعيا بعدم الارتياح، قد ينتج عنه تحرك جماعي يهدف إلى تنبيه الجهات الرسمية للتدخل لحل هذا المشكل. وفي هذا الصدد نستحضر التظاهرات التي خرجت بمدينة طنجة تستنكر ارتفاع فواتير الماء والكهرباء، الذين تم تفويض تسييرهما لشركة "أمانديس". كما أن عدم قدرة قطاع إنتاجي ما على تسويق منتجاته خاصة في المجال القروي، وهمَّ الأمر جمهور واسع من المنتجين، ونتج عن الأمر خسائر كبيرة، فإن هذا

العجز البين يمكن تصنيفه إلى مشكل عام. ونستحضر هنا الفترات التي تتوقف فيها اتفاقية التبادل التجاري مع الاتحاد الأوربي خاصة المنتوجات الفلاحية، وما يخلفه ذلك من ارتباك واضح لدى قطاع عريض من المنتجين الفلاحيين، وكذا عدم قدرة الصناع التقليديين على تسويق منتوجاتهم، يخلف كل ذلك إحساسا جماعيا بعدم الرضا. هذه الأمثلة وغيرها توضح تصنيف المشكل من مدخل الشمولية إلى عام وخاص. وتجدر الإشارة أن هناك من المشاكل ما هو عام بطبيعتها فيتحول إلى خاص من حيث الأثر، على اعتبار أن المشكل يهم جماعة من الناس لكن هؤلاء الأفراد لم يستطيعوا أن يشكلوا رأيا عاما مساندا، يعطي للمشكل بعدا اكبر واهتمام أوسع، حيث يبقى المشكل محصورا فقط داخل الجماعة الصغيرة المغلقة، مثلا سكان حي معين لا يتوفرون على ساحات للعب خاصة بالأطفال، فلو أن سكان هذا الحي لم يعملوا على تشكيل رأي عام واسع، وحولوا الإحساس بعدم الرضا إلى جماعات أخرى من المواطنين، فإن هذا المشكل يبقى محصورا فقط في تلك المجموعة المحدودة، وبالتالي يبقى المشكل خاصا بهم باعتبار أثره، في حين أن مشكلا ما قد يكون فرديا في حق الجهة المتضررة، ويتحول إلى عام من حيث الأثر. ومثال ذلك أن أستاذا ما تعرض للعنف داخل الفصل، واستطاع هذا الأستاذ أن يحصل على دعم زملائه في المؤسسة، واستطاعت المؤسسة أن تحشد الدعم من المؤسسات الأخرى، نكون هنا إزاء مشكل عام بالرغم من أنه في البداية همَّ شخصا واحدا فقط، لكن أثر المشكل امتد ليصل إلى أعداد كبير تعطي للمشكل بعدا عاما.

أما مدخل المجال فيصنف المشاكل إلى إجرائية[27]، وهي المشاكل التي ترتبط بطريقة تدبير الدولة، وأجهزتها ومؤسساتها، وأنشطتها، وتنظيم شؤونها، وما يرتبط بذلك، ومشاكل أساسية تتعلق باهتمامات الأفراد، سواء فرادى أو جماعات، إذ تنظر للمشاكل من حيث الموضوع، كحرية الرأي والتعبير والأمن بمختلف تجلياته و التمكين للمرأة و الشباب إلى غير ذلك.

التصنيف الثالث الذي ينظر إلى المشكل في السياسات العامة عموما من حيث مدخل الموارد، فهو إما مرتبط بالتوزيع[28]، الذي يتجلى في كيفية توزيع الموارد بين الأفراد أو الجماعات سواء القانونية أو الاجتماعية، أو مرتبط بالتنظيم والذي يتعلق بالنشاط العام و البنيات التي يتجسد من خلالها[29]، أو مشاكل مرتبطة بإعادة التوزيع و بتدبير الموارد المتاحة، والتي قد تكون متوفرة في منطقة، و ضعيفة أو منعدمة في أخرى، الشيء الذي يستدعي نقلها من منطقة الوفرة إلى منطقة الخصاص، سواء تعلق الأمر بالموارد البشرية أو المادية.

أما مدخل النطاق فينظر إلى مشاكل السياسات العامة من حيث النطاق الجغرافي، إذ يوزعها إلى مشاكل داخلية وأخرى خارجية لها علاقة بالحدود الجغرافية، والعلاقات الخارجية. و هناك تصنيف آخر حسب "تيودور لوي"[30] يقسمها إلى ثلاثة أصناف: توزيعية، وتنظيمية، وإعادة التوزيع. وهذا التصنيف الذي يتفق مع المدخل

[27] - جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 79 .

[28] – جابريل إيه، ألموند وجيه، بنجهام باويل الإبن – ترجمة هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، الدار الاهلية للنشر و التوزيع، عمان، ط 1، 1988، ص 192.

[29] – جابريل إيه، ألموند وجيه، بنجهام باويل الإبن – ترجمة هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، المرجع السابق، ص 197.

[30]– جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 80.

الثاني الذي ينظر إلى المشاكل من حيث الموارد، في حين يعتمد المدخل الأول على عدد الأفراد المتأثرين بالسياسة وطبيعة العلاقة بينهم.

يعد مشكل التنمية البشرية موضوع تدخل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كعينة للدراسة ذو طبيعة متعددة، حيث يمكن تصنيفه من خلال مختلف المداخل المدروسة، فهو مشكل عام حسب مدخل الشمول، وهو مشكل مرتبط بتوزيع أو إعادة توزيع الموارد سواء تعلق الأمر بالأفراد أو بالمجال الجغرافي حسب مدخل الموارد، وهو ما تعكسه معايير الاستهداف التي تعتمدها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سواء جغرافيا أو ديمغرافيا، كما تعكسه معايير الاستهداف التي تعتمدها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سواء تعلق الأمر بالفئات المستهدفة أو بالقرى و الأحياء و المجالات المعنية ببرامج المبادرة، و يمكن أيضا اعتباره مشكلا داخليا وخارجيا من حيث مدخل النطاق، إذ هو داخلي لأنه يهم المواطنين داخل الدولة و خارجي لارتباطه بالالتزامات الدولية التنموية للمغرب تجاه المنظمات الدولية.

إن بروز العجز الحاصل في التنمية البشرية كمشكل عام، وتأثيره على جماعة من الناس، لا يعني بالمطلق أن هذا المشكل سيكون موضوع مبادرة وطنية كسياسة عامة، وبالتالي سيحصل على الاهتمام والعناية اللازمة، التي تجعل منه مشكلا بمفهوم السياسات العامة.

فما الذي يجعل من هذا المشكل موضوعا للسياسة العمومية يستدعي إطلاق مبادرة وطنية للتنمية البشرية؟

الفقرة الثانية: تسييس مشكل التنمية البشرية.

مشاكل التنمية البشرية شأنها شأن المشاكل في السياسات العمومية على تعددها وتنوعها لا تحضى جميعها باهتمام وتدخل صانعي السياسات العامة، إلا إذا كانت واضحة التأثير على الوضع العادي للحياة العامة، حيث تسبب نوعا من عدم الاستقرار، ناتجا عن الخروج عن الأعراف والقوانين المتبعة بالمجتمع. وهذا يعني أن هناك نوعا من المشاكل تعرف طريقها للتدبير والحل، ونوعا آخر يتم التعايش معه وقبوله دون حل. والأكيد أن المتحكم في هذه العملية هو مدى تأثير مشكل الخصاص التنموي على الأفراد أو الجماعات، ومدى قدرة هؤلاء الأفراد أو الجماعات على إيصال مطالبهم لصانعي السياسات العمومية، قصد التدخل لمساعدتهم على حل تلك المشاكل التي يعانون منها[31]. فقد تعيش جماعة من الناس في مجال تنعدم فيه شروط الحياة الكريمة، ومع ذلك لا يعبرون عن عدم الرضا والانزعاج من ذلك الوضع، ولا يطلبون من الجهات الرسمية التدخل لتحسين ظروف الحياة التي يعانون منها، الشيء الذي يفهم منه رضاهم وقبولهم بوضعهم الهش هذا، سواء كان ذلك بسبب عدم امتلاكهم أدوات المطالبة بهذا التغيير من حيث المعرفة أو التنظيم، أو بسبب الخوف و عدم القدرة على النضال السلمي، والحالة كهذه فإن هذا المشكل لا يمكن نقله من مشكل عادي يهم فئة ما راضية بما هي فيه، إلى مشكل تم تسييسه وحاز اهتمام مدبرو الشأن العام، وبالتالي يدخل ضمن مجال السياسات العمومية يحتاج إلى حل سواء عاجلا أو آجلا[32].

31 - George C . Edwards III Tra sharkasky, les Politiques Publiques, Elaboration et mise en ouvre, T A, les edition Dorganisation, Paris,1981, P 75.

[32] – جان ماري دنكان– ترجمة محمد عرب صاصيلا، مدخل إلى علم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 5، 1992، ص 46.

إن امتلاك الأدوات المعرفية والتنظيمية، تساعد لا محال على تسييس المشكل، وبالتالي يصبح في دائرة اهتمام صانعي القرار السياسي العام. فهناك العديد من المشاكل العامة لا تجد طريقها لدائرة الاهتمام، بسبب جهل أصحابها بالآليات القانونية والأطر الإدارية، التي تجعلها موضع العلاج اللازم، كما أن غياب الأطر التنظيمية القادرة على إيصال صوت المطالبين بتدخل الجهات الرسمية لعلاج المشاكل المطروحة، يؤدي في غالب الحالات إلى تلاشي تلك المطالب. هذه الأطر التنظيمية التي تتبنى مطالب السكان المتضررين من مشكل ما، تعمل على إيصال رسائل المطالبين، كما تقوم بدور المهيج إن لزم الأمر، حتى يأخذ المشكل مكانه في دائرة اهتمام أصحاب القرار. وهنا نكون بصدد الآليات التي تساهم في تسييس المشكل، أي أن يتحول الوضع من نقص غير مؤثر في الحياة العامة للمواطن، إلى أمر باعث على عدم الاستقرار، واهتزاز السير العادي للحياة العامة. إن تسجيل العجز والنقص الحاصل لدى فئة من الناس تجاه مطلب التنمية البشرية، والإحساس بعدم الرضا نتيجة ذلك، واتخاذ هؤلاء المواطنين لموقف إيجابي في اتجاه إيجاد حل، وتدخل الجهات الرسمية غير كاف ليتحول المشكل من مشكل عام إلى مشكل سياسي يمكن أن يكون موضوع مبادرة وطنية تحضى بالأهمية التي تحضى بها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. إذا لابد أن يشعر صناع السياسات العمومية بالإحراج و الضغط السياسي وعدم الارتياح تجاه ما يمكن أن يخلفه هذا الشعور الجماعي بعدم الرضا، وما يمكن أن ينجم عنه من مواقف في شكل مظاهرات أو وقفات احتجاجية، ينتج عنها زعزعة الاستقرار، وخلخلة التوازنات السياسية والاجتماعية القائمة، وما يمكن أن يكون لهما من انعكاسات اقتصادية، الشيء الذي لا يمكن معه أن يقف أصحاب القرار

تجاهه دون تدخل[33]. ويساهم الإعلام وموجهو الرأي بشكل أساسي في هذا التحول أي تسييس المشكل، بالإضافة إلى فصائل المعارضة، التي دائما ما يكون لها رغبة في إبراز عيوب ونقائص الجهاز الحاكم، لتظهر الحاجة إليها وما يمكن أن تقدمه كبديل للفريق المسير للشأن العام.

إن تسييس مشكل التنمية البشرية ودخوله حيز اهتمام وأولويات صناع القرار، لا يعني أبدا أن المشكل سيعرف الحل بشكل آلي، وإنما يخضع ذلك لعدة حسابات سياسية واقتصادية واجتماعية. الشيء الذي يطرح السؤال التالي: ما الذي يتحكم في ترتيب جدول أعمال صناع القرار؟ وهذا ما يصطلح عليه بالأجوندا السياسية.

[33] - حمادة بسيوني إبراهيم، دور وسائل الإتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993، ص 109.

الفرع الثاني: ولوج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للأجوندا السياسية.

تعتبر الأجوندا السياسية برنامج عمل تضعه الحكومة، لتحديد الإطار العام الذي سيؤطر مختلف العمليات، أو الأنشطة التي ستقوم بها، ويبقى السؤال المطروح كيف يتم الولوج إلى الأجوندا السياسية، كيف تتم صياغتها؟ وكيف يتم تدبيرها؟ هذا ما سنعمل على تناوله من خلال هذا الفرع.

الفقرة الأولى: مفهوم الأجوندا السياسية.

تعتبر الأجوندا السياسية آلية تقنية لتنفيذ السياسات العمومية. فالمشاكل التي تم تسييسها وحظيت بعناية صناع القرار السياسي، سواء بمحض إرادتهم أو مرغمين على الاهتمام بها، تشكل جدول أعمال السياسة[34]. وكل نظام سياسي له أكثر من جدول أعمال سياسي، حيث هناك جدول أعمال نظامي وآخر حكومي، فالأول يطرح القضايا الوطنية أو القومية، التي تستوجب تدخل إحدى السلط الثلاثة حسب الاختصاص. وهذه القضايا تطرح في جدول أعمال واحد، يمكن أن تصطلح عليه بجدول أعمال مركزي، فمثلا مشكل وضعية التعليم، ومطالب إصلاح البرامج والاستراتيجيات، لا يطرح في أكثر من جدول أعمال سياسي. أما جدول أعمال الحكومة فنجده متعدد بتعدد مجالات تدخل الحكومة، سواء تعلق الأمر بالمجال الجغرافي، أو مجال الاختصاص و القطاع، فكل منها يشكل أجوندا سياسية تتضمن قضايا تفصيلية متخصصة، تكون أكثر جاهزية للتنفيذ. فإذا اعتبرنا الأجوندا النظامية نقاشية واستراتيجيه، فإن الثانية تنفيذية إجرائية. وجدول الأعمال الحكومي يتضمن مشاكل قديمة وأخرى حديثة، فالأولى ليها صفة

[34] – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 89.

الاستمرارية، أي تدخل في جداول الأعمال السابقة، التي لم يتمكن المسؤولون فيها من حلها، وإيجاد سبل علاجها نظرا لكثرتها، أوعدم كفاية الوقت لمعالجتها، أما الجديدة فتلك التي تطرأ لأول مرة، وتحدث فجأة ولم يسبق لها أن طرحت للمعالجة السابقة. ولابد من أن تكون الأجوندا السياسية واضحة ونشيطة، ويمكن التعرف عليها من خلال الخطب الرسمية، أو التصريحات الإعلامية للمسؤولين عنها، ومن خلال البلاغات أيضا، والاجتماعات الرسمية[35]. و تتميز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية بإدراجها في جدول الأعمال النظامي و الحكومي، حيث تحظى بالمتابعة و المواكبة على مستوى أعلى هرم للسلطة في الدولة من خلال المجلس الوزاري، و أيضا تعتبر من أولويات جدول الأعمال الحكومي حيث يعود الاختصاص لرئيس الحكومة على مستوى المتابعة و المواكبة المركزية و تدخل مختلف القطاعات الوزارية على مستوى التنفيذ أو المتابعة.

إن الطرق التي تسلكها القضايا العامة لتدرج في جدول الأعمال السياسية، يطرح السؤال حول سر تحول المشكلة أو القضية، إلى قضية سياسية حية و بالتالي كيف تحول العجز التنموي الحاصل إلى مبادرة وطنية للتنمية البشرية أعلن عنها رئيس الدولة بذاته؟ واحد من الاحتمالات التي طرحها العالم السياسي ديفيد ترومان في كتابه جماعات المصالح عندما قال: "إن كل جماعة تسعى إلى أن تكون متوازية مع غيرها، أو متوازنة في داخلها، وحين تحس بما يهدد ذلك، فإنها تتحرك وتتفاعل لتغير ما طرأ عليها، ويتناسب هذا التحرك والتفاعل مع ما طرأ على مواقعها ومصالحها من التغيير، وما

[35] جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 81.

تحققه جماعة معينة أو حزب ما، يجعل الآخرين يتحركون ويتفاعلون ليحافظوا على مواقعهم ومصالحهم". وهذا ما يحيل على أن حل المشاكل دائما ما تكون وراءها نوايا معلنة و غير معلنة، و هنا يمكن استحضار الأحداث الإرهابية التي ضربت المغرب سنة 2003 أي سنتين قبل المبادرة و مرور ست سنوات على إعتلاء الملك محمد السادس العرش و عدم تحقيق أي تقدم على مستوى المشاكل التنموية و غيره من الأسباب ستكون موضوع تدقيق لاحقا.

تلعب القيادة السياسية دورا مهما في إعداد جداول الأعمال السياسية، فالسياسيون يساهمون في إعداد جدول أعمال السياسة بدوافع شتى، سواء لتحقيق مكاسب سياسية حزبية، أو تحقيق مصالح عامة، أو هما معا، من خلال بلورة المطالب وإبراز المشاكل وتسليط الضوء على عواقبها وحلولها الممكنة. ويأتي في النموذج المغربي الملك على رأس القادة السياسيين في إعداد جدول أعمال السياسة النظامي، حيث مقترحات المؤسسة الملكية تحتل الأولوية في جميع جداول الأعمال السياسية، و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إحدى أهم النماذج و الأمثلة الحية على تفوق و تميز المقترحات و المبادرات الملكية على مختلف المقترحات التي تشكل جدول الأعمال النظامي، تم تأتي مقترحات رئيس الحكومة و الوزراء، حيث تكون الأولوية للنقاط التي تطرحها الحكومة في جدول أعمال البرلمان بمجلسيه، كما أن البرلمانيين يساهمون في إعداد جدول الأعمال السياسي.

وهناك قضايا تفرض نفسها على جدول الأعمال بحكم إلحاحيتها، والخطر الكبير الذي يمكن أن ينجم عن عدم التدخل لمعالجتها، كمشاكل حوادث السير، ومشكل

الانفلات الأمني بين الفئة والأخرى. فمثل هذه القضايا سرعان ما تنتشر و تجد لها جمهورا واسعا يهتم بها، ويسعى لعلاجها، فتتقدم على غيرها في جدول الأعمال، ولهذا يلاحظ أن بعض القضايا تطرح ويدور حولها النقاش لكن تبقى مجرد نقاش، إلى أن يحدث ما يجعلها تتحرك بالقوة والضغط اللازمين لإثارتها وعلاجها. كما أن وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وعلى رأسها الانترنيت من خلال مواقع التواصل الاجتماعي، تلعب دورا أساسيا في لفت الانتباه إلى عدد من القضايا المطروحة، وتعطيها الأهمية اللازمة لتكون مدرجة في جدول أعمال السياسة. وهنا نستحضر الدور الذي تلعبه مواقع التواصل الاجتماعي في حل مشكل الزيادة في فواتير الماء والكهرباء من طرف شركة أمانديس بطنجة، والدور الكبير الذي لعبته وسائل التواصل الاجتماعي في تجميع الحشود، وإنزال الناس للتظاهر والاحتجاج، للمطالبة بمراجعة الفواتير، وهذا ما صار في النهاية بعد أيام من التظاهر.

إذن بعد بروز المشكل وتحديده، ما الذي يجعله في دائرة اهتمام صناع السياسات العمومية؟ وكيف يتم إدراجه ضمن جدول أعمالها؟ هذا ما سنتناوله بالبحث في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: تموقع المبادرة في أولويات الأجوندا السياسية.

بالرجوع إلى مفهوم السياسات العمومية والذي نقبل أنه هو كل ما تقوم به السلطات العامة، قصد الاستجابة لحاجات جماعية لدى المجتمع، سواء بشكل إيجابي في صيغة الفعل، أو بشكل سلبي في صيغة عدم الفعل. وكما سبق أن رأينا سابقا أن المشكل السياسي هو موضوع السياسات العامة، وأن المشاكل لا تعرف كلها الطريق إلى التدبير العمومي، وبالتالي الدخول إلى الأجوندا السياسية، وأن المشاكل التي تشكل جدول أعمال الحكومة لا تحظى بنفس الاهتمام. وبالتالي السؤال الذي يطرح هنا: هل دخول مشكل التنمية البشرية إلى جدول الأعمال يعني أنه سيحظى بنفس الاهتمام؟ الجواب قطعا لا، فالعديد من المشاكل يثار حولها النقاش العمومي، و تطرح في اجتماعات الهيئات الرسمية، لكنها تبقى مجرد نقاش لا تتحول معه إلى أفعال ملموسة.[36] وهنا سنتحدث عن الطريقة التي حظي بها مشكل التنمية موضوع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بالأولوية في العمل السياسي العام، وما هي العوامل التي جعلته يحظى بتلك الأولوية في سلم الاهتمام؟ الأكيد أن المشاكل العامة التي استطاعت أن تعبئ تضامن جماعي مع نوع من الضغط الشعبي على القائمين على السياسات العمومية داخل الدولة هي التي تشكل الأجوندا السياسية، حيث الدخول إلى الأجوندا السياسية ليس حرا بل لابد ان تستجيب تلك المشاكل لشروط معينة[37].

بالرجوع إلى الواقع التجريبي، لا يكفي هذا الضغط والتسييس للمشكل العام ليحظى بأولوية المعالجة في إطار السياسات العمومية. وهنا نسوق مشكل شغب الملاعب، الأكيد

36 – ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، دراسة في استراتيجية إدارة السلطة، المرجع السابق، ص 165.

37 –Madleine Grawitz_ Jean Leca,OP, P21.

أن هذا المشكل شغل حيزا كبيرا في النقاش العمومي، سواء على المستوى الرسمي داخل البرلمان أوالحكومة، أو على المستوى الشعبي و المدني عبر وسائل الإعلام، والأكيد أن الظاهرة سبق وأن نوقشت عدة مرات قبل حدوث النزاع بين فصائل مشجعي فريق الرجاء الرياضي البيضاوي خلال الموسم الكروي 2015-2016، والذي سبقه شغب جمهور فريق الوداد الرياضي البيضاوي خلال نفس الموسم، وسبقه شغب جمهور فريق الجيش الملكي الموسم الكروي 2013-2014 بالدار البيضاء، والتي سبقها تعديلات في القانون الجنائي يجرم الشغب وكل الأعمال ذات الصلة. لكن المشكل ظل قائما ولم يتم الحسم فيه كما هو الحال بالدول الأوربية، والسبب في نظري راجع بالأساس إلى جوهر تدبير المشكل من حيث القطع معه، حيث تتداخل عوامل أخرى قد تجعل تجميد المشكل أفضل من حله. وهنا نكون بصدد النوايا الغير المعلنة لتدبير الأجوندا السياسية، التي تخضع لموازين القوى السياسية والاقتصادية بدرجة أولى داخل المجتمع. فإذا كان تدبير معين يؤثر على هذه التوازنات، فإنه يتم تعويضه بتدبير آخر، يحافظ على التوازن القائم، تماشيا مع مقولة التغيير في إطار الاستمرار. و في نظري فإن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كجواب على مشكل التنمية حظيت بالأولوية في جدول الأعمال النظامي والحكومي لعدة أسباب، منها ما هو معلن حيث جاءت لتستجيب لحالة الخصاص الحاصل و الملح في العديد من مجالات العيش لدى الفئات الفقيرة و الهشة داخل المجتمع و الذي أصبح يهدد الاستقرار العام، وذلك بمنهج تدبيري مخالف للمنهج المعتمد في تدبير باقي السياسات العمومية القطاعية الوطنية أو المحلية، ومنها ما هو غير معلن، الشيء الذي مكن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من الاستمرار في سلم الأولويات

بالرغم من أنها لم تحقق بالشكل و الحجم المطلوب الأهداف المرجوة منها، والغايات المعلنة لها و ذلك وفق ما سنبينه لاحقا.

إن تدبير الأجوندا السياسية في المغرب، ومنطق ترتيب أولوياتها، لا يخضع لمنطق الأهم والعاجل والضروري، بقدر ما يخضع لمنطق المصالح والتوازنات التي تراعي مكونات الطبقة السياسية والاقتصادية الحاكمة، و الجماعات الضاغطة حيث تلعب دورا كبيرا في مرحلة التدبير و ترتيب الأولويات[38]. أما المصالح المجتمعية الشعبية التي تكون جوهر تدبير السياسات العمومية ظاهريا، غالبا ما تكون ثانوية في تحديد نمط ومنهج تدبير الأجوندا السياسية، كما أن الزمن السياسي لتدبير الأجوندا السياسية بدوره، لا يخضع بشكل موضوعي لميزان جلب المصلحة، وتجنب تفاقم الضرر، بقدر ما يكون عاملا موجها ومتحكما في ضبط إيقاعات السياسات العمومية في الاتجاه المقصود. هنا نستحضر مشكل تدبير قطاع التعليم على مستوى المنتوج النهائي، الأكيد أن جميع المتدخلين والمتتبعين يعلنون عدم الرضا والمطالبة بالإصلاح، وهذا الخطاب دام لسنوات طويلة، وطبعا هذا العجز الحاصل ليس بسبب غياب الحلول، والمقترحات العلمية للمعالجة، أو فقدان الإمكانات البشرية والمادية اللازمة لذلك، بل أظن إلى حد كبير أن عدم القدرة على تحمل تكلفة الإصلاح و أثره على التوازنات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للطبقات الحاكمة، هي التي تحول دون ترتيب هذا المشكل على قائمة أولويات الأجوندا السياسية النظامية. لذلك لا نتكلم هنا على معايير علمية موضوعية، بقدر ما نتكلم عن معايير سياسية بمعنى الممارسة، وليس بمعنى

[38] – محمد سكللي، مدخل لدراسة علم السياسة، منشورات جامعة محمد الخامس كلية الحقوق سلا، ط1، 2015، ص 119.

المعرفة، تجعل الأهم يتوارى وراء الأقل أهمية، و الآجل يأخذ مكان العاجل. و أرجح أن هذا راجع بالأساس إلى طبيعة النظام السياسي القائم، وقواعد اللعبة المتفق عليها ورقعة الملعب، وطبعا يختلف هذا من نظام ديمقراطي إلى نظام في طريقه إلى الديمقراطية قربا وبعدا.

إن ما سبق طرحه لا يعني مطلقا استبعاد الآليات العلمية والتقنية في تدبير الأجوندا السياسية، بل العكس بحيث كل الوسائل والآليات والمهارات تعتمد وبشكل كبير جدا، وفي أعلى الدرجات و على مختلف المستويات. إذ نكون بصدد استعمال المقاربات العلمية والمنهجية التقنية في مرحلة مقاربة وصياغة الحلول، وعندما نكون بصدد ترتيب وجدولة التدخل لمقاربة العلاج نكون حينها بصدد إغفال المنهجية السابقة بنية ترتيب غير موضوعي سياسي بمعناه التوازني والضبطي.

فما هي إذن المراحل التي يقطعها المشكل السياسي ليتحول إلى سياسة عمومية موضوع اشتغال النظام السياسي؟ و بالتالي ماهي مراحل إقرار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟

المطلب الثاني: مراحل إقرار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية شأنها شأن مختلف السياسات العمومية تقطع مجموعة من المراحل الأساسية والضرورية قبل أن يتم إقرارها، حيث يتم تحليل المشاكل، وتفكيك أسبابها، والبحث في جذورها، و جمع المعلومات والمعطيات حولها، ثم تتم بلورة الحلول ووضع البدائل الكفيلة بالجواب عليها، وبعد ذلك يتم وضع الأطر القانونية والإجراءات المسطرية لإعلان البدء في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

الفرع الأول: تطوير برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

بعد أن يتبنى صانعوا السياسات العمومية المشكل ويكتسب الصبغة السياسية، ويضمن بجدول أعمال الحكومة، تنطلق المرحلة الموالية من صنع السياسات العمومية، وذلك من خلال تطوير البرامج أي تجميع البيانات والمعطيات حول المشكل المطروح، وتوفير المعلومات اللازمة والضرورية، بهدف الكشف عن مختلف العناصر المتداخلة فيه، من أجل وضع الحلول والبرامج التي من شأنها أن تقضي على المشكل، و التي ستشكل عناصر و مكونات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

الفقرة الأولى: التحليل و الاستخبار.

رأينا سابقا أن المشكلة العامة هي موضوع السياسات العمومية و في موضوعنا المشكل التنموي هو موضوع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأن هذه القضية هي إحساس بعدم الرضا، والرغبة في سد فراغ تجاه حاجات أساسية و ضرورية لدى الفئات الهشة و المحرومة داخل المجتمع، استطاعت أن توصل هذا المشكل العام إلى الأجوندا السياسي. ولكي تستجيب الجهات الرسمية بمختلف مكوناتها الإدارية أو التشريعية، لابد

من القيام بدراسة وتحليل تلك الحاجات أو الطلبات دراسة علمية دقيقة، تمكنها من تطوير وصياغة إجراءات وتدابير توصلها إلى حل المشكل، والاستجابة للطلبات بشكل يحول الأهداف والخطط إلى نتائج ملموسة وواضحة.[39]

يعتبر تحليل مشكل التنمية موضوع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أول خطوة في سبيل مواجهتها وحلها، إذ هي مرحلة متقدمة من مسلسل صنع هذه السياسة العمومية. فهي صلب العملية وركيزتها التي تستهدف تحديد مجال المشكل وأبعاده، وكذا المضار والآثار الناجمة عنه،[40] حيث لابد أن يتم استخدام الأساليب الكمية والنوعية، وتصنيفها، وإجراء قراءات مختلفة بشأنها. فمثلا يشكل الهدر المدرسي و عدم استكمال الدراسة بعد المرحلة الابتدائية من أكبر التحديات التي تواجه الحكومة اليوم، ولمواجهته فهي تقوم بإجراء الإحصائيات والدراسات، حول الأسباب المختلفة للظاهرة، وتحديد حجمها، و آثارها.

ويعتبر التشخيص أول خطوة في اتجاه الحل. وفي هذا الصدد يحدد " بتر داكر" إجراءات أساسية مرتبطة بكيفية التعامل مع المشكلة العامة وضبطها، وهي:

- أولا: تصنيف المشكلة، الذي يساعد ترتيبها في سلم أولويات الأجوندا السياسية، طبقا لمدى إلحاحيتها، والضغط الذي ينتج عن تأخير العمل عليها، وذلك بناءا على تحديد معدل ترددها، والطرق التي يمكن التعامل معها بها، إن كانت عادية أو استثنائية.
- ثانيا: التعرف على المشكلة، وهنا نتحدث عن المعرفة العميقة، من خلال الوقوف على مكونات المشكلة وتركيبتها، ومنحها دلالة معبرة عن ماهيتها تشمل جميع الحقائق

[39] - كمال المنوني، أصول نظم السياسات المقارنة، شركة الربيع للنشر و التوزيع، الكويت، ط 1، 1987، ص 293 وما بعدها.
[40] – فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2001، ص 97.

المعبرة عنها والمكونة لها، حتى نتمكن من وضع تصورات متباينة لأبعاد المشكلة، الشيء الذي يضع أمامنا مفاتيح متعددة، تساعد على اختيار أفضل الحلول.

- ثالثا: اختيار الجواب الأمثل لحل المشكل، وذلك بتحديد الخطط والبرامج والإجراءات اللازمة، في شكل قرارات واضحة الأهداف لما يجب فعله.

هذه النقاط إذن هي أسس تحليل المشكل التنموي، الذي تعالجه المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وهي نواة صناعة هذه السياسة العمومية، وسند هذه العملية الحصول على القدر الكافي واللازم من المعلومات والمعطيات العلمية والسياسية الدقيقة المرتبطة بالنواقص و الاختلالات الحاصلة على مستوى تحقيق التنمية البشرية المنشودة، التي تساعد على الإحاطة بالظاهرة موضوع المعالجة السياسية، حيث توفر المعلومات اللازمة والدقيقة، ينتج عنه غالبا تحديد جوهر الاضطرابات والنواقص الحاصلة في السياسات العمومية، كما تمكن المعطيات والمعلومات المحصلة من تحليل وتفكيك المشاكل المراد معالجتها، و التحقق من سلامة و جودة كل بديل من البدائل الممكنة، وكذا التأكد من الآثار المترتبة عن كل واحد منها[41]، و التي قد تشكل حلولا مناسبة للمشاكل المطروحة في مرحلة ما من صنع السياسات العمومية.

إن التحليل العلمي للمعلومات والمعطيات من طرف الأجهزة الرسمية سواء البيروقراطية، أو المراكز البحثية الرسمية والخاصة، يوفر قدرا هاما من المعطيات والقراءات، حول المشكل المطروح لصانع السياسات العمومية، ويمكنه من الإحاطة التامة بالمشكل من مختلف زواياه، ومختلف الارتباطات والعلاقات المتداخلة فيه،

[41] – حسن أبشر الطيب، تحليل السياسات العامة، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، القاهرة، 1988، ص 25.

والتأثيرات المحتملة عليه. فغياب بنك كاف للمعلومات والمعطيات حول موضوع المشكل، يجعل إيجاد حل مناسب وحقيقي للمشكل المطروح أمرا صعبا للغاية. وفي حالتنا هذه المرتبطة بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإن وفرة المعطيات و المعلومات عن المشكل التنموي الحاصل لا تطرح مشاكل كبيرة، حيث تعدد مصادر و طرق الحصول على المعطيات اللازمة سواء بالطريقة التقليدية عن طريق أعوان السلطة المتواجدين في مختلف نقاط المشكل، وشبكة المخبرين الرسميين و الغير الرسميين، أو من خلال الوسائل الحديثة عبر الإدارات العمومية و الأجهزة المكلفة التابعة لها. غير أن المشكل الذي قد يصادف هذه المصادر هو مدى صدقية و موثوقية المعلومات المنقولة و الواردة. وتعتمد مختلف الجهات في عملية الاستخبار لجمع المعطيات عدة طرق، أهمها المنهج الكلاسيكي حيث الاعتماد على الأحداث السابقة والمماثلة ومقارنتها مع حلول سابقة، أو الملاحظة والمتابعة المباشرة للعاملين بالسياسات العمومية باعتماد خبرتهم العملية والميدانية. وهنا يكون الدور الأكبر لوزارة الداخلية مقارنة مع باقي القطاعات الحكومية. كما يتم اعتماد المنهج العلمي البحثي، حيث يستحضر البحوث الميدانية، باعتماد آليات عملية وتقنية دقيقة وصارمة[42]، والتي يدخل ضمنها أيضا النماذج الرياضية الإحصائية، التي تنتج بيانات ومؤشرات رقمية، تكون وسيلة لمواجهة المشكلات المعقدة. وهنا يتم الاعتماد بشكل كبير على التقارير الموضوعاتية و الدراسات البحثية التي تقوم بها بعض المؤسسات الرسمية المستقلة كالمندوبية السامية للتخطيط، و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، و بنك المغرب، وغيرهم.

[42] – كارل باتون و دفيد ساويكي – ترجمة مزيد بن مشهور التركاوي، الطرائق الأساسية لتحليل السياسة و التخطيط، النشر العلمي و المطابع، جامعة الملك سعود، الرياض، ج 1، 2011، ص 151.

وتلعب وسائل التكنولوجيا المتطورة والبرامج المعلوماتية دورا أساسيا في تجميع المعطيات وتخزينها، وأيضا في معالجتها وتحويلها إلى أرقام ومؤشرات دالة تمكن من الوصول إلى البدائل المرغوبة.

إن الحصول على المعلومات اللازمة والمطلوبة لبلورة حلول مناسبة للمشاكل السياسية العامة، رهين بالمنهجية المعتمدة، حيث تساعد في وضع الإطار الموضوعي والعلمي الذي يمكن أن تستند عليه الجهات المتدخلة في صنع السياسات العمومية، لمواجهة المشكلات والحاجات العامة. وتعتمد الدول المتقدمة في ذلك على مراكز الدراسات والأبحاث المتخصصة،[43] حسب المجال المطروح، حيث تكون هذه الأخيرة على قدر كبير من المعرفة العلمية، ومتوفرة على الإمكانات التقنية والبشرية للإحاطة بالمشكل المراد حله، حيث آليات الاشتغال التي تتوفر عليها تكون متناسبة دائما مع ما هو مطلوب. وقد بدأ هذا الاتجاه أيضا هنا بالمغرب، حيث يتم اعتماد الدراسات والأبحاث سواء عبر المراكز الدراسية والبحثية أو بالاعتماد على الإمكانات البشرية والتقنية للإدارة المعينة. وسواء تم اعتماد مراكز الدراسات البحثية، أو اعتماد الإمكانات العلمية الإدارية الذاتية، فلابد أن يتم الالتزام بالأسس التالية: " التفكير الدقيق لضمان دقة تحديد مصادر المعلومات المرتبطة بتلك المشاكل وأبعادها المؤثرة، تفعيل دور الاستشارة مع ذوي الاختصاص والخبرة، وأيضا مع الجمهور المعني بالمعالجة عبر وسطاء الرأي، ثم الاعتماد الجيد على المعالجة الرقمية الإحصائية، لضمان قدر كافي من المعطيات كما ونوعا وفق الجدولة الزمنية المقررة.

[43] - حمادة بسيوني إبراهيم، دور وسائل الإتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، المرجع السابق، ص 109.

بناءا على ما سبق و بالنظر إلى البرامج و الإجراءات المكونة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية يمكن القول أن عملية التحليل و الاستخبار مكنت من الإحاطة بمختلف المعطيات و المعلومات اللازمة للإحاطة بالمشكل التنموي، حيث تعتبر هذه المعلومات أساس بناء المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية. و يمكن اعتبار هذه المعطيات دقيقة وواقعية، ما يجعل الاستنتاجات والتحاليل والبدائل المقترحة دقيقة وواقعية أيضا. و تعتبر الوسائل والآليات المعتمدة في جمع المعلومات والمعطيات مهمة جدا، فكلما كانت على مستوى عَالٍ من الكفاءة والتواصل، كان منسوب المعلومة وصحته عَالٍ جدا. غير أن هذه المرحلة وإن كانت مهمة في بلورة الحل، فهي تعتبر مقدمة لصنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وليست بالضرورة محددة لها، حيث تتدخل عدة عوامل في اختيار البدائل المطروحة و بلورة الحلول النهائية.

الفقرة الثانية: بلورة الحل ووضع البدائل.

بعد استقصاء المعلومات وتجميعها وتحليلها، وتكوين التصورات الممكنة عن المشكلة، وتصنيف الرؤى والمعطيات حولها، تأتي مرحلة بلورة الحل، ووضع البدائل والخيارات الممكنة، والسيناريوهات المتاحة لاختيار أفضل الحلول، أو على الأقل الحل الممكن، كنتيجة لعملية الاستخبار والتحليل، فهي بمثابة المخرجات العملية لمدخلات معلوماتية، يقوم بها خبراء وتقنيون، وهي محاولة رصد مختلف الأجوبة الممكنة لمشكل التنمية البشرية. فلا توجد مشكلة لها طريق واحد للحل، بل دائما ما تكون خيارات وبدائل أخرى للمشكل القائم في نظر محللي السياسات العامة الذين يعملون على جمع وترتيب المعلومات وصياغتها، لتعزز صورا مختلفة عن الحلول المأمولة، وكذا

التأثيرات المحتملة في حال اعتماد حل دون آخر، وما مدى قدرة هذه الحلول على امتصاص الآثار الجانبية للمشكل القائم. وتخضع هذه العملية للتفاوض، وصراع المواقع والمصالح السياسية. و بالتالي فعملية بلورة الحلول ووضع البدائل تخضع لموازين القوى والمصالح، حيث دائما ما يتم مراعاة هذه الجوانب بشكل كبير خلال هذه المرحلة.

تقتضي هذه العملية تدقيقا عميقا وتحليلا مركزا، بحيث أن جدوى الحلول المقترحة يتوقف بشكل كبير على المعلومات المتوفرة لدى صانع السياسات العامة، وكذا دقتها وشموليتها وتجددها، وتعد هذه المرحلة أساسية في مسلسل صناعة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فمن جهة تقوم بتوظيف معطيات البرامج التنموية السابقة، ومن جهة أخرى تعطي منتوج هذا الاستخدام والتحليل السابق، وتتوقف جودة وجدوى البدائل المطروحة على كفاءة الخبرات المتوفرة لدى صانع السياسات العمومية، والطاقم الذي يتم الاعتماد عليه في مرحلة الصياغة هاته.

تتجلى جودة البرامج المقترحة لتشكيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في مدى إمكانية التطبيق، والاختيار بين البدائل، ومدى الاستجابة للخصاص التنموي الحاصل، ومحدودية الآثار الجانبية لهذه البرامج، وانخفاض كلفتها المالية والاقتصادية والاجتماعية، و أيضا السياسية التي قد تكون هي الأولى بالاحتياط لها[44]. ومن المعايير التي يتم أخذها بعين الاعتبار في هذا المجال[45]، كلفة البرامج ماليا، إذ أن تنفيذ أي سياسة عمومية باعتماد البدائل المطروحة، يعني كلفة مالية معينة، يجب أن تكون محل إدراج بالميزانية العامة للدولة، وذلك ما تم فعلا من خلال الحساب الخاص المحدث بالميزانية

[44] – حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر و التوزيع، القاهرة، ط1، 2000، ص 214.

[45] – أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 99.

العامة و المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وهناك أيضا نوعية مقاربة المشكل أهي كلية أم جزئية، إضافة إلى مدى اتساق البدائل المطروحة مع طبيعة النظام السياسي القائم و فلسفتة في الحكم، وانسجامه مع التوجهات و القيم المرجعية للمجتمع. و في النهاية يجب استحضار الآثار أو المخاطر المتوقعة لأي بديل من البدائل المقترحة، على الوضعية العامة القائمة داخل المجتمع والدولة. هذه العناصر لابد من استحضارها عند عملية بلورة الحلول الممكنة، وصياغة البدائل المطروحة للسياسات العمومية المقترحة.

بعد هذه المراحل التقنية و الفنية التي تعتمد إلى أقصى الحدود، المناهج والمقاربات العلمية والاقتصادية، فإن مرحلة أخرى أساسية تعتمد المقاربة والمنهجية السياسية، وهي ضرورية لاستكمال مسلسل صنع السياسات العمومي وهي موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني: مرحلة الشرعية.

تشكل مرحلة الشرعية الخطوة النهائية في مسار إقرار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إذ لا يكفي أن يتم تحليل المشكل، ووضع البرامج والخطط، بل لابد أن تحظى هذه البرامج والخطط بقبول ورضا مجموعة من الأطراف، لكي تكون هذه السياسة العمومية شرعية، و مقبولة من مختلف الجهات الفاعلة، وكذا من جمهورها. فكيف إذن تمر هذه المرحلة؟

الفقرة الأولى: شرعية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لا تقل أهمية هذه المرحلة عن أهمية المراحل السابقة، إذ هي ما سيجعل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مقبولة ومستساغة لدى الجماهير المعنية بها، حيث يعمل الفاعل السياسي الرسمي على القيام بمجموعة من الإجراءات الإدارية والقانونية، التي تضفي على السياسة العمومية المعنية طابع الشرعية، وذلك من خلال إنتاج مجموعة من القوانين المؤطرة لهذه السياسة العامة[46]، والمنظمة لها، وكذا مجموعة من القرارات والإجراءات الإدارية، التي تمكن من تنفيذها، وذلك طبعا من خلال الأجهزة المكلفة قانونا بذلك. وهذا يتطلب القيام بمجهود كبير على مستوى التواصل مع الرأي العام، يتم خلاله شرح مضامين هذه السياسة العمومية المراد تنفيذها، وتوضيح المنافع والمكاسب المرجوة من خلالها. وبخصوص المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عملت الجهات الرسمية المكلفة بصياغة السياسات العمومية على إنتاج مجموعة من القرارات الإدارية و المراسم التطبيقية و تحديد الإجراءات الإدارية و التنصيص على الموارد

[46] – حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، مجلة القانون المغربي، العدد 22، مطبعة دار السلام، الرباط، يناير2014، ص 136.

المالية و مجالات الصرف الخاصة بها في القانون المالي، الشيء الذي مكنها من اكتساب صفة الشرعية.

إن اكساب سياسة عمومية ما صفة الشرعية، هي ما يجعلها مقبولة أكثر من كونها جالبة لمصلحة ودافعة لضرر ما، حتى وإن كانت مصلحتها غير مقنعة أو غير ظاهرة بما يكفي، وهو ما يعطي السياسات العمومية وقراراتها الغير الشعبية، قبول لدى المجتمع، وإن على مضض. وهنا نستحضر قرار رئيس الحكومة السابق السيد عبد الإله بنكيران (2011-2016) بإصلاح صندوق المقاصة، والذي عرف سجالا سياسيا كبيرا داخل البرلمان، ومع النقابات. غير أن الأغلبية البرلمانية لرئيس الحكومة، و قدرته التواصلية والرصيد الشعبي الذي يحظى به، مكنه من أن يمرر هذا الإجراء وإصلاح الصندوق دون أن تكون لتلك الإجراءات أثار سياسية سلبية سواء، على الاستقرار أو على شعبيتة الانتخابية، حيث رفع عدد مقاعده داخل البرلمان في استحقاقات (7 أكتوبر 2016). كما نستحضر سياسة إصلاح الصندوق المغربي للتقاعد، بالرغم من أن هذا الإجراء وصف بأنه لا شعبي، ولقي معارضة قوية داخل وخارج البرلمان، سواء من الأحزاب السياسية والنقابات، أو من لدن فئات عريضة من الموظفين، باعتبارهم المستهدف الأساسي الوحيد من هذا الإصلاح، حيث اعتبرت إجراءات إصلاح هذا الصندوق ماسة بالعديد من المكتسبات المتراكمة خلال عقود. غير أن الحكومة التي قامت بهذا الإجراء ونظرا لكونها تستمد شرعيتها من الانتخابات، إذ المواطن هو من صوت لتواجدها، كما أنها اعتمدت آلية التواصل والإقناع التي قادها رئيس الحكومة أنداك، من خلال الجلسات الشهرية لتقييم السياسات العمومية، أو من خلال الأجوبة على

الأسئلة الشفوية بالجلسات داخل البرلمان. كما أن عملية إصلاح التقاعد صاحبها إنتاج مجموعة من القوانين داخل مجلس النواب من طرف المؤسسة التشريعية ذات الاختصاص، الشيء الذي يجعل الجميع يقبل نتائج هذه السياسة، ويخضع لها بالرغم من عدد من المحاولات التي لم تتمكن من ثني الحكومة على مواصلة تنفيذ هذه السياسة. وفي النهاية أصبحت أمرا واقعا ولم تخلف أي ردود فعل قوية رافضة لها، وبالتالي مكنها ذلك من النجاح والتفعيل.

وما يسهل ويمكن من إعطاء صفة الشرعية على السياسات العمومية المقترحة، هو وجود مؤسسات شرعية تكتسب وجودها من القانون[47]، ومن الإرادة الشعبية عبر صناديق الاقتراع، الشيء الذي يكسب هذه المؤسسات الثقة من طرف المواطنين، حيث هم المعنيون بالدرجة الأولى بأي سياسة يراد تطبيقها. إن ما سهل إضفاء الشرعية على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية هي أنها جاءت بمبادرة ملكية بما لها من رمزية قوية، و شرعية راسخة في النسق السياسي الوطني، و تبوئها مكانة سامقة في النظام الدستوري المغربي، حيث تتمتع بصلاحيات تشريعية و تنفيذية و أيضا قضائية، إذ أن فصل السلط يعمل به على مستوى أدنى من المؤسسة الملكية وهي حالة يتفرد بها المغرب. غير أن وجود مؤسسات شرعية وحده لا يكفي لتحظى السياسات العمومية بصفة الشرعية، بل لابد أن يصدر قرار تبني هذه السياسات من السلطات الشرعية المختصة، التي أسند إليها القانون الجاري به العمل هذه المهمة، والتي يجب عليها العمل وفقا للقانون، الذي ينبغي أن يكون هو أيضا محل قبول من طرف المواطنين. ففي الكثير

[47] جان ماري دانكان، علم السياسة ترجمة محمد عرب صاصلا، المرجع السابق، ص 121.

من الأحيان يكون الرفض الضمني، الذي يسبقه رفض نفسي للعديد من السياسات العمومية، أو على الأقل لا يتم التفاعل معها بالقدر اللازم من القبول الإيجابي، بسبب إنكار الطريقة التي قررت بها تلك السياسة العمومية، أوالجهة التي قامت بتصديرها، نظرا لعدم احترام مجال التدخل، نتيجة التداخل في المهام.. وهذا يقع بشكل كبير في الأنظمة الطامحة للديمقراطية[48]. إن الفشل في إضفاء طابع الشرعية على السياسات العمومية، قد تنتج عنه اختلالات أمنية واجتماعية كبيرة، تكون لها انعكاسات سياسية خطيرة، يمكن أن تعصف بالنظام السياسي ككل، أو على الأقل قد تعجل برحيل الحكومة المسؤولة قبل نهاية ولايتها. وهنا نستحضر أسباب الأزمات الاجتماعية والسياسية، التي عرفها المغرب سنوات ما اصطلح عليه بسنوات الجمر و الرصاص، حيث كانت في مجملها نتيجة سياسات عمومية ذات طبيعة اجتماعية بالأساس.

إن عملية إضفاء طابع الشرعية على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وإخضاعها لمسلسل التشريع و إنتاج القرارات، يطرح التساؤل حول علاقة المبادرة بالديمقراطية و أثرها عليها، وهل يمكن اعتبار الأولى إحدى تجليات الثانية؟ هذا موضوع الفقرة الثانية من هدا المطلب.

الفقرة الثانية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و الديمقراطية.

إذا انطلقنا من كون الديمقراطية هي حكم الشعب نفسه بنفسه[49]، وما يستتبع ذلك من تجليات حديثة لها، من خلال التداول السلمي للسلطة عبر صناديق الاقتراع، باختيار ممثلين عن الشعب، يحكمون باسمه ولصالحه، حيث تكون هناك أغلبية حاكمة دون

[48] – علي حسني، القانون الدستوري وعلم السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط ،1992، ص 75.

[49] – محمد سكلي، مدخل لدراسة علم السياسة، المرجع السابق، ص 183.

هضم حقوق الأقلية المعارضة، تصان فيها حريات الأفراد والجماعات، في إطار دولة الحق والقانون، حيث الدولة تصون وتحمي حقوق الأفراد والجماعات، وفق القوانين الجاري بها العمل، والمتفق عليها، وذلك في إطار فصل بين السلطات، التي يتم تنظيمها وفق الدستور، الذي يكون محل اجماع وقبول من طرف المجتمع، بغرض تحقيق الصالح العام للأفراد والجماعات، كما تعتبر وصفا معياريا للنظام الحاكم داخل مجتمع ما، ووصف لطريقة تدبير الحكم، فنقول نظام ديمقراطي أو عكسه ديكتاتوري[50].

وبالرجوع إلى المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وبالتركيز على الغاية منها، وهي تنمية المجتمع بالرفع من قدراته الذاتية و تحسين ظروف عيشه، وسد الخصاص الحاصل تجاه الخدمات الأساسية و البنيات التحتية، نجد أن هناك تقاطع في المعنيين، ويمكن اعتبار أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية، هي وسيلة من بين وسائل فعل النظام السياسي داخل المجتمع، ومن خلال تحليلها، يمكن الوصول إلى طبيعة النظام السياسي، أو طريقة تدبير الحكم هل هو ديمقراطي[51] أم غير ذلك.

الديمقراطية ضمانة أساسية لنجاح السياسات العمومية عموما و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على وجه الخصوص، أو على الأقل نكون إزاء سياسة عمومية مستحضرة جميع عوامل وعناصر النجاح. ففي النظام الديمقراطي هناك فصل للسلط، حيث تكون السلطات التنفيذية التي تباشر صناعة السياسات العمومية وتنفذها تحت مراقبة السلطة التشريعية، التي تقررها و تملك الوسائل القانونية لمحاسبة السلطة التنفيذية، وبالتالي تكون هذه الأخيرة في وضع يفرض عليها اتخاذ كل الاحتياطات

[50] – محمد عبد المعز، في النظريات و النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973، ص 163.

[51] – موريس دوفرجيه – ترجمة جمال الأتاسي و سامي الأروبي، مدخل إلى علم السياسة، دار دمشق للطباعة و النشر ، دمشق،ص 133.

والتدابير اللازمة لنجاح السياسات التي تقرها السلطة التشريعية. كما أن الوصول إلى ممارسة الحكم حيث تكون الإدارة رهن إشارة الحكومة، يكون عبر صناديق الاقتراع، وهي محطة لمحاسبة أصحاب القرار الحكومي، ومحطة اختبار مدى نجاعة السياسات العمومية المقررة والمطبقة، وبالتالي نكون إزاء ربط المسؤولية بالمحاسبة. غير أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية موضوع الدراسة، و بالنظر لطبيعة النظام السياسي المغربي الذي مزال في طريق الانتقال الديمقراطي، و باعتبار الجهة المعلنة لها، و أنها لم تكن موضوع تعاقد حكومي مع المواطنين سواء عبر البرنامج الانتخابي أو التصريح الحكومي فالأكيد أنها لن تعطي ذلك الترابط الطبيعي و التبادلي بن الديمقراطية و السياسات العمومية من الناحية النظرية. وعكس ذلك ما نجده في الدول الديمقراطية بالمعنى العام، حيث نلاحظ انسجاما تاما بين البرنامج الانتخابي للحزب الحاكم والبرنامج الحكومي[52]، وبين السياسات العمومية المقررة خلال المدة الانتدابية. كما نلاحظ احترام كبير للوعود الانتخابية. وهنا نستحضر الوعد الذي قطعه رئيس الوزراء البريطاني كامرون في حال فوزه في الانتخابات التشريعية سنة 2016، حيث وعد بإجراء استفتاء شعبي حول الاستمرار أو الانسحاب من الاتحاد الأوروبي، وهو ما حصل إذ قرر الشعب البريطاني الانسحاب من الاتحاد الأوروبي بتاريخ 2016/06/23، وما ينتج عن ذلك من محاولات إقرار سياسات عمومية شاملة لمواكبة الخروج من الاتحاد الأوروبي.

[52] – موريس دوفرجيه – ترجمة جمال الأتاسي و سامي الأروبي، مدخل إلى علم السياسة، المرجع السابق، ص 134.

السياسات العمومية هي غاية الديمقراطية، فالحصول على السلطة الذي يعتبر السبب الوجودي للأحزاب السياسية، ليس غاية في ذاته، لكنه يهدف امتلاك أدوات صناعة وتنفيذ السياسات العمومية، لتحقيق الغاية من النظام السياسي في حد ذاته. و قد يطرح تساؤل من قبيل ألا يمكن الحديث عن السياسات العمومية في ظل نظام غير ديمقراطي؟ أي هل الترابط بين الديمقراطية والسياسات العمومية أمر حتمي؟ هنا يمكن القول بأنه حتى في الأنظمة الدكتاتورية والشمولية وحتى الثيوقراطية، لابد فيها من سياسات عمومية، تستهدف تحقيق المصالح، قد تعتبرها هذه الأنظمة عامة، وقد تبدو فعلا سياسات عمومية في صالح المواطنين. فإذا أخذنا الأنظمة الشيوعية مثلا، فلا شك أنها تتبنى سياسات عمومية في صالح المجتمع، تغطي العديد من المجالات، خاصة الاجتماعية وبكفاءة عالية. غير أن هذا لا يعني أنها تحقق وتشبع جميع الحاجات الأساسية للمواطن، حيث في ظل هذا النوع من الأنظمة السياسية يفتقد المواطن لأهم حاجة أساسية، ألا وهي الحرية، حيث تكون هذه القيمة منعدمة تماما في ظل الأنظمة الاستبدادية. كما تنتشر في ظل هذه الأنظمة مظاهر الفساد والبيروقراطية السلبية، على حساب حقوق وحريات الأفراد والجماعات، كما أن أهم مراحل دورة السياسيات العمومية هي مرحلة التقييم والتقويم، وهذه المرحلة تستتبعها مساءلة الأجهزة المكلفة بصياغة وتنفيذ السياسات العمومية، وقد تصل في بعض الأحيان إلى المتابعة القضائية في حال تسجيل أية ممارسة مخالفة القانون. وهذا غير وارد في الأنظمة غير الديمقراطية، بل تكون وسيلة لتصفية الحسابات ليس إلا.

بعد مقاربتنا في هذا المبحث موضوع صنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وبعد ملامسة الآليات والميكانزمات المحفزة والمحركة لها، وما تحتاجه لتصير سياسة عمومية و تتحول من مجرد مشكل تنموي يولد إحساسا جمعيا بالقلق وعدم الارتياح، إلى برامج وأنشطة وقرارات حكومية في شكل مبادرة وطنية للتنمية البشرية.

سنحاول خلال المبحث الموالي التعرف بشكل مفصل على هذه المبادرة من خلال مختلف البرامج المكونة لها.

المبحث الثاني: مضمون المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يستدعي فهم واستيعاب المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، استحضار السياقات المختلفة التي أطرت إطلاقها سواء السياق الخارجي الذي تحكم فيه تطور مفهوم التنمية البشرية على المستوى الدولي، والمسار الذي أخده على هذا المستوى، ثم انخراط المغرب في هذه الجهود الدولية لتحقيق التنمية البشرية من خلال المصادقة والانضمام إلى المعاهدات الدولية ذات العلاقة، والتزامه بالعمل على تحقيق أهدافها، وإدراجها ضمن أولويات سياساته العمومية الداخلية. و السياق الداخلي الذي يعكس واقع التنمية البشرية، الذي أضحى يشكل معضلة اجتماعية، واقتصادية مقلقة، لم تنفع معها مختلف البرامج التنموية والتدخلات الإصلاحية، حيث ظل المغرب دائما يحتل المراتب الدنيا في سلم مؤثرات التنمية البشرية دوليا. وقد جاء الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كجواب على الإكراهات والتحديات التي بات يعرفها واقع التنمية البشرية بالمغرب، حيث تم الإعلان عن برنامج شامل ومستمر، يهدف مواجهة أسباب العجز التنموي الحاصل من خلال مقاربة تجمع بين التوسع و التعمق.

المطلب الأول: سياق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

إن السياق الدولي الذي أصبح يولي موضوع التنمية البشرية أهمية قصوى، ويرتبه ضمن أولى الأولويات على الأجندة الدولية، والسياق الداخلي الذي جعل الحاجة إلى تدخل عاجل ومباشر لمعالجة أسباب القصور في الرقي بمستوى التنمية البشرية على المستوى الوطني، شكلا معا الإطار العام للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وللقيام بتحليل مضمونها ودراستها وتقديرها، لابد من فهم هاذين السياقين المختلفين من حيث

المجال، و من حيث تبادل التأثير، وهذا ما سنعمل على دارستة في هذا المطلب من خلال فرعين نخصص الأول للسياق الدولي، والثاني للسياق الوطني.

الفرع الأول: السياق الدولي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

عرف موضوع التنمية البشرية تطورا عبر مراحل، حيث انتقل من مجرد تنمية تستهدف تحقيق النمو الاقتصادي والمادي إلى تنمية تستهدف تحسين ظروف عيش الإنسان، حيث أصبح هذه الأخير هدف التنمية ووسيلتها. كما شكل تطور هذا المضمون حافزا للدول للاهتمام بالتنمية البشرية وإدراجها ضمن جدول الأعمال الدولي، حيث أصبح يشكل موضوع تنسيق دولي والتزام أممي. و المغرب باختياره الانفتاح على العالم والاستفادة من الفرص المتاحة، ومواجهة التحديات الحتمية الموجودة، انخرط في هذه الدينامية الدولية الجديدة. فما هو إذن المسار الدولي للتنمية البشرية؟ وكيف انخرط المغرب في هذه الدينامية؟

الفقرة الأولى: المسار الدولي للتنمية البشرية.

تدرج مفهوم التنمية ليصل إلى التنمية المستدامة الذي تبلور عبر العيد من المنتديات والفعاليات الإقليمية والدولية، حيث كانت العقود الأولى من القرن الماضي تربط التنمية بالنمو الاقتصادي، إذ تمثل قدرة الاقتصاد الوطني على توليد واستدامة الزيادة السنوية في الناتج القومي الإجمالي بنسب تتراوح بين 5% و8%. ويأخذ بمعدل نصيب الفرد من الدخل أو الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرة الدولة على توسيع إنتاجها بمعدلات أكبر من معدل نمو السكان كمؤشر على التنمية.[53] وتنطوي هذه العملية

[53] - حبيب معلوف، قراءة نقدية في مفهوم ومؤشرات التنمية البشرية المستدامة- لبنان نموذجا، المرجع السابق، ص3.

على تغيير مخطط لبنية الإنتاج والعمل، تنخفض معه مساهمة الزراعة كقطاع تقليدي و تستأثر فيه مساهمة الصناعة وقطاع الخدمات، وبدرجة ثانوية توظيف عائدات التنمية الاقتصادية على التعليم وتحسين الخدمات الصحية والإسكان وغيره، وخلال سنوات الخمسينيات والستينيات حتى بداية السبعينيات انخرطت العديد من دول العالم الثالث في تبني هذا التوجه، واستطاع بعضها تحقيق النمو الاقتصادي الكمي. لكن برزت معه مجموعة الفوارق الكبيرة بين السكان في مستويات المعيشة من جهة، وتوفير الحاجيات الضرورية من جهة أخرى، حيث عكست الأرقام في العديد من الدول في إفريقيا وأسيا وأمريكيا الجنوبية تدهورا في مستويات الصحة والتعليم وأمد الحياة، مما أثر سلبا على إنتاجية القوى العاملة، والنقص المتزايد في مستوى الإشباع من السلع والخدمات الضرورية[54]. هذا العجز الحاصل في هذا التوجه التنموي جعل العديد من المفكرين الاقتصاديين والسياسيين ينتقدونه وينادون بعدم كفاية المقارنة الإجمالية لنصيب الفرد من الدخل القومي أو الناتج الوطني لتحديد وجود أو عدم وجود التنمية.

أما فترة السبعينات والثمانينات حيث عرف العالم العديد من المشاكل الاقتصادية والسياسية أدت إلى بروز مشاكل تفرض نفسها على جدول الأعمال السياسي والاقتصادي على حد سواء، ستجعل الباحثين يطالبون بإعادة النظر في نظريات وتوجهات التنمية القائمة. هكذا سيتم العمل على إعادة إنتاج مفهوم وتوجه جديد للتنمية يتأسس عل الجهود المبذولة لتخفيف الفقر وتحقيق العدالة وتوفير فرص الشغل وتقليص البطالة وإعادة التوزيع العادل للثورة. وقد حاول البروفسور " دودلي سيزر" أن يضع

[54] – محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، المرجع السابق، ص 143.

سؤالا مهما حول ذلك من خلال" السؤال الذي يجب توجيهه على تنمية أي بلد هو: ماذا حدث بالنسبة للفقر والبطالة وعدم عدالة الأجور"[55]. وحتى البنك الدولي الذي كان يساند النمو الاقتصادي الكمي كهدف رئيسي للتنمية منذ الثمانينات، فإنه يعلن في تقريره لسنة 1991 أن التحدي أمام التنمية هو تحسين نوعية الحياة، خاصة في دول العالم الثالث، وأن أفضل نوعية للحياة هي التي تتطلب دخولا عالية، ولكنها تتضمن في نفس الوقت أكثر من ذلك، تتضمن تعليما جيدا، ومستويات عالية من التغذية والصحة العامة، وفقرا أقل وبيئة نظيفة وعدالة في الفرص، وحرية أكثر للأفراد وحياة ثقافية غنية". وقد عرف المفهوم تطورا حيث تم إدخال البعد البيئي خلال قمة الأرض في البرازيل سنة 1992، حيث فرض توجه التنمية البشرية نفسه بالشكل الحالي في الخطاب السياسي والاقتصادي الدولي من خلال برنامج الأمم المتحدة الائتماني (PNUD) الذي يعرفها أنها " توسيع خيارات البشر[56]" لتمكينهم من زيادة أمد حياتهم، والحفاظ على مستوى جيد لحالتهم الصحية، وتمكينهم من اكتساب العلوم والمعرفة، والعيش بكرامة، وبعد ذلك توفير الحرية السياسية وكفالة الحقوق التي تمكن الفرد من العيش بكرامة ودون مركبات أو عقد نقص تجاه الآخرين. وتعطي تقاريره السنوية وضعية التنمية في العديد من بلدان العالم من خلال مجموعة من المؤشرات الكمية، حيث يعتمد على مؤشرات مزدوجة كالتالي: مؤشرات التنمية البشرية ومؤشرات الفقر البشري[57].

تتجسد المؤشرات اللأولى في:

[55]– حبيب معلوف، شبكة المنظمات العربية غير لحكومية التنمية، الندوة الإقليمية حول التنمية المستدامة، المرجع السابق، ص 3.

[56] – تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2004.

[57]– محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، المرجع السابق، ص 99.

- أمد الحياة عند الولادة باعتماد حد أدنى متوسط هو 25 سنة وحد أعلى هو 85 سنة. وقد حدد المؤتمر الأممي للسكان والتنمية سنة 1994 الهدف في 70 سنة في أفق 2005، حيث ينبغي أن تحقق الدولة هذا المعدل أو أكثر.

- مؤشر التربية الذي يتكون ثلثاه من نسبة الأمية عند الكبار، بينما يحسب الثلث الباقي نسبة التمدرس الخام لجميع المستويات، وقد حددت اليونسكو سنة 2000 ليصل تعميم التمدرس في مستوى الابتدائي ل 100%، في حين حددت القمة العالمية للتنمية الاجتماعي سنة 2005 كحد أقصى لتحقيق المناصفة بين الجنسين في التمدرس.

- مؤشر مستوى المعيشة والذي يجسده الناتج الداخلي الخام الفردي الحقيقي مصححا بالقدرة الشرائية.

أما مؤشرات الفقر فهي: نسبة الأمية عند الكبار، ونسبة الأفراد المحتمل موتهم قبل سن الأربعين، ثم مؤشر يتضمن ثلاثة عناصر كالتالي: نسبة تغطية الخدمات الصحية ونسبة توفير الماء الصالح للشرب ونسبة الأطفال الأقل من 5 سنوات المعرضين لسوء التغذية. وتتجلى أهمية هذا الازدواج في كونه يمكن من إبراز المنجزات والنقائص حسب نتائج مؤشرات التنمية البشرية. وتصنف الدول حسب معدلات التنمية البشرية إلى ثلاثة مستويات كالتالي: دول بها تنمية بشرية عالية، ودول بها تنمية بشرية متوسطة، وأخرى بها تنمية بشرية ضعيفة.[58]

لقد أصبح تحقيق التنمية البشرية وفق هذا التوجه وباعتماد هذه المؤشرات يشكل رهانا لدى مجموعة القوى الدولية الفاعلة في المجتمع الدولي، الذي يتسم بعولمة شاملة

[58] – محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، المرجع السابق، ص 102.

وكاسحة تتجلى في ثورة المعلوميات والاتصالات الفائقة السرعة نتيجة الثورة الصناعية الثالثة[59]، وارتفاع حدة المشاكل العالمية العابرة للحدود كالإرهاب الدولي والتوثرات الأمنية الداخلية للعديد من الدول والأمراض الفتاكة المتنقلة ومشاكل البيئية والمناخ والأسواق المالية المتطورة والعابرة للقارات، والعملة الإلكترونية وحرية الأسواق وصعود المنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات كفاعل أساسي في المشهد السياسي والاقتصادي والثقافي الدولي.

وما نتج عن هذه العولمة من فرز عالمي لدول محظوظة تستفيد بشكل مطلق من المقدرات الكونية الطبيعية والمادية والبشرية، في مقابل دول مهمشة فقيرة محدودة الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة، الشيء الذي سيحتم جعل الأهداف الوطنية متوافقة ومتماسكة مع الأهداف الدواية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث أصبح يشكل التزام وطني تجاه المنظمات الدولية وفروعها، خاصة على مستوى الأمم المتحدة مما جعل الوفاء بها والانخراط فيها أمر ضروري.

الفقرة الثانية: انخراط المغرب في أهداف الألفية للتنمية البشرية

نظرا للتطورات العالمية والإقليمية التي فرضتها ظاهرة العولمة و التي لم تترك مجالا للخيار في مواكبتها و الانخراط فيها من طرف الدول بغض النظر عن سلبياتها و التموقفات المسجلة عنها و التي تفرض عليك إما أن تنخرط فيها وتواجه تحدياتها و صعوباتها وتستفيد من فرصها وتتكيف مع إكراهاتها، أوتبقى متفرجا خارج سياقها، وبالتالي خارج سياق العالم الحديث. وطبعا لن تكون في منأى عن تأثيرها وانعكاساتها

[59] – بيل جيتس، ترجمة عبد السلام، المعلوماتية بعد الأنترنت طريق المستقبل، سلسلة المعرفة، العدد 231، الكويت، مارس 1998.

على مختلف المستويات. و الأكيد أن المغرب المنفتح والمواكب للتطورات العالمية حوله، لم يكن له إلا أن ينخرط في مسار العالم الجديد، وذلك بنوع من الذكاء الإيجابي الذي يجمع بين التفاعل والانخراط الإيجابي في مسايرة العولمة، وبين التحفظ الذي يحفظ الجذور دون أن يفصله ذلك عن المواكبة والمسايرة. وقد عبر المغرب عن هذا الخيار من خلال العديد من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية سواء تعلق الأمر بالمجال الاقتصادي كاتفاقيات التبادل الحر التنائي مع مجموعة من الدول، واتفاقية الكات بمراكش 1994، أو على المستوى الاجتماعي والثقافي والسياسي من خلال المصادقة، ورفع التحفظات على عدد من الاتفاقيات الدولية في هذا الشأن كالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والاعتراف بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها كونيا. كما انخرط المغرب في جهود المنظمة الأممية للتنمية البشرية، التي أصبحت تفرض على الدول تعزيز قدرات الأفراد من خلال تحسين مؤشراتها في التنمية البشرية، عبر القضاء على الأمية، وتحسين التربية والصحة ومستوى العيش وتحقيق الكرامة، وتبني سياسات عمومية هادفة ودقيقة للتعامل مع الإكراهات الاجتماعية. فبعد مرور سنة على انتقال العرش من الراحل الملك الحسن الثاني إلى ولي عهده الملك محمد السادس اتجه المغرب بمعية دول العالم للدورة 55 للجمعية العمومية للأمم المتحدة سنة 2000، حيث تم الالتزام بتحقيق أهداف الألفية من اجل تحقيق التنمية في أفق 2015. إذ مازال النمو الاقتصادي والتنمية البشرية بالمغرب مثقلا بإكراهات فترة التقويم الهيكلي، والاستدانة التي عرفها المغرب إبان الثمانينات والتسعينات. ولم ينتج عن تبني الإصلاحات الاقتصادية والسياسية وسياسات مواجهة الفقر التي اتبعها المغرب منتصف التسعينات

الحد من الخصاص والعجز الاجتماعي الحاصل إلا بشكل جد محدود. في هذا السياق غدت أهداف الألفية الإنمائية تعبر عن الإرادة التي أعلنتها الدولة المغربية مع بداية حكم الملك محمد السادس الرامية إلى الانخراط في مسار التكيف والتماهي لهياكله الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية مع نموذج إنتاج الثروة ومنظومة القيم، التي لم تعد قطرية بفعل عوامل العولمة[60].

ففي بداية الألفية الحالية اجتمعت الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة للاتفاق على صياغة رؤية موحدة لمكافحة المشاكل التي تعيق سبيل التقدم والتنمية. وقد تمت صياغة تلك الرؤية في ثمانية أهداف إنمائية للألفية، حيث ستظل إطارا شاملا للتنمية في العالم في أفق 2015. وتشمل هذه الرؤية أهدافا وغايات محددة زمنيا بمؤشرات لرصد التقدم المحقق في محاربة الفقر المدقع والجوع والرقي بالتعليم والمساواة بين الجنسين وأمد الحياة والصحة وحماية البيئة والشراكات العالمية، وذلك من أجل تحقيق الأهداف الثمانية للألفية للتنمية وهي كالتالي:[61]

الهدف الأول: القضاء على الفقر المدقع والجوع ويتضمن ثلاثة غايات:

1- تخفيض نسبة السكان الدين يقل دخلهم اليومي عن دولار وربع إلى النصف في الفترة ما بين 1990 إلى 2015، حيث يعيش أكثر من 800 مليون شخص في فقر مدقع عبر العالم.

2 - توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق للجميع بمن فيهم النساء والشباب.

60 – تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة، المكتساب والتحديات 2015، ص 5.

61 - www.ONU.ORG

3- تقليص نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف خلال الفترة ما بين 1990 و2015.

الهدف الثاني: تعميم التعليم الابتدائي من خلال ضمان تمكين الأطفال في كل مكان من إتمام مرحلة التعليم الأساسي الابتدائي ذكورا وإناثا بحلول سنة 2015.

الهدف الثالث: تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وذلك عبر إزالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي في أفق 2005، وجميع مراحل التعليم في موعد لا يتعدى سنة 2015.

الهدف الرابع: تقليص معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين ما بين 1990 و2015.

الهدف الخامس: تحسين الصحة النفاسية، وذلك بتخفيض معدل الوفيات للأمهات في وضعية الإنجاب بنسبة 75% في الفترة الممتدة من 1990 إلى 2015، وكذا بتعميم الولوج للخدمات الصحية الإنجابية بحلول سنة 2015.

الهدف السادس: مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية، الايدز والملاريا وغيرها من الأمراض، وذلك بوقف انتشار الفيروس بحلول عام 2015، وبدء انحساره من ذلك التاريخ، وتعميم إتاحة العلاج من فيروس نقص المناعة بحلول 2010 لمن يحتاجه، ووقف انتشار الملاريا وغيرها من الأمراض الفتاكة بحلول عام 2015، وانحسارها من ذلك التاريخ.

الهدف السابع: ضمان الاستدامة البيئية، عبر إدماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات والبرامج القطرية، والحد من فقدان الموارد البيئية، والحد بقدر ملموس من

معدل فقدان التنوع البيولوجي بحلول عام 2010، وتقليص عدد الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول باستمرار على مياه الشرب الآمنة، وخدمات الصرف الصحي الأساسية بنسبة النصف في أفق 2015، ثم تحسين معيشة ما لا يقل عن 100 مليون من سكان الأحياء الفقيرة بحلول سنة 2020.

الهدف الثامن: إقامة شراكة عالمية من اجل التنمية عبر إقامة نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتقيد بالقواعد والقابلية للتنبؤ به وعدم التميز، ومعالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان الأقل نموا، ثم معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، والمعالجة الشاملة لمشاكل ديون البلدان الأمية، ثم التعاون مع شركات صناعة الأدوية لتوفير الأدوية الأساسية بأسعار ميسرة في البلدان النامية، و التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التكنولوجيا الجديدة وخاصة تكنولوجيا الاتصالات و المعلوميات.

هذه الأهداف إذن تشكل الإطار العام الخارجي والتي ستصبح مهمة في سياق داخلي يؤطر كل الجهود والمساعي الرامية لتحقيق النمو المنشود، وذلك بانسجام معها من خلال تبني أهداف الألفية من اجل التنمية، والتفكير في إطلاق مبادرة خلاقة تهدف لتحقيق التنمية البشرية وفق مؤشرات الأهداف السابق ذكرها.

الفرع الثاني: السياق الوطني للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

شكلت التقارير الدولية حول التنمية البشرية، حدثا استفزازيا للنقاش الوطني الداخلي حول رهان المغرب على تحقيق التنمية البشرية على مدى عقدين من الزمن، حيث أصبح الوضع الاجتماعي والاقتصادي وحتى الثقافي يشكل معضلة سياسية عامة، وبالتالي أصبح السؤال يطرح حول مدى القدرة على ربح تحدي تحقيق التحسن في ظروف عيش السكان، حيث عجز المغرب عبر العديد من المحاولات والمبادرات السياسية العمومية عن تحسين مؤشراته التنموية، و كانت النتائج تصنف المغرب باستمرار في مراتب دنيا، بسبب عجز البرامج الاجتماعية المعتمدة ومحدوديتها.

الفقرة الأولى: واقع التنمية البشرية بالمغرب.

يعاني المغرب منذ الاستقلال من التأخر الذي طال مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية وغيرها، وقد جاء في تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة 2004 أن المغرب يحتل مراتب متدنية من خلال احتلاله الرتبة 15 من أصل 20 دولة شملها التقرير على مستوى مؤشر التنمية البشرية. كما أن تقرير برامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) لعام 2005 صنف المغرب هو أيضا في مراتب متدنية حيث احتل الرتبة 124 ضمن 177 دولة على مستوى العالم، مما استدعى وقفة تأمل ورؤية نحو المستقبل.

ويعرف المغرب عجزا اجتماعيا على مستوى التنمية البشرية من خلال مؤشر المعرفة حيث تصل نسبة الأمية إلى 42,3%، وتتفاقم بالعالم القروي حيث تصل إلى 60%، وبالخصوص فئة النساء حيث تصل إلى 55% [62]. أما بالنسبة للكبار البالغين

[62]– 50 عاما من التنمية البشرية بالمغرب وأفاق عام 2025، التقرير العام، ص 46.

فعدد الذين يعرفون الكتابة والقراءة لم يتجاوز عددهم نسبة 50,7% سنة 2002 وفق ما جاء في تقرير التنمية العربية لسنة 2004. في حين لم تتجاوز النسبة الإجمالية للمسجلين في مختلف الأسلاك الدراسية عتبة 57% حسب نفس التقرير، ومع أن نسبة تعميم التعليم بالمغرب حسب تقرير منظمة اليونيسيف بخصوص وضعية الأطفال المقصيين في العالم وصلت إلى نسبة عالية حيث وصلت في صفوف الذكور 91% والإناث 87% إلى حدود سنة 2004، فإن نسبة الهدر المدرسي تتجاوز 60% حيت لا يصل إلى المرحلة الثانوية سوى 38% من الذكور و 33% من الإناث. وهذا مؤثر على المستقبل لأن رهان القضاء على الأمية في صفوف الكبار والبالغين أساسه تعميم وتحصين تعليم الصغار.

وأما مؤشر الفقر والجوع المدقع فتشير الإحصائيات[63] سنة 2001 إلى أن نسبة 15,3% يعيشون في الفقر والهشاشة، حيت توجد نسبة 7,6% منهم بالوسط الحضري، ونسبة 25,11% بالوسط القروي. كما أن مؤشر الاستحواذ على الثروة حسب مؤشر جيني لقياس التفاوت وصل إلى 40,6% خلال نفس السنة، كما أن نسبة الفقر الغذائي سجلت% 1,8.[64] و على الرغم من أن الإحصاءات والمؤشرات المسجلة في التقارير الصادرة حديثا عرفت نموا ملحوظا، إلا أن ذلك لم ينعكس بالشكل الذي يقلص الفوارق الاجتماعية، ويقضي على مظاهر الفقر. حيث تشير الدراسات أن 10% من الأسر الأكثر غنى تستحوذ على أكثر من 38,8% من نفقات الاستهلاك مقابل 2,6% من الأقل

[63] المندوبية السامية للتخطيط، التقرير السابق 2015، ص 34.

[64] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الثروة الإجمالية المغرب 1999 إلى 2003، دجنبر 2016.

غنى أي بفارق يساوي 13 مرة[65]. وطبعا يؤثرهذا الوضع سلبا على مختلف المجالات الأخرى وبالأحرى على جهود النهوض بها. أما مجال الصحة وبالرغم من الجهود المبذولة في هذا الإطار حسب تقرير التنمية العربية لسنة 2004 فإن أمد الحياة يصل 68,5 %،[66] كما أن وفيات الأطفال دون سن الخامسة مازالت تشكل نسبة 4,7 % حيث كل ألف ولادة حية يموت منها 47 طفلا دون الخامسة من عمره خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى 2003 حسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط سنة 2015.[67] كما أن معدل وفيات الأطفال أقل من سنة وصل إلى 33 طفل في كل ألف ولادة حسب نفس التقرير، في حين استفاد منهم 89 % فقط من جميع التلقيحات بالنسبة للأطفال. أما بخصوص الصحة النفاسية فقد وصلت نسبة وفيات الأمهات بين سنتي (1999 و2003) إلى 227 وفاة لكل 100,000 ولادة حية، في حين لم يتجاوز عدد النساء اللواتي استفدن من التتبع الصحي قبل الوضع لمرة واحدة على الأقل نسبة 68% فقط.[68]

بالإضافة إلى المؤشرات المسجلة أعلاه، هناك ضعف يهم مستوى جودة الخدمات الصحية المقدمة ومستوى البنيات الصحية وكفاءة التدبير الصحي، حيث سجل نسبة 49 طبيب لكل 10000 فرد على مستوى التراب الوطني، مع العلم أن المدن الكبرى تستقطب الغالبية العظمى من هؤلاء، إضافة إلى الغياب شبه التام للخدمات الصحية في المناطق النائية الجبلية بالخصوص. كما أن الميزانية المخصصة سنويا لقطاع الصحة لا تفي بالحاجيات الضرورية حيث لا تتجاوز 5,4 % خلال هذه الفترة،

[65]- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الثروة الإجمالية للمغرب، التقرير السابق، دجنبر 2016.
[66] - تقرير التنمية العربية لسنة 2004.
[67] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 50.
[68] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 57.

ومن المعلوم أن الصحة من أهم مؤشرات مستويات التنمية وهو ما يجب أن يأخذ حيزا مهما في مجال التخطيط والانفاق لتحقيق المستويات المطلوبة. وفي نفس الاتجاه فالسكان الذين يستفيدون من مصادر مياه الشرب جيدة يمثلون 85% بالمائة من السكان سنة 2006، في حين لا يستفيد من خدمات الصرف الصحي منهم سوى 79,4% سنة 2004 في الوسط الحضري، في حين لا تشكل هذه الفئة سوى 1,7% بالمجال القروي، والتي تتوفر على طريقة محسنة بنسبة 38,1% حسب المندوبية السامية للتخطيط، و8,2% من الأسر لا تملك سكننا لائقا، و تستقر في أحياء عشوائية أو أحياء الصفيح[69].

أما فيما يتعلق بوضعية المرأة والتي لا يمكن تحقيق أي تنمية دون النهوض بأوضاعها، فإن نسبة المناصفة بين الجنسين في التعليم الابتدائي خلال الموسم 2000/2001 لم تتجاوز نسبة 83% وبالنسبة لسلك الإعدادي نسبة 75,2%.[70] وأما بخصوص التشغيل فشكلت النساء النشيطات سنة 2004 البالغات أكثر من 15 سنة نسبة 20,5% مقابل 71,5% في صفوف الذكور بالوسط الحضري، في حين شكلت في الوسط القروي نسبة 38,8% بالنسبة للنساء و 84,2% بالنسبة للذكور، وشكلت نسبة البطالة في صفوف النساء 24,5% مقابل 16,6% بالنسبة للذكور في الوسط الحضري، و3,9% للإناث و1,4% بالنسبة للذكور في العالم القروي[71]. أما بطالة حاملات الشواهد العليا فسجلت نسبة 35,1 % مقابل 22,3% في صفوف الرجال. ولم تتجاوز نسبة النساء بقطاع الوظيفة العمومية 34% سنة 2002. وتبقى مسألة العنف ضد النساء من

[69] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 43.
[70] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 73.
[71] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 44.

أهم المؤشرات السلبية التي تعكس واقع نصف المجتمع حيث تصل لنسبة 62,8% حسب المندوبية السامية للتخطيط إلى حدود 2009.[72]

إن الأرقام والإحصائيات التي تم تسجيلها قبل الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مؤشرة ودالة على حجم العجز التنموي، والتأخر الاجتماعي، الذي ظل يعرفه المغرب خلال السنوات الأولى للألفية الجديدة، حيث خلفت هذه الوضعية نوعا من القلق وعدم الارتياح نحو المستقبل، الشيء الذي يستوجب العمل بطريقة مغايرة وإطلاق مبادرات خلاقة، وإصلاحات جوهرية وهيكلية. في هذا السياق العام جاء الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عبر خطاب ملكي رسمي لتجاوز هذه الوضعية المقلقة وتفادي انعكاساتها على مختلف المستويات.

الفقرة الثانية: واقع البرامج التنموية السابقة.

خلقت وضعية التنمية البشرية التي أقلقت صناع القرار الوطني والشركاء تعبئة داخلية، وحافز نحو تبني مختلف المتدخلين في السياسات العمومية لبرامج اجتماعية تهدف التقليص من وطأة الفقر، والهشاشة والإقصاء والتهميش، الذي تعيش في ضيقه أعداد من الساكنة التي لم تجد مسلكا للانعتاق منها. و بالرغم من كون هذه البرامج حظيت بأغلفة مالية مهمة حيث بلغت نسبة 47,4% في الميزانية العامة سنة 2001، و12% من النتائج الداخلي الخام حسب المندوبية السامية التخطيط، إذ خصصت لصندوق المقاصة وحده 5,9% من الميزانية العامة ما يعادل 1,5% من الناتج الداخلي الخام، وبلغت نسبة الإعانات العمومية المخصصة للخدمات الاجتماعية الأساسية نسبة

[72] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص 44.

14,8% ما بين 1997 و2001، ومع ذلك فإنها لم تستطع رفع المؤشرات الاجتماعية[73].

ويعود ذلك لمجموعة من الحدود المتمثلة في غياب الاندماج والتكامل بين برامج القطاعات المعنية بالسياسات العمومية الاجتماعية، إذ ظلت هذه البرامج غير مندمجة وتفتقر للتناسق فيما بينها، الشيء الذي خلف مجموعة من الإكراهات؛ حيث أن هذه القطاعات كانت تجد نفسها في نهاية المطاف مضطرة إلى إشراك مختلف الفاعلين من قطاعات وزارية أخرى وجمعيات المجتمع المدني، وقطاع خاص وخبراء. فمثلا مشروع تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب خاصة فكرة السقايات العمومية، لا يمكن أن ينجح هذا المشروع دون إشراك السكان وجمعياتهم، وإجراء كافة الأبحاث والدراسات الميدانية الثقافية والاجتماعية. وهذا طبعا يحتم إشراك مختلف الفاعلين، وإلا سيكون الفشل نتيجة حتمية كما هو حاصل في مشروع من نفس النوع، بسبب الخلفية الثقافية والاجتماعية السائدة بالقرية موضوع التنفيذ. وهناك تكرار وإعادة نفس المشاريع أو مشاريع متشابهة لدى العديد من القطاعات، الشيء الذي يضعنا أمام مشاريع نمطية متكررة، حيث يعمد بعض حاملي المشاريع إلى إعادة تقديم نفس المشاريع، قصد الحصول على الدراسة والدعم الشيء الذي يؤدي إلى هدر المال العام وتبديد الجهود، ونقص الإبداع والابتكار، مما دفع الحكومة إلى تشكيل القطب الاجتماعي، الذي كان يضم أنداك وزارة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن وكتابة الدولة المكلفة بالأسرة والطفولة والأشخاص المعاقين والتعاون الوطني ووكالة التنمية الاجتماعية.[74] وقد حاول هذا القطب تجاوز هذا الإشكال من خلال إخراج عقد برنامج تشاركي شمل مجمل

[73] - المندوبية السامية للتخطيط، 2015، المرجع السابق، ص8.

[74] - سعيد جفري وآخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أوماغراف، سوشبريس، الدارالبيضاء، 2007، ط2، ص 37.

التراب الوطني، ويعتمد على جميع المتدخلين من قطاعات حكومية ومجتمع مدني وقطاع خاص، عبر نهج سياسة القرب والتشارك. كما أن هذه القطاعات لم تعتمد على مقاربات وتقنيات تساعد على فهم مجال التدخل في بعده الواقعي والإشكالات التي تعترضه، والتي تشكل موضوع الحاجة لدى المجتمع، وهي عمليات التشخيص الاجتماعي التشاركي، الذي يتطلب التنسيق وإشراك مختلف الفاعلين والمستهدفين من مختلف البرامج والمبادرات الاجتماعية، مما أدى إلى إقصاء بعض الفئات من التعبير عن احتياجاتها وأولوياتها الملحة، هذه الوضعية ستجعل من اعتماد مقاربة جديدة ومختلفة ضرورة ملحة.

من هنا سيوجه الخطاب الملكي المعلن للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية الانتباه إلى المقاربات الواجب اتباعها عبر التأكيد على: المقاربة التشاركية، من خلال إطلاق مسلسل تواصلي يمكن الفئات المستهدفة من المشاركة في تحديد أهدافهم، واحتياجاتهم، ومساهماتهم، الشيء الذي ينعكس بالإيجاب على البرامج المقررة لتستجيب للحاجات الحقيقية للسكان، ويجدون فيها ما يرغبون فيه، مما يدفعهم للتفاعل الإيجابي والتام معها، وتعتبر مشاركة المواطنين في التنمية البشرية محليا عبر المشاركة في اتخاذ القرار من أهم شروط الحكامة الجيدة[75]. ثم المقاربة الإندماجية، وذلك باعتماد السياسات والبرامج المندمجة من خلال تبني مشاريع شاملة، تتكامل فيها مختلف الأبعاد السياسية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والثقافية والبيئية، واستخدام التخطيط المندمج، عبر التأكيد على أن المبادرة تتجاوز مجرد تقديم الإعانات الظرفية، والمساعدات الموسمية، وكذا مختلف

[75] Abbadi Driss, gouvernance participative locale au Maroc, imprimerie de Fdala, mohamadia, 2004 ,P17.

الأعمال الخيرية، كعملية مركبة وطويلة النفس، إلى غير ذلك من المبادئ والمقاربات التي تمكن من تجاوز القصور الحاصل في المنهجيات السابقة.

وتعود أسباب مظاهر المحدودية التي طبعت الجهود الحكومية للرقي بالمجال الاجتماعي لضعف التنسيق والتعاون بين مختلف القطاعات الوزارية و سيادة الجانب الإداري البيروقراطي على الغايات والأهداف المتوخاة وطغيان الهاجس السياسي على حساب النجاعة والفعالية في بعض الأحيان وضعف ربط المسؤولية بالمحاسبة وعدم تطبيق القوانين والمساطر و البطء في تنزيل البرامج، إضافة إلى ضعف تكوين وتأهيل المكلفين بوضع البرامج في مجالات التخطيط والبرمجة وإعداد المشاريع والتواصل، إلى غير ذلك من الأسباب التي وجب استحضارها وتجاوزها في إطار التدخلات المقبلة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومختلف السياسات العمومية التي تستهدف تحقيق أهداف التنمية للألفية. وفي نفس السياق يؤكد التقرير التركيبي للذكرى الخمسينية للاستقلال "50 عاما من التنمية البشرية بالمغرب وآفاق عام 2025" في إطار المغرب الممكن يجب أن يكون أكثر إنصافا وتضامنا، يقوم على ولوج معمم للخدمات والبنيات التحتية الأساسية، ويضمن لكل المواطنين شروط العيش الأفضل.[76] مغربا لا مركزيا تساهم فيه كل الجماعات المحلية في مسار التنمية البشرية، وتتمين إمكاناتها المادية واللامادية وتكون فيه الحكامة الجيدة راسخة في ممارسة كافة الفاعلين والمتدخلين في التنمية، ويتم فيه تحرير الطاقات البشرية وإشراكها مع تفعيل المسؤولية في إطار عام محفز ومشجع على الفعل الخلاق، مغرب يطبق القانون ويحترمه.

[76] - تقرير 50 سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025 ملخص التقرير التركيبي للتقرير العام.

إذن هذا السياق العام الداخلي والخارجي الذي أطر الحاجة إلى إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، عبر خطاب ملكي في مناسبة غير معتادة، استجابة للالتزامات الدولية للمغرب، ومحاولة لتجاوز العجز التنموي والانحسار الاجتماعي الحاصل، إذ لا يمكن تقييم أو تحليل أودراسة هذه المبادرة دون استحضار هذه السياقات. فما هي هذه المبادرة؟ وما هو مضمونها؟ و ما الآليات التي ستعتمدها؟ وما هي أهدافها ورهاناتها؟

المطلب الثاني: رصد برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ورشا مفتوحا، يهدف الاهتمام بالمجال الاجتماعي، وتحقيق أهداف التنمية البشرية على أرض الواقع، عبر مشاريع وبرامج متعددة ومتنوعة، تتوخى النجاعة والفاعلية وتأمل تجاوز مظاهر القصور والحدود التي طبعت البرامج الاجتماعية السابقة، التي لم تنجح في تحقيق معدلات مشرفة في مؤشرات التنمية البشرية دوليا. و تعمل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على تحقيق أهدافها الإستراتيجية من خلال خمسة برامج أساسية، ثلاثة برامج يمكن اعتبارها أولية، ويتعلق الأمر بمحاربة الفقر بالمجال القروي، ومحاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري، وبرنامج محاربة الهشاشة والتهميش، و برنامج أفقي يستهدف العمليات ذات الوقع الكبير، ثم برنامج التأهيل الترابي. هذه البرامج سيتم تعزيزها خلال المرحلة الثالثة من هذه المبادرة التي ما تزال في طور الإعداد.

الفرع الأول: البرامج الأولية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تتكون البرامج الأولية من ثلاثة برامج أساسية، يتمثل الأول في محاربة الفقر بالمجال القروي، يستهدف في المرحلة الأولى 360 جماعة قروية و701 جماعة قروية

في المرحلة الثانية، و محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري حيث يستهدف 250 حي حضري يعاني الإقصاء والتهميش كمرحلة أولى، وتم خلال المرحلة الثانية تحديد سقف 20.000 نسمة كحد أدنى للاستفادة، ثم برنامج محاربة الهشاشة والتهميش، الذي يسعى للرقي بأوضاع فئة هشة داخل المجتمع كالأطفال المتخلى عنهم، والعجزة وغيرهم من الفئات التي طالها تهميش السياسات العمومية لسنوات.[77]

الفقرة الأولى: برنامج محاربة الفقر في المجال القروي.[78]

يبتغي هذا البرنامج التقليص من حجم الفقر في هذا المجال الجغرافي من خلال إعطاء الأولوية للعمليات الاجتماعية والاقتصادية التي تمكن من ذلك، ويستهدف 360 جماعة قروية من ضمن الجماعات الأكثر فقرا في المغرب باعتماد خريطة الفقر المنجزة من طرف المندوبية السامية للتخطيط سنة 2004. وتتنوع أهداف هذا البرنامج إلى أربعة أهداف أساسية كالتالي: دعم الولوج إلى التجهيزات الأساسية الاجتماعية والصحية والتربوية ودعم التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي ودعم الأنشطة المدرة للدخل ودعم التنمية المحلية. ويمتد هذا الشطر من المبادرة إلى حدود 2010. أما الشطر الثاني فقد استهدف جماعات أخرى جديدة ودائما على أساس معيار الفقر، حيث تم اعتماد نسبة **14%** كسقف للفقر في المجال القروي على المستوى الوطني. وسيصل إجمالي العدد إلى **701** جماعة قروية، منها **403** تم استهدافها خلال المرحلة الأولى حيث فاقت النسبة المحددة 15%، واعتمد فيها نسبة الفقر تساوي أو تتجاوز **30%**.[79] وتتوزع الجماعات المستهدفة إلى ثلاثة أصناف: الصنف الأول جديد حيث يضم الجماعات التي

[77] - وزارة الداخلية، التنسيقية الوطنية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2018 ص 64.

[78] - WWW.INDH.MA.

[79] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تقرير 2005-2010، ص 28.

لم تستفد في المرحلة الأولى و تبلغ عندها عتبة الفقر أو تفوق **14%**. و الصنف الثاني يتكون من الجماعات المستفيدة من الشطر الأول التي مازال يوجد فيها معيار نسبة **14%** من الفقر. والصنف الثالث وهو الجماعات المستفيدة من برنامج المرحلة الأولى و لم تصل فيها عتبة الفقر نسبة **14%** من أجل دعم مكتسبات المرحلة الأولى مع ضرورة مواكبتها بشكل خاص. ويستهدف هذا الشطر إضافة إلى تعزيز أهداف الشطر الأول تعزيز مقاربة النوع، وتقوية الحكامة المحلية.

حاول الشطر الثاني من المبادرة تجاوز بعض الملاحظات المسجلة بخصوص الاستهداف في الشطر الأول، حيث أن البرنامج يهم **41** عمالة وإقليم و**348** جماعة قروية، أي أن الاستفادة ليست عامة أو موحدة المعيار، ولم تتعدى النسبة العامة **26,81%**. وهذا الخلل في التناسب نجده أيضا في عدد الجماعات المعنية بالنسبة للعمالات والأقاليم المستهدفة، حيث نجد أن ثلاثة أقاليم فقط يفوق فيها عدد الجماعات عشرين جماعة أي بنسبة **7,31%**، أما الأقاليم التي يتراوح عدد الجماعات المستهدفة فيها بين **10** و **20** فهي تمثل نسبة **24,39%**، أما نسبة الأقاليم التي لا تتجاوز عدد الجماعات المنتقاة فيها **10** جماعات فتشكل نسبة **68,29%**.

أما بخصوص الأنشطة والمشاريع النموذجية المتعلقة ببرنامج محاربة الفقر بالمجال القروي فتتجلى في:[80] دعم الولوج إلى الخدمات الاجتماعية والبنيات التحتية والصرف الصحي والتعليم الأساسي والثقافة والرياضة، من خلال مشاريع بناء المسالك والطرقات الفرعية لتيسير الولوج والقرب من مختلف الخدمات، والاستفادة من الماء

[80] - المصدر: الوثائق الرسمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية عبر الموقع الرسمي للمبادرة WWW.INDH.MA

الصالح للشرب، أو توسيع الاستفادة من خلال الربط المباشر أو عبر السقايات العمومية، أو عبر تجديد القنوات، أو تعزيز شبكة المياه الصالحة للشرب، ومشاريع الصرف الصحي عبر التظهير السائل والصلب، والربط بقنوات الصرف الصحي، أو الحفر الصحية، وتوزيع حاويات القمامة، وإعداد مطارح عمومية للنفايات ومعالجتها، وتنظيم القوافل الطبية والمستشفيات المتنقلة. أما مشاريع التعليم فتهدف إلى دعم وتشجيع التمدرس من خلال: بناء وتجهيز دور الطالب ودعم تسييرها وتسييج المدارس وبناء المرافق الأساسية بها؛ كالمطاعم والمرافق الصحية والمكتبات، ودعم النقل في المدارس العمومية، وإعادة تهيئة قاعات الدروس، وتجهيزات رياض الأطفال بالمدارس القروية، ودعم المحفظة الدراسية للتلميذ، وبناء سكن المعلمين، إلى غيرها من المشاريع المبتغية تحقيق الهدف الأول. وبالنسبة للتنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي فهي تقوم على الرفع من قدرات العنصر البشري وتحسينها، وتحسين ظروف عيشه، وخاصة في فئة الشباب، وذلك من خلال بناء وتجهيز وإعادة تهيئة دور الشباب و الفضاءات الرياضية ومشاريع دعم الجمعيات والأندية الرياضية باللوازم والأدوات الرياضية، والنقل الرياضي، من خلال اقتناء وسائل النقل المتوسطة والكبيرة، وتجهيز دور الشباب والمركبات الثقافية بالتجهيزات الأساسي، وتجهيز المكتبات العمومية وتقوية أسطولها من الكتب والمؤلفات، وكذلك تنظيم التظاهرات الثقافية القروية (المواسم) ومهرجانات "التبوريدة"، والمسابقات والبطولات الرياضية، وتنظيم مخيمات لفائدة أطفال القرى. إضافة إلى مشاريع رفع القدرات وتقوية المهارات لفائدة الشباب والجمعيات النشيطة بالعالم القروي. وبالنظر لمستوى الفقر الذي تعرفه الجماعات المستهدفة، والذي يحسب

في شق منه على أساس مستوى الدخل الفردي، فتستهدف المبادرة في إطار دعم الأنشطة المدرة للدخل رفع مستوى الدخل عبر تبني مشاريع فلاحية محلية كتربية المواشي والدواجن وتربية النحل، والأعشاب الطبية والعطرية، وأيضا بعض المشاريع السياحية المرتبطة بطبيعة المنطقة المستهدفة في إطار السياحة القروية، من خلال تهيئة وتجهيز البيوت السياحية، والنقل المزدوج إلى غير ذلك من المشاريع التي يمكن تشجيعها وتقدم خدمات للساكنة، إضافة إلى دعم التعاونيات الفلاحية المحلية، سواء التي تنشط في الإنتاج الغذائي كالزعفران وزيت أركان وغيرها والإنتاج الحيواني، أو التي تنشط في مجال الصناعة التقليدية كتعاونيات إنتاج الزرابي التقليدية، وغيرها من المنتوجات التقليدية ذات الارتباط القروي المستهدف. كما تم الاهتمام بتشجيع القروض الصغرى التي تمكن من توفير تمويل أولي للمشاريع المدرة للدخل. أما فيما يخص دعم التنمية و تشجيع الحكامة المحليتين فيتجلى ذلك من خلال: دعم برامج التنمية المحلية ومخططاتها بالعالم القروي عبر الشراكات التي تعقدها الجماعات المحلية القروية والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ومن خلال دعم وتقوية قدرات الأولى في إعداد وتنفيذ مخططاتها المحلية للتنمية، وذلك عبر تعزيز الحكامة المحلية، وتأهيل القدرات والكفاءات البشرية المحلية المعنية، سواء تعلق الأمر بالمنتخبين، والقائمين على البرامج التنموية، أو تعلق الأمر بالجمعيات والتعاونيات، ومختلف الهيئات الشريكة، والفاعلين الذاتيين، من خلال الدورات التكوينية والمتلقيات الإعلامية، والأنشطة التحسيسية التي تدعم تحقيق هذا الهدف.

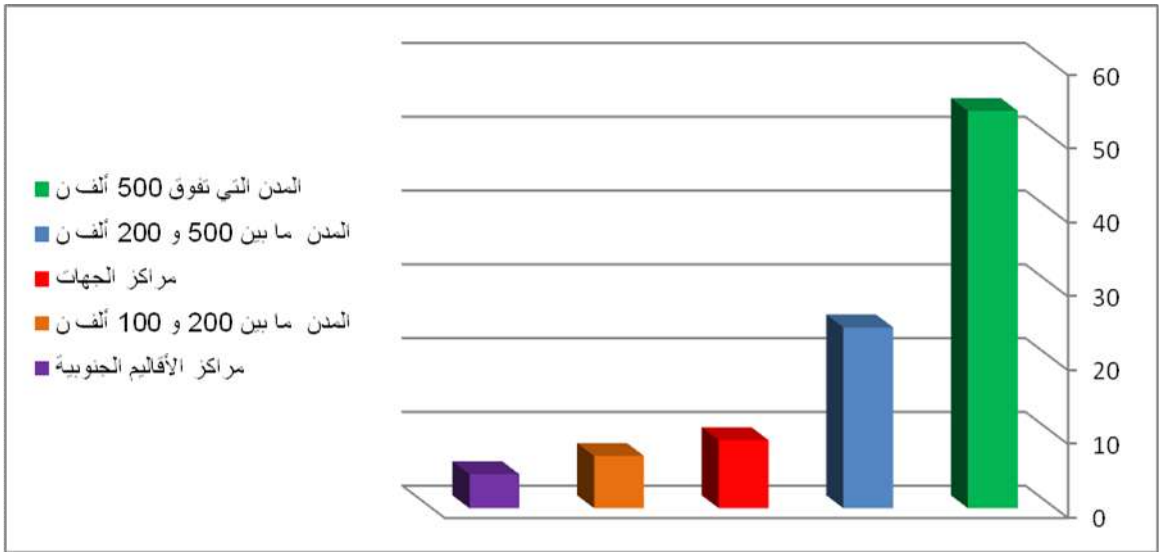
الفقرة الثانية: برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي والهشاشة[81].

يهدف برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي في الوسط الحضري، خلق التلاحم والاندماج الاجتماعي بين قاطني الأحياء بالمدن المستهدفة، وتحسين جودة العيش، وذلك بتحقيق الأهداف الخاصة سواء بالمرحلة الأولى أو الثانية كالتالي: تحسين الولوج إلى البنيات التحتية الأساسية الحضرية، وخدمات القرب خاصة في مجال التعليم والصحة، وضمان الإدماج الاجتماعي للشباب، وتقوية التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي، وأيضا تعزيز التنمية المحلية المستدامة، وتعزيز الأنشطة المدرة للدخل، ودعم مشاركة النوع الاجتماعي، ثم تقوية الحكامة المحلية.

ويستهدف هذا البرنامج **250** حيا حضريا ضمن الأحياء الأقل حظوة داخل المدن الكبرى التي يفوق عدد سكانها **100.000** نسمة، والمدن مراكز الجهات، والمدن مراكز الأقاليم الجنوبية. وفي إطار الجزء الثاني من هذا البرنامج تم توسيع قاعدة الاستهداف الترابي لتشمل المدن الصغرى التي لم يشملها الجزء الأول، وتم وضع معيار **20.000** نسمة كعتبة لتحديد الجماعات الحضرية المستهدفة، وتعزيز الاستهداف للمدن الكبرى التي يتجاوز عدد سكانها **100.000** نسمة، وأيضا إعادة الإهتمام بالأحياء الحضرية المستهدفة خلال المرحلة الأولى من خلال الدعم والمواكبة. وبالرجوع لأرقام الأحياء المستهدفة والمدن التي تستجيب لمعيار **100.000** نسمة خلال المرحلة الأولى، نسجل نوعا من التناسب و التوازن عكس المجال القروي، حيث بلغ عدد المدن التي يفوق عدد السكان بها **500.000** نسمة **5** مدن بها **140** حيا مستهدفا بنسبة **53.85%.**

[81] – المصدر :الوثائق الرسمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الموقع الرسمي للمبادرة WWW.INDH.MA.

والمدن التي يتراوح عدد سكانها مابين **200.000** و**500.000** نسمة نجد **8** مدن بها **64** حيا مستهدفا بنسبة **24,51%**. أما المدن مراكز الجهات فهناك **6 مدن** بها **24** حيا مستهدفا بنسبة **9,23%**. والمدن التي يترواح عدد سكانها ما بين **100.000** و**200.00** نسمة نجد **5** مدن بها **20** حيا مستهدفا بنسبة **7,70%**. أما المدن مراكز الأقاليم الجنوبية فهي **6** مدن بها **12** حيا مستهدفا بنسبة **4,61%**. ويظهر جليا أن عدد الأحياء المستهدفة يرتفع كلما كان عدد السكان مرتفع بغض النظر عن عدد المدن، حيث العبرة بعدد الأحياء في علاقته بعدد السكان.[82]



مبيان يوضح توسيع الاستهداف حسب عدد الساكنة و عدد الأحياء بالمدن المستهدفة

ويتم اختيار الأحياء الحضرية المستهدفة من طرف اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية، بمساعدة المندوبية السامية للتخطيط، أو مكاتب الدراسات المتخصصة، ويكون ذلك في إطار تشاور موسع مع كافة الفعاليات المحلية. ويتم اعتماد مجموعة من المعايير

[82] - المصدر :الوثائق الرسمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الموقع الرسمي للمبادرة WWW.INDH.MA.

منها: معدل لبطالة ونسبة الفقر وحجم السكان في الحي المستهدف والتكامل مع برامج التنمية المحلية التي في طور الإنجاز أو مشروع الإنجاز والمساهمة المالية للشركاء ومستوى تأهيل الشباب ونسبة الهدر المدرسي ونسبة إقصاء المرأة والشباب وفرص التكون والإدماج المهني.

ويتم تنزيل برنامج الإقصاء الاجتماعي عبر مجموعة من المشاريع التي تماثل في شق كبير منها البرنامج الموجه للعالم القروي، مع بعض التمييز بخصوص الحاجيات الأساسية بالوسط الحضري. فعلى مستوى دعم الولوج للخدمات الاجتماعية والبنيات التحتية، فيتعلق الأمر بمحور الصرف الصحي من خلال مشاريع محطات معالجة المياه العادمة و نقل ومعالجة النفايات المنزلية. وبخصوص الاستفادة من الماء الصالح للشرب فيتم ذلك عبر عملية الربط الفردي، و تجديد القنوات القديمة، وتعزيز شبكة توزيع المياه الصالحة للشرب. وفي مجال الإنارة العمومية فيتعلق الأمر بإنشاء الأعمدة العمومية وتجديها، واعتماد المصابيح الاقتصادية للطاقة الكهربائية صديقة البيئة، وتهيئة وتبليط الأرصفة، والحدائق العمومية. أما فيما يخص التعليم والصحة فيتعلق الأمر بمشاريع: النقل الجامعي وبناء وتهيئة دور الحضانة والتعليم الأولي وتهيئة الجامعات و دعم المكتبات المدرسية وتجهيز الإعداديات والثانويات ودعم دروس التقوية والدعم الدراسي ودعم التنشيط الثقافي والرياضي بالمدارس والجامعات، وإنشاء مراكز تصفية الدم والقصور الكلوي وبناء وتجهيز المستشفيات و المستوصفات ودار الأم ودعم الأجهزة الطبية والمعدات اللازمة لمختلف التخصصات واقتناء سيارات الإسعاف والكراسي المتحركة ودعم عمليات الختان الجماعية وتهيئة مراكز الهلال الأحمر

المغربي وغيرها من المشاريع التي يمكن من خلالها تنزيل هذا البرنامج في شق الصحة والتعليم. أما بخصوص باقي المشاريع والأنشطة النموذجية في إطار باقي الأهداف فتتمثل في دعم الصناعات والحرف اليدوية من خلال: دعم التجهيزات والمعدات التي يحتاجها العاملون بمختلف أنواع الصناعات التقليدية والحرف اليدوية والصناعات الصغرى في إطار الأنشطة المدرة للدخل، وأيضا في مجال الخدمات البسيطة كالمطاعم وتموين وتنظيم الحفلات ودعم تكوين وتأهيل الشباب، وأيضا دعم وتقوية القدرات للجمعيات ومشاريع التأهيل المهني ومحاربة الأمية في صفوف النساء، إضافة إلى مشاريع التأهيل الرياضي والتنشيط الثقافي عبر مهرجانات سينمائية وغنائية وملتقيات ثقافية، وملتقيات شبابية و مخيمات لفائدة أطفال الأحياء المهمشة.

يبتغي برنامج محاربة الهشاشة والتهميش تحسين مستوى عيش الأشخاص في وضعية صعبة ودعم الساكنة في وضعية هشة، عبر تشجيع إعادة الإدماج العائلي للفئة المستهدفة والرعاية الأسرية وتحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف الجمعيات والهيئات العمومية وفق معايير الجودة وخلق قدرات إضافية لاستقبال الأشخاص المعنيين في أماكن الخصاص، إضافة إلى أهداف المرحلة الثانية عبر دعم الفاعلين والجمعيات التي تهتم بالأشخاص في وضعية هشة، ثم العمل على ضمان الوقاية عبر الأنشطة والبرامج التي من شأنها الحد من ظاهرة الهشاشة. ويستهدف هذا البرنامج في مرحلته الأولى **200.000** نسمة من الفئات والأشخاص في وضعية هشة، كالنساء في هذه الوضعية و الشباب بدون مأوى وأطفال الشوارع والمتخلى عنهم و السجناء السابقين

بدون موارد و العجزة والمعوزين و المختلين عقليا بدون مأوى و مرضى السيدا المعوزين و المدمنين المعوزين و ذوي الاحتياجات الخاصة بدون موارد.

ويتجلى برنامج الأنشطة والمشاريع النموذجية لهذا البرنامج في:

- دعم وإعادة الإدماج الأسري والاجتماعي عبر بناء وتهيئة مراكز التكوين و التأهيل المهني الخاصة بهذه الفئة و تنظيم أنشطة التكوين و تقوية القدرات لها و اقتناء تجهيزات التكوين والتأهيل المهني، وبناء مراكز الاستماع ومراكز سوسيو تربوية وثقافية وتجهيزهما.

- استقبال وتقديم الخدمات الخاصة لمختلف الفئات من خلال الإيواء لمدة متفاوتة حسب الفئات المستهدفة، فيتمثل في التكفل والاستماع والدعم المعنوي والتوجيه والإخبار، و يتم ذلك عبر بناء وتجهيز مراكز استقبال المتشردين، والأشخاص المسنين المعوزين، والنساء في وضعية هشة بسبب العنف أو غيره، و كذلك عن طريق تهيئة وبناء مراكز حماية الطفولة والجمعيات الخيرية الإسلامية و بناء وتجهيز مراكز تأهيل ذوي السوابق بدون مورد.

- أما بخصوص النهوض بوضعية ذوي الاحتياجات الخاصة فتتجلى في: مشاريع توفير المواد والأجهزة الطبية كالكراسي المتحركة والعكاكيز والأطراف الاصطناعية وغيرها من اللوازم، وتوفير النقل المدرسي لذوي الاحتياجات الخاصة و بناء وتجهيز مراكز خاصة حسب احتياجات وأصناف الاحتياجات الخاصة للمستهدفين، ثم مشاريع الأنشطة التحسيسية وتكوين القدرات والكفاءات لدعم ودمج هذه الفئة في المحيط السوسيو ثقافي.

وتعطى الأولوية في التمويل للمشاريع التي تطلب تأهيل مراكز الاستقبال، أو إحداث مراكز أخرى متخصصة مع الحاجة القصوى إليها حسب الفئة، وأيضا المشاريع التي تهدف إلى الإدماج الاقتصادي والسوسيو مهني للأسر ومشاريع دعم الجمعيات المتخصصة في مكافحة الهشاشة.

هذه إذن هي البرامج الأولية التي تستهدف فئات ومجالات جغرافية محددة وفق معايير ومؤشرات معينة، والتي يطبعها نوع من التدخل السريع، في محاولة تدارك الوقت الضائع والفرص المهدورة. وتأخذ هذه البرامج طابع التعمق والمقاربة العمودية، وبالتالي هناك فئات ومجالات أخرى خارج هذه البرامج، سيتم استيعابها واستهدافها عبر البرنامج الأفقي، وهو ما سيتم تناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: البرنامج الأفقي والتأهيل الترابي للمبادرة الوطنية.

يهدف البرنامج الأفقي إلي إحداث عمليات أفقية ذات الوقع الكبير، إذ يشمل مجموع التراب الوطني، بحيث تتمكن جميع الأقاليم و العمالات من المشاركة في هذه الدينامية الوطنية بناء على آلية طلب المشاريع، و برنامج التأهيل الترابي الذي تمت إضافته في إطار المرحلة الثانية من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ويهدف إلى تعزيز مكتسبات البرامج الأخرى، وتحقيق الاندماج في برنامج المبادرة وباقي الأنشطة القطاعية. هذا ما سنتناوله في هذا الفرع، من خلال فقرتين الأولى للبرنامج الأفقي، والثانية لبرنامج التأهيل الترابي.

الفقرة الأولى: العمليات الأفقية ذات الوقع الكبير.[83]

يتعلق الأمر ببرنامج وطني يشمل جميع التراب المغربي، لدعم العمليات ذات الوقع الكبير على التنمية البشرية على مستوى جميع الجماعات الحضرية والقروية غير المستهدفة، والذي يمكن اعتباره بمثابة الإطار العام المواكب لأجرأة المبادرة، وذلك باقتراح المشاريع وتعزيز الهندسة الاجتماعية من خلال إحداث مرصد وطني للتنمية البشرية، والعمل على تعميم الخبرة والتجربة وإحداث نظام للمعلومات والاتصال، وكذا دعم العمليات التي تهم التنمية البشرية من خلال أربعة أنواع كالتالي: دعم الولوج إلى التجهيزات والخدمات الاجتماعية الأساسية ودعم الأنشطة المدرة للدخل ودعم التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي والديني، ثم تعزيز الحكامة وتقوية القدرات المحلية. هذا البرنامج الذي تم الحفاظ عليه في المرحلة الثانية للمبادرة للفترة 2011-2015، تم تقسيمه إلى محورين: الأول للمواكبة ويروم بالإضافة إلى دعم الأنشطة ذات الوقع

[83] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أرضية لإعداد برنامج عمل، 2005، ص 24.

القوي، تمكين جميع الأقاليم و العمالات من خلال مسطرة طلب المشاريع من المشاركة في دينامية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ويهدف بشكل خاص تقوية الهندسة الاجتماعية في مجال التكوين وتقوية القدرات ودعم الأنشطة ذات الوقع القوي على الساكنة، ثم دعم التواصل لصالح الساكنة المستهدفة، إضافة إلى دعم أنشطة التثمين وتبادل الخبرات. ويتم تنزيل هذا البرنامج من خلال عدد من الأنشطة من قبيل: دعم الولوج للخدمات الأساسية والبنيات التحتية، أنشطة التكوين وتقوية قدرات الفاعلين المحليين من خلال الدورات التكوينية والأيام الدراسية والملتقيات التقيمية ودعم أنشطة التواصل لفائدة الفاعلين المحليين من خلل اللقاءات التواصلية والأبواب المفتوحة والمنتديات ومواكبة حاملي المشاريع من حيث الدراسة والاستشارة والتوجيه و التأطير عبر إعداد الدراسات والأبحاث بخصوص المشاريع أو التعاقد مع مكاتب الدراسات المتخصصة، ثم إنتاج الوسائل البيداغوجية والأدوات المتعلقة بالهندسة الاجتماعية. ويعتمد في انتقاء هذه الأنشطة و البرامج على عدة معايير أهما: إشراك المرأة و الشباب في النسيج الاقتصادي والاجتماعي، و في المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية، والأنشطة ذات الوقع القوي، والبرامج التي تخلق التنشيط الثقافي والاجتماعي والرياضي.

أما المحور الثاني ويتعلق بالأنشطة المدرة للدخل بهدف إدماج الساكنة الفقيرة والمعوزة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بغض النظر عن الاستهداف الجغرافي للمبادرة، ثم المساهمة في ترويج المنتجات المحلية وذلك بتشجيع إحداث المشاريع الصغرى المدرة للدخل والموفرة لفرص الشغل وتثمين المؤهلات الذاتية للمجال

الترابي، من خلال إبراز قيمة الموارد الطبيعية والمؤهلات الثقافية والقدرات الإنتاجية المحلية وتشجيع روح المبادرة والإبداع الجماعي و دعم التخصص في المشاريع المدرة للدخل، ثم تعزيز مقاربة سلسلة الإنتاج في مجال خلق المشاريع المدرة للدخل، عبر إحداث مجموعات ذات النفع الاقتصادي و التعاونيات والجمعيات.

ويستهدف البرنامج من بين الشرائح المعوزة: حاملي المشاريع في إطار مجموعات مؤهلة والمتكونة من الشباب العاطل في وضعية هشة والنساء في وضعية هشاشة وتهميش والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والأشخاص المسنين النشيطين والأشخاص الذين يمارسون المهن والحرف النادرة المهددة بالانقراض وأصحاب المبادرات الجيدة لتطوير المنتجات المحلية وتثمينها، ثم حاملي المشاريع التي تطور الأنشطة الاقتصادية في إطار سلاسل الإنتاج، وتعطى الأولوية للمجموعات المنتظمة في إطار تعاونيات أو مجموعات ذات النفع الاقتصادي، مع تشجيع تحويل الجمعيات الحاملة للمشاريع المدرة للدخل إلى تعاونيات أو مجموعات ذات النفع الاقتصادي. ويتم تنزيل هذا المحور من خلال برامج ومشاريع تندرج في إطار خلق أنشطة مدرة للدخل، للرفع من مردودية صغار المنتجين، والمساهمة في السلامة الغذائية فيما يتعلق بالإنتاج المعيشي، وتطوير تقنيات التحويل عبر دعم المنتجين بالتجهيزات والوسائل التي تمكن من تطوير إنتاجهم ورفعه، ثم أنشطة التسويق لتحسين ظروف عيش الساكنة من خلال تنظيم معارض وأروقة لتثمين المنتوجات المحلية، وإيجاد زبناء جدد، وفتح أسواق جديدة، ثم أنشطة حماية البيئة من خلال دعم استعمال المواد صديقة البيئة، أو اتباع السلوكات البيئية من خلال الحملات التحسيسية والتوعوية. ويعتمد في اقتناء وتمويل

المشاريع تلك التي تهدف إلى الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للشباب وغيرهم من الفئات المستهدفة من طرف المبادرة و الأعمال التي تهدف إلى تطوير النشاط الفلاحي، كالزراعة وتربية الماشية والحرف اليدوية والسياحة والصيد البحري وسلاسل الخدمات والمهن والحرف والخدمات المقدمة من طرف الشباب مثل: السباكة، الكهرباء، الميكانيك، المطالة وغيرها من المهن و الأنشطة التجارية والصناعية الصغرى كالمطاعم، وتحويل الخضروات والفواكه، ثم الأنشطة التي تعمل على تطوير التكنولوجيا الجديدة للمعلوميات، وتيسير الولوج إليها كمقاهي الانترنيت، والألعاب الإلكترونية وغيرهما.

هذا البرنامج بمحوريه في إطار المرحلة الأولى و الثانية، وإن كان يتقاطع مع البرامج الثلاثة الأولى في عدد من الأهداف ومعايير الاستهداف الجغرافي و الديمغرافي والنوعي وأيضا في شروط الانتقاء، فإنه يختلف عنها باعتباره يستهدف تعزيز العمليات والمبادرات المنجزة في إطار البرامج الأولى، بغض النظر عن معايير الاستهداف، بحيث يهدف إلى توسيع الاستفادة من خلال المشاركة في دينامية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عبر آلية طلب المشاريع من طرف جميع الأقاليم و العمالات بغض النظر عن المعايير المحددة في البرامج الأولية. و لكي تضمن المبادرة التقائية البرامج وتكامل المشاريع وانسجام الأنشطة، تمت إضافة برنامج خامس في إطار المرحلة الثانية من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تحت اسم التأهيل الترابي وهو ما سيشكل موضوع الفقرة المقبلة.

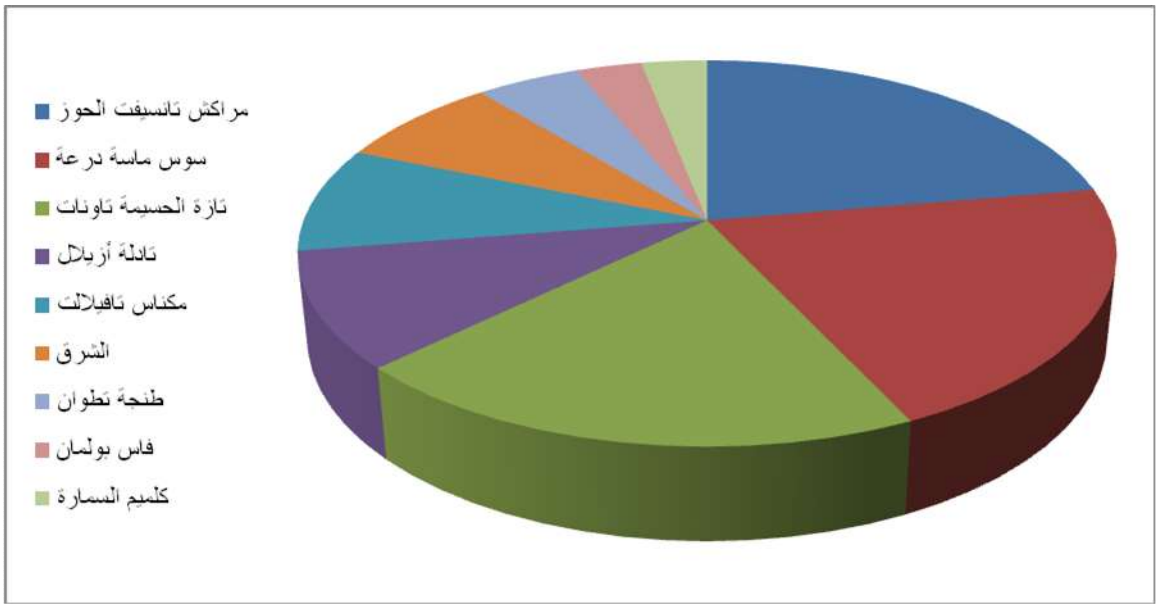
الفقرة الثانية: برنامج التأهيل الترابي.

هذا البرنامج الذي تم إضافته في إطار المرحلة الثانية سنة 2011 إلى البرامج الأربعة السابقة المنطلقة في المرحلة الأولى التي عرفت بدورها تعزيزا في المرحلة الثانية، برنامج شامل ومستهدف يعكس التنسيق والتكامل بين القطاعات المعنية بالتنمية البشرية، و يهدف إلى تلبية احتياجات ساكنة بعض المناطق الجبلية أو الصعبة الولوج و تقليص الفوارق في مجال الولوج إلى البنيات التحتية الأساسية والتجهيزات وخدمات القرب و تعزيز التقائية الأنشطة القطاعية بتشاور مع فاعلي التنمية المحلية وبتنسيق مع اللجنة الاقليمية.

ويستهدف مليون مستفيد يقطنون في **330** دوارا تابعا لـ **587** جماعة قروية جبلية أو صعبة الولوج، والمتواجدة ب **22** إقليم ينتمون إلى **10** جهات[84]، تأتي في مقدمتهم جهة مراكش تانسيفت الحوز بـ **124** جماعة بنسبة **21,12%**، وسوس ماسة درعة ب **115** جماعة بنسب **19,59%**، وتازة الحسيمة تاونات ب **110** جماعة بنسبة **18,7%**، ثم جهات بنسبة متوسطة حيث نجد جهة تادلة أزيلال ب **54** جماعة بنسبة 9,20%، وجهة مكناس تافيلات ب **49** جماعة بنسبة **8,18%**، والجهة الشرقية ب **43** جماعة بنسبة **7,33%** ثم جهات بنسبة أقل حيث نجد كل من جهة الرباط سلا زمور زعير بنسبة **5,45%** أي **32** جماعة، وجهة طنجة تطوان ب **27** جماعة بنسبة **4,60%**، وجهتي فاس بولمان وكليم السمارة ب **17** جماعة أي بنسبة **2,9%** لكل واحدة منهما،[85] مع ملاحظة عدم شمل البرنامج لستة جهات حسب التقسيم الجهوي ما

[84] - اعتمد في التصنيف التقسيم الجهوي القديم لأن البرنامج كان في ظل التقسيم الجهوي القديم.
[85] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 16.

قبل التقسيم الحالي الذي قلص عدد الجهات من 16 إلى 12 جهة، وهي: جهتين بالجنوب المغربي هما: جهة واد الذهب لكويرة، وجهة العيون بوجدور الساقية الحمراء، وجهة بالغرب هي جهة الغرب الشراردة بني حسن، ثم ثلاثة جهات بالوسط وهي : جهة الدار البيضاء الكبرى، جهة الشاوية ورديغة، وجهة دكالة عبدة، و باستحضار معاير الاستهداف الجغرافي نجد أن هذه الجهات تتميز بصعوبة الولوج ووعورة المسالك بسبب الطبيعة الجغرافية للمنطقة وتضاريسها الوعرة.



86 مبيان يوضح توزيع الجماعات المستهدفة حسب الجهات و فق التنظيم الجهوي القديم

بتحليل الأرقام السابقة بخصوص عدد الجماعات المستهدفة داخل كل جهة، نجد أن الجهات الثلاثة الأولى تتميز بنسبة كبيرة من تضاريسها بمعايير الاستهداف في هذا البرنامج وهو ما يفسر ارتفاع نسبة الاستهداف الجغرافي لها، كما يفسر صعوبة الولوج

86 - تم اعتماد المعطيات الواردة في دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي في إعداد هذا الرسم البياني.

إلى البنيات والتجهيزات الأساسية وخدمات القرب خاصة على مستوى الخدمات الاجتماعية كالصحة والتعليم.

ويتضمن مجال تدخل برامج التأهيل الترابي خمسة محاور أساسية كالتالي:

1- محور دعم مجال الصحة بهدف تحسين ظروف عمل مهني قطاع الصحة، وتأهيل الخدمات الصحية الأساسية بالمناطق المستهدفة، وذلك عبر بناء وتجهيز ثمانية مستوصفات قروية جديدة وتزويدها بالسكن الوظيفي، وبناء **250** سكنا وظيفيا للأطباء والممرضين والمولدات بالمؤسسات الصحية القائمة، واقتناء **50** سيارة إسعاف، وتشغيل **45** مؤسسة صحية مغلقة، والعمل على توفير **520** إطارا طبيا وشبه طبي.[87]

وتتكلف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية برصد الاعتمادات المالية لتمويل المشاريع وإنجاز أشغال البناء واقتناء سيارات الإسعاف، ثم التنسيق والتتبع والتقييم، في حين يتكلف الشريك وزارة الصحة بالإشراف التقني والتتبع وإنجاز الأشغال وإنجاز الدراسات المتعلقة بالبرنامج.

2- محور دعم التمدرس والتعليم من خلال تحسين ظروف عمل مهني التعليم بالمناطق المعنية عبر بناء وتهييء **3008** مساكن وظيفية لفائدة المدرسين والمدرسات. وطبعا سينعكس هذا المشروع بالإيجاب على ظروف اشتغال هيئة التدريس بهذه المناطق، مما سيرفع من مردوديتهم وجودة عطائهم.[88]

وإلى جانب المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ووزارة التربية الوطنية توجد الجمعية المغربية لدعم التمدرس كشريك، مكلف بتنفيذ المشروع، فبينما تتكلف المبادرة برصد

[87] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 18.
[88] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 19.

الاعتمادات اللازمة لتمويل المشاريع وإنجاز أشغال البناء، تتكلف الوزارة بإنجاز الدراسة المتعلقة بالبرنامج، وتوفير الوعاء العقاري والإشراف الفني، و تتكلف المبادرة أيضا التنسيق والتتبع والتقييم.

3- محور دعم الطرق والمسالك القروية بغرض فك العزلة عن الساكنة في المناطق الصعبة، وذلك عبر بناء أو تهيئة **2313** كلم من الطرق والمسالك، وأيضا إنجاز **68** منشأة عبور.[89]

وتتكلف وزارة التجهيز كشريك بإنجاز الدراسات المتعلقة بهذا البرنامج ورصد حصتها من الاعتمادات المالية اللازمة، و الإشراف الفني والتقني و المشاركة في إنجاز الأشغال. وتساهم أيضا وزارة الفلاحة والصيد البحري كشريك في تمويل هذا البرنامج، في حين تتدخل المبادرة في المشروع عبر حصتها من الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل هذه المشاريع، و انجاز الأشغال، تم التتبع والتقييم.

4- محور الماء الشروب الذي يهدف لتحسين الولوج للماء الشروب بالمناطق المستهدفة، وذلك بناء وتهيئة ما يناهز **7234** نقطة المياه بحوالي **1168** دوارا، وربط **177** دوارا بشبكة الماء الصالح للشرب.[90]

ويدخل إلى جانب المبادرة المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب فرع الماء، من خلال دراسة و إنجاز المشاريع، و التعاقد مع الجماعات المعنية والمستفيدين، والقيام بالمساعدة التقنية لإنجاز مشاريع نقط المياه.

[89] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 20.
[90] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 21.

5- محور الكهربة القروية، حيث يبتغي تعميم الاستفادة من الكهرباء في المناطق القروية المستهدفة، من خلال ربط **2432** دوارا مستهدفا بخدمة الكهرباء العمومية. ويتكلف المكتب الوطني للكهرباء والماء قطاع الكهرباء بدراسة وإنجاز المشاريع والتعاقد مع الجماعات المعنية والمستفيدين و استغلال وصيانة المنشآت، والمساهمة في التمويل، في حين تتكلف المبادرة بالتمويل والتتبع والتقييم.[91]

يعتمد تدبير مشاريع هذا البرنامج على منهجية تشاورية وتشاركية بين مختلف المتدخلين في هذه المشاريع، ويتجسد ذلك في اتفاقيات الإطار الموقعة لهذا الغرض على مستوى الإدارات المركزية والقطاعات المتدخلة التي تتضمن جميع المشاريع المزمع تنفيذها في إطار هذا البرنامج. وتختلف طريقة تدبير هذه المشاريع حسب صاحب المشروع، والآمر بالصرف المحدد من طرف اللجنة المركزية للتنسيق، حيث يمكن أن يكون اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية، أو المصالح اللامركزية للدولة، حسب المحور المعني.[92]

يعتمد برنامج التأهيل الترابي نمطا مزدوجا للحكامة مركزيا وترابيا. يتجلى النمط المركزي في لجنة التنسيق المركزية، وتتكون من ممثلين عن مختلف القطاعات الوزارية المركزين المتدخلين في البرنامج وممثل التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛ وتختص بالسهر على تطبيق مضامين وبنود الاتفاقيات الإطار وملاحقها التعديلية، التي سيتم في إطارها تنفيذ مشاريع هذا البرنامج، المصادقة على المشاريع المقدمة عل المستوى المحلي، وتحدد المسؤولين التنفيذيين، و التأطير المالي،

[91] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 22.
[92] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل تنفيذ برنامج التأهيل الترابي، ص 26.

والسهر على تنفيذ البرنامج ومشاريعه. أما النمط الترابي فتجسده لجنة التنسيق الإقليمية، التي تتكون من ممثلي مختلف القطاعات المكلفة بالتنفيذ، ويترأسها والي الجهة أو عامل الإقليم. وتناط بها مهام تتبع تنفيذ الأشغال المتعلقة بالمشاريع، وتنسيق العمليات المبرمجة على صعيد الإقليم، وعرض تقدم الأشغال أمام اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية وتقييم المشاريع المنجزة ودراسة أثرها، وعرض مراحل تقدم المشاريع أمام لجنة التنسيق المركزية.

قبل ختم هذا المطلب لابد من الإشارة إلى برامج المرحلة الثالثة (2019-2023)[93] التي أعطى انطلاقتها الملك محمد السادس يوم 19 شتنبر 2018 بالرباط. وتهدف هذه المرحلة إلى ترسيخ قيم العدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية، واستشراف المستقبل وزرع الأمل، وذلك عبر أربعة برامج شاملة ومتناسقة تحافظ على مكتسبات البرامج السابقة و تكملها، وتضمن إسهام كل الفاعليين الاجتماعيين فيها، ويتعلق الأمرب:

1- برنامج تدراك الخصاص المسجل على مستوى البنيات التحتية، والخدمات الأساسية بالمجالات الترابية الأقل تجهيزا. ويهدف هذا البرنامج إلى تعزيز منجزات المراحل السابقة مع مواصلة الاشتغال على تدارك الخصاص المسجل باعتماد مؤشرات خريطة الفقر متعدد الأبعاد فيما يتعلق بالولوج للبنيات التحتية و الخدمات الأساسية. وسيشتغل البرنامج على مستوى خمسة محاور ذات أولوية أساسية تتمثل في الصحة والتعليم

[93] -WWW.INDH.MA

والكهربة القروية والتزويد بالماء الصالح للشرب، إضافة إلى الطرق و المسالك القروية و المنشأت الفنية.

2- برنامج مواكبة الأشخاص في وضعية هشة، يروم بالأساس إلى تعزيز و توسيع مجالات التدخل التي عرفتها المراحل السابقة من المبادرة لفائدة مختلف الفئات المستهدفة في إطار برنامج محاربة الهشاشة، مع العمل في إطار شبكات من الجمعيات الرائدة في مجال تخصصها، بهدف الارتقاء بجودة المشاريع المنجزة و الخدمات المقدمة. وسيهم تدخل هذا البرنامج إحدى عشرة فئة هشة ذات اولوية، عبر ثلاثة محاور من خلال مساعدة خمس فئات من الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة و المسنين المفتقرين للموارد وغيرهم، ودعم الإدماج السوسيو اقتصادي لأربع فئات منهم النساء اللواتي يعشن الهشاشة، ثم حماية فئتين من الأطفال و الشباب، و تضم الأطفال المتخلى عنهم.

3- برنامج تحسين الدخل و الإدماج الإقتصادي للشباب، الذي يهدف أساسا إلى توفير الدخل وخلق فرص العمل للشاب من خلال ثلاثة دعائم أساسية هي: دعم التكوين و المواكبة، واعتماد خارطة طريق للتنمية المحلية الاقتصادية، وتحديد المشاريع ذات الوقع الإيجابي.

4- برنامج الدعم الموجه للتنمية البشرية للأجيال الصاعدة، ويعتبر هذا الرنامج إضافة جديدة للبرامج السابقة، يهدف إلى الوقاية من أحد الأسباب الرئيسية التأخر الحاصل في مؤشرات التنمية البشرية، وذلك من خلال استهداف العنصر البشري منذ المراحل المبكرة للفرد عبر محورين: الأول محور الطفولة المبكرة و في إطاره سيتم استهداف

النساء الحوامل و المرضعات وكذا الأطفال أقل من ستة سنوات المنحدرين من الاوساط الفقيرة و المعوزة. والمحور الثاني هو مواكبة الطفولة و الشباب الذي يهم الأطفال في سن التمدرس و الشباب في نهاية مسارهم الدراسي.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المرحلة ما تزال في طور الإعداد و التطوير و لم يتم إصدار بشأنها أية وثائق رسمية تفصيلية أو معطيات رقمية، اللهم ما جاء في كلمة السيد وزير الداخلية بمناسبة تقديم خطوطها العريضة امام الملك محمد السادس يوم 19 شتنبر 2018 بالرباط لذلك سيقتصر موضوع التقييم فقط على المراحل السابقة فقط.

بعد دراسة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و رصد مراحل صنعها و إقراراها، و تناول الآليات و الوسائل التي ساهمت في بلورتها كسياسة عامة في إطار الفعل تحظى بأولوية الأجندة السياسية، ومن خلال عرض و رصد البرامج المكونة و المؤطرة لهذه المبادرة و التي تظهر إلى حد كبير الأخذ بالآليات العلمية و الاستفادة من الخبرات العملية المتراكمة في هذا المجال. ويبقى السؤال المطروح هو إلى أي حد ستنعكس جودة البرامج و الإجراءات المصاحبة لها على مستوى التنفيذ حتى تضمن جودة و كفاءة النتائج؟ هذا ما سيكون موضوع دراسة و بحث في الفصل الموالي.

الفصل الثاني: حكامة تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

بعد مناقشتنا في الفصل الأول الإطار العام للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و رصد مراحل صنعها ومكوناتها، نصل الآن لمرحلة التنفيذ، التي تترجم البرامج والمخططات إلي واقع فعلي، من خلال تحديد الجهات التي سيتم إسناد التنفيذ و متابعته لها، و أيضا بتحديد مختلف المتدخلين والشركاء المحتملين، وتحديد مستويات تدخلهم، واختصاصاتهم، وتحديد الوسائل والآليات المعتمدة في تفعيلها، حيث يتم خلال مرحلة التنفيذ تعبئة مختلف الإمكانات المادية و اللامادية لضمان التنفيذ و التفعيل العملي لمشاريع و أنشطة البرامج المكونة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تعد مرحلة التنفيذ من المراحل المهمة في مسار السياسات العمومية، حيث يتم خلالها وضع الخطط و البرامج محل التطبيق العملي، و إخضاعها للاختبار الحقيقي. كما تمكننا من الوقوف على مدى قدرة الدولة على تدبير الوسائل المادية و المعنوية لتنفيذ سياساتها، ومدى قدرتها على تجاوز الإكراهات و الحدود التي قد تواجهها في عملية التنفيذ هذه.

هذا إذن ما سيتم تناوله بالدراسة والتحليل، من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، الأول يتم فيه تناول تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال الآليات المعتمدة في التنفيذ و الجهات المتدخلة فيه، والثاني نتناول فيه حكامة المبادرة عبر مناقشة الأجهزة المتدخلة واختصاصاتها و الإكراهات التي تواجه عملية التنفيذ.

المبحث الأول: تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية هو تحويلها إلى نتائج ملموسة واقعية، عبر مختلف الأنشطة والإجراءات التطبيقية، لغاية نقل المبادرة من مجرد البرامج والمشاريع على الورق إلى الواقع، حتى لا تبقى مجرد قوانين وبرامج جامدة، لا أثر لها على الحياة اليومية للمواطنين، وذلك بالاعتماد على مختلف الوسائل والإمكانات البشرية والمالية، التي يتم تعبئتها لذلك، من خلال تنفيذ القرارات الشرعية للسلطة العمومية، التي توزع الأنشطة، وتسند الصلاحيات لكل جهة، حسب اختصاصاتها ونطاق تدخلها. فالمؤسسات الحكومية تملك صلاحيات القانون العام، وسلطة تطبيق القرارات التي تتخذها الدولة. فالتنفيذ يمكن المسؤولين التنفيذيين من اتخاذ القرارات في إطار الصلاحيات المخولة لهم في هذا الإطار. لكن هذا لا يعني أن مرحلة التنفيذ موقوفة حصرا على الجهاز التنفيذي فقط، بل هناك متدخلون آخرون رسميون وغير رسميين، لهم أدوار مختلفة حسب مستويات التنفيذ ومجالاته.

المطلب الأول: آليات و مقاربات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تتعدد الآليات التي تعتمدها الجهة المتدخلة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حسب أدوارها واختصاصاتها، وما هو موضوع رهن إشارتها لتفعيل وتحقيق ذلك. ومن أهم الوسائل والآليات المعتمدة في ذلك يمكننا الحديث عن الوسائل المادية، التي يتم رصدها لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ، وأيضا الوسائل التي من شأنها أن تجعل هذه المبادرة تحظى بالقبول، والانخراط في تفعيلها من طرف الأفراد بغض النظر عن مواقعهم، سواء تعلق الأمر بصاحب القرار أو بالخاضع لسلطته. بالإضافة

إلى ذلك اعتمدت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في تنفيذها على مقاربتين أساسيتين تتجليان في المقاربة التشاركية، كإحدى أهم الأدوات الديمقراطية التي يؤكد عليها دستور 2011، وأيضا المقاربة الاندماجية التي تم التأكيد عليها أكثر من مرة في الخطاب الملكي المعلن عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

الفرع الأول: آليات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يقتضي تحويل خطط وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى منجزات مادية أو معنوية، رصد الوسائل المادية التي تضمن توفير مستلزمات وأدوات التنفيذ، سواء كانت مالية أو بشرية، والتي يجب أن تكون في مستوى حجم الأهداف والغايات المراد تحقيقها. ويعتبر قانون المالية أحد أهم آليات التنفيذ، باعتباره وسيلة مالية قانونية تترجم البرامج والأنشطة العمومية إلى أموال مخصصة، لغرض تحقيق السياسات العمومية.[94] لكن الوسائل المادية لوحدها تبقى غير كافية، بل لابد من توفير مناخ إيجابي، يساهم في استثمار أمثل لتلك الموارد المادية المخصصة للتنفيذ، وهو ما نقصد به التفاعل مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

الفقرة الأولى: الموارد المادية.

إن تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية هي عملية ترجمة مختلف البرامج المكونة لها، و الإجراءات المصاحبة لها، من مجرد مشاريع وأرقام ودراسات وتوقعات، وتحويلها إلى حقيقة ملموسة من خلال مجموعة من النشاطات والإجراءات النصية والبيروقراطية، باستخدام مجموعة من الإمكانات والوسائل المالية والبشرية والتقنية.

[94] – حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العمومية، المرجع السابق، ص 139.

يعتبر قانون المالية أحد أهم الوسائل المادية التي تعمل من خلاله الدولة على ترجمة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من مجرد مشاريع على الأوراق، إلى وقائع مادية ملموسة ظاهرة للعيان، وبالتالي فهي الأداة الأساسية لتنفيذ السياسات العمومية.[95] وتستهدف ميزانية الدولة تحقيق ثلاثة أولويات أساسية: مالية، اقتصادية واجتماعية، حيث تتحقق الأولوية الأولى من خلال حكامة الموارد المالية عبر النجاعة في توزيع الاعتمادات وفق أولويات السياسات المحددة سلفا، بغية تحقيق أهدافها المسطرة؛ ثم تستهدف الأولوية الثانية تحسين أداء الاقتصاد الوطني عبر تحسين مؤشراته العامة، من خلال تشجيع الاستثمار الداخلي والخارجي، بغرض خلق الثروة والرفع من نسب النمو، الذي يضمن إقلاعا اقتصاديا مستداما؛ والأولوية الثالثة تهدف إلى إعادة توزيع الثروة التي ينتجها الاقتصاد الوطني، من خلال الإنفاق العمومي، من أجل تضييق الفجوات الاجتماعية و المجالية و النوعية[96]. هذه الأولويات الأساسية للميزانية العامة، هي أساس المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إلى جانب باقي السياسات العمومية، في مختلف الأوضاع التي تمر منها، وإن اختلفت تجلياتها وأولوياتها وتسمياتها.

تتكون الميزانية العامة من شقين متلازمين: باب المداخيل وباب النفقات، حيث يتم تقدير المداخيل من خلال استقراء الوضع الاقتصادي والمالي للدولة وأفقه الممكن، وذلك عبر تقدير نسب النمو المتوقعة. حيث تعتمد الميزانية العامة في عموم مداخيلها على الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وأيضا على عائدات الدولة من الاحتكارات،

[95] – محمد صدوق، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية مدخل لإصلاح السياسات العمومية، مجلة دفاتر الحكامة، عدد2، مطبعة بنزناسن، دجنبر 2015، ص 33.

[96] – عثمان كاير، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية: تقييم السياسات العمومية من خلال قانون المالية، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بدعم من FNUO، الرباط، أبريل 2014، ص 53.

والقروض، وعائدات الخوصصة. بينما تتوزع نفقات الدولة على التسيير والذي يشمل نفقات تدبير المرافق العمومية بمختلف مواردها البشرية، وكذا الوسائل التقنية واللوجيستية، ثم نفقات التسيير المرتبطة بتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية وكذا الثقافية، وكذا النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، والنفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة، ثم نفقات الدولة على الاستثمار، التي تتوزع كذلك على ما هو مرصود للنفقات المخصصة لتنفيذ مخططات التنمية المصادق عليها من طرف البرلمان، ثم النفقات المبرمجة في قانون المالية للحفاظ على الثروات الوطنية أو تنميتها، وكذا النفقات المخصصة للتجهيزات والبنيات التحتية، ونفقات الدين العمومي المرتبطة باستهلاك الدين المتوسط، والدين الطويل الأمد. وتشكل موازنة المداخيل مع النفقات أحد أهم الهواجس المرافقة لإعداد القانون المالي، بسبب محدودية الموارد كقاعدة عامة، مقارنة بالحاجيات المالية لتمويل السياسات العمومية[97].

تشكل الميزانية العامة أهم مكونات القانون المالي، الذي يضم إلى جانب هذه الأولى مختلف المقتضيات القانونية التي تحدد الإطار العام لمكونات الميزانية العامة، وخصائصها وحجمها الكامل، والاختيارات المرتبطة بنسب العجز في الميزانية، وآليات تحقيق التوازن فيها. ويشمل أيضا معطيات رقمية تضم إلى جانب الميزانية العامة، ميزانية مرافق الدولة المسيرة بشكل مستقل، والحسابات الخصوصية للخزينة، منها الحساب الخصوصي لدعم صندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

[97] محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير السياسات العمومية، سلسلة محاضرات، كلية الحقوق أكدال – الرباط، ط 1، 2017.

من خلال هذه المعطيات يتضح جليا أن السياسات العمومية، هي بمثابة موجه أخر للقانون المالي، الذي يعطيها الصفة الفعلية، باعتبار الطابع التطبيقي الذي يتصف به. فجميع أنواع السياسات العمومية، بما فيها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يتم تصريفها أو تنفيذها من خلال القانون المالي، الذي يضع الإمكانات المادية والبشرية رهن إشارة السياسات العمومية. فبالرجوع إلى إحدى المكونات الرقمية للقانون المالي، نجد الحسابات الخصوصية و التي من بينها الحساب الخصوصي المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وما يحققه من أولويات السياسات العمومية في المجال الاجتماعي أساسا، إضافة إلى ما تقدمه الميزانية العامة من خلال نفقات الاستثمار، التي تستهدف تنفيذ مخططات التنمية.

ويتم تحضير القانون المالي في إطار مجموعة من القوانين المحددة لشكليات ومضمون عملية التحضير هذه، ويأتي الدستور في مقدمة هذه النصوص من خلال الفصلين 75 و 77، يحيل الأول على القانون التنظيمي للمالية، الذي يحدد مختلف الجوانب المكونة لموضوع ومحتوى القانون المالي، وشكليات تقديمه، ومساطر مدارستة و التصويت عليه، و الثاني يقيد سلطات البرلمان في إدخال التعديلات سواء بالحذف أو الإضافة، و هناك أيضا النظام الداخلي للبرلمان، من خلال المواد من 151 إلى 163 من النظام الداخلي لمجلس النواب، وكذا المواد من 253 إلى 266 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وتلعب الحكومة دورا أساسيا وجوهريا في إعداد القانون المالي، في حين يرتكز دور البرلمان أساسا في التصويت عليه، ليكتسب الصفة القانونية، ويتحول إلى أداة لتنفيذ

السياسات العمومية. ويتم تنفيذ القانون المالي في إطار قانوني وتنظيمي يهدف إلى ضمان حكامة جيدة لتدبير المداخيل والنفقات المتوقعة، وذلك عبر مبدأين أساسيين هما: وضع عملية تنفيذ الميزانية تحت مسؤولية الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، و الفصل بين مهامها، من خلال رصد الاعتمادات المالية للإدارات المركزية، وتفويضها، ثم وضع البرامج التنفيذية، وإعداد الصفقات العمومية، ثم الالتزام بالنفقة والتصفية، والأمر بالصرف، ثم الأداء.

بالنظر لما سبق يشكل القانون المالي إضافة إلى ميزانيات الجماعات المحلية التي تساهم في صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أهم الآليات المادية لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إن لم نقل الوحيدة، فأي سياسة عمومية لابد لها من كلفة مالية، حتى وإن كانت سلبية تقتضي عدم التدخل، فما بالك إن كانت سياسة عمومية إيجابية كالمبادرة، تتحقق من خلال برامج وخطط، وبالتالي يجب إقرار إصلاح قانون المالية العمومية، من خلال تكريس مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير المالية العمومية، خاصة في جانب المراقبة بتفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة، وذلك بتقرير دور البرلمان من خلال سلطة حقيقية لمراقبة المالية العمومية، ومن خلالها تقييم السياسات العمومية[98]. ولكي تجد السياسات العمومية طريقها للتنفيذ السليم، لا يكفي أن يتم تأمين الموارد المادية فقط، بل لابد أن يتحقق لها القبول و التفاعل الإيجابي من طرف الجمهور، ويخضع لها المعنيون بها. وهذا ما سنتطرق إليه في الفقرة الموالية.

[98] – حسن طارق، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، السياسات العمومية: مفاهيم وتطبيقات، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بدعم من FNUO، الرباط، أبريل2014، ص 71.

الفقرة الثانية: التفاعل مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لاشك أن الرافعة المادية هي أساس تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، غير أن الوسائل المالية لوحدها غير كافية، إذ يعتبر التفاعل الإيجابي لجمهور السياسات العمومية وخضوعه لها، عنصر مهم في تنفيذها وترجمتها على أرض الواقع، فإذا لم يتفاعل الناس بالشكل الإيجابي والمرغوب فيه مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ، أو استمروا في التعامل معها بشكل عكسي لما هو مطلوب، أو إذا تم رفض الانصياع لقواعد تنفيذ هذه المبادرة الوطنية، فإن هذه الأخيرة تبقى مجرد خطط وبرامج على الورق ليس إلا.[99]

ويكون الخضوع إما بشكل إرادي وطوعي، أو بشكل قسري وقهري، ويتم الأول من خلال ما تملك الدولة من وسائل الدعاية والتعبئة العامة، وما تملكه الدولة من وسائل التنشئة الاجتماعية، وصناعة وتوعية الرأي العام، وهو ما يحقق الانصياع والخضوع للسلطات العامة داخل الدولة وهو الأصل؛ حيث يتربى الفرد من داخل أسرته على احترام القانون والدين، واحترام كل من هو أكبر سنا والخضوع لسلطتهم، وكذا التربية على الخضوع للسلطة والقانون، واحترام الحكومة والدولة. كما أن السياق العام السياسي الذي عرفه المغرب خلال السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، جعل أمر الخضوع للدولة وسياساتها، أمر مسلم به في تربية النشئ، إذ حتى الذين يختلفون مع التوجهات العامة لسياسة الدولة التي لا تتفق مع مصالحهم الخاصة، يظلون يعتقدون أنها على حق. كما أن شرعية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و الإعلان عنها من طرف

[99] – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 150.

الملك محمد السادس يكسبها الرضا من طرف جمهورها، حيث أن استناد صانع هذه الأخيرة إلى الشرعية والنصوص القانونية والإجراءات اللازمة، جعلها محط قبول واحترام وإن كانت أحيانا تعاكس مصالح المستهدفين منها. فمثلا سياسة إصلاح نظام التقاعد بالرغم من كونه جاء بإجراءات ثلاث (الزيادة في سن الإحالة على التقاعد، الزيادة في حجم الاقتطاعات المالية الخاصة بالتقاعد، احتساب معدل الثمانية سنوات الأخيرة في العمل) و هي كلها ليست في صالح الموظفين، وبالرغم من محاولات الاعتراض التي حاولت نقابات الموظفين تسجيلها، فإنه في نهاية الأمر تم الخضوع والاستسلام إلى تمرير الإصلاح والقبول به.

إن تطابق أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مع المصالح الذاتية للمستهدفين منها، أحد أهم أسباب الخضوع لها، فالمعنيون بها قد يستفيدون منها مباشرة بقبولها، فالطلبة الجامعيون يشتركون في وسائل النقل الجامعي و يؤدون واجب الإشتراك بانتظام، نظرا لما تحققه لهم من مصلحة ذاتية في ضمان التنقل و الوصول للمؤسسات الجامعية، عبر وسائل النقل تتحمل نفقاتها الدولة من خلال مشاريع في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وهو ما ينعكس إيجابا على مستقبلهم الدراسي والمهني. كما أن اعتماد نظام المساعدة الطبية "راميد" سجل قبولا وخضوعا إراديا لتوافقه مع مصالح الفئات الفقيرة والمعوزة المستهدفة من هذه السياسة، وما تحققه لهم من خدمات طبية وعلاجية في المؤسسات الاستشفائية، وإن كانت هذه السياسة سجلت بعض الاعتراض ليس في اعتمادها وتبنيها، لكن في محدودية الخدمات التي تؤمنها المؤسسات الصحية الوطنية، بالرغم من المكاسب المحققة في ظل وضعها الحالي. كما أن الخضوع

للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية المتوافقة مع المصالح الذاتية للمستهدفين منها، ليست فقط في المجال الاجتماعي، بل أيضا في المجال الاقتصادي، وغيره من المجالات مادامت تحقق مصالحهم في النهاية.

ويخضع الناس للقوانين والتشريعات أحيانا بشكل إرادي، خاصة إن كانت تحقق لهم مكاسب مادية أو معنوية، و أحيانا كثيرة لا يكترث الناس بها، فالأمر عندهم سيان بين القبول والرفض. غير أن القوانين في غالبيتها تضم قواعد زجرية عقابية، مما يجعل فرضية الخضوع الإرادي لها ضعيفة. وهنا ننتقل إلى الوجه الثاني للخضوع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و هو الخضوع اللاإرادي أو القسري، الذي يستند في مجمله على إلزام واضح، سواء بالفعل أو الترك. ويقرن ذلك الإلزام بجزاء في شكل حرمان من الامتيازات و المنافع التي تضمنها هذه المبادرة، والذي يأتي في شكل نصوص وقوانين، أو في شكل قرارات ودوريات، تضمن لها صبغة الإلزام وتحقق لها الخضوع من طرف المستهدفين بها. إن الجزاء المفروض لتحقيق الخضوع المطلوب لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لا يكون مرادا لذاته، بقدر ما يكون من أجل إسناد العناصر المكونة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية المحققة للخضوع المراد، الشيء الذي يجعل الناس يخضعون لها.

إن توقع الوقوع في المشاكل المادية أو المعنوية، جراء مناهضة أو مخالفة القوانين، أو الأنظمة المؤطرة لسياسة عمومية ما، يجعلها تحظى بقدر كبير من القبول، ومحاولة تجنب ذلك يؤمن لها القبول أكثر من الخوف من العقاب في حد ذاته أحيانا، كما أن تحاشي التصنيف مع فئة المخالفين، والتي غالبا ما تنعت بنعوت دونية، يجعل

المستهدفين بالسياسات العامة يخضعون لها، غير أنه في كثير من الأحيان يكون قبول السياسات العمومية ناتجا عن تعايش الناس وتآلفهم معها، حتى تصبح ملزمة بحكم قيامها وترسخها في أذهان الفئة الموجهة لها تلك السياسة العامة.[100]

إن الخضوع للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بشكل تلقائي وطوعي، يعد أهم وأنفع في تنفيذ المبادرة، حيث تصير جزءا من حياة الناس، بل يعتبرونها ملكا لهم. وهذا طبعا يكسب هذه الأخيرة فرصا جيدة من النجاح، حتى تحظى بالدعم والمشاركة والاستجابة لها، والمساهمة فيها من لدن المستفيدين منها، عكس الخضوع الذي سنده الإكراه سواء كان ماديا أو معنويا، حيث وإن حظيت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بالقبول فإنها تكون مرفوضة نفسيا ومعنويا. وهذا ينعكس بشكل مباشر على سلوك الأفراد المستهدفين بها، حيث لا يكون الإقبال والمساهمة والاستجابة لمتطلباتها بالحجم المرغوب فيه، والضروري لتأمين الحد الأدنى من شروط المشاركة في نجاح مرحلة التنفيذ، لأن الناس لا يشعرون بأن هذه المبادرة موجهة لهم وتعنيهم، بل يعتبرون أنفسهم غير معنيين بها بل تعني فقط من قام بصنعها وإقرارها، وطبعا هذا يقلل كثيرا من فرص نجاحها، أو على الأقل ينزل مؤشرات قياسها.

[100] جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 151.

الفرع الثاني: مقاربات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

إلى جانب الوسائل المالية و المعنوية التي تمت تعبئتها لتفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وضعت المبادرة أسسا منهجية وجب نهجها واعتمادها لتفعيلها، والأمر يتعلق بالمقاربة التشاركية، التي تستهدف إشراك جميع العناصر المتدخلة في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بما فيها الفئة المستهدفة، ووضعهم في قلب التفعيل والمساهمة في التنفيذ. ويتعلق الأمر أيضا بالمقاربة الاندماجية التي تهدف إلى خلق الاندماج والتكامل بين مختلف السياسات العمومية ومشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. كما تهدف إلى تحقيق التعاون في الجهود والوسائل لمختلف المتدخلين، بهدف تجاوز كل أسباب العجز التي بات يعرفها النمط التقليدي للتدبير العمومي المتسم بالانعزالية، وما ينتج عنه من اختلالات في التدبير وتشتيت الجهود وتبذير الموارد. هذا ما سنعمل على مناقشته في هذا الفرع عبر فقرتين، تخصص الأولى للمقاربة التشاركية والثانية للمقاربة الاندماجية

الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية.

تعتبر المقاربة التشاركية من أهم آليات إشراك المواطنين بصورة مباشرة في تسيير وتقرير أمورهم العامة، ومتابعة تنفيذ ما تم تقريره في إطارها. ويرتبط هذا المفهوم بالمجتمعات المفتوحة والديمقراطية، وهي من المكونات الأساسية للتنمية البشرية، التي يستهدفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وتعد من أولويات أهداف الألفية للتنمية، وتعني أن يشارك المواطنون في اتخاذ القرار العمومي ويكون لهم دور في صناعته لما له من تأثير مباشر على حياتهم، وذلك من خلال تنظيمات قانونية تلعب دور

الوسيط في هذه المشاركة. كما تحيل هذه المقاربة على الوسائل والأساليب التي تمكن الجماعات والأفراد من التدبير الذاتي، عبر تعزيز قدراتهم النفسية و المهارية والقدرة على الفهم وتملك المبادرات والمشاريع التنموية التي تحدث تغيرات دائمة. وهذه الوسائل والأساليب أساسها احترام كرامة الناس وتحسين ظروف عيشهم.[101]

تحقق المقاربة التشاركية نوعا من الاستقلالية والاعتماد على الذات وعلى الإمكانات المتاحة لها، حيث تصبح الجماعة أو الأفراد المعنيين بالقرار أو النشاط العمومي فاعلين و مشاركين ايجابيين فيه، يتحملون فيه نصيبا من المسؤولية وإن كانت معنوية، وتنقل الإنسان الفرد أو الجماعة من حالة الانتظار والسلبية، إلى حالة المبادرة والاقتراح والإبداع، وبذلك يكون تدخل الدولة للدعم والمساندة أو التوجيه لمواجهة وتجاوز الصعاب، وتوفير الإمكانات المادية اللازمة. وقد أصبح التوجه العام لدى الدول الديمقراطية ومن ينبغي التشبه بها في إقرار وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية هو منهج التشارك. وحتى المنظمات الدولية أصبحت توصي بتبنيها واعتمادها في صناعة القرارات العمومية، بل أضحت هذه المنظمات والدول المانحة تفرضها في المشاريع والبرامج التي تقوم بالساهمة في تمويلها، وتعتمدها كمعيار على مدى نجاعة التدبير العمومي وتقدمه، ومؤشر أيضا على الشفافية والمصداقية في التدبير العام لشؤون المواطنين.

وقد أكد الدستور المغربي سنة 2011 على مركزية المقاربة التشاركية في بنائه الديمقراطي، حيث نص في الفصل 12 على أن الجمعيات والمنظمات غير الحكومية

[101] سعيد جفري و أخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مرجع سابق، ص 109.

المهتمة بقضايا الشأن العام تساهم في إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وتفعليها في إطار الديمقراطية التشاركية. كما ينص الفصل 13 من نفس الدستور على إحداث السلطات العمومية هيأت للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وكذا تقييمها. كما تم التنصيص في القوانين المنظمة للجماعات المحلية والجهات على إحداث هيئات للتشاور والمشاركة لفائدة الشباب والفاعلين محليا. وقد أكد خطاب الملك محمد السادس بخصوص المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في 18 ماي 2005 على ضرورة اعتماد هذه المقاربة كآلية للتفعيل إذ قال : "إنها تجارب تؤكد على العكس من ذلك، مدى نجاعة الأساليب التي تستهدف التحديد الدقيق للمناطق والفئات الأكثر خصاصة، أهمية السكان ونجاعة المقاربات التعاقدية والتشاركية". كما أكد على شمولية هذه المقاربة لكافة المتدخلين والفاعلين في الفضاء العام فقال: " وبصفة عامة ندعو الحكومة إلى اعتماد مقاربة تعتمد على الإصغاء والتشاور مع كل القوى الحية للأمة من أحزاب سياسية، ومنظمات نقابية، وجماعات محلية، وهيئات المجتمع المدني، وقطاع خاص، وحتى مع المواطنين الذين لهم خبرة وغيرة في مجال التنمية".

تؤدي المقاربة التشاركية مجموعة من الأغراض أهمها: الغرض الديمقراطي، حيث الاهتمام وتتبع الشأن العام يتدخل فيه عدة أطراف غير الجهات الرسمية، كالجمعيات، والأحزاب، والصحافة وغيرهم. فإشراك هؤلاء المتدخلين في المساهمة في الشأن العام تقريرا وتنفيذا وتقييما، يؤدي الغرض الديمقراطي حيث لا يمكن تصور مشاركة دون ضمان حقوق الأطراف المشاركة في طرح الرأي المخالف.

وحتى نتصور هذه المشاركة لابد من تحقيق لامركزية إدارية وسياسية لكي يتمكن المواطنون من المساهمة في تقرير وتنفيذ ومتابعة تدبير الشأن العام لشؤونهم، إذ أن عامل القرب مهم جدا في مسألة المشاركة خاصة أن التوجهات الحالية والمستقبلية تسير في اتجاه تشطير التدبير الجغرافي داخل نفس القطر. وتتبني المشاركة بتفعيل مقاربة النوع الاجتماعي حيث يعتبر هذا الأمر مطلبا ديمقراطيا أساسيا، من خلاله نتمكن من ضمان مشاركة كافة الفعاليات المتواجدة داخل المجتمع، بغض النظر عن سنهم أو جنسهم، بهدف تحقيق المساواة والمناصفة بين الرجال و النساء، وتمكينهم من كافة الوسائل والإمكانات المادية والمعنوية التي تمكنهم من تحسين مستوى معيشتهم. وتعتبر مقاربة النوع من أهم الآليات المعتمدة في تحقيق أهداف التنمية البشرية.

إن تحقيق الغرض الديمقراطي من خلال اعتماد اللامركزية في التدبير والتقرير واعتماد النوع، يجب أن يكون نابعا من قناعة واختيار أساسه حاجة الديمقراطية لهذين العاملين الأساسيين في تحقيق التنمية البشرية. فإشراك النساء والشباب إشراك لأكثر من ثلثي المجتمع، وتأهيلهم وتطوير قدراتهم، تطوير وتأهيل لكل المجتمع. كما أن استيعاب كافة الفئات الاجتماعية وإشراكهما يضمن مشاركة الجميع وتفاعلهم، وتبنيهم للبرامج والمشاركة فيها وضمان نجاحها إلى أبعد مدى. كما تؤدي المقاربة التشاركية غرضا تعليميا تدريبيا، إذ تؤدي هذه المقاربة عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو من خلال سياسات عمومية أخرى، إلى تأهيل وتكوين الأفراد والجماعات وتطوير قدراتهم في الترافع و التفاوض و الإقناع، وغيرها من المهارات، ويكون التدريب والتكوين هنا عبر الممارسة و الفعل في الميدان العملي، وهو ما يعطي نتائج سريعة وملموسة، على عكس

التعلم النظري البعيد عن الممارسة التطبيقية. فالتعلم والتكوين من خلال المقاربة التشاركية، يسمح بتداول وتبادل الأفكار والمعلومات بشكل أفقي وعمودي. وتشاركها ضروري لنجاح المبادرات التنموية، خاصة وأن المبادرة مبنية على أساس الصياغة الجماعية و التشاركية للمشاريع والبرامج، وهذا المقصد للمقاربة التشاركية يعزز وينتج كفاءات وخبرات ميدانية حقيقية. وتحقق المقاربة التشاركية كذلك غرض التدبير التشاركي، والذي يتحقق من خلال اعتماد مبدأ التشارك بين جميع مكونات الفضاء العام للمشروع والبرنامج، وتظهر أهمية هذا الغرض في جميع مراحل دورة المشروع أو البرنامج التنموي، بداية من مرحلة التشخيص الذي لا يمكن تصوره سليما إلا إذا كان تشاركيا مع الفئة المستهدفة، ومرحلة التحليل وتطوير البرامج واختيار البدائل. و يعتبر إشراك مختلف المتدخلين سواء المستهدفين أو الفاعلين والخبراء أمرا أساسيا، حتى يتم تحديد المشاريع و أولوياتها بشكل يستجيب للحاجيات الحقيقة للسكان. ثم تأتي مرحلة التنفيذ لضمان الانخراط والتفاعل الإيجابي مع السياسة العمومية المراد تنفيذها وعدم معارضتها ورفضها. ثم تليها مرحلة التقييم التي لا يمكن تصورها دون التعاون والتفاعل مع مختلف الفئات في مقدمتهم الفئة المستهدفة، وباقي المتدخلين في تقرير أو تنفيذ تلك السياسات العمومية.

إن اعتماد المقاربة التشاركية كآلية لتفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لابد أن يكون خيارا استراتيجيا نابعا عن الاقتناع التام بأنه لا يمكن تحقيق أي تنمية بشرية حقيقية في غياب أي طرف فاعل داخل المجتمع، سواء تعلق الأمر بالمستهدف من البرامج، أو بالفاعلين غير الرسميين. إن الأمر ليس مجرد عملية تقنية شكلية، يتم

اعتمادها شكلا بدون مضمون في إطار تنفيذ الالتزامات الدولية للمغرب تجاه الشركاء بل إن المقاربة التشاركية تقتضي توازن وتساوي بين أطراف الفعل التشاركي ويحكمهم نوع من التناظر والمساواة في المراكز، حيث لا مجال لهيمنة جهة على أخرى.

لكل ذلك لا يمكن تصور تفعيل حقيقي وقوي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية دون اعتماد وتبني حقيقي للمقاربة التشاركية، أساسه الاقتناع التام بوجوب تبنيها واعتمادها في مختلف مراحل تنفيذ و أجرأة المبادرة، كإحدى أهم الآليات المساهمة في تفعيلها.

الفقرة الثانية: المقاربة الاندماجية.

إلى جانب المقاربة التشاركية توجد المقاربة الاندماجية كأهم آليات تفعيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إذ اعتبرت من أهم نقط ارتكاز التفعيل في خطاب الإعلان عن المبادرة، و مما جاء فيه بهذا الخصوص >> كما تدلنا التجارب على محدودية جدوى مقاربات التنمية غير المندمجة، ذات الطابع القطاعي الانفرادي، المعزول عن باقي القطاعات، فضلا عما يؤدي إليه من الاختلالات الناجمة عن تعدد الفاعلين، وتشتت الجهود، وتبذير الموارد[102]<<. فإذا كانت المقاربة التشاركية تستهدف مشاركة وحضورا إيجابيا لكافة الفاعلين و المتدخلين في التنمية البشرية، فإن المقاربة المندمجة تهدف إلى تنسيق وتجميع وتوحيد الجهود والبرامج في إطار رؤية موحدة وشاملة، بهدف ضمان أعلى مستويات الكفاية والفعالية. فالاندماج في السياسات العمومية لا يقصد به الانصهار والحلول، أي انصهار مشاريع أو برامج في أخرى والحلول محلها

[102] - الخطاب الملكي المعلن عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بتاريخ 18 ماي 2005.

وإزالتها أو إبعادها، بل يقصد به تكامل وانسجام بين الأهداف والبرامج، بما يحقق التعاون والتآزر، وتوحيد وتنسيق الجهود والموارد المادية والبشرية. فالعديد من السياسات العمومية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية كإحدى أهم تجلياتها، نجدها تلتقي في الكثير من الأهداف والأولويات. وكل متدخل أو قطاع معني يحاول مقاربة الحلول والبرامج من زاوية النظر القطاعية الخاصة به وفق أولوياته وترتيباته، وبالتالي نجد أنفسنا أمام العديد من البرامج والمشاريع التي تستهدف نفس الغاية في نهاية المطاف بموارد متعددة، وجهود مشتتة، يحدث التقاطع والتعارض أحيانا فيما بينها، مما ينتج عنه تبديد الجهود وتبذير الموارد، والمحصلة هزيلة مقارنة مع ما تمت تعبئته من موارد مادية وبشرية.[103] لذلك كانت هذه المقاربة أحد أهم آليات التفعيل التي يجب اعتمادها، وذلك عبر مختلف المراحل، بدءً من التخطيط حيث يتم خلاله تحديد البرامج والتدخلات المستقبلية بناء على رؤية مستقبلية استراتيجية تتعامل مع الأسباب الجذرية للمشاكل والنقائص العمومية، وتستحضر نقاط القوة والضعف الحاصلة، وتستشرف الفرص والتهديدات المحتملة، وتحدد الأهداف والأولويات. هذه الأمور التي يتم تحقيقها من خلال تبني المقاربة المندمجة تنتج برامج ومشاريع سواء شاملة كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي تشمل التدخل في العديد من المجالات العمومية، أو قطاعية كالبرامج الوزارية، متكاملة ويعضد بعضها بعضا، تتجاوز مظاهر النقص والحدود التي قد تطبع بعضها في بعض المجالات، ثم عملية البرمجة التي تكون مندمجة ومتكاملة حتى لا تتعارض البرامج والمشاريع في مرحلة التنفيذ، وينتج عنه تشتيت الجهود وتبديد الفرص

[103] - سعيد جفري و آخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المرجع السابق، ص 36.

المتاحة لإنجاح التنفيذ. فالبرمجة تمكن من توحيد الجهود، وتقوية الفرص المساعدة على إنجاح الأوراش للازمة لذلك؛ فعلى سبيل المثال هناك برنامجان عموميان لو تم فيهما اعتماد البرمجة المندمجة لتم تحقيق نتائج جيدة إضافية. يتعلق الأمر ببرنامج "عطلة للجميع" لوزارة الشباب والرياضة والمعرض الدولي للكتاب. فمثلا لو تمت برمجة متوافقة خاصة في فترة المخيمات الربيعية، والتي تكون موجهة لفئة اليافعين والشباب، فكم من الشباب واليافعين الذين يستهدفهم التخييم في مخيمات جهة الدار البيضاء سطات، الذين يـأتون من مختلف مناطق المغرب، وتم تمكين رواد هذه المخيمات من زيارة المعرض، فكم من الأهداف والنتائج الإيجابية الإضافية التي يمكن تحقيقها، دون أي زيادة في الموارد والوسائل.

فمرحلة التدبير الجيد المندمج من خلال تخطيط وتخصيص واحد مندمج للموارد البشرية والموارد المادية وتوحيد الجهود وتنسيقها في إطار الفعل المتعدد والتدخل الواحد المندمج، يضمن الفعالية والكفاية، أي فعالية البرامج والعمليات التنفيذية، وكفاية الموارد والوسائل المعتمدة؛ الشيء الذي يحقق نسب عالية من إنجاز الأهداف بكلفة متناسبة ومعقولة. وتمكن هذه المقاربة من تشارك وتقاسم الوسائل والموارد الضرورية لمختلف الشركاء والمتدخلين، وذلك عبر تحديد مندمج للحاجيات و الخصاص، وكذلك تشخيص الوضع القائم بين المتوفر والاحتياج، ثم توفير ذلك الخصاص من خلال وضع الوسائل الضرورية البشرية والمادية والمهارات والخبرات المطلوبة. إن اعتماد هذه المقاربة يمكننا من الاستغلال المشترك والمندمج لكافة الوسائل والموارد المتاحة للمبادرة للتنمية البشرية، وبالتالي يجعلنا أمام ميزانية واحدة، كما أنه

سيخفف من الأعباء الإدارية والإجرائية على الإدارة والشركاء، الشيء الذي سيوفر المزيد من الجهد والموارد والزمن، وهي عناصر أساسية لقياس الجودة والفعالية. كما أن اعتماد المقاربة المندمجة يجب أن يتم على مستوى المتابعة والتقييم. فإجراء المتابعة والتقييم في غياب هذه المقاربة سيعطي لا محالة نتائج و خلاصات تجزيئية، لا تعبر عن النتائج الحقيقية لعمليات المبادرة. ونكون بالتالي أمام نتائج ومحصلات جزئية تحتاج للدقة والشمول. ولن يتأتى هذا إلا باعتماد التتبع والتقييم المندمج المتكامل والشامل لكافة البرامج والمشاريع، في تنسيق وتشارك مع جميع المتدخلين، وفي جميع مجالات الشغل. هذا فيما يتعلق بآليات و مقاربات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فماذا عن الجهات المتدخلة في التنفيذ؟ هذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: الجهات المتدخلة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

بصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي في مختلف الأنظمة السياسية، فإن الحكومة هي صاحبة الاختصاص التنفيذي في مختلف المجالات والمستويات، ويأتي على رأسها تنفيذ السياسات العمومية، وذلك عبر جهاز إداري متنوع ومركب، يوجد رهن إشارة الحكومة، وتحت تصرفها، يقوم بتنفيذ العمل الحكومي اليومي، ويقوم بأنشطة متنوعة ذات طبيعة خدماتية، صناعية، تجارية وطبعا إدارية، حسب طبيعة النظام وحجم تدخل الدولة في المجتمع. فيما تكون الحكومة هي المكلفة بالتنفيذ، فإن هناك فاعلين آخرين يتدخلون في عملية التنفيذ هذه خارج الإدارة الخاضعة للحكومة. ويكون دورهم أحيانا أساسيا ومحوريا، لابد أن يتم تناولهم بالبحث والدراسة. ويأتي على رأسهم البرلمان كفاعل أساسي، وكفاعلين ثانويين نجد الجماعات الضاغطة، حيث تساهم هي أيضا في عملية التنفيذ، في إطار الحفاظ على التوازن والمصالح، إذ لا ينتهي دورها في مرحلة الصنع. وهناك أيضا المجتمع المدني الذي أصبح يكمل دور الدولة في عدة مجالات، حيث تفوض الحكومة لهذا المكون الصاعد تنفيذ سياسة عمومية في إطار الانفتاح والإشراك.

الفرع الأول: الفاعلون الرسميون.

يلعب كل من البرلمان والحكومة دور الفاعل الأساسي في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. فإذا كانت الحكومة تقوم بعملية التنفيذ من خلال الإدارة والمؤسسات العمومية التي توجد رهن إشارتها، وتحت تصرفها، وما تتوفر عليه الإدارة من موارد بشرية مؤهلة ومختصة تضطلع بدور التنفيذ، وكذلك من خلال ما تتوفر عليه من ترسانة

قانونية وتنظيمية، تمنحها الصلاحيات اللازمة للقيام بذلك، فإن البرلمان وإن كان يلعب دورا في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإن دوره أقل ظهورا مقارنة مع الحكومة، حيث يظل فعله غير مباشر من خلال مراقبة التنفيذ، وتوجيهه، وإقرار آلياته، وتحديدها.

الفقرة الأولى: الحكومة.

يأتي على رأس الفاعلين الأساسيين في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية السلطة التنفيذية. وفي النموذج المغربي نجد هذه السلطة ثنائية بين رئاسة الدولة، وتمثلها المؤسسة الملكية وبين الحكومة، التي أسند إليها دستور 2011 في فصله 89 ممارسة السلطة التنفيذية، غير أن هذا لا يعني أنها الوحيدة التي تستأثر بهذا المجال، وإن كانت الإدارة خاضعة لها، وتحت سلطتها. وهنا لا نتحدث عن التنفيذ التقني والإجرائي اليومي الذي يضطلع به الجهاز الإداري، بل نتناول بالدراسة القرارات التي تجعل خطط وبرامج واستراتيجيات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية موضوع التنفيذ، وتفوض إجراءاتها للأجهزة الإدارية كل حسب مجال تدخله. وبالرجوع للوثيقة الدستورية نجد أنها أسندت اختصاصات تنفيذية مهمة جدا للملك، إذ نجدها حصرية مثل الحقل الديني "حيث يترأس المجلس العلمي الأعلى كما يمارس الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين" طبقا للفصل 41، وباقي الاختصاصات السيادية، ومنها ما هو مشترك مع الحكومة حيث نجده يمارس سلطة التوجيه والإشراف الاستراتيجي على السياسات العمومية، عبر العديد من الآليات الدستورية، أهمها على الإطلاق رئاسة المجلس الوزاري، الذي أسند الدستور إليه اختصاصات مهمة على مستوى صناعة وتنفيذ

السياسات العمومية؛ حيث يتم التداول في التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، وكذا مشاريع القوانين التنظيمية، والتوجهات العامة لمشروع القانون المالي و مشاريع قوانين الإطار المشار إليها في الفقرة 2 من الفصل 71 من الدستور، و التعيين في عدد من المناصب، والمسؤولية في عدد من الإدارات الإستراتيجية المهمة. كما يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن، بالإضافة إلى اختصاصات في مجال السياسات العامة الخارجية. وإذا كانت هذه الصلاحيات المهمة والأساسية تستأثر بها المؤسسة الملكية، فهذا لا يعني أن الحكومة مجرد فاعل هامشي مكمل، بل لها صلاحيات واختصاصات مهمة أيضا خاصة بالمقارنة مع الوضع القائم خلال دستور 1996، حيث بعد دستور 2011 أصبحنا أمام حكومة – نظريا – منتخبة من صناديق الاقتراع، محاسبة أمام البرلمان وأمام الشعب. هذا الأمر جعل من الحكومة الطرف الثاني للسلطة التنفيذية مشرفا ومتدخلا في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية، وذلك عبر مجموعة من الوسائل القانونية الدستورية، تبدأ من أول لحظة في حياة هذه الحكومة حيث تكون البرامج والمشاريع التي تشكل الخطوط العامة للسياسات العمومية، المراد تنفيذها في شتى المجالات موضوع تصريح حكومي، كأساس للتعاقد السياسي بين الحكومة والبرلمان. وبالرجوع إلى الوثيقة الدستورية لاسيما الفصول 89 و90 وما بعدهما، نجد الحكومة مؤهلة لممارسة السلطة التنفيذية، وأن الإدارة موضوعة تحت تصرفها. كما يمكن للحكومة تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال التعيين في المناصب والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، التي تعتبر إحدى الأدوات التقنية والآليات الإستراتيجية في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. كما يحق للحكومة التداول في

السياسات العمومية والقطاعات قبل عرضها على المجلس الوزاري. وهنا نتحدث على مستوى اتخاذ القرارات التنفيذية الاستراتيجية. كما أنها هي المنفذ المباشر للقانون المالي باعتباره الأداة المادية لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وتتخذ الحكومة المراسيم التنظيمية وغيرها من الأدوات القانونية التنفيذية لهذه المبادرة.

إذا كان القرار التنفيذي الاستراتيجي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية يتم إقراره على مستوى الجهاز الحكومي، فإن هذه القرارات التنفيذية يتم أجرأتها ميدانيا وتقنيا من طرف الأجهزة الإدارية التي توجد تحت سلطة الحكومة. وهنا لا نفصل الأجهزة الإدارية عن السلطة السياسية، حيث الإدارة تعمل على ضوء قوانين وقواعد عامة، تترك لها حيزا وهامشا تقرر فيه ما يجب أن يكون. وفي بعض الأحيان نجد المشرع أو الجهات التي تحدد صياغة السياسات العمومية لا تتدخل في تحديد التفاصيل الإجرائية لهذه الأخيرة، مما يتيح المجال لتكليف الإدارات ببعض الصلاحيات الواسعة أثناء عملية التنفيذ، من خلال تحديد المفاهيم وضبط الإجراءات التي تساعد على تطبيق السياسات العامة، وجعل أهدافها تتحقق. وهنا تصبح الإجراءات الإدارية امتدادا للعملية السياسية التي تقوم بها الأجهزة التقريرية للسياسات العمومية[104]. هذا بخصوص السلطة التنفيذية، فماذا عن البرلمان فيما يتعلق بتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ؟

[104] – جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص125.

الفقرة الثانية: البرلمان.

أشار الدستور المغربي لسنة 2011 إلى اختصاصات البرلمان ابتداءً من الفصل العاشر. وبالرجوع إلى هذا الدستور، وكما هو معلوم في أدبيات علم السياسة، يختص البرلمان بالسلطة التشريعية حيث يصوت على القوانين، إضافة إلى مراقبة الحكومة، وتقييم السياسات العمومية. وبالنظر لمجال القانون الذي يحدده الدستور على سبيل الحصر، نجده يتضمن قوانين الإطار التي تحدد الأهداف الأساسية لنشاط الدولة، إضافة إلى القانون المالي، وكذا مواضيع أخرى مرتبطة بالحقوق والحريات، والمجال الضريبي، والبيئة والتنمية المستدامة، وغيرها من المجالات. فقد وسع دستور 2011 من مجال القانون، كما أكد على دور البرلمان في مجال السياسات العمومية، إذ جعل البرلمان صاحب الاختصاص في تقييم السياسات العمومية، غير أنه في مرحلة تنفيذ السياسات العمومية لا نجد أي اختصاص مباشر للبرلمان في هذا الشأن. لكن بشكل غير مباشر يتدخل البرلمان في تنفيذ السياسات العمومية من خلال النصوص التشريعية، في الحالات التي تكون فيها هذه القوانين تفصيلية ودقيقة، بشكل لا يترك مجالا للحكومة لإصدار مراسيم تطبيق تفسيره، توجه من خلالها تنفيذ السياسة العمومية المستهدفة، كما لا يترك مجالا للجهاز الإداري أو القطاع المعني لتفسير أو تأويل السياسة العمومية على مستوى التنفيذ. في هذه الحالة إذن يصبح الجهاز المنفذ مجرد أداة تنفيذ في يد السلطة التشريعية[105].

بالإضافة إلى الاختصاصات الموكولة للبرلمان المنصوص عليها في الفصل 71 من الدستور، يتولى البرلمان دراسة واعتماد مشاريع قوانين المالية السنوية، التي

[105]– جيمس أندرسون– ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 126.

تشكل الآلية القانونية الأساسية لإعمال وتنفيذ مختلف السياسات العمومية و منها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وفي إطار متابعة تنفيذ السياسات العمومية، يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، وفق ما تنص عليه الفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور. والأكيد أن متابعة ومساءلة تنفيذ البرنامج الحكومي هو من صميم تنفيذ السياسات العمومية، ويلعب البرلمان دورا جوهريا في تنفيذ السياسة العامة للدبلوماسية الموازية الرسمية[106]؛ حيث يعهد للمجلس تنفيذ أجندة الدولة بخصوص بعض القضايا الحساسة، والتي تمكن تحقيق مكاسب إيجابية لصالح البلاد، من خلال الوفود البرلمانية التي يعتمدها البرلمان المغربي، كما يستقبلها هو أيضا، وكذلك من خلال العضوية في العديد من الجمعيات البرلمانية الدولية، و المشاركة في التظاهرات و الملتقيات الدولية.

وكما هو معلوم فإن أحد أهم أدوار البرلمان إلى جانب التشريع هو الرقابة، حيث يختص البرلمان بمراقبة عمل الحكومة ومختلف الأجهزة الإدارية والمؤسسات العمومية الخاضعة لها. والأكيد أن آلية الرقابة كما هي معلومة سواء عن طريق الأسئلة الشفهية، أو الكتابية، أو من خلال لجان تقصي الحقائق وكذا الجلسات الشهرية لتقييم السياسات العمومية، تشكل إحدى تمظهرات تنفيذ السياسات العمومية، وإن بشكل غير مباشر حيث يلعب البرلمان دورا مهما في توجيه عملية التنفيذ، ومتابعتها في اتجاه تحقيق الغرض و المرمي من تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وتتخذ المراقبة ثلاثة

[106]– فاطمة الليلي، مدى مساهمة البرلمان في صياغة السياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام تخصص العلاقات الدولية، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2016/2015، ص 165.

أشكال فهي إما قبلية أو مصاحبة أو لاحقة، غير أن المراقبة بالآليات التقليدية أبانت عن محدودية كبيرة في مواكبة تنفيذ السياسات العمومية وتحقيق أهدافها، خاصة أنها كانت تعتمد على متابعة تنفيذ البرامج و الميزانيات، ولا تتابع تحقيق الأهداف والأثر المتوقع من تنفيذ السياسات العمومية، لذاك تم إضافة آلية تقييم السياسات العمومية لاختصاصات البرلمان، حتى يتم تجاوز حدود الرقابة التقليدية للبرلمان على عمل الحكومة. وهو ما سيتم التطرق له لاحقا. لكن قبل ذلك لابد من التطرق إلى باقي المتدخلين في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: الفاعلون غير الرسميين.

أمام تراجع الحضور القوي للدولة في الفضاء العام لفائدة فاعلين جدد غير رسمين، أصبحت للجماعات الضاغطة والمجتمع المدني دور مهم وأساسي كشريك، سواء تعلق الأمر بضرورة الانفتاح واعتماد المقاربة التشاركية، أو كان الأمر بسبب عدم قدرة الدولة تجاهل قوة وتأثير الجماعات الضاغطة، أو نتيجة عجز الدولة عن التواجد والحضور في كل مكان وزمان، وبالتالي هي إما تفوض أو تفوت للمجتمع المدني تنفيذ بعض السياسات العمومية. أما بخصوص المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فعملية تنفيذها و أجرأتها تعتمد أساسا على المجتمع المدني، إذ يعتبر المخاطب الأول بالمشاركة في تنفيذ هذه المبادرة بعد أن رصدت له الدولة الإمكانات المادية واللوجيستيكية اللازمة لتفعيل برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في حين تستغل الجماعات الضاغطة المساحات أو الهوامش التي تترك للحكومة عند إقرار السياسات العمومية لتخضعها لسلطتها التقديرية التنظيمية، حيث سرعان ما ينتقل ضغطها من المجال التشريعي إلى المجال التنظيمي، وبالتالي تتدخل في التنفيذ من خلال ممارسة الضغط على الحكومة.

الفقرة الأولى: المجتمع المدني.

ظهرت فكرة المجتمع المدني في الفكر الغربي مع مجموعة من فلاسفة اليونان،[107] حيث تطور المفهوم عبر مراحل، ليتم تمييز المجتمع المدني عن الدولة في اتجاه المزيد من تكريس سلطته مقابل تقليص سلطة الدولة، وإتاحة المجال أكثر للمجتمع

[107] - جون إهرنبغ – ترجمة علي حاكم صالح و حسن ناضم، المجتمع المدني- التاريخ النقدي للفكرة، المنظمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، فبراير 2008، ص 29 وما بعدها.

المدني، لإدارة شؤونه بنفسه، في مقابل ترك القليل فقط للحكومة للتدخل فيه.[108] ويقوم المجتمع المدني على مقومات أساسية يمكن إجمالها في مبدأ التطوع و الحرية و التنظيم و الاختلاف والتنوع، ثم عدم السعي للوصول للسلطة. وقد شكل الاهتمام بالمجتمع المدني أولوية كبيرة لدى مختلف الفاعلين، باعتباره أداة قوية وفاعلة لحل المشاكل المجتمعية وتفعيل الحلول الممكنة.

عرف المجتمع المدني في المغرب اهتماما متزايدا منذ العقدين الماضيين لعدة أسباب، أهمها الانفراج السياسي الذي عرفه المغرب إبان حكومة التناوب التوافقي مع الوزير الأول السيد عبد الرحمن اليوسفي، وتأسيس العديد من المؤسسات الرسمية التي تعنى بحقوق وحريات المواطنين. غير أن إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أكدت الدور الأساسي والمحوري الذي ينتظر أن يلعبه المجتمع المدني في تقليص الهوة الحاصلة بين الدولة والمجتمع، وكذا تنفيذ الحلول والبدائل الممكنة للاستجابة للمطالب المجتمعية الملحة. وقد جاء دستور 2011 ليكرس أهمية المجتمع المدني ضمن النسق المؤسساتي بالمغرب، ليمكن المجتمع أفرادا وجماعات من المشاركة في صناعة وتنفيذ السياسات العمومية، من خلال العديد من الآليات، حيث أكد المشرع الدستوري على تشارك بعض صلاحيات الدولة مع المجتمع المدني، و إشراك الفاعلين المدنيين في بعض المجالات عبر المقاربة التشاركية، التي أصبحت أحد أهم المبادئ التي يتأسس عليها الفعل الحكومي طبقا للدستور الجديد.

[108] - منصور القاضي – المعجم الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، ط 1، 1996، ص 960.

إن تناقص قدرة الدولة التوزيعية و انحسارها وبالنظر لكثرة أعباء الحكومة نتيجة بروز العديد من الاحتياجات الجديدة الملحة للمواطنين وما تتطلبه من جهود مضنية لتلبيتها، إضافة إلى انتشار قيم العولمة وعلى رأسها حرية المبادرة والانفتاح، وعدم الارتياح الذي يقابِل به الأفراد عدد من المؤسسات الرسمية، فيعتبرون الدولة خصما، و الإدارة العمومية مجالا لعدم الإنصاف، ومظهرا لهضم الحقوق. وغالبا ما يتم التعامل بشكل سلبي مع السياسات المطبقة من الدولة و عدم الثقة فيها. وهناك أيضا الفشل الذي يطبع بعض السياسات العمومية التي تكون فيها الدولة الطرف الوحيد في التنفيذ والإقرار، دون إشراك لفاعلين آخرين، وكذلك بروز مفهوم الحكامة كمنهج جيد للتدبير، يرتكز أساسا على المقاربة التشاركية بين مختلف الفاعلين، وعدم الاكتفاء بالدولة ومؤسساتها كفاعل وحيد في الفضاء العام. كل هذا حتم ظهور فاعلين غير رسميين إلى جانب الدولة، وإشراك المجتمع المدني في تنفيذ السياسات العمومية، وتقليص المساحة بين الحاجات الملحة للمجتمع وفعل الدولة.

ويتميز المجتمع المدني كمتدخل في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بثقة المواطنين، نظرا لما يمتاز به من استقلالية عن الدولة، وارتباطه بمختلف الفئات المكونة للمجتمع، واعتماده على مبادئ سامية غير تحقيق الثروة والسلطة، التي تميز مجال الدولة. كما أنه يعتبر المعني المباشر بهذه المبادرة، والمنفذ لها في آن واحد، حيث أن جمعيات المجتمع المدني ليست إلا مواطنين انتظموا في إطارات مدنية توحد جهودهم وتنسقها. وهكذا فإن إشراك المجتمع المدني في التنفيذ ينقل هؤلاء المواطنين من مستهدف سلبي بهذه المبادرة، إلى مستهدف فاعل وإيجابي مشارك في إنجاحها وبلوغ

أثرها وأهدافها، إذ أن الدور الذي يقوم به النسيج الجمعوي بشكل خاص، لا يقل أهمية عن الدور الذي تلعبه الحكومة في تحقيق التنمية المستدامة، للرفع من مستوى حياة الناس، وتقليص العجز الحاصل في ما هو واقع، وبين ما يأمل فيه المواطنون، وذلك من خلال تقريب الخدمات من الجميع سواء جغرافيا أو طبقيا[109].

إن مشاركة المجتمع المدني في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ، تكون بشكل مباشر في المجالات التي تعتبر من صميم فعلها وتدخلها اليومي، والتي تمتلك فيها الجمعيات والهيئات المدنية المختلفة الخبرة و التجربة، كالتربية والتعليم والثقافة والرياضة والأنشطة التضامنية التي تحيط بمختلف مجالات تدخل مشاريع و أنشطة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. كما يمكنها التنفيذ غير المباشر من خلال مواكبة و دعم تنفيذ الدولة المباشر عبر الجماعات المحلية أو بعض المؤسسات العمومية لبعض المشاريع الكبرى، في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في المجالات التي لا يمتلك فيها المجتمع المدني الخبرة و الإمكانات التقنية للتنفيذ، خاصة الوسائل البشرية التي يعتمد فيها أساسا على التطوع. و يعتبر إشراك المجتمع المدني في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مؤشرا على انفتاح النظام السياسي وتعدديته، كما يؤشر على نية الدولة في التوجه نحو المزيد من الانفتاح و الاستيعاب لمختلف مكونات المجتمع و ما يتيحه هذا الانفتاح من تعبئة الرأس المال اللامادي و الرمزي الذي تكون له الإضافة النوعية.

[109] – زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية:قضايا وتطبيقات، منشور المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات عدد 2003/372 ص85.

الفقرة الثانية: الجماعات الضاغطة.

قبل الحديث عن دور الجماعات الضاغطة في تنفيذ السياسات العامة وخاصة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لابد من الإحاطة السريعة بمفهومها وآليات اشتغالها، حيث بالرجوع إلى أدبيات علم السياسة نجد المفهوم متعددا بسبب دينامية مجال السياسة. وإذا كانت هذه الجماعات تنشط وتشتغل في حقل السياسة، فهي لا تهدف إلى ممارسة العمل السياسي كغاية كما هو الشأن بالنسبة للأحزاب السياسية، بل تمارس السياسة أو الضغط السياسي بهدف الحصول على موقف أو صيانة مصلحة، ويعتبرها "دولا باليس" بأنها المجموعة التي تمارس ضغطا ما[110]، وطبعا في المجال السياسي. كما عرفها أندريه ماثيو " جماعات الضغط ما هي إلا هذا العدد الهائل من الجماعات والجمعيات والنقابات أو الشركات التي بدفاعها عن المصالح المشتركة لأعضائها، تجتهد بكل ما أوتيت من وسائل مباشرة أو غير مباشرة للتأثير على السلوك الحكومي والبرلمان، وإعطاء وجهة خاصة للرأي العام"[111]. وحتى نتمكن من وصف جماعة ما بأنها ضاغطة، فلابد أن تتوفر لها مجموعة من الشروط حسب "جان ماري دنكان" أهمها: أن تكون منظمة في إطار الحد الأدنى على الأقل، وأن تمارس المجموعة ضغطا سياسيا من أجل هدف خاص بها، وأن تشكل المجموعة مركزا مستقلا للقرار، حتى لا تكون أداة للتأثير في يد غيرها من المنظمات، وبالتالي تكون تلك المجموعة وسيلة فقط تستعمل من طرف جهة أخرى، تكون هي الأولى بالدراسة والمتابعة، وأيضا لابد أن

[110] – جان ماري دنكان ترجمة محمد عرب صاصيلا ، مدخل إلى علم السياسة، المرجع السابق، ص 316.

[111] علي حسني عن أندري ماتيو، القانون الدستوري وعلم السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1999، ط 1، ص 149.

يكون ضغط هذه المجموعة محسوسا فعليا[112]، وليس مجرد نقاش نظري في الأروقة والصالونات، ويجب أن يكون مستمرا ومنتظما، قد تتنوع أشكاله وأنواعه ويكون ضمن إستراتيجية مضبوطة للضغط على الحكومة، أو غيرها لحملها على اتخاذ القرار المطلوب في الاتجاه المرغوب فيه، خاصة على مستوى تنفيذ السياسات العمومية.

تلعب الجماعات الضاغطة عموما دورا قويا في مجال تنفيذ السياسات العمومية، فبعد الضغط والتوجيه الذي تمارسه على مستوى صناعة القرار السياسي، سرعان ما يتحول هذا الضغط تجاه منفذي السياسات العمومية، من خلال الضغط والتأثير على الجهاز التنفيذي وامتداده على مستوى الأجهزة الإدارية العامة. فمن خلال ما تتوفر عليه هذه الأخيرة من اختصاصات في التنفيذ، تسعى هذه التنظيمات لتوجيه عملية التنفيذ والتدخل فيها من خلال التأثير على الإدارة، حيث تصبح في بعض الأحيان العلاقة بينهما جد مترابطة لدرجة الهيمنة ومحاولة السيطرة[113]، خاصة عندما يتيح القانون تمثيلية معينة لمصالح ما عبر هيئة ما. ونذكر على سبيل المثال تمثيلية الموظفين في اللجان الثنائية المتساوية الأعضاء، وكذا تمثيلية أرباب المقاولات في البرلمان المغربي لسنة 2011، وكذا تشكيلة واختصاص الغرف المهنية، وكذا تمثيلية هذه الهيئات في العديد من المؤسسات الدستورية الاستشارية و هيئات الحكامة، والتي يكون لها أثر في توجيه السياسات العمومية، من خلال العديد من التقارير السنوية التي تصدرها في إطار صلاحيتها، أو بخصوص سياسة عمومية قطاعية ما بعد الإحالة من جهة عمومية ما حسب الدستور. وتمارس هذه الجماعات تدخلها في تنفيذ السياسات العمومية عبر

[112] جان ماري دنكان، ترجمة محمد عرب صاصيلا، مدخل إلى علم السياسة، المرجع السابق، ص 316.

[113] جيمس أندرسون، ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 128

ممارسة ضغطها على الجهات المتدخلة في هذا التنفيذ. فعلى مستوى السلطة التشريعية تتدخل هذه الجماعات من خلال امتداداتها المصلحية داخل البرلمان، أو من خلال تمثيليتها المباشرة كما هو الحال لاتحاد مقاولات المغرب، أو التمثيليات النقابية، التي تقوم بتوجيه تدخل هذه السلطة عبر اختصاصاتها في مرحلة التنفيذ، وخاصة على مستوى اللجان القطاعية في متابعتها لتنفيذ السياسات العمومية، أو من خلال مراقبة الحكومة في التنفيذ، وما يمكن أن يشكله البرلمان من ضغط بالوكالة على الحكومة في اتجاه تنفيذ السياسة المعنية.

وكما سبقت الإشارة إليه بخصوص دور السلطة التنفيذية في تنفيذ السياسات العمومية، فالجماعات الضاغطة يكون أثر ضغطها وفعلها بين في علاقتها بهذه السلطة. ويختلف حجم تأثير هذه الجماعات من نظام سياسي إلى أخر، حسب طبيعة النظام وقوة الجماعة الضاغطة، والوسائل التي تستخدمها في تحقيق أهدافها، والحرية المكفولة لها في ذلك. ويكون تأثير هذه الجماعات واضحا في الأنظمة السياسية المنفتحة والديمقراطية، في المقابل يكاد يكون دورها محدودا إلى شبه منعدم في الأنظمة الشمولية والغير الديمقراطية. ففي الأولى تتمتع هذه الجماعات بهامش كبير من حرية الفعل والتحرك، واتخاذ كافة السبل لتحقيق مصالحها، بشكل مستقل عن الدولة ومؤسساتها الرسمية، في حين تكون في الثانية شبه تابعة إن لم نقل ملحقة بالنظام السياسي القائم، حيث تشحذ له الدعم الشعبي، وتضفي على فعله طابع الشرعية. أما في نظام الحزب الواحد أو الحكم العسكري فتظهر سيطرة الدولة على الجماعات القائمة، فتتحول إلى

أجهزة تابعة لها، وبالتالي لا يمكن أن تمارس ضغط ما على الدولة، أو تتخذ مواقف مناهضة أو مخالفة لسياستها.

بعد تناول دور الحكومة والبرلمان كفاعلين أساسيين، والمجتمع المدني والجماعات الضاغطة كفاعلين ثانويين في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، نكون قد أحطنا بأهم الفاعلين على المستوى الرسمي. أما دور الأحزاب السياسية في تنفيذ السياسات العمومية فيتم تصريفه من خلال المؤسسة التشريعية وهيئاتها التي تتشكل من الأحزاب السياسية وممثليها، وخارج المؤسسة التشريعية لا يمكن تصور مشاركة حقيقية للأحزاب السياسية في التنفيذ. و بخصوص القطاع الخاص فيتم تصريف دوره من خلال الحكومة باعتباره يعمل لحسابها عبر التعاقد والتفويض، أو من خلال جماعات المصالح التي يكون القطاع الخاص من أهم مكوناتها.

هذا فيما يتعلق بالجهات المتدخلة في عملية تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فكيف إذن تتم متابعة و تدبير هذا التنفيذ على المستوى الإجرائي سواء تعلق الأمر بالجانب الإداري أو المالي؟

المبحث الثاني: حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و إكراهاتها.

حتى تحقق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية الأهداف والغايات التي وجدت لتحقيقها، تم تدعيمها بنظام إداري، روعيت فيه مبادئ الفعالية والتمثيلية والقرب، حيث يجمع بن التنظيم المركزي و اللامركزي، في سياق تعزيز الديمقراطية المحلية، والتوجه نحو إشراك المواطنين في تدبير شؤونهم العامة اليومية، وتقريب السياسات العمومية من المواطنين. وإذا كان الهدف إيجاد منهج تدبير ملائم للتصدي للعجز التنموي الحاصل، وتجاوز كل مظاهر الاختلال والحدود التي عرفها تدبير مثل هذه المشاريع في السابق، والتي كان يطغى عليها منطق التركيز لسلطة القرار، والجمود الإداري والروتين البيروقراطي، فقد تم وضع إطار مالي خاص من خلال رصد إعتمادات مهمة لكل برنامج على حدة، واعتماد مساطر مرنة ومبسطة نوعا ما بالمقارنة مع المساطر المعمول بها في إطار الميزانية العامة، مع إقرار آليات التفعيل تحاول تجاوز مظاهر المحدودية في البرامج الاجتماعية السابقة، حيث استهداف مشاركة جميع الفاعلين في الفضاء العام، وكذا المستهدفين بالمبادرة، وضمان التنسيق والتعاون بين جميع القطاعات المتدخلة وبين مختلف البرامج والسياسات العمومية الأخرى.

هذا ما سنناقشه في هذا المبحث عبر مطلبين الأول للحكامة الإدارية، ونتناول خلاله الهياكل التنظيمية للمبادرة واختصاصاتها، والثاني للحكامة المالية نتدارس فيه الموارد المالية وآليات تنفيذها، ثم نختم هذا المبحث بتناول إكراهات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

المطلب الأول: الحكامة الإدارية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

في محاولة منها لتجاوز أسباب الضعف في التدبير العام للمشاريع التنموية، اعتمدت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على تنظيم إداري يزاوج بين المركزية والتركيز من جهة، واللامركزية و اللاتركيز من جهة أخرى. ويتجلى ذلك في منح سلطة القرار الاستراتيجي الوطني لهيئات الحكامة المركزية المتمثلة في رئيس الحكومة وسلطة التمركز المتمثلة في وزير الداخلية. وعلى المستوى المحلي يزاوج تنظيم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بين اللامركزية، من خلال حضور السلطات المنتخبة في هياكل المبادرة، ووجود سلطات اللاتركيز من خلال الحضور القوي للعامل أو الوالي ضمن هيكلة السلطات التنظيمية المقررة في إطار المبادرة، إذ اعتماد هذه المزواجة على النحو الذي سنناقشه لاحقا، هدفه تجاوز أسباب العجز والقصور المرتبطة بكل نمط للتدبير لوحده.

الفرع الأول: الأجهزة المحلية والإقليمية.

لضمان تفعيل حقيقي وقوى لبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على المستويين المحلي والإقليمي، تم اعتماد بنية إدارية ثنائية حاولت أن تحقق توازنا بين الكفاءة والتمثيلية والفعالية؛ إذ تم على المستوى المحلي وضع هيكلة تتكون من اللجنة المحلية للتنمية البشرية تحقق التنسيق والتشاور المحدود، وأيضا لجنة تنشيط الأحياء التي تتحقق التشارك والقرب الواسع. أما على مستوى الإقليم أو العمالة فتم اعتماد لجنة إقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي لها سلطة القرار والاختيار، وقسم العمل الاجتماعي الذي يلعب دور التنسيق والمتابعة والتوجيه. فهل ستمكن فعلا هذه الهيكلة

التنظيمية الخاصة بالمبادرة من تجاوز أعطاب تدبير السياسات العمومية التقليدية؟ هذا ما سنناقشه في الفقرتين المقبلتين، مع الإشارة إلى التعديلات الجوهرية التي عرفتها هذه التركيبة و الإختصاص في إطار النسخة الثالثة من المبادرة (2023/2019).

الفقرة الأولى: التركيبة والاختصاص محليا.

لإنجاح المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تم اعتماد هيكلة محلية بالجماعات الحضرية والقروية المستهدفة على مستوى الإقليم المعني، حيث تم تشكيل 1234 لجنة محلية للتنمية البشرية على صعيد الجماعة أو المقاطعة، ويرأسها المجلس الجماعي أو رئيس المقاطعة. وتتكون من المنتخبين المحليين الممثلين في المجلس الجماعي وممثلي القطاعات الحكومية على المستوى المحلي، ثم ممثلين عن المجتمع المدني، ثم فرق تنشيط الجماعات والأحياء وتتكون من ثلاثة إلى أربعة أفراد من موظفي الجماعة أو المصالح اللامركزية للدولة، أو أعضاء متطوعين عن الجمعيات.[114]

تطرح تركيبة اللجنة المحلية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية مجموعة من الملاحظات، يمكن أن تكون عنصرا من عناصر الضعف. فإذا كان الهدف هو إشراك وإدماج مختلف الفاعلين المحليين في القيادة المحلية للمبادرة، فإن الفئات المعنية تطرح إشكالات منها طريقة الاختيار، وتهم ممثلي الجمعيات، حيث لا توجد معايير موضوعية وشفافة في اختيار الأعضاء لهذا الإطار. إذ يتم في الكثير من الأحيان استخدام منطق الإقصاء والتهميش للعناصر الحيوية و المعارضة على مستوى النسيج الجمعوي التي تناقش و تنتقد، إذ أن الهاجس السلطوي و الممارسات القديمة ما تزال تحكم الممارسات التدبيرية للسلطات المعنية. وفي المقابل يتم اختيار عناصر من المجتمع المدني الذي

[114] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أرضية عمل، المرجع السابق ص 32.

ارتبطت مصالحه بطريقة أو بأخرى إما بالسلطات العمومية، أو المنتخبة محليا، أو بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية نفسها كمستفيد، أو حامل لمشروع في إطارها. والهدف من تمثيلية المجتمع المدني في إطار هذه اللجنة هو ضمان إرساء آليات ومبادئ الحكامة الجيدة، التي تعتبر من بين أهداف البرنامج الأفقي، باعتبار أن إشراك المجتمع المدني وممارسته الرقابة على النشاط العام من أهم المبادئ التي تقوم عليها الحكامة، إضافة لهدف تعزيز الشفافية. و عليه لابد من إعادة النظر في منهجية تمثيل المجتمع المدني على المستوى المحلي، من خلال وضع معايير موضوعية ونشرها، واعتماد مبدأ طلب العضوية في اللجنة لمن توفرت فيه الشروط، ونشر لائحة بأسماء المرشحين والمقبولين. و هناك أيضا إشكال الفئة المعينة ذاتها وتتمثل في عضوية المنتخبين الممثلين في المجلس الجماعي، حيث تطرح تمثيلية هذه الفئة مشاكل تقليدية مرتبطة أصلا بالثقافة والممارسة السياسية لفئة عريضة من المنتخبين المحليين، تتعلق بمحدداتها. وأهم هذه المشاكل هو طغيان الهاجس الانتخابي السياسي ضيق الأفق، حيث يتم التعامل مع المشاريع والجمعيات على أساس القرب والبعد من التوجه السياسي، أو تحالف للعضو المعني، و هناك أيضا تدني مستوى التكوين وغياب التأهيل في مجال التأطير والتتبع والانتقاء ذي العلاقة بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وضعف متابعة المستجدات والقوانين، إضافة إلى عدم التزام هذه الفئة بالحضور لأشغال واجتماعات اللجنة في العديد من الحالات. و فيما يتعلق بالفئة الثالثة، وإن كانت من حيث النوعية تتجاوز الإشكال المطروح على مستوى معيار الاختيار أو على مستوى التكوين والتأهيل، باعتبار تمثيلية القطاعات المتدخلة في البرامج والأنشطة كمتخصصين و معنيين، فإن

الإشكال يطرح على مستوى الفاعلية والمبادرة، إذ يعتبر أغلب عناصر هذه الفئة أن العضوية في اللجنة مجرد عبء من الأعباء المهنية ينضاف إلى كاهل هذا الموظف أو المستخدم، دون تعويض مادي أو حافز معنوي، خاصة أن أغلب اللقاءات تبرمج خارج أوقات العمل وتطول مدة الاجتماعات وإن كان عددها قليل. أما على مستوى رئاسة اللجنة فيمكن أن نطرح المستوى الدراسي المطلوب في رئاسة الجماعات باعتباره سند رئاسة اللجنة المحلية وهو الشهادة الابتدائية، وبالتالي تدني المستوى الدراسي، وما يرتبط به من ضعف التكوين، والاستيعاب، والفهم للأنظمة و المساطر، وفلسفة وأهداف المبادرة، خاصة في المناطق الفقيرة و المهمشة، وفي المجال القروي، وهي وحدات الاستهداف في البرنامج الأفقي. لاشك أن واقع التدني الذي يعرفه مستوى التنمية البشرية في المناطق المستهدفة، مرده في نسبة منه لمستوى وجودة التدبير الجماعي المتدنية، وبالتالي رصد الاعتمادات لوحده غير كاف لتحقيق التنمية، من خلال الموارد المالية التي يعبئها صندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وهنا نجد أنفسنا أمام لجان يشكل العديد منها مجرد هياكل شكلية فاقدة لجميع اختصاصاتها الفعلية، تنتظر توجيه وتقرير السلطة المحلية لتحدد قراراتها.

إذا علمنا أن اختصاص اللجنة المحلية يتجلى في إعداد برنامج المبادرة المحلية للتنمية البشرية، واختيار وتقييم المشاريع المقترحة في إطارها، وضمان التقائيتها مع البرامج القطاعية الأخرى، وبالنظر إلى تركيبة اللجنة ومظاهر المحدودية التي تطبعها لما سبق الإشارة إليه، ومع ما يمكن الرد به من كون المبادرة في إطار البرنامج الأفقي تضمن التكوين والتأهيل، وتطوير قدرات وكفاءات المتدخلين محليا، فإن الإشكال يضل

مطروحا وبقوة، حيث من خلال الملاحظة المباشرة عبر المشاركة في دورات من هذا النوع، يبقى المستوى الأكاديمي والمنسوب العام الثقافي لهذه الفئة عائقا وحائلا دون ذلك، الشي الذي يحد من قدرتهم على أن القيام بهذه المهام في ظل هذه الإكراهات الذاتية التي تعرفها تركيبته هذه اللجنة.

أما فرق تنشيط الجماعات والأحياء والتي تلعب دور الوصل بين الساكنة واللجنة المحلية للتنمية البشرية، وتقوم بإعداد التشخيصات التشاركية للحاجيات المعبر عنها من طرف الساكنة، وكذا المبادرة المحلية للتنمية البشرية، فعناصر الضعف الذاتية فيها أقل من اللجنة المحلية، إذا تم اعتماد معايير الموضوعية والنزاهة في اختيار الموظفين المعنيين، وتم تفريغهم من مهامهم للقيام بهذا الدور، وتم إخضاعهم للدورات التكوينية بناء على القدرات والمعارف التي يتوفرون عليها، مع ضرورة إشراك عناصر من الساكنة في إطار التنشيط ، وتحديد الحاجيات حتى يكون تواصل فريق التنشيط مع الفئات المستهدفة سهلا وسلسا.

هذا بخصوص المستوى المحلي من الحكامة الإدارية للمبادرة، فماذا عن المستوى الإقليمي؟

الفقرة الثانية: التركيبة والاختصاص إقليميا.

لمواكبة عمل اللجان المحلية للتنمية البشرية، تم تأسيس لجان إقليمية، حيث تم تأسيس 83 لجنة على مستوى العمالات والأقاليم، وتتركب هذه اللجنة من أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم، ومن ممثلي القطاعات الحكومية، وأيضا ممثلي المجتمع المدني. وتشتغل هذه اللجنة تحت الرئاسة الفعلية لعامل الإقليم أو العمالة، وتختص بالانتقاء

و المصادقة على المشاريع المقترحة من طرف اللجنة المحلية للتنمية البشرية؛ وتقوم كذلك بتعبئة الموارد المالية المرصودة لتنفيذ المبادرات المحلية للتنمية البشرية وتقديم تقارير دورية إلى التنسيقية الوطنية، وصياغة اتفاقيات الشراكة مع مختلف الشركاء المعنيين، وضمان تتبع وتقييم برامج اللجنة المحلية للتنمية البشرية على صعيد العمالة أو الإقليم.

إضافة إلى اللجنة الإقليمية يوجد جهاز للدعم متمثل في قسم العمل الاجتماعي، الذي تم إحداثه على مستوى جميع عمالات وأقاليم المملكة، ويتكون من ثلاثة مصالح على مستوى الأقاليم و العمالات وأربعة على مستوى الأقاليم مركز الجهات. وتتوفر هذه المصالح على موارد بشرية ذات كفاءة عالية من الموظفين استفادت من تكوينات خاصة تتعلق بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. و يلعب قسم العمل الاجتماعي دور السكرتارية للجنة الإقليمية، حيت يعمل على تنفيذ قراراتها، ومواكبة تنفيذ برامج المبادرة على مستوى العمالة أو الإقليم، ويقوم بالتنسيق الإقليمي لأنشطة المبادرة على المستوى المحلي. ويتولى تهيئ اجتماعات اللجنة الإقليمية، ويحدد جدول أعمالها، وينجز محاضرها، ويتولى تنفيذ التوصيات، كما يعمل على تطبيق دلائل مساطر تفعيل مختلف البرامج، وأيضا المقتضيات الدورية التوجيهية لوزارة الداخلية. ويقوم بأجرأة معاير انتقاء المشاريع وفقا لدلائل المساطر، وعرض المبادرات المحلية على الهيئة الإقليمية للتنمية البشرية من اجل المصادقة، كما يقوم بأداء اتفاقيات الشراكة أو تعميمها على الشركاء، والسهر على تنفيذ بنودها، والتنسيق وتبادل المعلومات بين اللجنة الإقليمية واللجان المحلية، و تقديم الدعم لحاملي المشاريع، و تهيئ مخطط التكوين السنوي لفائدة

أجهزة الحكامة والنسيج الجمعوي، وأيضا التتبع والمواكبة والإشراف على تنفيذ البرامج والأنشطة، وتقييم المشاريع المصادق عليها والمنفذة، ورفع التقارير بشأن مؤشرات تتبع الإنجازات، وكذا التطورات الحاصلة بالنسبة للمشاريع ماليا وماديا.

من خلال ما تم استعراضه بخصوص الهيكلة والاختصاصات على مستوى اللجنة الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، يمكن ملاحظة أن صاحب القرار في رسم هذه التركيبة حاول استدراك ما تم التفريط فيه عن قصد على المستوى المحلي، حيث أسندت رئاسة اللجنة للعامل، وطبعا هذا المنصب دائما كقاعدة عامة يتم إسناده لكفاءات عالية بالنظر لطبيعة المهام والوظيفة المسندة إليه أصلا، إضافة إلى باقي الفئات على مستوى الإقليم التي تكون أكثر تكوينا وكفاءة من الكفاءات على المستوى المحلي في الغالب، إضافة إلى الإمكانات البشرية المؤهلة المرصودة كجهاز الدعم في إطار قسم العمل الاجتماعي. وهنا نكون أمام إعادة الأمور إلى أهلها على المستوى الإقليمي، باعتبار السلطة اللامركزية والمصالح الخارجية للقطاعات المركزية، هم أصحاب القرار الفعلي والنهائي في تدبير المشاريع والأنشطة الإستراتيجية على مستوى الإقليم و على الصعيد المحلي. وهنا يمكن اعتبار إسناد رئاسة اللجنة الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية للعامل تدارك ورد زمام القرار التنموي إلى وزارة الداخلية، بعد ما تم توسيع و تقوية اختصاصات رئيس المجلس الإقليمي[115]، وأسناده سلطة الأمر بالصرف والحرية في اتخاذ القرار والتدبير، وسلطة تنفيذ مقررات ومداولات مجلس العمالة أو الإقليم، بعدما تم إبطال مفعول الوصاية المطلقة على المجالس الإقليمية، ونسبيا على

[115] ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (2 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

المجالس الجماعية، التي لم تكن لها صلاحية تطبيق مقرراتها إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية المتمثلة في العامل.

وعلى مستوى الاختصاصات ومهام قسم العمل الاجتماعي، يطرح العديد من الملاحظات، أهمها كثرة هذه المهام وأهميتها؛ صحيح أن الكفاءات والإمكانيات البشرية والمادية، المتوفرة لبنية إدارية في هيكلة وزارة الداخلية على المستوى الإقليمي، تجعل الأمر يظهر منطقيا، خاصة فيما يتعلق بالمهام التقنية، غير أنه يبالغ في تحديد بعض المهام كتحديد شروط و إجراءات الانتقاء، ودور الوساطة والمحاور، وعملية التنسيق، وإعداد مخططات التواصل والتكوين السنوية، وإعداد مشاريع الشراكات و الاتفاقيات. ويجعلنا هذا نستحضر النزعة التقنية والبيروقراطية في مواجهة التوجه السياسي لدى النظام الحاكم، وبالتالي السعي دائما إلى خلق التوازن على مستوى صناعة القرار العام، بين السياسي والبيروقراطي، مع التأكيد على وجود كفاءات وخبرات بشرية حزبية هامة على مستوى الأقاليم و العمالات، عكس ما هو حاصل لدى بعض الجماعات المحلية الحضرية والقروية على حد سواء. وهنا نلاحظ نوعا من التناقض المحلي على مستوى الهيكلة، بين المحلي والإقليمي، إذ لم يتم اعتماد نفس المبدأ والتوجه، حيث على المستوى المحلي تم إسناد رئاسة اللجنة لسلطة منتخبة، منبثقة عن قرار التصويت من طرف المواطنين، وهو ما قد يعكس فيه صانع القرار العمومي تكريس الخيار الديمقراطي والتشاركي، واعتماد الحكامة في تدبير هذا الورش المهم. لكن على المستوى الإقليمي تظهر النزعة التحكمية والسلطوية في تناقض تام مع ما سبق ذكره، وربما يحيل هذا على الرهان الحقيقي لهذه التركيبة والاختصاص على المستوى المحلي والإقليمي، أي

رهان الحضور القوي والتواجد الدائم، ورهان القرب والاحتكاك اليومي بمصالح المواطنين لجهاز الداخلية، كإحدى الوسائل والأدوات المادية والمعنوية التي تستثمر في تجديد المشروعية، وضمان الاستمرارية.

قبل المرور للفرع المقبل لابد من التطرق للتغيير الذي ستعرفه هذه الهياكل و اختصاصاتها على المستويين المحلي و الإقليمي في إطار المرحلة الثالثة من المبادرة، حيث أكد وزير الداخلية السيد "عبد الواحد لفتتيت" بمناسبة تقديم هذه المرحلة أنه سيتم إعادة تحديد هياكل و اختصاصات أجهزة الحكامة بالشكل الذي يضمن لها النجاعة و الفاعلية. وعليه سيتم إحداث لجنة محلية واحدة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى كل دائرة ترابية تشمل كل الجماعات الواقعة تحت نفوذها الترابي، يترأسها بالوسط الحضري الباشا، وبالوسط القروي يترأسها رئيس الدائرة، وتضم في عضويتها كل القياد ورؤساء الجماعات المعنية وممثلي الأنسجة الجمعوية أو الجمعيات النشيطة ورؤساء المصالح الخارجية بتلك الدائرة. أما اللجنة الاقليمية فيترأسها عمال الأقاليم و العمالات، وتضم في عضويتها رؤساء الدوائر ورئيس المجلس الاقليمي وممثلي الهيئات السياسية بالإقليم ورؤساء المصالح الخارجية بالاقليمية كذلك، وسيتم حذف فرق التنشيط نهائيا.

وستتولى اللجان المحلية بالأساس تحديد الحاجيات المعبر عنها من طرف الساكنة المحلية من خلال التشخيص الترابي التشاركي وترتيبها حسب الأولويات، كما ستتولى تتبع تنفيذ المشاريع المستفيدة من دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.[116] أما

[116] - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل و توصيات، إحالة 2013/2، ص 54.

اللجان الإقليمية فستكلف بإعداد مخطط إقليمي للتنمية البشرية المتعدد السنوات على أساس التشخيصات التشاركية المعدة على المستوى الترابي، مع الحرص على اعتماد الالتقائية بين مختلف البرامج والمشاريع على المستوى الترابي ترشيدا للنفقات وتوخيا للفعالية والنجاعة.

الفرع الثاني: الأجهزة الجهوية والمركزية.

لتدبير المبادرة وضمان نجاعتها و حكامتها الجيدة، تم اعتماد هيكلة تنظيمية جهوية ووطنية للمساهمة في تحقيق التنمية البشرية، وتجاوز الانحسار التنموي الذي بات يؤرق المغرب، وتعتمد الهيكلة المركزية على ثلاث بنيات، تأتي في مقدمتها اللجنة الإستراتيجية للتنمية البشرية، التي يترأسها رئيس الحكومة، ولجنة القيادة و يرأسها وزير الداخلية، تم التنسيقية الوطنية للمبادرة ويتكلف بها عامل مكلف بمهمة لدى وزير الداخلية. أما على المستوى الجهوي فتتكون بنيته من: اللجنة الجهوية للتنمية البشرية تحت رئاسة والي الجهة، وقسم العمل الاجتماعي والذي يتكون من أربع مصالح.

فكيف إذن تساهم هذه البنية التنظيمية في تحقيق التنمية المنشودة؟

الفقرة الأولى: التركيبة والاختصاص جهويا.

يتجلى ضمان حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى الجهة في وضع بنية على هذا المستوى هي اللجنة الجهوية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ويترأس هذه اللجنة والي الجهة المعنية، وتتركب من أربع فئات كالتالي: رئيس الجهة المعنية ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم والمدراء الجهويون للقطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية ذات الصلة وممثلو المجتمع المدني، بالإضافة إلى عمال الأقاليم و العمالات المنتمية للجهة.[117] وتضطلع هذه اللجنة بالمهام التالية: المصادقة على الخريطة الجهوية، والمخطط الجهوي لمحاربة الهشاشة والسهر على تنفيذه والسهر على التوافق العام للمبادرة الإقليمية للتنمية البشرية، وضمان التقائية برامج الدولة والمؤسسات

[117] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أرضية عمل، المرجع السابق ص 35.

العمومية والجماعات الترابية مع مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.[118] وقد تم إحداث 12 لجنة، بحيث يوازي عددها عدد الجهات في التقسيم الإداري الحالي للمملكة المغربية ويوجد أيضا على مستوى الجهات أقسام العمل الاجتماعي على غرار ما هو قائم بالأقاليم و العمالات، مع فارق أن هذه الأقسام على مستوى الجهة تتكون من أربع مصالح عوض ثلاث فقط على مستوى الإقليم والعمالة. وتلعب هذه الأقسام دور الدعم وتقوم بالمهام التالية: مهام التنسيق والتدبير لأعمال اللجنة الجهوية والسهر على متابعة تنفيذ قراراتها ومتابعة تنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى الجهة؛ كما تعتبر المنسق على المستوى الجهوي، وتتولى مهام الإعداد وتنظيم اجتماعات اللجنة الجهوية، واقتراح جدول أعمالها، و متابعة احترام تنفيذ المساطر والدلائل الخاصة بتنفيذ مشاريع برامج المبادرة والتنسيق وتبادل المعلومات بين اللجان الإقليمية واللجنة الجهوية، ومتابعة الانسجام العام للمبادرات الإقليمية للتنمية البشرية، و تحرص على إلتقائية برامج الدولة والمؤسسات العمومية وبرامج الجماعات المحلية مع مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأيضا التتبع والإشراف والمواكبة على تنفيذ البرامج وتقييمها.[119]

تشكل تركيبة اللجنة الجهوية للتنمية البشرية نخبة النخبة على مستوى الجهة، حيث عمقت التوجه نحو انتداب أجود الكفاءات وأصحاب القرار على المستوى الجهوي و الإقليمي، إذ انحصرت عضوية المنتخبين فقط في رؤساء مجالس العمالات والأقاليم، ورئيس الجهة. ويعتبر حضور هذه الفئة نوعيا وقيمة مضافة للجنة، بما تملكه من رؤية

[118] - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، إحالة 2013/2، المرجع السابق ، ص 54.
[119] - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، إحالة 2013/2، المرجع السابق، ص 21.

شاملة على مستوى الأقاليم وسلطة القرار. كما تشكل عضوية المدراء الجهويين للمصالح الخارجية للقطاعات المتدخلة، والمؤسسات العمومية، بما تمثله من كفاءات وخبرات عالية، وتفرغ نسبي من الإجراءات اليومية بقطاعاتهم والإمكانات المتاحة لهم، نقطة القوة لهذه البنية الجهوية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. لكن الملاحظة المطروحة بهذا الخصوص والمتعلقة برئاسة اللجنة الجهوية، إذ بالرغم من تبني المغرب الجهوية المتقدمة والتنصيص عليها في الدستور، وإصدار قانون تنظيمي بهذا الشأن، وبالرغم من الإيجابيات التي تضمنها والمعبرة عن التوجه الجديد للدولة في ترسيخ الديمقراطية المحلية، وتعزيزها من خلال نمط الاقتراع المباشر لانتخاب المجلس الجهوي ورئيسه، الذي يعزز الشرعية الديمقراطية لمجلس الجهة، والتي تضمن استقلالية المبادرة والفعل وتمنحه سلطة القرار والتنفيذ وغيرها من المستجدات الكثيرة. وبالرغم أيضا أن عددا من الجهات يرأسها أمناء عامون للأحزاب السياسية المغربية أو وزراء سابقون، وزراء أعطوا الأولوية لرئاسة الجهة على الاستمرار على رأس الوزارة التي يشغلونها بسبب حالة التنافي في المسؤولية، كأول تجربة لرئاسة الجهة بعد اعتماد نظام الجهوية المتقدمة بالشكل الحالي لها، والتي تعتبر انطلاقة مؤسسة. هذا المعطى المؤشر والدال على حضور الكفاءة والخبرة المطلوبة، لم يشفع بإحداث تعديلات في تركيبة اللجان الجهوية على مستوى كرسي رئاسة اللجنة الجهوية، الشيء الذي يعبر عن الخط الناظم لحكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى الإقليم والجهة، بتركيز سلطة الرئاسة في يد وزارة الداخلية من خلال العمال والولاة.

فماذا إذن بخصوص البنية المركزية للحكامة الإدارية للمبادرة، هل ستزكي نفس التوجه وتجلي الرهانات غير المعلنة؟ أم أنها ستشكل تناقضا كما هو مسجل بين المحلي والإقليمي؟ أم أن الأمر سيجمع بينهما بحيث يكون تناقضا شكليا واستمرارية الممارسة في العمق؟ هذا ما سنتناوله بالبحث في الفقرة المقبلة.

الفقرة الثانية: التركيبة والاختصاص مركزيا.

تأتي اللجنة الاستراتيجية للتنمية البشرية على رأس هياكل حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ويترأسها رئيس الحكومة، وتتكون من أعضاء الحكومة والقطاعات والمؤسسات العمومية المعنية و المتدخلة في المبادرة. وتتجلى مهامها في وضع الإطار الاستراتيجي للمبادرة الوطنية، خاصة على مستوى التعاون الدولي والتواصل المؤسساتي والتكوين وتقوية القدرات و إعداد الإطار المالي وضمان التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية لأجل تحقيق أهداف برامج المبادرة المختلفة. ثم تأتي بعد هذه اللجنة لجنة القيادة تحت رئاسة وزير الداخلية. وتتكون من وزير المالية ووزير التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية ووزارة الصحة ووزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي وأيضا وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان. وقد أسندت إليها مهام التتبع والتقييم لبرامج المبادرة و المصادقة على المقترحات بخصوص تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و إعداد تقارير وحصيلة المنجزات وعرضها على اللجنة الاستراتيجية للإخبار.[120]

[120] - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، إحالة 2013/2، المرجع السابق، 19.

تأتي التنسيقية الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية في قاعدة البنية التنظيمية للحكامة الإدارية للمبادرة على المستوى المركزي، و تماثل القسم الاجتماعي على صعيد الأقاليم والجهات، وهي تابعة لوزارة الداخلية، ويرأسها موظف بوزارة الداخلية برتبة عامل منسق وطني للمبادرة. وقد أنيطت بهذه التنسيقية مهام تقديم الدعم التقني للجان الجهوية والإقليمية والمحلية، والهيئات المشاركة في تنفيذ برامج المبادرة، خاصة فيما يتعلق بتطبيق دلائل المساطر وضمان تنفيذ استراتيجيات التكوين، وتقوية القدرات والتواصل في إطار مواكبة الفاعلين وتبادل التجارب والخبرات بين جميع المتدخلين والإشراف على تنفيذ برامج المبادرة، وضمان التفاعل وكذا التأطير التقني والمالي اللازم بين مختلف الشركاء وإعداد تقارير وحصيلة المنجزات، وعرضها على لجنة القيادة.[121]

من الطبيعي أن تتميز التركيبة البشرية لأجهزة حكامة المبادرة بالكفاءة العالية، والخبرة والتجربة في مجال السياسات العمومية، باعتبار المبادرة إحدى أهم وأجل صورها. وبالطبع يجب أن تتوفر لهذه التركيبة سلطة القرار العام، حتى لا تسقط المبادرة في تضارب وتعارض السلط. فمن الجيد أن يكون صاحب القرار فيها هو نفسه صاحب الإلزام بالقرار، وهذا ما تجسد لدى اللجنة الاستراتيجية، حيث نجد فيها عضوية الحكومة والمؤسسات العمومية، باعتبار الحكومة هي الجهة الأصلية في تنفيذ السياسات العمومية. ويعتبر حضور وزارة الداخلية إلى جانب الوزارات الأخرى ذات الطبيعة الاجتماعية، أمرا إيجابيا ومهما باعتبار مكانة وإمكانات هذه الوزارة ورصيدها

[121] - المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، إحالة 2013/2، المرجع السابق، ص21.

المعلوماتي والاستخباراتي الذي يفيد سلطة القرار. لكن هناك ملاحظة بشأن رئاسة اللجنة الاستراتيجية التي تم إسنادها لرئيس الحكومة، وهو ما يتناقض مع المقاربة المعتمدة على مستوى الإقليم والجهة، حيث وزارة الداخلية هي المكلفة، في حين نجد رئيس الحكومة هو المكلف على المستوى المركزي كما هو الشأن بالنسبة للجنة المحلية، مع إسناد سلطة القرار فعليا إلى الجهة غير المنتخبة، ويبقى دور باقي الهياكل كمنشط. وهناك ملاحظة ثانية بخصوص إسناد رئاسة القيادة لوزارة الداخلية بحضور القطاعات الوزارية الاجتماعية، الشيء الذي يطرح الاستفهام من استمرار هيمنة وزارة الداخلية على ورش المبادرة إقليميا و جهويا ومركزيا في جميع العمليات. فبالرغم من التوجه الجديد الذي عبر عنه دستور المغرب لسنة 2011 بترسيخ الخيار الديمقراطي والمشاركة السياسية، واعتماد الجهوية المتقدمة وتعزيز صلاحيات الهياكل المنتخبة، وبالرغم أيضا من إصلاح الجهوية واعتماد الاقتراع العام المباشر، لم يقدم أي تعديل بهذا الشأن حتى تواكب المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التعديلات الدستورية بخصوص الجهوية وتعزيز مكانتها، بل ظلت المقاربة التقنوقراطية والبيروقراطية الإدارية هي المتصدرة لمشهد تدبير المجال العام على مستوى المبادرة أيضا. وهنا نكون أمام أحد الرهانات الأساسية وغير المعلنة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والذي سبقت الإشارة إليه، ويمكن التحقق منه في المباحث المقبلة، والمتمثل في اعتبار هذه المبادرة آلية من آليات تجديد المشروعية، ووسيلة لضمان الاستمرارية، والاستقرار للنظام السياسي، أكثر منها فرصة لتحقيق التنمية البشرية. كما توجد هناك ملاحظة ثالثة تتمثل في إقصاء المجتمع المدني على المستوى المركزي و اضمحلال فكرة المقاربة التشاركية وتعزيز

الحكامة. وهنا نكون إزاء جهاز حكومي يدبر ملفا كباقي الملفات العمومية الأخرى. و بالتالي ما جدوى هذه الهياكل والمخططات والبرامج، مادام نفس الجهة التي من المفروض أن تحقق بتسييرها التنمية البشرية من خلال التدبير اليومي للسياسات العمومية، ستكون هي نفسها المكلفة بتدبير استراتيجي للمبادرة.

قبل أن نختم هذا المطلب لابد من الإشارة إلى المرصد الوطني للتنمية البشرية، وإن كان لا يندرج ضمن الهياكل الإدارية والتنظيمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإنه بنية تقييمية مركزية، أحدثت بموجب مرسوم عدد 394.08.02 بتاريخ 23 أكتوبر 2001،[122] الذي ينص على إحداث مرصد وطني للتنمية البشرية لدى رئيس الحكومة (الوزير الأول أنذلك)، يتولى مهمة تحليل أثار برامج التنمية البشرية المنجزة وتقييمها، واقتراح التدابير والأعمال التي تساهم في إعداد استراتيجية وطنية للتنمية البشرية وتنفيذها، خاصة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وإعداد مؤشرات التنمية البشرية، والإدلاء برأيه إلى المتدخلين في السياسات العمومية للتنمية البشرية المزمع القيام بها أو المنجزة. كما يقوم بإعداد تقرير سنوي حول وضعية التنمية البشرية بالمغرب، الذي يعرضه على أنظار الملك الذي يأمر بنشره وتوزيعه، إذا رغب في ذلك حسب المادة 7 من ذات المرسوم. ونلاحظ هنا أن المرصد وإن كان يحدث لدى رئيس الحكومة، فإنه يعرض أشغاله أمام الملك الذي يملك سلطة القرار في نشر التقارير أو عدم نشرها. ويستفيد المرصد من الاعتمادات المالية لتدبير شؤونه وتنظيمه في إطار صندوق دعم المبادرة. ويعتبر رئيس المرصد آمرا بالصرف. ويتم صرف تلك

122 – جريدة رسمية عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008.

الإعتمادات بناء على ميزانية مقترحة من المرصد، ويصادق عليها رئيس الحكومة بعد استطلاع رأي وزير المالية. ويخضع تنفيذ هذه الميزانية للمراقبة البعدية التي تتأكد من مطابقة تدبيره للمهام المنوطة به وللأهداف المرسومة، و صحة الإجراءات المتخذة من لدن الرئيس فيما يتعلق بالتدبير المالي و المحاسباتي.

لاشك أن أي ضعف أو خلل يعتري هياكل أو وظائف هيئات حكامة المبادرة، سينعكس سلبا على مخرجات ونتائج المبادرة. ومن المؤكد أن التعديلات التي عرفتها البنية التنظيمية لحاكمة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في إطار المرحلة الثالثة جاءت لتتجاوز الحدود و الإكراهات التي رافقت البنيات السابقة، و التي ستكون موضوع نقاش و مدارسة في القسم الثاني.

المطلب الثاني: الحكامة المالية للمبادرة و إكراهات التنفيذ.

لا يكفي أن تطور البرامج وتضع المشاريع، وتؤسس لها الهياكل الإدارية والتنفيذية لتحقيق الغايات والأهداف، بل لابد من رصد الاعتمادات المالية التي تمكن من تفعيل البرامج و المشاريع المسطرة. وبالفعل عملت السلطات العمومية في المغرب على رصد اعتمادات مالية مهمة، من خلال المصادقة على المرسوم المحدث للحساب الخصوصي المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والذي يعتمد على ثلاثة مصادر للتمويل تتمثل في الميزانية العامة للدولة، ودعم الجماعات المحلية، والتعاون الدولي، وأضيف مصدر رابع في المرحلة الثانية من المبادرة، يتمثل في دعم المؤسسات العمومية. وتعتري المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في التنفيذ، مجموعة من الإكراهات التي تحد من قوة وفعالية التنفيذ، وقد يكون ذلك مرتبطا بالوسائل المعتمدة ذاتها، أو مرتبطا بعملية التنفيذ، حيث تتعدد مستوياته ويكثر المتدخلون فيه.

الفرع الأولى: الحكامة المالية للمبادرة.

استطاعت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تعبئة رصيد مالي مهم، قدر ب 10 مليار درهم خلال المرحلة الأولى من المبادرة، و17 مليار درهم خلال المرحلة الثانية، حيث استطاع المغرب إقناع الشركاء الدوليين بالمساهمة المالية في المبادرة، ب 2 مليار درهم خلال المرحلة الأولى، ومليار درهم خلال المرحلة الثانية. في حين زادت مساهمة الدولة والجماعات المحلية، وتم اللجوء إلى مساهمة المؤسسات.

فكيف سيتم إذن تدبير هذا الرصيد المالي؟ وهل سيحقق ما ينتظر منه؟ أم أنه مال عام يجري عليه ما يجري عموما على تدبير المالية العمومية بالمغرب؟

الفقرة الأولى: تمويل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

نظرا للآمال المعلقة على المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كورش وطني يهدف إلى تحقيق التنمية البشرية عبر العديد من البرامج تمت تعبئة الموارد المالية، من خلال إحداث حساب مرصود لأمور خصوصية سمي ب"صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية"[123]، الذي يعتمد في موارده على ثلاثة مصادر مشتركة بين الدولة، والجماعات المحلية، والتعاون الدولي. وقد رصد في المرحلة الأولى من المبادرة الممتدة على مدى خمس سنوات من سنة 2005 إلى 2010 حوالي **10** مليار درهم، و ستساهم الدولة ب **6** مليار درهم، والجماعات المحلية ب 2 مليار درهم، تم الشركاء الدوليون ب **2** مليار درهم أيضا. ويعتبر رئيس الحكومة آمراً بالصرف رئيسا، والولاة والعمال آمرين بالصرف مساعدين. وقد تم توزيع الحصة كالتالي **2,5** مليار درهم للبرامج بالمجال القروي، ومثلها للبرامج في المجال الحضري، و**2,5** مليار درهم لبرنامج محاربة التهميش ونفسها للبرنامج الأفقي. كما تم تقدير انطلاقة المبادرة في المرحلة الاستعجالية بغلاف مالي يقدر ب **250** مليون درهم، مكونة من مساهمة الدولة ب 50 مليون درهم، والجماعات المحلية ب **100** مليون درهم، وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ب **100** مليون درهم. و تقرر توزيعها على هذا الشكل: **160** مليون درهم للبرامج الحضرية، والقروية. تقسم على أساس ترابي كالتالي: حوالي **1,5** مليون درهم لكل إقليم، و**2** إلى **5** مليون درهم للجهات، و**80** مليون درهم لبرنامج محاربة التهميش، و**10** مليون درهم للبرنامج الأفقي.[124]

[123] – بموجب مرسوم 2.05.1017 الصادر في 12 جمادى الأخيرة 1426 الموافق 19 يوليوز 2005، والذي تم تغييره وتسميته بموجب مرسوم عدد 2.12.86 بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1433 الموافق ل 16 ماي 2012،

[124] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تقرير 2005-2010.

أما الشطر الثاني الممتد إلى سنة 2015، والذي سيعرف تخصيص غلاف مالي يقدر ب **17** مليار درهم، أي بزيادة **7** مليار درهم عن الشطر الأول، والذي تتنوع فيه المساهمات من مساهمة الميزانية العامة للدولة ب **9,4** مليار درهم، و مساهمة الجماعات المحلية ب **5,6** مليار درهم، ومساهمة المؤسسات العمومية ب مليار درهم، ومساهمة التعاون الدولي بمليار درهم أيضا. ونلاحظ هنا انخفاض مساهمة التعاون الدولي إلى النصف، في حين سجلت مساهمة المؤسسات العمومية استقرارا، وتضاعفت مساهمة الدولة والجماعات المحلية بنسبة **156,67%** و **280%** على التوالي. وقد تقرر توزيعها على البرامج كالتالي: **3,46** مليار درهم لبرنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري. و **1,4** مليار درهم لبرنامج محاربة الهشاشة. و **3,14** مليار درهم لمحاربة الفقر بالوسط القروي. وخصصت **2,8** مليار درهم للبرنامج الأفقي، في حين خصص لبرنامج التأهيل الترابي **5** مليار درهم.[125]

يتضمن هذا الحساب الخاص المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، جانبين أحدهما دائن والثاني مدين. وقد حددت المداخيل الإجمالية بالإضافة إلى المساهمات السابق ذكرها في: الهبات والوصايا، والمبالغ المسترجعة من التسبيقات الممنوحة من طرف الصندوق والموارد الاستثنائية. أما النفقات فتشمل العمليات المرتبطة بدراسة وتنفيذ وإنجاز برامج وأنشطة المبادرة، والمبالغ المدفوعة بشكل إعانات أو تسبيقات مُرجعة برسم المساهمة في إنجاز برامج المبادرة. هذه الاعتمادات يتم توزيع واستعمالها في برنامج يعده رئيس الحكومة الآمر بالصرف الرئيسي بعد

[125] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2018، ص 6.

التوصل بها من طرف وزارة المالية. و يشمل هذا البرنامج خمسة محاور، كل محور يوازي برنامجا من برامج المبادرة، إضافة إلى محور سادس هو برنامج دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.[126] وبعد تخصيص الاعتمادات بمبالغ إجمالية على المحاور الستة، يتم تأشيرها من وزير المالية في غضون ثلاثة أيام بعد التوصل بها من طرف رئيس الحكومة. و بعد ذلك تفوض هذه الاعتمادات حسب الحصص المقررة لكل عمالة أو إقليم لفائدة الآمرين بالصرف المساعدين، الذين يوزعونها بدورهم على البرامج والمشاريع المدرجة في إطارها كل على حدة. ويتم بعد ذلك توزيع تلك الإعتمادات على بنود الميزانية المشار إليها في المادة 3 من المرسوم الخاص بصندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث يرسل الآمرون بالصرف المساعدون بيان التوزيع هذا إلى المراقبين للالتزام بالنفقات، والمحاسبين المكلفين بالأداء لينفذوها. ويتم اعتماد نفس الآليات المعتمدة في صرف النفقات العامة لصرف نفقات صندوق المبادرة، والتي يمكن إجمالها في الصفقات العمومية وسندات الطلب وطلب عروض محدود أو مفتوح والمسطرة التفاوضية. ولتيسير تنفيذ النفقات المؤدات من صندوق المبادرة، تم اعتماد تسهيلات مؤطرة من خلال اعتماد قائمة مبسطة للوثائق، والمستندات المثبتة للملف الخاص بالأوامر بالأداء الموجه للمحاسب المكلف بالأداء، في حين يتم الاحتفاظ بباقي وثائق الاثبات المنصوص عليها ذات العلاقة والجاري بها العمل في هذا الصدد لدى الآمرين بالصرف أو الآمرين المساعدين، لتكون رهن إشارة هيئات الرقابة المالية إذا دعت الضرورة لذلك.

[126] - مرسوم 2.05.2017 الصادر في 12 جمادى الأخيرة 1426 هـ الموافق ل 19 يوليوز 2005 الذي تم تغييره و تتميمه بموجب مرسوم عدد 2.12.86 بتاريخ 24 جمادى الأخيرة 1433 هـ الموافق ل 16 ماي 2012.

وستكلف المبادرة في نسختها الثالثة مبلغا ماليا يقدر ب 18 مليار درهم[127]، ستوزع على البرامج المشكلة لهذه النسخة كالتالي: سيتم تخصيص أربعة ملايير درهم لبرنامج تدارك الخصاص المسجل على مستوى البنيات التحتية، والخدمات الأساسية بالمجالات الترابية الأقل تجهيزا، ومثلها لكل من برنامج مواكبة الأشخاص في وضعية هشة، وبرنامج تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب، في حين سيخصص مبلغ ستتة ملايير درهم لبرنامج دعم التنمية البشرية للأجيال الصاعدة.

وسيتم تمويل هذا البرنامج بنسبة 60% من الميزانية العامة للدولة، ونسبة 30% من ميزانية وزارة الداخلية عبر المديرية العامة للجماعات المحلية، ونسبة 10% كدعم من التعاون الدولي.

الفقرة الثانية: التنفيذ المالي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يمر تنفيذ نفقات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عبر مجموعة من المراحل نجملها في ما يلي:[128]

1- التعبير عن الحاجة: وهي مرحلة مهمة لنجاح المشروع في جميع مراحله، ويجب أن تكون هذه الحاجة واضحة ودقيقة حسب المادة 5 من مرسوم الصفقات العمومية، وغير مبالغ فيها، وقابلة للتنفيذ وفق الآجال المحددة؛ وتكون كلفتها محددة بدقة حسب أسعار السوق الحقيقية. ويفضل في هذه المرحلة تنظيم جلسات جماعية للمصادقة على مشروع، واستشارة هياكل الدعم والمصالح التقنية و اعتماد المعايير الوطنية أو الدولية

127- الرابط الإلكتروني www.maghress.com/telexpresse/94089 بتاريخ 2018/09/20.

128- المصدر: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل المساطر المالية 2011-2015، WWW.INDH.MA.

التي تعد مهمة في عملية التقييم، وأيضا الاستفادة من التوصيات المحصلة في عمليات الافتحاص.

2- مرحلة الاستشارة أو اختيار صيغة الصفقة التي تتنوع إلى: سندات الطلب وتعتمد في المشاريع أقل من 200,000 درهم. المسطرة التفاوضية مع الإشهار المسبق ويتم اعتمادها في الأشغال أو الخدمات الجد المستعجلة. طلب العروض المحدود ويتم اللجوء إليه في حالة طلب عروض مفتوحة أو محدودة غير منجزة، أو في حالة عدم قدرة متعاقد على إتمام الصفقة. و يكون طلب العروض المفتوح إجباريا في حالة تجاوز الصفقة مبلغ مليون درهم، و بعد ذلك يتم إرسال الملف إلى لجنة فتح الأظرفة في الحالتين الأخيرتين طبقا للآجال المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية قصد الملاحظة والإفادة. أما فيما يتعلق بسندات الطلب والمسطرة التفاوضية أو التعاقد المباشر فيتم المرور إلى مرحلة الإشهار بصفة مباشرة، حيث يستحب استهداف على الأقل ثلاثة عروض كحد أدنى، أما طلبات العروض فيتم اعتماد الإشهار وفق الشكليات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية.[129]

3- مرحلة سحب دفاتر التحملات من طرف الراغبين في الترشح لإبرام الصفقة، حيث تستمر العملية إلى آخر أجل محدد في طلب العروض وفق الشكليات الجاري بها العمل في هذا المجال؛ ثم تأتي مرحلة استقبال العروض التي تستمر إلى تاريخ فتح الأظرفة بالنسبة لطلبات العروض، وإلى غاية التاريخ المحدد للتفاوض بالنسبة لمسطرة التفاوض، والتاريخ المحدد في رسالة الاستشارة بالنسبة لسندات الطلب.

[129] - المصدر: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل المساطر المالية 2011-2015، WWW.INDH.MA.

4- مرحلة اختيار الفائز بالصفقة: حيث يتم في حالة طلب العروض فتح الأظرفة في جلسة عمومية من طرف اللجنة المختصة، والتي تقوم بدراسة الملفات الإدارية والتقنية في جلسة مغلقة، حيث يتم إقصاء الملفات غير المستوفية للشروط المطلوبة. تم بعد ذلك يتم تقييم العروض ماليا، وفي نهاية المطاف يتم الإعلان عن نتائج فتح الأظرفة وفحص العروض و إخبار المرشح المقبول، وأيضا إخبار المرشحين المقصيين مع ذكر أسباب إقصائهم، وإرجاع ملفاتهم والضمان المؤقت كذلك. أما في حالة سندات الطلب فيتم مقارنة بيانات الأثمنة المتوصل بها، ومقارنتها مع الأشغال أو التوريدات المطلوبة. وفي حالة المسطرة التفاوضية يتم تحليل العروض المقدمة، وتنظيم جلسة تفاوضية مع كل منافس، وفي الاخير يتم إخبار الفائز بالصفقة.[130]

5- مرحلة الالتزام: بالنسبة لسندات الطلب يجب الاحتفاظ بجميع بيانات الأثمنة، وإعداد ملف سند الطلب، و التحقق من وجود كل الوثائق حسب ما هو مطلوب، مع مراعاة حدود سند الطلب المسموح بها في كل عملية، ثم تبليغ سند الطلب للمنافس المقبول. أما باقي أصناف التنفيذ، فيتم الاحتفاظ فيها أيضا بجميع الوثائق والمستندات في ملف خاص بالصفقة، و التأكد من تغطية الاعتمادات المتوفرة لتكاليف الصفقة وشمولية مبلغ الالتزام لتكاليفها؛ ثم بعد ذلك يتم إعداد ملف تقرير للصفقة يحال على قسم العمل الاجتماعي للمصادقة، مع إرسال الملف للمحاسب المكلف بالتأشير بالنسبة للآمرين بالصرف المساعدين الموظفين، حيث يقوم المحاسب بمراقبة صحة الالتزام و يؤشر عليه بالنفقة في حالة توفر الاعتماد، وفي حالة العكس يرفض التأشير. وبعد ذلك تأتي عملية

[130] - المصدر: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل المساطر المالية 2011-2015، WWW.INDH.MA.

المصادقة على الصفقة من طرف الجهات المختصة، حيث لا يمكن الشروع في التنفيذ إلا بعد حصول المصادقة. وفي الأخير يتم تبليغ نائل الصفقة.

6- مرحلة التنفيذ والتتبع: تعتبر هذه المرحلة مهمة جدا حيث يتم خلالها متابعة تنفيذ جميع الأعمال وفق المواصفات والشروط المحددة في التعاقد أو في دفتر التحملات، وأيضا القيام بجميع الإجراءات اللازمة للتحقق من الاستلام، ومتابعة بنود التعاقد. ويجب أن تكون هذه المهام منفصلة ومستقلة عن بعضها، وتشمل ثلاثة أطوار: الأول يهم التهيئة وانطلاق المشروع ونفقاته، الثاني يهم التتبع والتنفيذ ومراقبة المشروع، ونفقاته، و يهم الثالث إنهاء المشروع ونفقاته.

7- مرحلة الأداء: والتي تنقسم إلى ثلاثة محاور يتعلق الأول بالتهيئة وانطلاق النفقة، والثاني يتعلق بالتتبع والتنفيذ ومراقبة النفقات، والثالث يتعلق بالأمر بإنهاء النفقات[131].

إن منهجية تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تستدعي المرور بمجموعة من المحطات والعمليات، نوردها مجملة كالتالي: بداية عملية تحديد المستهدفين حيث يتم على مستوى الإقليم تحليل المعطيات الإحصائية المنبثقة من البحوث الميدانية والدراسات الوطنية للمؤسسات المختصة، واستغلال خريطة الفقر الجماعية، مع اعتماد مسلسل تشاركي للتشاور مع مختلف الفاعلين، لتحديد الجماعات القروية والأحياء الحضرية المهمشة. أما على المستوى المركزي فتتم عملية المصادقة على الاقتراحات والاختيارات التي تم اعتمادها على مستوى اللجنة الإقليمية، ثم العمل على برمجة الاعتمادات المالية المتناسبة مع المستهدفين المحددين، ثم عملية تحديد معايير

[131] - المصدر: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دليل المساطر المالية 2011-2015، WWW.INDH.MA.

الاستهداف، حيث يتم التحديد الإسمي ل 530 حيا حضريا و701 جماعة قروية التي تستجيب لمعايير وشروط الاستهداف الجغرافي، وعملية تحديد معايير تمويل المشاريع. و يتم دراسة الملفات والطلبات المقدمة وتقييمها بناء على معايير الانتقاء الخاصة بكل برنامج من البرامج المعتمدة في إطار المبادرة، حيث تتم هذه العملية على مستوى اللجنة المحلية، ويتم رفع نتائجها إلى اللجنة الإقليمية التي تتخصص بقبول الطلبات، وعملية الدعم التقني ومواكبة الفاعلين المحليين، حيث تقوم بمواكبة إنجاز أهداف المبادرة عن طريق إحداث قسم العمل الاجتماعي بالإقليم و العمالات كما سبق الإشارة إليه. يلعب هذا القسم دور التنسيق و لإشراف والتوجيه والمواكبة للفاعلين وحاملي المشاريع في إطار المبادرة، و بعد ذلك تأتي عملية التتبع والتقييم. و هذه المرحلة مهمة جدا حيث يتم خلالها تتبع برامج المبادرة بالتركيز على بيان مؤشرات الصفر عند انطلاق البرامج في المناطق المستهدفة والأفراد المستفيدين، وتتبع نتائج البرامج عبر مؤشرات التتبع والقياس، مع الحث على وضع نظام معلوماتي على شكل شبكة يربط بين المستوى المركزي ومجموع العمالات والأقاليم بهدف التتبع الفوري والمباشر للتنفيذ المالي والإنجاز الفعلي لعمليات المبادرة.

هذا إذن فيما يتعلق بالتمويل وإجراءات التنفيذ، فما هي الإكراهات التي تواجه تنفيذ برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وتنزيل مشاريعها؟ هذا هو موضوع الفرع المقبل.

الفرع الثاني: إكراهات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تتعدد الجهات المتدخلة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وبتعددها تتعدد الرؤى والتوجهات، وكذا الرهانات، مما يجعل التنفيذ يعرف بعض الإكراهات المرتبطة بصيغ وأشكال التنفيذ. كما أن تعدد مستويات التنفيذ، قد يفرغ بعد العمليات التنفيذية من محتواها، وبالتالي يضعف مستوى وكفاءة تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. غير أن محدودية الموارد المادية المرصودة بشكل عام، و ضعفها في بعض الأحيان، يجعل تحقيق المبادرة لأهدافها في عدد من الحالات مجرد نوايا سياسية، غير قابلة للتحقيق.

الفقرة الأولى: محدودية الوسائل و الإمكانات.

تعتبر الوسائل المادية من أهم آليات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، في الوقت ذاته تعد إحدى أهم الإكراهات التي تواجه تنفيذها، و التي تتطلب وسائل مهمة تختلف طبيعتها وحجمها حسب المشاريع و الأنشطة المراد تطبيقها، والمجال الذي تدخل في نطاقه. وهذه الوسائل بالأساس كما سبق و بيَّنا إما بشرية أو مالية أو لوجيستية[132].

يعد العنصر البشري أهم عناصر تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مختلف مجالاتها ومستوياتها، لكنه يأتي في مقدمة الإكراهات التي تواجه التنفيذ المدروس، وذلك على واجهتين، الأولى من حيث الكفاءة والخبرة المطلوبة في التنفيذ، حيث نجد الدولة في حاجة ماسة دائما للمساعدة والخبرة الأجنبية في تنفيذ مشاريع محددة، خاصة فيما يتعلق بالبنيات التحتية التي تستهدفها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

[132] صالح بالحجام، تحليل السياسات العامة، مطبعة بن مرابط، الجزائر، ج 1، 2015، ص 154.

في إطار برنامج التأهيل الترابي؛ وهو ما يرفع كلفتها المالية، وإن كان هذا الإكراه المتعلق بالكفاءة البشرية لم يعد مطروحا بنفس القوة. غير أن هناك إكراها بشريا أخر لكن من زاوية أخرى، مرتبط بالعنصر البشري المساهم في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الموجود في مختلف الإدارات و المؤسسات الرسمية أو المدنية، التي يسند إليها هذا التنفيذ؛ حيث نجد هذه الفئة في كثير من الأحيان لا تقوم بالدور المطلوب بالشكل المرغوب فيه، بل تقوم فقط بالحد الأدنى من الواجب، وفي أحيان كثيرة تقوم بأقل من الواجب. وهذا ما يفسر عدم تحقيق الغايات المنشودة في العديد من برامج المبادرة بالخصوص، ومختلف السياسات العمومية بشكل عام، خاصة ذات الطبيعة الخدماتية. ونسوق على سبيل المثال قطاع التعليم والصحة، حيث فشلت لحد الآن كل الجهود المبذولة في سبيل الرفع من جودة القطاع الأول، والحد من النزيف الحاصل في الأجيال المتخرجة، والكل مجمع على حجم الهدر الحاصل في تكوين أجيال المستقبل. ولاشك أن العنصر البشري أهم مدخل لأي إصلاح لهذا القطاع. الشيء الذي يعد أحد الإكراهات التي لم تفلح الدولة في تحويلها من عائق إلى مساهم إيجابي وفعال في ورش الإصلاح سواء عبر برامج القطاع أو المشاريع المنجزة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ولن يتأتى هذا إلا بالتحفيز والاشراك والاهتمام الحقيقي بالعنصر البشري. كما أن قطاع الصحة وما يعرفه من تردي الخدمة الصحية العمومية، خاصة في المعاملة المباشرة للمريض أو ذويه يبعث الانطباع بأن الدولة أهملت هذا القطاع كذلك، تاركة المواطن الضعيف أو طالب خدمة الصحة العامة، لحاله في مواجهة فئة - وإن كانت محدودة- لا ترحم لا المريض ولا غيره. وهذا ما يجعل السياسات العمومية

الصحية و كذا المساهمة فيها عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ، لا ترقى لمستوى تحقيق أهدافها المسطرة. و هناك كذلك برنامج المساعدة الطبية "راميد"، الذي بالرغم من الجهود الجبارة المبذولة في تحقيق التغطية الصحية للفئات المعوزة، وما شابهها داخل المجتمع، تبقى خدمات بطاقة "راميد" محدودة، وأيضا على مستوى منح البطاقة والإجراءات المتبعة في ذلك، نجد إختلالات كبيرة، إذ حصلت عليها فئات تستفيد أصلا من التغطية الصحية الإجبارية ضمن القطاع العام أوالخاص أيضا. وهذا ما يجعل أهداف هذا البرنامج لا تعطي المنتظر منها بالشكل المطلوب. ويرجع جزء كبير من أسباب الضعف هذه بالأساس لتدخل العنصر البشري بشكل غير لائق مع المغزى المقصود لهذه السياسات العمومية. وهذا الإكراه المرتبط بالمورد البشري ليس حالة خاصة في قطاع التعليم والصحة، بل يكاد يعتبر حالة عامة في القطاع العام والشبه العام. ويعود ذلك لضعف آليات التحفيز والمراقبة التي تبقى مجرد آلية ميكانيكية خالية من كل بعد تنموي وتأهيلي، حيث تمارس بمنطق الانتقام والعقاب، إضافة إلى ضعف حس المواطنة والمسؤولية لدى فئة معتبرة من الموظفين، سواء المنفذين أو المسؤولين. ويوجد عند هؤلاء المسؤولين مشكل أكبر، حيث همهم الدائم في حالات كثيرة هو تكديس الثروة، والبحث عن المنافع الذاتية، حيث تأتي المصلحة العامة في المرتبة الأخيرة. وما يؤكد هذا كله هو التقارير الرسمية لأجهزة المراقبة والتدقيق الرسمية، وفي مقدمتها المجلس الأعلى للحسابات، خاصة فيما يتعلق بقطاع العدل - كمثال على ذلك- فيما يتعلق بناء مركب الاصطياف بفاس خاص بالقطاع[133]. ما قيل عن المورد البشري الرسمي

[133] – التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات سنة 2016.

بالقطاع العام و الشبه العام، يتقاطع بشكل كبير مع العنصر البشري في المجتمع المدني الشريك الاستراتيجي للدولة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ففي العديد من الحالات يكاد يكون الوضع شبه عام، حيث نجد ضعف التكوين و الخبرة المطلوبة في المجال. ومع ذلك تتصدر لتنفيذ المبادرة وذلك بغية تحقيق بعض الربح المادي و تحسين الوضعية الفردية على حساب نجاعة و كفاءة التنفيذ، إضافة إلى ضعف القدرة على مواصلة التنفيذ وضمان استدامة المشاريع و الأنشطة المنجزة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بسبب ضعف الاستقرار الذي يعرفه العنصر البشري في الميدان الجمعوي.

بالإضافة إلى الإكراه البشري، قد يكون العنصر المالي في بعض الأحيان أحد إكراهات تنفيذ السياسات العامة. وهنا نكون أمام إكراه عدم كفاية الموارد المالية[134] والمخصصات المقدرة لتنفيذ السياسات العامة المقترحة، خاصة في الدول ذات الموارد المحدودة، حيث لا يوجد نفط ولا غاز ولا موارد أخرى كقاعدة عامة، الشيء الذي يفرض تأجيل بعض المشاريع أو تأخير إنجازها. وقد يعتبر هذا الإكراه الموضوعي أحد أهم الأسباب في عدم تبني مجموعة من السياسات العمومية العاجلة والملحة، خاصة في القطاعات الاجتماعية. ويعتبر قطاع التعليم نموذجا حيا يجسد هذا الإكراه حيث الاكتضاض داخل الحجرات الدراسية، وقلة الموارد البشرية المرصودة للقطاع، إضافة إلى ضعف التحفيزات المالية المخصصة للعاملين، وهذا كله بسبب ضعف الميزانية العامة المخصصة للقطاع. وإذا كان الأمر لا يطرح بشكل كبير في إطار المبادرة

[134] جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 116.

الوطنية للتنمية البشرية، فإن هذا لا يعني وفرة الموارد المالية المخصصة للمبادرة، حيث نجد الاعتمادات المالية المخصصة محدودة في أرصدة محددة لا يمكن تعبئة أكثر منها. وينعكس هذا على عدد المشاريع و الأنشطة الممولة في إطار المبادرة، الشيء الذي يفرض تحديد مجموعة من المعايير و الشروط للاستفادة من التمويل و الامتيازات التي تتيحها برامج و أنشطة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وهذا لا يحجب واقع سوء تدبير الموارد المالية المتاحة، حيث الهدر الملحوظ للمال العام، في تدبير العديد من القطاعات، الذي تؤطره سياسة الريع والامتيازات، والاحتكارات غير العادلة، وإن كانت قانونية. و يطرح هذا الوضع بقوة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث نجد العديد من حالات التنفيذ شاهدة على هدر المال العام تحت غطاء قانوني.

نختم هذه الفقرة بالإكراهات التقنية واللوجيستيكية التي تعوز مجموعة من الدول في تنفيد السياسات العمومية، خاصة الخبرات التقنية غير المتاحة في عالم احتكار المعلومة الصناعية التكنولوجية، وعالم براءات الاختراعات التي لا ينال العالم الثالث منها سوى الفتات، خاصة في الصناعات الاستهلاكية. وهذا ما يجعل من الدول النامية في تبعية دائمة للدول المتقدمة حتى في تنفيذ السياسات العمومية، أو في المجالات الصناعية ذات القيمة المضافة، وفي أحسن الأحوال الدخول في شراكات مع الدول المصدرة للتكنولوجيا الحديثة. و المغرب لا يخرج على هذا النطاق، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث لا يمكن تصور انجاز أو تمويل مشاريع أو أنشطة تدخل في إطار صناعة أو خدمات المعرفة التي تعتمد على المعرفة العلمية

والتكنولوجيا الحديثة، علما أن أحد برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يستهدف الأنشطة المدرة للدخل.

هذا فيما يتعلق بالوسائل والإمكانات، فماذا بخصوص المتدخلين ومستويات التنفيذ؟

الفقرة الثانية: كثرة المتدخلين وتعدد مستويات التنفيذ.

إن تنفيذ أي سياسة عمومية ما يستوجب تدخل عدة قطاعات مختلفة، ففي أي برنامج حكومي للفعل أو عدم الفعل، وإن كان يستهدف فئة محددة ومجالا معينا، لابد أن يتداخل في تنفيذه العديد من القطاعات الحكومية المركزية، أو أجهزة الحكامة المحلية. ويعد هذا التعدد للمتدخلين في تنفيذ السياسات العمومية، أحد أهم إكراهات تنفيذها في وقتنا الراهن، كما يعد هذا المشكل أحد أهم عناصر دراسة تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث يتم الاهتمام تحديدا بالعلاقة الناشئة بين الأجهزة الإدارية المكلفة بالتنفيذ، وأثر تلك العلاقات في تنفيذ السياسة العمومية المعنية[135]. وهنا نجد أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تجسد هذا التعدد في مستويات التنفيذ و كثرة المتدخلين فيه بشكل جلي. فكما سبق معنا في المطلب السابق نجد أن تنفيذ برامج و أنشطة المبادرة يتم على مستويات متعددة و مختلفة، حيث يتم اقتراح البرامج والأنشطة على المستوى المحلي ليتم الحسم فيها و إقرارها على مستوى اللجان في الإقليم. كما أن هناك برامج ومشاريع تتدخل فيها هيئات و أجهزة إدارية على مستوى الجهات و المركز، كما نجد تعدد المتدخلين في التنفيذ من أهم الإكراهات التي تواجه المبادرة في التنفيذ. فمثلا في مجال الأنشطة نجد تدخل و مشاركة المبادرة في تنظيم و تنفيذ مجموعة البرامج تتقاطع فيها

[135] – صالح بلحجام، تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 150.

مع عدة قطاعات وزارية وعمومية؛ و نأخذ كمثال تنظيم مخيمات وملتقيات صيفية للأطفال والشباب. فهذا البرنامج الذي يستهدف فئة الشباب والأطفال، ينفذ بشراكة مع وزارة الشباب والرياضة و المجتمع المدني. كما نجد تدخل عدت قطاعات في هذا الشأن، منها قطاع النقل واللوجيستيك ممثلا في المكتب الوطني للسكك الحديدية، حث يتم تخصيص قاطرات للجماعات المخيمة، بخصم يصل إلى 50% من ثمن التذكرة، إضافة إلى جهاز الوقاية المدنية حيث التنسيق في حراسة الشواطئ التي توجد بها المخيمات الصيفية. كما يتدخل قطاع الصحة حيث يتم تخصيص طاقم طبي في بعض مراكز الاصطياف، إضافة إلى قطاع التعليم الذي يتدخل عبر تخصيص المؤسسات التعليمية كمراكز تخييمية في الفترة الصيفية وحتى الربيعية، إضافة إلى متدخلين آخرين من القطاع الخاص. ونفس الأمر نجده في تنفيذ بعض المشاريع وخاصة المشاريع ذات العلاقة بالبنيات التحتية و التجهيزات الأساسية. فهي أيضا تعرف كثرة المتدخلين حيث نجد المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ممثلة في اللجنة المعنية حسب مجال المشروع محلي إو إقليمي أو جهوي، ثم القطاع الوصي الذي يدخل في نطاقه المشروع المراد تنفيذه، ثم نجد الشركاء و المانحين ثم الجهة الحاملة للمشروع؛ و بالتالي لا يختلف الأمر كثيرا عن تنفيذ مختلف مشاريع وبرامج السياسات العمومية، حيث لا يتعلق الأمر فقط بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

اهتمت العديد من الدراسات بتنفيذ السياسات العمومية، وركزت هذه الدراسات على العلاقة القائمة بين الوحدات الإدارية المكلفة بالتنفيذ، وأثر هذه العلاقات في التقاطعات بين القرارات وبين تنفيذها، حيث كما سبق الإشارة إليه يكون التنفيذ مسندا

لوحدات إدارية مختلفة ومستويات متعددة[136]. كما يكون التباعد بين القرار والتنفيذ، بسبب ما ينتج من تباين بين الأول وبين ما يتم تبليغه للوحدات الأدنى، أو بالمعنى الأصح ما يتم استيعابه من التبليغ المركزي للقرار. كما يرجع سبب التباين هذا إلى ما ينشأ في أرض الواقع من تعارض، أو تماطل بين أصناف مختلفة من الوحدات الإدارية، و الاتكالية التي تطبع العلاقات بينهما. وفي هذا الصدد تؤكد الدراسات الأمريكية التي اهتمت بهذا الجانب من السياسات المعرفية، أنه كلما زادت المسافة بين مستوى السلطة المتخذة للقرار وبين مستوى التنفيذ، كلما كان هامش التباعد بين الهدف المقصود والهدف المحقق أكبر، وتؤكد ذلك نتائج الدراسات التي أجراها كل من بريسان و ويبدانكس[137]، حيث أكدا أن سبب التباعد بين القرار و التنفيذ، هو كثرة المتدخلين أو الوسطاء، حيث يكون عدد هذه الأخيرة مساويا لعدد الموانع، وعدد أسباب عدم التنفيذ، أو التأخر في ذلك، حيث كلما ارتفع عدد المتدخلين وكثرة مستويات التنفيذ، كلما كان احتمال عدم تحقيق الأهداف أكثر. وقد حددا مجموعة من الأسباب تجعل التداخل بين عدد من المتدخلين ومستوياتهم في التنفيذ، تؤدي إلى فقدان البرامج لمضمونها وأهدافها وهي كالتالي: عدم الانسجام في الهدف والغايات التنظيمية، تفضيل بعض الفاعلين لأهداف أخرى، بعض الفاعلين تكون لهم أولويات أخرى غير البرنامج المنفذ، الاختلافات الحاصلة بين الفاعلين أنفسهم في تحديد أولويات البرنامج، إضافة إلى الإجراءات والمساطر، وما تفعله لتأخير حصول أهداف البرامج[138]. وعليه فكثرة

[136] – صالح بلحجام، تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 150.

[137] – ستيفن دي تانسي ترجمة رشا جمال، علم السياسة– الأسس، الشركة العربية للأبحاث و النشر، بيروت، ط1، 2012، ص 359.

[138] – صالح بلحجام، تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 152.

المتدخلين وتعدد اعتباراتهم تتوحد لتشكل صعوبات أمام تحقيق أهداف برامج المبادرة الوطنية لتنمية البشرية. إضافة إلى ما سبق ينضاف الهامش الذي تتيحه برامج المبادرة نفسها من مساحات التقدير، والتدخل للفاعلين على مختلف المستويات، إذ نجد في بعض الحالات الكثير من الغموض والعموميات التي تطبع البرامج، و الأنشطة المراد تنفيذها، مما ينتج عنها صعوبات إضافية في وجه تحقيق الأهداف المسطرة للمشاريع و الأنشطة المحددة في إطار برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

ختاما، لاشك أن مرحلة التنفيذ تعد اللحظة المادية التي يتم خلالها تجسيد برامج و أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بشكل عملي، سواء في شكل أنشطة مادية ملموسة، أو في شكل قرارات وأنظمة تأخذ شكل العمل اللامادي، يظهر بين الفينة والأخرى في الحالات التي تتعرض لها القرارات والأنظمة عند مخالفتها و خرقها. وطبعا في حالة تنفيذ المبادرة تعرف هذه المرحلة تعبئة الموارد البشرية والمادية التي تتحمل عبئ ترجمة الخطط والبرامج إلى أنشطة ومشاريع تنجز في الميدان. وقد يظهر للوهلة الأولى أن هذه المرحلة خالية من كل الحسابات السياسية و توازنات المصالح. غير أن التعمق نوعا ما في هذه المرحلة يظهر أنها مناسبة لاستدراك ما تم فقدانه خلال مرحلة الصنع؛ وبالتالي تعرف هذه المرحلة أيضا نوعا من المساومات والتنافس حول المصالح و القيم تسعى الجهات المتدخلة في هذه المرحلة تحقيقها أو الحفاظ عليها. وتعتبر هذه المرحلة أيضا مرحلة اختبار الخيارات والبدائل التي تم تبنيها خلال المرحلة السابقة، ومحطة اختبار كفاءة وفعالية نظام صنع السياسات العمومية.

بهذا نختم هذا القسم وننتقل للقسم الثاني نتناول فيه تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

القسم الثاني: تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

إن تقييم السياسات العمومية قديم قدم السياسات العمومية نفسها، فصناعها وجمهورها غالبا ما يطرحون التساؤل حول نجاحها وأهميتها، فهو عملية تهم تثمين وتقييم مضمون السياسات العمومية ومخرجاتها، مرورا بالتنفيذ حيث تتم أجرأتها، وهو مرحلة موازية ومواكبة لدورة السياسات العمومية، حيث يكون هذا التقييم في كل وقت وحين[139]. وبالرجوع للقاموس اللغوي نجد التقييم هو تقدير قيمة شيء ما، ويتداخل مع مفاهيم أخرى قد تتقاطع معه مثل التدقيق والافتحاص والتحليل والاختبار والمراقبة، إلى غير ذلك من المفاهيم التي قد تحيل على نفس المعنى. والتقييم بهذا المعنى التقني والفني لا يعني مطلقا أنه مفهوم محايد وجامد، بل هو مجال للتفاعل والتجاذب الذي ينشط حقل السياسة، وآلية للسيطرة والحفاظ على المواقع، وضبط الميدان السياسي، بما يضمن مصالح اللاعبين وتوازنات اللعب ويحفظ قواعده. ويتم اختيار نوع التقييم و مرتكزاته انطلاقا من الرهانات المعقودة عليه مسبقا من طرف اللاعبين الأساسيين.

تشكل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نموذجا جيدا وشاملا كعينة لدراسة السياسات العمومية وتحليلها، خاصة على مستوى التقييم، حيث تتضمن جميع العناصر والأدوات المشكلة للسياسات العمومية، كما تضم في عناصرها العديد من الرهانات والأهداف المعلنة والخفية، إضافة إلى تداخل وتفاعل مختلف الجهات المتدخلة في صناعة وتنفيذ السياسات العمومية، وكذا تداخل وتفاعل المصالح داخل المجتمع.

[139] – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 15.

وقد جاءت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كإجابة على الاكراهات الاجتماعية التي باتت تعيشها غالبية السكان المغاربة. وكان الهدف منها تقليص العجز التنموي وتجاوز المعضلة الاجتماعية، من خلال الاشتغال المباشر والفوري على مجالات العجز و الخصاص عبر برامج تنموية أفقية وعمودية تستهدف مواجهة جذور تعثر التنمية، وتعبئة موارد مالية ومادية وبشرية استثنائية، حيث استهدفت المجالات الأساسية التي ترتكز عليها مؤشرات التنمية البشرية وفق ما هو متعارف عليه دوليا والذي يشكل في نفس الوقت موضوع التزام دولي للمغرب لتحقيق التنمية. كما عملت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على خلق حالة من التعبئة والتشارك الجماعي الداخلي، والمساهمة في هذه الدينامية المجتمعية الجديدة التي أعلن أنها ستتجاوز كل مظاهر الخلل والقصور الحاصل في مختلف التجارب السابقة، باعتماد الآليات الديمقراطية ومبادئ الحكامة الجيدة، والانفتاح على مختلف الطاقات والمبادرات المواطنة الحية.

فإلى أي حد استطاعت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أن تحقق الأهداف الأساسية التي وجدت من أجلها بعد أكثر من عشر سنوات من وضعها موضع التنفيذ؟ وهل تمكن هذه المبادرة من الرفع من مؤشرات التنمية البشرية؟ وما هي السبل الكفيلة بتحقيق ذلك؟ هذا ما سنحاول مقاربته خلال فصول القسم الثاني من هذه الأطروحة.

الفصل الأول: الإطار العام لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يعتبر التقييم مرحلة متقدمة من السياسات العمومية، و يشكل مكونا أساسيا و مهما لكل تحديث للتدبير العمومي، فهو أداة فعالة لتحسين الأداء، والرفع من النتائج، وتطوير كفاءة النظام، وتحديد الأهداف والبرامج القابلة للتحقيق حسب الوسائل والإمكانيات. كما يمكن من فهم واستيعاب ميكانزمات عمل النظام السياسي ومحدداتها، وجميع العوامل المؤثرة في ذلك، وكيف يضمن النظام استمراره وتجديد نفسه، كما يسمح باستيعاب التغييرات اللازمة لضمان الحفاظ على جميع مكونات النظام ومصالحها. وللتقييم مكانة مهمة في المشهد المؤسساتي للديمقراطية الغربية حسب أشكال ومستويات متباينة، مما يحيل بالأساس إلى التقاليد الخاصة بهذه الديمقراطيات فيما يتعلق بعلاقة الدولة بالمجتمع في هذه الدول. و يعقد على تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية رهانات أساسية تقنية تستهدف مراجعة البرامج و إجراء تعديلات بشأنها أو إلغائها و إيجاد بديل عنها يحل محلها، أو الاستمرار فيها بعد إثبات نجاعتها و راهنيتها. كما له رهانات أساسية استراتيجية ترتبط بالنظام ككل، حيث يعمل من خلاله على تطوير كفاءته و قدراته في الإنجاز، بغرض تجديد شرعيته لدى الجمهور و الشركاء، وذلك من خلال ضمان استمرارية النظام و تأمين خطوط دفاعه عبر تعزيز إنجازاته و تجويد أدائه العام.

فما هي أنواع التقييم؟ وما هي إكراهاته؟ ومن هي الجهات المتدخلة في التقييم؟ وما هي الخلفيات النظرية المؤطرة له؟ سنحاول الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال تقسيم هذا

الفصل إلى مبحثين نخصص الأول للجهات المتدخلة في التقييم والثاني نعالج فيه اتجاهات التقييم و إكراهاته.

المبحث الأول: الجهات المتدخلة في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

باعتبار الدور التقليدي للسلطة التشريعية في مراقبة وتتبع أداء الجهاز التنفيذي، فإن البرلمان وكما هو الشأن بالنسبة لمختلف الأنظمة السياسية، هو صاحب الاختصاص من حيث المبدأ، حيث أسندت مختلف الدساتير هذه المهمة للبرلمان مع بعض الاختلاف. لكن هذا لا يعني استفراده بهذه الوظيفة وحده دون غيره، بل تقوم السلطة التنفيذية أيضا بتقييم السياسات العمومية تلقائيا بشكل عام، و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بشكل خاص، بهدف قياس فعالية برامجها وكفاءة أدائها، ومتابعة قيامها بتنفيذ برامج المبادرة. كما تضطلع بهذه المهمة مؤسسات أخرى غير الجهازين التنفيذي والتشريعي - تكون مستقلة عنهما - أسند إليها المشرع الدستوري اختصاصات تشمل تقييم السياسات العمومية عموما وضمنها مشاريع المبادرة. كما لا يمكن تجاهل دور الإعلام في تثمين وتقدير هذه الأخيرة. ومن هنا يمكن تصنيف المتدخلين في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلى دور الفاعلين في المبادرة، ودور باقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

المطلب الأول: تدخل الفاعلين في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

سنتناول في هذا المطلب بالبحث والدراسة دور البرلمان والحكومة والإعلام على مستوى التقييم كفاعلين في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وذلك بتسليط الضوء عل اختصاص البرلمان في تقييم السياسات العمومية عموما و المبادرة بشكل خاص، من خلال الأطر والنظم الدستورية والقانونية التي تنظم ذلك، والحكومة من خلال المؤسسات التابعة لها بشكل مباشر ودورها في التقييم، ثم سنتناول دور الإعلام في التقييم من خلال ممارسة السلطة الرابعة.

الفرع الأول: البرلمان.

يختص البرلمان بتقييم السياسات العمومية بالدرجة الأولى باعتباره صاحب الاختصاص الرقابي على مختلف أوجه النشاط العام للحكومة، حيث نجد أن هذا الدور مسند للبرلمان في مختلف الدول مع بعض الاستثناءات. ويرجع ظهور هذا الاختصاص بالشكل الحديث للقصور الذي باتت تعرفه وسائل الرقابة التقليدية في قياس وتثمين السياسات العمومية، و باعتبار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إحدى تجليات السياسات العمومية، فهي أيضا بدورها ينطبق عليها ما ينطبق على تقييم السياسات العمومية عموما.

الفقرة الأولى: تدخل البرلمان في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

عند الحديث عن دور البرلمان في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فإنه لا بد من الحديث عن دوره في تقييم السياسات العمومية ككل باعتبار المبادرة إحدى تجلياتها. ويعتبر التقييم من أهم مراحل دورة السياسات العمومية، حيث يتم من خلالها الوقوف على مدى تحقيق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية لأهدافها التنموية. وباستحضار إحدى أهم الوظائف التقليدية للمؤسسة التشريعية، وهي الرقابة البرلمانية على الفعل العمومي كاختصاص أصيل، ومشترك في جميع البرلمانات عبر مختلف التجارب الديمقراطية المقارنة،[140] نجد أن تقييم السياسات العمومية أحد أهم تمظهراتها وتجلياتها الحديثة نسبيا. ففي الولايات المتحدة الأمريكية حيث بدأ الاهتمام بتقييم النشاط العمومي: أي كل ما تقوم به الدولة أو مؤسساتها في مطلع القرن العشرين

[140] - وفاء الفيلالي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 إلى 1997، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط السنة الجامعية 2001-2002 ص 45.

إذ كان عبارة عن نشاط كمي يعتمد على التجربة الموجهة لإخضاع القرار العام للعقلانية العلمية، وباعتبار السياق التاريخي للديمقراطية الأمريكية الذي يعتبر المجتمع المدني أساسها[141]، فكان طبيعيا وأمرا عاديا أن يخضع الفعل العمومي عامة للنقاش العام والمستمر، وبالتالي فإن التقييم في الولايات المتحدة الأمريكية نتاج ممارسة وتجربة. وهنا لابد من تسليط الضوء على المكتب العام للحسابات، وكذا الكنغرس الذي يعهد بذلك لإحدى الوكالات التابعة له، والمستقلة عن الحكومة المركزية، ويتمتعان معا باستقلال خاص في مهامهما عن السلطة التنفيذية، وما يتوفران عليه من إمكانات مادية وبشرية، تمكنهما من القيام بهذه الوظيفة على أكمل وجه. أما التجربة الفرنسية وعلى خلاف التجربة الأمريكية، فقد عرفت مأسسة التقييم صعوبات متعددة داخل المجال الإداري والعلمي، ارتبطت بثقافة إدارية سائدة أساسها تفوق الدولة تاريخيا في علاقتها بالمجتمع. وقد تبلورت هذه الوظيفة عبر مراحل متتالية تراكمية لمختلف الأشغال والمناظرات التي طبعت نشاط الهيئات المتعاقبة في هذا الشأن. وفي مبادرة حكومة "ميشيل روكار" التي أخذت بعين الاعتبار واجب تقييم السياسات العمومية، وكذا المكتب البرلماني لتقييم الاختيارات سنة 1982، ثم التصويت على قانون منشئ لمكتب برلماني لتقييم التشريع، وأخر لتقييم السياسات العمومية سنة 1996، واللذان لم يكتب لهما النجاح، وستنشئ الجمعية الوطنية الفرنسية بعد ذلك ما سيعرف بمهمة الرقابة والتقييم، وستنشئ أيضا الغرفة الثانية لجنتها الخاصة بالتقييم[142]. وجاء دستور 2008 ليكرس دور الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ الفرنسيين في تقييم السياسات العمومية من خلال فصله الرابع

[141] ألكيس دي توكفيل ترجمة أمين مرسي منديل، الديمقراطية في أمريكا، عالم الكتب، القاهرة، ج 1و 2، ط2004، ص 172.

[142] – حسن طارق، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، السياسات العمومية: مفاهيم و تطبيقات، المرجع السابق، ص 20.

والعشرين. كما أكد الفصل 47 من ذات الدستور على أن ديوان المحاسبة يساعد البرلمان في تقييم السياسات العامة، و يكون ذلك عبر التقارير التي يتم نشرها في إعلام المواطنين بها. كما عزز الفصل 42 وظيفة البرلمان في تقييم السياسات العمومية، من خلال تخصيص أسبوع واحد ضمن أربعة أسابيع من الجلسات العامة لهذا العرض. و قد أناط الفصل 52 في فقرته الثانية مهمة الرقابة والتقييم المنصوص عليها في الفصل 24 أعلاه، إلى تأسيس لجنة تحقيق داخل كل مجلس، للقيام باستيفاء المعلومات وفق القانون، وبالنظر إلى تركيبة هذه اللجنة، إضافة إلى الاختصاصات الموكولة لها، تتضح الأهمية الكبيرة التي أوليت لها. وحسب الفقرة الثالثة وما بعدها من الفصل 146 من النظام الداخلي، تقدم هذه اللجنة تقارير وتوصيات للحكومة يجيب عنها الوزراء المعنيين بها، كما يتابع مقرروا هذه اللجنة تطبيق خلاصاتهم من قبل الحكومة ويرفعون بشأنها تقارير للبرلمان.

و بالنسبة للمغرب يعتبر دستور 2011 مرحلة مؤسسة لوظيفة تقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان، كاختصاص أصلي لهذه المؤسسة. وقد نص في الفصل 70 الفقرة الثانية من الدستور على أن البرلمان " يصوت على القوانين ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية". وحين نتكلم عن السياسات العمومية نتحدث عن مختلف أوجه النشاط العام للدولة بما فيها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كأحد أهم البرامج العمومية الحديثة بالمغرب، إذ أصبح البرلمان مكلفا بالتقييم على غرار البرلمان الفرنسي وغيره من النماذج المقارنة. وقد أصبح يتوفر على وسائل مختلفة تمكنه من الحصول على المعلومات الكفيلة بتتبع وتقييم الأداء الحكومي في مجال السياسات

العمومية. وقد نص ذات الدستور الحالي في الفصل 101 على أن رئيس الحكومة يعرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث مجلس النواب أو من مجلس المستشارين بأغلبية أعضائه، كما تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة وتقييم السياسات العمومية. كما تم من خلال الفصل 100 تخصيص جلسة شهرية يجيب فيها رئيس الحكومة على الأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة أمام المجلس الذي يعنيه الأمر. وقد حاول البرلمان توسيع هذا الاختصاص ليمتد إلى اللجان الدائمة لديه، بتخصيص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تختص بها. غير أن المجلس الدستوري في صيغته القديمة في قراره رقم 829-12،[143] اعتبر أن هذا المقتضى من القانون الداخلي لمجلس النواب غير دستوري، على اعتبار أن منطوق الفصل 101 من الدستور يحيل على أن تقييم السياسات العمومية يتم من قبل مجلسي البرلمان في جلستهما العمومية، وليس في إطار لجانهما الدائمة. وهنا لابد من الإشارة إلى دور العقلنة البرلمانية[144]، التي ورثتها الوثيقة الدستورية المغربية لسنة 1962 - واستمرت في مختلف النسخ المعدلة اللاحقة - عن نظيرتها الفرنسية، حيث تم تقييد وتحديد مجال تدخل البرلمان، و في المقابل تم توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، والتي تحد من هذه الوظيفة فيما ما سنوضحه لاحقا. ويعمل البرلمان على تقييم السياسات العمومية بالإضافة إلى الأسئلة الشفوية والكتابية عبر الجلسات الشهرية المذكورة سابقا ، حيث كانت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية موضوع عدة أسئلة داخل البرلمان على

[143] – قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 م د بتاريخ 11 ربيع الأول 1433 (4فبراير2012) ملف عدد 12/1356 في شأن مخالفة المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور.

[144] – المختار المطيع، النظام السياسي، الدستوري المغربي، سلسلة محاضرات، كلية الحقوق جامعة الحسن الأول، سطات، 200، ص 25.

سبيل المثال لا الحصر سؤال رقم 3739 بتاريخ 2013/12/24 بمجلس النواب، من خلال لجان تقصي الحقائق كآلية لتجميع المعطيات والمعلومات المتعلقة بملف ما،[145] أو سياسة عمومية ما كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية مثلا. وقد نص الفصل 67 من الدستور في فقرته الثانية وما تلاها على اختصاص هذه اللجنة، المتمثل في جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معيَّنة، أو متعلقة بتدبير المصالح أو المؤسسات أوالمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها بنتائج أعمالها، وطبعا يعد جمع المعطيات والمعلومات أول خطوة في اتجاه التقييم. وينصب جمع المعلومات هذا كما سبق ذكره على مجالات تدبير السياسات العمومية، كما أن دورها لا يقتصر فقط على إعداد تقرير ووضعه لدى المجلس، بل إحالته على القضاء عبر مكتب المجلس عند الاقتضاء، فضلا عن مناقشة هذه لتقارير خلال جلسات عامة تخصص لذلك، ويشترط ذات الفصل عدم البحث في موضوع يخضع لمتابعة قضائية حفاظا على مبدأ استقلالية القضاء. ويشترط في تشكيلها تقديم طلب من طرف ثلثي أعضاء المجلس فقط. كما يمكن للبرلمان في إطار القيام بهذه الوظيفة الجديدة أن يعتمد على المجلس الأعلى للحسابات، حيث أكد الفصل 148 من الدستور على تقديم هذا المجلس المساعدة للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، ويجيب على الأسئلة و الاستشارات المتعلقة بوظائف البرلمان في التقييم المتعلق بالمالية. وبالتالي أصبح هذا المجلس ملزما بالمساهمة في تفعيل دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية خصوصا المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لما تشكله من رمزية و حمولة نموذجية للطموح التنموي للمغرب، بعد أن كان دوره

[145] - مجلس النواب، لجان تقصي الحقائق ومراقبة السياسات و المهام الإستطلاعية، دراسة مقارنة حول الممارسة البرلمانية، الولاية التشريعية 2016-2021، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة و النشر، الرباط، ص 9.

يقتصر فقط على مراقبة المالية العمومية في ظل الدساتير ما قبل 2011. كما نص الفصل 152 من الدستور على دور المجلس الاقتصادي والبيئي في مد المشورة للبرلمان في مختلف القطاعات التي لها طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي. وعليه يمكن للبرلمان أن يقوم بدوره في التقييم بالشكل الكامل، من خلال ما يتيحه الدستور والنظام الداخلي للبرلمان عبر الاستفادة من المساعدة والمشورة التي يمكنه أخذها من هاتين المؤسستين، بالنظر لما لهما من إمكانات مادية وبشرية وتقنية تؤهلهما للقيام بتلك الوظيفة.

هذا فيما يخص دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، فإلى أي حد يساهم في تفعيل هذه الوظيفة؟ وإلى أي حد تحظى المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بتقييم و اهتمام البرلمان المغربي؟

الفقرة الثانية: مدى مساهمة البرلمان في تقييم المبادرة.

شكل دستور 2011 لحظة تأسيسه لوظيفة تقييم السياسات العمومية ككل من طرف البرلمان، وما تعرفه لحظة التأسيس من توجس وتردد، وهو ما انعكس في الهندسة الدستورية لهذه المهمة الجديدة. فبالمقارنة مع غيرها من التجارب التي أوكلت هذه المهمة للبرلمان فعلا، و مكنتها من آليات وبنيات داخلية مهمة متخصصة ودائمة، تضطلع بهذا الدور، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية من خلال المكتب العام للحسابات أو من خلال الوكالات المتعددة والمتخصصة في مجال تقييم السياسات العمومية، التي تشغل لحساب الكونغرس في استقلال تام عن الحكومة المركزية، ثم أيضا غير بعيد التجربة الفرنسية كما سبق ورأينا في الفقرة السابقة حيث ميز الدستور

الفرنسي لسنة 2008، أعمال تقييم السياسات العمومية عن أعمال المراقبة والتدقيق[146].

كما تم التّنصيص على لجنة مراقبة وتقييم السياسات العمومية وحظيت بأهمية بالغة خاصة على مستوى التركيبة[147]، حيث أصبحت برلمانا مصغرا من داخل الجمعية الوطنية، وتخصيص جلسات شهرية للتقييم، ورفع تقارير للمجلس بشأن تفعيل التوصيات التي تنتج عن التقييم من طرف الحكومة. وعلى عكس ذلك في الحالة المغربية وبالرغم من التنصيص على التقييم، فإنه لم يرقَ لمستوى التجارب المقارنة، حيث اكتفى المشرع الدستوري بجعلها آلية شبيهة بآليات الرقابة الكلاسيكية. ويتم ذلك من خلال تخصيص جلسة سنوية لتقييم مختلف السياسات العمومية. وشهرية أحيانا في جواب رئيس الحكومة عن الأسئلة إن تعلق الأمر بسؤال يهم السياسات العمومية ومن هذه الأسئلة أسئلة تهم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وبالتالي لسنا هنا أمام بنية تنظيمية تختص بتقييم السياسات العمومية، مؤهلة تقنيا ورصدت لها الإمكانات المادية و اللوجيستية والبشرية، سواء مستقلة تشتغل لحساب البرلمان، أو تابعة له كلجنة ضمن لجانه الدائمة تحظى بالاهتمام المطلوب، بل فقط أمام آلية تتحول في أحيان كثيرة إلى مجرد إجراء تقني روتيني يتمثل في مجرد سؤال وجواب.

يعتبر اللجوء إلى تقييم السياسات العمومية جوابا على محدودية الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي، كآلية تقليدية لم تستطع الإجابة عن الإشكالات التي تطرحها عملية متابعة ومواكبة العمل الحكومي[148]. فلم تتمكن هذه العملية في العديد من

---

[146] الفصل 41 من الدستور الفرنسي لسنة 2008.

[147] – المادة 146 من النظام الداخلي للجمعية العمومية الفرنسية، ماي 2009.

[148] – محمد حيمود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130، مجلة دفاتر الحكامة، عدد 02، مطبعة بنزناسن، دجنبر 2015، ص 23.

الحالات إن لم نقل جميعها من الوقوف على أسباب عدم النجاعة في تطبيق البرامج الحكومية، بالرغم من احترام القواعد والمناهج الملزم تطبيقها. وبالنسبة للتجربة المغربية فالبرلمان المغربي ظل يعرف ضعفا مزدوجا سواء تعلق الأمر ببنيته التنظيمية واختصاصاته القانونية، أو من خلال تركيبته البشرية وممارساتها السياسية. فالإشكال الأول صاحب الهندسة الدستورية منذ النشأة في إطار ما يسمى بالعقلنة البرلمانية، سواء تعلق الأمر بتكوينه أو سير العمل به[149]، حيث تبنى المغرب منذ دستور 1962 نظام الغرفتين، يتم فيه اعتماد الانتخاب المباشر في تشكيل الغرفة الأولى، وغير المباشر في تشكيل الغرفة الثانية، مع بعض التعديل في دستور 2011 بالنسبة لمجلس المستشارين. وبخصوص سير العمل به فقد تبنى المغرب دستوريا نظام الدورات، حيث يشتغل البرلمان في دوريتين، يتم ختمها بمرسوم في حال تجاوز الدورة المدة الزمنية المتاحة لها، كما يعرف اختصاص البرلمان عقلنة تكاد تكون عرقلة من حيث الاختصاص. فإذا كان البرلمان هو المشرع الأصلي تاريخيا، ففي المغرب تظهر سيمات العقلنة جلية بالنظر لتدبير اختصاصه التشريعي، وبالنظر لمجال القانون الذي عرف توسيعا بعد تعديل الدستور سنة 2011 لكنه ظل محددا على سبيل الحصر، في المقابل بقي مجال التنظيم واسعا، وكذا عقلنة آلية الرقابة خاصة لجان تقصي الحقائق أو ملتمس الرقابة، حيث لا يمكن اللجوء إليها إلا بشروط معينة، وإن تم تقليص بعضها في دستور 2011 كالنصاب المطلوب في تشكيل لجنة تقصي الحقائق. فقد ظلت هذه لآليات وكذلك آلية الأسئلة مفرغة من كل محتوى، ولا تشكل سوى لحظة سياسية للتواصل عبرها مع

[149] – المختار المطيع، النظام السياسي الدستوري المغربي، المرجع السابق، ص 25.

المواطنين بشكل جد محدود لضعف متابعة الجلسات العامة للبرلمان، حتى في ظل دستور 2011 الذي عرف تطور نسبة متابعة الجلسات الشهرية لرئيس الحكومة عبر إجابتة على أسئلة البرلمان. كما أن طريقة تقديم الأسئلة وطريقة الإجابة عنها والتي يسبق إعدادهما، تكاد تكون مجرد مسرحية رديئة الإخراج في الكثير من الحالات، وقد يكون في بعض الأحيان أن طارح السؤال غير متتبع للموضوع المتناقش فيه بل فقط يكون مجرد قارئ للسؤال. وقد يتصادف كذلك مع جواب لوزير غير معني بالقطاع بل فقط يقرأ هو أيضا الجواب الذي أُعِدّ من طرف أطر القطاع المعني لزميله الذي اضطر للغياب.

إضافة إلى ما سبق لا يمكننا القفز عن واقع المورد البشري للمؤسسة التشريعية، و طريقة ولوجه قبة البرلمان. الأكيد أن المغرب خطى خطوات مهمة في اتجاه إرساء إحدى أهم الآليات الديمقراطية الحديثة وهي الانتخابات، حيث يتم تنظيمها بشكل منتظم، كما اختفت العديد من المظاهر المتخلفة التي ظلت ترافقها إلى عهد قريب. لكن هذا لا يعني أنها عملية سليمة مئة بالمائة؛ فمازال المشهد السياسي المغربي يتم التحكم فيه بشكل غير مقبول، ومازال الولوج للبرلمان ممكننا لفئة تفتقد الكفاءة والخبرة والتجربة، وتفتقد المصداقية والنزاهة[150]. كما يمكن الولوج إلى قبة البرلمان عبر استخدام المال المشبوه، ومازال المغرب يعرف التلاعب والتحكم في التقطيع الانتخابي، ولم يتم بعد اعتماد البطاقة الوطنية كمحدد وحيد للمشاركة في الانتخابات. كل هذه المظاهر السلبية إضافة إلى ما تعرفه الأحزاب السياسية في جزء كبير منها من ضعف وانحصار لا يتسع

[150] المختار المطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية، مطبعة الرشاد، سطات، ط1، 1999، ص 13.

المجال لتفصيله، ينتج لنا مؤسسة تشريعية تظل في الكثير من الأحيان أو اللحظات السياسية الحاسمة مجرد متفرج، ومجرد أداة لإضفاء طابع الشرعية على مجموعة من القرارات والاستراتيجيات، لا تعلم هذه المؤسسة نفسها من اتخذ القرار المعنى، وما مصدره.

كانت حصيلة أداء البرلمان في تقييم السياسات العمومية عموما و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بالخصوص مطبوعة بنوع من المحدودية، سواء من الناحية الكمية حيث بلغ عدد الجلسات الشهرية 24 جلسة لمجلس النواب و20 جلسة لمجلس المستشارين. حيث لا تشكل هذه النسبة سوى أقل من 50% بالنسبة لمختلف السياسات العمومية و القطاعية، ففي السنة التشريعية 2015-2016 لم يتجاوز عدد الأسئلة المتعلقة بالسياسات العمومية ذات العلاقة بالتنمية البشرية و المتقاطعة مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 13 سؤالا من أصل 39 بنسبة 33.33% فقط،[151] علما أن عدد الأسئلة الشفوية عموما خلال الفترة 2016/2017 التي لم تتم الإجابة عنها بالرغم من برمجتها بلغت نسبة 25%.[152] أما الجلسات السنوية فتم عقد جلسة واحدة فقط لكل مجلس، و لم تتجاوز العملية عددا محدودا من الأسئلة في البرلمان التي تهم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. و نعطي مؤشرا واحد فقط لشكلية ومحدودية هذه الحصيلة و يتعلق الأمر ببرنامج الحسيمة منارة المتوسط، حيث لم يكتشف لا البرلمان، ولا الحكومة، ولا غيرهم، ضعف وفشل هذه السياسة العمومية إلا بعد اندلاع الاحتجاجات في منطقة الريف، عقب مقتل المواطن محسن فكري سنة 2017، وما عرفته المنطقة

[151] - الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة التشريعية الخامسة 2015-2016، منشورات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمانو المجتمع المدني، ص 39 و 40.

[152] - الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، المرجع السابق، ص 153.

من احتجاجات واسعة، انتهت حدتها بتدخل الملك عبر إقرار مشاريع مستعجلة، وتحريك مشاريع أخرى كانت متوقفة، وإحالة ملف الحسيمة منارة المتوسط للتحقيق. ولقد أصدر المجلس الأعلى للحسابات تقريرا مفصلا بشأنه، نتجت عنه قرارات ملكية قوية تجلت في إعفاء عدد من الوزراء والمسؤولين الكبار، بل تم حرمانهم من تحمل المسؤولية في أي مستوى حالا و مستقبلا[153]، واعتقال النشطاء في حراك الريف ذي العلاقة بهذا الموضوع.

يعطي تقرير المجلس الأعلى للحسابات هذا صورة ملخصة لواقع تقييم السياسات العمومة عموما، وضمنها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من طرف البرلمان، فضلا عن تقريرها وتنفيذها، في ظل نظام سياسي يحتاج للمزيد من الجهود للرقي به إلى مصاف الأنظمة الديمقراطية، كما هو متعارف عليه عالميا. فقد أكد رئيس الحكومة عدم علمه المسبق بهذا المشروع إلا من خلال وسائل الإعلام العمومية، كما أن الوزراء الذين وقعوا على تلك المشاريع لم يتم أخذ رأيهم ولم يتم التنسيق القبلي معهم، بل وقعوا ولم يكونوا على علم بمضمونها إلا بعد التوقيع عليها. وهنا نصل إلى حقيقة عدم علم البرلمان أيضا بهذه المشاريع وعدم تقريرها، فما بالك أن يقوم بمتابعتها وتقييمها.

إذا كان البرلمان لم يرق في الممارسة بتقييم السياسيات العمومية من الناحية المؤسساتية و بقيت نتائجه محدودة عمليا، فهل توجد مؤسسات أخرى تضطلع بهذا الدور؟ وما مدى مساهمتها في ذلك؟ هذا ما سيتم تناوله في الفرع الوالي.

[153] أنظر مذكرة مرفوع إلى الملك محمد السادس بخصوص مشروع الحسيمة منارة المتوسط أكتوبر 2017.

الفرع الثاني: تدخل الحكومة و الإعلام في تقييم المبادرة.

إلى جانب البرلمان، تتدخل الحكومة في تقييم السياسات العمومية، حيث توجد بنيات إدارية داخل الهيكل التنظيمي للحكومة، أو بإحدى القطاعات الوزارية يعهد لها بالقيام بهذه الوظيفة، أو من خلال مؤسسات تابعة للجهاز التنفيذي يفوض لها الأمر بالتقييم. وغالبا ما تكون هذه الوحدات التنظيمية التابعة للحكومة ضمن قطاع الداخلية أو المالية أو هما معا. ويلعب الإعلام أيضا دورا محوريا في هذا الشأن لما يتميز به من قدرة على البحث وتقصي المعلومات، والتحقيق بشأنها وإيصالها للرأي العام، مما يؤدي إلى فتح النقاش والمطالبة بكشف خبايا ومستور المبادرة الوطنية للتنمية البشرية واتخاذ المتعين بشأنها.

الفقرة الأولى: تدخل الحكومة في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

خص المشرع الدستوري بالمغرب وظيفة تقييم السياسات العمومية بالبرلمان كاختصاص أصيل، لكن هذا لا يعني عدم قيام الحكومة بهذه الوظيفة، حيث تقوم بمتابعة ومراقبة البرامج والمشاريع التي تعمل هي نفسها على تنفيذها عبر مختلف المصالح الإدارية التابعة لها. وقد أوكلت هذه المهمة لأجهزة الرقابة داخل مختلف القطاعات الوزارية، حيث توجد مفتشيات عامة داخل كل وزارة، تقوم بوظيفة المتابعة والمراقبة المواكبة، بهدف تقييم مدى تحقق أهداف البرامج المنجزة، وتقييم التقدم الحاصل في الإنجاز. وتبقى المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية أهم البنيات الإدارية التي تقوم بوظيفة المراقبة والمواكبة للفعل العمومي من طرف الحكومة والهيئات الرسمية العامة.

تعتبر المفتشية العامة للمالية إحدى أهم البنيات الإدارية المختصة في تقييم ومتابعة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تشكل ورشا من أوراش السياسات العمومية، وإن كانت النصوص القانونية و التنظيمية المؤطرة لعملها لا تسمي الفعل بالتقييم، غير أن جوهر عمل هذه الأخيرة يدخل في صلب عملية التقييم. وقد أحدثت بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.59.269 المؤرخ ب 14 أبريل 1960،[154] وأنيطت بها مهام التحقيق بخصوص مصالح الصندوق، ومحاسبة النقود والموارد التي يمسكها المحاسبون العموميون، والتحقيق في تسيير المحاسبين العموميين ومراقبة تسيير الآمرين بالصرف وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية ومراقبة تسير المؤسسات والمنشآت العامة، وكذا جميع الأشخاص الماديين والمعنويين المستفيدين بصفة مباشرة من دعم الدولة أو الجماعات المحلية أو المنشآت العامة. كما تقوم بتدقيق وإبداء الرأي بخصوص مشروعية وصدق العمليات المتعلقة بحسابات المشاريع الممولة من طرف الحكومات أو الهيئات المالية الدولية و الجهوية. وتجسد برامج ومشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بامتياز و بشكل جلي مجال الاختصاص هذا، حيث تقوم المفتشة العامة للمالية في هذا الإطار بالتدخل بعد إنجاز العمليات المالية و المحاسباتية،[155] ويمكنها التدخل أحيانا أثناء الإنجاز في إطار التحريات، كما تقوم بتنفيذ برنامج الرقابة الذي يحدده وزير المالية باقتراح من المفتش العام. ويأخذ هذا البرنامج بعين الاعتبار طلبات التحقيق التي يقدمها البرلمان أورئيس الحكومة أوأجهزة المراقبة التابعة للمؤسسات المقرضة أو المانحة. كما يمكن لشكايات المواطنين أن تكون محركا

[154] - جريدة رسمية عدد 2478 بتاريخ 25 شوال 1379 الموافق ل 22 أبريل 1960.
[155] - أنظر تقارير المفتشية العامة للمالية بخصوص المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لعملية التقييم، وقد يكون تدخلها وقائيا قصد تحسين أساليب وطرق التدبير، وذلك عبر إبداء الملاحظات والإشارات التي تضمن في تقارير التفتيش، والاقتراحات والتوصيات التي يدونها المفتشون لتفادي الأخطاء المرتكبة في التدبير. وتقوم المفتشية بعملها من خلال القيام بالأبحاث والتحريات الضرورية، حيث لها سلطة طلب المستندات والوثائق التي تسهل مأموريتها كيفما كانت نوعية تلك الوثائق والمستندات، ولا يمكن الاحتجاج بسريتها وخصوصيتها في وجه مفتشي المفتشية العامة للمالية.[156]

تصدر المفتشية تقارير تستهدف: تفعيل دور المجالس الإدارية والهيئات التقريرية وعقلنة النفقات عن طريق تحسين التدبير وترشيد تدبير الموارد البشرية وغيرها من الإجراءات التي تساهم في نجاعة التدبير العمومي. كما يمكنها إحالة تقاريرها على القضاء في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، ومعاقبة الحالات التي يثبت فيها سوء تدبير عن سوء نية. و قد نص المرسوم الذي تم بموجبه إحداث الحساب المرصود لأمور خصوصية المسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في مادته 13 على أن العمليات المنجزة في إطار الحساب المذكور تخضع تلقائيا لافتحاص مشترك، لكل من المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية. و قد صدرت عنهما عدة تقارير بهذا الشأن مند سنة 2006 حيث تجاوزت تسع تقارير همت التسيير الإداري و التدبير المالي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.[157]

تعد المفتشية العامة للإدارة الترابية إلى جانب المفتشية العامة للمالية، إحدى أهم الآليات التي تمكن الحكومة من متابعة وتقييم نشاط مختلف مصالحها وكذا الإدارات

[156] - الفصل الرابع من الظهير الشريف 1.59.269 المؤرخ في 17 من شوال 1379 الموافق ل 14 أبريل 1960.
[157] - أنظر تقارير المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية بخصوص تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

والمؤسسات العمومية التابعة لها. وبالرجوع لمرسوم اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية[158]، وكذا النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية[159]، نجدهما يتحدثان عن المفتشية العامة للإدارة الترابية كبنية أساسية ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية. وأناطت المادة 7 من المرسوم المحدد لاختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية بالإضافة إلى الاختصاصات المسندة إليها بمقتضى المرسوم الخاص بالمفتشية العامة للإدارة الترابية، مهمة القيام بأعمال التفتيش في الأقاليم و العمالات والدوائر والقيادات، بناء على تعليمات وزير الداخلية، كما تقوم بنفس الشروط بمراقبة وتفتيش الجماعات المحلية. وبالرجوع إلى النظام الأساسي الخاص بالمفتشية العامة، نجده يتحدث عن اختصاصها في القيام بالرقابة والتحقيق من السير الإداري والتقني و المحاسباتي للمصالح التابعة لوزارة الداخلية، والجماعات المحلية وهيآتها، مع مراعاة الاختصاصات المخولة للمفتشيات العامة التابعة للوزارات الأخرى. و من المؤكد كما سبق تناوله بالبحث في القسم الأول من هذه الأطروحة أن تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في شقه الإجرائي الميداني موكول لعدة هيئات محلية و إقليمية و جهوية تابعة و خاضعة لرقابة ووصاية وزارة الداخلية. وتمارس المفتشية العامة للإدارة الترابية مهامها إما بناء على برنامج مسطر من قبل، أو بناء على طلب من وزير الداخلية بشكل استثنائي. ويمكن للقطاعات الوزارية الأخرى أن تعرض على هذه المفتشية العامة قضية ما تتعلق بها، عبر طلب موجه لوزير الداخلية حيث يمكن للمفتشية الاضطلاع بأي مهمة

[158]– مرسوم رقم 2.97.176 الصادر في 14 شعبان 1418 (15 دجنبر 1997 م) عدد 4558 بتاريخ 7 شوال 1418 (5 فبراير 1998)

[159]– مرسوم رقم 2.94.100 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994م) عدد 4264 بتاريخ 10 صفر 1415 (20 يوليوز1994).

من مهام الدراسة أو التخطيط. وفي سبيل القيام بذلك يمكن لمفتشي المفتشية العامة للإدارات الترابية أن يطلبوا جميع الوثائق التي تمكنهم من القيام بمهامهم، ولهم القيام بجميع الأبحاث والتحريات التي يرونها ضرورية.

تتجلى محورية المفتشية العامة للإدارة الترابية في متابعة وتقييم تدخل الدولة ونشاطها العام ليس فقط في متابعة وتفتيش مصالح وزارة الداخلية المركزية والخارجية والجماعات المحلية، بل حتى القطاعات الوزارية الأخرى بطلب من هذه الأخيرة يقدم لوزير الداخلية.[160] وبالنظر لمكانة وزارة الداخلية بالمغرب وتجدرها، والسلطات الواسعة التي تتمتع بها واقعا وحكما بالممارسة عبر التاريخ، تجعلها مؤهلة للقيام بهذه الوظيفة بشكل قوي؛ إضافة لما تتوفر عليه من موارد مادية ولوجيستية وبشرية وتحكمها في مختلف مصادر المعلومات العامة والدقيقة التي تهم الأفراد والجماعات فضلا عن المشاريع والبرامج. غير أن هذا لا يعني توفقها مطلقا في هذه العملية، بل ظلت تطبعها المحدودية والانتقائية، وحتى تصفية الحسابات السياسية، وإن ظل منصب وزير الداخلية منصبا تقنوقراطيا باستثناء نصف الولاية الحكومية الأولى برئاسة السيد عبد الإله بنكيران عقب اقتراع 25 نونبر 2011، حيث تقلد منصب وزير الداخلية السيد امحند العنصر الأمين العام لحزب الحركة الشعبية. وقد تم تقسيم قطاع الداخلية أنذلك إلى شقين شق تكلف به السياسي وتعلق الأمر بالجماعات المحلية، في حين كل ما يتعلق بإدارة التراب الوطني والأمن الداخلي وغيره ظلت في يد أحد رجال الداخلية التقليدية السيد الشرقي اظريس. ومع ذلك شكل تدخل المفتشية العامة للإدارة الترابية في عدت حالات

[160] - مرسوم 2.97.176 الصادر بتاريخ 14 شعبان 1418 الموافق ل 15 دجنبر 1997، المرجع السابق.

تصفية حسابات سياسية مع رؤساء بعض الجماعات المحلية حيث يتم إعفاؤهم من مهامهم. وطبعا وزارة الداخلية نظريا ودستوريا تشتغل تحت سلطة رئيس الحكومة، لكن في الواقع وحتى في ظل دستور 2011 تعبر وزارة الداخلية واقعا حكومة من داخل الحكومة، الشيء الذي يحد من دور الحكومة كسلطة تنفيذية في التفعيل الأمثل لهذه الأداة التنظيمية.

تعتبر مسألة التقييم مرحلة أساسية في سيرورة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأساسية لتنفيذها، حيث أن التنفيذ محدد بزمن معين، بالنظر للمدة الزمنية المرصودة لتنفيذ البرامج و إنجاز المشاريع. وعليه يلعب التقييم دورا مهما في قياس مدى قدرة تنفيذ هذه المبادرة لبلوغ أهدافها المسطرة. وهو ضروري لمدبري مختلف برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لأنه يمكنهم من الوقوف على مدى نجاعة وسلامة التنفيذ، خلال مختلف مراحله بشكل مواكب، من أجل استباق أي انحراف أو ابتعاد قد يظهر في نهاية مرحلة التنفيذ[161]. بالرجوع لمختلف تعاريف التقييم ومحدداته العملية، نجده يتضمن عملية الاستخبار والبحث والتدقيق والتفتيش والاستقصاء؛ وكلها عمليات تدخل في نطاق المراقبة، غير أنها تتجاوز حدود المراقبة إلى الوقوف على النجاعة و النتائج و مردودية السياسة العمومية المعنية، وهو فعلا ما تقوم به هذه الهيئات، غير أن الهدف والقصد من التقييم الذي تقوم به الحكومة مخالف لما يستهدفه غيرها. فالغرض من قيام الحكومة بالتقييم هو الوقوف على مدى نجاعة التنفيذ، وتوقع المخاطر المحتملة خلال المراحل المتبعة في عمر تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أو أي سياسة عمومية أخرى، فهي

[161] حسن بلا، مداخل لفهم لسياسات العامة، مجلة العلوم القانونية، 7 أكتوبر 2012، موقع العلوم القانونية www.marocdroit.com، ص 16.

ترتكز في قيامها بذلك على تحليل النتائج المتوخاة، وبالتالي هي الأقرب لتقييم الآثار[162]. و عليه يمكن وصف تقييم الحكومة بالتقييم الوقائي، لأنها في جميع الأحوال لن تقوم به لتكشف عدم نجاحها في تحقيق أهداف سياساتها العمومية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، تقوم السلطة التنفيذية بمهمة تقييم السياسات العمومية من خلال المجالس الرئاسية. وتأتي أهمية التقييم المقدم من قبل هذه المجالس من المكانة الرسمية والحزبية التي يحتلها أعضاء المجلس ودورهم في الحكومة الفدرالية.[163] كما تقوم الإدارات الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية بتقييم أدائها وبرامجها تلقائيا أو بطلب من خارجها، كما هو الشأن بالنسبة للطلبات المقدمة في هذا الشأن من طرف الكونغرس.[164]

بالإضافة إلى الحكومة يلعب الإعلام دورا ملحوظا في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فكيف يتم ذلك؟ هذا ما ستتم مناقشته في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: دور الإعلام في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يشكل الإعلام داخل المجتمعات المتقدمة والديمقراطية سلطة حقيقية، حيث لم تقف المجتمعات التواقة إلى الحرية و الديمقراطية عند السلطات التقليدية الثلاثة؛ سلطة تشريعية تسن القوانين وتقرر السياسات العمومية، وسلطة تنفيذية تقوم على تنفيذ ما تم إقراره، و السلطة القضائية تهتم بالفصل في النزاعات، بل أصبحت تبحث عن سلطة أخرى جديدة، تتمثل في قوة وسائل الاتصال والتواصل الجماهيري. ويكون دور وتأثير

162- تقييم السياسات العمومية، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب 1. ص 65.

163 – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 205.

164- جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 207.

وسائل الإعلام قويا في الدول الديمقراطية والمنفتحة، حيث تظل حرية التعبير والتنقل والتجمع مكفولة ومضمونة بقوة القانون. ويكون هذا الدور ضعيفا في الدول المنغلقة بسبب الرقابة الصارمة، والحد من الحريات والحقوق التي تعرفها هذه البلدان؛ غير أن الطفرة المعلوماتية[165]، و التطور التقني لوسائل الاتصال الجماهيري التي يستخدمها الإعلام، سواء تعلق الأمر بشبكات التواصل الاجتماعي، أو القنوات الإلكترونية المسموعة و المرئية، بالإضافة إلى القنوات الفضائية التي يتم فيها بث الإرسال عبر الأقمار الاصطناعية، جعلت من تدخل الدولة للحد من سلطة الإعلام جد محدود، وقد لعب هذا الإعلام دورا مهما في نقد السياسات الحكومية و إظهار مساوئها و عيوبها[166].

وهنا يمكن استحضار الثورات الأخيرة بالمنطقة العربية بدءً من تونس في يناير 2011، ثم مصر واليمن وليبيا وسوريا، وهي كلها ثورات أو حركات جماهيرية لعبت فيها وسائل التواصل والاتصال الجماهيري دورا مهما وفعالا في تفجير هذه الحركات الشعبية. وفي المغرب لا يمكن أن ننكر سلطة وسائل الإعلام في التأثير على القرار السياسي أو توجيه السياسات العامة وتقييمها، ومن أمثلة ذلك النقاش العمومي الذي أطلقه تسليط وسائل الإعلام المغربية الضوء على حادثة انتحار قاصر(16 سنة) بعد تزويجها من مغتصبيها. وقد أدى هذا النقاش عبر الإعلام وداخل المجتمع إلى تحرك صانعي القرار بالمغرب، لإقرار تعديل في القانون الجنائي الذي يعطي الإمكانية للمغتصب إذا تزوج من ضحيته الإفلات من العقاب. كما أن نشر خبر استفادة مسجون إسباني

[165] – فرانك كيلش– ترجمة حسام الدين زكريا و عبد السلام رضوان، ثورة الأنفوميديا، سلسلة عالم المعرفة عدد 253، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب الكويت، 2000، ص 513.

[166] – عبد اللطيف الهلالي، دور الإعلام في تقويم السياسات العمومية: العمل البرلماني و الحكومي نموذجا، المطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش، ط 1، 2011، ص 235.

بالمغرب على خلفية اغتصاب أطفال مغاربة من العفو الملكي، وما خلفه هذا الأمر من استياء شعبي، نتج عنه تنظيم العديد من الوقفات الاحتجاجية، وارتباك داخل مؤسسات الدولة، خاصة مع نفي وزير العدل علمه بالموضوع وتدخله في مسألة العفو، الشيء الذي جعل الديوان الملكي يقوم بإصدار عدة بلاغات في هذا الشأن، لينتهي الأمر بتحميل المسؤولية للمندوب السامي لإدارة السجون وتتم إقالته من منصبه، و تم إصدار بلاغ من الديوان الملكي بسحب العفو يوم 4 غشت 2013 واتخاذ إجراءات السحب مع الدولة المعنية، واستقبال الملك لأسر ضحايا المجرم الإسباني. وأكيد أن هذه القضية أطلقت نقاشا واسعا حول قضية العفو وإجراءات منحه واستحقاقه. كما أن قضية استقبال النفايات من الحكومة الإيطالية التي فجرتها الصحافة المغربية سنة 2016، وما عرفته من استياء شعبي، و تفاعل إعلامي خاصة في وسائل التواصل الاجتماعي، والوقفات التي تم تنظيمها في هذا الإطار، جعل الأمر ينتقل إلى البرلمان ويتم استدعاء ومساءلة الحكومة بشأن دخول هذه النفايات للمغرب. فما كان من الحكومة إلا أن تصدر قرارا بوقف استيراد النفايات من الخارج، وتعليق المرسوم المنظم لعملية استيراد النفايات ولم ينشر في الجريدة الرسمة.

تلعب وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي دورا بارزا في تقييم ومتابعة السياسات العمومية بشكل مباشر، وذلك من خلال ما تتوفر عليه من إمكانيات بشرية وتقنية، وعزم وإصرار على كشف الاختلالات والنقائص التي تعتري البرامج والسياسات العمومية.[167] ويعتبر التحقيق أهم الأجناس الصحافية التي تعكس وقائع تنفيذ

[167] – ستيف باكلي و أخرون – ترجمة كمال السيد، دور وسائل الإعلام في إخضاع الحكومات للمساءلة: نهج المصلحة العامة في صنع السياسات العامة و القوانين، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ط1، 2004، ص 55.

السياسات العمومية وصور صناعتها. وقد نتج عن تحقيق صحفي سنة 1972 في قضية "ووترغيت" إلى استقالة الرئيس الأمريكي نكسون، كما كان لهذا الحدث أثر على السياسة المعتمدة في الدعم المالي للحملات الانتخابية حيث أصبحت خاضعة للرقابة. والأكيد أن الانتشار الواسع الذي عرفته وسائل التواصل عبر الأنترنت بمختلف أنواعها، وظهور منابر إعلامية مستقلة، كان له أثر إيجابي على متابعة أداء الحكومات وتقييم سياساتها العمومية، وكذا إرغامها على تعديلها، أو في أحيان أخرى إلغائها. حيث يعمل الإعلام على الاستقصاء والتحقيق والبحث الدقيق، وجمع كافة المعطيات المتعلقة بقضية ما ويخرجها للعلن لتكون موضوع نقاش المجتمع، وليس فقط موضوعا يتداول داخل المكاتب المغلقة.

بالعودة للمغرب نجد أن وسائل الإعلام بمختلف أنواعها و أصنافها لعبت و ما تزال تلعب دورا أساسيا وحيويا في متابعة و تقييم أنشطة و برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. فهي تقوم بمتابعة ورصد الخروقات والتجاوزات القانونية و الإدارية التي تطال برامج المبادرة هنا و هناك، و تجعلها محل متابعة و اهتمام من طرف الرأي العام و الجهات المسؤولة عن رقابة و تتبع المبادرة. ومثال ذلك بعض الحالات التي يتم تسجيلها إعلاميا، تتعلق بخرق الأنظمة المعمول بها من طرف بعض أعوان السلطة أو بعض المسؤولين ببعض الجماعات المحلية أو العمالات مقابل تمويل بعض الطلبات أو الملفات.[168] غير أن الصورة ليست دائما بهذا الإشراق، حيث نكون في العديد من الأحيان تجاه عمليه تزييف وتغليط الرأي العام، ومحاولة إشغاله بقضايا وهمية بإيعاز

[168] - WWW.RUE20.COM 29-11-2018.

من جهة ما، لهدف معين يصعب كشفه في بداية الأمر، مما يفقد في بعض الأحيان الإعلام مصداقيته لدى الرأي العام، هذا فيما يتعلق بتدخل الفاعلين في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في التقييم.

فما هو دور باقي المؤسسات غير الفاعلة في مسار صنع أو تنفيذ المبادرة في التقييم ؟ وهل يعتبر تدخلها أكثر فاعلية من الأولى؟

المطلب الثاني: تدخل المؤسسات الدستورية في تقييم المبادرة.

يتدخل كل من المجلس الأعلى للحسابات، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث حضي الأول باختصاصات واسعة، فحيثما وجد المال العام يوجد اختصاص المجلس لمراقبة وتتبع مساره وطريقة تدبيره. فإذا كان هاجس الرقابة والحماية للمالية العمومية صاحب هذا المجلس منذ التأسيس، فإنه ومع تراكم التجربة والتطورات الحاصلة في التدبير العمومية أصبح تدخله في تقييم السياسات العمومية تحصيل حاصل.

أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وإن لم يكتب له الخروج إلى حيز الوجود إلا بعد دستور 2011،[169] فإنه شكل إضافة نوعية للمشهد المؤسساتي في تقييم السياسات العمومية بالنظر إلى تركيبته البشرية، واختصاصاته وكذا حصيلته المنجزة لحد الساعة.

الفرع الأول: المجلس الأعلى للحسابات.

إذا كان المجلس الأعلى للحسابات وبالنظر إلى تركيبته وتنظيمه يعتبر بمثابة جهاز قضائي وظيفته حماية المال العام من سوء التدبير وانحراف في الاستعمال، فإنه وبالرجوع إلى اختصاصاته يتجاوز دور الوظيفة القضائية ذات الطبيعة الجزائية إلى مؤسسة للتقييم، حيث يقوم بتقييم تدبير المؤسسات الخاضعة لرقابته.

ويقدم المجلس الأعلى للحسابات المساعدة للبرلمان في وظائفه ذات العلاقة بالمالية، وللحكومة أيضا، لما يقوم بمساعدة البرلمان في تقييم السياسات العمومة وفقا للدستور، وبالنظر للبنية التنظيمية ومستوى الخبرة والكفاءة التي يتوفر عليها المجلس

[169] - إذ تم التنصيص على إحداث المجلس الإقتصادي و الإجتماعي في دستور 1996 غير أنه لم يتم تشكيله وتفعيله حتى دستور 2011.

الأعلى للحسابات، والمجالس الجهوية بالرغم من محدوديتها، فإنه مؤهل أكثر من أي مؤسسة أخرى للقيام بهذه الوظيفة، خاصة وأنه مستقل في ذلك عن باقي السلط، وغير خاضع للرهانات السياسية.

فإلى أي حد يساهم في تفعيل هذه الوظيفة؟ وما مدى الإمكانات المتاحة له في ذلك؟

الفقرة الأولى: تنظيم المجلس الأعلى للحسابات.

يحدد القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات،[170] والقانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية[171]، تأليف المجلس الأعلى للحسابات من: القضاة الذين يسري عليهم النظام الأساسي المنصوص عليه في الكتاب الثالث من مدونة المحاكم المالية وهم: الرئيس الأول والوكيل العام للملك والمستشارون.

كما يتوفر المجلس على كتابة عامة و كتابة الضبط. ويمكن للرئيس الاستعانة بموظفين أو أعوان ينتمون أو كانوا ينتمون إلى هيئات التفتيش، أو الرقابة، أو سبق لهم ممارسة مهام التسيير بإحدى الهيئات العمومية الخاضعة لرقابة المحاكم المالية، قصد المشاركة في مأموريات رقابية تدخل في الاختصاصات غير القضائية للمجلس؛ كما يمكن كذلك الاستعانة بخبراء القطاع الخاص والقطاع العام.

يتولى الرئيس الأول الإشراف العام على المجلس وتنظيم أشغاله وتسيير إدارته، ويتولى مراقبة أعمال وأنشطة قضاء المحاكم المالية ما عدا قضاة النيابة العامة لدى هذه المحاكم. كما يحدد بواسطة قرار تنظيم مصالحها، ويقوم بتسيير الشؤون الإدارية للقضاة

[170] – ظهير شريف رقم 124-02-1 بتاريخ 1 ربيع 1423 (13 يونيو 2002) جريدة رسمية عدد 5030 بتاريخ (3 نونبر 2008).

[171] – ظهير شريف رقم 175-79-1 بتاريخ 22 شوال 1399 (14 تنبر 1979) جريدة رسمية عدد 4390 بتاريخ (20 شتنبر 1979).

والموظفين الإداريين بها، ويصادق على البرنامج السنوي لأشغال المجلس الذي تعده وتحدده لجنة البرامج والتقارير بتنسيق مع الوكيل العام، فيما يتعلق بالاختصاص القضائي للمجلس، كما يقوم بإعداد مشروع ميزانية المحاكم المالية، ويعتبر آمرا بالصرف لها. ويمكنه أن يفوض توقيعه للكاتب العام للمجلس، كما يمكنه تعيين رؤساء المجالس الجهوية الذين يعتبرون آمرين بالصرف مساعدين. ويرأس الجلسة الرسمية، والغرفة المجتمعة، وغرفة المشورة، ولجنة البرامج، والتقرير، ومجلس قضاء المحاكم المالية، ويجوز له أيضا رئاسة جلسات هيئة الغرف المشتركة وجلسات الغرف وينوب عنه أحد رؤساء الغرف الذي يعيِّنه سنويا بموجب أمر رئاسي.

يمارس الوكيل العام للملك مهام النيابة العامة بالمجلس،[172] وذلك من خلال مستنتجات أو ملتمسات النيابة العامة، ولا يقوم بهذه المهام إلا في الأمور القضائية المسند فيها النظر للمجلس. ويبلغ بالتقارير المتعلقة بالاختصاص القضائي للمجلس، كما يحضر جلسات هيئات المجلس، ويجوز أن ينيب عنه محاميا عاما في ذلك، وعندئذ يمكنه تقديم ملاحظات جديدة بخصوص القضايا المعروضة. كما يقوم بتنسيق ومراقبة عمل النيابة العامة لدى المجالس الجهوية، ويتوفر على كتابة للنيابة العامة، وينوب عنه أحد المحامين العامين الذي يعينه سنويا لهذا الغرض.

يسهر الكتاب العام على أن تقدم الحسابات والوثائق والمستندات المنصوص عليها في القانون، من طرف من يجب عليهم ذلك في الآجال المحددة، ويشعر الوكيل العام للملك بكل تأخير في هذا الشأن. يساعد الرئيس الأول في تنسيق أشغال المجلس،

[172] - القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، المرجع السابق.

وتنظيم هيئاته وجلساته، كما يساهم في تنسيق أشغال المجالس الجهوية، كما يسير المصالح الإدارية للمجلس وكتابة الضبط تحت سلطة الرئيس الأول، ويفوض له الرئيس إمضاءه في الأمور الإدارية التي تتعلق بتدبير موظفي المحاكم المالية.

تتولى كتابة الضبط تسجيل الحسابات والوثائق المحاسبية المقدمة إلى المجلس، وتوزيعها على الغرف حسب برنامج أشغال المجلس وحفظها، وتتكلف بتبليغ قرارات وإجراءات المجلس الأخرى، كما تشهد بصحة نسخ ومختصرات أحكام المجلس. ويحضر كاتب الضبط في هيئة من هيئات المجلس.[173]

كما يتكون المجلس الأعلى للحسابات من الهيئات التالية: الجلسة الرسمية، الغرف المجتمعية، الغرف المشتركة، غرفة المشورة، الغرف وفروعها، ثم لجنة البرامج والتقارير. وتعقد الجلسات الرسمية لتنصيب القضاة، ويحضر هذه الجلسات الرئيس الأول والوكيل العام للملك وجميع القضاة وتأخذ هذه الجلسة طابعا برتوكوليا. في حين تتألف الغرف المجتمعية من الرئيس، ونواب الرئيس، ومستشارين اثنين من كل غرفة، ينتخبون لمدة سنة من طرف زملائهم، وكذلك الوكيل العام للملك، وكاتبا للضبط يعينه الرئيس. وتختص في إبداء الرأي في الاجتهادات القضائية، والحكم في القضايا المحالة عليها مباشرة من طرف الرئيس، أو من طرف إحدى الغرف، أو بناء على ملتمس النيابة العامة، أو المحالة عليها بعد نقض حكم سابق صدر فيها.

تتألف غرفة المشورة من الرئيس و نوابه، ومستشارين اثنين، والكاتب العام للمجلس؛ وتبت في الأوامر التي يعرضها عليها الرئيس فيما يتعلق بتنظيم وتدبير

[173] - القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

المجلس، كما يسند إليها السهر على تطبيق النظام الأساسي لقضاة المجلس. أما هيئة التقرير فتكون فقط من الرئيس ونوابه، ويمكن للأول أن يضيف إليها قضاة آخرين من المجلس. وتختص بتحضير التقارير المنصوص عليها في الجزء الرابع من القانون المنظم للمجلس الأعلى للحسابات رقم 12.76 . ويحدد الرئيس مواضيع هذه التقارير، وله أن يوزعها على لجان يحدد تشكيلها بناء على أمر رئاسي.

يحدد رئيس المجلس تأليف وتوزيع واختصاصات الغرف بقرار. ويحدد أيضا عدد الغرف والفروع داخل كل غرفة بموجب قرار يؤشر عليه الوزيران المكلفان بالمالية والوظيفة العمومية. وتُخَصَّصُ غرفة لممارسة اختصاصات المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وغرفة ثانية للبث في طلبات استئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، في حين تتكلف لجنة البرامج والتقارير بإعداد البرنامج السنوي لأشغال المجلس والتقارير، وتتألف من الرئيس ورؤساء الغرف والكاتب العام للمجلس. ويجوز للرئيس تعيين قضاة آخرين من المجلس، أو المجالس الجهوية للمشاركة في أعمال هذه اللجنة، كما يشارك فيها رؤساء المجالس الجهوية عند مناقشتها لقضايا لها علاقة بتلك المجالس. ويعيِّن الرئيس مقررا عاما من بين أعضاء هذه اللجنة، ويحدد تنظيمها وتسييرها بموجب أمر رئاسي.

من خلال ما سبق يمكن الجزم من الناحية البنيوية أننا أمام جهاز قضائي لا يختلف كثيرا عن الجهاز القضائي العادي، والأكيد أن الخلفية المتحكمة في الهندسة التنظيمية للمجلس الأعلى للحسابات خلفية زجرية عقابية، كما كانت النظرة السائدة أنذاك عند تأسيس المجلس الأعلى للحسابات في نسخته القديمة كلجنة، وظلت مستمرة حتى مع

النسخة الحالية. لكن الأكيد أنه على مستوى الاختصاص يتجاوز المهمة القضائية الزجرية، خاصة مع التعديلات الدستورية التي أسندت له اختصاصات جديدة في إطار التقييم، و أيضا على مستوى الممارسة العملية. وما التقارير التي يصدرها لحد الآن إلا دليل على ذلك، وآخرها ملخص التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الأعلى للحسابات السيد إدريس جطو أمام الملك محمد السادس، بحضور رئيس الحكومة السيد سعد الدين العثماني ووزير الداخلية، بخصوص مشاريع الحسيمة منارة المتوسط.

فما هي الاختصاصات الموكولة لهذا المجلس؟ وهل تندرج فعلا ضمن مهمة تقييم السياسات العمومية؟ هذا ما سيشكل موضوع الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: اختصاص المجلس الأعلى للحسابات في تقييم المبادرة.

باستعراض مقتضيات الباب العاشر من الدستور في الفصول من 147 إلى 150 يحتفظ المجلس الأعلى للحسابات باعتباره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمغرب بتدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبية بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية[174]، ويتولى المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بها، وتقييم كيفية تدبير الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون،[175] ويساعد البرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة، وكذا بوظائف البرلمان عموما في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة، ويقدم أيضا المساعدة للحكومة في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. و ينشر المجلس الأعلى

[174] – الحكامة الجيدة تقتضي ضمان مبادئ أساسية وهي: الديمقراطية، الشفافية، ربط المسؤولية بالمحاسبة، اعتماد المقاربة التشاركية وتفعيل رقابة المجتمع على الدولة، وهذه كلها آليات وتقنيات تتداخل مع مهمة التقييم، فأساس ربط المسؤولية بالمحاسبة تعتمد على التقييم الجيد والموضوعي.

[175] - القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، المرجع السابق.

جميع أعماله ويرفع بشأنها تقريرا سنويا للملك، ولرئيس الحكومة وإلى رئاسة البرلمان بمجلسيه. وينشر هذا التقرير بالجريدة الرسمية، ويقدم عرضا بشأنه أمام البرلمان ويكون العرض موضوع مناقشة. ويحيل الدستور على القانون لتحديد وتفصيل هذه الاختصاصات ونطاقها. وباعتبار الدستور الوثيقة الأسمى التي تحدد المبادئ العامة والتوجهات الكبرى لاختصاصات السلط وعلاقتها ببعضها، فإن المجلس الأعلى للحسابات يختص بتقييم السياسات العمومية، إما بشكل مباشر في نطاق اختصاصه الأصلي باعتباره هيئة الرقابة العليا على المالية العامة، أو بشكل غير مباشر عند تلبية طلب المساعدة المقدم من طرف البرلمان، خاصة عندما يتعلق الأمر بطلب المساعدة بشأن اختصاص البرلمان في القيام بمهمة تقييم السياسات العمومية كما هو محدد في الفصل 148 كما سبق ذكره، أو بطلب من الحكومة أيضا. وقد جاء في فصول الجزء الثالث المعني بمراقبة التسيير من قانون المجلس الأعلى للحسابات: "يراقب المجلس تسيير المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العامة والمقاولات المخولة الامتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره وكذا المقاولات أو الجمعيات و كل جهاز أخر يتلقى مساهمة أو مساعدة مالية كيفما كان نوعها من طرف الدولة أو إحدى المؤسسات العامة أو الجماعات المحلية أو إحدى الأجهزة الأخرى الجاري عليها مراقبة المجلس وكذلك المقاولات التي تملك فيها الدولة، أو الجماعات المحلية، أو مؤسسات عامة على انفراد، أو بصفة مشتركة مساهمة تعادل أو تفوق ثلث رأس المال بشكل مباشر أو غير مباشر". كما يراقب الحسابات المتعلقة باستعمال الموارد التي يتم تجميعها من طرف الجمعيات عن طريق التماس الإحسان العمومي.

يراقب هذه الأجهزة لأجل تقييمها من حيث الكيف، واقتراحه عند الاقتضاء الوسائل الكفيلة بتحسين وتجويد طرق تسييرها، والزيادة من فعاليتها ومردوديتها. وطبعا هذا أحد أهم أهداف التقييم، ولا يمكن فعل ذلك إلا عن طريق التقييم وليس المراقبة بشكلها التقليدي، ويظهر ذلك جليا بنص الفقرة الثانية من الفصل 71 في هذا الباب، حيت تشمل مراقبة المجلس جميع مظاهر التسيير. ويقيِّم لهذا الغرض مدى تحقق الأهداف المقررة، والوسائل المستعملة، وتكاليف الأشياء والخدمات، و الأثمان المطبقة والنتائج المالية المحصلة. وهذا يعني أنه يقيم مدى تطابق الأهداف مع الوسائل والكلفة، للتحقق من نجاعة تدبير هذه المصالح، التي تشكل بشكل مباشر أو غير مباشر أداة لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و باقي مختلف السياسات العمومية.

ويمكن لرئيس المجلس في جميع القضايا أن يقدم ملاحظاته واقتراحاته إلى رئيس الحكومة، والوزراء، و المسؤولين الآخرين عن الأجهزة الخاضعة لرقابته، عبر مذكرات أو قرارات استعجالية، ويخبَرُ بالإجراءات المتخذة بشأنها تضمن في تقارير المجلس. ويحدد في كل وزارة موظف بالإدارة المركزية في مستوى مدير مركزي للسهر على الإجراءات المتخذة بهذا الشأن ويبلغ ذلك للمجلس. ويوجه المجلس الأعلى للحسابات إلى رئيس مجلس النواب تصريحا عاما بمطابقة حسابات المحاسبين الفردية للحسابات العامة للدولة. ويلحق هذا التصريح بمشروع قانون التصفية الذي تعرضه الحكومة على البرلمان، والذي يدخل ضمن مجال تقييم البرلمان لأداء الحكومة في هذا الشأن.[176]

[176] - القانون رقم 12.79 المتعلق بالمجلس الأعلى للحسابات، المرجع السابق.

بعد عرض اختصاصات وصلاحيات المجلس الأعلى للحسابات يمكننا أن نعتبره إضافة إلى أنه هيئة رقابية عليا على المال العام وطرق تسييره هيئة أو مؤسسة للتقييم، مؤهل لسد الحاجة التي يمكن أن تسجل لدى البرلمان بسبب الإكراهات والحدود التي قد تعيقه للقيام بتقييم السياسات العمومية و المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على وجه الخصوص. ونظرا لما يتوفر لهذا المجلس من الإمكانات المادية واللوجيستية والبشرية المؤهلة والمجربة، وبما يمكنه أيضا أن يستفيد من الخبرة المتاحة في القطاع الخاص، فإنه يفيد الحكومة التي وإن كانت تملك من الكفاءات والإمكانات ما يتيح لها القيام بتقييم سياساتها العمومية، غير أن التقييم الذي تقوم به تجاه ما تفعله قد يطرح العديد من الأسئلة بخصوص الموضوعية والحياد على مستوى نتائج التقييم. لكن هذا لا يمنع من إبداء بعض الملاحظات التي قد تمس من استقلاليته في تقاريره واستثمارها، خاصة إذا علمنا أن نفقات المجلس تندرج ضمن الاعتمادات المرصودة في ميزانية مصالح رئيس الحكومة، وتأشيرة وزيري المالية والوظيفة العمومية على تقسيم المجالس الجهوي للحسابات إلى فروع، بالإضافة إلى بعض الحدود الذاتية و الموضوعية قد تحد من دور هذا المجلس في التقييم[177].

هذا بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات، فماذا عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؟

[177] – أحميدوش مدني، المجلس الاعلى و المجالس الجهوية للحسابات– التشكيل و الإختصاص، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2002/2001، ص 372 وما بعدها.

الفرع الثاني: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

بالنظر إلى تركيبة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حيث تم اعتماد آلية التعيين، التي تضمن انتقاء الخبرة والكفاءة، خاصة أن الدستور يؤكد على اشتراط هذا العنصر في الكفاءات المنتقاة، والتي تنتمي لمختلف المجالات الحيوية بالمجتمع. وبالنظر أيضا إلى الاختصاصات المسندة إليه في مختلف القضايا ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فإنه لا غلو في قول أن هذه المؤسسة الدستورية تشكل إحدى البنيات التنظيمية الأساسية في تقييم السياسات العمومية. فهل الأدوار الموكولة إليها تشكل حقا تقييما للسياسات العمومية؟ و إلى أي حد تساهم في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟

الفقرة الأولى: بنية المجلس.

يتركب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالإضافة إلى الرئيس من 105 أعضاء موزعين كالتالي[178]:

- فئة الخبراء المختصين في المجالات ذات الصلة بالمجلس وعددهم 24، يعنيهم الملك اعتبارا لكفاءتهم وخبرتهم، والتجربة التي يتوفرون عليها في الميدان.
- فئة ممثلي النقابات الأكثر تمثيلا للأجراء بالقطاع العام والخاص، وعددهم 24 عضوا، يعين منهم رئيس الحكومة 12 عضوا، في حين يعين كل ستة أعضاء كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين.

178 – القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بإحداث المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي الصادر بالظهير شريف رقم 124-14-1 صادر في شوار 1435 (31 يوليوز 2014) جريدة رسمية عدد 6282 بتاريخ 17 شوال 1435 (14 غشت 2014) ص 6370

- فئة الهيئات والجمعيات المهنية التي تمثل المقاولات، المشغلين و العاملين في ميادين التجارة والخدمات والصناعة والفلاحة والصيد البحري والطاقة والمعادن والبناء و الأشغال العمومية والصناعة التقليدية وعددهم 24 عضوا، يعين نصفهم رئيس الحكومة، ويعين النصف الباقي كل من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين وذلك مناصفة بينهما.

- فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والعمل الجمعوي، ولاسيما منها النشيطة في مجال حماية وصون البيئة والرعاية الاجتماعية والتنمية البشرية ومحاربة الفقر والهشاشة، وكذا المجال التعاوني و التعاضدي، وحماية حقوق المستهلكين، يتم اختيارهم باعتبار مساهمتهم وبصمتهم في هذه الميادين، يعين منهم رئيس الحكومة ثمانية أعضاء، في حين يعين رئيس مجلس النواب أربعة أعضاء، ورئيس مجلس المستشارين يعين أربعة آخرين أيضا. ويراعى في تعيين الفئات السابق ذكرها تمثيلية الجالية المغربية بالخارج، وأيضا تحقيق مبدأ المناصفة بين النساء والرجال.

وبالإضافة إلى الفئات السابقة هناك سبعة عشر عضوا يتم تعيينهم بصفتهم الوظيفية طبقا للقانون التنظيمي للمجلس[179]، وهم: المندوب السامي للتخطيط، والي بنك المغرب، رئيس المجموعة المهنية للأبناك بالمغرب، المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مدير الصندوق المغربي للتقاعد، الرئيس المدير العام للصندوق المهني المغربي للتقاعد، مدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، رئيس المرصد الوطني للتنمية

[179] – المادة 11 الفقرة (ه) القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بإحداث المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي، المرجع السابق.

البشرية، المدير العام لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، مدير الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي.

و ينضاف إلى هؤلاء رؤساء بعض الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة وهم: رؤساء هيئات حماية حقوق الإنسان و النهوض بها، ورؤساء هيئات التنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية. ويحدد مرسوم كيفية توزيع الأعضاء داخل الفئات الأربع الأولى حسب القطاعات التي ينتمون إليها، ومسطرة الاقتراح على رئيس الحكومة، وكذا المجلسين، وكذا لائحة النقابات الأكثر تمثيلية، ولائحة الهيئات والجمعيات المهنية لأرباب المقاولات والمشغلين، والهيئات والجمعيات النشيطة في المجالات التي ترتبط بصلاحيات المجلس التي يمكنها اقتراح تعيين أعضاء بالمجلس. وتتنافي العضوية في هذا المجلس مع العضوية في الحكومة أو البرلمان أو المحكمة الدستورية أو رئاسة مجلس الجهة أو منصب دبلوماسي أو القضاء. وتحدد مدة المجلس في خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، باستثناء الأعضاء بالصفة المهنية الرسمية الذين تنتهي عضويتهم بانتفاء صفتهم المهنية، ويشترط في أعضاء المجلس التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

تتكون بنية المجلس الاقتصادي والاجتماعي من الجمعية العامة والمكتب واللجان الدائمة والأمانة العامة للمجلس. ويمكنه بالإضافة إلى هذا أن يحدث عند الاقتضاء لجان مؤقتة أو مجموعات عمل خاصة، لدراسة موضوع معين ضمن اختصاص المجلس.

تتألف الجمعية العامة من كافة الأعضاء المشار إليهم أعلاه وتتولى المصادقة على مشروع برنامج العمل السنوي لأنشطة المجلس، أو الموافقة على مشاريع الآراء التي يدلي بها، واعتماد الدراسات والأبحاث والاقتراحات المنصوص عليها في الباب الثامن من القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بهذا المجلس. وتختص أيضا بالتصويت على مشروع ميزانية المجلس، وعلى مشروع التقرير السنوي المنصوص عليه في المادة 10 من ذات القانون التنظيمي. ويضم مكتب المجلس بالإضافة إلى رئيسه خمسة أعضاء يمثل كل واحد منهم إحدى الفئات المكونة للمجلس، يتم انتخابهم في الجمعية العامة. كما يضم رؤساء اللجان الدائمة المحدثة لدى المجلس، ويتكلف بإعداد مشروع جدول أعمال الجمعية العامة، ومشاريع برامج عمل اللجان ومجموعات العمل المحدثة لدية، وكذا تنفيذ قرارات الجمعية العامة للمجلس.

تتكون اللجان الدائمة من ممثلي كل فئة من الفئات المكونة للمجلس، ويلزم كل عضو من المجلس بالانتماء إلى لجنة من لجان المجلس الدائمة، ويمكن الانتماء إلى لجنتين على الأكثر، وتنتخب كل لجنة دائمة رئيسا ومقررا. ويعهد للجان بإعداد مشاريع الآراء، وإنجاز الدراسات والأبحاث التي تطلبها الحكومة، أو أحد مجلسي البرلمان.

لاشك أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يضم بين أعضاء نخبة النخبة من الخبرة والتجربة، والمراس كل في مجاله، إضافة إلى الإمكانات المعرفية، والمعطيات الدقيقة التي تتاح لهم بالنظر لطبيعة المناصب التي يتقلدونها. مما يجعل من هذا المجلس مؤهلا بشريا أكثر من غيره ليقوم بوظيفة التقييم والمشورة والتوجيه لمؤسسات الدولة وسياساتها العمومية.

فهل تعكس الاختصاصات الموكولة إليه هذه التركيبة البشرية؟

الفقرة الثانية: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقييم المبادرة.

انطلاقا من الفصل 151 من الدستور، يختص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتقديم المشورة للبرلمان والحكومة في جميع القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، عندما يدلي برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة. وبالإحالة على القانون التنظيمي الذي يحدد صلاحيات هذا المجلس، نجده بالإضافة إلى ما سبق ذكره في الدستور، مكلفا بالأدلاء برأيه في جميع القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المتعلقة بالجهوية المتقدمة وتحليل الظرفية وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية و الجهوية والدولية وانعكاساتها، وتقديم اقتراحات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتقديم مقترحات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويختص كذلك بإنجاز الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته. وله تسيير وتدعيم التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي. كما يمكن استشارته من طرف الحكومة والبرلمان بمجلسيه كل واحد في مجال تخصصه في مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية للدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وكذا المشاريع المرتبطة بالاختيارات الكبرى للتنمية، ومشاريع الاستراتيجيات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، وفي الميادين ذات العلاقة باستثناء مشاريع قوانين المالية. كما يمكنهم استشارته بخصوص مشاريع ومقترحات القوانين ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ولاسيما تلك التي ترمي تنظيم العلاقات

بين الأجراء والمشغلين أو سن أنظمة للتغطية الاجتماعية، وكذا كل ما له علاقة بسياسية عمومية ذات علاقة بمجال تدخل المجلس. وله أيضا أن يقوم بمبادرة منه بالإدلاء بآراء أو تقديم اقتراحات أو إنجاز دراسات وأبحاث في مجال اختصاصه بعد أن يخبر الحكومة والبرلمان بمجلسيه بذلك، ويرفع رئيس المجلس إلى الملك تقريرا سنويا حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد، و حول أنشطة المجلس، ويوجهه أيضا إلى كل من رئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان.

يلعب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي دورا مهما بالنسبة لصانعي السياسات العمومية بالمغرب؛ فإذا كان يختص بتقييم المشورة بخصوص مشاريع القوانين أو مقترحاتها فيما يتعلق بمجال تدخله، فإنه عندما يقوم بالإدلاء برأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية البشرية المستدامة، وكذا جميع القضايا التي تدخل في مجال اختصاصه، أو عندما يقوم بتحليل الظرفية وتتبع السياسات العامة، فلا شك أنه يقوم بعملية التقييم في أهم تجلياتها. و يعتبر التقرير السنوي الذي يقدمه المجلس للملك ورئيس الحكومة ومجلسي البرلمان حول الحالة الاقتصادية والاجتماعية بمثابة تقييم عام للسياسات العمومية للدولة. وخير مثال على ذلك التقرير أو الدراسة التي أعدها المجلس بخصوص نظام المعاشات المدنية، وأيضا الدراسات والأبحاث التي نشرها ومن أهمها: **"المبادرة الوطنية للتنمية البشرية- تحليل و توصيات إحالة رقم 2013/2"** و "دراسة الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و2013" وكذا عملية تقييم فعلية حقوق الإنسان في الأقاليم الجنوبية، و رأيه بخصوص العديد من النصوص القانونية أو القضايا

ذات العلاقة بمجاله التي تمت إحالتها عليه من طرف من له الحق في ذلك أو بمبادرة من المجلس نفسه.

ما تزال وظيفة تقييم السياسات العمومية بالمغرب عموما في بدايتها، إذ ما تزال في حاجة للمزيد من التراكم التطبيقي لهذه الوظيفة حتى تترسخ ضمن أعراف ممارسة التدبير العام لشؤون المجتمع، حيث بالرغم من إسناد هذه الوظيفة للعديد من الجهات، و التنصيص عليها في الوثيقة الدستورية، إلا أن أثرها في تطوير تدبير السياسات العمومية ككل، وتحقيق النجاعة والفعالية في أنشطة وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ما يزال محدودا. فإذا كانت هذه الوظيفة مسنودة للبرلمان باعتباره صاحب سلطة مراقبة ومتابعة عمل الحكومة، إلا أن هذا الأخير يفتقد للكثير من الوسائل التي تمكنه من تفعيلها وإخراجها من الطابع الشكلي. وإذا تأملنا في المؤسسات الدستورية المستقلة التي أسندت إليها أيضا هذه المهمة، فنجد بالرغم من توفر الآليات البشرية وتحسين الوسائل المادية المرصودة لها، إلا أن النسق الذي تقوم في إطاره بهذه الوظيفة لا يمكنها من الذهاب بعيدا في أداء هذه المهمة بكل استقلالية وتجرد.

المبحث الثاني: مداخل تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و إكراهاته.

أسهم علماء السياسة في تطوير النظريات والنماذج التفسيرية لتحليل القرارات العمومية، وتسهيل فهمها، وعلى غرارها أنتجوا بعض النظريات والمداخل النظرية تساعد في فهم السلوك السياسي لمجمل النظام السياسي. ومع أنها لم توضع خصيصا للتحليل ذاته أو لتفسير وفهم السياسات العمومية وتقييمها، فإنه يمكن توظيف بعضها لفهم و تفسير وتحليل نتائج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. ونظرا لأهمية تقييم سياسة الحكومات وتفكيكها بغرض الفهم والتفسير، طور الباحثون عددا كبيرا من الأنواع المختلفة للتقييم سنتناول أهمها خلال هذا المبحث، قصد فهم التقييم أكثر كوظيفة وكآلية على حد سواء. وباعتبار التقييم يتجاوز مجرد الإجراءات والعمليات التقنية والحسابية، والتحقق من مدى مطابقة النتائج للأهداف وتناسبها مع التكاليف، فإنه يحمل بين طياته رهانات مختلفة، يعمل أصحابها على ضمان تحققها بشكل أو بآخر، حيث ينطوي التقييم في هذا المستوى على الكثير من التفاعلات السياسية والتقاطعات المصلحية لمختلف الفاعلين في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وفي تقييمها. هذا وقد ترد على التقييم بعض الإكراهات التي تحد من جودته وكفاءته.

لذلك سنحاول خلال هذا المبحث استثمار بعض هذه المداخل في دراسة تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، عبر مطلبين.

المطلب الأول: مداخل وأنواع تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تتنوع اتجاهات تقييم السياسات العمومية حسب الخلفية النظرية الموجهة لعملية التقييم، باعتبار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية سلوك سياسي لفاعل أو أكثر، لهم مرجعيات وتوجهات سياسية تؤطرها خلفيات نظرية، حيث يصعب فهم وتفكيك هذه السياسات العمومية وتقييمها دون الاستعانة بإحدى النظريات أو النماذج التفسيرية التي تبسط الظاهرة السياسية وتيسر فهما والتنبؤ بها، من خلال تحديد العلاقات بين المتغيرات. كما يحيل نوع التقييم على الوسائل الفنية والأدوات التقنية المستعملة في عملية التقييم، ويحيل كذلك على الجهة التي تتصدى له والمرتكزات المعتمدة فيه، حسب طبيعة وأهداف هذه المبادرة.

الفرع الأول: مداخل تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

الوجهة تحدد الاتجاه، ومن خلال الاتجاه يمكن معرفة الوجهة، وبالتالي تفيدنا مختلف الاتجاهات في تحليل وتقييم السياسات العمومية في معرفة الغايات والأهداف و الخلفيات المحددة لها والمتحكمة فيها، وفي سلوك النظام السياسي ككل. وتتنوع هذه الاتجاهات حيث سيتم التركيز في هذا العمل على الاتجاه السياسي فقط، لما له من أهمية في فهم السلوك السياسي للفاعلين والتنبؤ به في حقل السياسات العمومية، ومعرفة غاياته وأهدافه المعلنة والمخفية.

فما هي أهم المداخل النظرية في هذا الاتجاه التي يمكن الاستعانة بها في تحليل و تقدير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؟ وكيف يمكنها أن تساهم في الفهم و التفسير؟

الفقرة الأولى: مدخلا النخبة والنظم.

ظهر مفهوم النخبة في مقابل مفهوم الطبقة الذي تعتمده الماركسية في التحليل السياسي، حيث تعتبر الماركسية أن المجتمع ينقسم إلى طبقات، طبقة تملك كل شيء وهي التي تحكم، وطبقة فاقدة لكل شيء وهي التي تخضع للحكم والسيطرة[180]. بينما تنظر نظرية النخبة للمجتمع على أنه مكون من نخبة أقلية، وهي المتنفذة والمسيطرة والمالكة، وكتلة أغلبية هي المحكومة، والفاقدة لعدة أشياء، الأولى يتأتى لها الاستئثار بالقوة السياسية وسلطة اتخاذ القرارات الهامة التي تؤطر الحياة العامة للمجتمع.[181] ويكون ذلك ممكنا من خلال المكانة التي تحظى بها تلك الأقلية بفعل السلطة التي تتمتع بها أو بقربها منها، أو بفعل الانتماء العائلي أو القبلي، أو من خلال النفوذ المالي الذي تتوفر عليه، وأيضا النفوذ الذي يمنحه تجسيد المعتقد الديني أو القيم الاجتماعية المتحكمة في المجتمع، أو من خلال قدرات تنظيمية و تأطيرية مميزة. كما أن المعرفة العلمية تمكن أحيانا من السيطرة داخل المجتمع، إضافة إلى تماسك هذه الأقلية في مواجهة القوى الأخرى في المجتمع. أما المحكومين فهي تلك الكتلة العريضة التي لا تملك من وسائل التأثير المباشرة أي شيء، ولا تتخذ القرار بل يمارس عليها التنفيذ والخضوع[182].

يعتبر مدخل النخبة لتقييم السياسات العمومية أن أي مجتمع لابد أن تكون فيه نخبة متفوقة وحاكمة، تتحكم في مسار القرار مالكة لزمام المبادرة والفعل، والبقية

180 – موريس دوفرجيه – ترجمة سليم حداد ، علم السياسة: مبادئ علم السياسة، الطبقات الاجتماعية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 2001، ص 146.

181 – جون واتربوري – ترجمة عبد الغني أو العزم و آخرون، أمير المؤمنين: الملكية و النخبة السياسية المغربية، مؤسسة الغني، الرباط، ط 1، 2004، ص 134.

182– بوتومور– مجموعة من المترجمين، الصفوة و المجتمع دراسة في علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة ج، الإسكندرية، 1988، ص 27.

العريضة تكون موضوع الخضوع والتنفيذ للقرار. فالنخبة بحكم موقعها الفاعل في النسق المجتمعي، وبالنظر إلى تأثيرها في عملية صياغة القرار السياسي وتنفيذه، فإنها تظهر كوسيلة للسيطرة التي تمارسها الأقلية المسيطرة على القرار. وتستوي في ذلك المجتمعات المتقدمة الديمقراطية وكذا المجتمعات في طور النمو. وقد برزت هذه النظرية مع مجموعة من الرواد كـ"باريتو" الذي أنتج مفهوم دوران النخب، و"جاتيانو موسك" الذي أعطى نظرية شاملة حول تاريخ وقواعد مختلف النخب، و"رايت ميلز" الذي أوضح في كتابه النخبة الحاكمة كيف أن هناك نخبة متحكمة في كل الأمور مقابل شعب مساق[183].

وفقا لهذا المدخل، فإن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تحددها توجهات واختيارات الصفوة الحاكمة، وأنها كنخبة متفوقة هي التي توجه توجهات الجمهور، وتبلور موقفه من المبادرة وغيرها من السياسات العمومية، وهي التي تؤثر في الجماهير أكثر من تأثرها هي به. وهذا التدخل يقوم على أن المجتمع مقسم إلى قسمين، واحد مع من يمتلك السلطة والسيطرة والآخر مع من لا يملك السلطة وخاضع للسيطرة. وبالتالي فتحول الأفراد من الكتلة إلى النخبة ممكن ومسموح به، لكنه يخضع لضوابط محددة في الاستقرار والحفاظ على الوضع القائم، ولا يسمح بالصعود إلا لمن كان له نفس قيم النخبة. وهنا القلة الحاكمة ليست ممثلة للأكثرية الكادحة، حيث غالبا ما تكون من الطبقة الغنية وذات النفوذ بمختلف أوجهه، فهي فوق المجتمع الذي يفترض فيها أن تدافع عن مصالحه المشتركة بل تسعى للحفاظ على مصالحها فقط. كما أن الطبقة الحاكمة لا

183 – عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، دفاتر وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ط 1، 2006، ص 19.

تخضع لضغوط الجموع إلا في نسب محدودة جدا تكاد تنعدم في حالة دراستنا هذه. وأيضا أراء ومواقف هذه الأخيرة غالبا ما يتم التشويش عليها وتضليلها، بما تملكه هذه النخبة من سلطة الإعلام والمعرفة والمعلومة بشكل لا يؤثر في مركزها وقيمها. و يلائم هذا المدخل الدول النامية حيث نجد الطبقة الحاكمة التي تشكل أقلية متحكمة في شتى المجالات من القوة إلى المعرفة دون أن تترك مجالا إلا وتجدها متنفذة فيه تحافظ على مصالحها وترعى توازناتها[184]، ومعنية أكثر باستقرار الوضع أكثر من اهتمامها بمنافع الأكثرية أو إصلاح أوضاعها. هذه الطبقة الحاكمة لا تسمح بالولوج إلى داخلها إلا بشروط صارمة وقيم محددة، والسياسات العامة في هذه الدول لا يمكن تقييمها وتفكيكها إلا باستحضار هذا المدخل. فدور الجمهور ومشاركته في صنع السياسات العامة يكاد يكون منعدما، إلا بما يحافظ على الاستقرار[185]، أو بما يخدم التشويش على المواقف والاتجاهات من الطبقة الحاكمة. وبالتالي فأهداف السياسات المعلنة غالبا ما يكون في هذه الحالات تضليليا، يجب الغوص فيها لفهم كنهها ومغزاها. وهذا لا يعني أن هذا المدخل لا يصلح لتحليل وتقييم السياسات العمومية في الدول المتقدمة، بل أيضا يمكن تطبيقه مع بعض الحذر، لكون المجتمع في الدول الديمقراطية يتمتع بهامش من سلطة القرار والدخول والخروج من النخبة يبقى أكثر مرونة منه في الدول النامية.

عكس مدخل النخبة يقوم مدخل النظم على أساس أن السياسات العامة هي منتوج النظام السياسي القائم في المجتمع، وأنها استجابة للضغوط والمطالب الملحة من

[184]– جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 36.

[185] – أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن، ط 1، 2002، ص 112.

المجتمع تجاه الطبقة الحاكمة، ويعتمد في ذلك على المعطيات المتاحة من خلال تلاقي المدخلات، والمخرجات والتغذية الراجعة. ويعتبر "ديفد ايستون" من الأوائل الذي استعملوا مفهوم النظام في الدراسات السياسية. ويتكون النظام السياسي من مجموعة من العناصر المرتبطة بالحكم ومؤسساته وبالتنظيمات السياسية والفعل السياسي، ويمكن التعرف على النظام السياسي ومحدداته من خلال مخرجاته المرتبطة بالقرارات الإلزامية للمجتمع[186].

تتحدد مدخلات النظام في مجموعة من العناصر يمكن إجمالها كالتالي:

- الاحتجاجات و الخصاص الحاصل داخل المجتمع، والذي ينبغي إشباعه بشكل أو بآخر ويأخذ شكل مطالب ملحة.

- الإذعان وهو استجابة الجمهور لسياسة الدولة، وخضوعه لها، والتزامه بقراراتها وأوامرها. وكلما كانت درجة الخضوع والاستجابة أكبر كانت مؤشرات استقرار النظام أدوم والعكس صحيح.

- عدم الخضوع الذي يمكن أن تقابل به سياسات وتوجهات النظام السياسي بهدف توجيه دفة القرار إلى ما ترمي إليه جماعة المصالح.

- مصادر تمويل السياسات العامة والإمكانات المتاحة سواء المادية أو الرمزية، والتي بواسطتها يمكنها التنفيذ وتحقيق الأهداف.

- التغذية الراجعة التي تشكل ردة الفعل من السياسات العمومية المطبقة، والتي تعطي انطلاق دورة جديدة للسياسات العمومية بديلة أو جديدة.

186 – علي الدين هلال و آخرون، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية و منهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988، ص 72.

أما المخرجات فهي المنتوج الفعلي للنظام السياسي بعد التفاعل مع المدخلات، والاستجابة لها بشكل إيجابي من خلال قرارات وسياسات عمومية تستجيب للمطالب الملحة للمجتمع، أو بشكل سلبي و المتمثل في عدم الاستجابة. و تأتي بعد ذلك التغذية الراجعة التي تعطي لصانعي السياسات العامة مساحة للحكم على السياسة المطبقة ومنافعها المحققة، و تساعد النظام على فهم واستيعاب طرق جديدة لحل المشكلات، الشيء الذي يكسبه نضجا سياسيا إضافيا.

لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وفقا لذلك، لابد من البحث والتدقيق في المدخلات التي تتمثل إجمالا في العجز التنموي الحاصل، و أهداف النظام من طرح المبادرة، و أهداف جماعات المصالح، إضافة إلى الموارد المالية المخصصة للمبادرة. هذه المدخلات تحدد حتما المخرجات وتتحكم فيها، وبالتالي لا ينبغي التركيز فقط على المطالب، والأهداف المسطرة لتلبيتها، بل أيضا ينبغي البحث في عوامل الخضوع التي تستفيد منها المبادرة، هل هي عوامل مرتبطة بالرضى عن غايات و أهداف المبادرة، والقبول بها نظرا لما تحققه من مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، أم أن هناك أسباب أخرى تتجاوز المبادرة نفسها؟ كما يجب الأخذ بعين الاعتبار حضور وتدخل الجماعات ذات المصالح في صيرورة المبادرة في جميع مراحلها وأهدافها. ففي العديد من الحالات يكون لها دور حاسم في نتائجها ومسارها. وطبعا تعتبر الموارد أحد أهم عناصر التقييم، الذي لابد من البحث والتحليل بشأنه ما إذا كانت الموارد المخصصة تناسب حجم الخصاص والمشاكل الحاصلة، وهل فعلا تمكن من تنفيذ المبادرة بشكل سليم وكاف؟ فشح الموارد دائما ما يحول دون تحقيق الأهداف المسطرة أو على الأقل تأجيلها، في

حين يبقى التفاعل ورد الفعل مهم جدا في دراسة ومتابعة التغييرات اللاحقة على السياسة المعنية بعد دخولها حيز التنفيذ وأثناءه. فقد تطرأ أحيانا بعض التعديلات الجزئية أو حتى الجوهرية على بعض السياسات العمومية، التي يظهر بعد البدء في تنفيذ برامجها، أنها لن تكون بحجم التطلعات المنتظرة منها من طرف الجمهور.

ويمكننا مدخل النظم من معرفة تأثير المدخلات على النظام السياسي وتكوين السياسات العامة وتطبيق النظام لها، كما يمكننا كذلك من فهم تأثيرات مختلف السياسات العمومية على المجتمع ومطالبه. كما يسمح لنا أيضا بفهم العوامل المؤثرة في بلورة المطالب المجتمعية الملحة، وكيف يمكن تحويلها إلى سياسات عامة تلبي رغبات الجمهور، وتخلق الرضى عنده تجاه النظام القائم، وتضمن لهذا الأخير الاستمرارية[187]. و يمكننا أيضا من خلال دراسة وتحليل مخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أن نتوصل وفق هذا المدخل إلى مدخلاتها، والتعرف على أهدافها المعلنة وغير المعلنة، والفاعلين وأدوارهم، والمصالح والتوازنات التي تمت مراعاتها في هذا الإطار، والقيم المحددة لها، إلى غير ذلك من المدخلات التي تكون محددا أساسيا للمخرجات.

الفقرة الثانية: مدخلا الجماعة والمؤسسات.

يرتكز مدخل الجماعة على دراسة التفاعلات الحاصلة بين الجماعات النافذة داخل المجتمع، وأن الصراعات أو التسويات التي تقوم بينها هي التي تشكل نواة السياسات العمومية. وتتألف الجماعات وفقا لمصالحها، وتشكل وحدة ضغط على الحكومة، التي تتفاعل معها وتستجيب للمطالب التي تشكل موضع التدخل وسن القوانين

187 – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 33 .

والسياسات. لقد أحدث هذا الاتجاه تحولا مهما في تحليل السياسات العمومية، حيث نقل الاهتمام والتركيز من المؤسسات والبنيات الرسمية إلى التركيز على الأفعال وتفاعلاتها. وهذا يعنى التعمق في دراسة الفعل السياسي في إطار فعل المؤسسات الديناميكية، وليس في إطار المؤسسات والبنيات الجامدة. فقد نقل هذا الاتجاه دراسة النشاط السياسي من مستوى أعلى يهتم بالبنيات والمؤسسات، إلى مستوى أدنى يهتم بالنشاط والحركية للمؤسسات دون أن ينزل لمستوى فعل وأثر الفرد، باعتبار أن الفرد يصيغ تحركه ومواقفه من خلال الجماعة التي ينتمي إليها، على أنها ضابطة وموجهة لسلوكه. وبهذا أولى رواد هذا التوجه الاهتمام للجماعة في صناعة السياسات العمومية وتقييمها بدلا من تأثير الأفراد أو النخبة أو غيرهما. فالسياسات العمومية وفقا لهذا المدخل نتاج لصراع الجماعات وضغطها على النظام. فهي نتاج لتوازن القوى أو المصالح داخل النظام السياسي، تتوصل إليه الجماعات عبر نضالها من خلال موقف معين، يمكنها من ضمان مصالحها والتعبير عن إراداتها[188].

والجماعة مجموعة أفراد تربط بينهم مصالح وتجمع بينهم قيم مشتركة، ويؤدي الإحساس الجماعي بالانتماء والافتقار لمصلحة معينة إلى تشكيل جماعة مصلحية، تتحول إلى جماعة ضغط عندما تقوم بصياغة مطالبها الخاصة وتطرحها للتفاوض والمناقشة مع الأجهزة الحكومية، قصد التوصل إلى تنفيذها وتلبيها. والفرد يستمد قوته وفعله من خلال انتمائه وعضويته في إحدى هذه الجماعات، التي تضمن له مصالحه في إطار الكل.

188 – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 34 .

تعكس المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وفقا لذلك في أي مرحلة من مراحلها مصالح الجماعات الضاغطة. ومع تغيير موازين القوى وتبدل المواقع طبقا لمنطق الربح والخسارة، النفوذ والنفوذ الأقوى فإن هذه المبادرة تعرف تغيرا وتحولا لصالح هذه الجماعة في مقابل أخرى. فالتشريعات أو القرارات ما هي إلى نتاج لصراع المصالح داخل المجتمع، فالجماعة القوية تفرض مصالحها وشروطها على الغير، الذين لا يبقى لهم سوى التفاعل معها في إطار ما يمكن أن تتوصل إليه من حلول وسط تحفظ هي الأخرى به مصالحها. فدور الحكومة هنا هو حسم الصراع لصالح الجماعة القوية، ليتم تسجيل حصيلة المساومة أو التفاوض وتوثيقه في التشريع والبرامج التنموية. وبالتالي فإقرار المبادرة ما هو إلا الوجه الظاهر للمساومات والمفاوضات الخفية لجماعات المصالح[189].

من المفيد استحضار دور الجماعات الضاغطة في عملية تقييم المبادرة ومصالحها المتضاربة، والخلفيات المتحكمة فيها لفهم أهدافها ومراميها وتحديد أولوياتها وتحديد أثارها. غير أنه لا يمكن الاعتماد عليها بشكل مطلق، حيث يعطي هذا المدخل أهمية كبيرة جدا لدور الجماعات الضاغطة في حسم مسار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتحكم في نتائجها، ويغفل دور العوامل والمكونات الأخرى التي يكون لها أحيانا الدور الأساسي والمحوري في خلقها وإيجادها. وطبعا يفيد هذا المدخل إلى جانب مداخل أخرى في تقييم المبادرة في المغرب على غرار الدول النامية، حيث تلعب جماعات المصالح والضغط دورا مهما في حسم توجهات السياسات العمومية في حالات

189 – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 34.

كثيرة جدا، فالطبقة الحاكمة لا تعكسها أبدا صناديق الاقتراع. وعليه لا يكون لصوت الناخبين الأثر الكبير في تحديد توجهات الحكومات في ظل هذه الأنظمة، وبالتالي تظل هذه الأخيرة تستجيب لضغط جماعات المصالح أكثر من الأفراد الذين لا يشكلون خطرا على استمرارية الحكومة كما تشكلها جماعات الضغط. ويصلح هذا المدخل أيضا لتقييم السياسات العمومية في الدول المتقدمة خاصة الفدراليات كالولايات المتحدة الأمريكية، والتي تشتهر بنفوذ وقوة جماعات المصالح أكثر من غيرها. لكن كما سبقت الإشارة إليه لا يصلح هذا المدخل لوحده في تحديد تقييم موضوعي وشامل للسياسات العامة[190].

يقوم مدخل المؤسسات على دراسة مؤسسات الدولة والسلطة، فالسياسات العمومية لا تصدر إلا عن المؤسسات الرسمية والمتمثلة في الجهاز التنفيذي والتشريعي ومؤسسة القضاء، وهي المؤهلة كذلك لتنفيذها. وقد كان في السابق وفقا لهذا المدخل يتم التركيز على دراسة السياسات العمومية انطلاقا من دراسة تقييم الجوانب المؤسساتية من خلال الاهتمام بالصلاحيات والاختصاصات والمناهج المتبعة في ذلك، وكذا الهياكل والبنيات التنظيمية ومستوياتها إلى جانب العلاقات التي تسود بينها، في حين ظل الاهتمام بسلوك وفعل هذه المؤسسات لا يحظى بالأهمية اللازمة، بل لم تكن مخرجات الفعل المتمثلة في السياسات العامة ذاتها موضوع الدراسة والتحليل. غير أن هذا الاتجاه التقليدي سرعان ما سيتحول إلى توجه جديد يركز على النشاط والفعل الصادر عن هذه المؤسسات الرسمية والمشاركين فيه. وقد تحول التركيز من تحليل ودراسة ما يجب أن

190 – جيمس أندرسون – ترجمة عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، مرجع سابق، ص 35.

يكون إلى ما هو كائن[191]، وبالتالي فدراسة المبادرة كسياسة عامة من خلال المؤسسات الرسمية يعتمد على الدينامية والحركية داخل المؤسسات، عوض أن يعتمد على الثابت والإجرائي فيها. فالمؤسسات الرسمية هي إطار موجه ومحدد لسلوك الرسميين فيها، وهو ما يميز مؤسسة عن أخرى، ويطلق عليها الضوابط، والقواعد والهياكل، و تلعب دورا أساسيا في تحديد السياسات العمومية، وطبعا ليست محايدة وجامدة في تبنيها لخيار دون آخر.

إذا كانت المؤسسات الرسمية والإجراءات والقواعد تلعب دورا أساسيا ومهما في مسار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ولا يمكن استبعادها في القيام بأية دراسة وتقييم، فإنه وخاصة بعد تراجع دور الدولة في العديد من المجالات، وصعود قوى أخرى تزاحم الدولة في الفضاء العام، حيث لم تعد الدولة الفاعل الوحيد في السياسات العمومية، أصبح غير ذي جدوى اعتماد هذا المدخل كمدخل وحيد لتقييم السياسات العمومية، بل لابد من الاستفادة من الاتجاهات الأخرى كذلك.

[191] – أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 116.

الفرع الثاني: أنواع التقييم.

تتنوع تصنيفات التقييم حسب الوسائل المعتمدة والتقنيات المستخدمة، و كل نوع من التقييم يضمن نوع من القياسات والنتائج، كما يتنوع حسب الجهة التي تقوم به، وما ينتج عن ذلك من تفاعلات وتأثير على نتائج التقييم. فما هي إذن أنواع التقييم؟ وما هي المعايير المعتمدة في التمييز بين أنواع التقييم المختلفة؟ سنحاول مقاربة هذا الفرع من خلال فقرتين، الأولى نخصصها لأنواع التقييم حسب الجهة التي تقوم به، والثانية حسب المرتكزات المعتمدة.

الفقرة الأولى: من حيث الجهة المختصة.

يتنوع التقييم حسب الجهة التي تتكلف به إلى داخلي، حيث تتعهد الجهة المعنية بالتقييم لسياساتها العمومية من داخل أجهزتها الإدارية، وخارجي عندما تسند هذه المهمة إلى جهة خارجية، لا تنتمي للمؤسسة التي يتم تقييم سياساتها العمومية. كما يمكن أن يكون التقييم تشاركيا سواء الداخلي أو الخارجي في حالة تم اعتماد المقاربة التشاركية، وتم إدماج مختلف الفاعلين في المبادرة أثناء تقييمها[192] وذلك وفق ما سنبينه لاحقا.

يعتبر التقييم داخليا عندما تتكلف به وزارة الداخلية باعتبارها الجهة المتدخلة مباشرة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو من خلال إحدى المؤسسات التابعة لها إما معنويا أو ماليا. ومثال ذلك ما نجده في بعض الحكومات إذ يوجد ضمن هيكلة قطاعاتها الوزارية بنيات تنظيمية تُعْنى بعملية التقييم، ودراسة تنفيذ السياسات العامة التي تعني قطاعها. وهذا هو الوضع بالنسبة للمغرب حيث توجد داخل كل وزارة مفتشية

192 – عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الأولى، القاهرة،2010، ص 159.

عامة توكل إليها مهام الرقابة والتدقيق، وقد تتعدى ذلك لدراسة مدى النجاعة والفاعلية للسياسات المطبقة داخل القطاع. كما يمكن اعتبار التقييم داخليا ولو قامت به هيئات خارجة عن القطاع لكنها تخضع لسلطة الحكومة، كما هو الشيء بالنسبة للمفتشية العامة لوزارة المالية، و المفتشية العامة للإدارة الترابية، التي تتعدى في اختصاصاتها المصالح الداخلية والخارجية للقطاعات التي تنتمي إليها. ويرتبط التقييم الداخلي بالثقافة التنظيمية للمؤسسة وكفاءتها في ذلك، ويضمن هذا النوع من التقييم مراجعة وتقييم دائم ودوري ومستمر للمبادرة، حيث يفيد الحكومة في مراجعة البرامج وتصحيحها خلال مرحلة التنفيذ وليس بعد انتهائها أو فشلها، مما يحافظ على فعالية أدائها. و تحقق الأجهزة الإدارية وأطرها بناء على ذلك خبرة ورصيدا مهما في مجال التقييم، يكون له الأثر والوقع الإيجابي الجيد حتى أثناء عملية صناعة وتنفيذ السياسات العمومية عموما، طالما يتم باستمرار، وينبني على التقارير والمعطيات الفعلية الحقيقية والموضوعية التي تشكلها الإدارة من أصلها. كما يمكن هذا النوع من التقييم من حفظ ذاكرة الإدارة وأرشفة جميع أنشطتها، وعملياتها، ونتائج سياساتها في سجلات وملفات، يتم الرجوع إليها كلما دعت الحاجة لذلك، مما يوفر قاعدة بيانات تقنية وفنية مهمة، تساعد على مد صانعي السياسات العمومية بالمعطيات والإحصاءات التي تساهم في فك الغموض و اللبس عن الظواهر المطروحة داخل الأجندة السياسية.

يكون التقييم خارجي عندما يتصدى له جهاز أو هيئة من خارج وزارة الداخلية و الهيئات التابعة لها، المنفذة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث لا يكون الجهاز المكلف خاضعا للجهة المنفذة سواء تنظيميا أو قانونيا ولا حتى ماليا، الشيء الذي يضمن

استقلالية الجهة التي تقوم بالتقييم تجاه الجهة التنفيذية أو إحدى المؤسسات التابعة لها. وهذا النموذج نجده أيضا عند العديد من الدول الأخرى مثل لجنة المراقبة وتقييم السياسات العمومية في فرنسا[193]، وأيضا في المغرب حيث يعهد للبرلمان باختصاص التقييم، وطبعا البرلمان المغربي يأخذ بنظام فصل السلط، وبالتالي تقييم البرلمان للسياسات العمومية التي تنفذها الحكومة يكون تقييما خارجيا. و يمكن كذلك أن تندرج ضمن خانة التقييم الخارجي التقييم الذي يعهد به للمجلس الأعلى للحسابات باعتباره هيئة مستقلة عن الحكومة والبرلمان بنص الدستور في الفصل 147 من فقرته الأولى، و أيضا التقييم الذي يمكن أن يقوم به المرصد الوطني للتنمية البشرية باعتباره هيئة مستقلة. ويتم اللجوء إلى هذ النوع من التقييم لما له من درجة عالية من المصداقية والموضوعية، كما يعطي توصيات وتوجيهات محايدة لا يوجد فيها تحيز أو محاباة لجهة ما، كما لا يخضع القائمون على التقييم لأي نوع من الضغوطات، أو التأثيرات في هذا الاتجاه أو ذلك، بل يكونون في استقلال تام، الشيء الذي ينتج عنه تقييم حقيقي وموضوعي للسياسات العمومية المدروسة. ويمكن هذا النوع من التقييم المؤسسة التنفيذية من الانفتاح على مقترحات وطرق جديدة تفيد في مختلف أطوار المبادرة، وتفيد تطوير القدرات التقنية و المهارتية للأطر الإدارية والأجهزة التنفيذية على حد سواء. وتعتمد مؤسسات التقييم الخارجي على خبرتها ورصيدها في تقييم عدة تجارب مختلفة، الشيء الذي يسمح لها بالقيام بالمقارنات في نفس النوع من السياسات العمومية، مما يتيح لها فهما أوسع، وتحليلا أعمق للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

[193] – طه حمداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مجلة أنفاس حقوقية العدد 3، مطبعة إمستين، الرباط، 2012، ص 74.

ويعتبر التقييم الداخلي أو الخارجي تشاركيا على حد سواء بالنظر إلى المشاركين في عملية التقييم، حيث يتم إشراك جميع الفاعلين والمتدخلين في مسلسل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وكذا إشراك الجمهور المستفيد منها. فهذا النوع من التقييم يستند على مبدأ التعددية، حيث يأخذ بعين الاعتبار المحيط العام للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ويأخذ بعين الاعتبار دور جميع الفاعلين في مختلف مراحل تطبيقها، باعتبارها نتاج تفاعل وتشابك العلاقات والمصالح داخل المجتمع.

وبالرغم من الإيجابيات والإمكانيات التي يتيحها كل نوع من التقييم، إلا أنهما لا يخلوان من العيوب أو الحدود التي ينبغي الانتباه إليها، إذ أن التقييم الداخلي يعيبه التحيز الذي يكون بسبب الخضوع لسلطة الإدارة المنفذة للمبادرة، كما يمكن أن يفتقر للكفاءة المطلوبة والتجربة المكتسبة ينتج عنه إخفاء العيوب وإظهار وتضخيم المزايا والإنجازات، في حين أن التقييم الخارجي وإن كان يتسم بدرجة عالية من الموضوعية، إلا أنه قد يكون بعيدا عن ملامسة حقيقة وجوهر هذه المبادرة كعينة للدراسة، نظرا لعدم تمكنه من المعطيات والمعلومات الدقيقة، التي تكون في ملك الإدارة وكوادرها. كما أن التقييم الخارجي قد يولد نوعا من الشعور بالتهديد الخارجي لدى أطر الإدارة وأعوانها التنفيذين، مما يجعلهم يحجبون المعطيات والمعلومات عن غيرهم، الشيء الذي قد ينتج عنه تقييم غير دقيق أو ضعيف. غير أن الجمع بين هذه الأنواع من التقييم قد تمكن من تجاوز العيوب والحدود التي يعرفها كل نوع على حدة، مما يعطي تقييما دقيقا وموضوعيا، يؤدي الوظيفة والهدف من القيام به، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار رأي

وموقف جميع المتدخلين في هذه المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بمن فيهم الجمهور الموجهة إليه.

الفقرة الثانية: من حيث المرتكزات.

يمكن تصنيف التقييم إلى أنواع حسب المرتكزات التي تعتمد عليها عملية التقييم والجوانب التي تأخذ الأولوية في البحث والتدقيق. وفي هذا الشأن يمكننا أن نتحدث عن صنفين أساسيين قد يكونان جامعين لمختلف المرتكزات. وهما التقييم النوعي والتقييم الكمي.

يرتكز التقييم النوعي على تقييم ودراسة المرجعيات والقيم التي تؤطر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والبحث عن القيم والمرتكزات المعلنة والخفية المطبقة فيها، كما يبحث في المشكلة الحقيقية والأهداف المرجوة، والعلاقات السائدة داخل هذا الإطار، كما يعتمد هذا النوع على تقييم أثر المبادرة على الجمهور، والتغيرات التي طرأت عليه سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ففي تقييم الأهداف يتم التركيز على مدى نجاح المبادرة في تحقيق الأهداف المرجوة منها، وفي هذه العملية يتم التحقق من مدى نجاعة الأهداف المحددة، وهل تم تحديدها بمنهجية عملية. كما يتم البحث في الأهداف المعلنة المقصودة، والأهداف الغير المعلنة، وأيضا الخلفيات والقيم المتحكمة فيها، وتداخل المصالح وتوازنها في تفاصيلها. ويتم ترتيب الأهداف حسب الأهمية والأولوية وكلفتها المادية والمعنوية، والإجراءات التنظيمية التي تتطلبها حتى يتم تحقيقها. ويتم قياس تحقيق الأهداف عبر مؤشرات علمية مقياسية[194]، تمكن من تحديد نسب تحقيق الهدف،

[194] – Gaelle BARON, Evaluation, Participation, Apprentissage dans l'action Publique- Etude de L'evaluiation d'une Programme Europeen, L'hrmattan, Paris, 2000, P 64.

والمسافة الفاصلة بينه و بين تحققه التي تحتاج المزيد من الجهد والتدخل. والنتيجة المحصل عليها من التقييم تمكن من إعادة صياغة الأهداف، أو إعادة هندسة الأنشطة الحكومية التي تحتاجها الأهداف لكي تحقق، أو يتم إعادة تقييم الهدف و مراجعته. أما فيما يخص تقييم أثر ووقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الفئة المستهدفة في واقعها المعيشي اليومي الحقيقي،[195] وتحديد التغيير الحاصل في محيط مجال تنفيذ المبادرة فيمكن تقريبه من خلال المثال الثالي: منع تشغيل الأطفال دون السن القانوني، يكون له أثر على تمدرس هؤلاء الأطفال، وعلى محاربة الهدر المدرسي، و ينتج عنه الدعم المالي الممنوح للأسر الفقيرة التي تشجع أطفالها على التمدرس. وينبغي الانتباه في دراسة أثر المبادرة التي نحن بصدد تقييمها إلى مجموعة من النقاط أهمها: الانتباه إلى أثر هذه الأخيرة على مشكل العجز التنموي الذي يعتبر هدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فمثلا إذا كان الغرض هو محاربة الفقر فالهدف هو رفع الدخل لهذه الفئة ودعم التشغيل والعمالة في صفوفها، وتشجيع التشغيل الذاتي من خلال الدعم المالي في إطار مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية المدرة للدخل التي تندرج ضمن البرنامج الأفقي. ولابد من الانتباه أيضا إلى أن الأثر قد يتعدى نطاق المشكل المراد مواجهته، وقد يكون أثرا جانبيا، فمشاريع كهربة العالم القروي التي تتم في إطار البرنامج الأفقي من خلال العمليات ذات الوقع الكبير أو عبر برنامج التأهيل الترابي الذي تمت إضافته للبرامج الثلاثة الأولى في إطار المبادرة يتعدى أثره أكثر من جانب واحد في حياة المواطنين، حيث ينعكس مستوى تمدرس الأطفال والثقافة المتحكمة

[195] جيمس اندرسون – ترجمة عامر الكبيسي ، صنع السياسات العامة، المرجع السابق، ص 193.

بالمجتمع من خلال تأثرها بوسائل الإعلام و غير ذلك من التأثيرات المتعددة في هذا المثال. كما أن الأثر الناجم عن بعض السياسات قد يكون مباشرا بعد تنفيذها، كما قد يكون مؤجلا يظهر بعد فترة من الزمن. فسياسة تنظيم الأسرة التي كانت تشجع عليها الدولة نهاية القرن الماضي، وتقوم بالدعاية لها عبر إشهار استعمال حبوب منع الحمل تحت عنوان تنظيم الأسرة، والتي يمكن أخذها بالمجان من المستوصفات المحلية، كان الهدف منها هو التحكم في النمو الديمغرافي الذي كان مرتفعا، وطبعا تنفيذا لتوصيات المؤسسات المالية الدولية، لكن أثاره كانت متتالية و مؤجلة إلى حين، حيث لم يعد النمو الديمغرافي اليوم بالمغرب يتجاوز حاجز 2,6 %.[196] وقد يطرح تقييم الأثر مشاكل وصعوبات مرتبطة بالقدرة على ضبطه وقياسه، خاصة في برامج المبادرة التي تستهدف إشاعة قيم معينة داخلة المجتمع، أو تغيير أخرى سائدة. فإذا كان الأثر ماديا ملموسا أمكن تقيمه ودراسته، لكن إذا كان معنويا ورمزيا يصعب ضبطه وقياسه. وتتجلى أهمية هذا النوع من التقييم في كونه يعطي تقيما قريبا إلى حد كبير من الواقع، إذ يمكن من ملامسة مدى تحقيق أهداف المبادرة ، وبلوغ النتائج المرجوة، وكذا حجم الخصاص المتبقي والذي ينبغي أن يشكل انطلاقة دورة جديدة لمشاريع و برامج جديدة، كما يمكن معرفة وضبط النتائج، والأثر غير المقصود والذي ينبغي الانتباه إليه وتدبيره.

يرتكز التقييم الكمي على المعطيات الكمية والدراسات الإحصائية، من خلال تقييم المؤشرات الحسابية القياسية، حيث يتم الاعتماد على الجداول الرقمية و المبيانات الإحصائية، واستخدام المقارنات الرقمية بين سياسة وأخرى، وبين الفترات لنفس

[196] - المندوبية السامية للتخطيط 2014.

السياسة لقياس التقدم أو التراجع في تحقيق السياسة العمومية لأهدافها. كما يتم في هذا النوع من التقييم الاعتماد على التحليل الرياضي الإحصائي، باستخدام معادلات حسابية تمكن من قياس العلاقة أو التناسب في المشاكل، والوسائل المتاحة والمرصودة لحلها، والنتائج والآثار الناتجة عنها مع احتساب عامل الوقت في ذلك. ويتعامل التقييم الكمي مع السياسات العمومية من خلال زاوية الأرقام على مختلف الأصعدة. فالأهداف عبارة عن أرقام يجب أن تحققها الأنشطة العمومية. وعند الحديث عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نجد التركيز على عدد المستفيدن الذي تريد الدولة استهدافهم، وعدد الأنشطة و المشاريع المنفذة و التي لم تنفذ، وعدد الأطر والمستخدمين اللازمين لتأمين التنفيذ، والميزانيات المرصودة لذلك. كما أن الإجراءات الإدارية والمساطر التي يجب أن تواكب هذه المبادرة يتم النظر إليها بلغة الأرقام، المتمثلة في عددها وتنوعها والسبل الكفيلة لتقليصها وتوحيدها، أما الموارد اللازمة سواء المادية والبشرية فيتم حسابها على أساس الكلفة المالية و الموازناتية. و يكون التقييم الكمي على درجة جيدة من الشفافية والموضوعية، إذ أن الأرقام والنتائج المحصلة من خلالها تكون محايدة وواضحة، تمكن معرفة ماذا تحقق وما الذي لم يتحقق. وبالتالي يكون التقييم عبارة عن عملية دقيقة، يمكن الاتفاق على نتائجها بجهد أقل، لكن هذا النوع من التقييم قد ينطوي على مخاطر تؤدي إلى نتائج سلبية. فمثلا عندما نقوم بتقييم محاربة الفقر بالوسط القروي ونحسب النتائج بعد تطبيق برنامج محاربة الفقر بالعام القروي من خلال الأنشطة والمشاريع المدرة للدخل، فنحسب معدلات الدخل الفردية من خلال حساب معدل الدخل الجماعي ونقسمه على عدد الأفراد الذين تشملهم الدراسة لنتوصل إلى معدل يبدو أنه جيد، لكن في الواقع

قد تكون فئة قليلة جدا هي التي استفادت وتحققت فيها أهداف هذا البرنامج، في حين أن الأغلبية لم يتحسن وضعها بالشكل المطلوب. كما أن الإحصاءات والدراسات الرقمية تستهدف فقط العينات المستهدفة من المبادرة، وبالتالي تغفل العديد من المؤشرات غير المتوقعة أو المحددة سلفا، أو عندما يتم الاختيار غير الجيد للعينات أو العناصر المدروسة، أو الظروف التي تم فيها جمع المعطيات والأرقام تكون غير مناسبة مما يعطي نتائج غير حقيقية.[197] غير أن هذا لا يعني أن هذا النوع من التقييم يعطي نتائج سلبية فقط، بل إذا تم الأخذ بعين الاعتبار كل العوامل في تقييم برامج و مشاريع المبادرة، وتم الدمج بين التقييم الكمي والنوعي، فلابد أن تكون نتائج التقييم حقيقية وموضوعية.

[197]– محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، ط ب بريس، الرباط، ط1، 2003، ص 89.

المطلب الثاني: رهانات و إكراهات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تتحدد رهانات التقييم حسب المواقع والمصالح المتنافس عليها، والأدوار المحتملة بعد نهاية عملية التقييم، فإذا كانت الرهانات التقنية محدودة من حيث التأثير على العناصر الأساسية في اللعبة السياسية و في قواعدها، فإن الرهانات السياسية تتعدى مجرد التعديلات والأهداف الإجرائية لتؤثر في نقط ارتكاز النظام. فما هي إذن الرهانات المعقودة على عملية التقييم؟ وما هي الحدود التي يعرفها تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية؟ والتي قد تفوت تحقيق أحد الرهانات؟

الفرع الأول: رهانات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

باعتبار التقييم قياس مدى نجاعة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية ونجاحها في تحقيق الأهداف والآثار المرجوة منها، وبالنظر إليه كوسيلة قياس مدى كفاءة وفعالية النظام السياسي، فإن رهانات تقييم المبادرة، تتجلى في بعدين: بعد تقني يهم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ذاتها، حيث يكون الغرض هو الاستمرار فيها أو تعديلها أو التخلي عنها، أو يهم أدوات تنفيذها، في حين يتجلى البعد السياسي للرهانات في النظام السياسي ككل، حيث يتعلق الأمر باستمرار النظام السياسي واستقراره، وما ينتج عن ذلك من فقد المشروعية أو تجديدها.

الفقرة الأولى: الرهانات التقنية.

لاشك أن التقييم لا يشكل هدفا في حد ذاته، بل لما ينتج عنه من تدخلات ومراجعات للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وتتعدد رهانات التقييم في بعدها الإجرائي التقني في مراجعة المبادرة وإجراء تعديلات جزئية أو كبيرة عليها. ففي بعض النماذج

تكون معظم السياسات العمومية عبارة عن تعديلات كلية أو تطويرا لسياسات قديمة في إطار عمليات الإصلاح المستمرة التي يعرفها نشاط السياسات العمومية للدولة.

إن تغيير أو تتميم السياسات العمومية ضرورة مصلحية لابد منها إذ من النادر أن تبقى سياسة الدولة في مجال ما على حالها و يرجع ذلك لعدة عوامل أهمها:

- تغيير المناخ السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي كان سببا في تبني تلك السياسة العمومية ينتج عنه حاجات ومتطلبات أخرى تقتضي سياسة عمومية بديلة أو مغايرة.
- اكتساب الحكومة وإدارتها خبرة عملية وتجربة ميدانية في هذا المجال، الشيء الذي يبين عيوب السياسة القائمة بعد تقييمها ويمكن من تجاوزها عبر تعديلها وتحسينها بغية تحقيق نتائج أفضل.
- إستفادة الحكومة وأجهزتها من تفاعل وتقييم الجمهور للسياسة العمومية المدروسة، وتكون تراكم معرفي و قيمي يمكنها من تطوير السياسة العمومية و مراجعتها[198].

إنهاء السياسة العامة ـ سواء تعلق الأمر بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية أو غيرها من السياسات العمومية في حالة المغرب ـ حيث تكون السياسة العامة كالكائن الحي تعرف دورة الحياة منذ الولادة والخروج إلى التطور ثم الضمور والانحلال. ويكون إنهاء الساسة العمومية المدروسة بعد أن يثبت فشلها، أو ينتهي الهدف من إيجادها، ويكون إلغاؤها بإيجاد بديل عنها يحل محلها. وقد يكون رهان التقييم، التأكيد على الاستمرار في تطبيق السياسة العمومية القائمة، بعدما يتم التأكد من خلال تقييمها على مدى نجاعتها وفعاليتها واستمرار الحاجة إليها. ويكون الاستمرار في نفس السياسة

[198] – Gaelle BARON, Evaluation, Participation, Apprentissage dans l'action Publique– Etude de L'evaluiation d'une Programme Europeen, Op, P 59.

العمومية بإعادة تنفيذ الإجراءات والعمليات التي تم القيام بها في بداية السياسة المراد استمرارها، وطبعا بشكل أكثر فعالية واحترافية. وعلى عكس تعديل أو إنهاء السياسة العمومية، فإن الإبقاء عليها واستمرارها قد يحتاج لمجهود إضافي وتحالف عدة متدخلين في إقرار السياسات العمومية لضمان قرار الاستمرار، حيث يكون لازما إقناع الجمهور بصلاحية و نجاعة السياسة المعنية لكي يتم القبول بها. و لا يكون هذا سهلا لأنه سبق وأن تعرف عليها وخبرها على عكس السياسات العمومية الجديدة.

ويتخذ استمرار السياسات العمومية عدة أوجه، فهناك استمرار مماثل وهو استمرار نفس السياسة بنفس الشروط والأهداف ونفس الأدوات، أو استمرار جزئي وذلك عبر تغيير بعض أجزاء السياسة العمومية والمحافظة على باقي أجزائها، ومثاله الاستمرار في دعم استهلاك المواد الأساسية في المغرب من خلال صندوق المقاصة، لكن مع بعض التعديل الذي طال لائحة المواد المدعمة، حيث تم عبر مراحل حذف العديد من المواد الأساسية من لائحة الدعم. و الاستمرار في نفس السياسة العامة لا يكون دائما ناجما عن سلامتها ونجاعتها، ولكن أيضا لعدم القدرة على تغييرها، إما بسبب الظروف المحيطة بها – صعوبات إحصاء الفقراء ليتم دعمهم مباشرة وبالتالي الخوف من الإضرار بهم وبقدرتهم الشرائية بعد سحب الدعم عن جميع المواد – أو بسبب عدم الاتفاق بين مختلف الفاعلين في تقرير السياسة العمومية بإنهائها. وقد يكون الاستمرار توفيقيا إدماجيا عندما نكون بصدد سياسات عمومية متداخلة من حيث شروطها ومتطلباتها. وقد تكون السياسة العامة المدروسة أقل نجاحا من مثيلاتها في هذه الحالة ومع استمرار الحاجة لهذه السياسة يتم التوصية بدمجها في سياسات أخرى ناجحة،

وتكونان معها سياسة عمومية موحدة، وهو ما ينتج عنه في بعض الدول دمج بعض القطاعات الوزارية في بعضها. وعكس الاستمرار الاندماجي نكون في بعض الحالات أمام استمرارية السياسات العامة لكن بشكل انشطاري تجزيئي. ويتم اللجوء إلى هذا الشكل من الاستمرار بعد الوصول إلى ضرورة تخفيف عبء السياسات العمومية المعنية على الحكومة، بشكل يوزع مسؤولية تنفيذها ومتابعتها على قطاعات حكومية أو مؤسساتها المختلفة، مما يضمن سلاسة تنفيذها و متابعتها، وهذا يقتضي على عكس المثال السابق تقسيم القطاع الوزاري الوصي، وتقسيم الموارد المادية والبشرية و اللوجستيكية المخصصة للأول. ومثال ذلك نجد فصل وزارة الداخلية عن الإعلام في حكومة الأستاذ عبد الرحمان اليوسفي بعد أن كانتا مجتمعتين في عهد الحكومة السابقة في يد المرحوم إدريس البصري.

كما تؤدي رهانات تقييم السياسات العمومية في شكلها التقني إلى تغيير البنية الإدارية للأجهزة الحكومية. والتقييم يعطي فكرة أيضا على فعالية وكفاءة الجهاز الإداري الذي يكون رهن إشارة الحكومة وتحت تصرفها، سواء من حيث البنية التنظيمية المتمثلة في هيكلة الإدارة، أو من حيث بنيتها البشرية المسيرة لها. ففي حالة البنية التنظيمية نذكر التغييرات التي عرفتها بنية المحاكم في المغرب بعد الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة الذي انطلق مع حكومة السيد عبد الإله بنكيران بعد دستور 2011، وأيضا إخراج جهاز النيابة العامة من وصاية وزارة العدل. أما على مستوى البنية البشرية فقد يكون من نتائج التقييم، إعفاء بعض المسؤولين عن تنفيذ السياسات العمومية المدروسة بعد تقييمها وإثبات عجزها عن تحقيق الغايات منها،

ويكون العنصر البشري هو من أسباب فشلها في ذلك. وهو ما حدث بالفعل بعد تقديم تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول مشروع الحسيمة منارة المتوسط للملك محمد السادس سنة 2017، وما سمي بالزلزال السياسي عقب إعفاء الملك محمد السادس لوزراء في حكومة السيد سعد الدين العثماني، وتقرير عدم توليهم أية مناصب حالا أو مستقبلا بصفتهم السابقة في حكومة السيد عبد الإله بنكيران، ويتعلق الأمر بـ: وزير الداخلية ووزير الإسكان ووزير الصحة وكاتب الدولة المكلف بالتكوين المهني و إنعاش الشغل، بالإضافة إلى مسؤولين في الإدارة المركزية المعنية أقل من درجة وزير، أوكل الملك محاسبتهم وتقديم لائحة بأسمائهم لرئيس الحكومة. وقد يقضي التقييم بتغيير أو تعزيز البنية المادية و اللوجيستيكية للسياسة العمومية المعنية، وذلك عبر اعتماد الآليات التكنولوجية المتطورة، عبر إحداث البوابات الإلكترونية وتقديم خدمات وثمار السياسات العمومية عن بعد، وذلك ما سلكت فيه عدت قطاعات مسلكا مقدرا. فعلى سبيل المثال، أصبح اليوم بإمكان المواطنين الحصول على خدمة سحب وثيقة السجل العدلي دون الحاجة إلى الانتقال إلى المحكمة الخاضع لنفوذها محل ولادة المعني بالامر، إذ يتم طلبه عبر الموقع الإلكتروني للوزارة ويتم تسلمه في محل الإقامة، إضافة إلى إمكانية تتبع مآل ومسار القضايا عبر الموقع ذاته، والقيام بالعديد من الإجراءات عبره.

هذا فيما يتعلق بالرهانات التقنية، فماذا عن الرهانات الإستراتيجية؟

الفقرة الثانية: الرهانات الإستراتيجية.

على خلاف الرهانات التقنية أو الإجرائية التي يحدثها تقييم السياسات العمومية، والتي تستهدف مخرجات النظام السياسي الحاكم أو إحدى أدواته، فإن الرهانات الإستراتيجية لتقييم السياسات العمومية هو ضمان استمرارية النظام وتأمين خطوط دفاعه وتعزيز شرعيته لدى الجمهور أو الشركاء. وأساس الشرعية هو قبول حكم فراد أو مجموعة وقبول ممارسة سلطة الدولة بما فيها استعمال العنف، وبالتالي تقبل المحكومين سلطة الحاكم ورضاهم بها. وهذا الرضا ليس دائما أبديا لا يتعرض للتغيير، بل هو ذو طبيعة مرنة متقلبة تتجدد باستمرار. لذلك على الحاكم صيانتها ودعمها على الدوام، وإلا سقط الأساس الذي بموجبه حظي الحاكم بقبول المحكومين[199] وانقيادهم لسلطته، و عليه بالتالي صيانة الاعتقاد في الشرعية الذي يعتبر عاملا حاسما في قبولها. والشرعية هي فكرة أو إيمان واقتناع شعبي بممارسة حق الحكم واعتلاء سدته واحتلال مركز قرار السلطة السياسية. فإذا هوى هذا الإيمان وقوض الاعتقاد فيه انهارت شرعية السلطة القائمة، وبالتالي فهي معرضة للضعف والزوال، كما يمكن تنميتها وتعزيزها.

تعتبر الشرعية أساس وجود النظام السياسي واستمراره. فكلما توطدت وتعززت كلما توطد النظام وزادت عوامل استمراره وقوته، وفي تآكل الشرعية وضعفها تهديد لاستقرار النظام واستمراره، وفي هذه الحالة يجب عليه إصلاح أعطابها، وتوفير الاستقرار اللازم لتجديدها، وإعادة إنتاجها من خلال تعزيز مبررات وجودها. ومن أهم عناصر تجديد وتكريس الشرعية نجد كفاءة النظام السياسي وفعاليته في تدبير

[199] – ثامر كامل الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة: دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، المرجع السابق، ص 179

السياسات العمومية، التي تدير شؤون وحياة المواطنين مصدر السلطة الشرعية. فالفعالية والشرعية تعكسان مستوى الاستقرار في المجتمع، غير أنهما لا يتخذان نفس المنحى دائما، فقد يكون النظام فعالا لكن افتقاده للشرعية يولد عدم الاستقرار. وفكرة المحكومين عن الفعالية والشرعية تتغير من حين لآخر تبعا لمجموعة من المتغيرات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية. والاستقرار في ظل غياب الشرعية أو ضعفها يكون استقرارا مزيفا و صوريا سرعان ما ينهار، ويتضمن في داخله عوامل عدم الاستقرار. ففي النظام الفاقد للشرعية يكون أساس استقراره واستمراره هو ممارسة العنف[200]، والردع الرسمي لأصوات المطالبين بالتغيير. وهذا ما نشهده في بعض الدول غير الديمقراطية التي تستخدم القوة والعنف للرد على المطالب العادلة لشعوبها، والتي تكون في غالبيتها مطالب اجتماعية واقتصادية، مما يجعل النظام في تهديد مستمر ينذر بالانفجار في كل وقت وحين. و هذا ما عرفته دول المنطقة العربية عقبة ثورة يناير2011 بتونس، إذ تفتقد هذه الأنظمة في عمومها لعناصر تعزيز الشرعية المتمثلة في الفعالية والكفاءة[201]، حيث لم تستطع هذه الدول أن تضمن لمواطنيها أبسط شروط العيش الكريم، في حين نجد الدول المتمتعة بالشرعية والتي تنحى منحى الديمقراطية في حكم شعوبها، لا تحتاج للقمع الرسمي لضمان الاستقرار والاستمرار بل على العكس من ذلك فالمواطن في هذه الدول أول المدافعين والضامنين لدوام النظام واستمراره، لما يلمسه من عائد مادي ومعنوي لمخرجات السياسات العمومية للنظام القائم والمتسمة

[200] – توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، مصر، ط 1، 1982، ص 43

[201] – هند عروب، مقاربة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الدستوري و علم السياسة، كلية الحقوق أكدال– الرباط، 2006، ص 95.

بالفعالية والكفاءة. ونسوق كمثال محاولة الانقلاب العسكري على النظام السياسي في تركيا في 15 يوليوز 2016، وكيف نزل الشعب للشارع بصدور عارية يتصدى للدبابات والآليات العسكرية الثقيلة، وكان سدا منيعا في مواجهة الانقلاب وإفشاله. وهذا السلوك الحضاري الديمقراطي لم يكن نفاقا في شخص رئيس الدولة ولا في نظامه، ولكنه نابع من الإيمان والاعتقاد بمشروعية النظام الحاكم، وتجسيده لمصلحة المواطن التي يلمسها مباشرة في حياته اليومية.

لقد تحدث ماكس غير عن ثلاثة أصناف أو مصادر للشرعية وهي: الشرعية التقليدية المستمدة من التاريخ والموروث الثقافي الإنساني ثم الموهبة الروحية أو الكارزمية والمشروعية العقلانية التي تعتمد بالأساس على سلطة القانون والقواعد والأنظمة المستمدة منه[202]. و تعتمد الدولة المتقدمة والأنظمة الديمقراطية على الشرعية العقلانية التي تجسدها الانتخابات الحرة النزيهة. ولا يستند قبول المواطنين طوعا الخضوع لهذه السلطة والإيمان بشرعيتها على تلك العملية التقنية المتمثلة في التصويت لصالح هذا الحاكم أو ذلك، وإنما يستند على مدى اقتناع المواطن و ثقته من سيختاره ليخضع لسلطته طواعية، لما سيحققه له من مصالح ومنافع مادية ومعنوية، عن طريق ما سيتم تقريره من سياسات عمومية تلبي احتياجاته، وإلا فلا معنى لاستمرار النظام وبقاءئه. لذلك تعتمد الأنظمة على تقييم سياساتها العمومية، حتى تضمن تحقيق الفعالية والكفاءة في تدبيرها لشؤون المواطنين. وتكون نتائج التقييم مفيدة جدا للنظام السياسي ليبرهن على كفاءته وفعاليته، وبالتالي يضمن أسباب بقائه واستمراره ويقوي مشروعيته

[202] – جان ماري دنكان – ترجمة محمد عرب صاصيلا، مدخل لعلم السياسة، المرجع السابق، ص117.

ويعززها. و الأكيد أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية عززت شرعية المؤسسة الملكية باعتبارها صاحبة المبادرة الفعلية في إطلاق هذه السياسة العمومية حيث ينظر جميع المستفيدين أن مصدر استفادتهم من المبادرة هو الملك وليس المال العام، حيت يتم التعبير بالحرف "هادشي من عند سيدنا". كما عززت موقع وزارة الداخلية في مظهرها التقليدي في الفعل الميداني القريب من المعيش اليومي للمواطن.

ينعكس رهان تجديد المشروعية على رهان آخر للتقييم، والمتمثل في تعزيز الثقة في النظام الحاكم، ومناخه الاقتصادي والسياسي خارجيا، حيث يحرص المغرب على أن تكون صورته الخارجية تحظى باحترام وقبول المنتظم الدولي فيما يخص الحاجة للمساعدة المالية، والقروض من طرف المؤسسات والدول المناحة لدعم المشاريع و البرامج الكبرى، وعلى رأسها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تحظى بدعم مالي دولي. ولا يكون الأمر ممكنا ومتاحا إلا إذا كان المغرب يعيش استقرار واضحا واستمرارا للنظام، وأيضا لجلب الاستثمارات الأجنبية لضمان الانتعاش والنمو الاقتصادي، الذي ينعكس بدوره على كفاءة وفعالية النظام القائم. وطبعا هذا لا يتأتى إلا في ظل استقرار واستمرار النظام السياسي. فالرأسمال جبان بطبعه ولا يمكن أن يعمر في أنظمة تفتقر للشرعية والاستقرار.

الفرع الثاني: إكراهات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

يعرف التقييم بمختلف أنواعه وتصنيفاته حدودا ومعيقات قد تؤثر على العملية ككل أو تؤثر على نتائجها. ويمكن تصنيف هذه الإكراهات إلى ذاتية ترتبط بالسياسة العمومية نفسها، أو أحد عناصرها، أو يكون مرتبطا بنوعية التقييم المعتمد، أو بالجهة التي تتصدى له، و إكراهات موضوعية تشترك فيها مختلف عمليات التقييم، وذلك بسبب طبيعة السياسات العمومية ومجالها، وطبيعة مخرجاتها وآثارها، وكذلك بسبب الرهانات المعقودة عليه.

الفقرة الأولى: المعيقات الذاتية.

تتنوع المعيقات الذاتية التي تواجه عملية تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتي ترتبط أساسا بنوعية التقييم المعتمدة ذاتها، أو بالجهة التي تقوم به أو بالبرامج المزمع تقييمها، الشيء الذي ينعكس على العملية بالسلب ويضعف نتائجها. ومن أهم هذه المعيقات وسيلة أو منهجية التقييم المعتمدة والخلفيات النظرية المؤطرة لها. فإذا كانت وسيلة التقييم كمية، فإنها لا تساعد في قياس وتقييم الأهداف والمخرجات النوعية للسياسة المدروسة، خاصة إذا تعلق الأمر بتغيير القيم والاتجاهات السائدة أو الناشئة داخل المجتمع. كما أن التقنيات المعتمدة في هذا التقييم قد تكون مضللة، حيث يتم اختيار عينات لتقديم النتائج الكمية تتعلق بمخرجات برامج ومشاريع معينة. وقد يكون الاختيار غير موضوعي بالنسبة للعينات أو مكان تواجد العينة[203]، و قد ينتج على تعميم النتائج انحرافات في الحكم على البرامج و المشاريع التي يتم تقييمها. كما أن الخلفية النظرية

[203] – محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، المرجع السابق، ص 89.

المؤطرة للوسيلة المعتمدة تشكل في بعض الأحيان أحد تجليات المعيقات الذاتية التي قد تعرفها عملية التقييم. فالتركيز فقط على مدخلات ومخرجات المبادرة لتقييم هذه الأخيرة دون اعتبار الاتجاهات الأخرى قد يعيق عملية التقييم برمتها؛ حيث أن هناك العديد من العناصر التي يصعب ضبطها وفق ثلاثية المدخلات والمخرجات والتغذية الراجعة. فالأمر لا يتعلق بمجال العلوم الحقة، لأنه لا يمكن الجزم بأن مدخلات معينة تعطي مخرجات محددة يقينية، واعتمادها كقانون كما هو الشأن بالنسبة للفيزياء والكيمياء، والتي تظهر نسبيتها هي أيضا في كل وقت وحين[204]. وبالنظر للجهة التي تتكلف بالتقييم بغض النظر عن كونها داخلية تنتمي للجهاز التنفيذي أو هي نفسها من قام بالتنفيذ، وما إذا كانت خارجية مستقلة وما يطرحه ذلك من معيقات قد يتم تجاوزها بالدمج بينها، فإن القيم والاتجاهات الفكرية للقائمين على التقييم قد تشكل إحدى المعيقات المرصودة. فإذا وجب على هذا الأخير أن يكون موضوعيا ومحايدا ومنزها عن الميولات والنَّزَعات الذاتية للقائمين عليه، فإن الواقع يؤكد في كثير من الحالات أن قيم واتجاهات الأفراد أو الجماعات التي تتصدر للتقييم يكون لها دور تختلف نسب تقديره حسب الحالات في توجيه التقييم. فالانتماء لطبقة معينة أو فئة اجتماعية أو مؤسسة أو هيئة حزبية ما، وكذا الميولات الفكرية والسياسية يتعين أخذ مسافة منها، وإعلانها لضمان النزاهة والشفافية في عملية التقييم، وحتى يتم اعتبار هذه العناصر عند قراءة نتائج التقييم[205].

وهناك أيضا مجموعة من المعيقات المرتبطة ببرامج المبادرة ذاتها التي تكون موضوع التقييم. فالتداخل الزمني الذي تعرفه مختلف برامج المبادرة فيما بينها، عندما

[204] – أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المرجع السابق، ص 106.

[205] – عبد الفتاح ياغي، تحليل السياسات العامة:النظرية والتطبيق، المرجع السابق ص 171.

تأتي برامج حديثة وتكون لها نتائج جديدة، وتكون البرامج السابقة تبنت نفس الأهداف أو أهداف قريبة منها، يجعل هذا التداخل مهمة تقييم البرامج المعنية صعبة جدا. فكيف يمكن الحسم بأن النتائج كانت سببا للبرامج الجديدة، أم أنها أثار ونتائج مؤجلة للبرامج السابقة؟ وبالتالي كيف يمكن اعتبار نتيجة تقييم السياسات العامة في مجال التعليم وأسباب فشلها؟ هل هو نتيجة عمل وكفاءة الحكومة الحالية أم السابقة أم سابقاتها، أم جميعها كل بنسبة تدخله أو عدم تدخله فيها؟

كما أن عامل الزمن مهم، ويشكل أحد الإكراهات التي يمكنها إعاقة التقييم و التأثير على نتائجه النهائية. فبعض البرامج تتطلب كما هو معلوم مساحة زمنية كبيرة قبل أن نتمكن من وضعها في ميزان التقييم. غير أن العوامل المحيطة بها قد تحتم إجراء تقييم لها قبل جاهزيتها، ويكون هذا التقييم بالتالي تجزيئيا غير شامل. ويرتبط عامل الزمن في التقييم بالضغوطات السياسية التي تتعرض لها الحكومة ومؤسساتها من قبل المعارضة أو جماعات المصالح، أو المجتمع نفسه؛ فتكون مضطرة إلى الإعلان عن نتائج ومنجزات البرامج العمومية المعنية. وتكون هذه الحالة أكثر وضوحا إبان الأزمات الاجتماعية التي قد يعرفها المجتمع نتيجة بعض الحوادث.

غير أن الأمر تكون له في بعض الأحيان نتائج إيجابية ترغم الحكومة على الاستعجال في تنفيذ المراحل المتبقية في إنهاء البرامج و المشاريع المدروسة واختزال الإجراءات واعتماد آليات أكثر كفاءة وفعالية، كما يمكن أن تكون له نتائج سلبية نتيجة محاولة التسريع و الاختصار، فيؤدي إلى فشل تلك البرامج بمجملها نتيجة عدم تأمين الغلاف الزمني اللازم للتنفيذ والتقييم.

إن حضور هذه المعيقات في تقييم السياسات العمومية ككل و المبادرة على وجه الخصوص لا يجعل من هذه العملية أمرا غير ممكن أو مستحيل، بل يجب فقط العمل على اعتبار هذه الإكراهات عند القيام بالتقييم، حتى لا يكون لها الأثر البين والوقع الكبير على نتائج ومخرجات التقييم.

الفقرة الثانية: المعيقات الموضوعية.

إضافة إلى المعيقات التي ترتبط بتقييم السياسة العمومية ذاتها، أو آليات التقييم المعتمدة، أو المرتبطة بالجهة التي كلفت بالتقييم، فهناك معيقات مرتبطة بعملية التقييم بغض النظر عن العناصر الذاتية في أبعادها الثلاثية، ويمكن اعتبارها معيقات موضوعية تعرفها أية عملية تقييم.

من أهم هذه المعيقات الموضوعية، تحديد العلاقة السببية المباشرة بين المبادرة ونتائجها. فعملية التقييم تستهدف رصد وضبط أثر ووقع السياسة وتحقيق أهدافها على أرض الواقع. ففي كثير من الحالات يصعب تحديد هذه العلاقة في إطار أن الإجراءات أو العمليات (أ) أعطت النتيجة أو النتائج (ب). ولنوضح الأمر نعطي مثالا: سياسة محاربة ظاهرة الإرهاب؛ فهل السيطرة على الظاهرة هو نتيجة المقاربة الأمنية والسياسات المتبعة في هذا الاتجاه، من خلال التدخل الاستباقي لإلقاء القبض على الخلايا النائمة والتشديد عليها في الإجراءات والأحكام المطبقة من خلال قانون الإرهاب؟ أم أن انحصار الظاهرة وتبددها راجع للسياسات العمومية في تدبير الحقل الديني وتجديد آليات وأدوات السياسة الرسمية في هذا المجال؟ أم أن الأمر يتعلق بتدخل الدولة الاجتماعي و الإحساني في المناطق الفقيرة والمهمشة عبر برامج المبادرة

الوطنية للتنمية البشرية وغيرها؟ وبالتالي فإن ربط برامج و مشاريع المبادرة بالنتائج عبر تحديد العلاقة السببية يبقى عملا صعبا لاسيما في الوقائع الاجتماعية المعقدة. كما يكون لتشتت أثار المبادرة إكراهات وصعوبات تواجه تقييم هذه الأخيرة، حيث تتعدى أثار ونتائج السياسة الفئة المستهدفة، كما تتعدى مجال استهداف المبادرة نفسه. فمثلا سياسة رفع الدعم الحكومي على بعض المواد الأساسية في سياسة إصلاح صندوق المقاصة بالمغرب، لا تنعكس أثارها العمومية على الأغنياء فقط حتى وإن قامت الدولة بدعم مباشر لفئة الفقراء، بل هناك شريحة أخرى قد تتأثر بهذه السياسة وهي الطبقة المتوسطة، والاستمرار في الدعم لا تستفيد منه فقط الفئات الفقيرة والمتوسطة، بل حتى الطبقات الغنية. كما يستفيد منها المنتجون أيضا، وخاصة من دعم المواد التي تستعمل في صناعة بعض المنتوجات الاستهلاكية. وأكيد أن تأثير هذه السياسة سيشمل جميع الفئات. فرفع الدعم عن بعض المواد والتي تعتبر موادا أولية في إنتاج بعض السلع، سينعكس ذلك عليها بالزيادة في أثمنتها، و بالتالي تنعكس على المواطن المستهلك النهائي كمتأثر بذلك بغض النظر عن الفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها، وطبعا صعوبة تحديد أثر ونتائج السياسة المعنية تنتج عنها صعوبة بالغة في التقييم.

تشكل صعوبة الحصول على المعطيات والمعلومات حول برامج المبادرة، والنقص الناتج عنه في البيانات والإحصاءات، والتي تكون بشكل كبير جدا في التقييم الخارجي، عندما تتولى هيئة خارجة عن الجهة التي تكلفت بتنفيذ السياسة المعنية، معيقا وإكراها موضوعيا يحول دون تقييم أمثل. وقد يواجه هذا الإكراه حتى التقييم الداخلي في بعض الأحيان، عندما يتعلق الأمر بالحصول على المعطيات من الفئة المستهدفة، من

حيث نسبة المصداقية في المعلومات التي توفرها عينات الدراسة. فاعتماد هذا الأسلوب على غرار العلوم الحقة غير سليم في جميع الحالات، بسبب تأثر الإنسان وردود فعله ومواقفه بالعديد من العوامل المتداخلة ذاتية وموضوعية يصعب عزلها، وأحيانا تمنع السلطة اللجوء إلى هذا النوع من جمع المعطيات والمعلومات[206]. إن النظرة التي تطبع عملية التقييم على غرار الافتحاص والتدقيق باعتبارهما أدوات القياس، وما ينتج عنهما من أحكام وتوصيات وتوجيهات - مع الفوارق المسجلة بينها- قد تمس المراكز القانونية والمصلحية والنفوذ لبعض الأفراد أو الجماعات التي يناط بهم مسؤولية تنفيذ وتفعيل البرامج و المشاريع وهذا يجعلهم يحجبون المعطيات الضرورية و الحيوية عن غيرهم، ولا يبوحون إلا بما لا يشكل عليهم وعلى سياساتهم أي تأثير. وقد يتطور الأمر إلى مقاومة رسمية للتقييم من طرف الجهاز أو القطاع المشرف أو المنفذ للسياسة العمومية المعنية. وحتى تتفادى هذه الأخيرة تبعيات ونتائج التقييم فإنها تحاول إفشاله، أو تعرقل التعاون مع الجهة المكلفة بالتقييم، أو تحول دون إكمال جميع مراحله، وأحيانا يكون توجههم دعم التقييم ومده بالمعطيات التي تساهم في الحصول على نتائج معينة تدعم خياراتهم وقراراتهم خاصة الدوائر العليا لصناعة القرار. وأما إذا كانت توقعاتهم بخصوص نتائج التقييم سلبية، فقد يحجمون عن دعم التقييم أو إجرائه، وزيادة على ذلك فالمنظمات والهيئات بطبيعتها مقاومة لكل تغير، والإنسان بطبعه يميل للاستقرار، ويفضل الثبات على التطوير لما يحمله من مخاطر ومجهود. ولما كان التقييم في الغالبية من الحالات يتضمن توصيات بالتغيير في بعض البرامج أو البنيات أو المسؤوليات،

[206] – عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 202.

فطبيعي أن يجد مقاومة في حدود معينة. وقد يتعرض هذا التقييم للتشويه والإقلال من قيمته، باعتبار السياسات العمومية جواب لمشكلة عامة حظيت بالأولوية في الأجندة السياسية للحكومة، وباعتبارها نتاج توازن المصالح داخل المجتمع وتضافر مجموعة من العوامل والمعطيات. فالأكيد أن كل سياسة عامة سيكون لها مناصرون مستفيدون منها ومن منافعها، ومعارضون لها غير مستفيدين منها أو يتحملون تكاليفها، وبالتالي فإن أي تقييم لأي سياسة عمومية تكون نتائجه في غير صالح أحد الأطراف سيتعرض للنقد لدرجة التشويه و يتم نعته بغير الموضوعي وغير الدقيق، وأنه اعتمد على معطيات مغلوطة، وغير ذلك من الأوصاف التي تستهدف التقليل من أهميته والحد من أثره. ونعطي كمثال على ذلك إصلاح نظام التقاعد في عهد الحكومة السابقة، وما عرفه من رفض واسع في صفوف الموظفين، باعتبارهم الجهة المتضررة بشكل مباشر من إقرار إصلاح هذا النظام. وطبعا أي تقييم لهذه السياسة سيتعرض لمحاولة النيل منه بأي طريقة ممكنة، لإظهار خطأ وجهة نظر الحكومة في إقرار هذا النظام الجديد رغم معارضة باقي أطراف هذه السياسة العمومية، لذلك يجب على التقييم أن يكون متماسكا ومنطقيا في بنائه واستدلاله، حتى يصمد في وجه أي محاولة لدحضه.

إذا كانت مرحلة صياغة السياسات العمومية وتنفيذها تتميزان بدينامية سياسية قوية، تتصارع فيها المصالح والمواقع، وتخضع للحسابات الدقيقة، فإن مرحلة التقييم لا تعتبر مرحلة الهدوء والنهاية وإن ظهرت كذلك، بل تعتبر إحدى أهم اللحظات في مسار السياسات العمومية، حيث تحضر كل الرهانات السياسية، و تعتبر كذلك مرحلة الحسم حيث يتم الحكم على النشاط العام بالنجاعة أو الفشل وفق خلفيات ومنطلقات مرجعية

غير محايدة، تخضع للخلفيات الفكرية والفلسفية المؤطرة لكل موقف سياسي معين، وبالتالي يمكن اعتبار مرحلة التقييم مرحلة تقنية فنية محايدة يتم فيها إعمال مؤشرات رقمية ومعادلات حسابية، وأيضا مرحلة سياسية دينامية تجسد صراع المصالح والنفوذ في إطار اللعبة السياسية بهدف التأثير على قواعدها.

الفصل الثاني: تثمين مخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تمكنت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من تعبئة موارد بشرية ومالية مهمة جدا، مكنت من تحقيق مجموعة من الإنجازات وصفت بالمهمة، سواء على مستوى حجم الاستثمارات المالية، أو من حيث حجم المستفيدين؛ وشملت مختلف المناطق والفئات الاجتماعية الهشة والضعيفة. وشكل تنفيذ مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فرصة لاختبار الاختيارات التنموية للمغرب، حيث تم وضع هياكل حكامة المبادرة موضوع التجريب والتفعيل، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، كما شكل فرصة للوقوف على مدى تفعيل وتحقيق المبادئ والقيم التي تأسست عليها المبادرة، وفرصة اخرى لاختبار مدى الالتزام بقيم الديمقراطية التشاركية، ونجاعة السياسات العمومية التنموية.

تمثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، عينة جيدة لدراسة مدى نجاعة السياسات العمومية، وفعاليتها، في تحقيق التنمية البشرية، ومدى تمكنها من رفع مؤشراتها إلى مستوى الالتزام الدولي للمغرب في إطار أهداف الألفية من أجل التنمية، كما تشكل عينة لتقييم مدى فعالية الأجهزة التنفيذية والأطر القانونية والأنظمة المؤطرة، ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المسطرة.

لذلك سنحاول في هذا الفصل مقاربة مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال المقترب الكمي على مستوى البرامج والفئات المستهدفة، وأيضا على مستوى الموارد المالية، وحجم الاستثمارات المحققة، ثم عبر المقترب النوعي، من خلال قياس اندماج البرامج والمشاريع مع مختلف برامج السياسات العمومية الأخرى، ثم مقاربة أثر

نتائج المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية وفق ما هو معتد به دوليا، مع بحث رهانات التأثير على تلك المؤشرات في المستقبل.

المبحث الأول: تقيم نتائج برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و آلياتها.

حققت مختلف برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نتائج كمية عالية، واستطاعت أن تعبئ موارد مالية مهمة سواء عبر الميزانية العامة للدولة، أو عبر مساهمة الشركاء؛ كما تمكنت من تعبئة موارد بشرية مهمة، لمواكبة وتنفيذ مختلف المشاريع المسطرة في إطار المبادرة.[207] غير أن النتائج الكمية والأرقام المسجلة على هذا المستوى لا تكفي لتشكيل فكرة متكاملة وقياس نتائج المبادرة، إذ لابد من اعتماد المقترب النوعي في تقييم نتائج هذه البرامج، من خلال تقييم اندماجها و التقائيتها مع مختلف برامج السياسات العمومية الأخرى، ومدى اعتماد مبدأ المشاركة في تنفيذها، إضافة إلى تقييم أدوات التنفيذ من الناحية النوعية، وأيضا من خلال قياس مدى نجاعة الحكامة الإدارية على مستوى التشكيل والممارسة. كما أن قياس الجانب المادي للمبادرة وأهميته لا ينحصر فقط في حجم الاعتمادات المالية التي استطاعت المبادرة تعبئتها، بل لابد من تقييم تدبيرها ومدى نجاعة استعمالها.

المطلب الأول: تقييم نتائج البرامج.

سنحاول مقاربة تقييم برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من خلال رصد مختلف الإنجازات المتحقق خلال المراحل الثلاث للمبادرة، عبر المقترب الكمي والنوعي؛ وسيتم في إطار المقترب الأول رصد وإحصاء مختلف المشاريع المنجزة وإبراز أهميتها من الناحية الكمية، ثم اتمام التقييم الكمي بالتقييم الكيفي من خلال رصد مدى تمكن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من تحقيق الاندماج والالتقائية بين برامجها، مع مختلف السياسات العمومية الأخرى المتداخلة معها، ثم من خلال مقاربة مدى احترام

[207] - وزارة الداخلية، التنسيقية الوطنية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2018 ، المرجع السابق، ص 64.

وتحقيق المقاربة التشاركية عبر إشراك مختلف الفاعلين غير الرسميين ومشاركتهم الفعلية في تعزيز برامج المبادرة وتفعيلها.

الفرع الأول: التقييم الكمي.

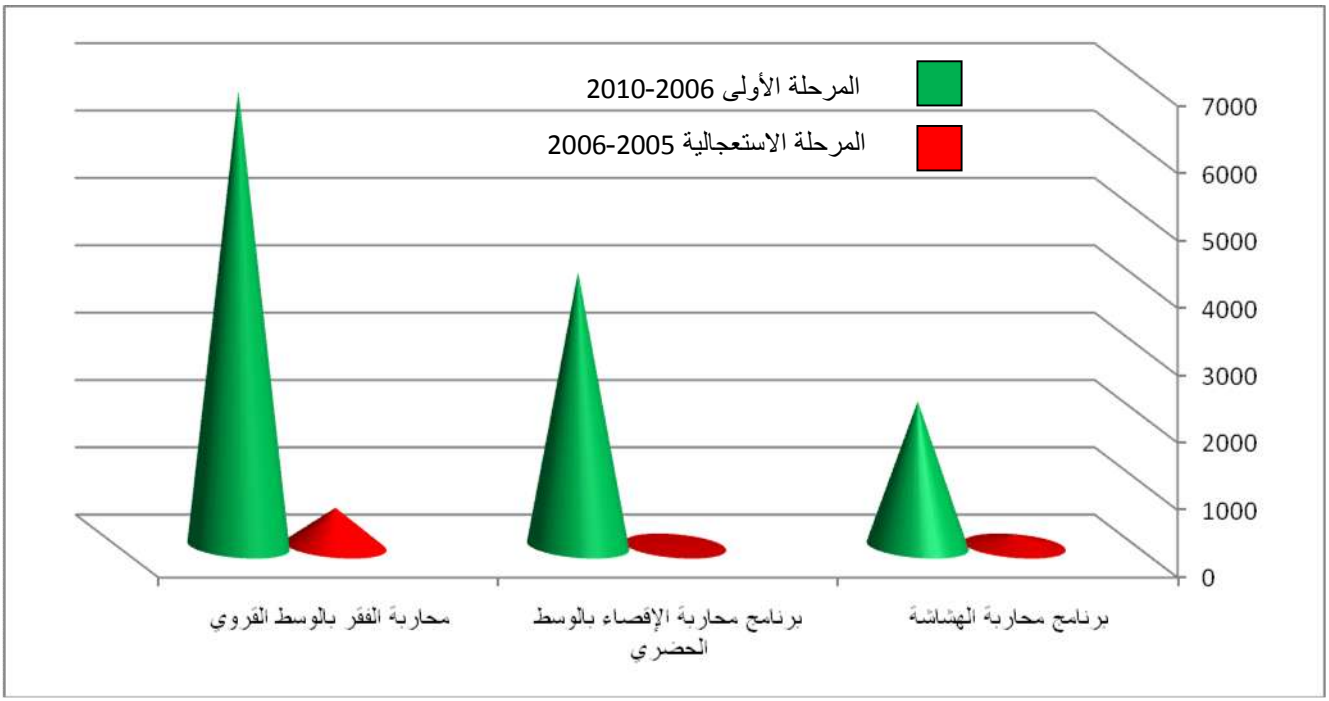
سنقارب هذا الفرع من خلال فقرتين الأولى نخصها لتقييم البرامج الأولية، حيث سيتم حساب المنجزات الكمية لهذه البرامج، ومقارنتها في محاولة إبراز أهميتها من وجهة المقترب الكمي، وسنحاول في الفقرة الثانية وبنفس المقاربة تناول البرنامج الأفقي وبرنامج التأهيل الترابي، عندها نكون قد أحطنا بمختلف برامج المبادرة.

الفقرة الأولى: تقييم حصيلة البرامج الأولية.[208]

حققت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية منذ انطلاقتها نتائج كمية مهمة، حيث ساهم البرنامج الاستعجالي لسنة 2005 في الشروع في إنجاز مشاريع ذات الوقع الكبير، كمكافحة الهدر المدرسي، ودعم الصحة، وتحسين مستوى عيش الساكنة. وعليه تم إنجاز **1104** مشاريع بتعبئة مالية بلغت **599.798.540** درهما. و توزعت البرامج المنجزة كالتالي: محاربة الهشاشة **170** مشروعا و محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري 36 مشروعا، ومحاربة الفقر بالوسط القروي ب **570** مشروعا، وتشكل نسبها على التوالي ما يلي **15,39%**، **32,97%**، **51,63%**. وتشير حصيلة المبادرة خلال المرحلة 2006 إلى 2010 إلى تنفيذ **12973** مشروعا في إطار البرامج الأولية موزعة كالتالي: برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري ب **4069** بنسبة **31,36%**، وبرنامج الفقر بالمجال القروي ب **6756** مشروعا بنسبة **52,07%**،

[208] – المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تقرير 2005-2010، www.indh.ma

وبرنامج محاربة الهشاشة ب **2148** مشروعا بنسبة **16,55%**. ونلاحظ هنا أن البرامج خلال المرحلة الاستعجالية حافظت على نفس النسب خلال المرحلة الأولى مع فارق ضعيف جدا في عدد المشاريع المنجزة.



رسم بياني يوضح تطور عدد المشاريع بين المرحلة الاستعجالية و المرحلة الاولى[209]

استهدف برنامج محاربة الفقر بالوسط القروي **403** جماعة قروية يتجاوز الفقر فيها أو يساوي **30%** و تمثل **53** عمالة أو إقليم. وقد استفاد **1,6** مليون شخص من **523** مشروعا لدعم الولوج إلى التجهيزات والخدمات الاجتماعية الأساسية بنسبة **77,41%**، وهذا ما يمثل الحصة الكبيرة من المشاريع في إطار برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي، و يعكس هذا فعلا حاجة السكان بالعالم القروي، و يشتمل على دعم البنيات التحية وتسهيل الولوج إلى الخدمات الأساسية التي تكون في الغالب غير متوفرة

[209] - إعتمد في إعداد هذا المبيان على المعطيات الواردة في تقرير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2005-2010.

بالعالم القروي. وتأتي الأنشطة المدرة للدخل في المرتبة الثانية ب **1006** مشاريع وتمثل نسبة **14,89%**. و تتعلق هذه الأنشطة بالأساس بتربية الماشية، و تربية النحل، ثم الأنشطة الزراعية والصناعة التقليدية. و يأتي في الرتبة الثالثة دعم التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي بنسبة **4,27%** عبر **289** مشروعا، وهو ما يعكس عدم اعتبار هذا المجال من الأولويات المهمة؛ و لا يؤثر ضعف هذا الجانب على نمط الحياة في المجال القروي. و يأتي في الرتبة الأخيرة دعم التكوين وتقوية القدرات عبر **231** مشروعا بنسبة **3,41%**، وتعتبر هذه النسبة الأضعف ضمن الأربع نسبيا، ويرجع ذلك لاعتبارات لدى الفئة المستهدفة، حيت تعتبر أن هذه النوعية من المشاريع لا تؤثر على وضعية الفقر والهشاشة، التي تطبع واقع معيشتهم اليومي، وكذا ضعف عدد الجمعيات التي يمكن أن تتبنى مشاريع تدخل ضمن هذا المجال. أما برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري فقد هم **264** حيا حضريا مهمشا جدا، تنتمي لـ **36** مدينة حيث استفاد **1,6** مليون شخص من **4069** مشروعا، توزعت على أربعة محاور و يأتي في مقدمتهم مشاريع دعم التجهيزات والخدمات الأساسية ب **2481** مشروعا بنسبة **60,97%**، ودعم التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي ب **887** مشروعا بنسبة **21,79%**، ومشاريع دعم الأنشطة المدرة للدخل بنسبة **13,09%**، من خلال **533** مشروعا، ومشاريع دعم التكوين وتقوية القدرات بنسبة **4.12%** عبر **168** مشروعا.[210]

وهنا نلاحظ تطابق بنية توزيع المشاريع في العالم القروي وفي الأحياء المهمشة

[210] - المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تقرير 2005-2010، www.indh.ma

بالوسط الحضري، مع بعض الاختلاف البسيط في النسب، مع تسجيل ارتفاع في نسبة التنشيط الثقافي والرياضي والاجتماعي بالوسط الحضري المهمش مقارنة مع الوسط القروي. ونلاحظ أيضا انخفاض نسبة المشاريع الهادفة لدعم الولوج للخدمات والبنيات الأساسية في الوسط الحضري، مقارنة مع نسبتها في الوسط القروي. أما فيما يتعلق ببرنامج محاربة الهشاشة فقد تم إنجاز **2148** مشروعا لفائدة **537000** مستفيد مباشر. وتهم هذه المشاريع دعم بناء وتجهيز مراكز الاستقبال بنسبة **50,13%** عبر **1077** مشروعا، وتأهيل مراكز الاستقبال عبر **678** مشروعا بنسبة **31,56%**، ودعم الجمعيات كمساهمة لتسيير مراكز الإيواء عبر **203** مشاريع بنسبة **9,45%**، ومشاريع دعم التكوين وتقوية قدرات التسيير ب **155** مشروعا بنسبة **7,21%**، ومشاريع البحوث والدراسات عبر **35** مشروعا بنسبة **1,6%**.

أما فيما يخص حصيلة البرامج الأولية خلال المرحلة الثانية، فكانت إجماليا حسب الاحصائيات إلى حدود سنة 2012 كالتالي: يبلغ عدد الانشطة بخصوص محاربة الإقصاء بالوسط الحضري **1075** نشاطا[211]، و**4809** مشاريع[212] ب **2.352.400** مستفيد. أما في برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي فعرف تنظيم **588** نشاطا، و**9628** مشروعا ب **2.546.750** مستفيدا. أما فيما يخص برنامج محاربة الهشاشة فعرف تنظيم **399** نشاطا و**2683** مشروعا و**743.000** مستفيدا.

[211] المشروع يعني كل مشروع مستدام وغير قابل للاستبدال يتحقق مجمله خلال أرحلة أو غير مراحل.

[212] النشاط: له أثر فوري على المستفيدين، يتم إنجازه في وقت محدد ووجيز (قوافل طبية، أنشطة رياضية، ثقافية).

- Secrétariat Générale de Indh, Bilan des réalisations de l'Indh, exercice 2012, mai 2013.

- المصدر: وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية– التنسيقية الوطنية، "المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور"،شتنبر 2013 .

عرفت برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تنفيذا متفاوتا في الوثيرة خلال المرحلة الثانية بعد سنة 2012 إلى حدود سنة 2017، حيث عرف انجاز الأنشطة ارتفاعا ملحوظا في مقابل إنجاز المشاريع و المستفيدين اللذان عرفا نسبا متوسطة إلى محدودة حسب الاحصائيات المسجلة خلال هذه الفترة وفق التفصيل التالي: بخصوص محاربة الإقصاء بالوسط الحضري عرف انجاز **2294** نشاطا، **و 2131** مشروعا مع **603.343** مستفيدا. أما في برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي فعرف تنظيم **2728** نشاطا، و**5702** مشروعا ب **1.272.638** مستفيدا. أما فيما يخص برنامج محاربة الهشاشة فعرف تنظيم **1317** نشاطا و**945** مشروعا و **294.187** مستفيدا. وفيما يلي اسفله جدول يوضح نسب تطور إنجاز المبادرة الوطنية وفق المراحل السابق ذكرها كالتالي:[213]

برنامج محاربة الإقصاء بالوسط الحضري

السنوات	عدد المشاريع	عدد الأنشطة	عدد المستفيدين
2005-2012	4809	1075	2352400
2013-2017	2131	2294	603343
2005-2017	6940	3369	2955743

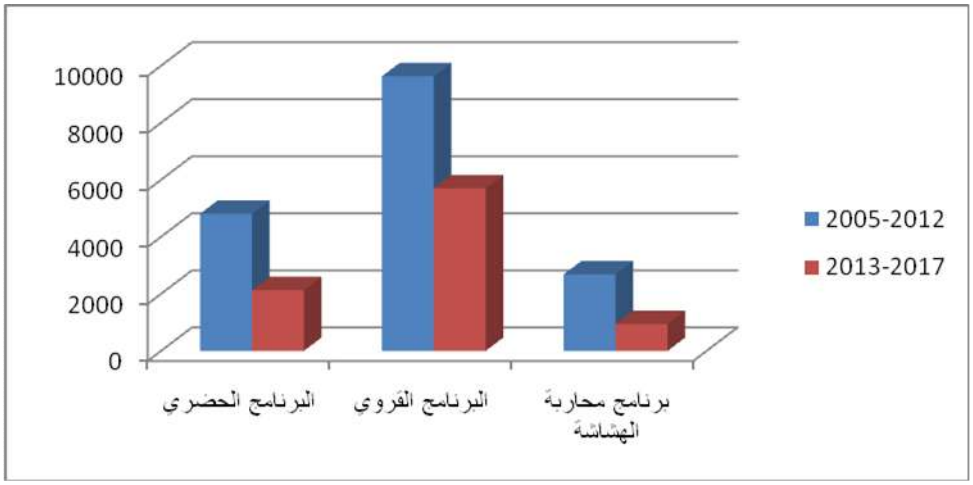
برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي

السنوات	عدد المشاريع	عدد الانشطة	عدد المستفيدين
2005-2012	9628	588	2546750
2013-2017	5702	2728	1272638
2005-2017	15330	3316	3819388

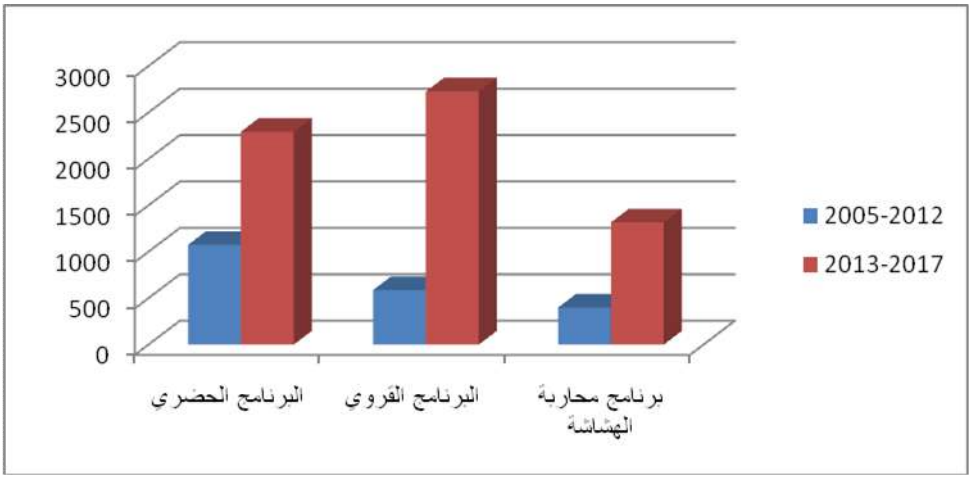
برنامج محاربة الهشاشة

السنوات	عدد المشاريع	عدد الانشطة	عدد المستفيدين
2005-2012	2683	399	743000
2013-2017	945	1317	294187
2005-2017	3628	1716	1037187

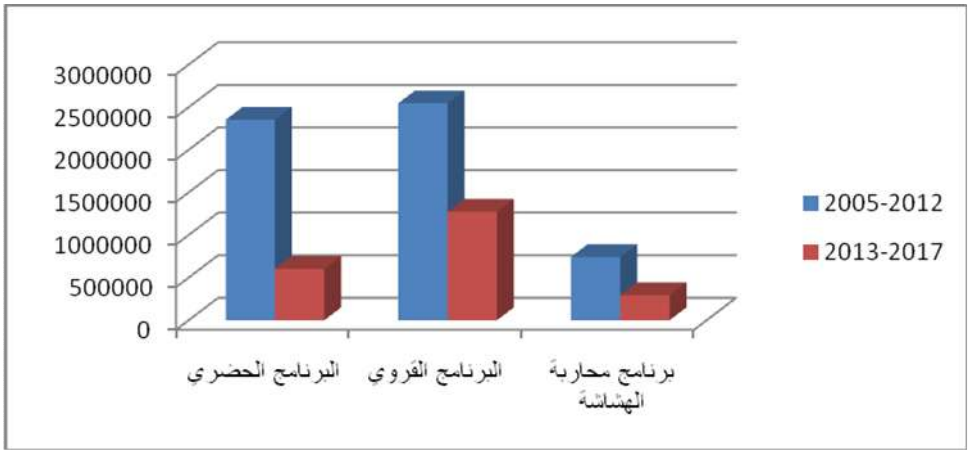
[213] - المصدر : وزارة الداخلية، التنسيقية الوطنية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2018.



مبيان يوضح تطور إنجاز أنشطة المبادرة حسب مراحلها فى علاقته بالبرامج



مبيان يوضح تطور إنجاز مشاريع المبادرة حسب مراحلها في علاقته بالبرامج



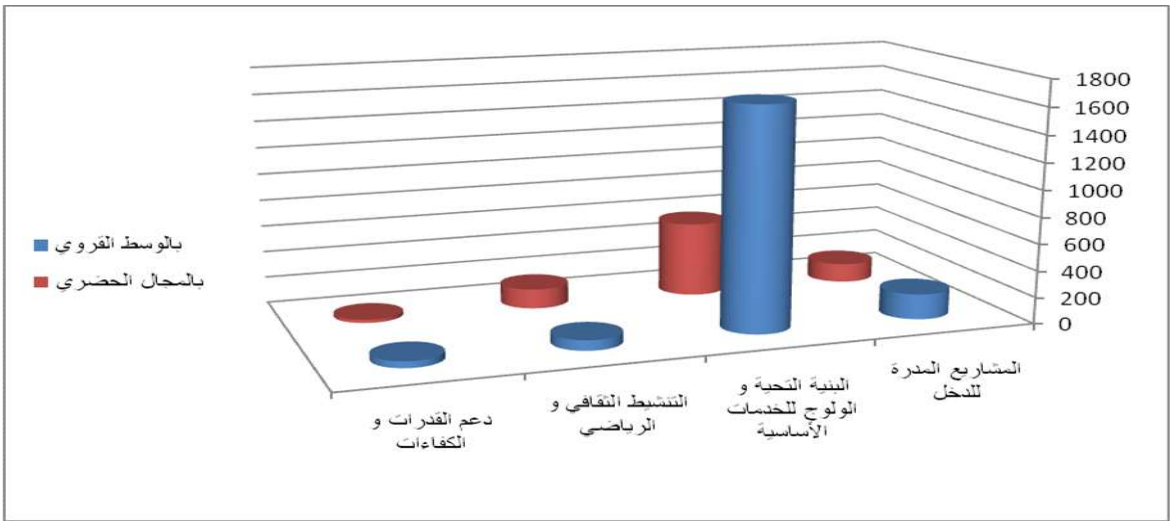
مبيان يوضح تطور عدد المستفيدين من المبادرة حسب مراحلها في علاقته بالبرامج

و من خلال الجداول أعلاه و مبياناتها نلاحظ أن الأنشطة عرفت ارتفاعا ملحوظا مقابل نسبة تطور المشاريع و عدد المستفيدين اللذان عرفا تطورا متوسطا. و جدير بالذكر أن الأنشطة ذات طبيعة استهلاكية تنتهي مباشرة بعد انجازها، أما المشاريع فهي ذات طبيعة إستثمارية تستمر عبر الزمن لمدة أطول.

وبالرجوع إلى تفصيل هذه البرامج نأخذ سنة 2012 والتي عرفت تطورا نسبيا مع السنوات السابقة للمرحلة الأولى: ففي برنامج محاربة الفقر بالعالم القروي سجل **1980** مشروعا و**443** نشاطا موزعة على محاور البرنامج كالتالي: الأنشطة المدرة للدخل **191** مشروعا و**10** أنشطة بنسب مئوية على التوالي **9,65%** و **2,26%**، ومشاريع دعم الولوج للخدمات الأساسية والبنيات التحتية ب **1663** مشروعا بنسبة **83,99%**، و**47** نشاطا بنسبة **10,61%**. و يأتي بعد ذلك دعم التنشيط الثقافي والرياضي والفني من خلال **77** مشروعا بنسبة **3,89%**، ثم برامج القدرات والكفاءات عبر **49** مشروعا بنسبة **2,47%** و**345** نشاطا بنسبة **77,88%**. وتختلف نسب مشاريع وأنشطة هذا البرامج من إقليم إلى آخر، حيث سُجِل مشروع واحد فقط بإقليم طنجة أصيلا مقابل **140** مشروعا بإقليم تارودانت. وهو ما يفسره عدد الجماعات القروية بإقليم تارودانت، ووعورة المسالك وكثرة المناطق الجبلية، حيث نجد **55** جماعة قروية مستهدفة في مقابل ثلاثة جماعات قروية فقط مستهدفة بإقليم طنجة أصيلا.[214] أما برنامج محاربة الإقصاء بالوسط الحضري فعرف دعم **878** مشروعا و**502** نشاطا موزعة كالتالي: دعم الأنشطة المدرة للدخل ب **144** مشروعا بنسبة **16,40%** و **6** أنشطة بنسبة 1,2%

[214] - وزارة الداخلية، التنسيقية الوطنية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2013.

ودعم الولوج للخدمات الأساسية والبنيات التحتية ب **562** مشروعا و**51** نشاط بنسب مئوية على التوالي **64%** و **10,16%**، ثم مشاريع دعم التنشيط الثقافي ب **148** مشروعا بنسبة **16,86%** و**185** نشاطا ب **36,85%**، ثم دعم الكفاءات، والقدرات، والحكامة ب **24** مشروعا ب نسبة **2,73%**، و**260** نشاطا بنسبة **51,90%**.[215] ونلاحظ في هذا البرنامج هيمنة مشاريع دعم الولوج للخدمات الأساسية وبالنيات التحتية، حيث شكلت نسبة **64%**. وهو ما يفسر الطلبات الكثيرة على الخدمات الاجتماعية والبنيات التحتية في الوسط الحضري، في حين تحتل أنشطة دعم التنشيط الثقافي والرياضي والاجتماعي الرتبة الثانية بنسبة مئوية تصل الى **16,80%**، على عكس المجال القروي الذي تحتل فيه الأنشطة المدرة للدخل الرتبة الثانية بنسبة **9,65%**. ويسجل أيضا تفاوت في عدد البرامج حسب الأقاليم و العمالات، حيث يتراوح بين مشروعين على مستوى إقليم ورزازات إلى **54** مشروعا على مستوى إقليم بني ملال.[216]



مبيان يوضح المشاريع المنفذة حسب البرامج في علاقاتها بالوسط المستهدف

[215] - وزارة الداخلية، التنسيقية الوطنية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الإنطلاقة و التطور، ماي 2013.

[216] - Secrétariat Générale de Indh, Bilan des réalisations de l'Indh, exercice 2012, mai 2013.

أما برنامج محاربة الإقصاء والتهميش فيأتي على رأس المشاريع المنجزة بناء وتجهيز مراكز الاستقبال من خلال **77** مشروعا بنسبة **36,84%**، ودعم الجمعيات في تسيير مراكز الاستقبال ب **69** مشروعا وتمثل نسبة **33,01%**، ثم تأهيل مراكز الاستقبال ب 49 مشروعا بنسبة 23,44%، ثم أنشطة التكوين ودعم القدرات ب **5,74%** عبر **12** مشروعا، ثم البحث والدراسة بنسبة **0,96%** بمشروعين. أما بخصوص الأنشطة فنجد هيمنة أنشطة دعم الجمعيات في تسيير مراكز الاستقبال بنسبة **78,24%** ب **266** نشاطا، في حين لم تتجاوز الانشطة فيما تبقى من البنود نسبة **4%** إلى **8%.** وتتفاوت نسبة المشاريع من إقليم إلى آخر، من مشروع واحد بإقليم الفحص أنجرة إلى **13** مشروعا بإقليم خريبكة. وبإجراء مقارنة بين المرحلة الأولى والثانية من خلال سنة 2012 كسنة مرجعية، نجد تطورا مهما في عدد المشاريع لكل برنامج، حيث بلغ عدد مشاريع محاربة الإقصاء بالوسط الحضري نسبة **58,76%** لسنة واحدة في المرحلة الثانية، مقابل **41,24%** للمرحلة الأولى، وبرنامج محاربة الفقر بالوسط القروي شكلت مشاريعه في المرحلة الثانية نسبة **54,15%** مقابل **45,85%** في المرحلة الأولى، ثم برنامج محاربة الهشاشة والتهميش في المرحلة الثانية بلغ نسبة **60,46%** مقابل **39,54%** في المرحلة الأولى. وعرفت نسبة المستفيدين ارتفاعا في المرحلة الثانية مقابل الأولى بنسبة **60,15%** مقابل **39,84%.**[217] والملاحظ بخصوص هذه الأرقام والمؤشرات، وإن كانت تدل على أهمية عدد المشاريع والأنشطة المنجزة من الناحية الكمية العددية، فإنه من الطبيعي أن تعرف ارتفاعا ملحوظا بالمقارنة مع المرحلة

[217] - Secrétariat Générale de Indh, Bilan des réalisations de l'Indh, exercice 2012, mai 2013.

الأولى، و يرجع ذلك لمستوى التنمية البشرية الذي ظل في مؤشراته الدنيا، من خلال التقارير الدولية التي تصدر بهذا الشأن، حيث كان الهدف المطلوب هو الزيادة في عدد المشاريع والمستفيدين للرفع من تلك المؤشرات، لكن هذا الأمر لم يحصل أيضا خلال المرحلة الثانية؛ وذلك راجع بالأساس إلى ارتفاع عدد المشاريع التي تدخل ضمن البنيات التحتية والولوج للخدمات الأساسية، الشيء الذي لا ينعكس مباشرة على الدخل اليومي للمستهدفين، وتظل بالتالي مؤشرات الفقر ثابتة نسبيا، وهو ما ينعكس بالسلب على باقي المؤشرات. وهنا نؤكد أن الأرقام لا تعكس الوضع الحقيقي لانعكاسات المشاريع التنموية وأثرها، إذ لابد أن تكون المقاربة النوعية حاضرة هي الأخرى بدورها. هذا فيما يتعلق بمؤشرات البرامج الأولية، فماذا عن البرنامج الأفقي؟ و برنامج التأهيل الترابي؟

الفقرة الثانية: البرنامج الأفقي والتأهيل الترابي.

يهدف البرنامج الأفقي إلى دعم العمليات ذات الوقع الكبير على التنمية البشرية، كما يعتبر إطارا عاما لمواكبة وأجرأة البرامج الأولية، وتعزيز الهندسة الاجتماعية، والذي تم الحفاظ عليه خلال المرحلة الثانية، عبر محورين: محور المواكبة الذي يعزز مكتسبات المرحلة الأولى للمبادرة، والثاني محور الأنشطة المدرة للدخل. كانت نتيجة هذا البرنامج خلال المرحلة الأولى الممتدة إلى 2010 هو **9000** مشروع حيث تجاوز البرامج السابقة بنسبة **41,05%**، في حين تمثل باقي البرامج الثلاثة مجتمعة **58,95%**، واستفاد منه **1,5** مليون شخص، بنسبة **28,64%**، وهو ما قد يفسر محدودية أثر برامج المرحلة الأولى على مؤشرات التنمية البشرية. و توزعت مشاريع هذا البرنامج خلال هذه المرحلة كالتالي: دعم جمعيات القروض الصغرى في إطار تنفيذ

الاتفاقية مع الفدرالية الوطنية للقروض الصغرى عبر **323** مشروعا بنسبة **3,58%**، ومصاريف تنفيذ المبادرة على المستوى المحلي بنسبة **4,89%** ب **442** مشروعا. ويأتي في المرتبة الأولى دعم المشاريع ذات الوقع القوي والتعاونيات ومختلف الجمعيات، حيث استحوذت على نسبة **91,53%** من مشاريع هذا البرنامج، ب **8267** مشروعا.

أما فيما يخص المرحلة الثانية فقد كانت نتائج البرنامج الأفقي منذ الإنطلاقة إلى حدود سنة 2012 كالتالي: **12009** مشاريع، و1832 نشاطا، و 2.352.970 مستفيدا. وعرفت هذه الأرقام تغييرا متفاوتا على غرار البرامج الأولية بعد سنة 2012 إلى حدود سنة 2017. حيث أصبحت الإنجازات كالأتي: 6210 مشاريع، و7141 نشاطا، و 359484 مستفيدا. وهنا أيضا نلاحظ الارتفاع الكبير للأنشطة ذات الطبيعة الاستهلاكية، في مقابل التطور العادي للمشاريع الممتدة على مدى فترة زمنية أطول[218]. وتوزعت مشاريع البرنامج الأفقي للمرحلة الثانية خلال سنة 2012 كالتالي: دعم المشاريع ذات الوقع الكبير في إطار طلبات المشاريع ب **1874** مشروعا بنسبة **97,66%**، ودعم مصاريف تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية مليا ب **40** مشروعا بنسبة **2,08%**، ودعم جمعيات القروض الصغرى في إطار تنفيذ الاتفاقية مع الفدرالية الوطنية للقروض الصغرى ب 5 مشاريع بنسبة **0,26%**. أما دعم العمليات ذات الوقع الكبير برسم نفس السنة فتوزعت مشاريعها كالتالي: يأتي في الرتبة الأولى من حيث عدد المشاريع دعم الولوج للخدمات الأساسية والبنيات التحتية بنسبة **44,61%** عبر **836** مشروعا، ثم

[218]- وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية– التنسيقية الوطنية،"المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور"، ماي 2018 .

مشاريع دعم الأنشطة المدرة للدخل ب **814** مشروعا بنسبة **43,44%**، و دعم التنشيط الثقافي والرياضي والاجتماعي ب **224** مشروعا، وهو ما يمثل **11,95%**. وتختلف نسبة المشاريع المنفذة من إقليم إلى آخر، حيث سجل مشروع واحد فقط في عمالة الرباط، في حين وصل عدد المشاريع في إقليم تازة إلى **62** مشرعا، فيما كان عدد الأنشطة بالرباط **3** أنشطة وبإقليم تازة نشاطين فقط.

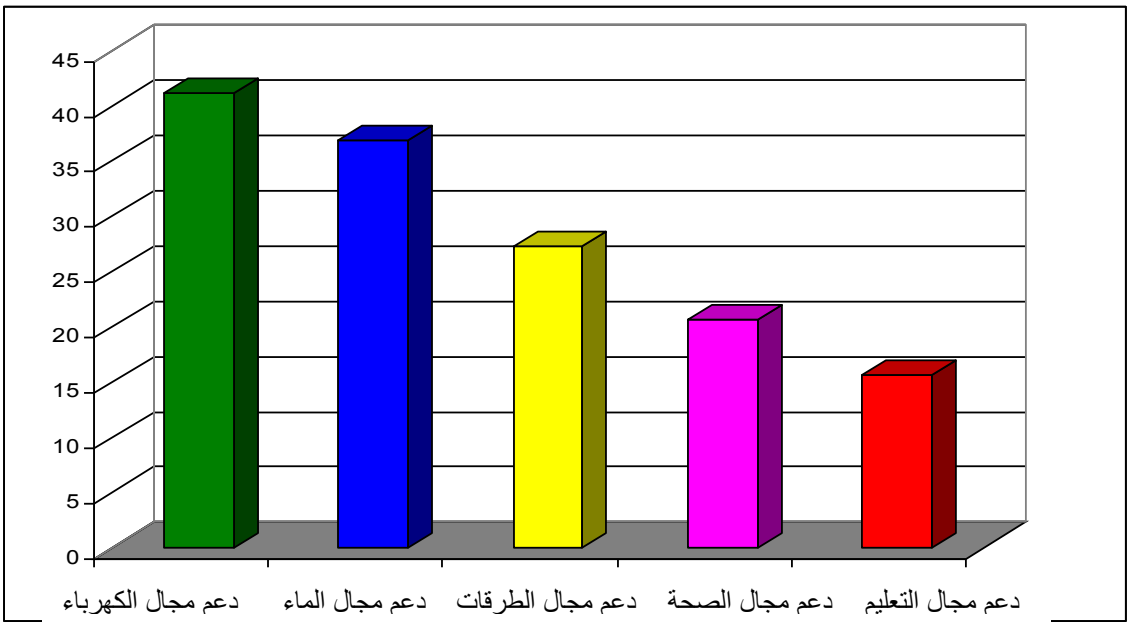
أما برنامج التأهيل الترابي، الذي يعد برنامجا جديدا في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية فقد عرف الانطلاقة خلال المرحلة الثانية. وقد أعطى الأولوية للمشاريع التي تستجيب للاحتياجات الترابية للبنيات التحتية الأساسية، والمكملة للبرامج الحكومية. ويتعلق الأمر بالكهربة القروية، والربط بالماء الصالح للشرب، وبناء الطرق والمسالك، ومشاريع دعم الولوج لخدمات الصحة والتعليم. وكانت نتائج هذا البرنامج إلى حدود سنة 2017[219] كالتالي: فيما يتعلق بالطرق والمسالك والمنشآت الفنية تم بناء **64** منشأة فنية، وتهيئة **2365** كلم من الطرق والمسالك. أما مجال التعليم فعرف بناء **3008** سكنا وظيفيا للمعلمين. و فيما يخص الربط بالماء الشروب فقد تم ربط **238** دوارا بالماء الشروب، وإنجاز **677** مشروع نقطة ماء. أما مجال الصحة فقد عرف تشغيل **48** مركزا صحيا، واقتناء 50 سيارة إسعاف، وبناء 250 سكنا وظيفيا للأطر الصحية، وفي مجال الكهربة القروية تم ربط **2400** دوارا بالكهرباء. وبالرجوع إلى بعض التقارير في هذا الشأن نجد أن السنة الأولى لهذا البرنامج عرفت نوعا من البطئ في التنفذ والإنجاز[220]. وفيما يلي نسب الإنجاز المسجلة إلى حدود سنة 2012 وهي تختلف من

[219] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية– التنسيقية الوطنية، "المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور"، ماي 2018 .

[220] - وزارة الداخلية، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية– التنسيقية الوطنية، "المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور"، شتنبر 2013 .

مجال لآخر كالتالي: ففي دعم مجال الصحة تم إنجاز **180** مشروعا، ثم مجال الكهربة القروية بإنجاز الربط لـ **1000** دوار. أما محور الماء الصالح للشرب فقد تم إنجاز **252** نقطة ماء، وربط **80** دوار بالماء الصالح للشرب. أما مجال دعم الطرق والمسالك القروية فقد تم إنجاز منها **17** منشأة عبور و**684** كلم من الطرق، وعرف مجال التعليم إنجاز **470** سكنا وظيفيا.

وبتقييم المعطيات الكمية لبرنامج التأهيل الترابي، نجد دعم مجال الكهرباء حظي بالأولوية في التنفيذ حيث سجل نسبة الإنجاز الأعلى بين مختلف المحاوربنسبة **41,1%**. ويأتي بعده محور دعم مجال الماء الصالح للشرب بنسبة **36,8%**، ويأتي ثالثا محور دعم الطرقات والمسالك بنسبة **27,30%**، وهي نسبة متدنية مقارنة مع ما هو مبرمج والمدة المتبقية كسقف للإنجاز، ثم في المرتبة الأخيرة في سلم الأولويات نجد مجال دعم الصحة و التعليم حيث سجلا على التوالي نسبة **20,62 %** و **15,63%**.



رسم بياني يبين تفاوت نسب إنجاز مشاريع برنامج التأهيل الترابي

هذه المعطيات الكمية وإن كانت على درجة من الأهمية في إعطاء تقييم لما تم إنجازه كميا، حيث يمكننا القول أن عدد المشاريع المنجزة خلال المرحلة الأولى، وما تم إنجازه خلال المرحلة الثانية من خلال ما توفر لنا من تقارير رسمية، تمثل أرقاما جيدة في عمومها مقارنة مع ما هو مسطر كأهداف، حيث تم تحقيق نسب الانجاز تصل لنسبة 100 % في كثير من المشاريع و الأنشطة. غير أن هذه الأرقام والمعطيات التحليلية الكمية، قد لا تعكس الحقيقة من حيث أثر ووقع نتائج هذه المشاريع والأنشطة المنجزة، إذ لابد من تقييم وقعها على الساكنة، و أثرها على تحسين ظروف عيشها، وتأثير هذه المنجزات على مؤشرات التنمية البشرية. وبالتالي لابد من تقييم يعتمد على المقترب النوعي، وهو ما سيتم تناوله حاليا.

الفرع الثاني: التقييم النوعي.

سنعمل في هذا الفرع على محاولة تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى البرامج من خلال المقترب النوعي حيث سنركز في هذه النقطة على تقييم مدى اندماج البرامج و التقائيتها مع مختلف البرامج العمومية، وكذا تقييم مدى تفعيل آليات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، عبر قياس مدى تفعيل المقاربة التشاركية بمختلف تمظهراتها وأبعادها.

الفقرة الأولى: مدى تفعيل المقاربة التشاركية.

اعتمدت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على خمسة قيم أساسية مهيكلة تتمثل في الكرامة والثقة والشفافية والاستمرارية تم المشاركة، حيث لابد من استحضارها في أية عملية تقييم نوعي للمبادرة للوقوف على مدى الالتزام بها وتحقيقها، من خلال أجرأة البرامج وتفعيل مختلف الأنشطة المرتبطة بها، وتأتي في مقدمتها قيمة المشاركة، أو ما يعبر عنه في إطار المبادرة بالمقاربة التشاركية؛ وما تلعبه هذه الأخير كقيمة وكآلية في تفعيل برامج المبادرة وتحقيق أهدافها. وهذا التقييم سيساعد لا محالة في تفسير وفهم نتائج وأثر المبادرة على الفئة المستهدفة. وتعتبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أول سياسة عمومية قائمة على المشاركة المباشرة وغير المباشرة للعديد من المتدخلين والمستفيدين. ولقياس مدى تحقيق هذه القيمة لابد من تناول مختلف مظاهرها بالدراسة والتحليل، ومن أهمها الإعلام الذي بذلت الكثير من المجهودات بهذا الخصوص حيث حظيت مختلف أنشطة ومشاريع المبادرة بتغطية إعلامية تلفزية للقنوات العمومية، وتقارير تلفزية بين الفينة والأخرى، و برامج حوارية، ناهيك عن المواقع الإعلامية

الخاصة بكل من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وموقع المرصد الوطني للتنمية البشرية، وما توفره هذه المواقع من مواد إعلامية حول المبادرة، وتقارير ودراسات بشأن تنفيذها ومسارها. لكن هذا الجهد والعمل المهم تعتريه مجموعة من النواقص، تجعل من هذا المظهر لا يساهم بالشكل المطلوب في تحقيق التشارك، حيث أكدت جلسات الاستماع مع الجمعيات والمنتخبين والمستفيدين، أن مسار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وكذا مختلف مساطرها ما تزال غير مفهومة بشكل واضح، كما أن إعلام مختلف اللجان والفاعلين يختلف اختلافا كبيرا. ويرى البنك الدولي أن نتائج مكون التواصل خلال المرحلة الأولى كانت غير مرضية[221]، فاستخدام الإعلام العمومي في الدعاية للمبادرة في محطات مناسباتية، وخاصة بمناسبة تدشين إحدى مشاريع المبادرة أو إعطاء الإنطلاقة لإحدى الأنشطة، لا يجذب إليه الانتباه، خاصة في ظل ضعف متابعة برامج القنوات العمومية، كما أن عدم فهم المبادرة من طرف عموم المواطنين لا يساعد في متابعة مسارها. و تعرف أيضا المواقع الالكترونية الداعمة للمبادرة الكثير من القصور، أهمها نشر التقارير باللغة الفرنسية في كثير من الحالات، وهو ما يشكل عائقا للتواصل مع عموم المواطنين وغياب التشارك في المعطيات والمعلومات الرقمية لقاعدة بيانات المبادرة وعدم تحيين المعطيات الخاصة بالبرامج والمنجزات، وأيضا عدم اعتماد مواقع إلكترونية تفاعلية، مما يحد من حجم تواصل المبادرة مع المواطنين، إضافة إلى عدم تفعيل وسائل الاتصال المباشر المثبتة على المواقع الالكترونية للمبادرة والمرصد الوطني للتنمية البشرية. هذا على المستوى الوطني العام، أما على المستوى المحلي

[221]– تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إحالة رقم 2013/2.

فاستخدام المبادرة للإعلام يكاد ينعدم، حيث ينحصر الأمر في موقع إلكتروني فقط، الذي لا يتم تجديده أو تحديث المعطيات المنزلة فيه في الكثير من الحالات. لذلك ينبغي إعادة النظر في السياسة الإعلامية للمبادرة، كي تكون سياسة إعلامية تواصلية تساهم في تحقيق التشارك عبر إخبار المواطنين بمستجدات المبادرة ونتائجها وبرامجها المقبلة. أما التشاور وأخذ أراء المواطنين بعين الاعتبار، والذي تؤمنه فرق تنشيط الجماعات و الأحياء، فيعرف بدوره نوعا من الضعف و المحدودية، بسبب ما تعرفه هذه الفرق من ضعف خاصة على مستوى تمثيل النساء، مما يؤثر على التواصل مع النساء القرويات[222]، والتشاور معهن وأخذ رأيهن في تحديد احتياجاتهن وأولوياتهن، علما أن المبادئ التوجيهية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية تؤكد على دور هذه الفرق في لعب الوساطة مع المواطنين، كما أن غالبيتها لا تتوفر على مخطط عمل سنوي، وأعمالها غير منتظمة، إضافة إلى ضعف التنسيق مع مصالح الآمرين بالصرف المساعدين، كما أنها لا تساهم بشكل كافي في تطوير وتحديث الدراسات الاجتماعية للأحياء والتشخيص التشاركي، ما يجعلها في عداد مخططات التنمية المحلية التقليدية[223].

وتجدر الإشارة إلى المبادئ التوجيهية للمبادرة التي تؤكد على الدور الجوهري لفرق تنشيط الأحياء في لعب الوساطة مع المواطنين، و يضاف إلى هذا محدودية التشاور واعتماد آراء المستهدفين من طرف أقسام العمل الاجتماعي على مستوى الأقاليم و العمالات. أما على مستوى التمثيلية والنوع فإنه يختلف حسب المجالات، حيث

[222] IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH, exercice 2013, septembre 2014. P 28.

[223] IGAT-IGF, Rapport, septembre 2004, R.CP, P 29.

سجلت نسب إيجابية في إشراك المرأة والشباب في الوسط الحضري، وعلى عكس ذلك هناك حضور ضعيف للمرأة القروية في أجهزة الحكامة، كما أن جودة مشاركة وتمثيلية الناخبين في هذه الهيئات تبقى غير كافية، كما تم تسجيل بعض التحيز في منح المشاريع[224].

أما فيما يتعلق بتفعيل البرمجة التشاركية، فيلاحظ حسب تقرير البنك الدولي التكميلي أن الدراسة النوعية بهذا الخصوص تؤكد تحقيق هذا المطلب، لكن لا توجد مؤشرات حول نوعية ومضمون التفعيل. وبخصوص بلورة وتفعيل المبادرات المحلية فقد تمت بدرجات متفاوتة بين الجيدة والضعيفة، كما أن برامج الاستثمار المتعدد السنوات في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لم يتم إعدادها على أساس تشاركي ولم يتم إقرارها من طرف المستهدفين بها إلا في حالات قليلة، إذ بقيت أغلب مشاريع المبادرات المحلية عبارة عن مشاريع يتم تحيينها وتجميعها من حين لآخر[225].

وبخصوص التقييم التشاركي الذي يعد أهم مظاهر الإشراك في أي مشروع أو أي برنامج عمومي، فإنه بالرغم من كون المبادرة قد كونت 30 موظفا لأقسام العمل الاجتماعي في مجال التقييم والتتبع التشاركي، ورغم التجربة المنجزة مع البنك الدولي في هذا الشأن لسنة 2011، فإنه ولغاية سنة 2013 لم يتم تفعيل التتبع والتقييم التشاركي، والتفكير في مراجعته مازال جاريا.

[224] – المرصد الوطني للمبادرة للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة وأثارها على الساكنة (2005-2010).

[225] – تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، إحالة رقم 2013/2، المرجع السابق، ص 8.

كما نسجل ملاحظة عملية واقعية من خلال بعض اللجان، حيث تطبق الإشراك، لكن بشكل موجة يفرغ المقاربة التشاركية و التمثيلية من مضمونها، عبر اختيار الجمعيات والفعاليات بناء على معايير غير موضوعية وغير شفافة.

إن الجهود الكبيرة التي يتم بذلها في سبيل تحقيق التشارك في المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لا يمكن إنكارها، حيث تتجلى في مختلف الأوجه المحددة للتشارك من الإعلام والتكوين والتشاور والتقييم التشاركي ومقاربة النوع والوساطة والتمثيلية؛ لكن الممارسة العملية من طرف الأجهزة والجهات الوصية يزيغها على هدفها الأساسي. لذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار أن المشاركة مسار متحرك وغير ثابت ، يتم تطبيقها في مختلف المستويات، وهي رهينة بشكل مباشر بنوعية الموارد البشرية، ورصيدها المعرفي وثقافتها وتكوينها، وأيضا بمستوى الحكامة ونمطها المتحكم؛ وأن التشارك مرتبط بنظام تداول المعلومات وتدفقها للعموم، ومدى بساطة المعطيات ووضوحها، وطبعا التشارك يؤثر على تفاعل المواطنين مع المبادرة وتفعليها وتملكها قدر استدامة نتائجها.

الفقرة الثانية: تقييم الاندماج و الالتقائية.

أنتج التخلي عن سياسة التخطيط المرحلي على المستوى الوطني بغض النظر عن الحجج التي بررت ذلك ودون الخوض في السياقات التي تم فيها تبني هذا التوجه، إلى حرمان المؤسسات والمجتمع من فرص تنمية النقاش العمومي حول السياسات العمومية، ومن وثيقة مرجعية للسياسات العمومية والبرامج، حيث يسمح التخطيط بترتيب الأولويات وضمان الانسجام والاندماج والالتقائية بين هذه السياسات، ويقدم

إطارا مرجعيا لقياس الجهود المبذولة[226]. وفي هذا السياق فإن تحقيق الاندماج والالتقائية بين مشاريع وأنشطة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وبين المشاريع الحكومية التي تقوم بها مختلف القطاعات الوزارية من جهة، والجماعات المحلية والجهات من جهة ثانية، غالبا ما يتم اعتمادها والبحث في سبل تحقيقها بشكل بعدي في مراحل متقدمة، أو نهائية على مستوى التنفيذ، عوض أن يتم ذلك بشكل أولي على مستوى التشخيص والتخطيط.[227] وهذا ما يجعل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بحكم الواقع برنامجا يسير بالموازاة مع البرامج الأخرى للسياسات والاستراتيجيات العمومية الوطنية، كمخطط المغرب الأخضر، وبرنامج الإقلاع الصناعي، وبرامج وكالات التنمية، وبرنامج تيسير والمخطط الاستعجالي للتربية الوطنية، وبرنامج المساعدة الطبية راميد وغيرها من البرامج. وهناك أيضا على المستوى المحلي مخططات التنمية على مستوى الجماعات والجهات، وذلك بالرغم من المحاولات المبذولة لوضع التزامات تعاقدية بين بعض القطاعات الوزارية في إطار لجنة تتبع الالتقائية التي أنشئت على مستوى الوزارة الأولى آنذاك، غير أن نتائجها لم تكن مهمة بسبب عدم احترام تلك الالتزامات التعاقدية، وضعف تفعيل لجنة التنسيق البين وزارية المحدثة، وأيضا ضعف أداء اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة في تحقيق الالتقائية خلال المرحلة الأولى للمبادرة. فقد كانت اجتماعات هاتين اللجنتين لا تنعقد بشكل منتظم وطبقا لجدول أعمال محدد، إضافة إلى غياب نص ينظم ويحدد العلاقة بينهما، وبالتالي تبقى التنسيقية الوطنية المحدثة لدى وزارة الداخلية هي المكلفة بتحقيق ذلك، وقد تم تسجيل هذه الملاحظة من خلال تقرير

[226] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية إحالة رقم 2016/22.

[227] المرصد الوطني للمبادرة للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005-2010)، المرجع السابق، ص 8.

المرصد الوطني للتنمية البشرية في تقريره حول المبادرة سنة 2013[228]، و هذا هو نفس العائق الذي يطرحه قانون المالية بالرغم من المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية سنة 2015، والتي تؤكد في مجملها على الحكامة الجيدة والتدبير على أساس النتائج واستحضار البعد الجهوي، حيث أن هذا البعد ظل محتشما ومنحصرا في مجرد توزيع مدعم بأرقام اعتمادات الميزانيات حسب الجهات، والذي ظل إلى حد الآن غير مكتمل. ويتم هذا التوزيع على أساس العمليات والمشاريع المبرمجة من طرف القطاعات الوزارية، و تخضع هذه البرمجة لمنطق ضيق وفق رؤية قطاعية غير مندمجة، ولا تتوافق مع الواقع والتطلعات الترابية[229].

ويعتبر هذا القصور في الالتقائية والاندماج بين مشاريع المبادرة وباقي السياسات العمومية مشكلا مستمرا يفرض حلا عاجلا، حيث ظل عائقا مواجها لمختلف السياسات العمومية إجمالا بالرغم من الإصلاحات المؤسساتية التي انخرط فيها المغرب، والتي توجت بدستور 2011، بجانب تفعيل مختلف البرامج التنموية الأفقية وإطلاق استراتيجيات قطاعية تتم أجرأتها في مخططات قطاعية. وقد كانت هذه الاستراتيجيات تسعى إلى تحقيق نمو اقتصادي قوي مستدام يخلق فرص الشغل وينتج الثروة، غير أن أجرأتها ظلت منحصرة في إطار كل قطاع على حدة، وأدت إلى قصور على مستوى الاندماج والالتقائية، والتآزر القطاعي الذي يضمن وقعا وأثرا أفضل لهذه السياسات[230]، وللمبادرة الوطنية للتنمية البشرية خصوصا. فهذا الضعف يصيب في

[228] – المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005–2010)، المرجع السابق.

[229] – قانون المالية رقم 130.13 بتاريخ 2 يونيو 2015.

[230] – المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999–2013، تقرير حول الرأس المال غير المادي، دجنبر 2016.

المقام الأول قدرات التمويل وتوفير الإمكانات المالية اللازمة للمراحل المتقدمة، وتوفير الموارد البشرية المواكبة، أو تصيب الصيانة و المتطلبات العقارية التي تظهر بعد المصادقة على المشاريع. ونجد في مستوى ثان غياب اللاتمركز وعدم توفير الميزانيات على مستوى المصالح الخارجية للإدارات المركزية أو غياب القدرة لدى ممثليها جهويا أو إقليميا على الالتزام الصريح باعتبار أن هذا الأمر اختصاص الإدارة على المستوى المركزي، ينتج عنه ضعف ونقص الالتقائية بين البرامج المحلية والمركزية. وهو ناجم أيضا على غياب المعرفة محليا بالمخططات والبرامج المركزية، الشيء الذي ينتج عنه أيضا ازدواجية المشاريع، وتفويت فرص التخطيط لتنمية محلية مندمجة، وانفصام بين الاستثمارات وأنماط الاشتغال[231].

باعتبار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سياسة عمومية يجب أن تندرج في إطار الرؤية الشاملة للمشروع المجتمعي للمغرب بأهدافها المحددة وفق خطوات متكاملة [232]، فلابد من إعادة الاعتبار وإعطاء الأهمية لموضوع التقائية المبادرة مع باقي السياسات العمومية سواء على مستوى تحديد الأهداف أو على مستوى البرمجة والآليات المؤسساتية، والوسائل البشرية والمالية المخصصة لتفعيلها وتدبيرها. وهذا يتطلب تفصيل هذه الرؤية الشاملة إلى برامج ومخططات تنموية ترابية وقطاعية تدمج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بمختلف مكوناتها الفلسفية و العملياتية، وتضع أهدافا مندمجة، وتحدد مسؤولية مختلف الفاعلين والمتدخلين مع إقرار نظام المتابعة والمحاسبة، وهذا ما أكد عليه المجلس الاقتصادي و الاجتماعي والبيئي في إحدى

[231] – تقرير البنك الدولي لسنة 2012.

[232] خطاب الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب، 2005.

تقاريره الموضوعاتية من خلال الحديث عن التحديات الداخلية ضمن استباق الحاجيات والرؤية الإستراتيجية[233]. ويطرح تحدي الاستباق مسألة تحديد رؤية شمولية ومندمجة للتنمية بالمغرب، و أجرأتها في إطار مندمج يساعد على خلق التقائية المشاريع والفاعلين، وعلى تعضيد الوسائل المرصودة للتنظيم، ولأدوات التقييم والمراقبة والمحاسبة والتآزر، كأهم أهداف الاندماج و الالتقائية بهدف تعظيم الآثار ومضاعفة القيمة المنتجة.

[233] – المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999-2013، المرجع السابق.

المطلب الثاني: تقييم حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

لفهم واستيعاب نتائج تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كان لابد أن يتم تقييم مسار حكامة المبادرة، وإخضاع تركيبة هيئآت الحكامة للتحليل والقياس من جهة التركيبة الفعلية، عبر تقييم مدى احترام المساطر والدلائل العملية لتشكيل تلك الهيئآت على مختلف المستويات، وتقييم أداء تلك الهيئات وفاعليتها في تنفيذ برامج المبادرة؛ كما ينبغي أن يتم تقييم الجانب المالي للمبادرة سواء من الناحية الكمية أو من حيث تدبير نفقات المبادرة وقياس مدى نجاعة الحكامة المالية، حتى تكتمل الصورة وتكون المقاربة شاملة.

الفرع الأول: تقييم الحكامة الإدارية.

نتناول في هذا الفرع بالدراسة والتحليل مدى الالتزام بالمساطر والدلائل العملية التي تنظم عملية تشكيل هيئات حكامة المبادرة، ونسب المحاصصة حسب النوع والفئة، كما يتم فيه تقييم أداء هذه الهيئات، ومدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المرجوة من مشاريع المبادرة.

الفقرة الأولى: تشكيل هيئات الحكامة.

سبق أن تطرقنا للبنية التنظيمية لهيئات الحكامة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، حيث لاحظنا أنها تتضمن مظاهر الضعف والمحدودية في بنيتها قبل تشكيلها، كما نجد على المستوى المركزي ثلاثة بنيات أساسية: وهي اللجنة الاستراتيجية التي يترأسها رئيس الحكومة وتتكون من أعضاء الحكومة ومسؤولي المؤسسات والهيئات العمومية المعنية، ثم لجنة القيادة التي يترأسها وزير الداخلية، وتتكون من القطاعات

المعنية مباشرة بتفعيل البرامج الخمس للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتنسيقية التي أنيطت بها مهام تقديم الدعم التقني للجان الجهوية والإقليمية والمحلية وللهيئات المشاركة في تنفيذ برامج المبادرة. وإذا كان التشكيل الفعلي لهذه الهيئات المركزية لم يطرح أية ملاحظات بخصوص التقييم باعتبار تمثيلية القطاعات الرسمية فقط، فإنه تطرح ملاحظة بخصوص الازدواجية على مستوى القيادة مركزيا، حيث نجد غياب التأطير القانوني والمؤسساتي للعلاقة بينهما، وتحديد طبيعتها. وهناك ملاحظة أخرى تتعلق بإسناد رئاسة لجنة القيادة لوزارة الداخلية، عوض وزارة التضامن والمرأة والأسرة والتنمية الاجتماعية، وهو ما يكرس هيمنة وزارة الداخلية عل باقي القطاعات الوزارية، وملمح من ملامح النظام السياسي المغربي الذي يسعى دائما إلى التقليل من حضور السياسي على الساحة العمومية القريبة من الشعب، في مقابل التكنوقراطي الذي يمثل الإدارة. وباعتبار تولي وزارة الداخلية قيادة المبادرة، فقد أحدثت لديها إدارة مشرفة على مهمة تنسيق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تحت اسم التنسيقية الوطنية والتي تعمل تحت رئاسة عامل مكلف بمهمة، وأضحت الجهاز المركزي المكلف بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بسبب عدم تفعيل اللجنة الاستراتيجية ولجنة القيادة وعدم التنسيق بينهما[234].

أما على المستوى المجالي، فجهويا تتكون من والي الجهة كرئيس، وعمال الأقاليم، والعمالات المشكلة للجهة، ورؤساء مجالس الأقاليم والعمالات، والمصالح الخارجية المعنية بالمبادرة، والنسيج الجمعوي، وقطاع القروض الصغرى والجماعة والقطاع الخاص. أما على مستوى الإقليم فهي تحت رئاسة العامل، وتتكون من

[234] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، إحالة رقم 2013/2، المرجع السابق، ص204.

المنتخبين وممثلي القطاعات المعنية والنسيج الجمعوي. ويعتبر العمال و الولاة آمرين بالصرف مساعدين في إطار المبادرة، حيث أسندت لهم سلطة القرار المالي التنفيذي للمبادرة؛ وهذا ما يؤكد على المزيد من الهيمنة لوزارة الداخلية حتى على المستوى الجهوي والإقليمي، عن طريق تدخل أقسام العمل الاجتماعي للجهات و العمالات والأقاليم في تنسيق مبادرات التنمية البشرية، ينتج عنه صعوبة الإشراك الفعلي والحقيقي للمجتمع المدني، حيث يقتصر الأمر على الجمعيات القريبة والموالية للسلطة، وإقصاء الجمعيات المستقلة والمحرجة. وعلى المستوى المحلي تعمل اللجنة المحلية تحت رئاسة رئيس المجلس الجماعي و15 عضوا يتم اختيارهم عبر تعيين رئيس الجماعة كرئيس للجنة بمرسوم، ويتم تعيين خمسة أعضاء منتخبين بما فيهم الرئيس بالتشاور بين أعضاء الجماعة. أما الفاعلون الجمعويون أو الاقتصاديون فيتم اختيارهم بعد التشاور، مع الحرص على تمثيلية كافة الحساسيات الاجتماعية، واحترام مقاربة النوع الاجتماعي. ويتم تعيين خمسة من ممثلي المصالح الخارجية من طرف قطاعاتهم، ويتم إقرار ذلك التعيين من قبل الرئيس بتشاور السلطة المحلية. وقد سجل في تقرير افتحاص للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية والمفتشية العامة للمالية سنة 2010 بالرغم من محاولات العديد من رؤساء هيئات الحكامة إعادة تشكيل لجانهم لتكييفها مع متطلبات مذكرات التوجيه المنهجية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ملاحظات كالتالي[235]:

[235]IGAT- IGF, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH, exercice 2010, juin 2010.

- عدم احترام مبدأ ثلاثية الأطراف فيما يتعلق بتمثيلية المجموعات المنتخبة والجمعيات والمصالح الخارجية للقطاعات المركزية.

- عدم احترام الحد الأقصى المتمثل في 15 عضوا لغالبية اللجان الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وبعض اللجان المحلية.

- ضعف كبير على مستوى تمثيلية النساء على مستوى اللجنتين الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأيضا ضعف تمثيلية الشباب على مستوى اللجنتان الإقليمية والمحلية للمبادرة.

كما أن تعيين الغالبية العظمى للجان المحلية لم يصدر بموجبها قرار عاملي على النحو المنصوص عليه في دلائل الإجراءات، ثم عدم تحديث تركيبة اللجان الجهوية بعد إحداث أقاليم جديدة ضمن نطاقها الترابي. وقد استمرت مظاهر الضعف هذه إلى سنة 2013 حيث سجل تقرير الافتحاص في ذات الشأن نفس الملاحظات بخصوص قرارات تعيين اللجان حيث لا تتوفر سوى 87,5% من اللجان الجهوية على قرارات الإحداث و88% على مستوى اللجان الإقليمية[236]. أما اللجان المحلية للتنمية البشرية المحدثة بقرار رؤساء المجالس الجماعية فلا تتوفر على القرار العاملي المحدد إلا في حدود 54 إقليما وعمالة فقط. و فيما يتعلق بأقسام العمل الاجتماعي كفاعل أساسي في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإنها لا تحترم الشروط النموذجية للتنظيم إلا بنسبة 74,6%. وعلى الرغم من هذا فتعيين رؤساء الأقسام بموجب قرارات وزارية لم يتم إلا بالنسبة لـ 40 قسما؛ كما لم يتم تعيين رؤساء المصالح بهذه الأقسام إلا بالنسبة لـ 24% من أقسام

[236] IGAT- IGF, Rapport de synthèse audit réalises dans le cadre de l'INDH, 2014 R.CP, P28.

العمل الاجتماعي. وهذه الملاحظة تم تسجيلها بالخصوص في الأقاليم المحدثة سنة 2010. وبخصوص فرق تنشيط الجماعات والأحياء المتعلقة بالوحدات الإجرائية التنفيذية للجان المحلية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مستوى الأحياء والجماعات، فيتم تعيينها بناء على قرار صادر عن العامل أو الوالي باقتراح من رئيس اللجنة المحلية للتنمية البشرية. وتتكون هذه الفرق من موارد بشرية أربعة عن كل حي حضري أو جماعة قروية مستهدفة، وهم في غالبية الأحيان موظفوا الدولة. ويلاحظ أن هناك مشكلة في توطين تلك الفرق في الأحياء والجماعات، حيت يتم إعطاء الأولوية في الاختيار للتكوين على حساب المعيار الذي يستند عليه توطين تلك اللجان. وما يزال تكوينها لا يتوافق مع المخطط المرجعي المقرر من طرف التنسيقية الوطنية، أكثر من ذلك فالنساء ممثلات فيها بشكل ضعيف، خاصة في لجن تنشيط الأحياء، وهو ما يؤثر في التواصل مع النساء بالعالم القروي، ومايزال تمثيل الشباب أقل من 30 سنة ضعيفا خاصة على مستوى المركز.[237]

لاشك أن بنية هيئات الحكامة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية ستنعكس بالإيجاب أو بالسلب على مردودية هذه الهيئات على مستوى الكفاءة والفعالية في إنجاز المهام والوظائف الموكولة إليها. والمؤكد أن مظاهر الضعف والمحدودية التي رصدتها تقارير الافتحاص والتدقيق لهيئات الرقابة والتقييم المختصة والتي تمت مناقشتها خلال هذه الفقرة ستكون لها انعكاسات أولية على الممارسة والتدبير قبل النتائج.

الفقرة الثانية: تقييم ممارسة هيئات الحكامة.

[237] - IGAT- IGF, Rapport de synthèse audit réalises dans le cadre de l'INDH, 2014 R.CP, P28.

رأينا في الفقرة السابقة كيف أن محدودية بنيات هيئات حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، صاحبت هذه الأخير منذ التقرير، وأن الممارسة الفعلية للتشكيل شابها أيضا عدد من الاختلالات كانت موضع ملاحظات تقارير الافتحاص والتدقيق للجهات المختصة. غير أن هذه الإكراهات لم تقف عند النيات التنظيمية لهيئات الحكامة، بل انعكست على التدبير اليومي لاختصاصاتها، حيث وإن كانت هذه الهيئات تتوفر على لوائح داخلية تحدد طريقة عملها وكيفية تنفيذ أنشطتها فإنها لا تنضبط إليها، كما أن هذه الأنظمة الداخلية لا تتوافق غالبيتها مع توجيهات التنسيقية الوطنية خاصة التوجيهات التي جاءت في الدورية عدد 22 بتاريخ 13 ماي 2010. فهذه الأنظمة لا تحدد القواعد الخاصة بتسوية وتدبير وضعية تضارب المصالح، كما لا توضح كيفية التداول والتصويت ولا تحدد طرق تسوية المنازعات. كما أن العديد من هيئات الحكامة لا تتوفر أنظمتها الداخلية على قواعد تتعلق بالشفافية مثل الالزام بنشر النتائج ومبررات القرارات المتخذة.[238]

فعلى المستوى المركزي لا تقوم هيئات الحكامة بدورها الكامل في مجال وضع الإطار الاستراتيجي والتتبع والتقييم،[239] حيث لا تنعقد اجتماعاتها بشكل منتظم، كما تخضع في ذلك لسلطة رئيس كل هيأة على حدة، وذلك راجع لغياب مأسسة العلاقة بينها في إطار نصوص تنظيمية تحدد مسؤوليتها وطرق اشتغالهما وتنظيمهما. وقد أثر هذا على قيام اللجنة الاستراتيجية بدورها في تحقيق انسجام البرامج والسياسات العمومية ذات العلاقة بالتنمية البشرية، والسهر على التقائيتها مع مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية

[238] - IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, septembre 2014.

[239] - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 2013/2، المرجع السابق، ص 42.

البشرية، وعلى متابعة تقارير المرصد الوطني للتنمية البشرية وتقارير الهيئات الرقابية والمختصة في تقييم السياسات العمومية، قصد تدخل القطاعات الوزارية ولجنة القيادة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية لاتخاذ ما هو مناسب من القرارات بشأنها. كما يسجل ضعف تنسيق لجنة القيادة بين اللجنة الاستراتيجية والتنسيقية الوطنية للمبادرة الشيء الذي ينعكس بالضعف على تفعيل توصيات المرصد الوطني للتنمية البشرية، وهيئات الافتحاص والتدقيق. وترجع مظاهر الضعف والمحدودية هذه على المستوى المركزي بالأساس إلى ازدواجية قيادة المبادرة وعدم تحديد المسؤوليات في إطار تراتبية السلطة[240]، كما ترجع أيضا إلى مكانة وزارة الداخلية في النسق الحكومي للدولة.

وعلى المستوى الجهوي فإن الوالي هو من يقرر النظام الداخلي للجنة ووثيرة اجتماعاتها وأنماط اتخاذ القرار، على عكس اللجان المحلية والإقليمية التي يتم فيها ذلك على مستوى اللجان وليس الرئيس؛ وهذا ما يجعل هذه الأنظمة تعرف نوعا من عدم التقبل وصعوبة التطبيق. كما يسجل انحسار عمل اللجان الجهوية للتنمية البشرية في التحقق من صحة المشاريع المقترحة من قبل اللجان الإقليمية للمبادرة في إطار برنامج محاربة الهشاشة[241] ، وعموم المشاريع المقترحة من الأقاليم في غياب رؤية استراتيجية جهوية مندمجة. كما أنها لا تقوم بدورها في تنسيق الأنشطة والمتابعة، ولم تتجاوز معظم اللجان الجهوية للمبادرة عقد لقاء واحد طيلة سنة 2010، وخصص هذا اللقاء للمصادقة على مقترحات اللجان الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛ كما أن معظم هذه اللجان لم تعمل إلى حدود نهاية المرحلة الأولى من المبادرة على وضع وتطوير

[240] تقرير المجلي الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 2013/2، المرجع السابق، ص 27.

[241] IGAT- IGF, audit Rapport de synthèse réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2010,R.CP, P21

الخريطة الجهوية للهشاشة، وحتى الجهات التي تتوفر عليها لم تقم بتحيينها. كما سجلت سنة 2010 عدم عقد ثلاثة لجان جهوية للتنمية البشرية لأي لقاء، الشيء الذي نتج عنه خرق الأقاليم والعمالات التابعة لها لدليل الإجراءات، المرتبط ببرنامج مكافحة الهشاشة و خاصة المتعلقة بصحة برمجة المشاريع من قبل اللجان الجهوية. وتعرف اللجان الإقليمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بدورها مجموعة الحدود المرتبطة بتدبير اشتغالها، حيث يسجل عليها عدم احترام دورية وعدد اللقاءات الواجب تنظيمها وفقا لدليل المساطر، حيت 23 لجنة إقليمية فقط من عقدت أربع لقاءات على الأقل، كما سجل التأخر في المصادقة على المشاريع المقترحة من اللجان المحلية للمبادرة، حيث لم تصادق على مشاريع اللجان المحلية قبل 31 يناير 2010 سوى 6 لجان إقليمية،[242] كما لوحظ عدم متابعة هذه اللجان بما يكفي للمشاريع في طور الإنجاز، كما يلاحظ أن 75% من اللجان الإقليمية لا تبرمج ضمن جدول أعمالها نقط محددة لمتابعة وتقييم المشاريع المبرمجة؛ وسجل أيضا على المستوى المحلي استمرار نفس النقائص المرصودة خلال السنوات السابقة نفس شأن اللجان الإقليمية و الجهوية، إذ مازال أداء اللجنة المحلية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية تغيب عنه الرؤية المتكاملة والمتعددة السنوات في برمجة المشاريع، وعدم وجود الدراسات الأولية، وعدم احترام دورية اللقاءات التي تحددها دلائل المساطر. و محاضر هذه اللجان المحلية مجرد عناوين ومختصرات لا تعكس طبيعة المناقشات التي تجري داخل اللجان، كما أنها لا تحدد مبررات قبول أو رفض المشاريع،

[242] - IGAT- IGF, audit Rapport de synthèse réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2010,R.CP, P21

ويتم توقيعها فقط من قبل رئيس اللجنة عوض التوقيع من طرف جميع أعضاء اللجنة الحاضرين وفق ما هو منصوص عليه في المساطر[243].

و بالنظر لمحدودية فعالية اللجان الإقليمية، فإن أقسام العمل الاجتماعي تجد نفسها مثقلة بالعديد من المهام، الشيء الذي ينعكس على تنظيم العمل داخلها، وكثيرا ما يفتقر توزيع المهام داخل هذه الأقسام إلى الطابع الرسمي المؤسساتي، الشيء الذي ينتج عنه المزيد من الأعباء، مما يؤثر على أداء هذه الأقسام لمهامها في الرصد والتقييم والتواصل والتدريب. وسجل عدم احترام توزيع المهام بين قسم العمل الاجتماعي وباقي الأقسام في غياب مذكرة رسمية تحدد المهام الموكولة لكل قسم، وبالتالي فآليات التنسيق بين الأقسام المتدخلة في تنفيذ عمليات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ضعيفة وغير رسمية. الشيء الذي ينتج عنه عدم الانتظام في الاجتماعات، وتبادل غير ممأسس للمعلومات، مما يؤثر سلبا على إمكانية تتبع المشاريع، ويضعف المسؤولية بين مختلف المتدخلين. وتنعكس تلك الحدود أيضا على أداء فرق تنشيط الأحياء والجماعات القروية التي تخضع مباشرة لسلطة اللجان المحلية للتنمية البشرية، حيث تلعب دور الوساطة بينها وبين المواطنين المستهدفين، الشيء الذي يؤثر في انتظام عمل فرق تنشيط الأحياء، حيث لا تتبع غالبيتها جدولا سنويا للأعمال، ويكون عملهم غير منظم، وتأتي تقاريرهم غالبيتها مختصرة وعبارة عن محاضر زيارات؛ وينتج عن عدم اجتماعهم مع أقسام العمل الاجتماعي ضعف التنسيق مع مصالح الآمرين بالصرف المساعدين، وبالتالي لا تساهم فرق تنشيط الأحياء والجماعات القروية بالشكل اللازم في تطوير وتحديث دراسة الأحياء المستهدفة

[243]– IGAT- IGF, audit Rapport de synthèse réalises dans le cadre de l’INDH exercice 2010, RCP, P21.

والجماعات القروية، وفي تفعيل التشخيص التشاركي، والتي تكون في غالبيتها على غرار مخططات التنمية المحلية.[244]

إن مظاهر الضعف المسجلة في تدبير هيئات الحكامة على مختلف المستويات المركزية و المحلية ظلت مصاحبة لها منذ البداية، وإن بُذِلت جهود ملحوظة لتجاوزه لكن كان ذلك دون النتائج المنتظرة. كما سجلت تلك الحدود تقارير التقييم والدراسة للهيئات المختصة، مما جعلها تصدر توصيات لتجاوز تلك الحدود أهمها: ضرورة الرقي بحكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على المستوى المحلي إقليما وجهويا، حتى تواكب التعديلات والتطورات الجديدة للتدبير الترابي الإقليمي والجهوي الذي عرف تعزيز وتكريس سلطة السلطات المنتخبة مقابل تقليص سلطة السلطات المعنية. وهذا يستدعي نقل سلطة رئاسة الجهات الإقليمية و الجهوية إلى السلطات المنتخبة، مع ما يستلزم ذلك من تحديد الصلاحيات وترتيب المسؤوليات في إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، تماشيا مع مبادئ الحكامة الجيدة التي أقرها دستور 2011، وإشراك الجماعات المحلية في تنفيذ المشاريع عبر وضع المزيد من البرامج في إطار المبادرة تحت إشرافها ووصايتها، خاصة في المجال الحضري، حتى يتم ضمان شروط تملكها، وتأمين تدبيرها من طرف الجماعات المحلية في المجال الحضري.[245]

لاشك أن نفس العناصر في ظروف تجريبية معينة تعطي نفس النتائج، وبالتالي فالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية باعتبارها سياسة عمومية تخضع لنفس شروط وعوامل تطبيق باقي السياسات العمومية، والتي تسجل إلى اليوم ضعفا على مستوى مؤشرات

[244] IGAT- IGF, audit Rapport de synthèse réalises dans la cadre de l'INDH exercice 2013,R.CP, P21

[245] المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أبريل 2003، تقرير سابق ص 13.

التنمية البشرية ستعطي نفس النتائج أي المزيد من الضعف والمحدودية. وبالتالي فمدخل البرامج والمشاريع، ورصد المزيد من الاعتمادات، دون تغيير في شروط وطريقة تدبيرها على مستوى هيئات الحكامة بنيويا و وظيفيا، لن يحقق أي تقدم مرغوب فيه.

هذا فيما يتعلق بتقييم الحكامة الإدارية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية كيفا ، فماذا عن الحكامة المالية؟ هذا ما سنتناوله بالبحث في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تقييم الحكامة المالية.

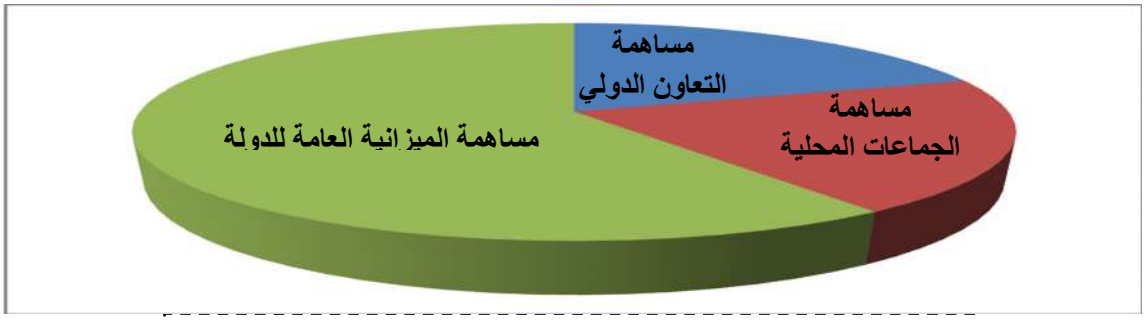
لا يكفي تناول الجانب الإداري في أداء المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لتحقيق الشمول في تقييم السياسات العمومية، إذ لابد أن نتناول في حالتنا هذه الجانب المالي في عملية التقييم، وذلك عبر تقييم الحصيلة المالية للمبادرة وتثمين فعالية التدبير المالي للنفقات، وقياس مدى نجاعته في تنفيذ مختلف البرامج.

الفقرة الأولى: تقييم الحصيلة المالية.

لتنفيذ مشاريع وأنشطة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تم إحداث حساب مرصود لأمور خصوصية سمي بصندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كما سبقت الإشارة إليه، أسند الأمر بالصرف فيه لرئيس الحكومة، وأسند الأمر بالصرف المساعد على مستوى ثان لوزير الداخلية والولاة العمال. وخصص فيه ما يناهز **250** مليون درهم للبرنامج الاستعجالي إلى حدود سنة 2006. و تمت تعبئة ميزانية مالية للمرحلة الأولى والممتدة من 2006 إلى 2010 قدرها الإجمالي **10** ملايير درهم، تم توزيعها على البرامج الأربعة حيث خصص **2,5** مليار درهم لكل برنامج، وتم تخصيص ميزانية **17** مليار درهم للمرحلة الثانية الممتدة إلى حدود 2015. وبلغ إجمالي استثمارات المبادرة خلال المرحلة 2005 إلى 2016 **39,5** مليار درهم، ساهمت فيها المبادرة ب **25,9** مليار درهم. وجاء توزيع اعتمادات المرحلة الأولى حسب البرامج كالتالي: برنامج محاربة الفقر بالوسط القروي استفاد من استثمار مالي قدره **2.715.929.169** درهما شكلت فيها مساهمة الشركاء نسبة **24%** منه،[246] فيما شكلت مساهمة المبادرة نسبة **76%**، واستفاد برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط

[246] - المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005-2010)، المرجع السابق، ص 40

الحضري من تمويل إجمالي بلغ **4.123.716.215** درهم ساهمت فيها المبادرة بنسبة **53%** في حين بلغت مساهمة الشركاء نسبة **47%.**[247] فيما استفاد برنامج الهشاشة من غلاف مالي قدره **2.952.983.267** درهما، كانت حصة الشركاء فيه **36%**، أما المبادرة فبلغت نسبة مساهمتها **64%**[248]. وبلغت حصة البرنامج الأفقي استثمارا إجماليا قدره **4.356.3693.200** درهما ساهمت فيه المبادرة بنسبة **52%** والشركاء ب **48%**.[249] وقد سجل تجاوز مصاريف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للمرحلة الأولى إلى حدود 2012 التوقعات الأولية بنسبة **46%** توزعت كالتالي: برنامج محاربة الإقصاء في الوسط الحضري بنسبة زيادة بلغت **21,5%**، وبرنامج محاربة الهشاشة بزيادة بلغت نسبة الزيادة فيه **23,9%**، في حين لم يستنفذ برنامج محاربة الفقر في المجال القروي التوقعات المالية الأولية بنسبة **20,4%-** . وتعددت مصادر التمويل المرصودة للمرحلة الأولى بين ميزانية الدولة ب **6** مليار درهم فيما كانت مساهمة الجماعات المحلية والتعاون الدولي ب **2** مليار درهم لكل منهما، ويشكل هذا نسبة **60%** من ميزانية الدولة و**20%** من ميزانية الجماعات المحلية، ومساهمة التعاون الدولي ب **20%.**



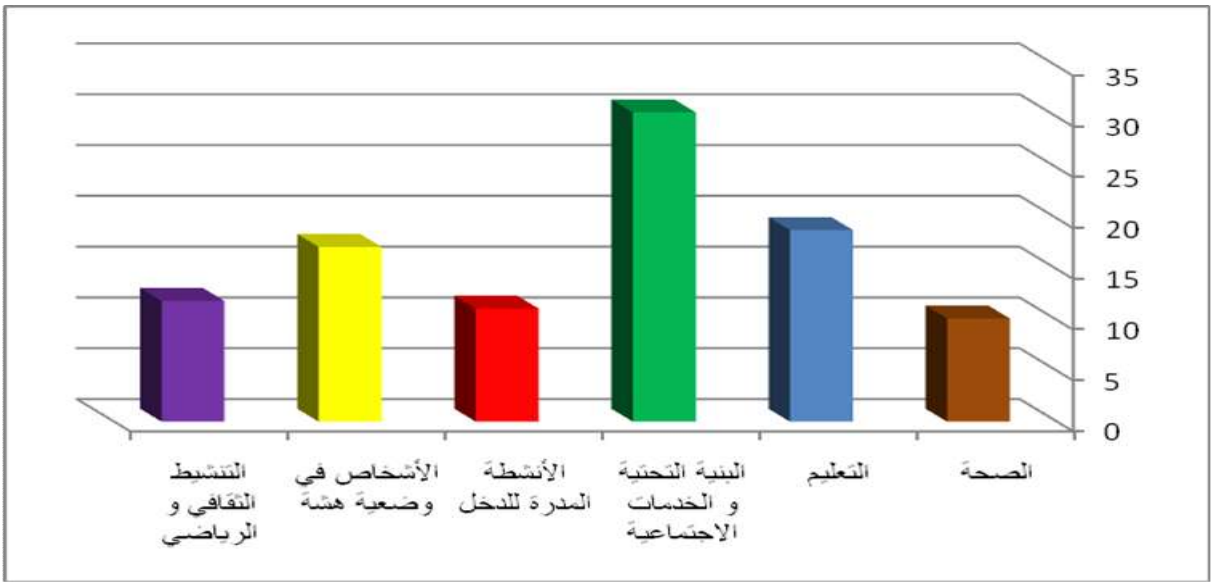
مبيان توضيحي لنسب مصادر تمويل المبادرة

247 - المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005-2010)، المرجع السابق، ص 40

248 - المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005-2010)، المرجع السابق، ص 42

249 - المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة (2005-2010)، المرجع السابق، ص 43

توزعت الاعتمادات المرصودة خلال المرحلة الأولى حسب مجالات تدخل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كالتالي: تم صرف ما يناهز **1.104.803.186** درهما في مجال الصحة بنسبة **10.15%** من الغلاف الإجمالي. أما مجال التعليم فتم استثمار **1.996.215.925** درهما بنسبة **18,87%**. في حين استفاد مجال البنية التحتية والخدمات الاجتماعية من استثمار يناهز **3.221.022.977** درهما بنسبة **30,45%.** واستفادت الأنشطة المدرة للدخل من استثمار إجمالي قدره **1.177.495.778** درهما بنسبة **11,13%.** وتم صرف إجمالي استثمار **1.819.985.162** درهما لفائدة الأشخاص في وضعية هشة بنسبة **17,21%**. أما التنشيط السوسيوثقافي فقد عرف استثمار **1.257.044.224** درهما بنسبة **11,89%**. وقد هيمنت مصاريف التجهيز والبنية التحتية على مختلف استثمارات البرامج على باقي أبواب الصرف داخل كل مجال بنسبة تفوق **50%**.



مبيان يوضح توزيع اعتمادات المرحلة الأولى حسب موضوع الصرف

توزعت اعتمادات المرحلة الثانية حسب البرامج كالتالي[250]: برنامج محاربة الفقر بالوسط القروي رصد له غلاف مالي قدره **3,1** مليار درهم بنسبة **18,24%**، وخصص لبرنامج محاربة الإقصاء بالوسط الحضري غلاف إجمالي قدره **3,4** مليار درهم بنسبة **20%**، ثم **2,7** مليار درهم خصصت لبرنامج محاربة الهشاشة بنسبة **15,88%** والذي عرف إضافة فئتين جديدتين للفئات المستهدفة خلال المرحلة الأولى، فيما رصد **2,8** مليار درهم للبرنامج الأفقي بنسبة **16,47%.** أما برنامج التأهيل الترابي المضاف برسم المرحلة الثانية فخصص له غلاف مالي إجمالي 5 قدره مليار درهم بنسبة **29,44%** وهو أكبر اعتماد مالي مخصص لبرامج المرحلة الثانية. وقد توزعت مصادر الاعتمادات المخصصة لهذه المرحلة كالتالي: الميزانية العامة للدولة، ب9,4 مليار درهم بنسبة مئوية بلغت **55,29%** وهي أعلى نسبة، ثم مساهمة الجماعات المحلية في الرتبة الثانية بنسبة **32,94%** بغلاف مالي قدره **5,6** مليار درهم، ثم المؤسسات العمومية، والتعاون الدولي بمليار درهم لكل واحد منها بنسبة **5,88%**. وسجل هنا تراجع مساهمة التعاون الدولي مقارنة مع المرحلة الأولى بنسبة **50%**، فيما زادت نسبة الدولة والجماعات المحلية عن المرحلة الأولى بنسبة **61,04%** و**37,68%** على التوالي، في حين تساهم المؤسسات العمومية لأول مرة خلال المرحلة الثانية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية[251].

- المصدر تقرير المبادرة الوطنية للتنمية البرية 2010-2005.

[250] – موقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. www.indh.ma.

[251] – موقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، www.indh.ma.

حققت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية نتائج إيجابية على المستوى المالي حيث شكل مبلغ **8,7** مليار درهم رافعة جلبت موارد مالية إضافية بنسبة **40,5%** أي ما يقارب **5,9** مليار درهم، إذ شكل الغلاف المالي **14,6** مليار درهم المرصود للمرحلة الأولى على الرغم من ضئالته على المستوى الماكرو اقتصادي ما يعادل **0,4%** من الناتج الداخلي الخام، وهو تحويل إرادي لفائدة الفئات الفقيرة، ساهم فيه النسيج الجمعوي بنسبة **19,3%** من الغلاف الإجمالي في الوسط القروي، و**29%** في الوسط الحضري. ويثير تجاوز المبالغ المخصصة للبرنامج الأفقي للنفقات التوقعية تساؤلات بخصوص معيار الاستهداف الترابي. و يثير أيضا تجاوز البرامج الثلاثة للنفقات المتوقعة مسألة حكامة تدبير نفقات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كما يطرح ملاحظة بخصوص هيمنة مصاريف المشاريع المكلفة المتعلقة بالبناء وتهيئة البنايات والملاعب، في مقابل ذلك يسجل ضعفا على مستوى تقوية القدرات. هذه الملاحظات والمعطيات الكمية وإن كانت تؤشر بالجهود المبذولة في سبيل تحقيق الأهداف المالية للمبادرة، فإن التقييم الكمي غير كاف للخروج بفكرة متكاملة حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من الناحية المالية، حيث لابد من دراسة وتقييم الجانب النوعي في هذا الشأن، وهو ما سيكون موضوع الفقرة المقبلة.

الفقرة الثانية: تقييم تدبير نفقات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

حتى يكتمل تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من الناحية المالية، لابد من دارسة وقياس تدبير النفقات و الاعتمادات التي تمت تعبئتها، ومقاربتها مع الأهداف. وبالرجوع إلى تقارير الافتحاص للمفتشيات العامة للمالية والإدارة الترابية، وتقرير

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، نجدها في مجملها تسجل مجموعة من النواقص سواء ما ارتبط منها بالتدبير وعدم احترام المساطر، أو ما ارتبط بالمجالات والفئات المستهدفة. و يسجل استمرار نفس مظاهر القصور في التنفيذ المسجلة خلال السنوات السابقة على الرغم من الخبرات المكتسبة من قبل المسيرين خلال المرحلة الأولى للمبادرة[252]، مما يشير إلى ضعف اليقظة والمتابعة من طرف بعض الآمرين بالصرف المساعدين فيما يتعلق بطرق تنفيذ البرامج، حيث تم التحفظ خلال سنتي 2012 و2013 على 21 و20 على التوالي على عمليات الآمرين المساعدين البالغ عددهم 83، وهو ما يسجل ارتفاع في عدد التحفظات مقارنة مع السنوات السابقة[253]. سجلت هذه التحفظات بسبب عدد من الملاحظات كالتالي: تجاوز بعض أحكام تدبير الائتمانات كعدم إلغاء الالتزامات المتعلقة بالأوراش المنتهية، واستخدام حساب التعين الخاص كآلية لإنجاز مصاريف غير مرتبطة بالبرامج المستهدفة، وعدم احترام قواعد اختيار المشاريع والمصادقة عليها وتمويلها من طرف هيئات حكامة برامج المبادرة، وتمويل مشاريع غير مؤهلة عن طريق حساب التعيين الخاص، وخرق معايير الاستهداف من خلال تنفيذ مشاريع عبر البرنامج الحضري أو القروي في الأحياء أو الجماعات غير المستهدفة، أو تمويل مشاريع البرنامج الحضري أو القروي عبر البرنامج الأفقي، وخرق بعض قواعد تدبير النفقات، حيث تم خرق قواعد تسلم الطلبات العامة، وتم سداد قروض لم تنفذ، والأداء في غياب تنفيذ الخدمة، وأيضا الالتزام بنفقات التسوية، وعدم

[252] IGAT- IGF, Rapport de synthèse audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH, exercice 2010,R.CP, P7.

[253] IGAT- IGF, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013,R.CP.P6.

تطابق بعض الأشغال المنجزة، أو التجهيزات المسلمة مع بنود دفتر الشروط الخاصة. هذه الاختلالات يمكن تجميعها في صنفين، الصنف الأول يتعلق بخرق مساطر وطرق اختيار وتمويل المشاريع، والصنف الثاني مرتبط بتنفيذ النفقات، الشيء الذي يعكس تواضع قدرات التسيير و قلة الموارد البشرية المؤهلة. كما سجل في بعض الحالات عدم صرف الاعتمادات المرصودة بنسبة تتجاوز **44,22%** كما هو الشأن بالنسبة للسنوات السابقة، الشيء الذي ينم عن ضعف قدرات بعض الآمرين بالصرف المساعدين على البرمجة والالتزام وجدولة الاعتمادات، إضافة إلى أنه مؤشر على ضعف التفاعل مع برامج المبادرة في بعض الأحيان. وما تزال برمجة الاعتمادات من طرف الآمرين بالصرف المساعدين تعطي الأولوية لمشاريع البنية التحتية على حساب الأنشطة المدرة للدخل، حيث لم توجه نفقات البرنامج الأفقي بشكل أساسي للأنشطة المدرة للدخل إذ لم تستهلك سوى **8,6%** من النفقات المخصصة لهذا البرنامج، علما أنه استنفذ **79,4%** من نفقات الأهداف الأولية له، وهي مشاريع ضعيفة التنوع والوضوح، وتفتقر إلى الاندماج المحكم في سلاسل القيم والبرامج القطاعية[254]. وعلى الرغم من التدخل الإيجابي للآمرين بالصرف المساعدين في المشاريع المدرة للدخل، إلا أن أساليب اختيار هذه المشاريع ظلت محدودة في الشكل الرسمي لطلبات المشاريع في إطار البرنامج الأفقي وذلك دون توفير آليات الاحتضان، ودون دراسة طلبات تمويل الأنشطة المدرة للدخل، ودون دعم ومساعدة حاملي المشاريع. لذلك يستحب أن يتجاوز دور اللجان الفنية الملحقة باللجنة الإقليمية للتنمية البشرية إعطاء وجهات النظر بخصوص المشاريع

[254] – المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم المرحلة الاولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أبريل2013، تقرير سابق ص 7.

المقترحة إلى القيام بمساعدة حاملي المشاريع ولاسيما فيما يتعلق بالبناء المالي ودراسة الجدوى[255].

وبخصوص برنامج محاربة التهميش سجلت حالات للمصادقة على المشاريع من طرف اللجان الإقليمية للتنمية البشرية عوض اللجان الجهوية على مستوى 11 إقليما وعمالة، ويفسر ذلك بمحاولة تجاوز تقاعس اللجان الجهوية. ومعلوم أن هذه الممارسة تخرق الأنظمة التي تؤكد أن المصادقة النهائية للمشاريع المنتقاة تتم إلزاميا عبر اللجنة التقنية لمحاربة الهشاشة واللجنة الجهوية للتنمية البشرية. ويشكل هذا الخلل تهديدا محتملا للأهداف العامة للبرنامج التي ترمي إلى توفير حل جهوي لمشاكل التهميش للفئات المستهدفة والضعيفة. و سجل تنفيذ البرامج الحضرية والقروية تأخيرا واضحا على مستوى التدقيق والمصادقة، حيث سجل ذلك بالمجال الحضري في 48 عمالة وإقليم، و بالمجال القروي في 28 عمالة وإقليم.[256] وهذا التأخير ينتج عنه تغيير في البرامج. كما أن التحقق من المبادرات المحلية للتنمية البشرية لا يستند دائما على النهج التشاركي الحقيقي المدعوم بدراسات رسمية للاحتياجات، وأيضا المشاريع المقترحة من اللجان المحلية نادرا ما تكون ناتجة عن دراسة فنية ومالية صارمة، والمصادقة على هذه المقترحات واختيارها لا يتأسس على معايير محددة وواضحة. كما أن مداولات اللجنة المحلية بخصوص المشاريع تكون بسيطة وشكلية، ونادرا ما يناقشون أسباب الحاجة إليها وأثرها، وبشكل أقل يتناولون بالبحث التقائيتها مع باقي البرامج القطاعية. هاذان الإشكالان: البرمجة على مستوى اللجنة المحلية، والمصادقة على مستوى اللجنة

[255] - IGAT- IGF, audit des opérations réalises pour le cadre de l'INDH, 2013, R.CP, P15.

[256] - IGAT- IGF, audit des opérations réalises pour le cadre de l'INDH, 2013, R.CP, P16

الإقليمية يهددان بشكل كبير تحقيق أهداف البرامج، ويفسران إلى حد كبير التأخر الحاصل في المشاريع والبرامج ذات الصلة. وأظهر فحص استحقاق انتقاء المشاريع برسم سنة 2013 استمرار بعض حالات عدم الاستحقاق للاختيار، ويتعلق الأمر بتمويل مشاريع على مستوى 36 عمالة وإقليما يمكن تمويلها عبر ميزانية الجماعات أو عبر ميزانية القطاعات الوزارية. وتم تمويل مشاريع في إطار برنامج محاربة التهميش في 29 إقليما وعمالة لا تتعلق بالفئات العشر من الأشخاص الذين يستهدفهم البرنامج.[257] وسجل المدققون ضعفا على مستوى الدراسات والمواصفات التقنية، حيث حالات عديدة من إخفاق الدراسات التقنية خلال مرحلة إعداد العمليات، التي ستنفذها مصالح الآمرين بالصرف المساعدين، إضافة إلى افتقار هذه المصالح للمهارات اللازمة والكفاءة المطلوبة لتقييم صحة وأهمية هذه الدراسات والمصادقة علىها. هذه الإشكالات تؤثر بشكل مباشرة على تنفيذ الأشغال، وتتسبب في تأخيرها، وتزيد من تكاليفها وسوء تنفيذها، ويعود السبب في ذلك إلى اعتماد وضع سندات طلب تنفيذ الدراسات التقنية في معظم الأحيان على أساس التكلفة دون الأخذ بعين الاعتبار معايير المؤهلات والخبرات المكتسبة في الخدمات المماثلة والموارد البشرية اللازمة، وأيضا إلى ضعف مخطط تكليف مكاتب الدراسات. إن ضعف الدراسات التقنية تؤثر بشكل مباشر على جودة المواصفات الخاصة وعلى قواعد التدقيق؛ وهناك العديد من حالات التناقض بين طبيعة وكمية العمل المنصوص عليها في جدول الأثمنة والحسابات الختامية لكل سنة.

[257] - IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, R.CP, P17.

و بخصوص ما يتعلق بأشغال التوريد فبعض قواعد التشخيص تتضمن معايير تحد من حرية المنافسة، حيث بعض دفاتر المواصفات الخاصة تحدد علامات بعض المواد خلافا للقواعد المعمول بها. أما فيما يتعلق بالعمليات المنجزة عبر الشركاء، فمسار إعداد العمليات ظل يسجل مظاهر الضعف في تقدير كلفة المشاريع، كما أن بعض المشاريع الممولة خلال السنوات السابقة لم تنجز بعد بسبب عدم كفاية الأموال. وتواصل بعض المصالح المسيرة تطبيق الفتح المتزامن للأظرفة و الملفات الإدارية والتقنية والعروض المالية على عكس أحكام المذكرة التوجيهية، التي تحدد المساطر الوطنية في هذا المجال خلال المرحلة الثانية من المبادرة. وهذا ما سجل كذلك خلال مدارسة ملفات طلبات العروض المبرمجة في إطار حسابات التعيين الخاصة للمبادرات المحلية للتنمية البشرية. ومن جهة أخرى تفتقر المصالح المسيرة في بعض الأحيان للسرعة اللازمة في الإشعار بالقبول، وفي إرسال رسائل إلى باقي مقدمي العروض غير المقبولين؛ وهو ما يترك مساحة مبهمة تؤثر على الشفافية المطلوبة في مختلف مراحل منح الطلبات.

وسجلت عمليات التدقيق أيضا غياب شروط استقلالية الدراسات والمراقبة، حيث لاحظ المدققون أن بعض الآمرين بالصرف المساعدين حَمَّلوا تكاليف الدراسات التقنية ومراقبة الأشغال والتجارب المخبرية للمقاولات الفائزة بورش الأشغال.[258] وهو ما يهدد إلى حد كبير استقلالية مكاتب الدراسات والمراقبة تجاه المقاولات المنجزة للأشغال وخاصة وأن المصالح المسيرة تفتقر للموارد البشرية الكافية لتأمين متابعة تنفيذ الأشغال. وبخصوص اتفاقيات الشراكة بين اللجان المحلية للتنمية البشرية و الشركاء

[258] - IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, R.CP, P19.

حاملي المشاريع، فقد وضع أغلبها بشكل جيد، حيث تحدد هذه الاتفاقيات التزامات حامل المشروع ومساهمته المالية، ومساهمة المبادرة، والوصف المفصل لكل مشروع، وأهدافه للتنمية البشرية، وإجراءات متتابعة التنفيذ من طرف اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية، ومساطر التقييم والتدقيق. ومع ذلك سجل تدقيق الأشغال المنجزة في إطار المبادرة استمرار بعض السلبيات التي تشوب تدبير النفقات عن طريق الشراكات، والتي تتعلق بالشكوك التي تعترض دراسة الجدوى للمشاريع، والبناء التقني والمالي الذين تتأسس عليهم اتفاقية الشراكة، إضافة إلى أن بعض المصالح المسيرة لا تعمل على تكييف بنود الشراكة مع خصوصية كل مشروع، ولا يتم تحديد طبيعة المساهمة، ولا مسؤولية أطراف الشراكة في تشغيل ومتابعة المشروع. كما سجل أيضا عدم احترام طرق أداء أموال المبادرة للتنمية البشرية لما هو منصوص عليه في المساطر الجاري بها العمل. كما أن مؤشرات تقييم المشاريع والأنشطة موضوع الشراكة في معظم الأحيان تركز على الجوانب الكمية وتعطيها الأهمية.[259]

وفيما يتعلق بتحويل الاعتمادات إلى حسابات التعيين الخاص بالمبادرة المحلية للتنمية البشرية، فقد سجلت بخصوصها مجموعة من الملاحظات سواء ما تعلق منها بإعداد الكشوفات المالية المتعلقة بحسابات التعيين الخاصة بالمبادرات المحلية للتنمية البشرية للجماعات المحلية، إذ قدمت بعض المصالح الإدارية معطيات مغلوطة وأحيانا متناقضة حول وضعة التقدم المادي والمالي لمشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. كما قدمت حسابات أخرى لا تعكس بالضبط وضعية الاعتمادات المخولة إلى حسابات

[259] - [259] IGAT- IGF, audit des opérations réalises pour le cadre de l'INDH, sept 2014, R.CP, P20.

التعيين الخاصة. هذا النقص في الدقة أصبح يثير الريبة و الشك في صدق وضعية هذه الحسابات، إضافة إلى أن بعض المصالح الإدارية تقدم الوضعيات المالية دون تأشير المحاسبين، في حين أن آخرين لم يقدموها أبدا.[260] ويعزوا المدققون أسباب هذه النواقص إلى نقص الخبرة والكفاءة على المستوى المحلي في مجال المحاسبة المتعلقة بالميزانيات، وغياب المساعدة و المتابعة من طرف السلطات الإقليمية أو العمالة، أو ما يتعلق بتأخير إجراءات إنشاء الاعتمادات على مستوى حساب التعيين الخاص بالمبادرات المحلية للتنمية البشرية، أو بضعف متابعة استخدام الاعتمادات حساب التعيين الخاص بالمبادرة المحلية من طرف الجماعات، حيث لا يتم تنفيذ المشاريع المدرجة في إطار المبادرة التي يعهد بإدارتها للجماعات المحلية بنفس شروط المتابعة التي تتم بها من طرف المصلح الآمرين بالصرف المساعدين. ولا توجد آليات متابعة المشاريع المنجزة في إطار المبادرات المحاية من طرف مصالح العمالات والأقاليم؛ وفي العديد من الحالات لا يتم تحديد مسؤولية المتابعة بشكل دقيق، حيث تبقى مشتركة بين قسم الميزانية وقسم الجماعات المحلية. وهذا الضعف في التنسيق بين مصالح العمالات والأقاليم ومصالح الجماعات في تنفيذ مشاريع المبادرة يضعف من مسؤولية الأطراف، ويؤثر سلبا على فعالية استخدام الأموال المخصصة. وقد تم رصد 18 حالة تهم ضعف التنسيق بين المصالح بهذا الخصوص، كما سجلت حالات ضعف مساهمات بعض الجماعات المحلية في دعم هذا الحساب؛ ويتعلق الأمر ب 14 إقليما وعمالة، حيث

[260] IGAT- IGF, audit des opérations réalises pour le cadre de l'INDH, sept 2014, R.CP, P22.

تم تمويل مشاريع المبادرة بالاعتماد كليا على اعتمادات صندوق المبادرة الوطنية التنمية البشرية.[261]

الأكيد أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية حققت إنجازات مهمة على المستوى الكمي سواء فيما يتعلق بعدد المشاريع والأنشطة المنجزة، أو فيما يتعلق بعدد المستفيدين بشكل مباشر أو غير مباشر، وأيضا بما تمت تعبئته من اعتمادات مالية عبر ميزانية الدولة و من خلال مساهمة الشركاء. غير أن البحث والتدقيق في مختلف العمليات الإدارية والمالية من الناحية النوعية وتقييمها سجل العديد من الحدود والنواقص سواء تعلق الأمر بتدبير الاعتمادات المالية والنفقات المرتبطة بالمشاريع والأنشطة، أو ما يتعلق بعمليات الانتقاء والمصادقة على المشاريع، وأيضا ما يتعلق بالمساطر والقواعد المنظمة لمختلف عمليات تدبير المشاريع والأنشطة. الشيء الذي قد يؤثر بالسلب على النتائج النوعية للمبادرة، وتقليص التأثير الإيجابي على مؤشرات التنمية البشرية.

[261] - IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, R.CP, P23.

المبحث الثاني: رهانات تأثير المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية.

يشكل التأثير الإيجابي للمبادرة الوطنية للتنمية على مؤشرات التنمية البشرية كما هو معمول به عالميا أحد أهم أهداف المبادرة، حيث ظل المغرب يحتل مراتب متأخرة في سلم ترتيب الدول في التنمية البشرية، الشيء الذي فرض إطلاق مبادرة خلاقة تساهم في الرفع من مؤشرات التنمية البشرية. وبالتالي فإن تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لابد أن ينصب أيضا على مدى تأثيرها على مؤشرات التنمية البشرية وفق ما تم الالتزام به من طرف المغرب تجاه أهداف الألفية من أجل التنمية البشرية. ويبقى السؤال المطروح في هذا الصدد، ما مدى تأثير المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية؟ كما تطرح مسألة الرهانات المفتوحة في وجه المغرب لتحقيق ذلك التأثير المنشود، حيث توجد رهانات داخلية وغالبا ما تزال قائمة، ورهانات خارجية، يجب استثمار الفرص المتاحة والإمكانات الذاتية لكسبها.

المطلب الأول: آثر المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية

سبق وأشرنا في هذه الأطروحة إلى مؤشرات التنمية البشرية التي تعتمد عليها منظمة الأمم المتحدة في تصنيف الدول حسب سلم التنمية المتحقق في تلك البلدان. حيث يدمج معدل التنمية البشرية المركب المؤشرات الثلاثة الأساسية للتنمية البشرية، التي تعكس متوسط العمر عند الولادة والقدرة على عيش حياة مديدة وصحية، ويعكس متوسط سنوات الدراسة والعدد المتوقع لسنوات الدراسة والقدرة على اكتساب المعرفة، ويعكس أيضا نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي والقدرة على تحقيق مستوى معيشي لائق. و لقياس أكثر شمولية يتم إدماج مؤشرات مركبة من خلال إدماج معامل

عدم المساواة بين الجنسين ومؤشر التنمية معدل بدليل الفوارق بين الجنسين يرتكز على التمكين للمرأة، إضافة إلى دليل الفقر المتعدد الأبعاد. إذن من خلال هذه المؤشرات سنحاول مقاربة تأثير المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية.

الفرع الأول: آثر المبادرة على مؤشرات المعيشة والصحة.

بالاعتماد على إحصائيات المندوبية السامية للتخطيط، سنحاول خلال هذا الفرع قياس مدى تأثير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية على مؤشر المعيشة، من خلال قياس التقدم الحاصل في محاربة الفقر والجوع المدقع، ومدى القضاء على الفقر المتعدد الأبعاد، وقياس مدى تقليص الفوارق الاجتماعية، ومؤشر الصحة من خلال قياس أمد الحياة عند الولادة بقياس نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة، ومدى التقدم الحاصل في الصحة النفاسية للمرأة، وأيضا من خلال تقييم مستوى القضاء على الأمراض الفتاكة، وقياس نسبة الاستفادة من الخدمات الأساسية التي تنعكس على التمتع بالصحة الجيدة.

الفقرة الأولى: أثر المبادرة على مؤشر مستوى المعيشة.

سنتناول هذا المؤشر من خلال الهدف الأول للألفية من أجل التنمية البشرية، والدي يضع عدة مؤشرات، إذ تعتبر مواجهة الفقر هدفا أساسيا للسياسات العمومية، سواء من خلال المخصصات المالية للقطاعات الاجتماعية، أو من خلال تدعيم وسائل الحماية والدعم الاجتماعي. حيث تعتبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إرادة علنية قوية لمحاربة الفقر والهشاشة، بجعلها الإنسان في صميم النموذج التنموي الوطني، وأعطت نفسا جديدا لمختلف الجهود المبذولة لتدارك الخصاص الحاصل على مستوى ظروف

عيش الساكنة. فعلى مستوى الفقر المدقع تمكن المغرب من تقليص نسبته التي تقاس بدولار أمريكي حسب منسوب القدرة الشرائية في اليوم الواحد لكل فرد، إلى مستوى غير ذي أهمية إحصائية في الوقت الذي حددت أهداف الألفية نسبة 1,8% في أفق سنة 2015. وحسب المرمى الثالث لهذا الهدف وقياسا على دولارين أمريكيين لكل فرد في اليوم الواحد حسب منسوب القدرة الشرائية، فإن نسبة الفقر المدقع إلى حدود سنة 2014 استقرت في 1,3% من المغاربة، 0,3% في الوسط الحضري، و2,9% في الوسط القروي، علما أن هدف الألفية حدد في 15% في أفق 2015. أما الجوع فتم تقليص عدد الأفراد الذين يفتقرون للحد الأدنى من السعرات الحرارية التي تقاس بمعدل الفقر الغذائي إلى 0,1% سنة 2014، بعد أن كانت تبلغ 4,6% سنة 1985، وتم القضاء على الجوع كليا في المدن، بينما تشكل نسبتة في الوسط القروي 0,6% في سنة 2014. وقد حدد مؤشر هدف الألفية في 2,3% في أفق سنة 2015. وتم تقليص انتشار نقص الوزن بنسبة 65,6%، وفي صفوف الأطفال دون سن الخامسة تم تقليص نقص الوزن في صفوفهم بنسبة 3/2 بين سنتي 1992، وقد عرفت هذه النسبة ارتفاعا بين سنتي 1992 و2003 من 9% إلى 10,2%، وسجل انخفاضا مهما بين 2003 و2011 حيث وصل إلى 3,1% متجاوزا القيمة المحددة للمؤشر في أفق 2015 والمتمثلة في 4,5%، وسجل هذا الانخفاض في المجال القروي والحضري على حد سواء. وهو ما يعني أن مؤشرات الفقر المدقع تم تقليصها إلى مستويات متدنية تكاد تكون منعدمة في سنة 2014 على بعد سنة من أجل تحقيق أهداف الألفية للتنمية البشرية[262]. وعرف الفقر المطلق تراجعا بين

[262] المندوبية السامية التخطيط، المغرب في أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف المستدامة، تقرير سابق 2015 ص 28.

سنتي 2001 و2004 بنسبة تزيد عن 3/2، حيث تراجع على المستوى الوطني بنسبة 72,5% إذ انتقل من 15,3% إلى 4,2%، توزعت هذه النسبة على الوسط الحضري بتراجع بنسبة 85,5% حيث انتقل من 7,6% إلى 1,1%، وفي المجال القروي تقلص بنسبة 64,5% حيث تراجع إلى نسبة 8,9% بعد أن كان يشكل 25,1%. وانخفض أيضا معدل الهشاشة بنسبة 49,6% على المستوى الوطني لينتقل من 22,8% إلى 11,5%، وسجل الانخفاض في الوسط الحضري أكثر من الوسط القروي، حيث انخفض فيها على التوالي بنسبة 58,4% و 39,7%. وكان 5,3 مليون شخص يعانون من الفقر سنة 2014، منهم 1,4 مليون شخص يعانون من الفقر المطلق و 3,9 مليون شخص يعانون من الهشاشة، ويضم المجال القروي النسبة الأكبر من هذه الفئة ب85% من الفقراء، و64% من المواطنين في وضعية هشة، علما أن سكان المجال القروي يشكلون فقط 40% من السكان. كما عرف الفقر النسبي بدوره تراجعا بنسبة 60%، وانتقل متوسط نفقات الاستهلاك الفردي في حدود سنة 2014 من 22% إلى 18,8% على الصعيد الوطني، وبالتالي عرف الفقر بمختلف درجاته تراجعا ملحوظا يؤكده تراجع الفقر متعدد الأبعاد[263] بنسبة 78.9%، حيث انخفض من 58,3% إلى 6%، إذ سجل في الوسط الحضري انخفاضا بنسبة 84,5% وفي الوسط القروي بنسبة 75,8%، ليصل إلى نسبة 13,1% في الوسط القروي و1,3% في الوسط الحضري. الشيء الذي يمكن القول معه أن الفقر متعدد الأبعاد في طريقه إلى الزوال في الوسط الحضري، ويتجه نحو التقليص في الوسط القروي على الرغم من 1/10 يعانون من الفقر متعدد

[263] المندوبية السامية التخطيط، المغرب في أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف المستدامة، التقرير الوطني 2015 ص 26.

الأبعاد. وعكس الاتجاهات السابقة عرف الفقر الذاتي ارتفاعا نسبيا حيث انتقل من نسبة 39,3% سنة 2007 إلى نسبة 42,3% سنة 2014، سجل منها نسبة 37,9% في الوسط الحضري، ونسبة 49% في الوسط القروي.

وانخفض الفقر بمختلف أبعاده نتيجة النمو الاقتصادي، ونتيجة توسيع الولوج للخدمات والتجهيزات الاجتماعية. و شكل نمو الاستهلاك الفردي بارتفاع 3,3% سنويا، إلى جانب انخفاض الفوارق الاجتماعية عاملين أساسيين لانخفاض الفقر المطلق خلال الفترة ما بين 2007و 2014، حيث يلاحظ أنه كلما اتجهت الفوارق الاجتماعية نحو التقلص إلا ويكون لها أثر على انخفاض الفقر. فقد سجلت الفوارق في الفترة ما بين 2001 و2014 انخفاضا بأكثر من 9,5%، كما انخفض مؤشر جيني لقياس التفاوت من 40,6% في سنة 2001 إلى 38,8% سنة 2004. ورغم أهمية هذه المؤشرات التي تم تحقيقها فإن نفقات 10% من الأسر الأكثر غنى تشكل أكثر من 33,8% من إجمالي نفقات الاستهلاك، مقابل 2,6% في أوساط 10% من الأسر الأقل غنى. وهذا يعني أن الفئة الأولى تستهلك 13 مرة أكثر من الثانية، وبالتالي فالمنحى الملاحظ في تقليص الفوارق ليس بالشكل المطلوب والأثر المرغوب[264]، مما يعمق الشعور بالفوارق أكثر فأكثر. ونفس الشيء بالنسبة لمعطى الفقر الذاتي الذي لم يعد يتأثر بالمتغيرات الكمية والنوعية التي يعرفها المغرب في مستوى المعيشة ومن بينها تلك التي يتم قياسها بمقياس الفقر النقدي أو متعدد الأبعاد، والذي تعود أسبابه إلى تدني مستويات التعليم والتكوين وهشاشة مناصب الشغل، مما يعطي الشعور بعدم الأمان الاجتماعي والمادي. والأكيد

[264] المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الثروة الإجمالية للمغرب، دجنبر 2016، تقرير سابق، ص 88.

أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ابتكرت حلا في مجال محاربة الفقر عبر اعتماد مبدأ الاستهداف الجغرافي، غير أن تقارير الافتحاص والتدقيق في شأن العمليات المنجزة في هذا الإطار تفيد أن موارد المبادرة لم يتم توزيعها في ارتباط إيجابي مع معيار الفقر المادي الذي تم اعتماده عند انطلاق المبادرة. فبالرغم من أثار المبادرة الإيجابي على الفقر متعدد الأبعاد، فإن معدلات الحرمان تظل مرتفعة في الوسط القروي والحضري على حد سواء، حيث أن استفادة الأسر الفقيرة في الأحياء والجماعات المستهدفة من نمو الدخل أقل من استفادة الأسر المتوسطة، ويحتمل أن يكون هذا الضعف في الأداء راجع إلى أن المشاريع التي أطلقتها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية غير معدة بشكل يضمن زيادة الدخل للساكنة الأكثر فقرا مع الأخذ بعين الاعتبار الفقر المالي والخصاص في مختلف مجالات التنمية البشرية[265]. وبالتالي لابد من إصلاح شامل لمعايير الاستهداف لمحاربة الفقر، وإعادة النظر في طريقة الاستهداف الجغرافي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية قصد الوفاء بصورة ملائمة أكثر لاحتياجات الساكنة[266].

الفقرة الثانية: أثر المبادرة على مؤشرات الصحة وأمد الحياة.

تعتبر مؤشرات الصحة وأمد الحياة أحد أهم مؤشرات حساب التنمية البشرية على مستوى العالم، حيث تتداخل فيها عدة أهداف للألفية من أجل التنمية؛ ويأتي على رأسها تقليص وفيات الأطفال دون سن الخامسة، إذ عرف هذا الأخير انخفاضا خلال الفترة 2007 و2011 حيث انخفض إلى 30,5 لكل ألف ولادة حية مقابل 47 وفاة لكل ألف ولادة حية خلال الفترة ما بين 1999 و2003، ويتوقع أن يتراجع إلى 27,6 في

[265] المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة 2005-2011، أبريل 2013، تقرير سابق، ص 7.

[266] المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة 2005-2011، أبريل 2013، تقرير سابق، ص 13.

أفق 2015. أما الأطفال الأقل من سنة فانخفضت نسبة وفياتهم من 40 وفاة لكل 1000 ولادة حية ما بين سنتي 1999 و2003 إلى 28,8 لكل 1000 ولادة حية خلال الفترة ما بين 2007 و2011، ويقدر أن تنخفض إلى 23,7 في كل ألف ولادة حية خلال سنة 2015. وعرف أيضا معدل وفيات الصغار الذين تتراوح أعمارهم من سنة إلى خمس سنوات انخفاضا وصل إلى 91,5% حيث انخفض إلى 1,7 وفاة لكل ولادة حية، و بالموازات مع ذلك انخفضت وفيات المواليد الأقل من الشهر إلى 21,7% في سنة 2011 ثم إلى 17,6% في سنة 2015، ومع ذلك فما تزال تشكل نسبة مرتفعة إذ تشكل 71% من وفيات الأطفال دون سن الخامسة. كما عرفت الحالة الغذائية للأطفال تحسنا ملحوظا عبر تراجع تأخر النمو الناتج عن سوء التغذية المزمن من 18,9% سنة 2004 إلى 14,9% سنة 2011. وتم تقليص النقص في الوزن من 9,3% سنة 2004 إلى 3,1% سنة 2011 وسط الأطفال دون الخامسة من العمر. ورغم ما سجل من تطور في هذا المجال إلا أن هناك إكراهات تواجه ذلك التقدم الحاصل، إذ هناك فوارق بين الجهات وبين الوسطين الحضري والقروي وأيضا بين المستويات الاجتماعية، حيث نجد الأطفال المنحدرين من الأسر الأكثر ثراء هم الأقل عرضة للوفاة، إذ نسبة وفيات الأطفال في الأسر الخمس الأكثر فقرا هي 2,5 مرات أكثر من الأسر الخمس الأكثر غنى، وهي أكثر ب 1,4 مرة في الوسط القروي منه في الوسط الحضري، وهي الأكثر في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[267]. وما يزال الولوج المادي لعلاج الأطفال وضعف جودة الخدمات الصحية يشكلان إكراهات تواجه تحقيق الأهداف المنشودة على هذا المستوى.

[267] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي التحديات والآفاق، تقرير إحالة ذاتية رقم 2017/29، ص 43.

كما يؤكد المرصد الوطني للتنمية البشرية ضعف تأثير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مجال صحة الأطفال مقابل أثرها الإيجابي على صحة الكبار، وبالتالي لم يتأثر هذا العامل المهم في مؤشرات التنمية البشرية لحد الآن بالمبادرة[268].

أما فيما يتعلق بالصحة النفاسية فقد تراجع معدل وفيات الأمهات من 227 وفاة لكل 100.000 ولادة حية خلال الفترة ما بين 1995 و2003 إلى 112 وفاة لكل 100.000 ولادة حية خلال 2010، حيث سجلت منها 39 وفاة بالوسط الحضري و73 في الوسط القروي، وقد حددت القيمة المستهدفة للألفية في 83 وفاة إلى حدود سنة 2015. وقد سجلت هذه المعدلات بالموازاة مع تطور الخدمات الصحية المقدمة للمرأة، حيث ارتفع معدل استعمال موانع الحمل من 63% خلال 2003 و2004 إلى 67,4% سنة 2011، كما وصل عدد النساء اللواتي خضعن لاستشارة طبية واحدة على الأقل قبل الوضع سنة 2011 لنسبة 77,1% مقابل 68% في الفترة ما بين 1999 و2013. كما انخرطت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في عملية الحد من وفيات النساء الحوامل والرضع عن طريق تشجيع الولادة في أماكن تخضع للمراقبة الطبية وعبر بناء وتجهيز دار الأمومة ومؤسسات الولادة، وإضافة إلى توفير سيارات الإسعاف. [269] ويشكل التأخر في المجال القروي على مستوى مؤشرات الصحة النفاسية إحدى الإكراهات المسجلة على مستوى هذا المؤشر، إضافة إلى قلة الموارد البشرية الصحية وسوء توزيعها وكفاءتها، التي تشكل بدورها عوائق تحد من مساهمة المبادرة في الرفع من هذا المؤشر.

[268] المرصد الوطني للتنمية البشرية، تقييم المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أبريل 2013 تقرير سابق، ص 8.

[269] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المساوات بين النساء والرجال الجانب الاجتماعي، تقرير إحالة رقم 2016/24، ص 87.

وبخصوص محاربة داء فقدان المناعة المكتسبة الذي تمت إضافته إلى الفئات المستهدفة في برنامج محاربة الهشاشة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، فإن مؤشر داء فقدان المناعة المكتسبة ومنذ ظهوره إلى سنة 2014 بلغ 10,017 حالة 58% منها في مرحة السيدا. و يشكل الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 20 و39 سنة نسبة 61,5% من المصابين، و تشكل النساء المصابات نسبة 50%، وخلال الفترة من 2010 إلى 2014 تم التبليغ عن 51% من الحالات، وتم تشخيص 52% في مرحلة الإصابة بدون أعراض. وتشير المعطيات إلى ارتفاع الإصابة بداء فدان المناعة بنسبة 0,085% سنة 2014. وحسب التقديرات فقد وصل عدد المصابين إلى 29000 شخص سنة 2014، مما قد يرفع نسبة السكان المصابين بنسبة 65% من المصابين ممن يحملون فيروس نقص المناعة الذين لا يعرفون إصابتهم بالفيروس. وقد بلغ عدد الاختبارات التي خضعت لها النساء الحوامل 136576 اختبار عند نهاية 2014 مقابل 83661 سنة 2013، كما أن تغطية النساء الحوامل المصابات بالداء بمضادات الفيروسات القهرية انتقل من 12% سنة 2007 إلى 45% و51% خلال سنتي 2013 و2014 على التوالي. وعلى الرغم من أن نسبة تفشي داء فقدان المناعة المكتسبة ترتفع مقابل الجهود المبذولة، فإن المغرب يواجه صعوبات على هذا المستوى تتجلى في المعيقات التي تواجه برنامج الوقاية،[270] بسبب صعوبة الوصول إلى الفئات السكانية المعنية والأكثر عرضة لخطر الإصابة وتقدير حجمها، وكذا محدودية الولوج الشامل للعلاج بمضادات الفيروسات القهرية والناجم عن التأخر في التشخيص، ثم وصم وتمييز

[270] المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية للتنمية المستدامة، 2015 تقرير سابق، ص 62.

الفئات السكانية والأشخاص الذين يعيشون بالفيروس المسبب لداء فقدان المناعة، هذه مجموعة من الإكراهات التي تواجه التقليص أو الحد من انتشار المرض. وبخصوص أثر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على هذا المستوى فيمكن إجماله في أثر المبادرة عموما على مجال الصحة والذي سجل فيه ضعف ومحدودية. أما فيما يتعلق بهذا الجانب تحديدا فيصعب إصدار أي تقييم في شأنه في غياب تقارير ومؤشرات ذات العلاقة بالموضوع، باعتبار تداخل العديد من القطاعات والسياسات العمومية لمواجهة هذه المشكلة.

وبخصوص الخدمات الأساسية ذات الأثر الصحي والتي تنعكس على أمد الحياة عند السكان، ومستوى العيش بصحة جيدة الذي يدخل ضمن الهدف الثامن للألفية من أجل التنمية، فقد بلغ المغرب معدل 94% من ساكنة المدن المزودة بالماء الصالح للشرب عن طريق الربط بالشبكة سنة 2013، و6% منهم تم ربطهم بالماء الصالح للشرب عن طريق السقايات العمومية. وفي العالم القروي وصل معدل الولوج إلى الماء الصالح للشرب سنة 2014 إلى 94,5%، حيث ارتفع مجموع عدد السكان المستفيدين من هذه الخدمة العمومية إلى 12,6% مليون شخص سنة 2012. كما انتقل معدل الولوج إلى الكهربة القروية من 18% إلى 98,95% في سنة 2014.[271] وقد ساهمت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية خلال المرحلة الأولى ب 2301 مشروع في هذا الإطار، استفاد منها بنحو مباشر 516290 فردا باستثمار يفوق مليار و45 مليون درهم. وهي نسبة تبقى محدودة مع حجم الاستثمار الذي عرفه هذا القطاع خلال ثمانية سنوات؛

[271] - المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية للتنمية المستدامة، 2015 تقرير سابق، ص 68.

حيث بلغ 13,5 مليار درهم. أما فيما يتعلق بخدمة الصرف الصحي و معالجة المياه العادمة، فعرفت نسبة الولوج لخدمات الصرف الصحي تطورا نسبيا حيث انتقلت من 79,4% سنة 2004 إلى 88,5% سنة 2014 في الوسط الحضري، أما الوسط القروي فما زال يحتاج للمزيد من الجهود في هذا المجال حيث لا تتعدى النسبة 2,8% سنة 2014، مما يقلص النسبة العامة 50,4%، وهي نسبة ضعيفة بالمقارنة مع النسبة المستهدفة في أفق 2015.[272]

بالرغم من الجهود المبذولة على مستوى الرفع من مستوى معيشة الأفراد عن طريق محاولة القضاء على مختلف أنواع الفقر، أو من خلال تحسين دخل الفئات الفقيرة والهشة، وكذا الجهود المبذولة على مستوى الصحة وأمد الحياة عبر الحد من وفيات الأطفال، وتحسين الصحة النفاسية، أو مواجهة الأمراض الفتاكة، وكذا توفير الخدمات الصحية الأساسية، فهي لازالت محدودة في أثرها على مؤشرات التنمية البشرية خاصة على مكون مستوى العيش والصحة. فماذا عن مؤشر التربية والمساواة بين الجنسين؟

[272] - المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية للتنمية المستدامة، 2015 تقرير سابق، ص 69.

الفرع الثاني: أثر المبادرة على مؤشر التربية والنهوض بالمرأة

يشكل مؤشر التربية إلى جانب المؤشرين السابقين أهم عناصر قياس التنمية البشرية، إضافة إلى مستوى النهوض بأوضاع المرأة وتحقيق المساواة بينها وبين الرجل في الحقوق والواجبات. لذلك سنركز في هذا الفرع على تأثير المبادرة على مؤشر التربية من خلال قياس متوسط التمدرس عند الفئات الصغرى، ومستوى الأمية عند الكبار، إضافة إلى قياس الجودة والكفاءة في مستوى التعليم وعلى مستوى النهوض بأوضاع المرأة، وتحقيق المساواة في مختلف المجالات العمومية، والقطاعات الاجتماعية.

الفقرة الأولى: أثر المبادرة على مؤشر التربية.

يعتبر التعليم أحد أهم مؤشرات حساب التقدم في تحقيق التنمية البشرية، حيث يحسب من خلال مكونين: المكون الأول نسبة التمدرس في مختلف المستويات ويأخذ معامل الثلث في هذا المؤشر، والمكون الثاني هو نسبة الأمية عند الكبار وتمثل نسبة الثلثين، ويحتل التعليم هذه الأهمية في مؤشرات التنمية نظرا لما يلعبه من دور أساسي في تجاوز كل معيقات التنمية.

شكل توسيع الولوج للتعليم والتكوين وتحسين جودته أهدافا استراتيجية للمغرب منذ الاستقلال، حيث أولى المغرب العناية للتعليم الأولي لما له من دور أساسي في تنمية مهارات وقدرات الطفل الشخصية، وفي تقليص عدم تكافؤ الفرص في النجاح، وتقليص الرسوب في المراحل الأولى في التعليم الأساسي. غير أن أعداد الأطفال المستفيدين من التعليم ما قبل الأساسي عرف تراجعا بنسبة 8,2% خلال موسم 2013-2014، وهو ما

يبرره انخفاض نسبة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 4 و5 سنوات المستهدفين بهذه الخدمة. وتشكل نسبة المستفيدين من التعليم ما قبل الأساسي ما نسبته الصافية 53,8% خلال الموسم الدراسي 2014/2013 أي بزيادة 13,3% مقارنة مع الموسم 1991/1990. ويشكل تعميم التعليم ما قبل الأساسي هدفا أساسيا للسلطات العمومية غير أنه مازال مستعصي التحقيق.

على عكس التعليم ما قبل الأساسي عرف التعليم الابتدائي بلوغ نسبة تمدرس صافية وهي 99% خلال الموسم الدراسي المرجعي، مقابل 54,4% فقط خلال الموسم 1991/1990 ومقابل 84,5% سنة 2003. واستفاد العالم القروي والفتيات القرويات خاصة بشكل كبير من هذا التطور حيت انتقلت النسبة من 22,5% إلى 100% خلال نفس الفترة المقارنة. ويعزى هذا التطور إلى الجهود الفعلية للسياسات العمومية في هذا الشأن، خاصة برنامج الدعم المالي الموجه للأسر المعوزة لتشجيعها على تمدرس أبنائها " تيسير"، والرفع من مستوى تجهيز المؤسسات التعليمية في الوسط القروي والحضري بالماء الصالح للشرب والكهرباء، ومضاعفة المؤسسات التعليمية وحجرات الدرس، حيث تطور عدد القاعات من 84.125 في الموسم الدراسي 2001/2000 إلى 89.739 قاعة خلال موسم 2014/2013 في التعليم الابتدائي، وكذا إنشاء 69 مدرسة جماعاتية بالوسط القروي، ودعم المدارس العمومية بالوسط القروي بالنقل المدرسي العمومي، وتجهيز المطاعم، وغيرها من الإجراءات التي أعطت هذه النتائج.[273] ساهمت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بقسط في هذا الإنجاز خلال المرحلة الأولى الممتدة من 2005

[273] - المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية للتنمية المستدامة، 2015 تقرير سابق، ص 40.

إلى 2010 بما مجموعة 4131 نشاط ومشروع استفاد منه بشكل مباشر وغير مباشر حوالي مليون و28 ألف و380 مستفيد، باستثمار إجمالي يقارب المليارين درهم. وعرف التعليم الثانوي الإعدادي كذلك تطورا دون الطموحات حيث انتقل من 38% سنة 2005 إلى 50% سنة 2010 وإلى 61% سنة 2015، علما أن النسبة المستهدفة هي 100% في سنة 2015. وكانت الحصيلة إيجابية في صفوف الفتيات حيث انتقلت النسبة من 31,9% إلى 84,9% بالوسط الحضري، و 30,7% مقابل 101,1% في الوسط القروي، وكان لتحسين ظروف الإيواء بالأقسام الداخلية، وإنشاء دور الطالب والطالبة، وتحسين البنية التحية للمؤسسات التربوية الأثر الإيجابي في هذا التطور المسجل.

أما معدل إتمام الدراسة في التعليم الابتدائي فقد بلغ نسبة 87,8% في الموسم الدراسي 2014/2013 بمعنى أنه من بين كل 100 تلميذ جديد مسجل في السنة الأولى ابتدائي يكمل منهم 88 تلميذا مرحلة التعليم الابتدائي، وشكلت نسبة إتمام الدراس خلال المرحلتين الابتدائية والإعدادية معا 65,6% في نفس الموسم الدراسي. وهو ما يعني أن 34 تلميذ من أصل 100 يغادرون حجرات الدراسة في حدود التعليم الإعدادي ولا يتمكنون من ولوج السلك الثانوي.

شكل القضاء على الأمية في صفوف الكبار هدفا استراتيجيا سعت لتحقيقه العديد من القطاعات سواء وزارة التربية الوطنية أو وزارة الأوقاف أو قطاع الأسرة والتضامن وغيرهم من القطاعات سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عبر شراكات مع المجتمع المدني. وهكذا بلغت نسبة محاربة الأمية عند الكبار 68% سنة 2014 مقابل 55,91% سنة 2001، علما أن القيمة المستهدفة هي تحقيق 80%. وفي الوسط القروي

انتقلت النسبة المحققة من 44,2% سنة 2001 إلى 52,3% سنة 2014، وبلغت في صفوف الشباب البالغين من العمر ما بين 15 و24 سنة نسبة 90% سنة 2014 مقابل 58% سنة 1994. وسجل هذا التحسن في صفوف الإناث باعتبارهن الأكثر إقبالا على برامج محو الأمية، حيث انتقل من 46% إلى 85,9% خلال نفس الفترة. وقد ساهمت المبادرة في مشاريع محاربة الأمية من خلال دعم الجمعيات الحاملة للمشاريع في هذا الإطار، أو من خلال توفير البنيات التحتية ودعم الولوج لخدمات محاربة الأمية، لكن بمقارنة الأرقام المحققة مع مؤشرات القياس، يتضح مدى التأخر الحاصل على مستوى التعليم، حيث شكل موضوع العديد من البرامج الإصلاحية و المخططات الاستعجالية. وأظهر التقييم النصف المرحلي من تنفيذ الميثاق الوطني للتربية و التكوين سنة 2007 أن النتائج المحققة ضعيفة ومحدودة بالرغم من حجم الإنفاق المالي العمومي الكبير. وجاء المخطط الإستعجالي 2008 لتسريع تطبيق مضامين الميثاق خلال السنوات المتبقية الذي لم تكن نتائجه هو الآخر في المستوى المطلوب أيضا، حيث أن متوسط عدد سنوات التمدرس بالنسبة للساكنة التي تفوق أعمارهم 25 سنة وصل سنة 2012 إلى معدل 4,4% سنوات، وهي نسبة جد متدنية وأقل من المتوسط العالمي الذي يبلغ 7,7 سنوات، وأقل أيضا من معدل متوسط الدول العربية الذي يبلغ 6,3 سنوات؛ وبالتالي فهو قريب من معدل الدول ذات تنمية بشرية ضعيفة حيث متوسط معدلها في هذا الشأن هو 4,1 من سنوات التعليم[274].

[274] المجلس الاقتصادي والبيئي، الثروة الاجمالية بالمغرب ما بين 1999، 2013، دجنبر 2016، تقرير سابق، ص 109.

هذا ما يظهر محدودية مختلف برامج السياسات العمومية الموجهة للنهوض بمستوى التعليم وجودته، فما بالك بالمبادرة التي تعتبر بمثابة دافعة ورافعة داعمة لا تحل محل السياسات العمومية القطاعية، حيث أكد المرصد الوطني للتنمية البشرية في تقييمه لمنجزات المبادرة النصف مرحلية على محدودية أثر هذه الأخيرة على التربية والتعليم بالرغم من الجهود الكبيرة المبذولة. وهو ما يستدعي إعادة تركيز مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على التنمية البشرية، ووضع مؤشراتها كأهداف محددة للتدخل.

الفقرة الثانية: أثر المبادرة على النهوض بأوضاع المرأة.

يحظى النهوض بأوضاع المرأة في الدول النامية بأهمية استراتيجية، حيث تشكل النساء ما يقارب نصف السكان أو أكثر. وبالنسبة للمغرب فالعمل على تحسين أوضاع المرأة على مختلف الأصعدة شكل أولويات السياسات العمومية منذ عدة عقود. ويؤدي الرفع من مستوى مؤشرات التنمية البشرية في صفوف النساء والتي هي متدنية مقارنة مع الرجال إلى الرفع إجمالا من هذه المؤشرات. وقد حقق المغرب تقدما مقدرا في اتجاه تحقيق المساواة بين الجنسين والنهوض بأوضاع المرأة بفضل إرادة سياسية وتفاعل قوي لمكونات المجتمع المدني ومختلف القوى الحية بالمجتمع.

التزم المغرب في إطار أهداف الألفية للتنمية البشرية في أفق 2015، بالقضاء على جميع الفوارق بين الجنسين في جميع مستويات التعليم، و المساهمة في النهوض بتكافؤ الفرص بين الجنسين بشكل عام، وفي النظام التربوي بشكل خاص، و تعميم التعليم للفتيات. وهكذا عرف مؤشر المناصفة بين الجنسين في مجال التعليم تحسنا عل

جميع المستويات التعليمية، وكان التحسن بشكل أكبر في الوسط القروي. وقد بلغ مؤشر المناصفة نسبة 91% في الموسم الدراسي 2014/2013 مقابل 93,9% موسم 2001/2000 في المستوى الابتدائي، في حين عرف تراجعا طفيفا في المستوى الإعدادي خلال موسم 2014/2013، حيث بلغ 80,9% خلال موسم 2008/2007. وعرف مؤشر المناصفة في التعليم الثانوي بدوره تحسنا ملحوظا حيث بلغ نسبة 90% في الموسم التربوي 2014/2013. كما عرف التعليم العالي نسبة 93% في نفس الموسم المرجعي. أما مؤسسات تكوين الأطر فقد فاقت نسبة المؤشر 100%، حيث تم تسجيل نسبة 124,4% خلال نفس الموسم الجامعي. وكان للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية اسهام في هذه الحصيلة، حيث دعمت التمدرس ومحاربة الهدر المدرسي عبر 8155 مشروعا استفادت منه 498.000 فتاة باستثمار إجمالي قدره 4,2 مليار درهم. وفي مجال التكوين ساهمت المبادرة في تمويل حوالي 1000 مشروع، استفادت منه حوالي 69.000 امرأة عن طريق ورشات التأهيل المهني، وأيضا عن طريق بناء وتجهيز مراكز جديدة للتكوين[275].

عرفت مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي تراجعا سواء عل المستوى الوطني أو على مستوى الوسطين الحضري والقروي، حيث انخفض سنة 2014 إلى 25,3% مقارنة مع سنة 2004، حيث كانت النسبة هي 28,3%، وانخفضت في الوسط القروي خلال نفس السنة من 38,8% إلى 36,9%، وفي الوسط الحضري من 20,5% إلى نسبة 17,8%. كما عرفت وضعية التشغيل النوعي للنساء تراجعا بين سنتي 2000

[275] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، السماوات بين النساء والرجال الجانب الاجتماعي، إحالة رقم 2016/24، ص 81.

و2014، حيث استقرت نسبة الساكنة النشيطة المؤنثة في 27%. ويرتبط ضعف وتباين مستوى النشاط الاقتصادي بين النساء والرجال إلى الوضعية الاقتصادية الجهوية والعرض المحلي للشغل. ويتقلص الفارق في المشاركة في النشاط الاقتصادي بين الجنسين في المجال القروي، وذلك طبعا راجع إلى طبيعة العرض المحلي للشغل. ويسير منحنى مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي بالمغرب عكس منحى الاتجاه العالمي بشكل مخالف لأهداف الألفية من اجل التنمية، الذي يعرف ارتفاعا في مجال مشاركة النساء. ويعتبر معدل مشاركة النساء ضمن الساكنة النشيطة بالمغرب واحدا من أدنى معدلات المشاركة في العالم، وأكثرها محدودية بالمقارنة مع الرجال حيث تصل إلى 25% فقط مقابل 33,33% في بقية دول العالم[276]. كما عرف معدل البطالة في صفوف السناء تراجعا من نسبة 11,1% إلى نسبة 10,4% خلال الفترة ما بين سنتي 2004 و 2014. وقد عرف خلال نفس الفترة انخفاضا مهما في الوسط الحضري حيث انتقل من نسبة 24,5% إلى نسبة 21,9%، غير أنه ارتفع إلى نسبة 28,1% خلال الفصل الأول من سنة 2015. وبالرغم من حالات الانخفاض المسجلة في بعض الحالات وبعض الجهات، فإن نسبة البطالة في صفوف السناء تظل جد مرتفعة بالمقارنة مع نسبتها عند الرجال. ومع أن نسبة البطالة في صفوف النساء والحاصلات على الشواهد العليا قد عرفت تراجعا بين سنتي 2004 و2014 حيث سجلت على التوالي نسبتي 35,1% و27,8%، فإن هذه النسبة تظل مرتفعة مقارنة مع الرجال حيث نسبة البطالة في هذه الفئة تشكل 17,2% أي بفارق 10,6%. ومهما يكن

[276] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، السماوات بين النساء والرجال الجانب الاجتماعي، إحالة رقم 2016/24، ص 52.

المستوى الدراسي للمرأة فإنها تجد صعوبة في الولوج إلى سوق الشغل، إذ تقل حظوض النساء في الحصول على العمل أربع مرات مقارنة بالرجل حسب إحصاءات لسنة 2012[277].

انخرط المغرب في مسار تمتيع النساء بكافة الحقوق السياسية المكفولة للرجال، وذلك عبر مجموعة من الإجراءات القانونية والإصلاحات السياسية تروم التخفيف من التمييز السلبي الذي يطال ولوج النساء إلى مركز القرار والمشاركة فيه. وقد تعزز هذا الانخراط بدستور 2011، الذي يهدف إلى تحقيق المناصفة والمساواة بين الجنسين في مختلف المؤسسات الرسمية والمدنية وفي التمتع بكافة الحقوق المدنية و السياسية[278]. وقد أكد في ديباجتة على أن المملكة المغربية " تؤكد وتلتزم ب ... حظر ومكافحة كل أشكال التميز بسبب الجنس"، كما ينص الفصل 19 على أن "المرأة والرجل يتمتعان على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية"، وأن الدولة تسعى إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء"، وتؤكد المادة 154 من ذات الدستور على أن " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس الولوج المتساوي للمواطنين والمواطنات، ....". وهكذا أكد القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11-27 بتاريخ 14 أكتوبر 2011 بتخصيص 60 مقعدا ككوطا للنساء، حيث انتقلت تمثيلية النساء في مجلس النواب من 10,5% سنة 2007 إلى 17% سنة 2011. كما تم تخصيص نسبة 27% من المقاعد في الانتخابات الجماعية للنساء

[277] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النهوض بالمساواة بين النساء الرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الثقافية والسياسية، إحالة رقم 2014/18، ص 34.

[278] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النهوض بالمساواة بين النساء الرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الثقافية والسياسية، إحالة رقم 2012/18، ص 19.

سنة 2015، في الوقت الذي لم تكن تتجاوز هذه النسبة 12,1% سنة 2009. هذا بالإضافة إلى العديد من الإجراءات القانونية بدءً بمدونة الأسرة والقانون الجنائي ثم مدونة الشغل. كما سجل تطور مؤشر تأنيت القطاعات الوزارية ارتفاعا حيث انتقلت نسبة النساء من 37% سنة 2010 إلى 39,4% سنة 2013؛ هذا بالإضافة إلى إجراءات أخرى ماتزال قيد التفعيل كهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، وغيره[279]. وبالرغم من هذه الإجراءات الملموسة وهذا التطور الحاصل فإن الوضعية المنشودة ما تزال غير مدركة، كما أن تفعيل وتزيل مقتضيات الدستور الجديد تعرف بطءً مستمرا، وما زال تفعيل قوانين الإصلاح يشكل تحديا كبيرا في المغرب[280]، و ما يزال العجز في الوصول إلى المعايير الدولية في المساواة بين الجنسين والتمكين للمرأة مستمرا، وكذا ضعف التقائية السياسات العمويمة الرامية للنهوض بأوضاع المرأة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا وثقافيا، وتفشي الهشاشة أكثر في صفوف النساء عكس توجه المؤشرات العالمية.

وفي شأن المساواة بين الجنسين الذي أصبح عاملا مهما يدمج ضمن مؤشرات التنمية البشرية ليعطي قياسا أكثر شمولا في مدى تحقيق التنمية البشرية عبر العالم كما هو شأن باقي المؤشرات الثلاثة الأساسية لم يستطع المغرب أن يحقق فيها تقدما ولو بسيطا، حيث ظل المغرب يصنف ضمن الدول التي تعرف تنمية بشرية ضعيفة إذ احتل الرتبة 123 من أصل 188 دولة شملها التقرير سنة 2016، وإن حقق تقدما طفيفا ب 3 درجات مقارنة بسنة 2015 التي احتل فيها الرتبة 126، وذلك بتحقيق 0,647 نقطة.

[279] أنظر تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية للتنمية وأهداف التنمية المستدامة، 2015، تقرير سابق، ص 47.

[280] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثروة الإجمالية للمغرب بين 1993و 2013، دجنبر 2016، تقرير سابق، ص85.

وباستحضار معامل المساواة بين الجنسين ظل المغرب يحتل أيضا مراتب متأخرة حيث صنف في المرتبة 113 ب 0,494 نقطة، وأيضا نفس الشيء بالنسبة لمؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد لم يتحقق المغرب أي تقدم إذ ظل في نفس الرتبة ب 0,069 نقطة[281].

عجزت معظم برامج السياسات العمومية عن تحقيق التقدم بشأن التنمية البشرية والرفع من مؤشراتها وفق الإحصاءات و المؤشرات الرسمية الوطنية و الدولية، و لم تستطع بعد أن تؤثر فيها بالشكل المطلوب الذي يوازي حجم الطموحات المنشودة والجهود المبذولة. وهو ما ينطبق أيضا على تأثير المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية حيث تؤكد مختلف التقارير الرسمية الصادرة عن الهيئات المختصة ضعف تأثير مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على مؤشرات التنمية بالمغرب. وهو ما يستدعي توجيه السياسات العمومية ذات الأهداف التنموية لتشمل الجميع خاصة الفئات الفقيرة والهشة، ووضع استراتيجيات للنمو تضمن التشغيل وتعزز الإدماج المالي والاستثمار في أولويات التنمية البشرية.

[281] تقرير التنمية البشرية PNUD 2016.

المطلب الثاني: كسب رهان مؤشرات التنمية البشرية.

إن الجهود المبذولة على مستوى السياسات العمومية في مختلف القطاعات عموما والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بالخصوص التي كانت بمثابة إطار لإعادة تنظيم التضامنات البشرية والمجالية، وتسريع وثيرة محاربة الفقر والهشاشة، وإعادة إدماج الفئات المهمشة والمقصية اجتماعيا واقتصاديا، بشكل يساهم في تحقيق فاعلية السياسات العمومية على مستوى الرقي بمؤشرات التنمية البشرية، لم تعط نتائج ملموسة بحجم الآمال المنتظرة بشكل يوازي تلك الجهود المبذولة، مما يطرح السؤال حول الرهانات الأساسية لكسب تحدي التأثير المباشر والإيجابي على مؤشرات التنمية البشرية وفق البرامج العالمية.

وهو ما سنحاول توضيحه عبر هذا المطلب من خلال مقاربة رهانات ذات طبيعة داخلية وأخرى لها ارتباط بالوضع الخارجي للمغرب.

الفرع الأول: الرهانات الداخلية.

تتجلى الرهانات الداخلية في نقطتين أساسيتين: تتمثل النقطة الأولى في تفعيل الإصلاحات والقوانين، حيث ما فتئ المغرب يبادر ويقرر الإصلاح تلو الإصلاح وإن كانت جميعها تحتفظ بجدواها وراهنيتها من الناحية التصورية. الشيء الذي ينبغي معه التساؤل حول مدى تفعيلها وبلوغ مداها في التطبيق على أرض الواقع؟ أما النقطة الثانية فهي مرتبطة بالاقتصاد الوطني وتأثيره على المستوى الاجتماعي خصوصا لفائدة ذوي الدخل المحدود المعنيين بتدني مؤشرات التنمية البشرية.

لذلك سنركز في الرهانات الداخلية على تفعيل الإصلاحات والقوانين، وأيضا على تقوية الاقتصاد الوطني وإعادة توزيع الثروة.

الفقرة الأولى: تفعيل الإصلاحات والقوانين.

تبنى المغرب العديد من الإصلاحات الأساسية خلال العشرية الأخيرة، همت وضع عدت استراتيجيات وطنية وقطاعية جديدة، واعتماد قوانين وأنظمة متطورة، استهدفت العديد من المجالات في مقدمتها المجالات الاجتماعية: كالتعليم والصحة و التشغيل ووضعية المرأة، وهمت أيضا المجالات المؤسساتية من خلال تعديل الدستور وما استتبعه من تعديل قوانين وإصدار أخرى جديدة، واعتماد الجهوية الموسعة. إلا أن تفعيل هذه الإصلاحات والقوانين شكلا رهانا مازال المغرب يجتهد في كسبه.

فعلى مستوى التعديل الدستوري لسنة 2011 الذي شكل لحظة أمل كبيرة في تحقيق النهوض المجتمعي المنشود، حيث تم الاعتراف بجميع الحقوق والحريات الأساسية الفردية والجماعية وتضمينها في ديباجة الدستور؛ غير أن تفعيل هذه الحقوق وممارستها لم تعرف تغييرا جوهريا مختلفا في الممارسة عن ما قبل دستور 2011، حيث استمر التضيق على الحريات، ومتابعة واعتقال الناشطين والمتظاهرين وإن كانت مطالبهم اجتماعية بالأساس، كما هو الحال بالنسبة لنشطاء التظاهرات الاجتماعية بمنطقة الريف و جرادة والذين تمت متابعتهم بتهم جنائية. وأيضا استمرار متابعة الصحفيين، وإن كان في هذه المرحلة يلاحظ فيها الإبداع في طريقة ونوع التهم الموجهة للمعنيين بالأمر، إضافة إلى ملاحقة بعض الشباب الناشط سياسيا. هذه كلها مؤشرات واقعية دالة على عدم كسب رهان تفعيل الدستور الجديد على مستوى الحقوق والحريات

الفردية. وهناك بطء على مستوى تفعيل الحقوق اللغوية و الثقافية الأمازيغية ، حيث أكد الدستور على الطابع الرسمي للغة الأمازيغية و ترسيمها من خلال قانون تنظيمي يحدد مراحل وكيفيات تحقيق ذلك. وبالرجوع للفصل 86 من الدستور ذاته الذي يحدد الأجل الواجب احترامه لإخراج جميع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور، لكن لحد الساعة لم يتم ذلك علما أن هذا الأجل هو مدة الولاية التشريعية الأولى بعد صدور الأمر بتنفيذ ذات الدستور. وهذا هو واقع الحال لعدد من النصوص القانونية التي لم تر النور بعد[282]. وحتى في الحالات التي يتم فيها تبني القوانين والتشريعات فإنه في الممارسة العملية يتم تفريغ تلك النصوص من كل محتوى ذي أهمية. وإذا كان السمو بالقضاء إلى مستوى السلطة على غرار الدول الديمقراطية إحدى أهم التعديلات التي أقرها دستور 2011، وضمن لها الاستقلالية عن مختلف السلط، وضمن للفاعلين فيه الاستقلال والحماية القانونية سواء عبر النظام الأساسي للقضاة، أو من خلال القانون التنظيمي للسلطة القضائية، واللذان لم يريا النور إلا في نهاية الولاية التشريعية، فإنه على مستوى الممارسة الفعلية، لم يعرف القضاء تغييرا حقيقيا يميزه عن ما قبل دستور 2011، حيث نفس مظاهر الضعف والمحدودية ظلت مرافقة لهذه السلطة - وهنا الحديث على القضاء كسلطة - ولا يتعلق الأمر بالخدمات الإدارية والتقنية لمرفق العدالة التي لا يمكن بأي حال أن ننكر التحسن الذي يعرفه يوما بعد يوم- وهكذا مازلنا نسمع عن التدخل في القضاة وعزلهم بسبب إبداء مواقفهم في قضايا معينة، أو بسبب رفضهم

[282] يتعلق الأمر بالقانون التنظيمي الخاص بالإضراب و القانون التنظيمي المتعلق بترسيم الأمازيغية، و غيرها من القوانين التنظيمية التي لم تصدر بعد.

الانصياع لأوامر جهات محددة[283]. أما فيما يتعلق بمقتضيات الدستور التي لها علاقة بالسلطة التنفيذية والمستجد الأهم على الإطلاق وهو انبثاق الحكومة عن صناديق الاقتراع كما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية العريقة، فإن هذا المقتضى ذاته وإن عرف تفعيلا مباشرا في انتخابات 2012 حيث تم فعلا تكليف الحزب الفائز بالمرتبة الأولى انتخابيا بتشكيل الحكومة، لكن في الولاية الثانية أي بعد انتخابات أكتوبر 2016 شاهدنا كيف تم تفريغ هذا المقتضى الدستوري الهام من كل محتوى قانوني وسياسي، حيث رفضت جميع الأحزاب السياسية التحالف مع الحزب الفائز بالرتبة الأولى في تلك الانتخابات باستثناء حزبين عبرا عن موقف إيجابي تجاه المشاركة مع الحزب الفائز الذي تم تكليف أمينه العام بتشكيل الحكومة، لكن بعد طول مدة التفاوض والفشل الذي آلت إليه سيتم إعفاؤه وتكليف شخص آخر من نفس الحزب للقيام بمهمة تشكيل الحكومة، وقد رصد وتابع الجميع كيف تم إبعاد حزب الاستقلال من التحالف الأولي لصالح دخول حزب الاتحاد الاشتراكي، علما أن الثاني أقل من حيث عدد المقاعد بالبرلمان، والحزب المكلف بتشكيل الحكومة لم يكن يرغب في تحالفه معه نتيجة عرقلة المرحلة الأولى من محاولة تشكيل الحكومة، والجميع تابع كيف أصبح وزير الداخلية التكنوقراطي وزيرا للتعليم باسم حزب الحركة الشعبية، وكيف ولج والي جهة الرباط سلا القنيطرة عبد الواحد لفتيت للحكومة كوزير للداخلية و هو الذي كان على خلاف مستمر مع الحزب المكلف على مستوى الجهة انذاك، إلى غير ذلك من مظاهر التراجع عن روح دستور 2011 وما واكبه من طموحات ديمقراطية كبيرة.

[283] يتعلق الأمر بالقاضي السابق محمد قنديل وغيره من الحالات.

كما أن اعتماد القوانين والإصلاحات لا يتم ربطها في معظم الحالات بآجل محدودة معقولة، وإن ربطت بأجل فلا تقترن بأثر سياسي أو قانوني يتم فيه تحميل المسؤولية للجهة المتأخرة حال المادة 88 من دستور 2011 ولا يتم استتباع هذا الاعتماد بإجراءات تنظيمية و مسطرية في شكل نصوص تطبيقية كما هو الحال بالنسبة لميثاق إصلاح منظومة العدالة الذي مازال ينتظر التفعيل و الأجرأة. وحتى إذا ما تم اعتماد ذلك فإنه يتم التساهل في تطبيق المقتضيات القانونية المعنية، شأن ذلك شأن قانون منع التدخين في الأماكن العمومية و بعض مقتضيات مدونة السير على الطريق وبعض مقتضيات قانون الشغل و العديد من المقتضيات والإجراءات المنصوص عليها في الميثاق الوطني للتربية والتكوين، ونفس الشيء فيما يتعلق بتفعيل باقي المبادئ العامة التي جاء بها الدستور. ويتعلق الأمر هنا بمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة إذ ظل شعارا وتمثلا نظريا يفتقر للتطبيق العملي الذي لم يجسد بشكل حقيقي لحد الآن. إذ تقتضي محاسبة المسؤول ضمان استقلاليته في سلطة القرار، واستقلالية سلطة اتخاذ القرار تقتضي ضمانات قانونية ومؤسساتية حقيقية وفعلية، وهو ما يزال غير متحقق لحد الساعة، إذ مازال منطق التعليمات العليا ساريا وجاريا به العمل.

إن تفعيل الإصلاحات وتطبيق القوانين ما يزال رهانا قائما ومفتوحا، إذ يجب تدارك هذا التأخر الواضح من خلال الحسم في مصادره وأسبابه التي تعود في نظري إلى طبيعة النظام السياسي القائم وبنية مؤسساته الحاكمة وأدوار مختلف الفاعلين فيه. وربما يتعين إعادة النظر في توزيع السلط والأدوار بالشكل الذي يحقق التوازن بين مختلف المؤسسات، وأن يخضع الجميع للقانون بغض النظر عن موقعه. والأساسي في

ذلك أن لا يتم استثناء أي مسؤولية أو سلطة سواء جاءت بالتعيين أو بالإنتخاب من المحاسبة الفعلية وتفعيل مبادئ الحكامة والمتمثلة أساسا في الشفافية من خلال تحرير المعطيات و المعلومات العمومية وإتاحة الولوج إليها للعموم[284]، وإشراك حقيقي للمجتمع المدني وتفعيل رقابته للفعل العمومي، وتعزيز استقلاليته من خلال توفير وسائل وإمكانات الاشتغال المادية واللوجستية، وكذلك الديمقراطية التي لا معنى للحديث عنها في غياب تفعيل المعطى الأول المتعلق بالحكم وطبيعته، كما يتعين محاربة الفوارق بجميع مستوياتها وتجليتها، سواء ارتبطت بالجانب الاجتماعي أو الاقتصادي الذي سبق تناوله في هذا المبحث، أو الفوارق المجالية بين الجهات والأقاليم. ويعتبر تفعيل الجهوية أحد أهم مداخل تحقيق هذا الرهان وإعادة الثقة في المؤسسات والهيئات المدنية والرسمية، والتي لم تعد تحظى بالثقة لدى عموم المواطنين نظرا لما ارتبط بهذه الأخير من ممارسات غير سليمة. والافتقار للثقة لا تستثنى فيه أي مؤسسة على الإطلاق. هذه المداخل يمكن من خلالها كسب رهان تفعيل القوانين والإصلاحات، وبالتالي كسب أحد رهانات التأثير على مؤشرات التنمية البشرية.

[284] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيشي، المعطيات المفتوحة تحرير المعطيات العمومية في خدمة النمو والمعرفة، إحالة رقم 2013/14، ص 35.

الفقرة الثانية: تقوية الاقتصاد وإعادة توزيع الثروة.

يسعى المغرب إلى تحقيق التقدم في مؤشرات التنمية البشرية في إطار اقتصادي يتميز بالتحول الذي يعرفه نموذجه التنموي بتنويع إرادي للبنيات الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وتقوية أسس جاذبيته، وإعادة التوزان لفائدة نمط داخلي أكثر لتمويل الاستثمارات المطلوبة لهذا الغرض. وهكذا فاستدامة المكتسبات على مستوى النمو الاقتصادي وتراكم الرأسمال المادي، وتحسين الرأسمال اللامادي وتقليص الفوارق في إطار المحافظة على التوازنات الاقتصادية الكبرى على المدى البعيد التي أصبحت إلزاما دستوريا تشكل رهانات يجب كسبها خلال الخمس عشرة سنة المقبلة من أجل تحقيق أهداف التنمية البشرية المنشودة. لذلك يجب الحفاظ على الاستثمارات في نفس مستويات النسب التي تم تحقيقها خلال العشر سنوات الأخيرة والتي بلغت 30% من الناتج الداخلي الخام[285]. وقد ساعد المغرب في بلوغ هذا المستوى من الاستثمار توفره على بنيات تحتية متينة سمحت بمواكبة بعض التطلعات التنموية للمغرب، إذ مكن إنجاز ميناء طنجة المتوسط وتوسيعه من تبوء المغرب مكانة جيدة على مستوى الربط البحري، وكذلك تسريع وتيرة إنجاز الطرق السيارة سهلت عملية تطوير الاستثمار في عدة جهات من المملكة، إلى غير ذلك من أوجه تعزيز الاستثمار. لكن بالرغم من أن الاقتصاد المغربي بلغ عتبة جديدة من النمو وصلت إلى 4,5% سنويا في المتوسط مقابل 3% في العشرية السابقة، فإن المردودية الهامشية لذلك ظلت ضعيفة مقارنة مع العديد من البلدان النامية التي استطاعت أن تتجاوز معدل 6% من النمو مع نسبة استثمار تقل

[285] مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية 25 أكتوبر 2017، ص 1.

عن 30% التي تصل إليها بلادنا، ويظل المعامل الجدي للرأسمال جد مرتفع وفي تزايد مستمر إذ استقر في حدود 7 وحدات سنة 2014، في حين لا يبلغ المعدل العالمي سوى 3 وحدات. وتدل هذه المعطيات أن الاستثمار بات يتراجع على مستوى إضافة نقط النمو، وبالتالي يكون مفعوله أقل تأثيرا على الاقتصاد الوطني. ولكي يكون أثر الاستثمار قويا وكبيرا على النمو لابد أن يكون مخزون الرأسمال يعادل أربع أو خمس مرات الناتج الداخلي الخام.[286] ولهذا الغرض فإن استدامة هذا المستوى من الاستثمار يجب أن يكون في صلب هذا الرهان المتمثل في الرفع من تراكم الرأسمال المادي، وذلك برصد المزيد من الموارد المتوفرة للقطاعات الإنتاجية البارزة التي تنتج قيم مضافة قابلة للتصدير و توفر مناصب شغل عالية الجودة، من أجل تحسين مسار النمو الاقتصادي وجعل آفاق تمويله داخلية. وفي هذا السياق يساهم التدبير الجيد لتلك الاستثمارات في تحسين المردودية الهامشية لفائدة نمو مستدام للإنتاج الإجمالي للاقتصاد وخلق الثروات والمداخيل[287].

وفيما يتعلق بتنافسية الاقتصاد الوطني وتنويعه فقد شرع المغرب منذ عقدين من الزمن في تنفيذ العديد من الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز إطاره الاقتصادي العام، وفي الآن ذاته عمل على الانفتاح التدريجي والمتحكم فيه للاقتصاد الوطني مع تبني الدولة سياسة الخوصصة وفتح المجال أمام الخواص ليحلوا محلها في العديد من الأنشطة الاقتصادية. وبفضل ذلك جعل المغرب اقتصاده ينخرط في سياق الاقتصاد المعولم والتنافسية الدولية، معتمدا في ذلك عددا من الاستراتيجيات التي تهدف النهوض

[286] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الثورة الاجمالية للمغرب ما بين 1999، 2013، تقرير سابق، ص 93.

[287] المندوبية السامية للتخطيط، المغرب في أهداف الألفية للتنمية وأهداف التنمية المستدامة، تقرير سابق، ص 17.

بالقطاعات الناجعة والتنافسية، مدعومة بسياسة تأهيل وتقوية البنيات التحتية ذات الجودة والخدمة العالية. هذا الانفتاح فتح في وجه المغرب عدة رهانات خاصة في ما يتعلق بمجال تنافسية اقتصاده وتوازن ميزانه التجاري وميزان الأداءات. ولأجل كسب هذه الرهانات يتعين عليه تعزيز قدراته الإنتاجية والرفع من جاذبية الاستثمارات سواء الداخلية والخارجية عبر تنويع منظومة الإنتاجية والعمل أيضا على ضمان جودتها بالاعتماد على الإبداع والتقدم التقني، وتحسين مناخ الأعمال عبر كسب رهان تفعيل الإصلاحات والقوانين موضوع الفقرة السابقة، واستثمار الفرص التي يتيحها الاقتصاد الدولي الحر، إضافة إلى التموقع في الإقتصاد العالمي الرقمي المبني على المعرفة، وتطوير القدرات الاقتصادية الوطنية لمواكبة التحولات التكنولوجية والثورة الرقمية. وعليه فالرهان على هذا المستوى يتجلى في توجه الاقتصاد الوطني نحو القطاعات ذات المردودية العالية؛ هذا بالإضافة إلى كسب إكراه تنظيم العلاقة بين مختلف الأطراف المتدخلة في عملية الإنتاج من أجل تجميع الجهود وتوجيه الرؤى حول النموذج التنموي الذي يستند على تفاعل الجميع من أجل خلق الثروة لفائدة الجميع، الشيء الذي ينعكس على تحسين مستويات المعيشة في الأمدين القريب والبعيد، والذي يجب أن يندرج في دينامية وثيرة استفادة الفئات الهشة والفقيرة من هذا المسار التنافسي والتحسن في مستويات الاستثمار السابق الإشارة إليه، ينضاف إلى ذلك مطالب النهوض بالطبقات المتوسطة والتوزيع العادل لثمار الرأسمال المادي واللامادي للأمة.

الفرع الثاني: الرهانات الخارجية.

توجد رهانات خارجية يجب كسبها في سبيل التأثير على مؤشرات التنمية البشرية عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو عبر برامج السياسات العمومية لمختلف القطاعات العمومية، وتتجلى هذه الرهانات في عنصرين أساسيين الأول سياسي يتمثل في تعزيز الوحدة الترابية في ارتباط مع الاندماج الإقليمي، إذ مازال مشكل الصحراء المغربية قائما، وأيضا وضعية مدينتي سبتة و مليلية وعدد من الثغور التي مازالت خارج السيادة المغربية في سياق سعي المغرب إلى لعب أدوار طلائعية في إفريقيا أو في أي اندماج إقليمي ممكن. أما الرهان الثاني فيتجلى في مواكبة التوجه العالمي نحو اقتصاد المعرفة والتكنولوجيا المتطورة والصناعات الدقيقة المرتبطة بها.

الفقرة الأولى: تعزيز الوحدة الترابية والاندماج الإقليمي.

يشكل تعزيز الوحدة الترابية في ارتباطه بأي اندماج إقليمي أحد أهم الرهانات الخارجية، إذ ظل مشكل الوحدة الترابية خاصة فيما يتعلق بملف الصحراء المغربية قائما إلى اليوم بالرغم من المجهودات المبذولة ماليا وديبلوماسيا، حيث له كلفة مالية مهمة تستنزف المالية العمومية في سبيل تدبيره، وهنا لا نتحدث عن الانفاق العمومي على القطاعات الاجتماعية وغيرها كما هو الشأن بالنسبة لباقي التراب الوطني، لكن مقاربة هذا الموضوع من زاوية التكاليف المباشرة لتدبير الملف على المستوى الدولي، سواء ما يتعلق بالعمليات الدبلوماسية والعلاقات الثنائية، وما تتطلبه من إمكانات مادية وبشرية لحسم المعارك الدبلوماسية التي مازالت تعرف مدا وجزرا بين كسب موقف هنا وخسارته هناك، أو بشكل غير مباشر والمرتبط بالكلفة المالية الناتجة عن سباق التسلح

والانفاق العسكري على مدى السنوات السابقة في علاقته بتدخل الجزائر الغير العلني في النزاع ومحاولة إذكائه في كل حين. إضافة إلى التكلفة الاقتصادية لغلق الحدود مع الجزائر ووقف المبادلات التجارية معها، والتكلفة المالية الناتجة عن التمييز الإيجابي لفائدة المناطق الجنوبية وسكانها والفاعلين الاقتصاديين بها، حيث تمنح المساعدات المادية المباشرة لفائدة الساكنة بتلك الأقاليم، ناهيك عن الأثمنة التفضيلية للسلع والخدمات التي تتكفل الميزانية العامة للدولة بتغطيتها، حيث تقدر الميزانية التي تنفق على الأقاليم الجنوبية ما يناهز 70 مليار درهم سنويا[288]. هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد أن هذا المشكل يجعل القرار الخارجي للمغرب يرتهن للتوازنات السياسية الدولية وتأثيراتها على هذا الملف، حيث يتعرض المغرب للابتزاز بين الفينة والأخرى خاصة عندما يتعلق الأمر بتجسيد سيادته على تلك الأقاليم من الناحية الاقتصادية حين يعمد في استغلال الثروات الطبيعية والباطنية في تلك الأقاليم، حيث يجابه بعدم أحقيتة في ذلك باعتبار أن تلك المناطق متنازع عليها، وبالتالي لا يمكن أن تكون موضوع استغلال أحادي للمغرب، وهو ما حكمت به محكمة العدل الأوروبية في دجنبر 2015 بخصوص اتفاقية الصيد البحري مع الاتحاد الأوروبي، إذ اشترطت المحكمة موافقة الجانب الصحراوي في الاتفاقية حتى تكون هذه الأخيرة شرعية[289]. هذا الرهان الذي ينبغي استحضاره وضبطه عند محاولة كسب رهان الاندماج الإقليمي حيث ما تزال التكتلات الإقليمية السياسية والمجموعات الاقتصادية الدولية والإقليمية تتوسع، ولها راهنيتها وأهميتها، على غرار التبادل الحر لأمريكا الشمالية، والاتحاد الأوروبي، ورابطة أمم

[288]– جاك روسليليه، موقع كارينجي www.crengee.oag .

[190]– جاك روسليليه، نفس الموقع السابق.

جنوب شرق آسيا زائد الصين وكوريا الجنوبية واليابان. وعلى المستوى الإفريقي نجد المجموعة الاقتصادية لدول إفريقيا الغربية، وتجمع تنمية إفريقيا الاستوائية، والمجموعة الاقتصادية والنقدية لإفريقيا الوسطى. وفي هذا السياق يجد المغرب نفسه إقليميا عاجزا على تحويل منطقة المغرب الكبير إلى تكتل إقليمي فاعل ومؤثر اقتصاديا وسياسيا، بسبب مشكل قضية الصحراء المغربية في علاقة الجزائر بالملف، إضافة إلى موقف المقاطعة السابق الذي تبناه المغرب تجاه منظمة الوحدة الإفريقية، وهذا ماجعله يعمل على إيجاد بديل لتوزيع مبادلاته التجارية خارج نطاقه الإقليمي من خلال اتفاقيات التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية ودول أخرى خارج القارة الإفريقية، الشيء الذي جعل من المغرب شريكا لمجموعات إقليمية كبرى دون أن يكون عضوا فيها، مما مكنه أن يتموقع بفضل موقعه الجيوستراتيجي كمنصة إقليمية تجارية هامة مستفيدا من الإنجازات الهامة في بنيته التحتية الاستراتيجية خاصة البحرية منها. كما شكلت عودة المغرب إلى منظمة الوحدة الإفريقية منعطفا تاريخيا مهم في مسار علاقاته الخارجية الإقليمية على مستوى القارة الإفريقية بعد عمل دبلوماسي واقتصادي كبير في هذه القارة جعلت المغرب فاعلا كبيرا في الساحة الإفريقية. وعليه فإنه يتوجب على المغرب بلورة استراتيجية للتعاون المندمج من أجل كسب رهانات الاندماج الإقليمي والتي يأتي في مقدمتها الأمن الإقليمي بالمنطقة، حيث توجد العديد من التهديدات التي تغذيها توجهات إيديولوجية تتبنى العنف والتعصب، إضافة إلى وجود منطقة جغرافية تنشط فيها الجماعات الإرهابية، والعصابات الدولية للاتجار في المخدرات و الأسلحة وغيرها من الأنشطة المحظورة دوليا. وهذا يحتم التنسيق الإقليمي

لمواجهة مختلف المخاطر و التهديدات الإقتصادية و الإجتماعية والأمينية وعلى رأسها الإرهاب الدولي، حيث لعب المغرب ومازال يلعب دورا أساسيا و استراتيجا في محاصرة هذه الظاهرة و مواجهتها أمنيا و فكريا من خلال تعزيز الأمن الروحي للمغرب وللدول الإفريقية التي ارتبطت باتفاقيات تعاون وتنسيق على مستوى التأطير الديني مع المغرب. وبالإضافة إلى ذلك يتعين العمل على تعزيز الاستقرار والتسامح والحوار والتضامن وكل القيم الإنسانية النبيلة من أجل تحقيق الكرامة والرفاه لشعوب المنطقة، فضلا عن تعزيز دور المغرب المحوري والأساسي في بناء إقليمي جديد يجمع بين افريقيا وأروبا في أفق بناء تنمية مشتركة منصفة ومستدامة. ولا شك أن هذا الرهان الخارجي المزدوج يؤثر بشكل مباشر في كل الجهود الداخلية للنهوض بالتنمية البشرية ورفع مؤشراتها الاقتصادية و السياسية والتي تخضع للمؤشرات الخارجية وتتأثر بها، وكسب هذا الرهان يعد مفتاح تملك القرار الخارجي بكل استقلالية.

الفقرة الثانية: مواكبة التوجه العالمي نحو اقتصاد المعرفة.

عرف العالم خلال العقدين الماضيين ثورة معلوماتية كبيرة، معلنة عن مرحلة جديدة ما بعد الثورة الصناعية، حيث تعتمد هذه المرحلة أساسا على المعرفة كمورد استثماري وسلعة إستراتيجية ومصدر إضافي للدخل القومي، بل ستصبح مصدرا أساسيا لهذا الدخل، كما أنها قوة محركة ودافعة للتطور الاقتصادي السريع المزدهر، حيث أسست التطورات التقنية والتكنولوجية الدقيقة والمستجدة لهذه المرحلة التي أثرت على التقدم الاقتصادي، وساهمت في ظهور العصر الاقتصادي الجديد المبني على المعرفة والعلوم التقنية المتطورة. وأصبحت التكنولوجيا والابتكار والمعرفة العلمية من العناصر

الأساسية التي تساهم في النمو الاقتصادي عبر العالم، إذ ساهمت تكنولوجيا الاتصال و الإعلاميات في مختلف التغيرات الاقتصادية الحديثة، وساهم التطور التكنولوجي المتسارع ونمو الإنتاج المتربط به إلى نمو ما أصبح يعرف باقتصاد المعرفة. ويعرف هذا الأخير بأنه الاقتصاد المبني على التطور المعلوماتي الحاصل، وتمثل فيه المعرفة القسط الأعظم في القيمة المضافة، حيث يشكل إنتاجها وإعادة توزيعاها واستعمالاها المنشط الرئيسي لعملية النمو المستدام وخلق الثروة وإيجاد مناصب شغل جديدة ذات جودة عالية في مختلف المجالات. ويستند كل هذا على تكنولوجيا الاتصال و المعلوميات كمنصة الإطلاق والانطلاق، التي يتم من خلالها استخدام المعرفة كعنصر وحيد في عملية الإنتاج. وتحدد هذه التكنولوجيا أساليب وفرص ومجالات التسويق المرتبطة بهذا المجال؛ وتشكل المعرفة سواء الصريحة المتمثلة في المعلومات والبيانات والبرمجيات و غيرها أو المعرفة الضمنية المتمثلة في خبرة ومعارف الأفراد وعلاقاتهم وتفاعلاتهم المصدر الأساسي للثورة[290]. وهناك عوامل موضوعية تدفع باتجاه اقتصاد المعرفة تتمثل في تطور النظام الرأسمالي باعتبار طبيعته التي تفرض التنويع والتجديد المستثمر للمنتوجات وتقنيات الإنتاج. وهذا التجديد يقتضي وجود معلومات حديثة تأتي عن طريق البحث والتطوير، ثم في ظاهرة العولمة التي جعلت من العالم قرية صغيرة وسوقا مفتوحا في وجه الجميع، وما أتاحته من سهولة تبادل المعلومات والبيانات، والإمكانات المفتوحة للتواصل على المستوى الدولي، وما نتج عن ذلك من تسارع التطور التكنولوجي للعولمة الذي زاد المحتوى المعرفي للمنتجات والخدمات إلى مستوى غير

[290] – محمد سيد سلطان، تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتحقيق اقتصاد المعرفة، آليات الاندماج ومتطلبات النمو المعرفي، المنتدى الإعلامي السنوي السابع الرياض 2016م، ص 2.

مسبوق، وقد أنتج كل ذلك نوعا جديدا من الأنشطة الاقتصادية التي ساهمت في ظهور هذا الاقتصاد الجديد، إضافة إلى أن الاهتمام المتزايد بالمعرفة والعلوم، والطفرات العلمية وتطورها ساهمت في هذا الأمر، حيث خلقت نوعا من التراكم المعرفي، وأصبحت إمكانيات استعمالها في العمليات الاقتصادية متاحة وميسرة. بالإضافة إلى هذه العوامل الموضوعية للتوجه نحو اقتصاد المعرفة، هناك عامل أساسي آخر يتجلى في حجم الأرباح ومستوى النمو الذي يحققه هذا النوع من الاقتصاد، حيث يفوق في الولايات المتحدة الأمريكية إجمالي عائدات صناعات البرامج المعلوماتية والنشر والتسجيل الصوتي والمرئي ومختلف الأنشطة المرتبطة بالثورة المعلوماتية وعائدات قطاعي الزراعة وصناعتي الفضاء والسيارات[291]. ويقاس مستوى التقدم نحو اقتصاد المعرفة من خلال ثلاثة مؤشرات أساسية:

* الأول: مرتبط بالبحث والتطوير، حيث تعتبر بيانات الأبحاث والتطوير المؤشرات الأساسية لاقتصاد المعرفة، ويستند فيه على حجم الاستثمار المخصص للبحث والابتكار وفريق العمل المستخدم بها.

* الثاني: مرتبط بالتعليم والتدريب الذي يرتكز على أهمية المورد البشري في الأنشطة الاقتصادية المعرفية، وفي تطويرها وتثمينها، حيث تسمح المؤشرات القائمة على البيانات المتعلقة بالتعليم والتدريب بتقييم المعارف والمهارات المكتسبة خلال العملية الرسمية للتعليم.

الثالث: مؤشر نشر تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات[292].

[291] – نبيل علي نادية حجازي، الفجوة الرقمة رؤية عربية لمجتمع المعرفة، مطابع السياسة، الكويت غشت 2005،ص393.

[292] – محمد سلطان، تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتحقيق اقتصاد المعرفة، مرجع سابق، ص 7.

إن الانخراط في اقتصاد المعرفة لم يعد خيارا مفتوحا أمام الدول بل أصبح أكثر ضرورة في عصر العولمة. وهو رهان غير متاح إلا للاقتصاديات المتطورة، إذ يحتاج مواكبة هذا التوجه الاقتصادي العالمي الجديد لقوة اقتصادية متحققة و مناخ استثمار مناسب[293].

عمل المغرب منذ قرابة العقدين على تطوير عدة استراتيجيات وبرامج تهدف إلى تنويع اقتصاده، وإيجاد موطن قدم في مجال المهن العالمية الجديدة التي تستند على المعرفة التكنولوجية المتطورة، غير أن هذا الجهد المبذول في سبيل هذا التنويع يبقى محدودا وأثره دون الطموح، إذ ما يزال الاقتصاد الوطني غير مندمج في سلاسل القيمة العالمية بما يكفي، إضافة إلى عدم الذهاب بعيدا في تطوير وتمتين أسس وركائز الاقتصاد المعرفي. وبالنظر إلى القيمة المضافة الكبيرة التي ينتجها هذا الاقتصاد وحجم النمو الذي يحققه في ظرف زمني وجيز، وبالنظر أيضا إلى التنافسية المتزايدة في هذا المجال على مستوى العالم والحاجات الاستهلاكية المتجددة والمتنامية لسلع و منتوجات الاقتصاد المعرفي، فإنه يجب على المغرب أن يجعل الإبداع والابتكار في عمق كل إستراتيجية أو برامج اقتصادية باعتبارهما أساس الاقتصاد المعرفي الذي يعد مستقبل النمو والازدهار الاقتصادي والاجتماعي المستدام، وطبعا هذا سيضع المغرب في مواجهة تحديات اقتصاد المعرفة، وذلك من خلال توفير أسس و مقومات هذا التوجه العالمي في الاقتصاد. إن رهان الاندماج في الاقتصاد المعرفي يفتح أمام المغرب تحديات يجب أن تكون في صلب مختلف سياساته العمومية، أولها الاستثمار في العلم والمعرفة من خلال تمويل البحث والابتكار العلميين وجعلهما أولوية في مختلف

[293] – بوحفية قوي، مجتمع المعرفة، اقتصاد المعرفة، مجلة ذوات الالكترونية نسف شهرية، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، العدد 18، 2015، ص 13.

المجالات والقطاعات سواء في المجال العام داخل الجامعات والمعاهد والمدارس العليا أو في القطاع الخاص عبر الشركات والمصانع، ثم الاستثمار في الموارد البشرية سواء عبر التعليم في المدارس، حيث يجب أن يكون الإبداع والابتكار وإنتاج المعرفة العلمية أساس العملية التعليمية، ثم من خلال تعزيز القدرات الذاتية على التكيف والابتكار بتحسين شروط الولوج إلى المعرفة عبر تمكين الرأسمال البشري من قدرات ومهارات قابلة للتكيف والتجديد، تمكن من إيجاد يد عاملة ذات جودة عالية قادرة على التفاعل والتنافس في سياق اقتصادي متجدد و معولم، وكذلك الاستثمار في البنية التحتية الأساسية لاقتصاد المعرفة خاصة تكنولوجيا الاتصال و المعلوميات باعتبارهما الأداتين الأساسيين اللتان يثم من خلالها كل الأنشطة الاقتصادية المعرفية.

لاشك أن المغرب بذل مجهودات جبارة وكبيرة خلال العشرية الأخيرة في سبيل النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية بهدف الرقي بمؤشرات التنمية البشرية وتحقيق مراتب متقدمة ضمن أمم العالم، لكن الحصيلة المسجلة لم تكن في حجم التطلعات والطموحات المنتظرة، الشيء الذي يفرض إعادة النظر في الاستراتيجيات و الوسائل المعتمدة و الأساليب المتبعة في ذلك حتى يكون الرقي بالتنمية البشرية في قلب السياسات العمومية، والرفع من مؤشراتها أساس الفعل العمومي، وحتى يتحقق ذلك لابد من كسب رهانات العشرية المقبلة.

الخاتمة:

تنطلق السياسات العمومية من بروز المشكل السياسي العام، الذي يخضع بدوره لعمليات سياسية تجعل منه موضوع اهتمام صانعي السياسات العمومية، وتخضع هذه المرحلة للمنافسة والصراع والتفاوض. لا تظهر هذه العمليات السياسية المحضة للمتتبع العادي أو المواطن المعني بها، حيث تحتاج لجهود معرفية ومتابعة دقيقة لمختلف الفاعلين المتدخلين في صناعة السياسات العمومية. وتمكن هذه المرحلة من فهم مختلف التفاعلات اللاحقة بشأن السياسة العمومية المعنية، في إطار تدبير الأجوندا السياسة التي تخضع في تدبيرها لموازين القوى والتوازنات السياسية القائمة، والمصالح السائدة والمتنافسة داخل الرقعة السياسية.

لاشك أن مسار السياسات العمومية بقدر ما هو نشاط سياسي بامتياز فهو فعل تدبيري يتضمن قدر كبير من العمليات الإدارية و التسييرية والقيادية، حيث يتم خلالها القيام بمجموعة من العمليات التقنية والفنية، تعتمد بالأساس على الخبرة والكفاءة في التدبير والتسيير للشأن العام من خلال الاعتماد على المعلومات والمعطيات الحيوية والدقيقة التي تمكن مقرري السياسات العمومية التفضيل بين البدائل والخيارات المتاحة، ضمن ما هو متفق عليه في الإطار السياسي، ولكي تحظ هذه البدائل والخيارات المفضلة على غيرها بالرضا والقبول من طرف مختلف مكونات السياسات العمومية المعنية خاصة الجمهور المستهدف بها، فإنه لابد أن تصدر بشأنها حزمة من القوانين والمساطر وكذا مجموعة من القرارات والإجراءات، و أن تصدر طبعا ممن له شرعية إصدارها، ولابد أيضا أن تحظ الجهة المصدرة للقوانين و القرارات المؤطرة للسياسات العمومية

نفسها بالقدر اللازم من الشرعية و القبول، حتى تكون قراراتها وأوامرها شرعية تتسم بالقبول والطاعة من طرف الجميع، الشيء الذي يمكن من التعامل مع هذه السياسة العمومية بإيجابية.

تعد مرحلة التنفيذ مرحلة جد مهمة حيث تشكل اللحظة ما قبل النهاية في مسلسل السياسات العمومية، وتحظى بأهمية بالغة إذ يتم خلالها ترجمة النوايا والخطط والبرامج إلى أفعال مادية ملموسة، أو إلى إجراءات ونصوص قانونية أو إدارية لها الأثر المادي المحسوس، عبر حشد الإمكانات المادية والبشرية والمعنوية اللازمة لذلك. وإذا كانت هذه المرحلة قد توحي أنها مجرد عملية تنفيذية تقنية يتم خلالها تطبيق ما تم الاتفاق عليه وإعلانه، فإنها بالإضافة إلى ذلك تعد مرحلة سياسية يتم من خلالها محاولة الاستدراك لما تم تفويته من مصالح أو نفوذ إبان مرحلة الصنع والإعداد. وتتجلى أهميتها أيضا في كونها تمكن من رصد وضبط الأهداف والنوايا الغير المعلنة للسياسة العمومية المعنية، والتحقق من مدى جدية وصحة الأهداف والنوايا المعلنة؛ كما تشكل لحظة اختبار حقيقية لمدى قدرة وكفاءة النظام في تفعيل وتنفيذ السياسات العمومية، والوفاء بعهوده العامة، ومعرفة الإكراهات والحدود التي تحد من هذه الكفاءة وتقلص من أدائها ومفعولها. وقد يصعب تحديد الجهات المتدخلة في السياسات العمومية خلال مرحلة الإقرار، حيث تتعدد الأطراف المتدخلة في هذه المرحلة إذ تظل مجهولة ومستترة عن الظهور إلى الرأي العام، لكن مرحلة التنفيذ تجعل الجهات المساهمة في صناعة وإقرار السياسة العمومية تظهر سواء بشكل مباشر أو غير مباشر عبر وكلاء قصد الحرص على تنفيذ هذه السياسة العمومية المعنية وفق الترتيبات والمساومات المتفق عليها بشأنها.

يشكل تقييم السياسات العمومية أداة فعالة لتجويد وتطوير أداء النظام السياسي ككل، وتجويد وتطوير تدبير الشأن العام بالخصوص، ويعتمد مناهج وأدوات علمية وتقنية محايدة تمكن من قياس مدى تحقق الأهداف المسطرة ومدى صلاحيتها و نجاعتها في الجواب عن مشكلة السياسة العمومية المعنية. غير أن هذا لا يعني أبدا أن المرحلة مجردة ومحايدة، بل تنطوي على قدر كبير من الدينامية السياسية، والرهانات المختلفة ذات الطبيعة التقنية الفنية المرتبطة بالسياسة العمومية في ظاهرها كما يراها ويستقبلها المعنيين بها، كما لها رهانات سياسية استراتيجية تستجيب لحاجات ومصالح الجهات المتدخلة في صياغة وإقرار السياسة العمومية المعنية والسياسات العمومية عموما. وتتحكم هذه الرهانات في اختيار وتحديد المقتربات الممكنة للتقييم، كما تتحكم في تحديد الجهة التي يتم إسناد هذه المهمة لها. ويختلف هذا حسب الأنظمة السياسية القائمة، حيث تخضع نتائج التقييم لمنطق الولاء والتبعية لهذه الجهة أو تلك، وأيضا تحدد الخلفية والمداخل المعتمدة في تنفيذ مهمة التقييم هذه.

إذن من خلال عملية التقييم يمكننا الوقوف على الأهداف الحقيقية والكامنة للسياسات العمومية، وفهم أسباب استمرارها أو إنهائها بغض النظر عن نتائجها المجردة، وذلك تبعا للرهانات الأساسية الاستراتيجية الخاصة. كما يمكننا من تفكيك جميع عناصرها ومكوناتها، والتعرف على مختلف الجهات المتدخلة فيها. وهذا ليس بالأمر الهين، إذ يتطلب الحصول على المعلومات والمعطيات الدقيقة اللازمة، واستحضار مختلف العوامل والفواعل المتدخلة في مختلف مراحل السياسات العمومية

المدروسة، وكذا استحضار البيئة والثقافة السائدة والقيم المشتركة داخل المجتمع، والمتحكمة في محيط إقرار هذه السياسة العمومية.

لقد تطور مفهوم التنمية البشرية وأصبح موضوعه الأساسي الرقي بظروف عيش الإنسان، وتوسيع خيارات البشر، والحفاظ على حقوق الأجيال اللاحقة في ضمان الحياة على كوكب الأرض. ومع تطور المفهوم تطور الاهتمام بها، حيث أصبحت تحتل أهمية وأولوية في الأجندة السياسية على المستوى الداخلي للدول، كما أصبحت من الأولويات على المستوى الدولي، مما جعلها موضوع تنسيق والتزام أممي.

والمغرب باختياره طريق الانفتاح والاندماج الإيجابي في المجتمع الدولي، والاستفادة من فرص العولمة، ونظرا لواقعه التنموي الذي ظل يتسم بمظاهر القصور والتدني في مؤشراته، إذ عجز المغرب لأكثر من عقد من الزمن عن النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، إذ بات المجال الاجتماعي يشكل معضلة حقيقية تعكسها المؤشرات المتدنية المسجلة في هذا المجال خاصة على مستوى الصحة والتعليم، والمجال الاقتصادي من خلال الدخل الفردي، ونسبة الفوارق الاجتماعية التي لم تعرف طريقها للتراجع. وبالنسبة للجهود الرسمية والبرامج الاجتماعية للدولة في هذا الشأن فإنها كانت تفتقر للاندماج والتناسق بين مختلف البرامج القطاعية المتداخلة، إضافة إلى عدم اعتمادها على الإشراك والتعاون مع مختلف المتدخلين غير الرسمين، إذ ظلت خاضعة للمقاربة البيروقراطية الأحادية والمنعزلة في غياب لأي إشراك أو تواصل مع الفئة المستهدفة أو الاستماع لاحتياجاتها وأولوياتها. إضافة إلى طغيان الهاجس السياسي والانتخابي في الكثير من الأحيان.

وبالنظر للمعطى الأول الخارجي المتمثل في العولمة، والوضع الثاني الداخلي الذي يتجلى في مشكل ضعف تدني مؤشرات التنمية البشرية، لم يكن أمام المغرب من خيار إلا أن ينخرط في الجهود الدولية للنهوض بالتنمية البشرية، والالتزام أمام المجتمع الدولي بالانخراط في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فكان رهانا مزدوجا، يتمثل الأول بالانخراط في الجهود الدولية والتفاعل إيجابيا معها بهذا الشأن، و الثاني في الاستفادة من الإمكانات والدعم المتاح في هذا الأمر.

شكل الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية استجابة وتجسيدا لالتزام المغرب أمام المجتمع الدولي بتحقيق التنمية، وبالتالي جاءت مختلف البرامج المكونة لها وفقا للأهداف الثمانية التنموية للألفية، ووفقا لحجم الخصاص المسجل في هذا الشأن داخليا في محاولة للإحاطة الشاملة ديمغرافيا وجغرافيا بمختلف مظاهر العجز التنموي الحاصل. وهنا يسجل البحث على مستوى صناعة وإقرار هذه السياسة العمومية، وإن كانت برامجها شاملة وعامة تحيط بمختلف مظاهر العجز الاجتماعي، فإنها لم تكن موضوع تشارك وتداول من طرف مختلف المعنيين سواء الفاعلين غير الرسميين أو المستهدفين.

لقد حاولت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تجاوز أسباب الضعف والحدود التي حدّت من البرامج الاجتماعية خاصة على مستوى الحكامة، حيث أنيط تدبيرها وتفعليها إلى أجهزة وبنيات تنظيمية تجمع بين التعيين والإشراك، غير أن تركيبة هذه الهياكل التنظيمية تطرح عدة ملاحظات شكلت أحد أسباب الضعف والعجز، التي تم الوقوف عليها من خلال تقارير الافتحاصات التي أجرتها المفتشية العامة للإدارة الترابية، و

المفتشية العامة للمالية. ويتجلى أهمها في: غياب معايير واضحة وشفافة لاختيار ممثلي المجتمع المدني، وتكريس مظاهر الزبونية والمحسوبية والحزبية الضيقة في اختيار الكثير من الحالات، إضافة إلى تغييب مكون المجتمع المدني على المستوى المركزي، وهو ما يضعف قوة فكرة تبني المقاربة التشاركية على مستوى وضع الرؤى والتوجهات الإستراتيجية للمبادرة. وبالتالي يجعل من هذه المقاربة مجرد إجراء شكلي يمكن السماح به وتفعيله على مستويات دنيا فقط، مقابل تكريس موقع ودور وزارة الداخلية وامتداداتها المحلية، وتقوية حضورها في الساحة الاجتماعية على المستويين المحلي والوطني أيضا، وهذا ما يعكسه موقعها على مستوى رئاسة اللجان صاحبة القرار المالي النهائي على المستوى المركزي، في مقابل تهميش دور باقي الفاعلين. وهنا اعادت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لممثلي وزارة الداخلية ما تم سحبه منهم لصالح المنتخبين على مستوى القرار المالي المحلي و الإقليمي و الجهوي وبالتالي إعادة مواقع المبادرة إلى وزارة الداخلية.

كما كرست المبادرة على مستوى الاختصاص عدم ربط المسؤولية بالمحاسبة خاصة على المستوى المركزي، في غياب تحديد المسؤوليات وتفصيل الاختصاصات بين اللجنة الإستراتيجية ولجنة القيادة، وهو ما جعل أداء هاتين البنيتين دون المستوى المطلوب طبقا لنتائج تقارير الافتحاص. ربما يمكن فهم هيكلة أجهزة الحكامة في ظل دستور ما قبل 2011 وسياق التراجع عن الانفراجات السياسية التي واكبت حكومة التناوب التوافقي سنة 1998 برئاسة السيد "عبد الرحمن اليوسفي"، غير أنه بعد دستور 2011 لم يكن طبيعيا أن تظل تلك البنيات بنفس الشكل وبنفس الاختصاصات، الشيء

الذي يفتح الاحتمال على أن رهان المبادرة المعلن مخالف للرهان الضمني على مستوى القيم المؤطرة لها.

إن النظر في البنيات التنظيمية لحكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وتركيبتها التي كانت موضوع ملاحظات على المستوى النظري، فإنه أيضا على مستوى الواقع العملي من خلال تقارير الافتحاص وتقارير التقييم الموضوعي سواء للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو المرصد الوطني للتنمية البشرية، فإنه لم يتم تدارك ذلك النقص على مستوى الممارسة العملية في تنزيل الهياكل وتشكيل هيئات الحكامة، حيث تم إفراغها من كل معنى ذي قيمة، وقد أكدت التقارير عدم احترام مبدأ ثلاثية الأطراف، وضعف إشراك العنصر النسوي إلى حد إقصائه في بعض الحالات، إضافة إلى ضعف تمثيلية الشباب. ويعكس أداء هيئات حكامة المبادرة سواء على مستوى التشكيل أو على مستوى التفعيل، نفس مظاهر الضعف والقصور التي ما تزال تطبع التدبير العام للسياسات العمومية، وطبعا وفق منطق العلوم الحقة نفس العناصر في نفس الظروف التجريبية قد تعطي نفس النتائج.

وبالنظر أيضا إلى المخرجات التدبيرية ومستوى حكامة هذه الهيئات، فإنها لم تشكل استثناءً وتغييرا لمستوى ونوع تدبير مختلف السياسات العمومية، حيث سجل عليها الاشتغال في غياب جدولة دورية اللقاءات، وعدم احترام اللوائح الداخلية المنظمة لأشغالها و عدم الانضباط لها، وضعف مستوى الشفافية والوضوح في مسار ومسلسل اتخاذ القرارات داخلها. كما سجل على المستوى المحلي غياب رؤية استراتيجية مندمجة توجه الفعل على الميدان. هذا الضعف على مستوى التشكيل والفعل الميداني، خلفا ضعفا

على مستوى المنتوج النهائي لهذه الهيئات، حيث نجد أغلب البرامج والمشاريع المعتمدة ما هي إلا تجميع وإعادة صياغة للبرامج السابقة، و أيضا ضعف التقارير المنجزة من طرف هذه الهيئات.

إن تأكيد خطاب المبادرة الوطنية للتنمية البشيرية على ضرورة اعتماد المقاربة التشاركية والمقاربة الاندماجية، و باعتبارها سياسة عمومية مادية ومعنوية جاءت لتكريس عدد من المبادئ والقيم إلى جانب إنجاز المشاريع والأنشطة، يعكس النية المعلنة في محاولة تجاوز أعطاب التدبير العمومي وأثاره السلبية على السياسات العمومية. لكن تقييم البرامج والنتائج، ورصد تجليات تدبير هيئات الحكامة، يؤكدان أن نسبة تحقيق هاتين المقاربتين ظلت ضعيفة إلى حد كبير. إذ ظلت المقاربة التشاركية محدودة في البنية التنظيمية لهيئات الحكامة، ولم يتم تفعيلها بالشكل المطلوب في إقرار المشاريع وتنفيذها وتقييمها، حيث يتم ذلك في نطاق ضيق محصور في إطار اللجان. وأما الاندماج بين البرامج ومختلف السياسات العمومية القطاعية الأخرى، فلم يختلف الأمر كثيرا عن الممارسة التقليدية للسياسات العمومية، حيث يتم العمل على محاولة تحقيق ذلك بشكل بعدي في العديد من الحالات وفق ما أكدته عدة تقارير.

تخلف مقارنة الحصيلة المالية للمبادرة والبرامج المنجزة مع النتائج والآثار المحققة نتيجة مفادها ضعف النجاعة والفعالية في تدبير النفقات المالية للمبادرة؛ ويعكس ذلك عدم الانظباط لمساطر الالتزام بالنفقات وأدائها، وخرق معايير توزيع الدعم المالي الذي يعتبر نتيجة لاختيار وقبول المشاريع المقدمة من طرف الفاعلين غير الرسميين في غياب التطبيق السليم لقواعد الاختيار والمصادقة وتمويل مشاريع غير مؤهلة، إضافة

إلى تجاوز قواعد ومعايير الاستهداف، وغير ذلك من مظاهر الخلل في التدبير المالي للمبادرة والتي ضمنت في تقارير المفتشيات العامة للمالية والإدارة الترابية، إضافة إلى غياب المتابعة والمحاسبة المالية، وهو ما يكرس مرة أخرى عدم ربط المسؤولية بالمحاسبة.

لاشك أن حجم ومظاهر الضعف الحاصلة على مستوى المدخلات التنظيمية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية سواء تعلق الأمر بالبنية الهيكلية لأجهزة الحكامة وأدوارها واختصاصاتها، أو فيما يتعلق بتنزيل ذلك على مستوى الممارسة العملية، ستكون النتيجة الطبيعية والفعلية على مستوى مخرجات البرامج والأنشطة محدودة في أثرها و مؤشرات قياسها. وبالتالي يمكن القول أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لم تستطع كسب رهان الرفع من مؤشرات التنمية البشرية، وتحقيق الأهداف المعلنة والمرجوة من إطلاقها؛ وهذا ما أكدته التقارير المتعاقبة لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية البشرية"PNUD"، حيث ظل المغرب وطيلة سنوات تفعيل المبادرة يحتل الرتب المتأخرة في سلم مؤشرات التنمية.

إن الاختلالات ومظاهر الضعف التي تم رصدها ومناقشتها لا تعني أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كانت صفرا على مستوى النتائج والآثار، بل كانت لها نتائج وآثار حقيقية، لكنها محدودة بالمقارنة مع حجم الخصاص والطلب المتنامي على فرص تحقيق الانعتاق الاجتماعي. وبالتالي يمكننا القول أن المبادرة ما زالت تحتفظ براهنيتها وأهميتها و الحاجة إليها على مستوى البرامج والأهداف ومحددات الاستهداف، مع ضرورة مراجعتها على مستوى مظاهر القصور والاختلال التي شابتها، خاصة على

مستوى أجهزة الحكامة سواء فيما يتعلق بالبنية التركيبية أو فيما يتعلق بالاختصاصات والأدوار، مع إحاطتها بما يلزم من ضمانات حسن التدبير والحكامة، وخاصة الوسائل والأدوات الكفيلة بتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة. ويشكل الإعلان عن المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تأكيدا على استمرار الرهانات المعقودة عليها و الحاجة إليها. كما أن التعديل الطارئ على هيئات الحكامة المحلية و الإقليمية للمبادرة الذي جاءت عكس بعض التوقعات، إذ عزز موقع وزارة الداخلية في حكامة المبادرة على المستوى المحلي و الإقليمي، الشيء الذي يسمح بتقريب الصورة و لو نسبيا عن طبيعة التوازنات و المفاوضات و العلاقات التي كانت سائدة في إطار هذه السياسة العمومية خلال المراحل السابقة.

إن مطلب تحقيق التنمية البشرية و الرفع من مؤشراتها الحسابية لا يمكن مقاربته مقاربة تجزيئية تقتصر فقط على المستويين الاجتماعي والاقتصادي فقط. فالتنمية البشرية شاملة وعامة، تغطي مختلف الأبعاد والمجالات المحيطة بالإنسان، وأولها المجال السياسي. فلا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق تنمية بشرية في إطار سياسي يفتقد نفسه للتنمية المطلوبة. وبالتالي يمكن القول أن المدخل الحقيقي والسليم في تقديري هو المقاربة الشاملة والعامة للإصلاح، عمقها سياسي وأدواتها ثقافية واجتماعية واقتصادية، تنطلق من أرضية الدستور الجديد لسنة 2011 ليصل مداه في التفعيل والتنزيل الديمقراطي والسليم، في أفق المزيد من تكريس الحقوق والحريات وضمان آليات عملية قانونية لحمايتها، وتكريس الخيار الديمقراطي وحمايته على مستوى التشريع والممارسة، والقطع مع مختلف مظاهر التراجع والانتكاسة الديمقراطية، خاصة

على مستوى ترجمة وتصريف أصوات الناخبين لحظة بناء التحالفات السياسية لتشكيل الحكومة. ويقتضي هذا إصلاحات حقيقية قانونية وسياسية لمختلف الآليات والأدوات المؤطرة لهذه العملية، يأتي في مقدمتها القوانين المنظمة للانتخابات وقانون الأحزاب، وأيضا التكريس الحقيقي لاستقلالية القضاء في الوعي والممارسة، ثم الذهاب بعيدا على مستوى توازن السلط، والمزيد من توسيع صلاحيات الحكومة ورئيسها، وتفعيل مبدأي ربط المسؤولية بالمحاسبة وعدم الإفلات من العقاب، وإقرار الأدوات القانونية و المسطرية التي تمكن من أجرأتهما وتفعيلهما بشكل حقيقي.

لاشك أن أي نظام سياسي كيفما كان نوعه وتوصيفه يسعى إلى ضمان الاستدامة والاستمرارية لنفسه من خلال تعزيز وحماية كل عناصره ومكوناته، وكذا النسق والإطار العام لتواجده. وتختلف الوسائل والآليات المعتمدة في ذلك حسب طبيعة النظام نفسه. وقد وقفنا في هذا البحث على أن أحد أهداف السياسات العمومية ورهاناتها هو تأكيد فعالية وكفاءة النظام السياسي في تحقيق مطالب المواطنين و الإستجابة لحاجياتهم، والقناعة بجدارة النظام واستحقاقه ومنجزاته على الميدان، مما يولد الشعور والإيمان بشرعية النظام وأهليته للحكم. وهو ما يعطي الاستقرار والاستمرار الذي يتيح المزيد من الإمكانات والفرص لتعزيز هذه الشرعية. لكن وكما سبق التوصل إليه فإن هذه الشرعية دينامية ومتحركة تعرف النمو والتعزيز كما تعرف أيضا الانحسار والتراجع الذي يكون أيضا نتيجة للسياسات العمومية، وهذه المرة بسبب الفشل في تحقيق أهدافها، مما يضعف الإيمان بشرعية النظام القائم وأهميته. وبالتالي فالرهان السليم الذي ينبغي أن يتحكم في إقرار السياسات العمومية و الاستمرار فيها هو ما يمكن

أن تحققه من أهداف ونتائج إيجابية تنعكس على حياة المواطنين بشكل مباشر أو غير مباشر، وليس ضمان الاستمرار والاستقرار الذي هو نتيجة حتمية لنجاعة السياسات العمومية.

إن الاستقرار أو الاستمرار في ظل فشل السياسات العمومية المتعاقبة لن يكون إلا استقرارا شكليا و ظرفيا، يتعرض للاهتزاز و الخلخلة كلما تعززت ظروف ذلك. وهذا ما قد تعكسه الأوضاع الغير المستقرة والقلقة هنا وهناك بين الفينة والأخرى. كحالة الحسيمة بالرغم مما عرفته المنطقة من تنزيل برامج المبادرة، وبرامج أخرى للسياسات العمومية، وأيضا ما يُعتمل في مدينة جرادة وهي المدينة التي تم فيها الإعلان عن انطلاقة المرحلة الثانية من المبادرة. إضافة إلى ما عاشه المغرب من حراك اجتماعي خلال سنة 2011 على بعد ست سنوات من انطلاق هذه المبادرة. وبالتالي فالمقاربة الأمنية التي يتم في أخر المطاف اللجوء إليها لتهدئة الأوضاع وإرجاع الهدوء، لا تعالج الأمر أكثر مما تؤجل المشكل، وتزكي الاستقرار الشكلي الهش، وإن كانت لحظة دستور 2011 فرصة تاريخية للمغرب من أجل الإقلاع الحقيقي والجماعي نحو ممارسة جديدة على مختلف المستويات والمجالات، تضمن الاستمرار والاستقرار للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي و الثقافي أيضا للمغرب. وما يزال العرض قائما والفرصة متاحة لتحقيق ذلك وتحقيق رؤية المغرب الممكن وفق ما جاء في تقرير الخمسينة.

لائحة المراجع:

الكتب باللغة العربية:

- ✓ أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- ✓ أحمد مصطفى الحسين، مدخل إلى تحليل السياسات العامة، المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، الأردن، ط 1، 2002.
- ✓ ألكيس دي توكفيل ترجمة أمين مرسي منديل، الديمقراطية في أمريكا، عالم الكتب، القاهرة، ج 1و 2، 2004.
- ✓ إبراهيم أبراش، المنهج العلمي و تطبيقاته في العلوم الإجتماعية، شركة بابل للطباعة و النشر و التوزيع، الرباط، 1999.
- ✓ بوتومور- مجموعة من المترجمين، الصفوة و المجتمع دراسة في علم الاجتماع السياسي، دار المعرفة ج 1، الإسكندرية، 1988.
- ✓ بيل جيتس، ترجمة عبد السلام، المعلوماتية بعد الأنترنت طريق المستقبل، سلسلة المعرفة، العدد 231، الكويت، مارس 1998.
- ✓ تقييم السياسات العمومية، الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب.
- ✓ توفيق إبراهيم، ظاهرة العنف السياسي في النظم العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، مصر، ط 1، 1982.

- ✓ ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع، الاردن، ط1، 2004.
- ✓ جابريل إيه وألموند وجيه وبنجهام باويل الإبن – ترجمة هشام عبد الله، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، الدار الاهلية للنشر و التوزيع، عمان، ط 1، 1988.
- ✓ جان ماري دنكان- ترجمة محمد عرب صاصيلا، مدخل إلى علم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 5، 1992.
- ✓ جون واتربوري - ترجمة عبد الغني أو العزم و آخرون، أمير المؤمنين: الملكية و النخبة السياسية المغربية، مؤسسة الغني، الرباط، ط 1، 2004.
- ✓ جيمس اندرسون- ترجمه عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الثانية، 2002.
- ✓ حبيب معلوف، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية، الندوة الإقليمية حول التنمية المستدامة، الرباط 2002.
- ✓ حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر و التوزيع، القاهرة، ط1، 2000.
- ✓ حسن أبشر الطيب، تحليل السياسات العامة، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، القاهرة، 1988.
- ✓ حمادة بسيوني إبراهيم، دور وسائل الغتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1993.

✓ حسن طارق، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، السياسات العمومية: مفاهيم وتطبيقات، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بدعم من FNUO، الرباط، أبريل2014

✓ زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات، منشور المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات عدد 2003/372.

✓ ستيف باكلي و أخرون – ترجمة كمال السيد، دور وسائل الإعلام في إخضاع الحكومات للمساءلة: نهج المصلحة العامة في صنع السياسات العامة و القوانين، المركز القومي للترجمة، القاهرة، ط1، 2004.

✓ ستيفن دي تانسي ترجمة رشا جمال، علم السياسة- الأسس، الشركة العربية للأبحاث و النشر، بيروث، ط1، 2012.

✓ سعيد جفري و أخرون، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، مطبعة الرشاد، سطات، 2006.

✓ سلوى شعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في القرن الحادي و العشرين، مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، القاهرة، 2004.

✓ السيد ياسين، السياسات العامة:القضايا النظرية والمنهجية، مركز البحوث والدراسات السياسية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988.

✓ صالح بالحجام، تحليل السياسات العامة، مطبعة بن مرابط، الجزائر، ج 1، 2015.

- ✓ عبد الرحيم العطري، صناعة النخبة بالمغرب، دفاتر وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، ط 1، 2006.
- ✓ عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة: النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الأولى، القاهرة،2010.
- ✓ عبد اللطيف الهلالي، دور الإعلام في تقوييم السياسات العمومية: العمل البرلماني و الحكومي نموذجا، المطبعة و الوراقة الوطنية، مراكش، ط 1، 2011.
- ✓ عبد المطلب غانم، تقويم السياسات العامة، مركز البحوث والدراسات السياسية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1989.
- ✓ عثمان كاير، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية: تقييم السياسات العمومية من خلال قانون المالية، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان بدعم من FNUO، الرباط، أبريل 2014.
- ✓ علي الدين هلال و آخرون، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية و منهجية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988.
- ✓ علي حسني، القانون الدستوري وعلم السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط1، 1992.
- ✓ علي هلال الدين، تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، مركز البحوث و الدراسات السياسية، القاهرة، 1988.

✓ فاسيون لوميو- ترجمة عبد المالك احزيرير و فريد خالد، دراسة السياسات العامة: الفاعلون وسلطتهم، منشورات كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية مراكش، مراكش 2014.

✓ فرانك كيلش- ترجمة حسام الدين زكريا و عبد السلام رضوان، ثورة الأنفوميديا، سلسلة عالم المعرفة عدد 253، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب الكويت، 2000.

✓ فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة: منظور كلي في البنية و التحليل، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2001.

✓ كارل باتون و دفيد ساويكي – ترجمة مزيد بن مشهور التركاوي، الطرائق الأساسية لتحليل السياسة و التخطيط، النشر العلمي و المطابع، جامعة الملك سعود، الرياض، ج 1، 2011.

✓ محمد الغالي، المختصر في أسس ومناهج البحث في العلوم الاجتماعية، مكتبة المعرفة، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2005.

✓ محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير السياسات العمومية، سلسلة محاضرات، كلية الحقوق أكدال - الرباط، ط 1، 2017.

✓ محمد سكللى، مدخل لدراسة علم السياسة، منشورات جامعة محمد الخامس كلية الحقوق سلا، ط1، 2015.

✓ محمد سيد سلطان، تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتحقيق اقتصاد المعرفة، آليات الاندماج ومتطلبات النمو المعرفي، المنتدى الإعلامي السنوي السابع الرياض 2016.

- ✓ محمد عبد المعز، في النظريات و النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، 1973.
- ✓ محمد نجيب بوليف، العالم العربي بين تحديات العولمة ومتطلبات التنمية البشرية، ط ب بريس، الرباط، ط1، 2003.
- ✓ محمد نصر عارف، التنمية من منظور متجدد- التحيز – العولمة- مابعد الحداثة، مطابع الأهرام، القاهرة، 2002.
- ✓ المختار المطيع، النظام السياسي، الدستوري المغربي، سلسلة محاضرات، كلية الحقوق جامعة الحسن الأول، سطات، 2000.
- ✓ المختار المطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، سلسلة الدراسات القانونية والسياسية والاقتصادية، مطبعة الرشاد، سطات، ط1، 1999.
- ✓ موريس دوفرجيه – ترجمة جمال الأتاسي و سامي الدروبي، مدخل إلى علم السياسة، دار دمشق للطباعة و النشر، دمشق، دون ذكر سنة الطبع.
- ✓ موريس دوفرجيه – ترجمة سليم حداد ، علم السياسة: مبادئ علم السياسة، الطبقات الاجتماعية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 2001.
- ✓ نبيل علي نادية حجازي، الفجوة الرقمة رؤية عربية لمجتمع المعرفة، مطابع السياسة، الكويت، غشت 2005.
- ✓ كمال المنوني، أصول نظم السياسات المقارنة، شركة الربيع للنشر و التوزيع، الكويت، ط 1، 1987.

الرسائل و الأطروحات:

- ✓ أحميدوش مدني، المجلس الاعلى و المجالس الجهوية للحسابات- التشكيل و الإختصاص، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2002/2001.
- ✓ فاطمة الليلي، مدى مساهمة البرلمان في صياغة السياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام تخصص العلاقات الدولية، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2016/2015.
- ✓ وفاء الفيلالي، البرلمان في النظام السياسي المغربي على ضوء الولاية التشريعية الخامسة من 1993 إلى 1997، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس، الرباط السنة الجامعية 2001-2002.
- ✓ هند عروب، مقاربة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الدستوري و علم السياسة، كلية الحقوق أكدال- الرباط، 2006.

المقالات:

- ✓ بوحفية قوي، مجتمع المعرفة، اقتصاد المعرفة، مجلة ذوات الالكترونية نصف شهرية، مؤسسة مؤمنون بلا حدود للدراسات والأبحاث، العدد 18، 2015.
- ✓ حسن بلا، مدخل لفهم لسياسات العامة، مجلة العلوم القانونية، 7 أكتوبر 2012، موقع العلوم القانونية.
- ✓ حسن بلا، مدخل لفهم السياسات العامة، مجلة القانون المغربي، العدد 22، مطبعة دار السلام، الرباط، يناير2014.

✓ طه حمداني، البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، مجلة أنفاس حقوقية العدد 3، مطبعة إمستين، الرباط، 2012.

✓ محمد حيمود، تقييم السياسات العمومية على ضوء القانون التنظيمي للمالية رقم 13-130، مجلة دفاتر الحكامة، عدد 02، مطبعة بنزناسن، دجنبر 2015.

✓ محمد صدوق، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية مدخل لإصلاح السياسات العمومية، مجلة دفاتر الحكامة، عدد2، مطبعة بنزناسن، دجنبر 2015.

الكتب باللغة الفرنسية:

✓ Abbadi Driss, gouvernance participative locale au Maroc, imprimerie de Fdala, mohamadia, 2004.

✓ George C. Edwards III Tra sharkasky, Les Politiques Publiques, Elaboration et Mise en Ouvre, T A, Les Edition Dorganisation, Paris, 1981.

✓ Gaelle BARON, Evaluation, Participation, Apprentissage dans l'action Publique-Etude de L'evaluiation d'une Programme Europeen, L'hrmattan, Paris, 2000.

✓ Madleine Grawitz_ Jean Leca, Traité de Science Politique, vol4, Les Politiques Publiques, Press Universitairs de France, Paris, Pre ed 1985.

✓ Pierre Muller, Que Sais- je ? Les Politiques Publiques, Presses Universtaires de France, Paris, 1er ed 1990.

✓ Vincent Lemieux, L'etude Des Politiques Publiques, Les Acteurs Et Leurs Pouvoire, 2eme Edition, Les Presses De L'universite Laval,2002.

التقارير باللغة العربية:

✓ تقرير 50 عاما من التنمية البشرية بالمغرب و أفاق عام 2025.

✓ تقرير البنك الدولي لسنة 2012.

✓ تقرير التنمية البشرية PNUD 2016.

✓ تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2004.

✓ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات سنة 2016.

✓ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الثروة الإجمالية المغرب 1999 إلى 2003، دجنبر 2016.

✓ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أبريل 2013، إحالة رقم 2013/2.

✓ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية إحالة ذاتية رقم 2016/22.

✓ تقرير المندوبية السامية للتخطيط، المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة، المكتساب والتحديات 2015.

- ✓ الثورة الإجمالية للمغرب ما بين 1999-2013، تقرير حول الرأس المال غير المادي، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، دجنبر 2016.
- ✓ قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 م د بتاريخ 11 ربيع الأول 1433 (4فبراير2012) ملف عدد 12/1356 في شأن مخالفة المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور.
- ✓ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2011-2015، دليل المساطر المالية.
- ✓ تقرير المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 2005-2010.
- ✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المعطيات المفتوحة تحرير المعطيات العمومية في خدمة النمو والمعرفة، إحالة رقم 2013/14.
- ✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المساواة بين النساء والرجال في الجانب الاجتماعي، إحالة رقم 2016/24.
- ✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النهوض بالمساواة بين النساء الرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الثقافية والسياسية، إحالة رقم 2014/18.
- ✓ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي التحديات والآفاق، تقرير إحالة ذاتية رقم 2017/29.
- ✓ المجموعة الثانية من الممارسات الجيدة في مجال التعليم من أجل التنمية المستدامة، شبكة اليونسكو للمدارس،2009.
- ✓ المذكرة المرفوع إلى الملك محمد السادس بخصوص مشروع الحسيمة منارة المتوسط أكتوبر 2017.

✓ مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار، وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية 25 أكتوبر 2017.

✓ المرصد الوطنية للمبادرة للتنمية البشرية، تقييم منجزات المرحلة الأولى من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2010-2015)، أبريل 2013،

✓ المندوبية السامية التخطيط، المغرب بين أهداف الألفية من أجل التنمية وأهداف التنمية المستدامة، التقرير الوطني 2015.

✓ وزارة الداخلية، التنسيقة الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور، شتنبر 2013.

✓ وزارة الداخلية، التنسيقة الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المبادرة الوطنية الانطلاقة والتطور، ماي 2018.

التقارير باللغة الفرنسية:

✓ IGAT- IGF, INDH, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, septembre 2014.

✓ IGAT- IGF, audit Rapport de synthèse réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2013, juin 2013.

✓ Secretariat Generale de INDH, Bilon des réalisations de l'INDH, exercice 2012, mai 2013.

✓ IGAT- IGF, Rapport de synthèse, audit des opérations réalises dans le cadre de l'INDH exercice 2010, juin 2010.

النصوص القانونية:

- ✓ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (2 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم جريدة رسمية عدد 5680 بتاريخ 6 نونبر 2008.
- ✓ مرسوم 2.05.1017 الصادر في 12 جمادى الأخيرة 1426 الموافق 19 يوليوز 2005 والذي تم تغييره وتسميته بموجب مرسوم عدد 2.12.86 بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1433 الموافق ل 16 ماي 2012، المتعلق بإحداث حساب خصوصي مسمى صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.
- ✓ ظهير شريف رقم 124-02-1 بتاريخ 1 ربيع 1423 (13 يونيو 2002) جريدة رسمية عدد 5030 بتاريخ (3 نونبر 2008)، المتعلق بالقانون رقم 12.79 المنظم للمجلس الأعلى.
- ✓ ظهير شريف رقم 175-79-1 بتاريخ 22 شوال 1399 (14 تنبر 1979) جريدة رسمية عدد 4390 بتاريخ (20 شتنبر 1979)، المتعلق بالقانون رقم 62.99 المنظم للمحاكم المالية.
- ✓ ظهير شريف رقم 124-14-1 صادر في شوار 1435 (31 يوليوز 2014) جريدة رسمية عدد 6282 بتاريخ 17 شوال 1435 (14 غشت 2014)، المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 128.12 المنظم لإحداث المجلس الإقتصادي و الإجتماعي والبيئي.

✓ مرسوم رقم 176-97-2 صادر في 14 شعبان 1418 (15 دجنبر 1997 م) عدد 4558 بتاريخ 7 شوال 1418 (5 فبراير 1998)، المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية.

✓ مرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994م) عدد 4264 بتاريخ 10 صفر 1415 (20 يوليوز1994)، المتعلق بالنظام الاساسي الخاص بالمفتشين العامين لوزارة الداخلية.

المواقع الإلكترونية:

✓ جاك روسليلية موقع كارينجي www.crengee.oag .

✓ موقع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية WWW.INDH.MA

✓ موقع المرصد الوطني للتنمية البشرية WWW.ONDH.MA

الفهرس:

مقدمة:..... 1
القسم الأول: المقترب النظري لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 23
الفصل الأول: ما هي المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 26
المبحث الأول: مراحل صنع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.....28
المطلب الأول: تشكل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.....28
الفرع الأول: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كسياسة عمومية 29
الفقرة الأولى: بروز مشكل التنمية البشرية.....29
الفقرة الثانية: تسييس مشكل التنمية البشرية. 35
الفرع الثاني: ولوج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للأجوندا السياسية..... 38
الفقرة الأولى: مفهوم الأجوندا السياسية.....38
الفقرة الثانية: تموقع المبادرة في أولويات الأجوندا السياسية.....42
المطلب الثاني: مراحل إقرار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.....46
الفرع الأول: تطوير برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 46
الفقرة الأولى: التحليل و الاستخبار. 46
الفقرة الثانية: بلورة الحل ووضع البدائل. 51
الفرع الثاني: مرحلة الشرعية..... 54
الفقرة الأولى: شرعية المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 54
الفقرة الثانية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و الديمقراطية. 57
المبحث الثاني: مضمون المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.....62
المطلب الأول: سياق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 62
الفرع الأول: السياق الدولي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 63

الفقرة الأولى: المسار الدولي للتنمية البشرية.....63
الفقرة الثانية: انخراط المغرب في أهداف الألفية للتنمية البشرية.....67
الفرع الثاني: السياق الوطني للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 72
الفقرة الأولى: واقع التنمية البشرية بالمغرب. 72
الفقرة الثانية: واقع البرامج التنموية السابقة. 76
المطلب الثاني: رصد برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 80
الفرع الأول: البرامج الأولية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 80
الفقرة الأولى: برنامج محاربة الفقر في المجال القروي. 81
الفقرة الثانية: برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي والهشاشة. 85
الفرع الثاني: البرنامج الأفقي والتأهيل الترابي للمبادرة الوطنية. 91
الفقرة الأولى: العمليات الأفقية ذات الوقع الكبير.....91
الفقرة الثانية: برنامج التأهيل الترابي. 95
الفصل الثاني: حكامة تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 103
المبحث الأول: تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 104
المطلب الأول: آليات و مقاربات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 104
الفرع الأول: آليات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 105
الفقرة الأولى: الموارد المادية..... 105
الفقرة الثانية: التفاعل مع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 110
الفرع الثاني: مقاربات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 114
الفقرة الأولى: المقاربة التشاركية..... 114
الفقرة الثانية: المقاربة الاندماجية..... 119
المطلب الثاني: الجهات المتدخلة في تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 123

الفرع الأول: الفاعلون الرسميون..... 123
الفقرة الأولى: الحكومة..... 124
الفقرة الثانية: البرلمان..... 127
الفرع الثاني: الفاعلين غير الرسميين..... 130
الفقرة الأولى: المجتمع المدني..... 130
الفقرة الثانية: الجماعات الضاغطة..... 134
المبحث الثاني: حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و إكراهاتها..... 138
المطلب الأول: الحكامة الإدارية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 139
الفرع الأول: الأجهزة المحلية والإقليمية..... 139
الفقرة الأولى: التركيبة والاختصاص محليا..... 140
الفقرة الثانية: التركيبة والاختصاص إقليميا..... 143
الفرع الثاني: الأجهزة الجهوية والمركزية..... 149
الفقرة الأولى: التركيبة والاختصاص جهويا..... 149
الفقرة الثانية: التركيبة والاختصاص مركزيا..... 152
المطلب الثاني: الحكامة المالية للمبادرة و إكراهات التنفيذ..... 157
الفرع الأولى: الحكامة المالية للمبادرة..... 157
الفقرة الأولى: تمويل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 158
الفقرة الثانية: التنفيذ المالي للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 161
الفرع الثاني: إكراهات تنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 166
الفقرة الأولى: محدودية الوسائل و الإمكانات..... 166
الفقرة الثانية: كثرة المتدخلين وتعدد مستويات التنفيذ..... 171

القسم الثاني: تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية 175
الفصل الأول: الإطار العام لتقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 177
المبحث الأول: الجهات المتدخلة في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 179
المطلب الأول: تدخل الفاعلين في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 179
الفرع الأول: البرلمان. 180
الفقرة الأولى: تدخل البرلمان في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 180
الفقرة الثانية: مدى مساهمة البرلمان في تقييم المبادرة..... 185
الفرع الثاني: تدخل الحكومة و الإعلام في تقييم المبادرة. 191
الفقرة الأولى: تدخل الحكومة في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 191
الفقرة الثانية: دور الإعلام في تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 197
المطلب الثاني: تدخل المؤسسات الدستورية في تقييم المبادرة..... 202
الفرع الأول: المجلس الأعلى للحسابات..... 202
الفقرة الأولى: تنظيم المجلس الأعلى للحسابات. 203
الفقرة الثانية: اختصاص المجلس الأعلى للحسابات في تقييم المبادرة..... 207
الفرع الثاني: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. 211
الفقرة الأولى: بنية المجلس..... 211
الفقرة الثانية: دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقييم المبادرة..... 215
المبحث الثاني: مداخل تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و إكراهاته..... 218
المطلب الأول: مداخل وأنواع تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. 219
الفرع الأول: مداخل تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 219
الفقرة الأولى: مدخلا النخبة والنظم..... 220
الفقرة الثانية: مدخلا الجماعة والمؤسسات..... 225

الفرع الثاني: أنواع التقييم..... 230
الفقرة الأولى: من حيث الجهة المختصة..... 230
الفقرة الثانية: من حيث المرتكزات..... 234
المطلب الثاني: رهانات و إكراهات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 239
الفرع الأول: رهانات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 239
الفقرة الأولى: الرهانات التقنية..... 239
الفقرة الثانية: الرهانات الإستراتيجية..... 244
الفرع الثاني: إكراهات تقييم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 248
الفقرة الأولى: المعيقات الذاتية..... 248
الفقرة الثانية: المعيقات الموضوعية..... 251
الفصل الثاني: تثمين مخرجات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 256
المبحث الأول: تقيم نتائج برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و آلياتها..... 258
المطلب الأول: تقييم نتائج البرامج..... 258
الفرع الأول: التقييم الكمي..... 259
الفقرة الأولى: تقييم حصيلة البرامج الأولية 259
الفقرة الثانية: البرنامج الأفقي والتأهيل الترابي..... 268
الفرع الثاني: التقييم النوعي..... 273
الفقرة الأولى: مدى تفعيل المقاربة التشاركية..... 273
الفقرة الثانية: تقييم الاندماج و الالتقائية..... 277
المطلب الثاني: تقييم حكامة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 282
الفرع الأول: تقييم الحكامة الإدارية..... 282
الفقرة الأولى: تشكيل هيئات الحكامة..... 282

الفقرة الثانية: تقييم ممارسة هيئات الحكامة..... 286
الفرع الثاني: تقييم الحكامة المالية..... 292
الفقرة الأولى: تقييم الحصيلة المالية..... 293
الفقرة الثانية: تقييم تدبير نفقات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية..... 297
المبحث الثاني: رهانات تأثير المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية..... 306
المطلب الأول: آثر المبادرة على مؤشرات التنمية البشرية 306
الفرع الأول: آثر المبادرة على مؤشرات المعيشة والصحة. 307
الفقرة الأولى: أثر المبادرة على مؤشر مستوى المعيشة..... 307
الفقرة الثانية: أثر المبادرة على مؤشرات الصحة وأمد الحياة. 311
الفرع الثاني: أثر المبادرة على مؤشر التربية والنهوض بالمرأة 317
الفقرة الأولى: أثر المبادرة على مؤشر التربية..... 317
الفقرة الثانية: أثر المبادرة على النهوض بأوضاع المرأة. 321
المطلب الثاني: كسب رهان مؤشرات التنمية البشرية..... 327
الفرع الأول: الرهانات الداخلية..... 327
الفقرة الأولى: تفعيل الإصلاحات والقوانين..... 328
الفقرة الثانية: تقوية الاقتصاد وإعادة توزيع الثروة..... 333
الفرع الثاني: الرهانات الخارجية..... 336
الفقرة الأولى: تعزيز الوحدة الترابية والاندماج الإقليمي..... 336
الفقرة الثانية: مواكبة التوجه العالمي نحو اقتصاد المعرفة..... 339
الخاتمة: 344
لائحة المراجع: 356
الكتب باللغة العربية: 344

الرسائل و الأطروحات:..... 362
المقالات: 362
الكتب باللغة الفرنسية: 363
التقارير باللغة العربية: 364
التقارير باللغة الفرنسية: 366
النصوص القانونية:..... 367
المواقع الالكترونية: 368