



## المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة

### مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية"

#### ورقة خلفية حول

#### دور للبرلمان في إعداد, مراقبة و تقييم السياسات العمومية (حالة المغرب) - مسودة -

إعداد: د. ندير المومني

أستاذ علم السياسة و القانون الدستوري  
كلية العلوم القانونية, الاقتصادية و الاجتماعية  
جامعة محمد الخامس – السويسي  
الرباط

#### تقديم : الفرضيات و الاختيارات المنهجية الأساسية

إن دراسة دور البرلمان في مجال إعداد, مراقبة و تقييم السياسات العمومية تستلزم محاولة الإجابة عن عدد من الأسئلة ذات الأهمية المنهجية و العملية : ما هي الإمكانيات و الحدود المعيارية و العملية الموضوعية أمام التداول حول التفضيلات *préférences* ؟ و كيف تطرح أسئلة القيم و التفضيلات في سياق انتقالي؟ ما هي الكفاءات التي يتعين أن تتوفر لدى الفاعل السياسي لإنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية؟ حيث لا يتعلق الأمر هنا فقط بالكفاءة التقنية و إنما أيضا بالكفاءة اللغوية و الخطابية الخاصة بالسياسات العمومية *policy linguistic competence*<sup>1</sup> ثم ما هي الإمكانيات الفعلية للانتقال من برلمان يكتفي بإعمال آليات المراقبة الكلاسيكية إزاء السياسات العمومية إلى برلمان مبتكر و مقيم ؟

تعتبر الفرضيات التالية محاولة تركيبية لتقديم عناصر إجابة مؤقتة عن هذه الأسئلة

1) يفترض أن تساهم آليات العقلنة البرلمانية *parlementarisme rationalisé* التي تمت تبيئتها في السياق المغربي منذ دستور 1962 في إضعاف دور البرلمان في مجال صياغة, تتبع, مراقبة و تقييم السياسات العمومية. و تتضح أهمية هذه الفرضية إذا ما تم استحضار الاعتبارات التالية :

❖ استيراد و تبيئة العقلنة البرلمانية تم في سياق لم يسبق أن عرف مشاكل البرلمانية *parlementarisme*<sup>2</sup>. كما يمكن افتراض أن استيراد و تبيئة دستور الجمهورية الخامسة

<sup>1</sup> - Sébastien SEGAS : « Conversing with policy actors , on the languages of public policies » (p3)

<sup>2</sup> - عكس ما عرفته فرنسا مثلا في ظل الجمهوريتين الثالثة (1875-1946) و الرابعة (1946-1958). و لهذا السبب كانت العقلنة البرلمانية إحدى المحاور الأساسية في أجندة إعداد دستور الجمهورية الخامسة حيث كان محور تنظيم أشغال البرلمان إحدى العناصر الأساسية التي



كان محكوما بمنطق رئاسوي *présidentialiste* و سلطوي *autoritaire* تزايد وزن السلطة التنفيذية الذي ينجم عادة عن هندسة دستورية قائمة على البرلمانية المعقلنة يؤدي في الحالة المغربية إلى مضاعفة مفعول التوازنات الدستورية الأساسية المختلفة لصالح المؤسسة إزاء البرلمان من جهة , بالإضافة إلى تعميق اختلال توازن ثنائية السلطة التنفيذية *Dualisme de l'exécutif* بين المؤسسة الملكية و الوزير الأول على حساب هذا الأخير.

❖ بالرغم من الأهمية الفائقة لدراسة مساطر التداول و النقاش حول السياسات العمومية , ينبغي الانتباه إلى أن مختلف المطالبات بتصور أكثر محدودية لدور البرلمانات , تحاول شرعنة ذاتها انطلاقا من معاينة تتمثل في كون القرارات السياسية أصبحت تتخذ بناء على مساطر جديدة كالمساومة مثلا , و هي مساطر نمت على هامش البنيات الكلاسيكية لممارسة السلطة أي التراتبية و الديمقراطية , حيث لا يمكن انتظار توازن مستديم للمصالح.<sup>3</sup> و بعبارة أخرى , يتعلق الأمر بالانتقال من رؤية دولية متمركزة *Stato-Centrique* حول السياسات العمومية (و هي رؤية القانون العام) إلى معاينة مفادها أن أشكال التعبير الحالية عن التفضيلات أصبحت حاليا أقل شكلية و غير مسطرية *non-procédurale*.<sup>4</sup>

(2) علاوة على فرضية آثار العقلنة التي يمكن اختبار صلاحيتها عبر تحليل النص الدستوري و القانونيين التنظيميين لمجلسي النواب و المستشارين و بشكل خاص تحليل مساطر و إجراءات التداول الخاصة بالبرلمان , هناك فرضية أخرى تتمثل في أن محدودية الموارد البشرية , المادية و التقنية عوامل تساهم أيضا في الحد من دور البرلمان في مجال السياسات العمومية

(3) إحدى عناصر النواة الصلبة لاتفاق المجموعة العلمية و المتقاسمة بين مختلف النماذج التحليلية للانتقالات نحو الديمقراطية , هي اللاتيقين *Uncertainty* الذي يميز السياقات الانتقالية , إن نفس القناعة تجد صداها في مختلف نظريات تحليل السياسات العمومية الحالية , حيث تتوزع عناصر الغموض و اللاتيقين بين التفضيلات الإشكالية *problematic preferences* , تكنولوجيا سياسية غير واضحة و أنماط مشاركة متغيرة,<sup>5</sup> مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تزايد الطلب السياسي و الاجتماعي على المشاركة في الفترات الانتقالية من جهة , و مأزق صانعي السياسات العمومية الذين يوجدون أمام ضرورة التحكيم بين الأولويات و المصالح المتعارضة المتزايدة حجما و نوعا في ظل السياق الانتقالي , في نفس الوقت الذي يكون فيه المطالبون و المدافعون عن قضية اقتصادية أو اجتماعية ما مزودين بتصور واضح عما يريدون كما أن لهم تفضيلات واضحة إن محاولة اختبار صلاحية هذه الفرضيات , تستلزم من معد الورقة اقتراح مجموعة من الاختيارات المنهجية الأساسية التي سيتم استحضارها سواء في الدراسة المعيارية للنصوص أو في دراسة الحالات العملية

❖ تفترض النظرية الفئوية الجديدة *néo-corporatiste* أن السياسات العمومية هي نتاج علاقات خاصة للدولة مع بعض المجموعات والأوساط المنتقاة , كالتمثيليات المهنية الأكثر

تجسدت عبرها فكرة " عقلنة العمل البرلماني" خاصة فيما يتعلق بضبط الحكومة لجدول الأعمال , و إخضاع النظام الداخلي للغرفتين إلى الرقابة الدستورية القبلية , انظر بهذا الصدد

Bernard Chantebout : Droit constitutionnel ; 18ème édition ; Ed. Armand Colin ; Paris ; 2001 ; (p368).

- Jürgen Habermas : « L'espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la<sup>3</sup> société bourgeoise » ; traduction de l'allemand par Marc B. de Launay ; Ed. Payot (coll. Critique de la politique) ; Ed. 1993 ; Paris ; (p.207)

<sup>4</sup> - Gilles Massardier : Politiques et action publiques ; Ed. Armand Colin ; Paris , 2003 (p23 et 61).

<sup>5</sup> - Nikolas Zakariadis : « Ambiguity and choice in public policy : political decision making in modern democracies » ; Georgetown University Press ; Washington D.C. ; 2003 (pp 153-158)



تأثيراً (منظمات أرباب الأعمال، الاتحادات القطاعية fédérations sectorielles و النقابات...) و يحاول كل قطاع فرض منطقته لإعادة الإنتاج كغاية قصوى، مما يؤدي إلى بروز تناقضات محتملة بين المطالبات الخاصة و الصالح العام، و هنا فإن المحدودية المعيارية و التقنية لدور البرلمان في إعداد، مراقبة و تقييم السياسات العمومية و كذا التأثير المتفاوت و غير المعروف بدقة للضغط lobbying يؤدي إلى صعوبة التحكيم بين المصالح المتعارضة.<sup>6</sup>

❖ يعتبر التداول délibération عنصر أساسي حتى في الديموقراطية التمثيلية على الأقل في بعض الكتابات التأسيسية ككتابات Edmund Burke<sup>7</sup>. بالمقابل فإن صدقية التداول authenticity of deliberation تفترض أن يتضمن التواصل تفكيراً حول التفضيلات بشكل غير إكراهي<sup>8</sup>. و من هنا تكمن أهمية استعمال الأدوات المنهجية التي يقترحها هابرماس في كونها تتيح التمييز بين السياسة كناقش حول أسئلة القيم، و بين السياسة كمجموعة من أسئلة التفضيلات<sup>9</sup>. و على هذا الأساس يفترض أن تنعكس مضامين الشرعية الجوهرية بما هي توزيع معين للموارد الرمزية، و تحديد لمواقع الفاعلين المتفاوتة على الشرعية المسطرية و إجراءات التداول و اتخاذ القرار البرلماني المتعلق بالسياسات العمومية، و ذلك عبر تحويل اللغة السياسية إلى لغة مسطرية<sup>10</sup>.

❖ ينتظر أن يساهم مفهوم المرجعية le référentiel<sup>11</sup> كما تم إنتاجه و تداوله في تحليل السياسات العمومية، في تقديم عناصر لتفسير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية في حالتنا، بهذا الصدد يمكن تقديم عدد من الملاحظات الأولية تستهدف استكشاف إمكانية استثمار مفهوم المرجعية في حالتنا باعتبار أن المفهوم يتضمن أربعة مستويات:

✓ القيم و التمثلات الأساسية<sup>12</sup> و هنا يسجل تقلص النقاش حول القيم بفعل أثر "الظاهرة التوافقية" خاصة بعد 1998 مقارنة بالفترة السابقة التي شاهدت مساءلات أساسية بخصوص قيم السياسات العمومية، من قبل أحزاب المعارضة الممثلة في البرلمان، و غالباً ما تمحورت هذه المسألة حول الآثار الاجتماعية للسياسات الاقتصادية الليبرالية.

✓ المعايير normes المتعلقة بمبادئ العمل العمومي l'action publique و هنا ينبغي استحضار الموقع المعياري للبرلمان إزاء السلطة التنفيذية بقطبيها (الملك و

<sup>6</sup> Gilles Pollet : Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques : essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique ; in (sous la dir.) d'Alain Faure , Gilles Pollet et Philippe Warin : « La Construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel » ; Ed. L'Harmattan ; Paris; 1995 (pp25-49) (p44)

<sup>7</sup> - انظر بهذا الصدد:

Jon ELSTER : « Introduction » , in : Jon ELSTER (Ed.) « Deliberative democracy » ; Cambridge , New York , Oak Leigh , Cambridge University Press , 1992

<sup>8</sup>-John S. DRYZEK: « Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations»; Oxford University Press. Oxford ; 2000 (p162)

<sup>9</sup> - Jürgen Habermas : « Three normative models of democracy » ; in «Democracy and difference, contesting the boundaries of the political» ; Edited by Seyla Benhabib ; Princeton University Press ; New Jersey ; 1996. (p23)

10 - Dominique Rousseau : « Les constitutionnalistes, les politistes et (le renouveau) de l'idée de constitution » ; C.U.R.A.P.P. : Droit et Politique (1993) ; Ed. P.U.F. (pp40-52). (p44)

<sup>11</sup> - Pierre Muller : « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » ; in (sous la dir.) d'Alain Faure , Gilles Pollet et Philippe Warin : « La Construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel » (pp153-189) (p158)

<sup>12</sup> - كالعادلة و الإنصاف مثلاً



الحكومة) من منظور السياسات العمومية , و من زاوية التوازنات الدستورية الأساسية باستحضار متغيرين هما "أثر العقلنة البرلمانية" من جهة و "اختلال التوازن الداخلي بين قطبي السلطة التنفيذية" , من جهة أخرى.

✓ اللوغاريتمات algorithmes و هي تحيل على العلاقات السببية التي تعبر عن نظرية للفعل و تتخذ شكل الصيغة المنطقية التالية (إذا كان - فإن) و هنا يمكن تقديم معطى مفاده أن البرلمان في حالتنا يتوفر على قدرات محدودة لتحدي و اقتراح سيناريوهات بديلة للسياسات العمومية المعروضة و المطبقة من قبل الحكومة لأسباب داخلية متعددة (تقنية, ضعف الولوج إلى المعلومات, مشكل الموارد البشرية) و لكن أيضا لأسباب خارجية تتمثل في تناقص الخيارات السياسية البديلة على المستويين الدولي و الوطني , خاصة منذ بداية التسعينات.

✓ الصور images و هنا تعاني المؤسسة التشريعية من وجود عدة صور ذهنية تساهم في تفاقم العجز القيمي و العملي في الشرعية (déficit axiologique et pratique de légitimité) بالإضافة إلى العجز القيمي المتجسد في الوضع الدولي لتمثيلية الأجزاء (تمثيلية الفئات الاجتماعية, الاقتصادية و السياسية) من طرف المؤسسة التشريعية , مقارنة بالتمثيلية الأسمى للأمة (الملكية) , تتضافر صور ذهنية أخرى تعطي أساسا عمليا (و ليس قيميا فقط) لهذا العجز في الشرعية , و هي صور متداولة على مستوى الحس المشترك le sens commun و اللغة السياسية على نطاق واسع (التغيب, الترحال السياسي, عدم الفعالية, البطء)

❖ يتعين أيضا استحضار المكون الخطابى المتعلق بالتداول حول مسار السياسات العمومية , و هو ما يفترض دراسة البناءات الخطابية constructions discursives للفاعلين , و طريقة عرضهم لتجاربهم المعيشة حول السياسات العمومية (expériences vécues)<sup>13</sup> و هذا أيضا دافع أساسي لاقتراح دراسة عدد من الحالات بناء على التقارير التي تشكل سجلا للحظات التداول و لجزء من التجارب المعيشة لفاعلي السياسات العمومية . بهذا المعنى<sup>14</sup> بهذا المعنى يمكن افتراض أن عددا كبيرا من الممثلين représentants يمكن أن يقصوا من إمكانية إنتاج خطاب مشروع حول السياسات العمومية لأنهم لا يتفرون على الكفاءة اللغوية , الخطابية و التقنية الخاصة بلغة السياسات العمومية , و يحتمل ألا يتم الاستماع إليهم من طرف صانعي السياسات العمومية بدعوى أن خطابهم "سياسي , غير تقني" و ربما "لا عقلاني" أو "غير واقعي" إذا تم الانطلاق من فرضية وجود لغة خاصة بالسياسات العمومية تبعا لكل قطاع ,<sup>15</sup> فيمكن أيضا افتراض وجود حدود خطابية , علاوة على الحدود العملية و المعيارية , ففي حالة قانون المالية مثلا, إذا لم يتحدث ممثلو الأمة نفس اللغة المتخصصة المتعلقة بالمالية العامة و فإن فرص الاستماع إليهم من قبل خبراء وزارة المالية تبقى محدودة. و إذن يتعلق الأمر بمشكل الاعتراف بالآخر كمحاور جدي متمتع بحق الكلام العمومي, الذي يتم اختبار صلاحيته نقديا في مسار حوارى

## I : البرلمان بين آليات التشريع و المراقبة الكلاسيكية وإمكانيات التقييم : دراسة معيارية و عملية

<sup>13</sup> - حول مفهوم السياسات العمومية كتجارب public policy as narratives انظر بهذا الصدد :

Frank Fischer : « Reframing public policy , discursive politics and deliberative practices » ; Ed. Oxford University Press; 2003

<sup>14</sup> - Sébastien SEGAS : « Conversing with policy actors , on the languages of public policies” ; European Consortium of political research ; 29<sup>th</sup> Joint Sessions of Workshops ; 6-11 April , 2001 (p1)

<sup>15</sup> - Sébastien SEGAS : « Conversing with policy actors , on the languages of public policies” (p2)



لأن البرلمان يمارس جزءا مهما من دوره في السياسات العمومية عبر التشريع و المراقبة<sup>16</sup> , كان لا بد إذن من دراسة الوثيقة الدستورية و النظام الداخلي لمجلس النواب<sup>17</sup> و مجلس المستشارين<sup>18</sup> للتعرف على الإمكانيات و الآليات و كذلك الحدود المعيارية لدور البرلمان في صنع, تتبع و تقييم السياسات العمومية من منظور ينطلق من افتراض تفاوت قدرات الفاعلين<sup>19</sup> *asymétrie des capacités des acteurs*, و هنا فإن تعريف Pierre Bourdieu الشهير للحقل السياسي *le champ politique* يكتسي أهمية بالغة لقراءة الحدود المعيارية على ضوء الإمكانيات الفعلية المتاحة أما البرلمان في مجال إعداد, مراقبة و تقييم السياسات العمومية . إن إجراء تطبيق بسيط لتعريف الحقل السياسي على موضوعه دور البرلمان في السياسات العمومية , و في حالة المغرب تحديدا قد تمكننا من إدراك هذه الأهمية<sup>20</sup>

و هنا يبدو من الأهمية بمكان ألا تقتصر الورقة على وصف شامل للمقتضيات المعيارية المتعلقة بالآليات التي يتوفر عليها البرلمان عادة في ظل برلمانية معقلنة , بقدر ما يتعين استحضار أمثلة ذات طابع مركزي لاختبار الصلاحية العملية لهذه المقتضيات. كما أن الهدف المنهجي الأساسي من هذا الوصف المعياري هو تقديم إطار لدراسة الحالات التي ستكون موضوع القسم الثاني من الورقة

### 1- اللجان البرلمانية كموقع للتفاوض حول السياسات العمومية

يشير الدستور إلى وجود لجان دائمة<sup>21</sup> , و يحدد النظام الداخلي لمجلس النواب و لمجلس المستشارين, عدد اللجان , اختصاصاتها , تأليفها و القواعد المتعلقة بسير أشغالها. بالنظر إلى موضوع الورقة , و لكون الهدف الأساسي من عرض المعطيات المعيارية هو تقديم عناصر إيطارية لدراسة الحالات , فإن الاهتمام سينصب على دراسة المقتضيات ذات العلاقة بمجال التداول و المشاركة في إعداد السياسات العمومية , من خلال الإنتاج التشريعي أساسا.

<sup>16</sup>- في إطار مجال القانون الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه فإن له حسب الفصل 46 "صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للهدف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية"

<sup>17</sup>- كما صادق عليه مجلس النواب بتاريخ 29 يناير 2004

<sup>18</sup>- يتضمن النظام الداخلي لمجلس المستشارين مقتضيات مشابهة. لذا تم الاحتفاظ بالنظام الداخلي لمجلس النواب لدراسة الفرضيات المشار إليها في العناصر التقديمية.

<sup>19</sup> - Andy Smith : « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network » ; in (sous la dir.) d'Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin : « La Construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel » ; (pp 103-125) (p112)

<sup>20</sup> - « Le champ politique est le lieu où s'engagent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits au statut de consommateurs, doivent choisir , avec des chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production (...) . C'est dire que le champ politique exerce un effet de censure en limitant l'univers du discours politique et, par là, l'univers de ce qui est pensable politiquement »

« La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique » ; Actes de la recherche en sciences sociales ; n°36-37, 1981 (pp3-4)

عناصر تعليق :

(1) التفوق الكمي و النوعي للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة بتقديم مشاريع قوانين يفترض أن البرلمان أكثر بعدا (مقارنة بالحكومة) عن موقع إنتاج السياسات العمومية

(2) يكون البرلمان مطالبا بالمشاركة في تحديد الاختيارات الأساسية المتعلقة بالسياسات العمومية في ظل سياق منتم بندرة المعلومات و صعوبة الولوج إليها و محدودية الموارد التي تمكن من تعبئة خبرة مضادة للخبرة الحكومية, مما لا يترك للبرلمان إلا خيارات محدودة

(3) الدور الاستراتيجي للمؤسسة الملكية في تحديد أجندة السياسات العمومية , حيث تساهم المنتجات الخطابية للمؤسسة الملكية و خاصة خطاب افتتاح الدورة التشريعية لأكتوبر في تأطير مجال المفكر و اللامفكر فيه سياسيا بخصوص السياسات العمومية.

<sup>21</sup>- الفقرة 1 من الفصل 42





من الناحية المبدئية يعتبر عمل اللجان حراً مع إمكانية إحداث لجان فرعية<sup>22</sup> بهدف تعميق تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها والتعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها. كما أن الفقرة 5 من المادة 32<sup>23</sup> تتيح تنسيق عمل البرلمانين في مجال السياسات العمومية، خاصة في القضايا التي لها امتداد على أكثر من قطاع (المثال الذي يعطى عادة في هذا الصدد هو تكامل عمل لجنة المالية والتنمية الاقتصادية مع لجنة القطاعات الإنتاجية و لجنة القطاعات الاجتماعية) و يتم إعمال هذه الإمكانيات المتمثلة في اجتماع لجننتين أو أكثر بإذن من رئيس المجلس<sup>24</sup>

تمارس اللجان الدائمة دوراً استطلاعياً<sup>25</sup> و يلاحظ أن المطالبة بإعمال هذا الدور الاستطلاعي أصبحت تطال مجالات كانت تعتبر في السابق خارج النقاش فيما يتعلق بميزانياتها كالدفاع الوطني مثلاً. فقد أشار الكولونيل السابق و النائب الحالي، عضو لجنة الخارجية و الدفاع و بمجلس النواب أحمد زاروف إلى بداية تكريس تدريجي لممارسة جديدة هي مناقشة اللجنة لميزانية الدفاع و هو معطى جديد باعتبار أن هذه الميزانية لم تكن يوماً موضع نقاش داخل اللجنة و كان يتم التصويت عليها بالإجماع. في نفس السياق، و في إطار إعمال دورها الاستطلاعي، قدمت اللجنة مقترحا بتنظيم زيارات ميدانية للنواب، و تم تقديم تساؤلات من طرف النواب أعضاء اللجنة حول صندوق دعم الدرك الملكي بمناسبة التصويت على ميزانية الصندوق<sup>26</sup> و بالرغم من أن تجاوب إدارة الدفاع الوطني يبقى محدوداً بطبيعة المجال الدفاعي كمجال محفوظ من قبل المؤسسة الملكية، بوصف الملك قائداً أعلى للقوات المسلحة الملكية.

بالنظر للطابع الاستراتيجي لقانون المالية، - و الذي يمكن اعتباره بمثابة وثيقة تمويل السياسات العمومية للدولة- يبدو مهماً من الناحية المنهجية و العملية و التعرف على الإمكانيات المتاحة أمام اللجان بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية من جهة، و الحدود العملية لهذه الإمكانيات من جهة ثانية.

يكون مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة معززا بتقرير حول الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و كذا التوجهات المستقبلية<sup>27</sup> و بوثائق تتعلق بنفقات مرافق الدولة المسيرة بصفة مستقلة و المؤسسات العمومية. كما توضع رهن أعضاء لجنة المالية ملف يحتوي على إحصائيات و مؤشرات اقتصادية و مالية وطنية و دولية من أجل مساعدة

22- تنص المادة 33 على أن مكتب اللجنة الدائمة يتمتع "بكامل الصلاحية لبرمجة أعمالها و أعمال اللجان المتفرعة عنها، و تسيير مناقشاتها و تحديد مواعيد ومدد اجتماعاتها، و الإشراف على وضع التقارير المقدمة إلى الجلسة العمومية باسم اللجنة." و تقابلها المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين. كما يمكن حسب المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس النواب للجان الدائمة "أن تستحدث لجاناً فرعية بهدف تعميق دراسة النصوص القانونية المحالة عليها حسب القطاعات الخاضعة لاختصاصها و التعديلات المقدمة بخصوص النصوص المعروضة عليها." و ترد نفس الإمكانيات في المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

23- تنص الفقرة 5 من المادة 32 لكل نائب غير عضو باللجنة الحق في الحضور و المشاركة في أعمالها دون أن يشارك في التصويت. و تقابلها المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

24- حسب المادة 38

25- حسب المادة 35 يجوز للجان الدائمة أن تكلف بعض أعضائها بمهمة استطلاعية مؤقتة، حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة باتفاق مع مكتب مجلس النواب. كما "يعد النواب المكلفون بمهمة الاستطلاع تقريراً من أجل عرضه على اللجنة قصد مناقشته وإحالة على مكتب المجلس". و تقابلها المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

26- استجواب مع الكولونيل أحمد زاروف عضو لجنة الخارجية و الدفاع بمجلس النواب، أسبوعية الأيام، عدد 218 (12-18 فبراير 2006) (ص6-7)

27- تنص المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: "يودع مشروع قانون المالية للسنة و الميزانيات الفرعية المتعلقة به بمكتب مجلس النواب في الأجل المحددة؛ ويشفع بتقرير تعرض فيه الخطوط العريضة للتوازن الاقتصادي و المالي و النتائج المحصل عليها و الأفاق المستقبلية و التغييرات التي أدخلت على المداخل و النفقات. و تلتحق بالتقرير المذكور وثائق تتعلق بنفقات الميزانية العامة و بعمليات الحسابات الخصوصية للزينة و بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة و بالمؤسسات العمومية، طبقاً لمقتضيات القانون التنظيمي للمالية.



اللجنة على استيعاب الطرفية الاقتصادية الوطنية و الدولية للتمكن من تحليل المشروع. كما يمكن للنواب أثناء مناقشة قانون المالية أن يطلبوا من الحكومة الحصول على أية وثيقة تتعلق ببنود هذا المشروع و لم يقع إدراجها ضمن المرفقات<sup>28</sup>

يمكن للجنة المالية كباقي الجان الدائمة أن تمارس دورا رقابيا , عبر تكليف بعض أعضائها باستطلاعات حول شروط و ظروف تطبيق قانون المالية و لها الصلاحية في التوصل بالمعلومات و المعطيات الضرورية. كما يمكنها أن تطلب من وزير المالية و من الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية , و تضع تقريرا يعرض على اللجنة للمناقشة<sup>29</sup>.

غير أنه يتعين استحضار مجموع هذه الإمكانيات على ضوء معطى أساسي هو الوضع الاحتكاري لوزارة المالية فيما يتعلق بالمعلومات , و عجز البرلمان بالنظر لضعف الإمكانيات المادية. عن الولوج إلى الخبرة المضادة الاقتصادية, القانونية و المالية الضرورية لتقديم مقترحات تعديل مناسبة. و تصدق هذه الملاحظات سواء أثناء المناقشة داخل لجنة المالية أو مناقشة الميزانيات القطاعية داخل اللجان القطاعية. حيث يسجل بالإضافة إلى هذا المعطى ضيق آجال تقديم الوزارات للوثائق و البيانات المتعلقة بمشروع القطاعات الداخلة في اختصاصهم بمناسبة مناقشة الميزانيات القطاعية داخل اللجان القطاعية , حيث لا يتعدى الأجل 3 أيام قبل اجتماع اللجنة و هو وقت غير كاف للنواب أو المستشارين من أجل دراسة متأنية للمشاريع.

إلا أن الأكثر أهمية من ذلك تبقى ظاهرة الوضع المتأخر *dépôt tardif* لمشروع قانون المالية , سيما و أن الدستور أو القانون التنظيمي للمالية (رقم 7-98 بتاريخ 26 نونبر 1998) لا ينص على أي جزاءات بهذا الخصوص<sup>30</sup> , و تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرعين أصبحوا أكثر وعيا بالمشاكل العملية التي يطرحها هذا الوضع , ففي تقرير لجنة المالية و التجهيزات و التخطيط و التنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية 35.05 للسنة المالية 2006 مثلا سجل أعضاء اللجنة ضيق الحيز الزمني المخصص للقانون المالي مقارنة بالحمولة الضريبية المهمة التي ميزت مشروع القانون المالي لهذه السنة بتضمين المشروع لكتاب الوعاء و التحصيل الجامع لكافة مقتضيات الضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات و الضريبة على القيمة المضافة و كذا واجبات التسجيل في أفق الإعداد لمدونة عامة للضرائب , و أنه لهذه الأسباب اعتبر أعضاء اللجنة أنه كان بالأحرى عرض هذه المقترحات بشكل منفصل عن القانون المالي<sup>31</sup>.

<sup>28</sup>- تنص المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن المجلس يعقد : " جلسة عمومية خاصة تقدم فيها الحكومة مشروع قانون المالية.

بحال المشروع في الحين على لجنة المالية والتنمية الاقتصادية قصد دراسته، وللنواب أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة ببنود هذا المشروع لم يقع إدراجها ضمن المرفقات.

<sup>29</sup>-تنص المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه : " تقوم لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بإعداد التقارير اللازمة لتسهيل النظر في مشروع قانون المالية وقانون التصفية، من أجل ذلك لها أن تمكن من الإطلاع على الوثائق المتعلقة بنفقات الميزانية العامة وعمليات الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية تطبيقاً لأحكام القانون التنظيمي للمالية. ولها أن تستدعي وزير المالية ليُدلي ببيانات في الموضوع، كما يمكنها أن تطلب من الحكومة تقديم إيضاحات خلال مراحل تنفيذ قانون المالية وعند نهاية السنة المالية.

<sup>30</sup> - Mohamed Harakat : «Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc » ; in Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc ; textes réunis et présentés par Mohamed Harakat ; série management stratégique ; n° 6 ; 2005 ; Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement ; (pp 47-73) (p55)

<sup>31</sup>- مقدمة التقرير (ص 2)



## 2- دور بعض الآليات المعتادة لمراقبة العمل الحكومي في ظل البرلمانية المعقنة : نموذج لجان

### تقصي الحقائق ك"أداة لتقييم السياسات العمومية"

يمكن القول إن التكريس الدستوري للجان التقصي<sup>32</sup> جاء نتيجة رغبة معلنة من طرف المؤسسة التشريعية و استجابة متأخرة نسبيا للمشروع الدستوري و بتعبير آخر فإن هذا التكريس هو نتيجة ممارسة<sup>33</sup> سابقة استمت بالتسوية و المقاومة<sup>34</sup> , حيث لم يتم التكريس الدستوري للجان تقصي الحقائق إلا في دستور 1992 و بالمقابل فإن مجلس النواب عبر عن الرغبة في ممارسة دور المراقبة عبر لجان التقصي منذ 1977 عندما قام بإدراجها في نظامه الداخلي , إلا أن الغرفة الدستورية أكدت في قرارها بتاريخ 22-4-1978 عدم دستورية هذا المسعى<sup>35</sup> مرتكزة في ذلك على حجة أساسية تتمثل في أن دستور 1972 لا ينص عليها ضمن وسائل مراقبة العمل الحكومي<sup>36</sup> و هنا يتعلق الأمر بحالة تبرز أن التفاوض حول التكريس الدستوري لإحدى الآليات الأكثر كلاسيكية لمراقبة تنفيذ السياسات العمومية من طرف البرلمان قد يستغرق زمنا طويلا.

علاوة على ذلك , يشير عدد من الباحثين في القانون الدستوري , إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعطى المتمثل في الاختلاف الدلالي و الوظيفي بين التقصي *enquête* و المراقبة *contrôle*<sup>37</sup> و تتضح أكثر أهمية هذا الفرق إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن القسم الثاني من القانون التنظيمي المنشئ للجان التقصي يتصدره عنوان دال هو "جمع المعطيات"<sup>38</sup> و الذي يعتبر من اختصاص اللجان عبر الوسائل المنصوص عليها في المادة 8 (الإطلاع على الوثائق , استدعاء الأشخاص الطبيعيين قصد الاستماع إليهم). و إلى هذا تنضاف حدود معيارية أخرى تتعلق بعدم شمول اختصاص لجان التقصي لعدد من المجالات المعتمدة ذات الحساسية , بل و دور الحكومة في ما إذا كانت القضايا موضوع التقصي تدخل في هذه المجالات , ذلك أن المادة 10 من القانون التنظيمي تنص على ضرورة إخبار الوزير الأول في حالة ما إذا أرادت اللجنة جمع معلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي و الخارجي أو علاقات المغرب مع الدول الأجنبية , حيث يمكن للوزير الأول أن يعترض على ذلك بسبب الطابع السري للوثائق.

كما أن قيودا معيارية أخرى ترد على نتائج عمل اللجنة , مما قد يؤثر سلبا على شفافيته , إذ يجوز

<sup>32</sup>- تنص الفقرة 2 من الفصل 42 من الدستور الحالي (1996) على ما يلي : " الفقرة 2 من الفصل 42 "علاوة على اللجان الدائمة المشار إليها في الفقرة السابقة يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من أغلبية أعضاء أي من المجلسين لجان نيابية لتقصي الحقائق بناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة و إطلاع المجلس الذي شكلها على النتائج التي تنتهي إليه أعمالها , و لا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية , مادامت هذه المتابعات جارية , و تنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق سبق تكوينها فور تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها.

لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها و تنتهي مهمتها بإيداع تقاريرها

بجدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق"

<sup>33</sup>- وجدت لأول مرة لجان التقصي في النظام الداخلي لمجلس النواب في أول برلمان سنة 1963 , كما أن قرار الغرفة الدستورية القاضي بعدم دستورية إدراج هذه اللجان في النظام الداخلي لم يمنع من تجربة لجان التقصي فعليا في حالتين : لجنة التقصي حول تسرب امتحانات البكالوريا قدمت تقريرها بتاريخ 11 يونيو 1979 و لجنة تقصي أخرى حول أحداث فاس و طنجة بتاريخ 14 دجنبر 1990 و قدمت تقريرها أمام مجلس النواب في 12 أبريل 1992

<sup>34</sup> - Mohamed Madani : « Les Commissions parlementaires d'enquête » ; in « L'institution parlementaire au Maroc » ; Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement ; 1<sup>ère</sup> Ed. ; 2000 ; Rabat ; série « Thèmes actuels » ; n°23 (pp 159-167) (p160)

<sup>35</sup>- قرار الغرفة الدستورية رقم 4 , المنشور بالجريدة الرسمية رقم 3441 بتاريخ 22 أبريل 1978

<sup>36</sup>- و قد تم تأكيد هذه الحجة في عدد من قرارات الغرفة الدستورية كالقرار رقم 17 بتاريخ 24 يوليوز 1979 و القرار رقم 182 بتاريخ 22 غشت 1985

<sup>37</sup> - Abdelaziz Lamghari : « Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc » ; in

« L'institution parlementaire au Maroc » ; Publications de la revue marocaine d'administration locale et développement ; 1<sup>ère</sup> Ed. ; 2000 ; Rabat ; série « Thèmes actuels » ; n°23 (pp113-159) (p130)

<sup>38</sup>- ظهير شريف رقم 1-95-224 الصادر في 6 رجب 1416 (29 نونبر 1995) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 5-95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق





حسب المادة 18 لمجلس النواب أن يقرر مناقشة مضمون تقرير اللجنة في جلسة عمومية أو دراسته في جلسة مغلقة، و له كذلك أن يقرر نشر مجموع أو بعض مضمون التقرير في الجريدة الرسمية. و إذن يمكن إبداء عدد من الملاحظات بخصوص موقع لجان التقصي ضمن مجموع الآليات المتوفرة لدى السلطة التشريعية من أجل مراقبة و تقييم السياسات العمومية، فهناك أولا احتمال ألا يطلع "الناخبون" على النتائج الكاملة لعمل لجان التقصي، كما أن مقتضيات المادة 10 من القانون التنظيمي قد تبقى مجالات حيوية و ذات طابع استراتيجي خارج مراقبة و تقييم البرلمان. لا ينبغي هنا إغفال معطى أساسي يتعلق بوظيفة لجان التقصي كما حددت في الدستور و القانون التنظيمي، حيث يستنتج أنه لا يمكن لها<sup>39</sup> مبدئيا القيام بتحقيقات حول تدبير المرافق و المقاولات العمومية، و إنما يتمثل دورها الأساسي في القيام بتقصي حول حدث معين، له طابع طارئ و مؤقت، و إذا حصل و أن قامت اللجنة بمجهود تقييمي فذلك لا يتم إلا بشكل ثانوي، غير مباشر و بمناسبة قضية-حدث معين موضوع التقصي فبالرغم من أهمية الخلاصات المتوصل إليها في التقييم، فإنه لم يكن بالإمكان تصورها إلا بمناسبة اختلال استلزم إقامة لجنة تقصي. كما أن فعالية effectivité الجزاءات تبقى مرهونة إلى حد كبير بالطبيعة القانونية لنتائج عمل لجان التقصي و التي لا يمكن اعتبارها قرارات و إنما عناصر و معلومات تستعمل لفائدة المؤسسة البرلمانية<sup>40</sup> يمكن دعم الخلاصات المتوصل إليها بخصوص عمل لجان التقصي، من خلال قراءة النتائج الواردة في تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (كانت مؤسسة بنكية عمومية) الصادر بتاريخ 15 فبراير 2001<sup>41</sup> و التعرف على الصعوبات العملية التي واجهتها: فبالرغم من أن اللجنة حصلت على 4298 وثيقة بمساعدة مباشرة من القرض العقاري و السياحي نفسه و وزارة المالية، بنك المغرب و صندوق الإيداع و التدبير و الوزارة المكلفة بإعداد التراب الوطني و التعمير<sup>42</sup> فإن اللجنة سجلت بطنًا في إمدادها بتلك الوثائق، (89% من الوثائق لم تتوصل بها اللجنة إلا بعد 3 أشهر من انطلاق عملها)، كما سجلت وجود مشاكل عملية تتعلق بالولوج إلى الأرشيف خاصة بالنسبة لملفات القروض المتنازل عنها أو القروض المسددة. عرفت اللجنة عدة صعوبات فيما يتعلق باستدعاء الشهود<sup>43</sup>، إذ لم تتمكن اللجنة من الاستماع إلى عدد منهم بالرغم من توجيه الاستدعاءات إليهم بالقوة العمومية بالإضافة إلى عدم دقة عناوين بعض الشهود<sup>44</sup>.

يكتسي الإطار التفسيري الذي قدمه التقرير من أجل تشخيص الاختلالات بالقرض العقاري و السياحي أهمية كبرى بالنسبة لموضوع الورقة: إذ تم تفسير تلك الاختلالات بعوامل خارجية (أزمة القطاع السياحي بعد حرب الخليج الأولى 1990-1991 و التي أدت إلى مزيد من تمركز المخاطر بالنسبة للبنك حول قطاعي السياحة و العقار باعتبار تخصصه في تمويلهما) و بعوامل داخلية حددها

<sup>39</sup> - عكس فرنسا مثلا، انظر بهذا الصدد:

Mohamed Madani : « Les Commissions parlementaires d'enquête » ; (p163)

<sup>40</sup> - Mohamed Madani : « Les Commissions parlementaires d'enquête » ; (p167)

<sup>41</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (12 يوليوز 2000 – 9 يناير 2001) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4874، بتاريخ 21 ذي القعدة 1421 (الموافق ل 15 فبراير 2001) (ص477-539).

حيث تقدم 197 نائب من الأغلبية بطلب تشكيل اللجنة و ساندتها بالإجماع فرق المعارضة، تم تروس اللجنة من طرف النائب إدريس لشكر رئيس الفريق الاشتراكي بمجلس النواب. قامت اللجنة ب 52 اجتماعا دام 168 ساعة و 160 ساعة من الزيارات الميدانية و استمعت إلى 102 شاهدا. و تم عرض التقرير على التصويت خلال الاجتماع المنعقد يوم 19 يناير 2001 فصادقت عليه بالإجماع.

<sup>42</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص479)

<sup>43</sup> - يؤكد عدد من الباحثين بالفعل أن إحدى المشاكل التي تحد من فعالية عمل لجان التقصي هي عدم التمكن من إعمال مسطرة الإلزام بالحضور obligation de comparaitre التي تبقى من اختصاص القضاء، انظر بهذا الصدد

Mohamed Harakat : «Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc » ; (p60)

<sup>44</sup> - تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص481)



التقرير في انتقال القرض العقاري و السياحي من مؤسسة مالية متخصصة إلى بنك يتعاطى أنشطة لم يهيب لها من الناحية التنظيمية و هو ما قاد خبراء هذا البنك إلى ضعف تقييم المخاطر بالنسبة لبعض القروض.

و بقدر ما يبرهن الإطار التفسيري لتشخيص الاختلالات على درجة عالية من المهنية في التحليل خاصة فيما يتعلق بتقييم عمل المؤسسة من الناحية الإدارية manageriale و بقدر وضوح التمييز بين المخالفات المهنية<sup>45</sup> و تلك التي ترقى إلى درجة الإجراء المالي (عدم احترام النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بنشاط مؤسسات الائتمان ومراقبتها)<sup>46</sup> , و بنفس القدر الذي تمكن فيه التقرير من التحديد الدقيق لمستويات المسؤولية (الجهات صاحبة القرار في مجال التسيير . زبناء البنك)<sup>47</sup> و حتى من تحديد "طبيعة الملفات الخاصة المحمية بفعل تدخل شخصيات نافذة في الدولة"<sup>48</sup> , فإن نماذج القروض الكبرى و المتوسطة التي ساهمت في اختلال التوازن المالي للمؤسسة و المقدمة في التقرير , تحيل إلى مستويات دنيا أو متوسطة من تراتبية ارتباط السياسي بالاقتصادي بالرغم من ذكر أسماء و مناصب المسؤولين.

إن نوعا من الالتباس يظهر أيضا على مستوى الاقتراحات المقدمة<sup>49</sup> من طرف اللجنة لتجاوز أزمة القرض العقاري و السياحي , إذ يقتصر التقرير على الإشارة لضرورة إنجاز "مخطط إنقاذ" دون التقدم بأرضية اقتراحية قد تشكل مساهمة من اللجنة في تقوية دور البرلمان في مجال تقييم السياسات العمومية من منظور يتجاوز المراقبة الكلاسيكية.

### 3- الدور غير المفعّل للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي

يعتبر المجلس الاقتصادي و الاجتماعي مؤسسة دستورية منذ 1992 , كما ينص الفصل 94 من الدستور على أنه يمكن للحكومة و لمجلس النواب و لمجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي و اجتماعي<sup>50</sup> حيث يدلي المجلس برأيه في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني و التكوين .

<sup>45</sup> - شخص التقرير بعضها فيما يلي : تنظيم غير فاعل و حسابات غير مضبوطة , الزبونية, التواطؤ, سوء تدبير القروض الممنوحة من طرف المؤسسة ,

تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص484-504)

<sup>46</sup> - يتعلق الأمر بشكل خاص بظهير 6 يوليوز 1993 المتعلق بنشاط مؤسسات الائتمان و مراقبتها . كما أشار التقرير أيضا على حالات اختلاس , خيانة الأمانة, التزوير, تبديد أموال عامة أو سندات تقوم مقامها و توزيع أرباح وهمية على المساهمين عن طريق تزوير المحاسبة العامة , تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص482 و 539)

<sup>47</sup> - حددت اللجنة بناء على المخالفات المرتكبة مستويين من المسؤولية : مستوى الجهات صاحبة القرار في مجالات التسيير و التدبير و المراقبة , و مستوى الجهات التي تتعامل مع القرض العقاري و السياحي سواء كفاعلين أصليين , أو مشاركين أو مساهمين

تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص484)

<sup>48</sup> - تحدث التقرير عن "...الملفات الخاصة أو الملفات المحمية , و قد سميت بهذه السماء لأن شخصيات نافذة في الدولة تتدخل من أجل معاملتها معاملة خاصة قد تكون في بعض الأحيان خارج القانون و المساطر سواء تعلق الأمر بمنح القروض أو تبيقات للدولة أو بغض الطرف عن بعض الشروط و الضمانات أو بالتنازل عن جانب من تلك القروض"

تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي (ص504)

<sup>49</sup> - يسري هذا الالتباس على الاقتراحات التي يمكن أن تدرج في مجال تقييم السياسات العمومية , و ليس على التوصيات المتعلقة بإعمال آليات المراقبة و الجزاء الكلاسيكية , حيث أوصت اللجنة بتحريك المتابعة القضائية ضد كل من له دور في الاختلالات سواء تعلق الأمر بمسؤولين, أو صيابة , مراقبين, متعاملين , مشاركين و مساهمين (تقرير اللجنة النيابية لتقصي الحقائق حول مؤسسة القرض العقاري و السياحي, ص537).

<sup>50</sup> - كما تنص المادة 174 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن " لمجلس النواب أن يستشير المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي, وفق القواعد التي يحددها القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي, طبقا لأحكام الفصل الرابع والتسعين من الدستور" و المادة 175 من نفس النظام على أنه إذا ما عين المجلس الاقتصادي والاجتماعي عضوا من أعضائه ليدلي برأيه في الاتجاهات العامة للاقتصاد الوطني و التكوين, طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل الرابع و التسعين من الدستور, يتولى رئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي إشعار رئيس المجلس بذلك"



غير أنه لحد الآن لم يتم إصدار القانون التنظيمي المحدد لتكوين , صلاحية و طريقة تسيير المجلس المنصوص عليه في الفصل 95 من الدستور. و هكذا فإن إحدى الإمكانيات الدستورية الهامة و التي من شأنها تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية تبقى غير مفعلة بكل بساطة.

#### 4- استنتاجات

- ❖ يكرس الدستور الدور الرئيسي للمؤسسة الملكية في تحديد أجندة agenda السياسات العمومية , خاصة في خطابات افتتاح الدورة الأولى (دورة أكتوبر) من كل سنة تشريعية , لا يخضع الخطاب الملكي مباشرة لأي اختبار نقدي لصلاحية الخيارات الواردة فيه و التي تعتبر خيارات نهائية و موجهة للسياسات العمومية و يكفي التذكير هنا بالفصل 28 من الدستور الذي ينص على أن "للملك أن يخاطب الأمة و البرلمان و يتلى خطابه أمام المجلسين و لا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش"
- ❖ تبدو بعض آليات العمل البرلماني المنصوص عليها في النظام الداخلي و كأنها امتداد عادي لمنطق النظام البرلماني المبني على التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من منظور البرلمانية المعقنة parlementarisme rationalisé , غير أن استعمالها في السياق المحلي من شأنه أن يكرس الاختلال البنوي للتوازن بين السلطتين. إن عددا من المؤشرات الدلالية قد ترجح هذا التأويل. فإذا كانت المادة 51<sup>41</sup> من النظام الداخلي لمجلس النواب مثلا تتيح إمكانية الاستماع المتبادل بين الحكومة و أعضاء اللجان , فإن صياغة المادة في بعض مقاطعها توحي بأولوية الحكومة حيث يرد الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان في صيغة التعيين (يتعين). علاوة على هذا المعطى الدلالي ينبغي أيضا استحضار معطى آخر يتمثل في إمكانية العملية المحدودة لتعبئة خبراء من قبل اللجان و البرلمان عموما مقارنة مع مختلف الخبراء العاملين مع الحكومة أو الإدارات العمومية.
- ❖ يبرز تحليل النظام الداخلي للبرلمان في نهاية المطاف تفوق موقع الحكومة في مساطر التداول و النقاش المتعلقة بالتشريع و في نهاية المطاف بصياغة السياسات العمومية
- ❖ يبدو أيضا أن التوازنات الدستورية الأساسية على مستوى العلاقة بين الغرفتين الأولى و الثانية , قد تعيق تطور العمل البرلماني في مجال إعداد , تتبع و تقييم السياسات العمومية , حيث يكفي في هذا المجال التذكير بازدواجية و تكرار عمل الغرفتين , بل و حتى التطابق شبه التام للنظاميين الداخليين لدرجة أن بعض الباحثين يفضل وصف هذا الوضع بنظام البرلماني Biparlementarisme عوض نظام الغرفتين<sup>52</sup>
- ❖ بناء على هذه المعطيات يمكن استخلاص التفوق المعياري و العملي للسلطة التنفيذية بقطيبيها في مسلسل اتخاذ القرار المتعلق بالسياسات العمومية , وهو تفوق تظهره سلط متعددة :

51 - للوزراء أن يحضروا اجتماعات اللجان ؛ ويمكنهم أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض، طبقا لمقتضيات الفصل الثاني والأربعين من الدستور.

يتعين الاستماع إلى الوزراء إذا ما طلبوا ذلك، كما يحق لمندوبي الحكومة أن يتناولوا الكلمة إذا طلب ذلك أحد أعضاء الحكومة. لكل لجنة الحق في أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تغنيها الاستماع إلى :

- عضو من أعضاء الحكومة،

- ممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع.

و تطبيقا لنفس المقتضى الدستوري ترد هذه الإمكانيات في المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

52 - Fathallah El Rhazi : « Bicaméralisme et instruments du travail parlementaire » ; in « Alternance et transition démocratique » ; collection droit public , publiée par Omar Bendourou ; Actes du séminaire organisé par le groupe d'études et de recherche démocratie et droits humains en collaboration avec le département de droit public de la faculté de soussi- rabat ; 20-21 avril 2000 ; ouvrage publié avec le concours de la fondation Konrad Adenauer ; 2001 (pp 115-129) (p126)



- سلطة الخطاب الملكي المضمونة دستوريا، سلطة الخبرة التي تقع في جانب الحكومة غالبا باعتبار أنها تتوفر على الكفاءات الضرورية من خبراء الإدارات العمومية، كما أنها قادرة ماليا وتقنيا على تعبئة الخبراء من خارج الإدارات العمومية.
- ❖ إلى ذلك يضاف معطى جديد يتمثل في سلطة الخبرة التي يتم التصديق validation على صلاحية نتائجها من طرف المؤسسة الملكية (السلطة الرمزية و العملية لتقرير خمسين سنة من التنمية البشرية مثلا). فإزاء ضعف الموارد المادية للبرلمان، والعجز المادي والتقني عن تعبئة خبرة نقدية أو مضادة، تبقى الخيارات الحجاجية options argumentatives المتاحة أمام البرلمان في مجال السياسات العمومية محدودة للغاية، وغالبا ما تقتصر على إعادة إنتاج التشخيص diagnostic الحكومي وكذا الحلول المعروضة من طرفها مع فارق أساسي يتمثل في الاستعمال التنافسي concurrentiel والصراعي conflictuel لحجة السلطة l'argument d'autorité بالاستناد على مرجعيات الخطاب الملكي، أو الدراسات المنجزة من الحكومة وباقي الأجهزة التنفيذية للدولة (كالمندوبية السامية للتخطيط مثلا).
- ❖ إلا أن العجز عن تعبئة خبرة مضادة من قبل المؤسسة التشريعية لا يمكن إيلأؤه إلى مجرد محدودية الموارد المالية الموضوعية رهن إشارتها، إذ لا يجب إغفال الظاهرة المتمثلة في أن عددا من الباحثين في العلوم الإنسانية والاجتماعية بدؤوا منذ التسعينات في فك ارتباط تدريجي بمواقعهم الأكاديمية للاشتغال في مواقع حكومية كمستشارين، أعضاء دواوين و مكلفين بمهام و دراسات و هي "هجرة" تتم نحو الحكومة أساسا وليس نحو البرلمان، وهذا التحول المتعلق بتوجهات الباحثين في العلوم الاجتماعية و الذي يبدو عالميا<sup>53</sup> يقلص بشكل أكبر من فرص تعبئة خبرة مضادة حتى لو كانت الإمكانيات المادية متوفرة.
- ❖ يتعزز الاستنتاج المتمثل في أن الآليات المعتادة للعقلنة البرلمانية من شأنها المساهمة في – الحالة المغربية- على الأقل في إضعاف دور البرلمان في صياغة، تتبع، مراقبة و تقييم السياسات العمومية، باستحضار حق الحكومة في المساهمة في تحديد جدول الأعمال أثناء تحضيره على مستوى ندوة الرؤساء<sup>54</sup>، وحقها في تغيير جدول الأعمال بأخر تكميلي<sup>55</sup> و أولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة و اقتراحات القوانين التي تقبلها في ترتيب جدول الأعمال<sup>56</sup>، علاوة على ذلك فإن للحكومة الكلمة الفصل (عبر استشارتها) في التصويت بالتجزئة على نص تشريعي<sup>57</sup> أو في قبول مناقشة التعديلات المقدمة من طرف أعضاء مجلس النواب بعد افتتاح المناقشة موازاة مع القبول المباشر لمناقشة التعديلات

<sup>53</sup>- على سبيل المقارنة، فإن توجه مماثلا سجل على مستوى أمريكا اللاتينية، انظر بهذا الصدد :

Lisa Anderson : Pursuing truth , Exercising power : social science and public policy in the 21<sup>st</sup> century ; Columbia University Press; New York ; 2003 (pp 105-106)

54 - حسب المادة 50 تستدعي ندوة الرؤساء للاجتماع من لدن رئيس مجلس النواب. و يخبر رئيس المجلس الوزير الأول بيوم وساعة اجتماع ندوة الرؤساء ويمكن للحكومة أن تبعث ممثلا في هذا الاجتماع، ويكون له حق التدخل في المناقشات ليبيدي نظر الحكومة في سير جدول الأعمال وتنظيمه وذلك في القضايا التي تعنيها.

55- حسب المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس النواب فإنه " إذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلس طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور، بزيادة أو نقص أو تبديل نص أو عدة نصوص، فإن الرئيس يطلع مكتب المجلس على ذلك فوراً ليضع جدول أعمال تكميلي، ويشعر ندوة الرؤساء بذلك.

56- حسب المادة 53 : " يضع المكتب جدول أعمال المجلس، و يتضمن هذا الجدول بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة و اقتراحات القوانين التي تقبلها طبقا لمقتضيات الفصل السادس والخمسين من الدستور".

57- تنص المادة 72 على أنه : " يمكن المطالبة بإجراء تصويت بالتجزئة على نص تشريعي، وعلى صاحب الطلب أن يوضح الأبواب أو الفصول التي يطلب تجزئة التصويت عليها. يكون التصويت بالتجزئة على نص تشريعي وجوبا إذا طلبت ذلك الحكومة أو اللجنة المعنية بالأمر أو أغلبية النواب الحاضرين؛ وفي الحالات الأخرى يقرر الرئيس بعد استشارة الحكومة أو اللجنة المختصة في ما إذا كان الأمر يستدعي التصويت بالتجزئة أم لا، وذلك مع مراعاة مقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور".





المقدمة من طرف الحكومة<sup>58</sup> أو في جمع اللجنة الثنائية المختلطة في حالة الاستعجال و عدم التمكن من إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل من المجلسين<sup>59</sup>

❖ بالرغم من أهمية المقترحات الخاصة بالتسيير المالي و الإداري للبرلمان (اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس<sup>60</sup>، إمكانية تشكيل لجنة لمراقبة صرف الميزانية<sup>61</sup> بشكل سنوي و على أساس التمثيل النسبي، اختصاص المكتب بوضع ميزانية المجلس و تسيير شؤونه، حق الفرق النيابية في التوفر على إمكانيات مادية و موارد بشرية<sup>62</sup>) فإن البرلمان لا يتمتع بالاستقلال المالي ما دامت الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس تسجل في الميزانية العامة للدولة، كما أن مشكل الإمكانيات المادية، البشرية و اللوجيستكية يبقى قائما و مثار من قبل المنتخبين و كذا العاملين في المؤسسات التشريعية.

❖ إذا ما استحضرنا أهمية مسار مؤسسة *institutionnalisation* العمل البرلماني و دوره في تقوية دور المؤسسة التشريعية في مجال إعداد، تتبع و تقييم السياسات العمومية، و خصوصا ما استنتجه الباحث<sup>63</sup> Nelson Posby من دور استقرار النخب البرلمانية في ترسيخ تقاليد العمل البرلماني و ذلك من خلال دراسته لمسار مؤسسة العمل البرلماني بمجلس النواب الأمريكي، فمن الممكن افتراض أن نسبة كبيرة من تجدد النخب البرلمانية قد يؤثر سلبا على التراكم الضروري لدعم مسار مؤسسة العمل البرلماني و تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية، مما يؤثر أيضا على استقلاليتها. و بالفعل فقد تأكدت هذه الفرضية إميريقيا من خلال الدراسة التي قام بها كل من الباحثين Agustias و Parejo<sup>64</sup> بالنسبة

58- حسب المادة 110 فإن " لأعضاء مجلس النواب وللحكومة حق التعديل، وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الأمر، طبقا لمقتضيات الفصل السابع والخمسين من الدستور." أما المادة 112 فتنص على أنه "بعد افتتاح المناقشة العامة لا تقبل إلا التعديلات التي تقدمها الحكومة أو توافق على مناقشتها."

59- طبقا للفصل 58 من الدستور و المادتين 136 و 137 من النظام الداخلي لمجلس النواب، إذ تنص المادة 136 على أنه " إذا لم يأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة في كل منهما إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين، طبقا لأحكام الفصل الثامن والخمسين من الدستور" و المادة 137 على أن الحكومة "تبلغ قرارها الرامي إلى تكوين لجنة ثنائية مختلطة إلى رئيس مجلس النواب، والذي يتولى إشعار المجلس بذلك على الفور، وتتوقف في الحين كل مناقشة جارية بشأن النص موضوع الطلب."

60- تنص المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب. " يضع المكتب ميزانية المجلس و يسيّر شؤونه المالية، تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة"

61- تنص المادة 23 من القانون الداخلي لمجلس النواب على أن هذا الأخير يشكل "لجنة مؤقتة على أساس التمثيل النسبي للفرق من أجل التحقق من سلامة صرف ميزانية المجلس للسنة المنصرمة، و ترفع تقريرها في هذا الشأن إلى المجلس داخل أجل ستة أشهر من تاريخ تشكيلها

تتألف هذه اللجنة من 13 عضوا من بينهم رؤساء الفرق النيابية أو من ينوب عنهم لا يحق لأعضاء مكتب المجلس أن يشاركوا في أشغال هذه اللجنة إلا إذا طلب منهم تقديم معلومات أو معطيات حول صرف الميزانية تشكل لجنة مراقبة صرف ميزانية المجلس أول مرة بعد افتتاح دورة أكتوبر من السنة التشريعية الثانية، و من كل سنة تليها و في المرة الأخيرة شهرا واحدا قبل اختتام الدورة العادية التي تنتهي عندها الولاية التشريعية يضع المكتب نظاما داخليا يحدد من خلاله القواعد المطبقة على محاسبة المجلس، تباشر اللجنة أعمالها وفق الضوابط المقررة لأعمال اللجان في هذا النظام الداخلي

62- تنص المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن "للفرق النيابية الحق في التوفر على إمكانيات مادية و موارد بشرية داخل مقر المجلس، من مكاتب و موظفين لتنظيم مصالحها الداخلية، تتناسب مع عدد أعضاء كل فريق، و يعمل مكتب المجلس على توفيرها في حدود إمكانيات المجلس عند بداية الفترة التشريعية."

63- حدد Posby ثلاث مؤشرات لمأسسة العمل البرلماني: الاستقلالية، درجة التعقد الداخلي للمؤسسة و الانسجام

Nelson Posby : « The institutionalization of the U.S. House representatives » ; The American political science review ; vol. LXIII . 1968 (pp144-168)

64 - Maria Agustias et Parejo Fernandez : « Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977 » ; in Anciennes et nouvelles élites du Maghreb (sous la direction de Noureddine Sraieb avec la collaboration de Amina El Messaoudi) ; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman ; Edisud ; Aix-en-Provence ; 2003 (pp149-167)





للبرلمان المغربي , فبعد دراسة نسب تجدد البرلمانيين بين 1977 و 1993 مقارنة ببرلمان 1970 الذي لم يعمر طويلا و جاء مباشرة بعد إنهاء حالة الاستثناء , اتضح أنه لا يمكن الحديث عن طبقة برلمانية classe parlementaire مستقرة من شأنها إطلاق مسار للمأسسة<sup>65</sup> , و بعبارة أخرى فإنه لم تظهر طبقة برلمانية منسجمة حاملة لأسلوب سلطة مشترك style d'autorité commun من شأنه خلق توافق حول الأهداف و المساطر أو توفير شروط ملائمة لظهور ثقافة مؤسساتية خاصة بالبرلمانيين , و هو وضع قد يؤثر سلبا على فرص استقلالية autonomy المؤسسة البرلمانية<sup>66</sup> و ليس هناك ما يحول دون احتفاظ هذا الاستنتاج برأيه بالنسبة للولاية البرلمانية السابقة و الحالية.

❖ يمكن استنتاج أن إحدى العوامل التي يمكن بواسطتها تفسير محدودية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية , هي العامل المتمثل في فلسفة تدخل البرلمان الذي يتجه أكثر نحو ممارسة المراقبة الكلاسيكية عوض تقييم العمل العمومي l'action publique تبعا لحسابات التكلفة<sup>67</sup> , غير أن هذا الوضع يرتبط أيضا بالإطار المؤسسي , ذلك أن عددا من الباحثين<sup>68</sup> خلصوا إلى أن المكانة المحدودة لتقييم السياسات العمومية (مقارنة بالمراقبة البرلمانية الكلاسيكية) في النصوص التشريعية و التنظيمية في المغرب لا يرجع إلى عدم الاعتراف المبدئي بأهمية التقييم , بقدر ما يعود إلى غياب تحديد دقيق لشروط أخذها بعين الاعتبار ضمن مشاريع الإصلاح المؤسسي و بشكل خاص على مستوى الهندسة الدستورية و القانونية.

## II : دراسة حالات

بالنظر لأهمية المناقشة داخل اللجان كموقع للتفاوض و المساومة bargaining المنظمة مسطريا حول السياسات العمومية , تم اختيار دراسة عدد من الحالات ذات الأهمية على المستوى البنيوي (دراسة الوضعية المعيارية والعملية للسلطات المالية للبرلمان ,) و على مستوى الأجندة الحالية للإنتاج التشريعي التي تعكس السياسات العمومية الحالية (مشروع قانون الأحزاب السياسية, اتفاقية التبادل الحر, مدونة التغطية الصحية)

### 1- حدود السلطات المالية للبرلمان

تجد هذه الفقرة موقعها من منظور أن السلطة المالية المخولة للبرلمان تعتبر سلطة ذات طابع استراتيجي في مجال السياسات العمومية , و أحد أهم المجالات التي تساهم فيها المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العمومية.

مبدئيا تعتبر الصلاحيات المالية المخولة للبرلمان و المتمثلة أساسا في إصدار القانون المالي مهمة (الفصل 50 من الدستور)<sup>69</sup> و إمكانية تقديم اقتراحات و تعديلات على مشروع قانون المالية شرط

<sup>65</sup> - Maria Agustias et Parejo Fernandez : « Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977 » ; (p161)

<sup>66</sup> - Maria Agustias et Parejo Fernandez : « Classe politique et institutionnalisation parlementaire au Maroc depuis 1977 » ; (p162)

<sup>67</sup> - إحدى الحالات الأكثر دلالة في هذا الصدد هي كون النفقات المتعلقة بالاستثمار و التي تمنح لها ترخيصات في البرامج يستعصي على البرلمان أن يناقشها و يصادق عليها بشكل دقيق ليستمر مفعولها مدة طويلة دون دراسات معمقة لبرامجها و غلافاتها المالية

<sup>68</sup> - انظر بهذا الصدد الكتاب الجماعي ل

A.Bouabid ; L.Jaidi ; M.Harakat : « L'évaluation de l'action publique » ; Fondation Abderrahim Bouabid et Friedrich Ebert ; 2004

<sup>69</sup> - الفصل 50 : "يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي. يصوت البرلمان مرة واحدة على نفاذ التجهيز التي يتطلبها إنجاز مخطط التنمية و ذلك عندما يوافق على المخطط , و يستمر مفعول الموافقة تلقائيا على النفقات طوال مدة المخطط و للحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين ترمي إلى تغيير البرنامج الموافق عليه كما ذكر. إذا لم يتم في نهاية السنة المالية التصويت على قانون المالية أو صدور الأمر بتنفيذه بسبب إحالته إلى المجلس الدستوري طبقا للفصل 81 فإن



ألا تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية , إحداهن تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود (الفصل 51 من الدستور)<sup>70 71</sup>.

يتيح منطق العقلنة البرلمانية فهم عدم تخويل البرلمان صلاحية تقديم تعديل تؤدي إلى تخفيض الموارد المالية للحكومة أو إحداهن تكليف عمومي أو زيادة تكليف موجود، باعتبار المخاطر المتعلقة بعدم تمكين الحكومة من الوسائل المالية لتنفيذ سياستها أو الزيادة في نسبة عجز الميزانية. غير أن ذلك لا يبرر التأويل الضيق الذي تتبناه الحكومة للفصل 51 للحد نوعيا وكميا من مقترحات تعديل قانون المالية الصادرة عن البرلمانيين، حيث تعتبر الحكومة عادة أن كلمة "موارد" تعني في أن حجم وبنية الموارد و في حين أن تأويلا واسعا لمفهوم التكليف العمومي , يتيح تصور إمكانية التخفيض أو حذف مورد معين مع اقتراح خلق أو الزيادة في مورد آخر دون التأثير في الحجم العام للموارد. و من شأن هذا التأويل الواسع أن ينشط المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح تعديلات على قانون المالية. و على ضوء نفس المنطق يمكن فهم الطابع الخاص لمسطرة التصويت على قانون المالية حيث تنص المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه يتم التصويت على مجموع الجزء الأول (أي الجزء الذي يتضمن الموارد، التكاليف و معطيات التوازن المالي) وفق نفس الشروط المعمول بها عند التصويت على مشروع قانون بأكمله، و في حالة ما إذا لم يوافق المجلس على الجزء الأول من مشروع قانون المالية فيعتبر هذا الأخير مرفوضا بأكمله و ذلك قبل التصويت على الجزء الثاني المتعلق بالنفقات. و بالمقابل فإن التصويت على الجزء الأول يلزم المجلس بالتصويت على الجزء الثاني.

على مستوى الممارسة تنبغي الإشارة إلى وجود عدة عوائق عملية تتعلق بمستوى التحكم التقني في التقديرات التوقعية<sup>72</sup> لعمليات الميزانية أو ضبط التوازنات و الذي يتطلب دراسات معقدة على قاعدة إحصائيات ليست في متناول البرلمان , في ظل الوضع شبه الاحتكاري لوزارة المالية<sup>73</sup> فيما يتعلق بالمعلومات الخاصة بتنفيذ قانون المالية.

إحدى الحدود العملية التي تحول أيضا دون أداء البرلمان لدوره في مراقبة و تقييم تنفيذ قانون المالية هي ظاهرة الوضع المتأخر لقانون التصفية<sup>74</sup> loi de règlement الذي يحدد حالة تنفيذ قانون المالية، فإذا كان القانون التنظيمي للمالية ينص على أنه يتعين وضع قانون التصفية في نهاية السنة المالية الثانية التي تتلو تنفيذ قانون المالية على أقصى تقدير فإن الأمثلة التالية من شأنها إبراز الفرق الزمني الشاسع بين سنة قانون التصفية وسنة وضعه , و ذلك للتعرف على الإمكانيات المحدودة للبرلمان للتقييم و المراقبة البعيدة للسياسات العمومية , ذلك أن قانون التصفية لسنة 1995 لم تتم المصادقة عليه إلا سنة 2002 , أما قوانين التصفية لسنوات 1996 , 1997 , 1998 فقد تمت

الحكومة تفتح بمرسوم الاعتمادات لازمة لسير المرافق العمومية و القيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مقترح بالميزانية المعروضة بقصد الموافقة

و يسترسل العمل في هذه الحالة باستخلاص المداخل طبقا للمقتضيات التشريعية و التنظيمية الجارية عليها باستثناء المداخل المقترح إلغاؤها في مشروع قانون المالية , أما المداخل التي ينص المشروع على تخفيض مقدارها فتستخلص على أساس المقدار الجديد المقترح.

<sup>70</sup> - الفصل 51 : إن المقترحات و التعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان ترفض إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية و إما إلى إحداهن تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود

<sup>71</sup> - و تعيد المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب التذكير بمقتضى الفصل 51 من الدستور بعبارة مماثلة

<sup>72</sup> - من حالات التقدير التوقعي حالة تحديد المشرع لوعاء الضرائب و سعرها مقابل خضوع الإيرادات و المتوج الضريبي للظرفية الاقتصادية.

<sup>73</sup> - Mohamed Harakat : «Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc » ; in Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc ; textes réunis et présentés par Mohamed Harakat ; série management stratégique ; n° 6 ; 2005 ; Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement ; (pp 47-73) (p55)

<sup>74</sup> - حسب الفصل 48 من القانون التنظيمي للمالية الصادر بتاريخ 26 نونبر 1998 فإن قانون التصفية يثبت المبلغ النهائي للمداخل المقبوضة و النفقات المأمور بصرفها و المتعلقة بنفس السنة المالية و يحصر فيها حساب نتيجة السنة.



المصادقة عليها في سنة 2003.<sup>75</sup> و إذن لا تتاح للبرلمان عمليا فرصة تقييم السياسات العمومية بسبب المناقشة المتأخرة لقانون التصفية.

و بالرغم من الإمكانيات المعيارية المنصوص عليها أعلاه , خاصة فيما يتعلق بدور لجنة المالية , فإن هناك صعوبات عملية في تتبع عدد من العمليات المالية المتعلقة بحركية الاعتمادات , سيما و أن تنفيذ الميزانية يخضع للتقلبات الظرفية , و أنه يمكن للسلطة التنفيذية تحيين التقديرات و التوقعات لملاءمتها مع الواقع من خلال تغيير الاعتمادات كما صادق عليها البرلمان خاصة على مستوى فتح اعتمادات إضافية , تجاوز الاعتمادات المفتوحة في قانون المالية بالنسبة لنفقات الدين و نفقات الموظفين , تحويل المناصب و إعادة انتشارها , تحويل الاعتمادات سواء تعلق الأمر بالتسيير أو الاستثمار.

كما يلاحظ من خلال تحليل مقترحات التعديل المقدمة من طرف البرلمانين على مشروع قانون المالية , أنها تبقى محدودة في الغالب و تهم فقط تتميم بعض المقترضات أو المطالبة بإعفاءات ضريبية أو تخفيضات دائمة لفئات مهنية أو قطاعات معينة.<sup>76</sup>

غير أنه لا تفوتنا الإشارة هنا إلى الوعي المتزايد الذي أصبح يسجل على مستوى المؤسسة التشريعية بأهمية توفير الموارد الكفيلة بتمكين مؤسسات التقييم و المراقبة من القيام بدورها , و من الدال في هذا الصدد أن جميع الفرق متضامنة قدمت مقترح تعديل يرمي إلى تغيير الاعتمادات الواردة في كل من الجدول ب المرفق بالمادة 60 و الجدول ج المرفق بالمادة 61 من مشروع قانون المالية من أجل تحويل المحاكم المالية الإمكانيات الكفيلة بتمكينها من أداء الأدوار المنوطة بها في مجال رقابة المال العام.<sup>77</sup>

## 2- حالة مشروع قانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>78</sup>

أول ما يلاحظ من خلال قراءة مناقشة النواب لمواد المشروع و مناقشة المستشارين لمشروع قانون الأحزاب كما صادق عليه مجلس النواب أن هناك التقاء التشخيصات *la convergence des diagnostics* الخاصة بالمشهد السياسي المغربي و هو ما يقوي الفرضية القائلة بتناقص طرح أسئلة القيم و التفضيلات في سياقات توافقية.

خلافا للاستعمال التنافسي لحجة السلطة الذي ساد في السنوات الأولى من تجربة التناوب , بدأ يلاحظ على المستوى الخطابي *discursif* و من خلال تحليل عدد من مقاطع المناقشات التي عرفتها لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس المستشارين و لجنة الداخلية و اللامركزية و البنيات الأساسية بمجلس النواب حول مشروع القانون اتجاه نحو الاستعمال التوافقي و المشترك لحجة السلطة *l'argument d'autorité* من طرف جميع الفرقاء السياسيين, و الجدير بالملاحظة أيضا

<sup>75</sup> - Mohamed Harakat : «Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc » (p58)

<sup>76</sup> - من ضمن التعديلات التي تقدمت بها فرق الأغلبية بمجلس المستشارين على مشروع قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 إضافة المؤسسات الخاصة للتعليم و التكوين المهني للمنشآت المستفيدة من التخفيض الدائم أو الإعفاء من الضريبة على الدخل بالنسبة لمصاريف التمدريس في حدود 24000 درهم سنويا قصد تشجيع الإقبال على التعليم الخاص.

انظر تقرير لجنة المالية و التجهيزات و التخطيط و التنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 , تعديلات فرق الأغلبية (ص2 و 6).

<sup>77</sup> - انظر تقرير لجنة المالية و التجهيزات و التخطيط و التنمية الجهوية بمجلس المستشارين حول مشروع قانون المالية رقم 35.05 للسنة المالية 2006 (مقدمة التقرير ص 10)

<sup>78</sup> - تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون *content analysis* نوعي لتقرير لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 36.04 يتعلق بالأحزاب السياسية , مديريةية التشريع و المراقبة و العلاقات الخارجية , قسم اللجان الدائمة و الجلسات العامة , مصلحة اللجان الدائمة , الولاية التشريعية 1997-2006 , السنة التشريعية التاسعة , دورة أكتوبر 2005 و لتقرير لجنة الداخلية و اللامركزية و البنيات الأساسية بمجلس النواب مجلس النواب حول مشروع القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية , دورة أكتوبر 2005.



أن الاستعمال التوافقي يؤسس لاتفاق حول المرجعيات les référentiels<sup>79</sup> الخاصة بالسياسات العمومية المتعلقة بتدبير و تنظيم régulation الحقل السياسي فيالنسبة لتقرير مجلس المستشارين, و بالرغم من الملاحظات المتمثلة في أن الدور الأساسي لوزارة الداخلية في تدبير مسار التأسيس يتضمن مخاطر الانزلاق من التصريح إلى نوع وسيط من الترخيص , مع ما في ذلك من مس بمبدأ حرية التأسيس , و إمكانية الحد من استقلالية الأحزاب<sup>80</sup>. فإن ذلك لم يترجم إلى تعديلات من شأنها تقديم اقتراحات بديلة عن تصور مشروع القانون ما عدا إذا استثنينا التعديلات المقدمة من طرف فرق الأغلبية و كذا الفريق الكونفيدرالي<sup>81</sup> (منتمي للمعارضة) على مستوى المادتين<sup>82</sup> و<sup>83</sup> 15 من مشروع القانون من أجل حذف الأثر الموقف l'effet suspensif لطلبات إبطال التأسيس التي يتقدم بها وزير الداخلية إلى المحكمة الإدارية. و من المثير للانتباه أن مقدمي هذه التعديلات لم يستطيعوا تعبئة التصويت لصالحها, ليتم بعد ذلك الاحتفاظ بالمادتين كما وردتا في المشروع.

أما على مستوى مجلس النواب و بالرغم من أهمية النقاش حول الفقرة الثانية من المادة 4 من المشروع<sup>84</sup> بالنظر للغموض المحتمل الذي قد يثره تأويل عبارة منع تأسيس الحزب على أساس ديني في ظل نظام دستوري يعتبر الإسلام دين الدولة. و بالرغم من التعديلات التي قدمت من عدد من فرق الأغلبية و المعارضة<sup>85</sup> لتدقيق مضمون هذه الفقرة , فقد تم رفض جميع هذه التعديلات من طرف ممثلي الحكومة باللجنة مما أدى إلى سحبها , و إذن يتعلق الأمر بمسار لبناء توافق حول هذه الفقرة من المادة 4 كما جاءت في مشروع القانون كما قدمته الحكومة و هو ما تجلى على مستوى نتيجة التصويت على مواد المشروع داخل اللجنة حيث تم الاختفاظ بالمادة كما وردت في المشروع بموافقة 28 , معارضة لا أحد و امتناع 4 أعضاء<sup>86</sup>

### 3- حالة مشروع القانون رقم 28.04 يقضى بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحربي بين المملكة المغربية و الولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004<sup>87</sup>

<sup>79</sup> - كما يتضح من خلال هذا المقطع التركيبي ك " ... إن هذه التوجيهات السامية (المتعلقة بتأهيل الحقل السياسي, و عقلنة التسيير السياسي والإداري و المالي للأحزاب السياسية) الموجهة للفاعلين السياسيين, أدت إلى إحداث دينامية في المطالبة بالتقنين المستقل للأحزاب السياسية أسوة ببقية التجارب الدولية, ما جعل هذه العمل يتأسس على مرجعيات أساسية تتمثل في الإرادة الملكية السامية, و مقتضيات الدستور و مبادئ الديمقراطية التي ينادي بها كل من المجتمعين المدني و السياسي". تقرير لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس

المستشارين حول مشروع قانون رقم 36.04 يتعلق بالأحزاب السياسية (ص3)

<sup>80</sup> - تقرير لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 36.04 يتعلق بالأحزاب السياسية (ص10)

<sup>81</sup> - فريق نقابة الكونفيدرالية للشغل بمجلس المستشارين

<sup>82</sup> - تنص المادة 9 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه "إذا كانت شروط و إجراءات تأسيس الحزب غير مطابقة لأحكام هذا القانون , فإن وزير الداخلية يطلب من المحكمة الإدارية بالرباط , رفض تصريح تأسيس الحزب داخل أجل سنتين يوماً ببتدئ من تاريخ إيداع ملف التأسيس المشار إليه في المادة 8 أعلاه.

تبت المحكمة الإدارية في الطلب المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه داخل أجل 30 يوماً من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها. و في حالة الطعن بالاستئناف و تبت المحكمة المختصة في الأمر داخل أجل 60 يوماً.

إن تقديم طلب رفض التأسيس إلى المحكمة الإدارية بالرباط بعد موقفا لمسطرة تأسيس الحزب.

<sup>83</sup> - تنص المادة 15 من مشروع القانون كما صادق عليه مجلس النواب على أنه "يعتبر الحزب مؤسساً بصفة قانونية بعد انصرام أجل 30 يوماً ببتدئ من تاريخ إيداع الملف المشار إليه في الفقرة الأولى من المادة 14 أعلاه , ما عدا إذا طلب وزير الداخلية من المحكمة الإدارية بالرباط داخل نفس الأجل و طبق الشروط المحددة في المادة 53 من هذا القانون إبطال تأسيس الحزب.

يعتبر تقديم طلب الإبطال على المحكمة الإدارية بالرباط موقفا لكل نشاط الحزب.

<sup>84</sup> -تنص الفقرة 2 من المادة 4 من المشروع على أنه "يعتبر باطلاً و عديم المفعول كل تأسيسي لحزب سياسي يرتكز على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جهوي أو قوم بكيفية عامة على كل أساس تمييزي أو مخالف لحقوق الإنسان"

<sup>85</sup> - يتعلق الأمر بفريقي اتحاد الحركات الشعبية و التجمع الوطني للأحرار, و فريق العدالة و التنمية و فريق التحالف الاشتراكي.

<sup>86</sup> - تقرير لجنة الداخلية و اللامركزية و البنات الأساسية حول مشروع القانون 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية (ص106)

<sup>87</sup> - تم الاستناد في دراسة هذه الحالة إلى تحليل مضمون content analysis نوعي لتقرير لجنة الخارجية و الحدود و المناطق المحتلة و الدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28.04 يقضى بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحربي بين المملكة المغربية و الولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 , مديرية التشريع و المراقبة و العلاقات الخارجية , قسم اللجان الدائمة و الجلسات و مصلحة اللجان الدائمة , الولاية التشريعية 1997-2006 , السنة التشريعية الثامنة , دورة أكتوبر 2004.





يتعلق الأمر بحالة نموذجية لتمثل المنتخبين للمجال المحفوظ le domaine réservé<sup>88</sup> للمؤسسة الملكية و بشكل خاص مجالي الخارجية و الدفاع.

يمكن استنتاج ذلك من خلال تركيب أهم الحجج التي تمحور حولها عرض الوزير المنتدب في الشؤون الخارجية و التعاون لتقديم اتفاقية التبادل الحر أمام لجنة الخارجية و الحدود و المناطق المحتلة و الدفاع الوطني بمجلس المستشارين

❖ الحجة الأولى (تذكير ضمني بكون السياسة الخارجية هي جزء من المجال المحفوظ

للمؤسسة الملكية): كون الاتفاق اتخذ بقرار من طرف جلالة الملك و الرئيس الأمريكي<sup>89</sup>

و أنه قرار سيادي (و هي الصيغة التي استعملت في أجوبة الوزير المنتدب على مناقشات أعضاء لجنة الخارجية و الدفاع الوطني بمجلس النواب حول الاتفاقية)

❖ الحجة الثانية: عدة دول طلبت التفاوض من أجل إبرام اتفاق مماثل<sup>90</sup>

❖ الحجة الثالثة: التخوفات المعبر من طرف اللجنة بخصوص آثار الفارق الكبير في

مستويات التنمية بين البلدين كانت حاضرة أثناء مسار التفاوض خاصة على المستوى القطاعي<sup>91</sup> (الفلاحة, النسيج, الصناعة الدوائية)

يظهر الترتيب أعلاه أن عرض و أجوبة الوزير المنتدب في الشؤون الخارجية و التعاون اعتمدت استراتيجية للحجاج stratégie d'argumentation لا تتيح إمكانية طرح أسئلة التفضيلات préférences التي من شأنها أن تختبر نقديا الصلاحية العملية للتصديق على الاتفاقية من عدمه. فإذا كان الدستور ينص في الفقرة 2 من الفصل 31 بأن الملك "لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون" فإن المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أن التصويت ينصب فقط على مشروع قانون الإذن في المصادقة على المعاهدة و لا يشمل مواد المعاهدة التي لا يجوز على المعاهدة يقع جملة و لا يجوز تقديم أي تعديل بشأنها<sup>92</sup>. و هكذا فإنه من بين خيارين متاحين هما الموافقة على التصديق على المعاهدة أو رفضها فإن الخيار الأول يبقى من الناحية العملية خيارا وحيدا.

يمكن دعم هذا الاستنتاج أيضا من خلال ملاحظة مفادها أن الانتقادات الحادة التي وجهها أعضاء لجنة الخارجية و الدفاع الوطني و الشؤون الإسلامية بمجلس النواب للسياسة الاقتصادية و الاختيارات الاستراتيجية للولايات المتحدة في منطقة الشرق الأوسط, فإن ذلك لم يترجم بالضرورة إلى تصويبات ضد الاتفاقية داخل اللجنة (7 موافقون, و معارضون لأحد, و 2 ممتنعين)<sup>93</sup>

#### **4- حالة مقترح القانون بتغيير المادة 147 من القانون 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية**

<sup>88</sup>- و المكرس دستوريا في كل من الفقرة 2 من الفصل 31 من الدستور التي تنص على أن الملك يوقع المعاهدات و يصادق عليها, علاوة على اعتماده السفراء و اعتماد السفراء لديه (الفقرة 1 من الفصل 31), بحالة قرار غشهار الحرب على المجلس الوزاري الذي يرأسه, مع الاقتصار في حالة إشهار الحرب على إحاطة مجلس النواب و مجلس المستشارين علما بذلك (الفصلان 74 و 66 من الدستور)

<sup>89</sup>- تقرير لجنة الخارجية و الحدود و المناطق المحتلة و الدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28.04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية و الولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص1)

<sup>90</sup>- تقرير لجنة الخارجية و الحدود و المناطق المحتلة و الدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28.04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية و الولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص7)

<sup>91</sup>- تقرير لجنة الخارجية و الحدود و المناطق المحتلة و الدفاع الوطني بمجلس المستشارين حول مشروع قانون رقم 28.04 يقضي بالموافقة من حيث المبدأ على تصديق اتفاق التبادل الحر بين المملكة المغربية و الولايات المتحدة الأمريكية الموقع بواشنطن في 15 يونيو 2004 (ص7)

<sup>92</sup>- تنص المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه إذا أحيل مشروع قانون بالإذن في المصادقة على معاهدة أو بالموافقة على اتفاقية دولية غير خاضعة للمصادقة, فإن المجلس يدرسه حسب مقتضيات الفقرتين الثانية و الثالثة من الفصل الحادي و الثلاثين من الدستور, و لا يصوت على مواد هاتين الوثيقتين و لا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما.

<sup>93</sup>- انظر بعضا من هذه الانتقادات في (ص4-10) من التقرير.





### الأساسية الذي تقدم به ممثلو المأجورين

تقدم ممثلو المأجورين<sup>94</sup> بمجلس المستشارين بمقترح قانون بتغيير المادة 147 من القانون 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية من أجل ربط دخول أحكام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض حيز التنفيذ بتاريخ نشر النصوص التطبيقية اللازمة لتنصيب أجهزة إدارة و تسيير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي و الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي و الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي , و كذا ربط أحكام نظام المساعدة الطبية بصور النصوص التطبيقية الخاصة بهذا النظام.

إن دراسة تقديم أسباب التعديل , تتيح لنا اكتشاف أهم الحجج التي عرضها ممثلو المأجورين للبرهنة على صلاحية مقترح القانون هذا:

- ✓ التأخير الحاصل في دخول قانون بمثابة مدون التغطية حيز التنفيذ لعدم إخراج النصوص و المراسيم التنظيمية قبل نهاية 2004
- ✓ تفادي انتظار سنة مالية خاصة بالنظر للأهمية الاجتماعية للمدونة لدى الأجراء
- ✓ توصل أطراف الحوار الاجتماعي من حكومة و أرباب العمل و مركزيات نقابية إلى صيغة توافقية

من بين الحجج الثلاث تكتسي الأولى طابع المعاينة, في حين تندرج الثانية في منطوق تمثيل المأجورين الذي هو مبرر وجود و دور المركزيات النقابية ذاتها و في حين ان الحجة الثالثة تستلزم من الباحث اهتماما خاصا , إذ يبدو هنا أن حظوظ قبول مقترح القانون هذا لدرجة التصويت عليه بالإجماع , تحددت أساسا بالتوصل القبلي إلى تسويات عبر التفاوض خارج المؤسسة التشريعية , في إطار الحوار الاجتماعي و قبل عرض مقترح القانون.

تكشف هذه الحالة عن منحى جديد نسبيا في السياسات العمومية و يمكن فهمه على ضوء نموذج "إطار مرافعة الائتلاف" Advocacy coalition framework كما طوره Sabatier<sup>95</sup> , و هو نموذج يحاول تفسير السياسات العمومية عبر تفاعل الائتلافات المتنافسة<sup>96</sup> كما يولي النموذج أهمية لمرور أنساق السياسات العمومية الفرعية في صياغة و تطبيق السياسات العمومية<sup>97</sup> و هي أنساق لا يتحكم فيها البرلمان في حالتنا إلا جزئيا , ذلك أن قبول مقترح التعديل الذي تقدمت به النقابات الأربع بمجلس المستشارين, هو تكريس للناتج التي تم التوصل إليها في إطار جولات الحوار الاجتماعي بين الحكومة و النقابات و هي حوارات تجري في إطار غير المؤسسة التشريعية. و هذه إحدى الأسباب التي تفسر المصادقة على مقترح القانون هذا بالإجماع في نفس السياق يستطيع هذا النموذج تقديم تفسير لاتفاق النقابات الأربع المتعارضة المصالح و الاختيارات عادة و تحالفها على مستوى نسق فرعي للسياسات العمومية<sup>98</sup> (التغطية الصحية)

يعتبر هذا النموذج أيضا إطارا مناسباً على سبيل المثال لتفسير التحدد الجزئي للسلوك التصويتي لفريق برلماني بنتائج التفاوض المتوصل إليها في إطار أخرى متميزة عن المؤسسة التشريعية.

<sup>94</sup> - الاتحاد المغربي للشغل, الكونفيدرالية الديمقراطية للشغل, الاتحاد العام للشغالين بالمغرب, الاتحاد الوطني للشغل بالمغرب, الفيدرالية الديمقراطية للشغل

انظر تقرير لجنة التعليم و الشؤون الثقافية و الاجتماعية حول مقترح قانون بتغيير المادة 147 من القانون 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية , الولاية التشريعية 1997-2006 , السنة التشريعية الثامنة , دورة أكتوبر 2004 , مديرية التشريع و المراقبة و العلاقات الخارجية , قسم اللجن الدائمة و الجلسات العامة, مصلحة اللجن الدائمة. (ص 6)

<sup>95</sup> - انظر بهذا الصدد :

Sabatier : « An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein » ; policy studies ; 21 ; 1988 (pp129-168).

<sup>96</sup> - Frank Fischer : « Reframing public policy , discursive politics and deliberative practies » ; (p95)

<sup>97</sup> - Frank Fischer : « Reframing public policy , discursive politics and deliberative practies » ; (p80)

<sup>98</sup> - Frank Fischer : « Reframing public policy , discursive politics and deliberative practies » ; (p 95)



على ضوء ذلك يمكن تفسير فريق نقابة الكونفيدريالية الديموقراطية للشغل بمجلس المستشارين لأول مرة إيجابيا على قانون المالية بالوضع المتقدم للنتائج التي تم التوصل إليها في الحوار الاجتماعي حسب تصور النقابة.

### 5- استنتاجات

- ❖ يلاحظ أن عناصر المناقشة التي يبدو لأول وهلة أن من شأنها أن تؤدي إلى تعديلات جوهرية لمشروع قانون، لا تترجم بالضرورة إلى مشاريع تعديلات، و لا إلى تصويتات ضد مشروع القانون، فعلى سبيل المثال فإن 39 مادة من 62 المشكلة لمشروع القانون حول الأحزاب السياسية تم التصويت عليها داخل لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس المستشارين بالإجماع.
- ❖ من الأمثلة التي يمكن بها البرهنة على الإمكانات المحدودة لتعبئة الخبرة التقنية حالة اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة، بالنظر لصعوبة تحليل متن اتفاقية التبادل الحر الذي يضم حوالي 400 صفحة تتضمن نص الاتفاق و الملاحق و كذا المراسلات المتبادلة بين المفوضين المغربية و الأمريكيين، علاوة على أن موضوع الاتفاقية يشمل مجالات جد متنوعة<sup>99</sup> تتطلب تعبئة خبراء على درجة عالية من التخصص.
- ❖ من منظور خطابي يتعين إذن دراسة شروط الإنتاج الإيديولوجي لسياسة عمومية، يعتبر هذا المنظور مهما لأنه قد يمكن من فهم عجز البرلمان عن تعبئة البرلمان للخبرة التقنية ليس كمجرد مشكل تقني أو مادي و إنما كمشكل يتعلق بالوظيفة الفكرية *la fonction intellectuelle* للسياسات العمومية، ففي الحالة المغربية أصبحت نخب مسيرة تقع على الحدود الملتبسة بين السياسي و الإداري (نموذج التكنوقراط المنتمون مؤخرا إلى أحزاب سياسية) تساهم في التحديد الفكري للخيارات الأساسية للسياسات العمومية، كما أن العمل المشترك لممثلي القطاعات المهنية، الإدارة، و رجال السياسة لتجاوز التعارض بين الضبط *régulation* (الذي هو إجابة عن سؤال تراتبية المشاكل التي يتعين حلها) و الشرعة *légitimation* (شرعة خيارات السياسات العمومية بالنسبة للذين لم يستفيدوا)<sup>100</sup> هو إحدى جوانب الظاهرة التوافقية في حالتنا و التي طبعت صياغة عدد من النصوص القانونية الأساسية كمدونة الشغل مثلا (2003)، هكذا فإن موقع البرلمان كـ *arbitrage* سيكون ثانويا قياسا على الحوارات التي يتم إجراؤها في بنيات استشارية أخرى بإشراف و مشاركة الحكومة (الحوار الاجتماعي مثلا). في حالة اتفاقية التبادل الحر، و من زاوية التحليل الخطابي فإن ما قام به الطيب الفاسي الفهري الوزير المنتدب في الخارجية أثناء مناقشته لاتفاقية التبادل الحر هو استعادة *recupération* حكايات - تجارب *stories-narratives* باقي فاعلي السياسات العمومية (كالانتلاف من أجل الحق في العلاج) من أجل أن يحد من أية إمكانية لاستعمالها من قبل البرلمانين في طرح أسئلة التفضيلات.
- ❖ من زاوية التحليل المحادثاتي *conversational analysis* يحيل التشكي من العجز عن تعبئة الخبرة بشكل غير مباشر على الحاجة للكفاءة اللغوية، حيث تبدو "المصطلحات التقنية" كتحدٍ، من الصعب إجراء النقاش و التداول بشأنها على قاعدة التكافؤ مع منتجها

<sup>99</sup>- الزراعة، التدابير الصحية و تدابير الصحة النباتية، المنسوجات و الملابس، قواعد المنشأ، إدارة الجمارك، الحواجز التقنية أمام التجارة، الإجراءات الوقائية، الصفقات العمومية، الاستثمار، تجارة الخدمات عبر الحدود، الخدمات المالية، الاتصالات السلكية و اللاسلكية، التجارة عبر الوسائل الإلكترونية، حقوق الملكية الفكرية، العمل، البيئة، الشفافية، إدارة الاتفاقيات، تسوية المنازعات، الاستثناءات، الخدمات المالية، إلغاء التعريفات الجمركية.

<sup>100</sup> - Philippe Warin : Les politiques publiques , multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social ; in ; in (sous la dir.) d'Alain Faure , Gilles Pollet et Philippe Warin : « La Construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel » ; (pp85-103) (p86 et 89)



الذين يتم تسميتهم عادة من طرف البرلمانيين ب"خبراء الحكومة". يتعلق الأمر بعجز مزدوج يمكن تقديمه في صيغة مشكلتين : مشكل مرجعي referential problem أي صعوبة تحديد على ماذا يحيل المصطلح في الواقع , و مشكل دلالة meaning problem أي صعوبة فهم معنى مصطلح<sup>101</sup> . ولذا لا ينبغي أبدا إغفال معطى أساسي يتمثل في أن المصطلحات المنتجة و المتداولة في إطار السياسات العمومية يتم نقلها عبر الخبراء الحائزين على سلطة<sup>102</sup> . ذلك أن إحدى الوظائف الأساسية للغة و الخطاب الخاصين بالسياسات العمومية يمكن تحديدها بناء على إحدى الوظائف التي ينيطها الباحث Richard Ghiglione لأي نسق للتواصل , و هي "بناء عالم من العلاقات عبر إنشاء مواقع للمتحدثين تحدد كيف و من هو الفاعل الذي له صلاحية إنتاج الحجج التي مكن اختبار صلاحيتها في وضعية نقاش بخصوص سياسة عمومية"<sup>103</sup>

❖ على عكس الاتحاد الأوروبي مثلا<sup>104</sup> فإنه في الحالة المغربية لا تتسم المعطيات الخاصة ب lobbying بالعيانية visibility , كما أن درجة lobbying تتحدد بمدى إدراك القائمين بالضغط lobbyists لقوة موقع و تأثير المؤسسة<sup>105</sup> في حالتنا و بالنظر لموقع المؤسسة التشريعية فإن القائمين بالضغط سيتوجهون بشكل أقل إلى البرلمان و سيفضلون توجيه مجهوداتهم نحو القطاعات الوزارية و ممارسة التأثير مباشرة على مستوى صياغة مشاريع القوانين. تندعم هذه الملاحظة بالنظر للتركيب الفئوي corporatiste لأهم الجمعيات المهنية القائمة بالضغط<sup>106</sup>

❖ أظهرت عدد من جلسات التشخيص التشاركي التي تم إجراؤها بالبرلمان و التي أتيح لمعد الورقة الخلفية تنشيطها أو المشاركة فيها و كذا الاستثمارات التي تم توجيهها إلى البرلمانيين و أطر اللجان و الفرق البرلمانية<sup>107</sup> من أجل تحديد الحاجيات المتعلقة بالخبرة في أفق إعداد قاعدة معطيات للخبراء لفائدة مجلس المستشارين أن هناك و عيا متزايدا ب"التفوق التقني و العملي" للحكومة "عبر خبرائها" و كذلك اتفاق عام على تشخيص الحاجيات المتعلقة بالخبرة و التي يعتبرها البرلمانيون و الأطر عادة حاجة بنيوية تبرز بشكل حاد في مناسبات عديدة كالتعامل مع مشروع قانون له طابع تقني متخصص (مشروع قانون الخبراء المحاسبين, مشروع قانون البورصة) , أو في حالة ممارسة الدبلوماسية البرلمانية أو لرفع جودة مراقبة العمل الحكومي (كما في حالة دراسة تأثير اتفاقية التبادل الحر المبرمة بين

101- انظر بهذا الصدد

Philippe Blanchet : La pragmatique d'Austin à Goffman ; Ed. Bernard Lacoste ; Paris ; 1995

102 - Sébastien SEGAS : « Conversing with policy actors , on the languages of public policies » (p16)

103 -Richard Ghiglione : « Je vous ai compris » ; Ed. Armand Colin ; Paris ; 1989

104- انظر بهذا الصدد

Stijn Smismans : «Law, legitimacy and European Governance : functional participation in social regulation» ; Ed. Oxford University Press ; New York ; 2004 (p55)

105 - Stijn Smismans : «Law, legitimacy and European Governance : functional participation in social regulation» (p57)

106- بحسب P.C. Shmitter يمكن تعريف le corporatisme بوصفه نسقا من تمثيل المصالح تنظم وحداته المكونة له , في فئات محدودة العدد , فردية , إلزامية , غير تنافسية , تراتبية , متميزة وظيفيا , معترف بها , مخصص بها , إن لم تكن منشأة من طرف الدولة , و تمنح لها تمثيلية احتكارية في القطاعات التي تمثلها مقابل احترام نوع من الرقابة على انتقاء زعمائها و طرق تشكيل الطلبات و أنواع الدعم

Stijn Smismans : «Law, legitimacy and European Governance : functional participation in social regulation» (p58)

107- تندرج هذه العملية في إطار مشروع "دعم مشروع أعمال البرلمان المغربي" الذي ينجز من طرف مركز التنمية الدولية التابع لجامعة ولاية نيويورك SUNY/CID في إطار مذكرة التفاهم المبرمة بين الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID و البرلمان المغربي . حيث قام معد الورقة الخلفية بإنجاز قاعدة معطيات للخبراء تضم حوالي 150 خبيرا و 387 مؤسسة من أجل دعم قدرات اللجان البرلمانية. في هذا الإطار تم إجراء عدة جلسات للتشخيص التشاركي أهمها ورشة 30 يونيو 2005



المغرب و الولايات المتحدة الأمريكية على قطاع اللحوم) ، و هو ما يبرز أهمية الطلب البرلماني على الخبرة من أجل الرفع من جودة العمل التشريعي (خاصة على مستوى تعديلات مشاريع القوانين أو مقترحات القوانين) و أيضا من أجل ضمان فعالية المراقبة على العمل الحكومي. و مما يبرز الارتباط الوثيق في تصور المشاركين في هذا التشخيص بين الخبرة من جهة و إمكانيات تحسين مشاركة البرلمان في مسار إعداد، تنفيذ، تتبع و تقييم السياسات العمومية أن المعايير التي تم اقتراحها من قبل المشاركين لتحديد الخبراء انصبت بالأساس على ضرورة توفير توازن في الآراء المنتجة في إطار الخبرة بشكل يتيح إجراء خبرة مضادة و كذا ضرورة الأخذ بعين الاعتبار درجة التخصص التقني للخبير في ميدانه و درجة تأثير آرائه في مشار صنع القرار المتعلق بالسياسات العمومية.

- ❖ يتسم التشخيص أعلاه بطابع بنوي تمثل في صورة طلبات متزايد على الخبرة و على إنشاء نظام معلوماتي متكامل يسمح بالاطلاع المتزامن على التقارير و الإحصائيات و الدراسات ، وهي طلبات تم التعبير عنها منذ سنوات ، انطلاقا من "احتكار الحكومة لسلطة و تقنية إعداد مشاريع القوانين و نصوصها التطبيقية"<sup>108</sup> ، مع تركيز ملحوظ للخبرة في الجانب الحكومي (الأمانة العامة للحكومة، خبراء و تقنيو الإدارة العمومية ، المستشارون، المكلفون بالدراسات و المهام...) في مقابل ندرة مكاتب الدراسات و الخبرة المتخصصة في الشؤون البرلمانية و في المجالات التقنية التي هتم بها الإنتاج التشريعي في السنوات الأخيرة (الشغل، التأمين، شركات المساهمة، الخبراء المحاسبون). و من ثم يرى المشرعون أن هذا الوضع يؤدي إلى فتح المجال لاعتماد الدراسات و الاقتراحات المقدمة من طرف التنظيمات و الهيئات المهنية في غياب مصادر معلومات بديلة أو إمكانية خبرة مضادة<sup>109</sup>
- ❖ يبدو أنه منذ "التناوب التوافقي" 1998 لم تعد تطرح أسئلة القيم و التفضيلات في مجال السياسات العمومية بنفس الحدة التي كانت تطرح بها في الفترة السابقة على هذا التاريخ. غير أنه ينبغي التدقيق في هذه الملاحظة ، ذلك أن أسئلة القيم (كتلك المتعلقة بالاختيارات الإيديولوجية الأساسية للنظام الاقتصادي و الاجتماعي) عرفت تسجيل توافق بشأنها على الأقل منذ نهاية الثمانينات مع انهيار المعسكر الشرقي. غير أن فترة التسعينات عرفت على مستوى المؤسسة التشريعية نقاشات حادة ، و صراعا خطابيا بشأن أسئلة التفضيلات.
- ❖ يقدم بعض الباحثين<sup>110</sup> الولاية التشريعية 1984-1992 بوصفها ولاية "أزمة التدبير" التي عرفت مسالة حادة من قبل المعارضة البرلمانية للسياسات العمومية المنتهجة من قبل الحكومة سيما و أن الولاية التشريعية المذكورة صادفت فترة تطبيق سياسة التقويم الهيكلي (1983-1993) ، و بالرغم من أن الإحالة على صراع المرجعيات الإيديولوجية قد بدأ في التراجع آنذاك ، إلا أن الأسئلة المتعلقة بالتفضيلات (مسألة الآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية للحكومة) ، و مدى عقلانية و فعالية السياسات المنتهجة طرحت بحدة خلال هذه الولاية التشريعية في مناسبات عديدة أهمها قوانين المالية، الإصلاح الضريبي و نقل المنشآت العامة إلى القطاع الخاص ، كما شكل ملتزم الرقابة لمأي

<sup>108</sup> - إبراهيم رشدي نائب رئيس مجلس النواب : "بيوت الخبرة البرلمانية في المغرب : ماذا يردي العضو من بيوت الخبرة؟" ، في د.علي الصاوي (محرر) : "بيوت الخبرة البرلمانية ، الرسالة و الدور" (أعمال الحلقة النقاشية التي انعقدت بالقاهرة ، 22-24 دجنبر 2001) بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (ص149-150)

<sup>109</sup> - إبراهيم رشدي نائب رئيس مجلس النواب : "بيوت الخبرة البرلمانية في المغرب : ماذا يريد العضو من بيوت الخبرة؟" ، (ص150) ز in « Crise et rapports entre gouvernement et parlement au Maroc » ; in « L'institution parlementaire au Maroc » ; (p145) - Abdelaziz Lamghari - <sup>110</sup>



111 لحظة درامية في هذا المسار

### III: مقترحات لتطوير دور البرلمان في مجال السياسات العمومية

يبدو أن المؤسسة التشريعية ستكون مضطرة للانفتاح على lobbying لأنه يتيح للبرلمانيين تقديم معلومات وخبرة لصانع القرار، ويمكن في هذا المجال استلهاً تجربة اللجنة الأوروبية<sup>112</sup> وكذا تجربة الكونغريس الأمريكي في تقنين ممارسة هذا العمل بكل شفافية في إطار قانون 1946 الذي يعتبر lobbying مهنة قائمة الذات ويتعين تسجيل ممارستها بسكرتارية مجلس النواب ومجلس الشيوخ<sup>113</sup>

يقتضي ذلك ضرورة التفكير في مدونة أخلاقيات لممارسة الضغط clean lobbying practices من أجل ضمان الشفافية ومعرفة شروط الولوج إلى صانعي القرار المتعلق بالمؤسسات العمومية (وهنا يمكن أن تكون تجربة الكونغريس الأمريكي واللجنة الأوروبية مفيدة) ضرورة تمكن البرلمان من إنتاج المعلومات عبر إرساء بنيات لتقييم العمل العمومي من شأنه مكافحة الاحتكار الحكومي للمعلومات

استثمار بعض الآليات المعيارية المتاحة من أجل تطوير دور البرلمان في مجال مراقبة وتقييم السياسات العمومية، إحدى الأمثلة الأكثر دلالة في هذا الصدد هي الإمكانية المتاحة في إطار المادة 92 من القانون المتضمن للمحاكم المالية، ذلك أنه في إطار المساعدة التي يقدمها للبرلمان المجلس الأعلى للحسابات بمناسبة فحص تقرير تنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة déclaration générale de conformité الذي يعده طبقاً للمادة 47 من القانون التنظيمي للمالية يمكن أن يجيب المجلس على طلبات التوضيح والتدقيق التي يتقدم بها رئيساً إحدى غرفتي البرلمان طبقاً للفصل 97 من الدستور<sup>114</sup>، ومن المحتمل أن يؤدي الأعمال المستديم لهذه الإمكانية إلى تكون ممارسة يتطور فيها المجلس الأعلى للحسابات من هيئة قضائية للمراقبة المالية إلى هيئة تضيف تقييم السياسات العمومية إلى مجال تخصصها، عند عتبة معينة يمكن التفكير في تكريس قانوني لهذا التطور المحتمل على شاكلة التطور الذي عرفه مكتب الافتحاص الوطني البريطاني National Audit Office (أي ما يعادل المجلس الأعلى للحسابات) والذي خوله قانون فحص الحسابات العمومية la loi sur la vérification des comptes publics لسنة 1983 إلى جانب اختصاصه الأصلي في الافتحاص المالي للمؤسسات العمومية اختصاصاً إضافياً ونوعياً يتمثل في افتحاص الأداء audit de performance باستعمال المنهج التقييمي<sup>115</sup> méthode évaluative. كما يؤمن المكتب مصدر معلومات مستقلة لمجلس العموم البريطاني من خلال التقارير التي يوجهها إلى لجنة المحاسبة العمومية public accounts committee إلى جوار شبكات التقييم الأخرى مما يجعل نظام التقييم متعدد المراكز polycentrique. إن تحولاً مماثلاً حدث في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمكتب المحاسبة العامة General accounting office الذي تأسس سنة 1921 وعرف

111 - تم تقديم ملتزم الرقابة من قبل أحزاب المعارضة بالبرلمان: حزب الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، حزب التقدم والاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي.

و قد تم تقديم ملتزم الرقابة إثر خطاب الوزير الأول خلال الدورة الربيعية ل 1990 و تقديم الحكومة لمشروع قانون تعديلي للمالية، تزامن أيضاً مع زيادات في أسعار المواد الاستهلاكية في شهر ماي من نفس السنة.

112 - Stijn Smismans : «Law, legitimacy and European Governance : functional participation in social regulation» (p56)

113 - Philippe Ardant : Institutions politiques et droit constitutionnel ; 16<sup>ème</sup> édition ; L.G.D.J. . collection DELTA , Paris ; 2004 (p289).

114 - حسب الفصل 97 من الدستور "يبذل المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان والحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون"

115 - Bernard Perret : « L'évaluation des politiques publiques » ; Ed. La découverte ; Paris ; 2001 (p68).





في الخمسينيات تحولا تمثل في عدم الاكتفاء بمهمتها الأصلية المتمثلة في مراقبة نظامية الحسابات و إنما أيضا بدراسة تقييم السياسات العمومية. دراسة إمكانية تهيئة بعض التجارب الأجنبية الخاصة بتزويد البرلمان ببنيات لتقييم السياسات العمومية، كالمكتب البرلماني لتقييم السياسات العمومية بفرنسا Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques والتي جاءت بناء على مبادرة في صورة مقترح قانون بإنشائها تم التقدم به في يوليو 1995 لتتم المصادقة عليه بمقتضى قانون 14 يونيو 1996 المنشئ للمكتب، حيث يشمل عمل هذه المؤسسة تقييما بعديا rétrosepctive و استباقيا prospective، بشكل يقارب إلى حد كبير التجربة الإيطالية المتمثلة في الجهاز البرلماني لمراقبة الإدارة l'organe parlementaire de contrôle de l'administration و الذي يقوم بتقييم السياسات العمومية على قاعدة مبسطة من المعايير تتمثل في الشرعية، الملاءمة، المردودية و الفعالية. و لهذا يمكن التفكير على المدى القصير في إنشاء وحدة للتحليل المالي بالبرلمان يشارك فيها خبراء متخصصون على غرار مكتب الميزانية بالكونغريس الأمريكي Congressional Budget Office<sup>116</sup> و الذي يختص بتحليل الاختيارات في ميدان السياسة الاقتصادية و تحديد كلفتها و تقييم النتائج بتنسيق مع مكتب المحاسبة العامة المشار إليه أعلاه توسيع تأويل الفصل 51 من الدستور على النحو المشار إليه في الفقرة المتعلقة بالسلطات المالية للبرلمان و ذلك بتأويل مفهوم التكلفة العمومي في اتجاه تصنيف وظيفي للنفقات يسمح بتحديد البرنامج عوض التصنيف الكلاسيكي حسب القطاعات، و هو ما يتطلب الانتقال من التصور الكلاسيكي لميزانية الوسائل إلى ميزانية النتائج كشرط اساسي لتقييم التدبير

### عناصر ختامية:

ما هي الإمكانيات الفعلية للانتقال من برلمان يكتفي بإعمال آليات المراقبة الكلاسيكية إزاء السياسات العمومية إلى برلمان مبتكر و مقيم évaluateur<sup>117</sup>؟ الواقع أن هذا التساؤل أصبح يكتسي أهمية بالغة داخل النظرية الدستورية ذاتها في أفق تجاوز المشاكل البنوية لخيار العقلنة البرلمانية و الاختلالات الوظيفية للبرلمانية parlementarisme في آن واحد، بالإضافة إلى حل مشكل العجز المزدوج للبرلمان على مستوى وسائل الحصول على المعلومات و على مستوى القدرة على التأثير على المشاريع و البرامج الحكومية<sup>118</sup>. إن تقوية دور البرلمان في مجال السياسات العمومية يمر بالضرورة عبر التفكير في عناصر إجابة مبتكرة على هذا التساؤل.

<sup>116</sup> - تأسس سنة 1974

<sup>117</sup> - J.-P. Duprat : « Le parlement évaluateur » ; Revue Internationale du droit constitutionnel ; n°2 ; 1998 (pp551 et s.)

<sup>118</sup> - Mohamed Harakat : «Gouvernance et évaluation des politiques publiques : essai sur le rôle du parlement dans l'évaluation de l'action publique au Maroc » ; in Gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc ; textes réunis et présentés par Mohamed Harakat ; série management stratégique ; n° 6 ; 2005 ; Publication de la Revue Marocaine d'Audit et de développement ; (pp 47-73) (p47)