

المملكة المغربية



المجلس الأعلى للحسابات  
المجلس الأعلى للحسابات

أحمد الميداوي، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

1

تقديم

3

**القسم الأول- اختصاصات وتنظيم المجالس الجهوية للحسابات**

4

أولا- اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات

4

1- الاختصاصات القضائية

5

2- مراقبة التدبير

6

3- مراقبة استخدام الأموال العمومية

6

4- مراقبة التصريح الإجمالي بالتملكات

6

5- مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية

7

ثانيا- هيكله وتنظيم المجالس الجهوية للحسابات

7

1- رئيس المجلس الجهوي للحسابات :

7

2- النيابة العامة :

7

3- الكتابة العامة :

8

ثالثا- العلاقات بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات

8

1- العلاقات العضوية :

8

2- العلاقات الوظيفية :

9

رابعا- الموارد البشرية والمالية والأنشطة الإدارية الأخرى

9

1- الموارد البشرية:

10

2-الموارد المادية :

10

3- التكوين :

10

4-المعلومات :

11

5-اعتماد معايير التدقيق وإعداد دلائل المراقبة

12

خامسا- التعاون الدولي :

13

**القسم الثاني : حصيله أنشطة المجالس الجهوية للحسابات**

14

أولا- الملاحظات المتعلقة بالجماعات المحلية

14

1- ضعف وظيفة البرمجة والتخطيط

15

2- ضعف تدبير الموارد الجماعية

17

3- اختلالات في مجال تنفيذ النفقات الجماعية

19

4- ضعف نظام المراقبة الداخلية

20

5 التكوين والتأطير:

21

6- منح إعانات للجمعيات دون تحديد معايير مضبوطة لذلك

21

7- سوء تدبير الأملاك الجماعية

22

8 - تعدد أشكال الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية :

23

9- قدم النصوص التشريعية والتنظيمية وعدم ملاءمتها :

24

ثانيا- الوكالات المستقلة وشركات الامتياز :

26

خاتمة

## تقديم

اتسمت العشرية الأولى من القرن الواحد والعشرين بانخراط المملكة المغربية في مسلسل يرمي إلى إصلاح منظومة التدبير العمومي، وذلك تتويجا للإصلاحات السياسية والاقتصادية التي باشرتها بلادنا خلال الثمانينات من القرن العشرين والتي أعقبتها إصلاحات في القطاع البنكي والمالي أثناء التسعينات.

ففي خضم دينامية الإصلاح هذه التي شملت مختلف الميادين المالية والاقتصادية والمؤسساتية التي عرفتھا المملكة المغربية، حظيت الرقابة العليا للمالية العمومية بعناية خاصة وذلك على غرار ما هو معمول به في الدول العصرية. وقد تجسدت هذه المكانة من خلال المراجعة الدستورية لسنة 1996 التي ارتقت بالمجلس الأعلى للحسابات إلى مصاف مؤسسة دستورية فضلا عن إحداثها للمجالس الجهوية للحسابات.

ولترجمة هذه المقترضات الدستورية، صدر سنة 2002 القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية ( المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات) الذي يعتبر نقطة تحول هامة في مسار إرساء دعائم الحكامة الجيدة والشفافية في تدبير الشأن العام.

وبالموازاة مع ذلك، صدرت نصوص أخرى تتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المقاولات العمومية وبمسؤولية المسيرين العموميين بالإضافة إلى الميثاق الجماعي جديد والقوانين الخاصة بالتصريح الإلزامي بالامتلاكات. كما صدرت مجموعة من النصوص التنظيمية التي ترمي إلى إعادة النظر في منظومة المراقبة المالية الداخلية بشكل يسمح بتخفيف الرقابة القبلية و إعطاء هامش واسع لمبادرة المسيرين العموميين.

و تعتبر مدونة المحاكم المالية بحق من أغنى النصوص وأكثرها تطورا لانفتاحها على التجارب المتقدمة في مجال التدقيق العمومي و لتكريسها لثقافة الأداء والمردودية على مستوى التدبير العمومي.

وقد أتت هذه المدونة بتغييرات سواء فيما يخص النظرة إلى الرقابة العليا للمالية وتوزيع الاختصاصات بين مكونات المنظومة المذكورة أو على مستوى دور ومكانة المحاكم المالية والنظام الأساسي لقضاتها الذين يتمتعون بعدم قابلية العزل والنقل إلا بمقتضى القانون، ويؤلفون هيئة موحدة يسهر مجلس قضاء المحاكم المالية على تسييرها.

وتتمثل أهم المستجدات التي جاءت بها مدونة المحاكم المالية في ما يلي:

- تعزيز صلاحيات المجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات؛
- إرساء آليات الرقابة المندمجة للأجهزة العمومية؛
- تعزيز استقلالية المحاكم المالية إزاء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية سواء على المستوى العضوي أو الوظيفي ( التسيير و البرمجة و سلطات التحري)؛
- تقديم تقرير سنوي لجلالة الملك عن الأنشطة التي قام بها المجلس يتم نشره في الجريدة الرسمية؛
- توطيد دعائم سياسة اللامركزية الترايبية من خلال إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة الجماعات المحلية وهيئاتها في إطار سياسة القرب.

وسنحاول من خلال هذه الورقة تقديم نظرة موجزة عن المجالس الجهوية للحسابات وكذا عن حصيلة الأنشطة الرقابية التي قامت بها منذ شروعها في ممارسة اختصاصاتها سنة 2004 .

## القسم الأول- اختصاصات وتنظيم المجالس الجهوية للحسابات

قبل استعراض اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، يجدر التذكير بأن الملكة المغربية اعتمدت أسلوب الرقابة لقضائية على المالية العمومية منذ سنة 1979، حيث كان المجلس الأعلى للحسابات مختصا في مراقبة أجهزة الدولة والمؤسسات العمومية وكذا الجماعات المحلية وهيئاتها.

و يعتبر الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات سنة 1996 إلى مصاف مؤسسة دستورية على غرار المؤسسات المماثلة في الدول الأكثر تقدما، تعبيرا عن الإرادة الملكية السامية لإشراك هذه المؤسسة بفعالية في عقلنة التدبير العمومي والاضطلاع بدورها بالشكل المطلوب كمؤسسة عليا لرقابة المالية العامة.

وقد نص الدستور كذلك، على إحداث مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية المحلية و تقييم كيفية قيامها بتدبير شؤونها.

وتطبيقا للمقتضيات الدستورية السالفة الذكر، تم إصدار القانون رقم 62/99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية بتاريخ 13 يونيو 2002.

وتتضمن هذه المدونة ثلاثة كتب، يتعلق الأول بتنظيم واختصاصات المجلس الأعلى للحسابات، أما الكتاب الثاني فيهم تنظيم واختصاصات المجالس الجهوية للحسابات ، في حين يتضمن الكتاب الثالث النظام الأساسي الخاص بقضاة المحاكم المالية.

وقد دخلت مقتضيات الكتاب الثاني من المدونة المخصص للمجالس الجهوية للحسابات حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2004.

وفيما يتعلق بدوائر اختصاص المجالس الجهوية للحسابات التسعة، حدد المرسوم رقم 2.02.701 بتاريخ 29 يناير 2003 مقار ودوائر اختصاصاتها في مدن الرباط و الدار البيضاء وفاس و طنجة و وجدة و سطات و مراكش و أكادير والعيون.

## أولاً- اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات

طبقاً لمقتضيات مدونة المحاكم المالية، تزاوُل المجالس الجهوية للحسابات اختصاصات قضائية واختصاصات في ميدان مراقبة التدبير، إضافة إلى اختصاصات أخرى ذات طابع خاص.

### 1- الاختصاصات القضائية

#### 1.1- البث في الحسابات :

تتولى المجالس الجهوية للحسابات التدقيق والبث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكذا حسابات المقاولات و المؤسسات العمومية المحلية التي تتوفر على محاسب عمومي. ومن بين مستجدات مدونة المحاكم المالية لسنة 2002 إدخال منهجية الرقابة المندمجة للمرافق والأجهزة العمومية التي تتخذ من حساب الجهاز المعني منطلقاً للمراقبة لتشمل المجالات الرقابية الأخرى.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن المجالس الجهوية عملت على تحسيس المسيرين العموميين المحليين بوجود الامتثال للمقتضيات القانونية التي تلزمهم بالإدلاء بحساباتهم.

بالإضافة إلى البث في حسابات الأجهزة العمومية التي يدي بها المحاسبون العموميون، تتولى المجالس الجهوية للحسابات النظر في العمليات التي قد تشكل تسييراً بحكم الواقع. ويعد محاسباً بحكم الواقع كل شخص يباشر دون أن يكون مؤهلاً من لدن سلطة مختصة بعمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحياسة واستعمال الأموال العمومية.

وتهدف المراقبة في هذه الحالة إلى التأكد من أن عمليات المداخيل والمصاريف المنجزة من طرف المسيرين بحكم الواقع وشركائهم قد تمت طبقاً للنصوص الجاري بها العمل.

#### 2.1- التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية :

تمارس المجالس الجهوية مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. وتتم معاقبة كل مخالفة للقوانين والأنظمة المتعلقة بتنفيذ عمليات المداخيل والنفقات العمومية التي يكون قد ارتكبها كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لمراقبة هذه المجالس، كل في نطاق اختصاصه الترابي.

وتجدر الإشارة إلى أن المسطرة المتبعة أمام هذه المجالس تضمن حقوق الدفاع من خلال تخويل المتابعين حق الإدلاء بتعقيباتهم وتبريراتهم والاستعانة بمحام والإطلاع على الملف موضوع المتابعة وحضور الجلسات، وكذا حق الطعن ضد الأحكام الصادرة عنها. وتشمل طرق الطعن الاستئناف ضد الأحكام الصادرة ابتدائيا عن المجالس الجهوية للحسابات أمام غرفة الاستئناف بالمجلس الأعلى للحسابات. و إمكانية مراجعة الأحكام الصادرة ابتدائيا أو استئنافيا في حالة اكتشاف عنصر جديد.

## 2- مراقبة التدبير

تراقب المجالس الجهوية تدبير الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية المحلية وكذا المقاولات المخول لها الامتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره، التي تدخل في نطاق اختصاصاتها لأجل تقديره من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه والزيادة في فعاليته ومردوديته ومستوى أدائه.

وتهدف مراقبة التدبير إلى:

- تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة و تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة؛
- مراقبة مشروعية وصدق العمليات المنجزة ؛
- تقييم منظومة الرقابة الداخلية المعتمدة؛
- تقييم المشاريع العمومية بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن مدونة المحاكم المالية أقامت جسورا بين مراقبة التدبير والاختصاصات الأخرى للمجالس الجهوية، و لاسيما في ما يتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

وفضلا عن ذلك، إذا تم اكتشاف أفعال قد تستوجب عقوبة جنائية، توجه تقارير في هذا الشأن إلى الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات، الذي يحيلها على وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائما وإخبار المجلس بالتدابير التي قام باتخاذها.

أما إذا أسفر التحقيق عن وجود وقائع من شأنها أن تستدعي اتخاذ عقوبات تأديبية، تتولى النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات تبليغها إلى السلطة الإدارية المخول لها حق التأديب بالنسبة للمعني بالأمر، والتي يتعين عليها إحاطة المجلس علماً بالإجراءات التي اتخذتها في هذا الشأن.

### 3- مراقبة استخدام الأموال العمومية

تختص المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها المقاولات أو الجمعيات أو كل جهاز آخر يستفيد من مساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف جماعة محلية أو هيئة أو مؤسسة عمومية أو من احد الأجهزة الأخرى الخاضعة لرقابتها.

وتهدف هذه المراقبة إلى التأكد من أن استخدام الأموال العمومية التي تم تلقيها يطابق الأهداف المتوخاة من المساهمة أو المساعدة.

### 4- مراقبة التصريح الإلزامي بالامتلاكات

تختص المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة التصريح الإلزامي للامتلاكات لبعض منتخبي المجالس المحلية والغرف المهنية وكذا الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون مسؤوليات في حدود المجال الترابي لكل مجلس جهوي للحسابات.

### 5- مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية

إلى جانب هذه الاختصاصات الشبيهة بتلك التي يزاولها المجلس الأعلى للحسابات مع مراعاة قواعد الاختصاص الترابي، تنفرد المجالس الجهوية للحسابات بمراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية وهيئاتها وإصدار رأيها بخصوص هذه الإجراءات، لاسيما الحسابات الإدارية المرفوضة من قبل المجالس التداولية، وذلك بطلب من سلطات الوصاية.

وبناء على الآراء التي يبديها المجلس، تقرر سلطة الوصاية الإجراءات التي يجب اتخاذها حيث تلزم بتعليل قرارها إذا كان غير مطابق لرأي المجلس الجهوي المعني.



## ثانيا- هيكله وتنظيم المجالس الجهوية للحسابات

لقد أرسى الدستور المراجع سنة 1996 وكذا مدونة المحاكم المالية مبدأ استقلالية المحاكم المالية إزاء السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومن جهة أخرى، فبالرغم من وجود ارتباط عضوي بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، فإن كل محكمة مالية تتمتع باستقلال واسع على مستوى برمجة أعمالها الرقابية وإصدار تقاريرها و أحكامها وقراراتها.

ويعتمد تنظيم المجالس الجهوية للحسابات على الهيكله التاليه :

### 1- رئيس المجلس الجهوي للحسابات :

يتولى رئيس المجلس الجهوي للحسابات الإشراف العام على المجلس الجهوي وتنظيم أشغاله. ويتأسر جلساته. ويحدد البرنامج السنوي لأشغاله بتنسيق مع وكيل الملك فيما يتعلق بالاختصاصات القضائية.

### 2- النيابة العامة :

يمارس مهام النيابة العامة لدى المجالس الجهوية للحسابات وكيل الملك وذلك بايداع مستنتجات وملتمسات. ولا يقوم بمهام النيابة العامة إلا في المسائل القضائية المسندة النظر فيها إلى المجالس الجهوية.

### 3- الكتابة العامة :

يتولى الكاتب العام بالمجلس الجهوي تسيير المصالح الإدارية للمجلس وكتابة الضبط.

## ثالثا- العلاقات بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات

### 1- العلاقات العضوية :

يشكل قضاة المجلس الأعلى للحسابات وقضاة المجالس الجهوية للحسابات هيئة واحدة يخضع تسييرها للنظام الأساسي للقضاة، موضوع الكتاب الثالث من مدونة المحاكم المالية ؛ كما يسهر مجلس قضاء المحاكم المالية على تطبيق النظام الأساسي المذكور.

أما فيما يتعلق بتعيين قضاة المجالس الجهوية للحسابات، فيتم بظهير شريف باقتراح من الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات بعد أخذ رأي مطابق من مجلس قضاء المحاكم المالية.

### 2- العلاقات الوظيفية :

تتجلى العلاقات الوظيفية بين المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات سواء على صعيد العمل القضائي أو غير القضائي. ويمكن توضيح هذه العلاقة من خلال الأمثلة التالية:

- يعتبر المجلس الأعلى للحسابات (غرفة الاستئناف) محكمة استئناف تبت في الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في ميدان البت في الحسابات وفي ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ؛
- توجه المجالس الجهوية للحسابات نسخا من التقارير التي تعدها في ميدان مراقبة التسيير ومراقبة استخدام الأموال العمومية، وذلك من أجل إدراج الملاحظات التي سجلتها في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات؛
- ينسق المجلس الأعلى للحسابات أشغال المجالس الجهوية للحسابات ويتولى تدبير شؤون موظفيها. كما يمارس إزاءها مهمة تفتيش ومراقبة، وذلك طبقا للمادتين 8 و 97 من مدونة المحاكم المالية ؛
- للمحاكم المالية ميزانية واحدة يعتبر الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات أمرا بصرفها، ويجوز له أن يعين رؤساء المجالس الجهوية للحسابات أمرين بالصرف مساعدين.
- القيام بمهام مشتركة للتدقيق في مجال مراقبة التدبير.

## رابعاً- الموارد البشرية والمالية والأنشطة الإدارية الأخرى

### 1-الموارد البشرية:

يبلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين العاملين بالمجالس الجهوية 157. ويشكل القضاة نسبة 72 % من هذا العدد، أي 113 قاضياً .

و تتجلى خصوصية القاضي المالي المغربي في كونه قاضياً و مدققاً في نفس الآن، مما يفرض عليه التوفر على تكوين عال و متميز في المجالات القانونية والمالية والمحاسبية وفي ميدان التدقيق.

ولضمان الحياد والمهنية والاستقلالية، يتمتع القاضي المالي بامتيازات عديدة منها الامتياز القضائي وعدم القابلية للنقل والعزل إلا بمقتضى القانون ، غير أن هذه الوضعية تلزمه بالتحلي بأخلاقيات مهنية كواجب كتمان السر المهني وواجب التحفظ والنزاهة والكرامة التي تتطلبها طبيعة وظائفه.

ويسهر مجلس قضاء المحاكم المالية على تطبيق النظام الأساسي للقضاة سواء في ما يخص التعيين وتدبير المسار المهني أو في ما يخص تطبيق الإجراءات التأديبية عليهم. ويتأسس الرئيس الأول هذا المجلس. ويبين الجدول التالي توزيع القضاة على المجالس الجهوية للحسابات:

11	المجلس الجهوي للحسابات بطنجة
11	المجلس الجهوي للحسابات بسطات
16	المجلس الجهوي للحسابات بالرباط
13	المجلس الجهوي للحسابات بوجدة
12	المجلس الجهوي للحسابات بمر اكش
08	المجلس الجهوي للحسابات بالعيون
15	المجلس الجهوي للحسابات بفاس
18	المجلس الجهوي للحسابات بالدار البيضاء
09	المجلس الجهوي للحسابات بأكادير
113	المجموع

كما تتوفر هذه المجالس على موظفين إداريين و تقنيين مكلفين بمهام إدارية متنوعة على مستوى مصالح الكتابة العامة والنيابة العامة. و يبلغ عددهم 44 موظفا .

## 2- الموارد المادية :

تتوفر المحاكم المالية على ميزانية موحدة مدرجة في ميزانية الدولة. أما فيما يتعلق بمقرات المجالس الجهوية للحسابات، فإن بعضها يوجد ببنائيات إما مكتراة من طرف المجلس أو موضوعة رهن إشارة هذا الأخير من طرف إدارات أخرى أو في ملكه .

وقد شهدت سنة 2008 انطلاق أشغال بناء مقر المجلس الجهوي للحسابات بأكادير وذلك علاوة على الشروع في إنجاز الدراسات المتعلقة ببناء مقرات المجلس الجهوي للحسابات بمراكش والمجلس الجهوي للحسابات بطنجة.

## 3 - التكوين :

يعتبر تكوين الموارد البشرية وتطويرها هدفاً استراتيجياً لتقوية الكفاءات المهنية للقضاة والموظفين الإداريين للمحاكم المالية. وينقسم هذا التكوين إلى تكوين أساسي للملحقين القضائيين وتكوين مستمر لباقي القضاة والموظفين.

ويشمل التكوين الأساسي للملحقين القضائيين جانباً نظرياً يضم المواد القانونية والمالية والمحاسبة العمومية والمحاسبة الخاصة وتقنيات التدقيق وتحليل وتدبير المشاريع والأسواق المالية والإعلاميات وتحرير القرارات والتقارير وتقنيات التواصل واللغات... إلخ . كما يشمل تكويناً ميدانياً يتوخى تعريف الملحقين القضائيين بتنظيم المحاكم المالية وطرق عملها وخصوصاً الاطلاع على الواقع الميداني والظروف العملية لممارسة مهنة القاضي المالي.

أما فيما يخص التكوين المستمر، فقد تم تنظيم عدة ندوات وورشات عمل لفائدة القضاة العاملين بالمحاكم المالية، وكذا لفائدة الموظفين، سواء بالتعاون مع خبراء وطنيين أو في إطار التعاون الدولي حيث احتضنت المجالس الجهوية دورات تكوينية همت عدة مواضيع تقنية تهم العمل الرقابي.

## 4 - المعلومات :

تولي المحاكم المالية عناية خاصة للمعلومات والتكنولوجيا الحديثة، حيث لا يتم الاقتصار على توظيف هذه الأخيرة كأدوات للتدبير اليومي، وإنما كوسائل لإنجاز المهمات الرقابية المخولة لها.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن المحاكم المالية تستعمل بشكل واسع برامج لاستخراج المعطيات المحاسبية والمالية وتحليلها IDEA ، وبرنامج خاص بتدبير مهام التدقيق TEAMATE.

وبالإضافة إلى إنشاء موقع إلكتروني خاص بالمحاكم المالية ، قام المجلس بتأسيس شبكة عريضة للربط الداخلي بين المجالس الجهوية للحسابات والمجلس الأعلى للحسابات.

فضلا عن ذلك، يعمل المجلس الأعلى للحسابات على تشجيع استعمال الوسائل والبرامج المعلوماتية من خلال اقتناء تجهيزات معلوماتية جديدة وتعميمها على جميع العاملين بالمحاكم المالية.

كما يتابع المجلس تنفيذ المنظومة الفرعية المسماة " كتابة الضبط" والمتمثلة في وضع حل معلوماتي يمكن من استيعاب المساطر المطبقة من طرف كتابات الضبط الخاصة بالمحاكم المالية.

## 5 - اعتماد معايير التدقيق وإعداد دلائل المراقبة

إن الوظائف المسندة للمحاكم المالية والتوجه نحو رقابة التدبير التي تتوخى الفعالية والنجاعة تستلزم اعتماد منهجية محكمة وتنمية القدرات التدبيرية والمهنية للقضاة وذلك وفقا للضوابط المعمول بها على المستوى العالمي.

في هذا الخصوص شرع المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية في إعداد دلائل ومراجع التدقيق من أجل تحقيق الأهداف التالية :

- تبني المعايير وأحسن الممارسات في مجال التدقيق ؛
- السماح لقضاة المحاكم المالية بإنجاز رقابة ذات جودة ؛
- توحيد الممارسات الرقابية وتحقيق انسجامها؛
- تحديد الإطار الأساسي لوضع الأحكام المهنية ؛
- تبني مقاربة مندمجة تنصب بذات الوقت على الشرعية والاقتصاد والمردودية والفعالية.

## خامسا- التعاون الدولي :

وعيا منه بفوائد تبادل الخبرات والأفكار والتجارب، عمل المجلس الأعلى للحسابات على تطوير علاقات التبادل والتعاون مع أجهزة عليا للرقابة بالدول الصديقة. وفي هذا الإطار، واصل المجلس الأعلى للحسابات جهوده في مجال التعاون الدولي على المستويين الثنائي ومتعدد الأطراف.

وتجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن المجلس الأعلى للحسابات يعد عضوا نشيطا في المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على المالية العامة (الانتوساي) حيث يتولى في شخص رئيسته الأول ترؤس لجنة بناء القدرات المؤسسية. كما يعد المجلس عضوا في مجموعة الثمانية (فريق العمل الشمولي GWG) و عضوا مؤسسا لمعهد التدقيق بالنتائج المحدث في جامعة بيكر ب "كانساس سيتي" بالولايات المتحدة الأمريكية.

بالإضافة إلى ذلك، يحظى المجلس الأعلى للمجلس بعضوية المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأرابوساي) ومنظمة الأجهزة العليا للرقابة بالدول الإفريقية (الأفروساي) وجمعية المؤسسات العليا للرقابة على المالية العامة التي تشترك في استعمال اللغة الفرنسية (الإيسكوف). كما تربطه علاقات تعاون مع المؤسسات العليا للرقابة بالدول الصديقة بهدف تبادل الزيارات الاستطلاعية والتدريب والندوات والأيام الدراسية المنظمة لفائدة قضاة المحاكم المالية.

وفي هذا السياق، تستفيد المجالس الجهوية للحسابات من التعاون الدولي عن طريق التداريب و تبادل الخبرات وتطوير المعايير ، كما هو الشأن بالنسبة لإبرام اتفاقيات للتوأمة بين المجالس الجهوية للحسابات و الغرف الجهوية للحسابات الفرنسية.

## القسم الثاني : حصيلة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات

منذ دخول مقتضيات القانون 62-99 بمثابة مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، شرعت المجالس الجهوية للحسابات في ممارسة مختلف الاختصاصات الموكولة إليها سواء تعلق الأمر بالاختصاصات القضائية المتعلقة بمجالي البت في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أو غير القضائية، حيث أنجزت مجموعة من المهمات الرقابية في إطار مراقبة التدبير واستعمال الأموال العمومية شملت عددا من الأجهزة العمومية و الأجهزة الموكول إليها تدبير بعض المرافق العامة.

وقد أنجزت المجالس الجهوية للحسابات إلى حدود نهاية سنة 2009 ما مجموعه 303 مهمة رقابية في إطار مراقبة التدبير واستعمال الأموال العمومية، كما يوضح الجدول التالي:

<u>العدد</u>	<u>الأجهزة</u>
4	الجهات
11	مجالس العملات والأقاليم
136	الجماعات الحضرية
74	الجماعات القروية
3	هيئات الجماعات المحلية
14	المؤسسات العمومية المحلية
38	شركات الإمتياز والأشكال الأخرى للتدبير المفوض
23	الجمعيات
303	المجموع

كما عرضت على هذه المجالس 65 قضية تتعلق بمراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية حيث شكل عدم المصادقة على الحسابات الإدارية من طرف مجالسها التداولية موضوعها الرئيسي أدلت بشأنها هذه المجالس بآراء مما أدى إلى التسريع في برمجة الإعتمادات موضوع الفوائض المضمنة في الحسابات الإدارية.

## أولا- الملاحظات المتعلقة بالجماعات المحلية

أسفرت مختلف المهام الرقابية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات في إطار مراقبة التدبير واستعمال الأموال العمومية، منذ شروع هذه المجالس في ممارسة اختصاصاتها عن تسجيل ملاحظات متعددة تهم أوجه التدبير المالي العمومي الجماعي تضمنتها التقارير الخاصة التي وجهت للسلطات المعنية في إطار المسطرة المنصوص عليها في مدونة المحاكم المالية. في هذا الإطار، تم تسجيل مجموعة من الملاحظات العامة والمتكررة والتي تشكل في مجملها ملاحظات مشتركة تهم أساسا مختلف الجماعات الحضرية والقروية بالمملكة، وإن بدرجات متفاوتة. ويمكن عرض هذه الملاحظات من خلال المحاور التالية:

### 1- ضعف وظيفة البرمجة والتخطيط

تتعلق جل الملاحظات الموجهة للجماعات المحلية على مستوى البرمجة والتخطيط في ضعف وظيفة البرمجة لدى هذه الوحدات الإدارية الترابية، وذلك بعدم وضعها لبرامج عمل واضحة ترسم التوجهات العامة و المؤطرة للعمل الجماعي، وتحدد الأهداف المراد تحقيقها خلال آجال زمنية محددة، سواء على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد. ويتجلى ضعف هذه الوظيفة من خلال:

#### 1.1- عدم اعتماد المجالس الجماعية لمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية

طبقا لأحكام المادة 36 من الميثاق الجماعي، تسند للمجالس الجماعية دراسة مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتصويت عليها، طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني. ويهدف هذا المخطط، مبدئيا، إلى وضع برامج لتجهيز الجماعات وتوفير البنيات التحتية اللازمة لتلبية الخدمات الأساسية للسكان المحلية والقيام بالأعمال الكفيلة بتحفيز و إنعاش تنمية الاقتصاد المحلي و التشغيل عن طريق تشجيع الاستثمار و إبرام اتفاقيات التعاون و الشراكة مع مختلف الفاعلين المحليين و الوطنيين. وتكمن أهمية مخططات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في كونها وعاء لتنفيذ المشاريع التنموية داخل تراب الجماعات المعنية بشكل يراعي الوسائل المالية والبشرية التي تتوفر عليها الجماعات وتلك الموضوعة رهن إشارتها.

غير أنه في كثير من الحالات، وبالرجوع إلى محاضر دورات المجالس الجماعية لا يتبين ما يفيد بأن هذه المجالس تتداول بخصوص إستراتيجية أو برامج العمل المزمع إتباعها خلال ولايتها، الشيء الذي يحول دون ضبط تدخلات الجماعات في مختلف مجالات التنمية، في غياب منظور استراتيجي يحدد الأولويات ويتسم بالابتكار في إيجاد الموارد المالية اللازمة، الأمر الذي يضيف على برامجها طابعا تجزئيا ومنتائرا.



## 2.1- عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى:

إذ لا تلجأ الجماعات قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى إنجاز الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المراد إنجازها بصفة منتظمة. كما لا تنجز دراسات الجدوى المتعلقة بهذه المشاريع، الأمر الذي ترتبت عنه عدم القدرة على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع و مردوديتها المالية والاقتصادية والاجتماعية، مما يعرضها، كما هو الشأن بالنسبة لحالات عديدة، لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الإعتمادات اللازمة لتغطيتها وعدم إنجاز المشاريع داخل الآجال المتعاقد بشأنها وإنفاق موارد مالية ضخمة دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

تجدر الإشارة إلى أن أهمية هذا النوع من الدراسات تتجلى في كونها تمكن من تقدير حجم وتكلفة المشاريع والخصائص التقنية التي سيتم التعاقد بشأنها ومدى أهمية المشروع المراد إنجازها بالنسبة للسكان المحلية، من جهة؛ ومن جهة أخرى، من رصد العراقيل التي قد تعترضها أثناء تنفيذ المشاريع حتى تتمكن من التحكم في المخاطر وآجال التنفيذ باتخاذ الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب و الكفيلة بتجاوز هذه المعوقات في حالة حدوثها.

## 3.1 التأخر في إنجاز المشاريع الجماعية :

حيث تشرع بعض الجماعات المحلية في إنجاز مشاريع اقتصادية واجتماعية، يتم بعد ذلك إهمالها وإيقاف الأشغال بها في إحدى مراحل إنجازها مما يعرض مصالح المواطنين والجماعات على حد سواء لأضرار بليغة، خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع مدرة لمداخل ( أسواق أسبوعية و مجازر و مواقف للسيارات...) أو لمرافق عمومية جماعية. كما اتضح في كثير من الحالات، عدم مواصلة المجالس المتعاقبة على تسيير بعض الجماعات تنفيذ المشاريع الجماعية التي شرعت في إقامتها مجالس سابقة، والمتعلقة بمجموعة من المنشآت السوسيو اقتصادية أو بالبنية التحتية. وهو الوضع الذي يستعصي معه تقييم مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة، كما أنه يتنافى وطبيعة المرفق العمومي الذي يفترض فيه الاستمرارية، لأن التناوب في ممارسة التدبير الجماعي، وإن كان يهدف إلى تغيير استراتيجيات العمل، فإنه مع ذلك لا يتنافى ومواصلة ما كان قد شرع في إنجازها من مشاريع، تفاديا لإهدار الموارد العمومية.

## 2- ضعف تدبير الموارد الجماعية

سواء تعلق الأمر بمدخيل الضرائب والرسوم أو مدخيل الملك الجماعي، فإن الملاحظات المشتركة والمتكررة بشأن هذا الجانب من التسيير المالي الجماعي تصب مجملها في ضعف الإدارة الجبائية الذي

يتجلى في سوء التنظيم، من جهة، وقلة الموارد البشرية والمادية، من جهة أخرى، الأمر الذي ينعكس سلباً على مردودية المداخل الخاصة بالجماعات ويؤدي إلى ضعف نسبة مساهمتها في الميزانيات المحلية، وبالتالي اعتماد هاته الأخيرة على مدخول الضريبة على القيمة المضافة. و يتجلى هذا الضعف في الملاحظات التالية:

## 1.2- ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية:

حيث تعتمد جل هذه الجماعات على الضرائب المحولة من طرف الدولة، نظراً لمحدودية الوعاء الضريبي ولعدم ضبط الجماعات لهذا الوعاء. كما يرجع ذلك إلى ضعف الإدارة الجبائية الجماعية وعدم ملاءمة القوانين الجبائية الجماعية لخصوصيات بعض الجماعات المحلية خاصة القروية منها.

## 2.2- عدم استخلاص واجبات احتلال الأملاك وأكزية الأملاك الخاصة :

إذ تشترك العديد من الجماعات الحضرية والقروية في تقاعسها في اتخاذ الإجراءات اللازمة قصد استخلاص واجبات احتلال الأملاك الجماعية، حيث تم الوقوف في كثير من الحالات على تراكم مبالغ مهمة كمتأخرات أكزية ممتلكات الجماعة سواء المتعلقة منها بدور السكنى أو المحلات التجارية. وعلى صعيد آخر، تفتقد طريقة تدبير استغلال هذه الأملاك للنجاعة والفعالية، إذ يلاحظ ضعف السومات الشهرية المطبقة على إيجار هذه العقارات مقارنة بالقيمة الحقيقية لأصولها، وذلك في غياب أي إجراء من طرف الجماعات لمراجعة هذه السومات. فالعديد من العقود يتم تجديدها ضمناً، وإن لم يكن منصوصاً عليها، رغم انتهاء المدة المحددة ودون أن تعرف السومة الكرائية أية زيادة لصالح الجماعات المعنية. ويغال تقاعس الجماعات في استخلاص واجبات احتلال الأملاك الجماعية العامة، أيضاً، الرسم المفروض على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتاً لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية، حيث تتفاقم المتأخرات المتعلقة بهذا الرسم بالنسبة للعديد من الجماعات، إضافة إلى أنه في حالات عدة يتم تغيير الأسس المنصوص عليها قانوناً لتصفية الرسم المذكور، وذلك بالتحديد المسبق وبطريقة جزافية للمساحة المشغولة بدل اعتماد المساحة الفعلية بالمتر المربع كأساس لفرض الرسم ومراعاة الموقع وحجم الاستثمارات.

## 3.2- تراكم المبالغ الباقي استخلاصها :

حيث تعرف العديد من الجماعات اختلالات تتعلق باستخلاص الواجبات والضرائب والرسوم المستحقة لفائدة ميزانياتها، يمكن رصدها كما يلي:

- تهاون الجماعات في القيام بإحصاء الخاضعين للضرائب والرسوم المحلية، مما يترتب عنه حرمانها من مداخيل هامة؛

- عدم إصدار المصالح الجماعية المختصة لأوامر المداخيل بشأن بعض الرسوم الجماعية؛

- إغفال بعض الجماعات المحلية القيام باستخلاص بعض الرسوم رغم التنصيص عليها في قراراتها الجبائية؛

- عدم تطبيق العقوبات المقررة قانونا في حق الملتزمين الذين لا يدلون بإقراراتهم السنوية بشأن بعض الرسوم المحلية (الرسم المفروض على محال بيع المشروبات مثلا)، أو الذين يدلون بها خارج الاجال القانونية؛

- تصفية مبالغ بعض الرسوم على أساس عناصر لا تتطابق مع البيانات الواقعية والأسس المنصوص عليها قانونيا للتصفية، الأمر الذي يضيع على ميزانيات الجماعات المعنية موارد هامة، هي في أمس الحاجة إليها لتنفيذ برامجها.

#### **4.2- الجمع بين مهام متنافية في تدبير المداخيل :**

فعدم الفصل بين مهام تحصيل الرسوم المحلية من جهة، ومهام تحديد وعائها الضريبي وتصفياتها ووضع الأوامر باستخلاصها ، من جهة أخرى، من شأنه أن يؤثر سلبا على مردودية الجبايات المحلية، كما لا ينسجم هذا الوضع مع معايير أنظمة المراقبة الداخلية وقواعد الفعالية وحسن التنظيم والتدبير التي تقتضي الفصل بين البنيات التي تتولى تنفيذ مهام تتنافى من حيث طبيعتها، وما قد ينتج عنه من مخاطر متعلقة باحتمال وقوع انحرافات في تدبير الأموال العمومية المحلية.

#### **3- اختلالات في مجال تنفيذ النفقات الجماعية**

تشمل مراقبة التدبير التي تمارسها المجالس الجهوية على نفقات الجماعات المحلية شرعية وفعالية واقتصاد وكفاءة ومادية العمليات المنجزة. وبالنظر إلى الملاحظات العامة والمشاركة الموجهة في هذا الصدد للجماعات المحلية، فإن صرف وتدبير النفقات الجماعية تشوبها عدة اختلالات، نورد فيما يلي أهمها:

#### **1.3- وضع موظفين جماعيين رهن إشارة إدارات عمومية أخرى :**

إذ تضع العديد من الجماعات بعض موظفيها وأعاونها رهن إشارة إدارات أخرى غير تابعة لها، كالولاية أو العمالة أو إدارة الضرائب أو القباضة أو الباشوية أو مصالح الانعاش الوطني أو دور الشباب أو

الجمعيات... مع استمرارهم في تقاضي أجورهم من ميزانية الجماعة. تجدر الإشارة إلى أن هذه الوضعية لا تندرج ضمن الوضعيات القانونية للموظف العمومي المنصوص عليها في مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.008 بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية المطبق على الموظفين و الأعران الجماعيين، كما ينص على ذلك المرسوم رقم 2.77.738 لسنة 1977 الخاص بهذه الفئة.

### 2.3- تكفل الجماعات المحلية بنفقات لا تندرج ضمن تحملاتها :

في حالات عدة، تتحمل ميزانيات الجماعات نفقات التزود بالوقود لفائدة مصالح غير تابعة لها (القباضة و مصالح الأمن و مصالح العمالة أو الولاية...) أو لفائدة السيارات الخاصة لبعض الموظفين الجماعيين أو غيرهم من الأشخاص الذاتيين. كما تشمل هذه التحملات غير القانونية مصاريف استهلاك الماء والكهرباء لفائدة دور سكنية مستغلة من طرف بعض الموظفين الجماعيين أو بعض الإدارات العمومية، وكذا مصاريف الهاتف وأحياناً واجبات الكراء. كما أن الجماعات تضع بعض وسائلها (سيارات وآليات و أثاث المكاتب...) رهن تصرف أفراد أو مصالح غير تابعة لها.

### 3.3- عدم التقيد بالقواعد القانونية المتعلقة بتنفيذ النفقات سواء بواسطة سندات الطلب أو بواسطة الصفقات العمومية :

حيث يتم في كثير من الأحيان خرق المقتضيات التنظيمية التي تهدف إلى ضمان المساواة بين الفاعلين الاقتصاديين في التعاقد مع الأشخاص العامة من جهة، و عدم احترام الآليات والمساطر التي تمكن من الحصول على خدمات و سلع و أشغال بأقل تكلفة و أحسن جودة ممكنة، من جهة أخرى. و يشوب تدبير الطلبات العمومية من طرف الجماعات المحلية عدة اختلالات تتمثل أهمها في :

- عدم احترام مبدأ المنافسة و المساواة في الحصول على الطلبات العمومية؛
- اللجوء إلى الاتفاق المباشر أو الصفقات التفاوضية في غياب الشروط القانونية لها؛
- إقصاء متعهدين لأسباب لا تستند على أسس قانونية؛
- تسلم أشغال بشكل غير مطابق للمواصفات التقنية المتعاقد بشأنها أو قبل إتمام إنجازها؛
- عدم إعداد محاضر الأوراش التي يتم على أساسها إعداد كشوفات الحساب؛
- إنجاز أشغال لا توجد في دفتر التحملات أو تتجاوزها دون اللجوء إلى عقد ملحق؛
- إصدار أوامر صورية لوقف الأشغال؛
- عدم تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولين رغم تجاوزهم للأجل التعاقدية؛
- أداء نفقات قبل إنجاز الخدمة.

في نفس السياق، تلجأ الجماعات بشكل منتظم لإبرام صفقات التسوية التي تعد ممارسة شائعة لتسوية ديون سابقة على الجماعات لفائدة المومنين، إذ يلاحظ، في هذا الإطار، إما استفادة الجماعات من الخدمات موضوع الصفقات قبل إبرامها أو عقد صفقات ذات مواضيع صورية لتبرير أداء ديون مترتبة عن استفادة الجماعة من خدمات لم تكن موضوع التزام سابق، و ذلك إما نتيجة لسوء تدبير داخلي لا يراعي قواعد صرف النفقات العمومية أو كوسيلة متعمدة من أجل تجاوز حالة الفراغ التي تعيشها الجماعات عند بداية كل سنة مالية قبل مصادقة سلطة الوصاية على الميزانيات الجماعية.

وتشكل نفقات التزود بالوقود والمحروقات وقطع الغيار إحدى التجليات الأساسية لهذه الظاهرة، حيث لوحظ من خلال مراقبة عمليات التزود هاته، أن الجماعة تصدر الأوامر بأداء هذه النفقات لفائدة المومنين الذين يقومون بعد حصولهم على المبلغ الإجمالي لسندات الطلب بتسليم كميات جزئية من الكميات المتعاقد بشأنها بشكل تدريجي مقابل الإدلاء بوصل موقع من طرف رئيس المجلس الجماعي، أو في حالات أخرى يتم التزود مباشرة لدى المومون بموجب سندات موقعة من طرف رؤساء المجالس الجماعية يقدمها المستفيد إلى المحطة. بعد ذلك، يرسل المومون للجماعة فواتير التسوية من أجل الأداء. هذه العملية تتم دون أن تتمكن المصالح الجماعية المختصة من معرفة المستفيد وكذا الكميات الحقيقية المسلمة مما يستحيل معه مقارنة الكميات المقنتاة مع تلك المستهلكة فعليا، وبالتالي، إعمال مراقبة على هذه العمليات.

#### 4- ضعف نظام المراقبة الداخلية

على الرغم من كون أنظمة المراقبة الداخلية تمكن من التحكم في محيط أصبح أكثر تعقيدا ومن استغلال أمثل للموارد المالية التي أصبحت أكثر ندرة، إلا أن الجماعات المحلية تشترك في عدم وجود أو ضعف أنظمة مراقبتها الداخلية. ويبرز ذلك من خلال الملاحظات الموجهة لها في هذا الشأن، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

#### 1.4- عدم توفر بعض الجماعات المحلية على هيكل تنظيمي :

ذلك أن جل الجماعات الحضرية والقروية لا تضع هياكل تنظيمية رسمية لمصالحها خاصة القروية منها، وفي حال وجودها فإنها، في غالب الأمر، ينقصها الوضوح وتفندقة للدقة ولا تتماشى مع طبيعة العمل المنجز والخدمات المقدمة. وغالبا ما تعتمد الجماعات المحلية هيكل تقليدية قائمة على التدرج من الأقسام إلى المصالح ثم المكاتب في غياب تناسق بينها، ولا تراعي توزيعا عقلانيا للموارد البشرية بين مختلف المصالح الجماعية.

#### 2.4- الجمع بين مهام متنافية وتركيز السلطات :

وذلك في غياب تام لدليل لتوصيف الوظائف والمهام، وكذا دليل للمساطر المعتمدة في تسيير الإدارة الجماعية بالرغم من أهمية هذه الوثائق في عقلنة التدبير، وفي التقيد بالمساطر وتحديد المسؤوليات. فقد لوحظ في كثير من الحالات، على سبيل المثال، قيام العون المسؤول عن مصلحة الحسابات بالجماعة بعدة مهام متنافية، بالنظر إلى ضوابط المراقبة الداخلية، كالعامل في نفس الوقت بإعداد سندات الطلب وتصفية الحسابات ووضع الحوالات وتسيير الاعتمادات، أو مثلا القيام بمهام تدبير المخزن وفي نفس الوقت تسلم المواد والمعدات، وكذا الأشهاد على صحة العمل المنجز، الشيء الذي يفتح المجال أمام مخاطر وانحرافات. كما يلاحظ في حالات أخرى، تركيز مهام وسلطات مختلفة، كالجمع، مثلا، بين وظائف تسيير شؤون الموظفين والمحاسبة والشؤون المالية داخل مصلحة واحدة.

#### 3.4- عدم مسك السجلات المحاسبية وتحيينها:

إذ تعتبر بمثابة نقائص في نظام المراقبة الداخلية، فبالإضافة إلى كون هذه السجلات تتسم بالطابع الإلزامي بالنظر إلى النصوص القانونية المطبقة في هذا الشأن (المرسوم رقم 576-76-2 المتعلق بمحاسبة الجماعات المحلية و هيئاتها خاصة المواد 104 و 105 و 106)، فإن مسكها يعد ذا أهمية اعتبارا لمعايير فعالية وجودة أنظمة المراقبة الداخلية. في هذا المجال، تم الوقوف على إهمال وتهاون المصالح المعنية في الجماعات المحلية في مسك هذه السجلات، كما هو الشأن بالنسبة لسجلات ودفاتر المحاسبة الإدارية ومحاسبة المواد وكذا دفاتر الجرد، التي في غيابها لا تتمكن الجماعات من إقامة تدبير معقلن للممتلكات المنقولة، و معرفة حجمها ومآلها والوضعية التي توجد عليها.

#### 5- التكوين والتأطير:

فضلا عن كون الجماعات المحلية لا تتوفر على الموارد البشرية الكافية لأداء المهام الإدارية المنوطة بها، يظل مشكل كفاءة هذه الموارد من العوائق الأساسية للعمل الجماعي، إذ أن أغلبيتها تتكون من أعوان وموظفين مرتبين في السلايم الدنيا ونادرا ما يخضعون لتكوين مستمر ولدورات تدريبية متخصصة خاصة في مجالات التدبير المالي والتقني نظرا لضعف الإمكانيات المالية المرصودة للتكوين في بعض الحالات، وفي حالات أخرى بسبب عدم إيلاء المسؤولين الجماعيين العناية اللازمة لهذه الوظيفة. بالمقابل، لا تشكل نسبة الأطر العليا سوى نسبة ضئيلة من الموارد البشرية التي تتوفر عليها الجماعات.

وبالتالي، فإن الجماعات المحلية لا يمكنها الانخراط في استراتيجياتها التنموية بدون طاقات بشرية كفؤة قادرة على تدبير الموارد المتاحة بما يتلائم والمقومات الاقتصادية والاجتماعية لكل جماعة من خلال التأكيد على أهمية التأطير الإداري والبشري باعتباره ركيزة أساسية لتدعيم اللامركزية.

#### 6- منح إعانات للجمعيات دون تحديد معايير مضبوطة لذلك

لاحظت المجالس الجهوية للحسابات، في هذا الإطار، أن الجماعات تمنح إعانات و مساعدات مالية لبعض الجمعيات في غياب اتفاقيات في الموضوع تحدد الأهداف المتوخاة من منح هذه الإعانات. كما لا تلزم الجماعات المانحة الجمعيات المستفيدة بالإدلاء بحسابات استعمال الأموال موضوع الإعانات. وبالتالي، لا تتوفر الجماعات على المعلومات الكافية حول كيفية صرف مبالغ هذه الإعانات و مدى تحقيقها للأهداف المرسومة لها. كما تم الوقوف، من جهة أخرى، في بعض الحالات على استفادة جمعيات تتكون مكاتبها من مستشارين أو موظفين جماعيين من هذه المنح، في حين لم يتم الاستجابة لطلبات الدعم التي تقدمت بها جمعيات أخرى، مما يستدعي اعتماد معايير محددة سلفاً لمنح الإعانات ومطالبة الجمعيات المستفيدة بالإدلاء ببرنامج و مجالات استعمالها حتى تتمكن الجماعات المانحة من مراقبة مدى تحقيق الأهداف المتوخاة من منح هذه الإعانات والمساعدات.

#### 7- سوء تدبير الأملاك الجماعية

يتسم تدبير الأملاك الجماعية، بالنظر إلى الملاحظات العامة والمشاركة الموجهة من طرف المجالس الجهوية للحسابات للجماعات المحلية، بالضعف وعدم التحكم في مضمون وقيمة واستغلال هذه الأملاك. وتتجلى أهم الملاحظات المسجلة فيما يتعلق باستغلال وتدبير الملك الجماعي في ما يلي:

#### 1.7- عدم تسوية الوضعية القانونية لبعض الأملاك العقارية وعدم تحفيظها :

إذ لم تبادر بعض المجالس المتعاقبة على تسيير بعض الجماعات المحلية إلى وضع خطة لتسوية الوضعية القانونية لأملكها العقارية بما فيها تلك التي لم يتم تحفيظها أو التي لا تتوفر على سندات الملكية أو التي توجد موضوع نزاع مع أطراف أخرى نتيجة لبعض الممارسات غير القانونية، كإقامة مشاريع فوق أراضي في ملكية الدولة أو الأحباس أو استغلال أملاك خاصة للغير بدون سند قانوني، مما تنشأ عنه منازعات بين الجماعات وأطراف أخرى أمام المحاكم يترتب عليها إنقال كاهل الجماعات بديون صدرت بشأنها أحكام قضائية، مما يفوت الفرص الكفيلة بتنمية الموارد الذاتية للجماعات نتيجة لصعوبة استغلال أملاكها على الوجه الأكمل في غياب تسوية وضعيتها القانونية.

## 2.7- عدم مسك سجلات الممتلكات :

أو عدم دقتها وشموليتها في حالة وجودها علما بأن مسك هذه السجلات مفروض بحكم القانون. وللتدليل على ذلك يكفي الرجوع إلى السجل الخاص بالأماك الخاصة الممسوك من قبل بعض الجماعات المحلية، حيث تسجل أملاك عامة عن طريق الخطأ، وأحيانا نفس الأملاك تسجل بشكل مزدوج في السجل الخاص بالأماك الخاصة والسجل الخاص بالأماك العامة. كما يلاحظ عدم مطابقة قوائم الأملاك المسجلة في القرارات الجبائية والوثائق المبررة للمداخل وسجل الأملاك الجماعية، إذ تبين الوثائق التبريرية للمداخل وجود مجموعة من الممتلكات رغم كونها غير واردة سواء في السجل الخاص بالممتلكات أو في القرار الجبائي.

## 3.7- احتلال الأملاك العمومية الجماعية دون ترخيص مسبق :

وذلك في غياب أي رد فعل لبعض الجماعات، والتي تتهاون، من جهة أخرى، في القيام بإحصاءات دورية وشاملة لشغل الملك العمومي الجماعي مما ينتج عنه استغلال بعض الأملاك الجماعية من طرف محتليها رغم أن التراخيص الممنوحة لهم قد انصرفت آجالها.

## 4.7- عدم احترام مبدأ المنافسة عند اللجوء إلى كراء العقارات التي تدخل في إطار الأملاك الجماعية :

سواء تعلق الأمر بالمحلات المعدة للسكن أو للأنشطة التجارية أو استغلال الملك الجماعي العام عن طريق اللوحات الإشهارية، فإن الجماعات تبرم عقودا من أجل الاستغلال عن طريق الاتفاق المباشر دون اللجوء إلى المنافسة.

## 8 - تعدد أشكال الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية :

التي تختلف باختلاف طبيعة هذه الجماعات وتهم مجالات الشرعية والملاءمة. وبالتالي، تتحكم سلطة الوصاية في مالية وميزانيات الجماعات المحلية التي تعتبر الأداة المحورية في سياستها المالية في مراحلها المختلفة المتعلقة بإعداد الميزانيات وتنفيذها وتصفياتها، الأمر الذي يحد من مبادرة واستقلالية هذه الجماعات في التدبير واختيار سياستها التنموية والإستثمارية في مختلف المجالات باعتبارها أشخاصا معنوية .

وبالرغم من التحسن الملحوظ خلال السنوات الأخيرة من خلال التقليل من آجال المصادقة على أعمال الجماعات المحلية، خاصة فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ الميزانيات، مازالت بعض الأعمال تخضع لآجال



طويلة عند إخضاعها للمصادقة تتجاوز، في حالات عديدة، تلك المحددة قانوناً، مما يترتب عنه تأخير في إنجاز البرامج والمشاريع الجماعية المعتمدة من طرف المجالس التداولية.

#### 9- قدم النصوص التشريعية والتنظيمية وعدم ملاءمتها :

ذلك أنه وبالرغم من التغييرات الجوهرية التي طرأت على الميثاق الجماعي خلال مناسبات عديدة من خلال توسيع اختصاصات المجالس الجماعية وإضفاء دينامية جديدة لوظائفها، لم تخضع النصوص القانونية المتعلقة بتنفيذ الميزانيات والتدبير المالي سوى لتعديلات وتغييرات شكلية لمواكبة التطور المؤسساتي على المستوى المحلي، دون أن تمتد إلى المجالات الجوهرية المرتبطة بالتحويلات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها المملكة بصفة عامة، والوظيفة الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية بوجه خاص، والتي تفرض على هذه الجماعات القيام بأدوار طلائعية على مستوى إنعاش الإقتصاد المحلي.

كما تتضمن هذه النصوص مجموعة من المساطر الشكلية التي يتطلب تنفيذها آجالاً طويلة والتي لا تتلاءم مع طبيعة الأدوار الجديدة المنوطة بهذه الوحدات الترابية. في نفس السياق، يلاحظ، أنه وفي الوقت الذي تعاني فيه هذه الجماعات من ضعف في نظام المراقبة الداخلية، خضعت النصوص المتعلقة بالمراقبة لإصلاحات عديدة هدفت إلى تخفيف المراقبة القبيلية على أعمال واختصاصات هذه الجماعات، الأمر الذي قد تترتب عنه مخاطر عديدة تهم شرعية العمليات المالية و مردوديتها.

كذلك، يلاحظ غياب إطار قانوني للطرق الحديثة في تدبير المرافق العمومية المحلية، لاسيما فيما يتعلق بشركات الإقتصاد المختلط و أسلوب الشراكة ما بين الجماعات والقطاعين العام والخاص من أجل تمويل مشاريع تنموية محلية تساهم في تطوير النسيج الاقتصادي المحلي.

وكما يتبين من الملاحظات أعلاه، فإن نتائج مختلف المهمات الرقابية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات تعكس ضعف احترام العمل الجماعي للقوانين والأنظمة المعمول بها و لقواعد حسن التدبير المتعارف عليها.

لذلك، فإن من شأن الخلاصات التي أسفرت عنها مختلف هذه المهمات تجاوز النقائص والاختلالات المسجلة في تدبير شؤونها من خلال إحداث البنيات الأساسية التنظيمية و الإدارية المناسبة والكفيلة بتمكينها من ممارسة الإختصاصات والوظائف الموكولة إليها بمقتضى القانون بشكل يستجيب لمعايير التدبير الجيد و لتطلعات المرتفقين على الصعيد المحلي ويضمن إنجاز المشاريع المسطرة طبقاً لمعايير

حسن التدبير المتعلقة بالفعالية والاقتصاد والكفاية وبحسن استعمال الموارد العمومية الجماعية. كما يظل تحقيق هذه الأهداف رهينا بإعمال نظام مناسب للمراقبة الداخلية و ايلاء العناية اللازمة لظروف وشروط تنفيذ هذه الوحدات الترابية للمهام التي أحدثت من أجلها وتقييم الخدمات التي تقدمها المرافق الجماعية ومراجعة طرق تدبيرها تبعا للمتغيرات المستجدة.

## ثانيا- الوكالات المستقلة وشركات الامتياز:

إذا كانت مختلف المهام الرقابية المنجزة، في هذا الإطار، قد أسفرت عن تسجيل ملاحظات تتشابه إلى حد ما مع تلك التي تم الوقوف عليها على صعيد الجماعات المحلية خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الموارد والنقبات وتقييم نظام المراقبة الداخلية، فقد خلصت مراقبة هذه الوكالات وشركات الإمتياز إلى تسجيل ملاحظات ذات طبيعة خاصة ترتبط بخصوصيات نشاطها والمجالات التي تشتغل فيها.

على هذا الصعيد، همت الملاحظات المتعلقة بالوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء مجالات عديدة منها:

- ضعف شبكة التوزيع وقدمها، مما ينتج عنه ارتفاع نسبة ضياع الماء والكهرباء أثناء التوزيع؛

- محدودية الموارد المالية المخصصة للإستثمار في تجديد وتوسيع الشبكة؛

- قدم شبكات الصرف الصحي؛

- ضعف برامج تحديث وتوسيع شبكات الصرف الصحي؛

- نقائص في تدبير النشاط التجاري كما يعكس ذلك تراكم الديون المستحقة لدى المشتركين بسبب

عدم تحصيل متأخرات مصاريف الربط والإستهلاك؛

- عدم صحة المعلومات المضمنة في قاعدة المعلومات المتعلقة بالزبناء؛

- اللجوء إلى دراسات تتعلق بتدبير المعطيات المتعلقة بالمشاركين دون استغلال نتائجها؛

- عدم احترام المعايير المعمول بها في مجال المياه المستعملة من طرف الوحدات الصناعية؛

- عدم تحيين النظام التقني للتطهير السائل؛

- استثمارات مكلفة من أجل حل مشكل تصريف مياه؛

- عدم احترام المساطر القانونية المتعلقة بإلغاء بعض الديون؛

- ضعف في تدبير المخزونات من خلال إجراء تسويات في المخزونات في نهاية السنة المالية

لتقليص الفارق ما بين الجرد المادي والجرد المحاسبي؛

- أهمية المخزون المتآكل وغير القابل للإستعمال.

أما فيما يتعلق بالوكالات المستقلة الجماعية وشركات إمتياز النقل الحضري، فإن مجمل الملاحظات المسجلة تتعلق بالإطار القانوني لتنظيم هذا المرفق خصوصا عندما يتم إسناده إلى شركات تابعة للقطاع الخاص في إطار عقود الإمتياز حيث خضعت هذه الأخيرة لدراسات تحليلية أفضت إلى إبراز نقائص عديدة تهم بالأساس البنود التعاقدية وطريقة صياغتها والتوازنات المحققة عند مقارنة الإلتزامات والواجبات المعهودة لهذه الشركات. كما شملت المراقبة كفيات تطبيق البنود المتعاقد بشأنها سواء من طرف شركات الإمتياز أو السلطة مانحة الإمتياز.

كذلك، همت مراقبة نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين، كما تعكس ذلك الملاحظات التالية:

- تجاوز الطاقة الإستيعابية للحافلات؛
- عدم تجهيز الحافلات بالتجهيزات الضرورية؛
- التخلي عن استغلال بعض الخطوط بشكل انفرادي؛
- قدم الأسطول وعدم تجديده وفق مقتضيات العقود.

ويرجع سبب هذه الاختلالات أساسا إلى غموض بعض بنود دفاتر التحملات وعدم توازن البنود التعاقدية بشأن توزيع الواجبات على المفوض والمفوض إليه. كما تعزى هذه النواقص إلى عدم قيام الجماعات المفوضة بمراقبة تطبيق الشركات المفوض إليها لبنود دفاتر التحملات المتعلقة بتسيير المرفق المفوض، ذلك أنه، وفي العديد من الحالات، لا يتم انجاز خدمات المرفق العام طبقا لما هو متعاقد بشأنه. كما لا يتم احترام الوجيبات المتفق عليها، حيث تتولى بعض الأجهزة المفوض إليها تغييرها دون الحصول على إذن أو ترخيص مسبق من الجماعة المتعاقد معها.

## خاتمة

تهدف المحاكم المالية من خلال ممارسة مختلف الإختصاصات الموكولة إليها بمقتضى مدونة المحاكم المالية إلى إدراك ثلاثة أبعاد أساسية ومتكاملة، وهي:

- **البعد البيداغوجي والوقائي:** الذي سمح للمحاكم المالية بترسيخ ثقافة الحوار والانفتاح على الأجهزة الخاضعة للرقابة وتحسيس المسؤولين العموميين بأهمية دور العمل الرقابي الذي تقوم به. كما يهدف هذا البعد إلى تدعيم مبدأ الإدلاء المنتظم بالحسابات.

في نفس السياق، أسفرت مختلف الملاحظات المسجلة بشأن تقييم تدبير الأجهزة التي خضعت لمراقبة المحاكم المالية عن مجموعة من التوصيات والمقترحات التي شملت جميع أوجه التدبير والتي تهدف إلى تحسين طرق وأساليب التدبير العمومي المالي والإداري والرفع من جودته. و يعكس الرد الإيجابي عليها من طرف السلطات العمومية والمديرين العموميين أهمية وجدوى هذه التوصيات حيث ينكب المجلس الأعلى للحسابات على وضع آليات كفيلة بضمان تتبع تنفيذها من طرف الأجهزة العمومية المعنية؛

- **البعد التأديبي:** ويهدف إلى التركيز على الإختلالات ذات الطابع المالي والتدبيري من خلال متابعة المسؤولين الذين ارتكبوا أفعالا تندرج في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ومعاينة الأشخاص الذين ثبتت مسؤوليتهم وذلك بواسطة أحكام وقرارات تفرض عليهم غرامات مالية، وعند الإقتضاء، الحكم عليهم بإرجاع الأموال موضوع الخسارة التي تكبدتها الأجهزة العمومية المعنية من جراء ذلك؛

- **البعد الجزري:** في حالة اكتشاف أفعال تستوجب عقوبة جنائية، تتم إحالتها على وزير العدل قصد استكمال المسطرة بشأنها.

وترسيخا للمكتسبات المحققة ، ستواصل المحاكم المالية العمل على أن تحظى المراقبة المندمجة بالأولوية اعتبارا لكونها تشمل إلى جانب مراقبة الشرعية ومطابقة الأعمال للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، فعالية ونجاعة كيفية تدبير الأجهزة الخاضعة للمراقبة لشؤونها ومدى تحقيق الأهداف المسطرة سواء في النصوص المحدثة لها أو من خلال الإستراتيجيات المعتمدة من طرفها، وكذا زجر المخالفات المرتكبة.

وتجدر الإشارة إلى أن أهمية هذه المراقبة تكمن في إقامة علاقة وظيفية بين مختلف الإختصاصات الموكولة للمحاكم المالية سواء القضائية أو غير القضائية، الأمر الذي من شأنه أن يمكنها من تقييم أداء وتدبير مختلف المتدخلين في مسلسل التدبير المالي العمومي كركيزة للرفع من مردودية وفعالية الأعمال المنجزة وتحقيق الأهداف التنموية المتوخاة.