

## التسيير الميزانياتي والمحاسبي لوزارة الفلاحة والصيد البحري - قطاع الفلاحة -

تطبيقا لمقتضيات المادة 25 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق العمليات المالية الخاصة بالمصالح المركزية التابعة لقطاع الفلاحة في إطار تدقيق الحسابات المتعلقة بالسنوات المالية من 2012 إلى 2016.

وقبل بسط ملاحظات وتوصيات المجلس بهذا الخصوص، يجب التذكير بأن الاعتمادات المخصصة لقطاع الفلاحة من الميزانية العامة للدولة سنة 2016 قد بلغت 11.066 مليون درهم، وأن هذه الميزانية ساهمت بحوالي 70% من مجموع اعتمادات صندوق التنمية الفلاحية.

وقد احتل قطاع الفلاحة الرتبة الأولى من حيث الاعتمادات المخصصة للاستثمار من الميزانية العامة للدولة برسم سنة 2016، حيث بلغت 7 973 مليون درهم، أي بنسبة 13% من مجموع اعتمادات الدولة المخصصة للاستثمار خلال نفس السنة. كما بلغ حجم التمويلات الخارجية التي خصصت في إطار الميزانية العامة لقطاع الفلاحة منذ الشروع في تنزيل استراتيجية المغرب الأخضر حوالي 31.808 مليون درهم، فيما بلغ حجم هذه التمويلات 18.204 مليون درهم خلال الخمس سنوات الممتدة ما بين سنة 2012 وسنة 2016. وقد شكلت القروض المتعاقد بشأنها نسبة 59% من مجموع هذه التمويلات، مقابل نسبة 41% على شكل هبات استفاد منها القطاع خلال نفس الفترة.

### I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت عملية تدقيق العمليات المالية المنجزة من طرف المصالح المركزية للقطاع الوزاري للفلاحة برسم السنوات المالية الممتدة من 2012 إلى 2016 عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار بعض التوصيات، فيما يلي ملخص عنها.

#### أولا. الوضعية المالية للقطاع

في هذا الإطار، سجل ما يلي:

#### ◀ ضعف نسبة تنفيذ اعتمادات الأداء

يتضمن الجدول التالي المعطيات المتعلقة بمستويات التنفيذ (الالتزام والأمر بالصرف) من فصل الاستثمار للقطاع الوزاري:

(بملايين الدراهم)

نسبة الأداء	نسبة الالتزام	الاعتمادات النهائية (3)+(2)+(1)=(4)	الاعتمادات الملغاة		أموال المساع دات (3)	مبلغ الترحيات (2)	الاعتمادات المفتوحة المخصصة فقط لمصالح قطاع الفلاحة (*)	الاعتمادات المفتوحة لقطاع الفلاحة (1)	السنوات
			الترحيات	بخصوص اعتمادات السنة					
61%	83%	9 333	17	1 603	18	1 815	1 859	7 500	2012
64%	90%	7 720)**	10	2 925	8	2 072	1 979	7 800	2013
76%	97%	8 651	46	248	25	2 003	1 661	6 623	2014
75%	96%	9 106	40	335	220	1 863	1 856	7 023	2015
73%	96%	10 404	53	421	493	1 938	2 257	7 973	2016

المصدر: الحساب الإداري برسم السنوات الممتدة ما بين 2012 - 2016

(\*) دون احتساب الإعانات والإمدادات لفائدة المؤسسات العمومية التابعة للقطاع.

(\*\*) يجب التذكير بأن سنة 2013 عرفت صدور قرار الحكومة القاضي بتجميد اعتمادات الاستثمار برسم هذه السنة بمبلغ إجمالي قدره 2160 مليون درهم فيما يتعلق بقطاع الفلاحة.

وتعكس المعطيات الواردة في الجدول أعلاه عدم قدرة القطاع على استيعاب كل اعتمادات الاستثمار المخصصة له خلال السنوات الممتدة ما بين 2012 و2016، حيث لم تتعد النسبة المتوسطة لتنفيذ اعتمادات الأداء النهائية 70% سنوياً، مما جعل حجم الترحيلات السنوية يعادل مجموع اعتمادات الاستثمار المخصصة لجل مصالحه. وهكذا، بلغ مجموع الاعتمادات الملغاة خلال نفس الفترة حوالي 5.700 مليون درهم.

وتجدر الإشارة إلى أن سنة 2013، وإن كانت الحكومة قد قررت خلالها تجميد اعتمادات الأداء، فإنها مع ذلك لم تشكل استثناء بشأن نسبة تنفيذ اعتمادات الأداء، حيث لم تتعد هذه النسبة 63%، علماً أنها كانت في حدود 61% سنة 2012.

### أ. ضعف نسبة تنفيذ ميزانية مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة وصندوق الرهان المتبادل

#### أ. مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة

تشكل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من مصلحة الثانويات الفلاحية ومؤسسات التكوين في المجال الفلاحي التابعة لمديرية التعليم والتكوين والبحث التابعة بدورها لقطاع الفلاحة. ويعرض الجدول التالي مستوى تنفيذ الاعتمادات المتعلقة بميزانيات مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة برسم السنوات المالية الممتدة من 2012 إلى 2015.

السنوات	التقديرات النهائية للمداخل		التنفقات الملتزم بها		التنفقات المنجزة		نسبة الأداء (%)	
	التجهيز	الاستغلال	التجهيز	الاستغلال	التجهيز	الاستغلال	التجهيز	الاستغلال
2012	51	70	25	32	21	30	41	42
2013	45	58	19	29	15	26	34	45
2014	44	64	20	27	17	25	38	39
2015	43	58	20	29	17	28	39	47

المصدر: الحساب الإداري برسم سنوات 2012-2015

يبين الجدول أعلاه أن مستوى تنفيذ مجموع الاعتمادات المخصصة لهذه المصالح لم يتعد 38% بالنسبة لميزانية التجهيز و43% بالنسبة لميزانية الاستغلال، كنسبة سنوية متوسطة خلال السنوات المالية من 2012 إلى 2015، مما يؤشر على خلل في البرمجة، خصوصاً وأن هذه المصالح تعتمد بالأساس على الإمدادات التي تخصص لها من الميزانية العامة للقطاع.

وقد تبين من خلال التحريات أن الفائض المسجل على مستوى ميزانية مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لقطاع الفلاحة، والذي بلغ 34.815.649,73 درهم، كان وراء ضعف نسبة الأداء على مستوى هذه المصالح، إذ استمر هذا الفائض في التراكم بعد انتهاء الاتفاقيات المبرمة في إطار برنامج التكوين بالتدرج المهني لفائدة الشباب القروي الذي أنجز بشراكة مع كتابة الدولة المكلفة بالتكوين المهني ما بين 2000 و2008.

وبعد إحداث مصلحة الدولة المسيرة بصورة مستقلة (مصلحة الثانويات الفلاحية) سنة 2008، والتي أسندت إليها مسؤولية تنفيذ برنامج التكوين بالتدرج المهني الفلاحي، تم عقد اجتماعات للتشاور مع وزارة الاقتصاد والمالية والخزينة العامة للمملكة من أجل توظيف هذا الفائض، حيث تقرر إرجاء تفعيل هذا القرار إلى حين صدور القانون التنظيمي للمالية الجديد، حسب ما أفاد به مسؤولو القطاع.

لكن يجب التأكيد على أن المادة 16 من القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية رقم 7 - 98 كانت تنص على إمكانية تحويل الفائض من ميزانية مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة إلى الميزانية العامة للقطاع، وبالتالي لم يكن مبرراً انتظار مقتضيات القانون التنظيمي الأخير من أجل توظيف هذا الفائض. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه المصالح كانت تستفيد إلى غاية 2017 من إمدادات تدرج بالميزانية العامة للقطاع، في حين أنه كان من المفترض البدء أولاً بتوظيف ذلك الفائض خلال عملية برمجة الاعتمادات.

#### ب. صندوق الرهان المتبادل

يوضح الجدول التالي مستوى تنفيذ ميزانية صندوق الرهان المتبادل خلال السنوات المالية الممتدة من 2012 إلى 2016:

(الاعتمادات النهائية بملايين الدراهم)

السنوات	مجموع الاعتمادات المخصصة	الاعتمادات الملتزم بها	الاعتمادات المأمور بصرفها	نسبة الالتزام	نسبة الأداء
2012	44	43	43	% 98	% 98
2013	44	42	42	% 95	% 95
2014	389	135	135	% 35	% 35
2015	353	93	93	% 26	% 26
2016	356	49	49	% 14	% 14

المصدر: مصالح قطاع الفلاحة

يستفاد من معطيات الجدول أعلاه أن نسبة تنفيذ اعتمادات صندوق الرهان المتبادل لم تتجاوز، في المتوسط السنوي، 53% خلال السنوات الممتدة من 2012 إلى 2016، علما أن سنة 2016 سجلت أقل نسبة بحوالي 14% من مجموع الاعتمادات المخصصة للصندوق.

وانطلاقا من سنة 2014، ارتفع سقف الالتزامات، مما استوجب اتخاذ قرار وزاري لرفع سقف الاعتمادات وبالتالي إعداد برامج استعمال تعديلية تأخذ بعين الاعتبار المداخل الحقيقية والاعتمادات المرحلة. وتجدر الإشارة إلى أن مجموع المداخل، بما فيها الاعتمادات المرحلة، بلغ ما قدره 325 مليون درهم سنة 2012 و 453 مليون درهم سنة 2014. لكن يبقى من غير المبرر تخصيص اعتمادات لصندوق الرهان المتبادل في إطار قانون المالية، في حين أن الصندوق كان يراكم فائضا بالمداخل من سنة لأخرى.

اعتبارا لما خلص إليه تحليل الوضعية المالية لقطاع الفلاحة، يوصي المجلس بما يلي:

- تطوير آليات البرمجة المالية والمراقبة الميزانية والعمل على ملائمة اعتمادات الاستثمار المفتوحة في إطار الميزانية العامة مع قدرة مصالح القطاع الوزاري على تنفيذ المشاريع، وذلك من أجل تحسين مؤشرات صرف الاعتمادات وخفض حجم الاعتمادات الملغاة والاعتمادات المرحلة؛
- العمل على تحسين مؤشرات صرف اعتمادات مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة وصندوق الرهان المتبادل، مع الأخذ بعين الاعتبار الفائض المسجل في ميزانية هذه المصالح وهذا الحساب الخصوصي، وذلك بمناسبة تحديد الاعتمادات المرصودة بهذا الشأن من الميزانية العامة للقطاع.

## ثانيا. آليات الحكامة

### 1. تدبير العلاقة بين الأمر بالصرف والأميرين بالصرف بالمساعدين

منذ الشروع في العمل بمقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، أصبح هناك نوع من التعاقد بين القطاع ومختلف المسؤولين عن البرامج، حيث أصبح هؤلاء ملزمين بتحقيق الأهداف التي تجسدها مؤشرات الأداء في إطار مشاريع نجاعة الأداء. إلا أنه لوحظ، بهذا الخصوص، ما يلي:

- أغلب الأهداف والمؤشرات التي وضعت من أجل تقييم البرامج المحددة في تقرير نجاعة الأداء تبقى مرتبطة بمستوى النشاط ولا تقيس النجاعة أو الفعالية السوسيو-اقتصادية؛
- ضعف في المراقبة الميدانية وفي قياس مردودية المشاريع المنجزة، بالإضافة إلى محدودية عمل المفتشية العامة للوزارة نظرا لقلّة مواردها البشرية مقارنة بحجم المشاريع المبرمجة؛
- تبقى المؤشرات التي يتم قياسها من طرف قسم مراقبة التسيير ذات طابع مالي صرف، حيث إن دور مصلحة المراقبة العملياتية ينحصر في تتبع عقود البرامج المبرمة مع الجمعيات البيئيمهنية.

### 2. تدبير العلاقة مع المؤسسات العمومية

بهذا الخصوص، يعرف القطاع الوزاري قصورا على مستوى التعاقد مع المؤسسات العمومية التابعة له، علما أن هذه الأخيرة تتولى تدبير ما يناهز 50% من الاعتمادات المالية السنوية المخصصة للقطاع، حيث إن من شأن هذه الوضعية أن تحول دون تقييم دقيق لنجاعة أداء هذه المؤسسات، خاصة إذا علمنا أنه تم الانخراط في إصلاحات القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية منذ سنة 2014. فعلى سبيل المثال، كان من المفترض وجود تعاقد بين وكالة التنمية الفلاحية والمسؤول عن برنامج تنمية سلاسل الإنتاج، يحدد الأهداف المتوخاة من هذه المشاريع وكيفية تتبعها. إلا أنه لوحظ أن هذا المسؤول لا توجه إليه التقارير التي ترفعها الوكالة بخصوص مشاريع الفلاحة التضامنية أو مشاريع التجميع أو نتائج وضعية تتبع الاستثمارات المنجزة بخصوص أراضي الملك الخاص للدولة والتي يتم إسنادها في إطار

الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، علماً أن الاعتمادات المخصصة للوكالة يتم تخصيصها من برنامج تنمية سلاسل الإنتاج.

علاوة على ذلك، تم تعيين المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية مسؤولاً عن برنامج الحفاظ على الرصيد النباتي والحيواني والسلامة الصحية للأغذية، وبالتالي لم تحدد الجهة المسؤولة عن التعاقد مع هذا الأخير وعن وضع آليات تتبع الأهداف والمؤشرات المرتبطة بهذا البرنامج.

من هنا يتضح أنه لم يتم بعد تفعيل المقاربة التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية، والتي تقتضي الربط بين الاعتمادات المالية المخصصة للبرنامج وبين الأهداف والمؤشرات المحددة من أجل إنجازه، وأن تشكل هذه الأخيرة مرجعاً من أجل التعاقد وتخصيص الاعتمادات وآلية للمساءلة بين المسؤول عن البرنامج والمؤسسات العمومية المنخرطة في إنجازه، وأن تقوم المؤسسة العمومية المعنية برفع التقارير للمسؤول عن البرنامج بشأن ما تم إنجازه بخصوص البرامج الفرعية التي تم التعاقد معها بشأنها.

### 3. التدقيق الداخلي والتفتيش

تم التركيز، بهذا الخصوص على أداء المفتشية العامة لقطاع الفلاحة، حيث تم تسجيل مجموعة من الملاحظات تتمثل أساساً فيما يلي:

- ضعف على مستوى التنسيق بين مختلف المصالح، من جهة، وبين هذه المصالح والمفتشية العامة، من جهة أخرى. وقد تمثل ذلك، على سبيل المثال، في كون المفتشية أصدرت توصيات في تقريرها لسنتي 2013 و2014 بخصوص إرجاع مبالغ مالية صرفت بطرق غير قانونية في إطار صندوق التنمية الفلاحية، إلا أنها لم تتوصل بما يفيد قيام قسم المساعدات المالية الموجود تحت إشراف المديرية المالية بتتبع عملية الإرجاع؛
  - بالرغم من وضع برنامج سنوي للمفتشية مصادق عليه من طرف الوزير، إلا أنه لا ينفذ إلا جزئياً نظراً لقلة الموارد البشرية؛
  - تقوم المفتشية سنوياً بتدقيق جزء من الإعانات المالية الممنوحة في إطار صندوق التنمية الفلاحية، لكن لوحظ أن هذه العملية تعتمد بالأساس على المراقبة الوثائقية وأن هناك نقصاً في المراقبة الميدانية، الأمر الذي لا يمكن من تفادي المخاطر المرتبطة بمسطرة منح الإعانات؛
  - يعكس تقرير سنة 2015 ضعف أداء المفتشية خلال هذه السنة، حيث تمت برمجة ثلاث مهمات فقط؛
  - من خلال الاطلاع على التقارير السنوية للمفتشية، تبين عدم تضمينها لأجوبة المصالح المراقبة، مما يعكس عدم الالتزام بمسطرة التوجيهية، الأمر الذي يتنافى ومعايير التدقيق والرقابة؛
  - لم تقم المفتشية بمهام التدقيق الداخلي والتقييم لمصالح القطاع خلال الفترة الممتدة بين 2012 و2016.
- بخصوص ما سبق، يوصي المجلس بما يلي:
- العمل على تطوير أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء حتى تشكل آلية للتعاقد بين السلطة الحكومية المسؤولة عن قطاع الفلاحة والمسؤولين عن البرامج، من جهة، وبين هؤلاء والمصالح الخارجية، من جهة أخرى؛
  - تعميم التعاقد بين القطاع الوزاري للفلاحة والمؤسسات العمومية التابعة له من خلال وضع عقود-برامج توضح العلاقة بين الأطراف وتحدد المسؤوليات والالتزامات والأهداف المراد تحقيقها؛
  - تعزيز المفتشية العامة للقطاع بالموارد البشرية اللازمة من أجل تمكينها من ممارسة المهام المنوطة بها (التدقيق الداخلي، المراقبة الميدانية، مراقبة عقود-البرامج..).

### ثالثاً. نظام المراقبة الداخلية

#### 1. بيئة المراقبة الداخلية

تم تقييم بيئة المراقبة الداخلية من خلال الأخلاقيات والنزاهة والهيكل التنظيمية وتفويض الاعتمادات والموارد البشرية.

#### 1.1 الأخلاقيات والنزاهة

تعتبر إشاعة ثقافة النزاهة والأخلاق من بين المسؤوليات المنوطة بالمسؤول العمومي باعتبارها أحد المعايير التي يقوم عليها مبدأ المساءلة. لذا، يتعين على المسؤولين التأكد من مدى توفر آليات للاستجابة لهذا المعيار.

بخصوص ذلك، تم تسجيل تأخر في إعداد ميثاق للقيم ووضع مدونة لقواعد السلوك الوظيفي، حيث ما زال هذا الأخير، حتى تاريخ إجراء مهمة التدقيق، موضوع دراسة تحت إشراف مديرية الموارد البشرية.

### 2.1 الهيكلة التنظيمية للوزارة

في هذا الإطار، تم الوقوف على أن الهيكلة التنظيمية للمديريات المركزية لا تغطي جميع مهام واختصاصات القطاع الوزاري، حيث تم إسناد اختصاصات واسعة لووكالة التنمية الفلاحية في مجال تنزيل استراتيجية القطاع الوزاري فيما يخص الدعامتين الأولى والثانية. إلا أن هذه العملية شابتها بعض جوانب الخلل المتمثلة أساسا في محدودية الموارد البشرية لدى الوكالة وعدم توفرها على مصالح خارجية، فضلا عن غياب تعاقدها وبينها وبين القطاع الوزاري المعني.

يضاف إلى ذلك كون الفقرة الأخيرة من المادة 2 من القانون رقم 08 - 42 المتعلق بإنشاء وكالة التنمية الفلاحية قد حصرت تدخل الوكالة في إطار مشاريع الفلاحة التضامنية في "الاقتراح على السلطة الحكومية مخططات عمل لتشجيع ودعم الفلاحة التضامنية وذلك من أجل تشجيعها وتنفيذها". غير أن ما تم الوقوف عليه خلال مهمة التدقيق وما تتضمنه الدورية الوزارية المتعلقة بالبرمجة المالية بين أن الوكالة هي التي تتولى افتحاص مقترح اعتمادات مشاريع الفلاحة التضامنية والمصادقة على البرمجة المالية المتعلقة بها. وبذلك فإنه من غير المبرر أن تتدخل مؤسسة عمومية تحت وصاية القطاع الوزاري في برمجة اعتمادات هذا القطاع، خاصة وأن ذلك أصبح من اختصاص المسؤول عن برنامج تنمية سلاسل الإنتاج، حيث إن اعتمادات مشاريع الفلاحة التضامنية تدرج ضمن ميزانية هذا البرنامج.

ومن جانب آخر، اتضح أن دور قسم التنظيم والمساطر يقتصر حاليا على معالجة الطلبات المتعلقة بإحداث مصالح جديدة وعلى الحضور في مجالس إدارة بعض المؤسسات العمومية التابعة للقطاع، في حين أن مرجع بطائق الوظائف ينص على تكليف القسم المذكور بتطوير المساطر والهيكلية التنظيمية للقطاع بالتنسيق مع المصالح الأخرى.

كما تبين أن الهيكلة التنظيمية لا تتماشى مع الإصلاحات المالية التي انخرط فيها القطاع، حيث أصبح كل مسؤول عن البرامج يحتاج، على الأقل، لمصلحة لمراقبة التسيير تتولى مراقبة برمجة الميزانية في الجزء المتعلق به وتتبع تنفيذ المشاريع مع المصالح الخارجية وتنفيذ التعاقدات مع المؤسسات العمومية المنخرطة في تنفيذ البرنامج. وهكذا، وفي ظل هذا الوضع، يتولى أحد رؤساء الأقسام هذه المهمة إلى جانب مهامه الأصلية، الأمر الذي من شأنه الحد من فعالية آليات التتبع والمراقبة.

كما تبين، من جانب آخر، أن مصلحة برمجة وتقنين المشتريات التي تتولى مراقبة برمجة اعتمادات تسيير المصالح الخارجية والمركزية، تتدخل في تنفيذ بعض النفقات المنجزة من طرف المديرية، حيث يشارك رئيس المصلحة في جلسات فتح الأظرفة بل ويترأسها أحيانا نيابة عن رئيس لجنة فتح الأظرفة. فضلا عن ذلك، تشارك المصلحة في إعداد دفاتر الشروط الخاصة لبعض الصفقات، الأمر الذي يتنافى والمهام المحددة لها في مرجع بطاقات الوظائف.

وتجدر الإشارة بهذا الشأن، إلى أن البرمجة المالية للاعتمادات وتنفيذ النفقات تظان من المهام المتنافية التي لا ينبغي الجمع بينها على مستوى المصلحة المذكورة، خاصة وأن هذه الأخيرة تقوم، في آن واحد، ببرمجة الاعتمادات اللازمة لتسيير المصالح المركزية (التسيير والاستثمار)، بما فيها الاعتمادات التي يتولى تنفيذها القسم أو المديرية التي تنتمي إليها هذه المصلحة.

### 3.1 تفويض الاعتمادات

لوحظ بخصوص تفويض الاعتمادات أنه قد أسندت إلى مديري بعض المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي مهام مدير جهوي للفلاحة. وقد هم ذلك 6 حالات، علما أن المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي تعد مؤسسات عمومية بمفهومها القانوني الصرف. فضلا عن ذلك، تم تعيين المعنيين بالأمر، في نفس الوقت، أمرين بالصرف بهذه المكاتب وأمرين بالصرف مساعدين لتنفيذ مجموعة من الاعتمادات المخصصة من الميزانية العامة للقطاع الوزاري لفائدة هذه المؤسسات.

وهكذا، فإن هذه الوضعية تتسم بنوع من التداخل في المهام وعدم الوضوح على مستوى الحدود المفترض أن تكون فاصلة بين مصالح الدولة، من جهة، والمؤسسات العمومية بصفتها أشخاص معنوية قائمة بذاتها وتتمتع بالاستقلال المالي، من جهة أخرى.

### 4.1 الموارد البشرية

يعرف القطاع الوزاري للفلاحة نقصا متواصلا في الموارد البشرية، مما يجعله مضطرا إلى اللجوء سنويا إلى إبرام عدد مهم من صفقات المساعدة التقنية من أجل تنفيذ المشاريع. وهنا تجدر الإشارة إلى أن القطاع خصص ما قدره 659 مليون درهم من الاعتمادات النهائية (المفتوحة + ترحيلات) للدراسات والمساعدة التقنية سنة 2016، أي أكثر مما أنفقه القطاع الوزاري على رواتب جميع موظفيه برسم نفس السنة.

وبارتباط مع الموارد البشرية، تجب الإشارة إلى أن الطريقة التي تصرف بها التعويضات عن التنقل تشوبها مجموعة من الاختلالات، وهكذا كانت المصالح الخارجية، سنة 2016، تتوفر على 78% من مجموع أعداد الموارد البشرية وتنفذ 95% من مجموع اعتمادات الاستثمار، إلا أن موظفيها لم يستفيدوا إلا من 48% من مجموع الاعتمادات المخصصة للتعويضات عن التنقل، في حين أن المصالح المركزية التي تضم فقط 22% من مجموع موظفي القطاع، صرف بها 52% من مجموع هذه التعويضات.

## 2. تقييم المخاطر

يقتضي تدبير المخاطر تقييمها حسب احتمالية حدوثها بناء على دراسة التوجهات الاستراتيجية والأهداف المنبثقة عنها وتحليل مختلف الأنشطة وتحديد المخاطر المرتبطة بها، مع الأخذ بعين الاعتبار التحولات والمستجدات التي يعرفها القطاع، سواء على المستوى الداخلي أو على مستوى محيطه. كما يتعين، بعد ذلك، جمع نتيجة هذا التقييم في خارطة للمخاطر وتحديد خطة موثقة للتعامل معها، تكون بمثابة آلية للقيادة تساعد المسؤولين على اتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجة المخاطر، وذلك بتخفيضها أو تفاديها متى كان ذلك ممكناً، بالإضافة إلى تحديد إجراءات لإدارتها تمكن، من جهة، من تقييم فعالية الآليات والإجراءات المعمول بها، ومن جهة أخرى، من تحيين المخاطر انطلاقاً من تقييم الحوادث وتحليل أسباب حدوثها (سواء كانت داخلية أو خارجية) وعدد مرات ظهورها والتأثيرات التي نتجت عنها.

إلا أنه، بالنسبة لقطاع الفلاحة، والذي اعتمد استراتيجية تتمثل في مخطط المغرب الأخضر، فإن تدبير المخاطر المرتبطة بهذا المخطط لم يتم التعامل معها وفق المنهج المذكور أعلاه، حيث لا يتوفر القطاع على تصور من أجل تدبير المخاطر، ولم يسبق له القيام بأي تقييم في هذا المجال، بل غالباً ما يتم الاكتفاء باللجوء إلى الدوريات والمذكرات لتفعيل مجموعة من الإجراءات بعد تكرار الإشكالات وتحمل الأثار الناجمة عنها، علماً أنه كان من الممكن تفاديها لو تم اعتماد سياسة استباقية مبنية على رؤية شاملة لتدبير المخاطر.

## 3. أنشطة المراقبة

تمارس أنشطة المراقبة الداخلية عبر ثلاث مستويات:

### أ. المستوى الأول

ويخص الخطوات المتبعة من أجل تنزيل أمثل للإجراءات والمساطر التي تساهم في تعزيز نظام المراقبة الداخلية وطريقة تدبير المخاطر، ويهم كل المسؤولين على اختلاف مستوياتهم (رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح ومدراء المصالح المركزية والخارجية).

في هذا الإطار، لوحظ على مستوى قطاع الفلاحة أن مجموعة من المجالات لا تتوفر على دليل للمساطر خاص بها، علماً أن دلائل المساطر تعود مسؤولة إعدادها والسهر على تطويرها إلى قسم التنظيم والمساطر والمسؤولين عنها. غير أن القسم المذكور يفتقر للموارد البشرية والكفاءات الضرورية من أجل ذلك. وبالتالي، يركز تدبير نظام المراقبة الداخلية على مستوى القطاع الوزاري بالأساس على الجانب المحدد في النصوص القانونية، بالإضافة إلى بعض الدوريات والمذكرات التي لا تغطي النقص الحاصل في توثيق وتجويد المساطر.

### ب. المستوى الثاني

ويهم الوظائف المتخصصة في إجراء المراقبات المتعلقة بالجانب المالي والعملياتي وتدعيم آليات تدبير المخاطر وصياغة وتوثيق المرجعيات وتقييم مدى احترامها. ونذكر على سبيل المثال مصلحة مراقبة التسيير ومصلحة المراقبة الميزانية ومصلحة تدبير المخاطر التي تعود مسؤولة خلقها وتخصيص الإمكانيات اللازمة لها للمديرين المركزيين والجهويين والمسؤول عن برنامج الدعم والخدمات المتنوعة.

فعل مستوى القطاع الوزاري للفلاحة، تبين أن هناك نقصاً في وظائف المراقبة. ويظهر ذلك بالأساس على مستوى المديرية المسؤولة عن البرامج الأكثر أهمية مثل مديرية الري وإعداد المجال الفلاحي ومديرية تنمية سلاسل الإنتاج، حيث كلفت هذه الأخيرة بجميع مراحل إنجاز البرامج الفرعية بمعنية المديرية الجهوية، بما في ذلك مراقبة البرمجة المالية للمشاريع وتتبع مؤشرات تنفيذها وتتبع أهداف ومؤشرات النجاح المتعلقة بالبرنامج. إلا أن المديرية المسؤولة عن البرامج الأكثر أهمية لا تتوفر على أية مصلحة مخصصة للقيام بأعمال مراقبة التسيير.

وعلى مستوى مديرية الشؤون الإدارية والقانونية، هناك مصطلحان مكلفتان بأنشطة المراقبة: مصلحة برمجة وتقنين المشتريات ومصلحة المراقبة الداخلية للمشتريات.

وتقوم مصلحة برمجة وتقنين المشتريات بالمراقبة القبلية لبرمجة اعتمادات التسيير لقطاع الفلاحة، من خلال العمل على تطوير آليات المراقبة فيما يخص الجانب المتعلق باعتمادات التسيير المخصصة للمصالح الخارجية. إلا أن الجانب المتعلق باعتمادات التسيير المخصصة للمصالح المركزية والتي كلفت بتنفيذها نفس المديرية، فينطوي على مجموعة من المخاطر المرتبطة بغياب الموضوعية، كما تمت الإشارة لذلك.

أما مصلحة المراقبة الداخلية للمشتريات، فتضم فقط رئيس المصلحة، ويقتصر دورها على مراقبة سندات الالتزام المتعلقة بالنفقات المنجزة من طرف المديرية قبل التأشير عليها، وبالتالي فإنها لا تقوم بأي إجراء آخر من أجل تعزيز آليات المراقبة الداخلية.

وتجدر الإشارة، بهذا الخصوص، إلى أن المديرية المالية تضم قسما لمراقبة التسيير يتألف من مصلحتين: مصلحة المراقبة المالية ومصلحة المراقبة العملياتية. حيث تتولى الأولى تتبع مؤشرات التنفيذ المالي للاعتمادات المخصصة للقطاع الوزاري والمؤسسات العمومية التابعة له، فيما يقتصر دور المصلحة الثانية على المشاركة، إلى جانب مديرية تنمية سلاسل الإنتاج، في تتبع تنفيذ عقود البرامج التي وقعها قطاع الفلاحة مع الجمعيات البيئيمهنية والتي تمول من ميزانية صندوق التنمية الفلاحية. وبذلك فإن هذا القسم لا يقوم إلا بجزء قليل من المهام التي حددت له في مرجع بطائق الوظائف والتي تتمثل بالأساس في تتبع أداء مؤشرات نجاعة الأداء المرتبطة بتنزيل استراتيجية قطاع الفلاحة، وذلك نظرا لقلّة الموارد المخصصة له.

### ج. المستوى الثالث

ويتعلق بمهام التدقيق الداخلي الذي يتولى تقييم أداء منظومة المراقبة الداخلية على مستوى القطاع الوزاري للتأكد من أن الإجراءات كافية وموثقة ويتم احترامها.

بهذا الخصوص، لوحظ أن هذه الوظيفة لا تمارس إلا جزئيا على مستوى قطاع الفلاحة، حيث تقتصر تدخلات المفتشية العامة للوزارة على تنفيذ جزئي لبرنامج التفتيش السنوي نظرا لقلّة مواردها البشرية، كما سبقت الإشارة إليه. كما لوحظ أن مجموعة من المجالات ظلت تعرف تأخرا في وضع دليل للمساظر خاص بها كما هو الشأن بالنسبة لمجال التدبير المالي والمراقبة الميزانية (من أجل وضع آليات للبرمجة المالية والحد من حجم الاعتمادات الملغاة وحجم الترحيلات)، ودليل حكامه المشاريع من أجل توحيد آليات التتبع والمراقبة وتأطير مجال تدخل اللجان التقنية المركزية والجهوية وكذا مجال تدبير المشتريات.

ويحتاج القطاع الوزاري أيضا إلى تطوير وظائف المراقبة من خلال توسيع مجال تدخل مصلحة المراقبة الداخلية للمشتريات ليشمل تطوير المساطر المتعلقة بتدبير النفقات، بالإضافة إلى تطوير وظائف مراقبة التسيير لتشمل تتبع مؤشرات نجاعة الأداء والمراقبة الميزانية. كما أن القطاع الوزاري مطالب بتعزيز وظيفة التدقيق الداخلي ووضع آليات لتدبير المخاطر لتأمين نظام للمراقبة الداخلية يقوم على إجراءات كافية وموثقة يتم احترامها.

### 4. التواصل وتوفير المعلومة

يتطلب وجود نظام فعال للمراقبة الداخلية وجود أنظمة معلومات وقنوات فعالة للتواصل، تضمن صدقية وشمولية المعلومات المتداولة على المستويين الداخلي والخارجي لفائدة الموظفين والمسؤولين عن اتخاذ القرارات داخل القطاع الوزاري.

وبخصوص انتقال المعلومة على مستويات مختلفة بالقطاع الوزاري، تم إحداث لجان على الصعيدين المركزي والجهوي. وتتم ترجمة اجتماعات هذه اللجان إلى برامج عمل تشكل خارطة طريق للفاعلين المعنيين، كما تحظى بتتبع دقيق ومتواصل على مستوى الكتابة العامة للوزارة للإنجازات واستباق الإجراءات الضرورية لتحقيق الأهداف.

لكن، من خلال الاطلاع على مضامين بعض تقارير اللجنة التنفيذية الجهوية لسنتي 2015 و2016، تبين أن عددا مهما من المشاريع المنجزة في إطار الدعامة الثانية بقيت غير مستغلة أو ضعيفة المردودية وأن نجاعة أداء هذه المشاريع لسنة 2016 تم قياسها، في إطار تقرير النجاعة، بمؤشر "عدد المشاريع المنجزة"، الأمر الذي يخفي مجموعة من الاختلالات. كما تم تسجيل نقص في توثيق اختصاصات هذه اللجان وعدم توثيق كيفية تتبع توصياتها، فضلا عن كون اللجنة التنفيذية لم تعقد أي اجتماع منذ سنتين.

أما بالنسبة لتتبع تنفيذ المشاريع من طرف المديرية المركزية، فإنه يتم الاعتماد على وحدة مركزية لتدبير المشروع، ووحدة لتدبير المشروع على المستوى الميداني. غير أن هذا الأمر لا يتم إلا بالنسبة لمشاريع الري الكبرى، فضلا عن كونه لا يتم على مستوى مجموع المديرية. كما لوحظ عدم إيلاء الأهمية الضرورية لبعض حاجيات الإدارة من نظم المعلومات المتعلقة بتدبير ومراقبة تنفيذ نفقات التسيير، كما هو الشأن بالنسبة لتطبيق تدبير مخزون التوريدات الذي يقدم معطيات مغلوبة عن حالة المخزون، فضلا عن غياب تطبيق بشأن مسك المحاسبة المادية.

### 5. قيادة المراقبة الداخلية

لوحظ غياب آليات لقيادة منظومة المراقبة الداخلية على مستوى القطاع الوزاري للفلاحة، مما ساهم في الاختلالات سالفة الذكر. ويبقى تعزيز مكونات المنظومة رهينا بتفعيل دور قسم التنظيم والمساطر التابع لمديرية نظم المعلومات في هذا المجال وتتبع أعماله بصفة دورية من طرف المسؤول عن برنامج الدعم والخدمات المتنوعة وخلق وظائف المراقبة ووضعها تحت تصرف مسؤولي البرامج وخلق قسم للتدقيق الداخلي تابع للمفتشية العامة ووضع دليل مرجعي خاص بمهام التدقيق الداخلي، إضافة إلى توفير الموارد البشرية والكفاءات اللازمة لذلك.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس بما يلي:

- الإسراع بتنزيل ميثاق اللقيم ووضع مدونة لقواعد السلوك الوظيفي والتواصل مع الموظفين بشأن ذلك؛
- تعزيز دور قسم التنظيم والمساطر ومده بالموارد البشرية اللازمة من أجل العمل على:
- تقييم الهيكل التنظيمية للقطاع من أجل الفصل بين المهام المتنافية وخلق وظائف المراقبة على مستوى المديرية المسؤولة عن البرامج بهدف مساعدة مسؤوليها على وضع آليات البرمجة المالية، والمراقبة الميزانية والعمل على تجويد مؤشرات نجاعة الأداء والعمل على تتبعها؛
- مواصلة وضع دليل المساطر المتعلقة بالمجالات ذات الأولوية مثل مجال التدبير المالي والمراقبة الميزانية ومجال تدبير المشتريات ودليل حكامه المشاريع من أجل توحيد آليات التتبع والمراقبة وتأطير مجال تدخل اللجان التقنية المركزية والجهوية؛
- تفعيل دور قسم مراقبة التسيير من خلال ممارسة الصلاحيات المحددة له في مرجع بطاقات الوظائف فيما يخص تجويد وتتبع مؤشرات نجاعة الأداء على مستوى القطاع الوزاري، بالإضافة إلى تأطير وظائف مراقبة التسيير على مستوى المديرية المسؤولة عن البرامج؛
- وضع تصور لتدبير المخاطر مع صياغة خارطة المخاطر المحتملة والإجراءات الواجب اتخاذها من أجل الحد منها؛
- خلق وظيفة التدقيق الداخلي من أجل تقييم وتطوير نظام المراقبة الداخلية؛
- تكليف المسؤول عن برنامج الدعم والخدمات المتنوعة بوضع آليات لقيادة منظومة المراقبة الداخلية من خلال العمل على توفير مكونات هذه المنظومة والتوصل بتقارير التدقيق الداخلي والبحث عن سبل تحسين آلياتها.

#### رابعاً. تدبير المشاريع

##### 1. فيما يخص البرمجة المالية للمشاريع

يتولى المسؤولون عن البرنامج تتبع أعمال برمجة ميزانية المشاريع المزمع تنفيذها في إطار البرامج المعتمدة من طرف القطاع الوزاري باستثناء مشاريع الدعامة الثانية التي تتولى وكالة التنمية الفلاحية (رغم كونها مؤسسة عمومية تابعة لقطاع الفلاحة) تتبع برمجة الاعتمادات المخصصة لها بعد الموافقة على اعتمادها حسب مسطرة خاصة حددت مضامينها في دوريتي وزير الفلاحة رقم 2012/52 و 2012/257 قبل أن يتم تأطيرها بدليل للمساطر تم الشروع بالعمل به في فاتح يونيو 2016.

لكن، وبالنظر إلى مسطرة برمجة الميزانية المحددة في دورية وزير الفلاحة رقم 2017/1288 المتعلقة بتحضير مشروع الميزانية لسنة 2018، لوحظ ما يلي:

- يقتصر دور المديرية المالية على تنسيق أعمال تحضير مقترحات الميزانية، وبالتالي لم تحدد الجهة التي تتولى القيام بفحص مقترحات اعتمادات الاستثمار المخصصة للمديرية التابعة لبرنامج الدعم والخدمات المتنوعة؛
- لم يتم تحديد الجهة التي تتولى افتتاح اعتمادات الاستثمار المخصصة للمديرية المسؤولة عن البرامج والتي ستتولى تنفيذها بنفسها؛
- تقوم وكالة التنمية الفلاحية، والتي هي مؤسسة عمومية، بمراقبة وافتحاص الميزانية المخصصة لمشاريع الدعامة الثانية التي ستنفذها المصالح التابعة لقطاع الفلاحة، وذلك عوض المسؤول عن البرنامج والمتمثل في مديرية تنمية سلاسل الإنتاج؛
- يقوم المسؤولون عن البرامج بتتبع برمجة ميزانية المؤسسات العمومية التابعة لبرنامجهم إلى جانب المديرية المالية، علماً أن الدورية المذكورة أعلاه لم تحدد الجهة التي ستتولى افتتاح وتتبع برمجة ميزانية المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية.

## 2. بخصوص مسطرة اختيار مشاريع الدعامة الثانية

تستهدف هذه المشاريع الفلاحين الصغار والمتوسطين من أجل تحسين دخلهم. ويتعلق الأمر بثلاثة أصناف من المشاريع وهي مشاريع التحويل ومشاريع التكتيف ومشاريع التنويع.

بالإضافة إلى ذلك، تشمل تلك المشاريع تامين المنتوجات عبر إنشاء وحدات صناعية للتثمين وكذا المساعدة في عملية التسويق. وقد حددت مسطرة برمجة واعتماد هذه المشاريع في النصوص التنظيمية سالف الذكر والتي يمكن إيجازها في أربع مراحل، حيث يتم خلال المرحلتين الأولى والثانية، تحديد حاجيات المشروع، فيما تتعلق المرحلة الثالثة بالتعاقد بشأن المشروع وتخصيص الاعتمادات، أما المرحلة الرابعة، فتهم تنفيذ المشروع.

لكن من خلال الرجوع إلى مختلف المراقبات التي قام بها المجلس بخصوص مجموعة من مشاريع الدعامة الثانية والاطلاع على بعض تقارير لجان التنسيق الجهوية التي توصل بها فريق التدقيق (مثال: تقرير لجنة التنسيق لجهة فاس-مكناس)، لوحظ أنه لا يتم احترام المسطرة المذكورة، حيث يتم تخصيص الاعتمادات دون توفر شرط التأسيس القانوني للتنظيمات الفلاحية المستفيدة من المشروع. ونتيجة لذلك، يتم تفويض الاعتمادات والشروع في عملية التنفيذ قبل التعاقد مع هذه التنظيمات، وهو ما يخالف ما تقتضيه المسطرة سالف الذكر، وبالتالي يصعب تحديد الحاجيات الحقيقية للتنظيم المستفيد والقيام بتدبير استباقي للمخاطر التي قد يعرفها المشروع خلال أو بعد إنجازها والتي ترتبط بالأساس بعدم القدرة أو امتناع التنظيم الفلاحي عن الوفاء بالتزاماته.

## 3. مشاريع وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية المتعثرة

من خلال الاطلاع على المعطيات المتعلقة بعينة من مشاريع الفلاحة التضامنية التي أنجزت بجهتي فاس-مكناس ومراكش-آسفي والخاصة بوحدات تثمين المنتوجات الفلاحية، تبين أن مجموعة من هذه الوحدات ظلت بعيدة عن الهدف الذي من أجله رصدت لها الاعتمادات المالية، والمتمثل في تحسين دخل الفلاحين المستفيدين عن طريق تثمين منتوجاتهم، حيث أن أغلب التنظيمات الفلاحية المستفيدة تواجه مجموعة من الإشكاليات المتعلقة بالجانب التدبيري والمالي والتقني، الأمر الذي ينعكس سلبا على المردودية.

فبخصوص وحدات لتثمين المنتوجات الفلاحية المنجزة بجهة فاس-مكناس والبالغ عدد ها 50 وحدة، لوحظ أن مجموع الوحدات غير المشغلة قد بلغ 27 وحدة، منها 13 وحدة موزعة بين مركزين لجمع الحليب و14 وحدة موجهة إلى أنشطة مختلفة، مع الإشارة إلى أن العينة موضوع الملاحظة تهم الوحدات التي تم إنشاؤها إلى غاية سنة 2015 والتي كان من المفترض أن تكون عملية ابتداء من الموسم الفلاحي 2016 - 2017.

نفس الأمر ينطبق على عينة من وحدات التثمين التي تم إنجازها على مستوى جهة مراكش-آسفي إلى غاية سنة 2015، إذ لوحظ أنه، من بين 17 وحدة المنجزة، 5 مازالت غير مشغلة.

إن النتيجة التي تم الوقوف عليها من طرف المجلس، تلتقي مع ما كانت قد خلصت إليه تقارير اللجنة التقنية المحلية لهاتين الجهتين وأيضا مع المعطيات المدرجة بتقارير جهة بني ملال-خنيفرة، حيث كان تقرير اجتماع 2016/5/25 قد أشار إلى أن الوحدات المنجزة على صعيد هذه الجهة لا تشكل استثناء على مستوى استغلالها، حيث أنها تعرف أيضا:

- وجود مجموعة من الوحدات غير المشغلة بالجهة؛
- عدم ربط هذه الوحدات بشبكاتي الماء والكهرباء؛
- عدم توفير التنظيم الفلاحي المستفيد لرأس مال متداول fonds de roulement من أجل تشغيل الوحدات؛
- استغلال الوحدات من طرف أشخاص لا ينتمون للتنظيم الفلاحي، مع ما يطرحه تنظيم هذه العملية من مشاكل، خاصة وأن ذلك لا يدخل ضمن اتفاقية الاستغلال الموقعة بين المديريات الإقليمية والتنظيم المستفيد.

## 4. وحدات تثمين الزيتون المنجزة في إطار برنامج تحدي الألفية

استفاد قطاع الفلاحة من تمويل في إطار حساب تحدي الألفية بموجب الاتفاق الموقع بين الدولة و"مؤسسة تحدي الألفية". وقد خصص غلاف مالي حدد مبدئيا في 302 مليون درهم لإنشاء 20 وحدة لتثمين منتج الزيتون موزعة على مختلف جهات المملكة حسب مؤهلات كل جهة وحسب مشاريع غرس الزيتون التي استفادت منها هذه المناطق في إطار نفس الاتفاقية. وقد أنشئت الوحدات المذكورة بقدرة إنتاج تراوحت بين 60 و80 طنا يوميا وبتجهيزات مهمة من أجل ضمان جودة المنتج النهائي وتسويقه في أحسن الظروف.

إلا أنه، من خلال الاطلاع على حصيلة العمل بتلك الوحدات بعد إنجازها، تبين أن معدل اشتغالها لا يعكس حجم الاستثمارات الذي خصصت لهذا الغرض، مع الإشارة إلى أن مختلف الوحدات كانت قابلة للاستغلال ابتداء من سنة 2014. فخلال الموسم الفلاحي 2015 - 2016، لم يتجاوز مستوى الاشتغال ما مجموعه 35 يوم عمل بالنسبة للوحدات الأكثر إنتاجية، فيما سجلت الوحدات الأقل إنتاجية أقل من 10 أيام عمل. وقد سجل الموسم الفلاحي 2016-2017 تراجعاً في هذه المعدلات، حيث عرفت 5 وحدات معدل اشتغال تراوح بين 10 و15 يوم عمل، فيما سجلت 8 وحدات أقل من يومي عمل.

#### 5. إسناد التراخيص باقتناء وعاء عقاري بأقطاب الصناعات الغذائية من أجل إنشاء وحدات صناعية

من خلال المعطيات المتعلقة بأنشطة الوحدات الصناعية التي رخص لها باقتناء وعاء عقاري بالقطب الفلاحي للصناعات الغذائية لمكناس، من لدن اللجنة المحلية لإسناد التراخيص والتي تضم مجموعة ممثلين عن قطاع الفلاحة، لوحظ أن مجموعة من التراخيص تم إسنادها من أجل إنشاء وحدات صناعية لا علاقة لها بمجال الصناعة الغذائية (نذكر على سبيل المثال الترخيص لوحدة تعمل في مجال صناعة السيارات وأخرى في مجال الأسلاك الكهربائية وأخرى في مجال استيراد الجرارات...)، الأمر الذي يتنافى أيضاً مع الهدف الذي أنشئ من أجله القطب المذكور والمتمثل، حسب اتفاقية إنشائه، في تعزيز المؤهلات الفلاحية للمدينة بقطب للتنافسية في مجال الصناعة الغذائية.

كما أن ذلك لا يتماشى مع حجم الاستثمار الذي تحمله القطاع الوزاري من أجل إنشاء قطب البحث والتطوير ومراقبة الجودة بغلاف مالي قدره 151,6 مليون درهم، والذي كان الغرض منه تقريب المصالح الإدارية التي يحتاج إليها المستثمرون في مجال الصناعة الغذائية للوحدات المستفيدة.

#### 6. المشاريع المنجزة في إطار برنامج الري وإعداد المجال الفلاحي

يورد الجدول أعلاه مجموعة من مناطق الري الكبير التي يتم تجهيزها من طرف قطاع الفلاحة لفائدة جمعيات مستعملي مياه الري لأغراض الزراعة:

مناطق الري	المساحة	كلفة المشروع بملايين الدراهم	مكونات المشروع	مدة الإنجاز	طرق تدبير نطاق الري (المعتمدة أو المقترحة)
متوسط سبو ومصب إناون الشرط الثاني	4600 هكتار	(قرض 865 طرف وكالة التنمية الفرنسية + هبة الصندوق القطري)	- أشغال الربط بالسد - أنابيب التوزيع الرئيسية: 45 كلم - شبكة الري: 247 كلم - شبكة توزيع على قطع أرضية: 224 - تجهيز محطات للضخ تم تزويدها بالكهرباء	2010-2018	جمعيات مستعملي مياه الري لأغراض الزراعة
بهودة	2000 هكتار	523 (286 مليون درهم هبة من الصندوق الكويتي)	- أشغال الربط بالسد - أنابيب التوزيع الرئيسية: 12 كلم - شبكة الري: 94 كلم - شبكة توزيع على قطع أرضية - شبكة التطهير: 86 كلم - شبكة المسالك: 60 كلم - ضم الأراضي: 2000 هكتار	2011-2018	جمعيات مستعملي مياه الري لأغراض الزراعة
مصب وريغة	14000 هكتار	2200	- أشغال الربط بالسد - أنابيب التوزيع الرئيسية: 5 كلم - شبكة الري والتوزيع على قطع أرضية: 304 كلم - شبكة التطهير: 67 كلم - شبكة المسالك: 203 كلم	2018-2022	جمعيات مستعملي مياه الري لأغراض الزراعة

وقد تبين أن حجم التجهيزات المخصصة في إطار هذا النوع من مشاريع الري تفوق القدرات التدييرية للجمعيات المذكورة، وهو الأمر تؤكدته حصيلة تجربة الشرط الأول من مشروع نطاق الري لمتوسط سبو ومصب إناون والتي كانت غير مرضية حيث أنه، من بين 12 جمعية التي كانت تدبر نطاق الري المذكور، فقط 4 جمعيات هي التي استمرت في تدبير خدمة الماء، مع وجود مجموعة من الإشكاليات التدييرية والصراعات الداخلية بين أعضاء الجمعيات، فيما تخلت باقي الجمعيات عن التجهيزات المخصصة لها. الأمر الذي يبرز حجم المخاطر التي يشكلها تدبير خدمة الماء في مناطق الري الكبير من طرف جمعيات مستعملي مياه الري لأغراض الزراعة.

## خامساً. تدبير الطلبات المتعلقة بمستلزمات سير الإدارة

نتج عن آخر إعادة هيكلة عرفتها مصالح القطاع الوزاري للفلاحة مركزة تدبير المستلزمات الضرورية لسير الإدارة المركزية وتدبير ممتلكات القطاع الوزاري وكذا برمجة وتقنين مشتريات المصالح المركزية والخارجية على صعيد مديرية الشؤون الإدارية والقانونية. إلا أنه، وإجمالاً، تم بهذا الخصوص تسجيل الملاحظات التالية:

- عدم اللجوء إلى المنافسة في تنفيذ بعض النفقات عن طريق الشساعة، حيث إنه، في حالة اللجوء إلى استشارة المتنافسين، تكون العملية صورية فقط، إذ لوحظ في هذا الإطار أنه، خلال الفترة الممتدة بين 2012 و2015، تم أداء ما مجموعه 5 ملايين و400 ألف درهم مقابل خدمات موضوع 314 فاتورة لفائدة نفس وكالة الأسفار، علماً أن الوثائق تفيد بأن الاستشارة كانت توجه دائماً إلى نفس المتنافسين.
- ضعف التنسيق بين المصالح المكلفة بتتبع التنفيذ والمصالح المكلفة بتحديد الاعتمادات، كما تشهد على ذلك نفقات البنزين وقطاع الغيار والكهرباء والماء، حيث فاقت قيمة الشيات غير المستعملة (ترحيلات + مبادلات) الاعتمادات المخصصة سنوياً لهذا المجال، كما يتبين من خلال الجدول بعده، على سبيل المثال بالنسبة لنفقات الماء والكهرباء:

(بالدرهم)

السنة المالية	المبلغ المحدد في الاتفاقية	قيمة الشيات غير المستعملة خلال السنوات الماضية	مبلغ استهلاك الماء والكهرباء خلال السنة	المبلغ المتبقي والمرحل إلى السنة الموالية
2012	8.475.500	6.357.982	8.711.693	6.121.789
2013	9.502.500	6.522.375	8.742.749	7.281.126
2014	9.950.000	7.281.876	9.163.275	8.068.601
2015	9.950.000	8.068.601	11.088.469	6.930.132

- نفس الأمر سبق أن أكدته مصلحة تدبير حظيرة السيارات في إطار عملية المراقبة الميدانية التي قامت بها سنة 2014 لفائدة مجموعة من المديرية الإقليمية من أجل مراقبة نفقات استهلاك البنزين وقطع الغيار، علماً أن هذه العملية كانت هي الأخيرة من نوعها؛
- لا يتم استغلال التقارير التي تنجز من طرف مصلحة تدبير حظيرة السيارات رغم رصدها لمجموعة من التجاوزات على مستوى المصالح الخارجية؛
- لا تتوفر مصلحة تدبير حظيرة السيارات على تطبيق معلوماتي، الأمر الذي يزيد من صعوبة عمليات التتبع والمراقبة، خصوصاً في ظل قلة الموارد البشرية؛
- لا تتولى مديرية الشؤون الإدارية والقانونية وحدها تدبير الطلبات العمومية، إذ تشاركها في ذلك مديريات أخرى كمديرية الري وإعداد المجال الفلاحي ومديرية التعليم والبحث والتكوين. وهكذا، وفي غياب دليل للمساطر وعدم احترام مقتضيات المرسوم المنظم للقطاع الوزاري، يبقى المجال مفتوحاً لتداخل الاختصاصات وعدم تظافر الجهود بشأن برمجة وتنفيذ الطلبات العمومية على المستوى المركزي؛
- أظهرت قاعدة البيانات المتعلقة بتطبيق تدبير مخزون التوريدات أن هذا الأخير يسجل أرقاماً سالبة بخصوص العدد المتبقي، مما يفيد بوجود خلل في عملية ملء البيانات وغياب التنسيق بين رئيس مكتب التوريدات وأمين المخزن بخصوص عدد السلع المتبقية، وعلى الرغم من علم مصلحة المشتريات بهذا الوضع، فإنها لم تقم بأية عملية جرد أو مراقبة خلال الخمس سنوات الماضية، رغم المخاطر المتعددة المتعلقة بتدبير المخزن، كما أن هذا الأخير لم يتم تزويده بكاميرات للمراقبة؛
- تظل بطائق المخزون الوسيلة الوحيدة المستعملة من أجل تتبع حركية المخزون ولا يتم تجميع ذلك في سجل يمكن أن يسهل عملية التتبع والمراقبة؛

بخصوص ما سبق، يوصي المجلس الأعلى بما يلي:

- العمل على تجميع المشتريات على مستوى مديرية الشؤون الإدارية والقانونية من أجل تحقيق الاقتصاد في الموارد؛
- وضع آليات لتقييم التكاليف وتحليلها وتطوير محددات النفقات على مستوى مصالح القطاع الوزاري بهدف ضبط الاعتمادات المرصودة والتخلي عن المنهج الاستهلاكي لميزانية التسيير؛

- فصل مهام برمجة الاعتمادات الضرورية لتسيير المصالح المركزية عن مصلحة برمجة وتقنين المشتريات التابعة لمديرية الشؤون الإدارية والقانونية وتكليف إحدى مصالح المديرية المالية بذلك، نظرا لتنافي مهام البرمجة وتنفيذ النفقات، مع العمل على تحيين النصوص التنظيمية المرتبطة بذلك؛
- العمل على وضع معايير لبرمجة اعتمادات الاستثمار، كي تشكل آلية لدراسة المقترحات المالية للمصالح الخارجية من طرف المديرية المسؤولة عن البرامج والمديرية المالية؛
- تكليف المسؤول عن برنامج سلاسل الإنتاج بالبرمجة المالية وتتبع تنفيذ مشاريع الفلاحة التضامنية لكون هذه المشاريع تندرج ضمن البرنامج سالف الذكر؛
- تحري الدقة في تحديد حاجيات التنظيمات الفلاحية المستفيدة من مشاريع وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية وخلق خلية على مستوى مديرية سلاسل الإنتاج، من أجل حصر قائمة الوحدات المتعثرة والبحث عن السبل الكفيلة من أجل إعادة تشغيلها؛
- مواكبة وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية المنجزة في إطار الاتفاقيات المبرمة مع مؤسسات تحدي الألفية من أجل مساعدة تجمعات النفع الاقتصادي التي تسييرها على تسديد ديونها وتوفير الرأس المال المتداول وعلى تغطية التكاليف الضرورية لصيانة معداتها؛
- بالنسبة لمشاريع توسع نطاق الري، اعتماد طريقة تدبير من شأنها أن تضمن استمرارية خدمة الماء والحفاظ على التجهيزات المنجزة.

## II. جواب وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات

(نص مقتضب)

(...)

### أولاً. الوضعية المالية للقطاع

#### 1. تنفيذ اعتمادات الأداء

تجدر الإشارة إلى أن نسبة أداء الاعتمادات المخصصة لوزارة الفلاحة انتقل من 61 % سنة 2012 إلى 73 % سنة 2016، مما يمثل تحسناً فاق 33%، الشيء الذي يعكس وبجلاء الجهود التي تقوم بها مختلف مصالح الوزارة في تنفيذ المشاريع وهذا بالرغم من الارتفاع الذي عرفته ميزانية القطاع خلال نفس الفترة ب 11 %.

وتجدر الإشارة إلى أن سنة 2013 التي كانت الحكومة قد قررت خلالها تجميد اعتمادات الأداء، قد عرفت عدة عقبات تتجلى في تأخير تفويض الاعتمادات نظراً للوقت الذي استغرقته عملية جرد الاعتمادات التي تم إلغائها، وأيضاً وقف عملية الالتزام بالنفقات من طرف الحكومة بتاريخ 31 أكتوبر عوض 15 دجنبر كما هو معمول به. مما أثر سلباً على تنفيذ ميزانية سنة 2013.

وبخصوص الاعتمادات الملغاة، فقد بلغ مجموعها 3.4 مليار درهم برسم فترة 2012-2016 (لا يجب الأخذ بعين الاعتبار 2.16 مليار درهم التي تم إلغائها من طرف الحكومة سنة 2013). هذا وتجدر الإشارة إلى أنها عرفت انخفاضاً كبيراً منذ سنة 2012، حيث أنها مرت من 1,6 مليار درهم برسم هذه السنة (نظراً لعدم الاستجابة كلياً لطلبات التحويلات المقدمة من طرف المؤسسات العمومية تحت وصاية الوزارة، وذلك بسبب التدبير الجديد الذي أقرته الحكومة آنذاك بخصوص سيولة هذه المؤسسات) إلى 421 مليون درهم برسم سنة 2016، أي بمعدل انخفاض بلغ 70 %. مما يبين الجهود المهمة المبذولة من طرف القطاع من أجل تنفيذ الميزانية، بالرغم من ارتفاع الميزانية وقلة الموارد البشرية وكذا الإكراهات المتعلقة بتدبير الميزانية (تنفيذ القانون الأساسي لقوانين المالية وتجميد الاعتمادات والتدابير المتعلقة بسيولة المؤسسات، (...).

#### 2. تنفيذ ميزانية مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة وصندوق الرهان المتبادل

في إطار برنامج التكوين بالتدرج المهني لفائدة الشباب القروي الذي انجز بشراكة مع القطاع المكلف بالتكوين المهني ما بين 2000 و2008، تم اسناد دور داعم محاسباتي لفائدة مؤسسات التكوين المهني الفلاحي إلى **مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة** التابعة لقطاع الفلاحة.

وبعد انتهاء الاتفاقيات الخاصة بهذا البرنامج، بقي فائض من المداخل يبلغ 34.8 مليون درهم على مستوى هذه المؤسسات. وبالتالي، منذ سنة 2013، تم عقد اجتماعات للتشاور مع وزارة الاقتصاد والمالية والقطاع المكلف بالتكوين المهني من أجل بحث إعادة توظيف هذا الفائض في البرنامج الذي كان في طور الإنجاز من طرف قطاع الفلاحة. ولم يكن تفعيل هذا القرار ممكناً إلا بعد إصدار القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، وهو الذي يخول في إحدى مواد إمكانية تحويل المداخل إلى الميزانية العامة للدولة من طرف مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم توظيف جزء من هذا الفائض في إطار برنامج التكوين بالتدرج لفائدة الشباب القروي المنجز من طرف وزارة الفلاحة وذلك خلال سنة 2018.

وهكذا يتبين أن الفائض الكبير المسجل بهذه المصالح هو السبب الرئيسي وراء ضعف نسبة الأداء موضوع الملاحظة.

قبل سنة 2014، كانت مجموع الاعتمادات الملتمز بها، بخصوص **صندوق الرهان المتبادل**، لا تتعدى 44 مليون درهم سنوياً، لدى تم اللجوء إلى برنامج استعمال يأخذ بعين الاعتبار فقط الاعتمادات المرصودة في إطار قانون المالية دون احتساب الاعتمادات المرحلة. لكن انطلاقاً من سنة 2014، ارتفع سقف الالتزامات، مما استوجب إعداد قرار وزاري لرفع سقف الاعتمادات وبالتالي إعداد برامج استعمال تعديلية تأخذ بعين الاعتبار المداخل السنوية وكذا المداخل المرحلة من سنة 2013 وما قبلها. وتجدر الإشارة إلى أن الأخذ بعين الاعتبار المداخل المرحلة أثر على نسبة الأداء.

## ثانياً. آليات الحكامة

### 1. تدبير العلاقة بين الأمر بالصرف والأمرين بالصرف بالمساعدين

فيما يتعلق بالمؤشرات الخاصة بنجاعة أداء المشاريع المنجزة والتي تعتمد على اللجان في تتبع البرامج، فتجدر الإشارة إلى أن هذه المؤشرات قد تم اعتمادها في مشروع النجاعة في إطار انخراط الوزارة في المرحلة التجريبية الأولى لتنزيل القانون التنظيمي للمالية برسم السنة المالية 2015. وقد تمت مواكبة الوزارة في إعداد مشروع نجاعة الأداء من طرف وزارة الاقتصاد والمالية بدعم تقني من خبراء البنك الدولي.

وتجدر الإشارة إلى أن 58% من المؤشرات التي تم وضعها من أجل تقييم البرامج هي مؤشرات لا تتعلق بمستوى النشاط بل بقياس النجاعة والفعالية السوسيو-اقتصادية، وذلك عكس ما تم ذكره في إطار التقرير الخاص.

ومن جهة أخرى، فإن الوزارة، وطبقاً لتوصية المجلس الأعلى للحسابات، تعمل حالياً على إعادة النظر في أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء وذلك قصد تطويرها، كما ستعمل الوزارة على إنجاز نظام معلوماتي سيمكن من جمع المعطيات الضرورية لتتبع هذه الأهداف والمؤشرات.

### فيما يتعلق بنشاط المفتشية العامة

- إن كل عمليات التدقيق المنجزة من طرف المفتشية تشمل الزيارات الميدانية بما في ذلك زيارة المستفيدين واستسقاء آرائهم وذلك من أجل التأكد من إنجاز المشاريع.

- جميع المشاريع المنجزة موضوع الصفقات العمومية المدقق فيها تمت مراقبتها ميدانياً. وتجدر الإشارة إلى أن جميع التقارير المنجزة تتضمن فصلاً كاملاً خاصاً بالمراقبة الميدانية حيث توضح جميع تفاصيل الزيارة: التاريخ - الأشخاص المرافقون - نتائج المراقبة وكذا التوصيات. كما يقوم المراقبون بملء استمارات نموذجية حسب طبيعة الاستثمار المنجز.

- وابتداءً من سنة 2016 تم إدراج عناصر أخرى في فصل المراقبة الميدانية كنفعية المشروع، شروط استدامته وتقويته إلى المستفيدين، وكذلك كفاءته وفعاليتها.

- وبخصوص تدقيق عقود البرامج المبرمة بين الحكومة والهيئات البيئيمهنية، فقد تمت برمجة تدقيق أربعة عقود البرامج خلال سنة 2018 من طرف المفتشية. وقد تم إلى غاية أبريل 2019 تدقيق 3 برامج عقود.

- وفيما يتعلق بالتدقيق الداخلي والتقييم لمصالح القطاع، فإن المفتشية تشتغل حالياً على إعداد برنامج عملي لتقييم عمل المصالح المركزية واللامركزية كما هو منصوص عليه بالمرسوم المنظم لعمل المفتشيات العامة للوزارات رقم 2-11-112 بتاريخ 23 يونيو 2011. وفي هذا الإطار سيتم البدء في عملية التدقيق الداخلي للمراقبة الداخلية.

- بالإضافة إلى ذلك، وبالرغم من قلة مواردها البشرية فإن حجم الإنجازات السنوية يبقى مشرف جداً. وقد أعطت الأولوية لتدخلاتها من خلال التركيز على المحاور التالية:

- الصفقات العمومية التي يفوق مبلغها 5 ملايين درهم والصفقات التفاوضية التي يفوق مبلغ الواحدة منها مليون درهم، كما تضيف صفقات أخرى غير إجبارية محاولة منها الوصول إلى سقف يناهز 10% من ميزانية الوزارة سنوياً (ما يناهز 120 صفقة سنوياً)؛

- في مجال العلاقة مع مؤسسة الوسيط تقوم المفتشية بالبحث فيما يناهز 40 شكاية سنوياً؛

- بالنسبة لملفات الإعانات الممنوحة للفلاحين فتقوم المفتشية العامة بالتدقيق فيما يناهز 600 ملف سنوياً، يراقب نصفها ميدانياً للتأكد من مدى مطابقتها ونسبة إنجازها؛

- أما بخصوص عقود البرامج فقد قامت المفتشية العامة بالتدقيق في 3 عقود برنامج المبرمة مع الجمعية الوطنية لمربي الأغنام والماعز والفدرالية البييمهنية للحليب وكذا الفدرالية البييمهنية للتمور (في طور الإنجاز).

فيما يخص قسم مراقبة التدبير فإن دوره لا يقتصر فقط على تتبع تنفيذ الميزانية في شقها المالي، بل يشارك هذا القسم في العديد من الأنشطة الأخرى المتعلقة بالتحسين المستمر لأداء القطاع، ومنها:

- إعداد وتنشيط اجتماعات منتصف السنة المالية الخاصة بتقييم إنجازات تنفيذ الميزانية وكذا تتبع تطبيق القرارات المتخذة؛

- إعداد تقرير نجاعة الأداء وإرساله لوزارة الاقتصاد والمالية؛
- إعداد حصيلة الإنجازات الميدانية للمشاريع والبرامج المنجزة من طرف القطاع؛
- تتبع برنامج المحافظة على القطيع وخاصة مخزون الحبوب؛
- تتبع برنامج غرس وتنقية فسائل النخيل؛
- تتبع مستحقات خدمة الماء.

كما يقوم هذا القسم بتتبع إنجاز عقود البرامج المبرمة مع المنظمات البيئيمهنية (...)  
من جهة أخرى، يقوم هذا القسم بتتبع برنامج الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية من خلال إعداد تقارير تتبع تنفيذ الاعتمادات وتحليل التوافق بين معطيات النظام المعلوماتي للبرنامج والنظام المندمج للنفقات.  
بالإضافة إلى ذلك، يتتبع قسم مراقبة التدبير عن كثب نسبة تنفيذ الميزانية حسب البرنامج والبرنامج الفرعي والمشروع (...)

## 2. تدبير العلاقة مع المؤسسات العمومية

تولي الوزارة أهمية كبيرة للتعاقد مع المؤسسات التابعة لها. إلا أن هذا التعاقد يستوجب الاستجابة الفعلية لمصالح وزارة المالية، حيث تعتبر مديرية المنشآت العمومية والخصوصية شريك أساسي لإنجاح هذا الورش المهم. وتجدر الإشارة في هذا الإطار أن مصالح الوزارة عملت على بلورة مشاريع للتعاقد مع مؤسستين، غير أنه لم يتم التوصل إلى استكمالها نظرا لعدم الاستجابة المذكورة أعلاه.

## 3. التدقيق الداخلي والتفتيش

**حول تنسيق عمل المفتشية العامة للوزارة مع مختلف هيكل الوزارة يجب الإشارة إلى أن:**

- المبالغ الواجب استرجاعها لا تهم عمليات أنجزت بطرق غير قانونية وإنما تهم بالأساس عدم احترام المستفيدين لالتزاماتهم والتي تتمثل في الإبقاء على الاستثمارات التي استفادت من المساعدة المالية للدولة عبر صندوق التنمية الفلاحية.
- تسهر المفتشية دوما على تتبع مآل التوصيات المتعلقة بالمهام المنجزة وذلك بتنسيق مع المصالح المعنية للوزارة.
- بخصوص عدم توصل المفتشية من طرف مديرية المالية بوضعية استرجاع المبالغ المالية المذكورة، فإن هاته العملية تتم دوما بين المفتشية والمديريات الجهوية والإقليمية للفلاحة وكذلك مع المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي المعنية بهذا المشكل. إلا أنه، طبقا لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات ستعمل المديرية المالية على القيام بهذه العملية.

**فيما يتعلق ببرنامج عمل المفتشية العامة للوزارة، فتجدر الإشارة إلى أن:**

- البرنامج السنوي الذي تقوم المفتشية بوضعه وتقديمه للوزير من أجل المصادقة عليه يأخذ بعين الاعتبار إمكانياتها البشرية وكذا مستوى المخاطر التي تحيط بالبرامج والمشاريع.
- تقوم المفتشية في إطار عملية تدقيق الإعانات الممنوحة في إطار صندوق التنمية الفلاحية، بمراقبة حوالي 30% من مجموع الملفات التي عولجت بالمصالح التي تم التدقيق بها سنويا، وكذا القيام بزيارات ميدانية تمثل حوالي نسبة 30% من مجموع الملفات موضوع التدقيق للتأكد من إنجاز المشاريع وموافقة المنجزات للشروط الضرورية.

للإشارة، فمعدل المراقبة الميدانية للمفتشية لهاته الاستثمارات الفلاحية المستفيدة من الدعم يبلغ حوالي 40 زيارة في كل مديرية إقليمية للفلاحة أو مكتب جهوي للاستثمار الفلاحي همه التدقيق. وتستهلك هذه المهمات (مراقبة وثائقية + مراقبة ميدانية) ما معدله 15 يوما لكل مهمة، وباعتبار البرمجة تخص 10 الى 15 مديرية، فإن وقت المهمة يتجاوز خمسة أشهر.

كل التقارير «المؤقتة» المنجزة من طرف المفتشية العامة تعرض على المصالح المعنية من أجل الإدلاء بالأجوبة اللازمة لملاحظات فرق التدقيق والتفتيش، وذلك في أجل أقصاه ثلاثون يوما، كما هو منصوص عليه في المادة 5 من الفصل 2 من المرسوم رقم 112.11.2 الصادر في 23 يونيو 2011 في شأن المفتشيات العامة للوزارات.

يتم إعداد تقارير التدقيق النهائية بعد تحليل عناصر الاجابة ودراستها، ثم ترفع إلى الوزير. بينما التقارير السنوية المنجزة من طرف المفتشية والتي تنجز بناء على التقارير النهائية السالفة الذكر، لا تتضمن أجوبة المصالح المعنية، نظرا لحجمها الكبير وكذلك لعدم ذكر ضمها في المادة 5 من الفصل 2 من المرسوم السالف الذكر.

### ثالثا. نظام المراقبة الداخلية

#### 1. بيئة المراقبة الداخلية

##### 1.1 الأخلاقيات والنزاهة

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن إعداد ميثاق القيم ووضع مدونة لقواعد السلوك الوظيفي قد تم إنجازه وفق مقاربة تشاركية تشمل الموظفين وكذا النقابات الأكثر تمثيلا. إن مسلسل إعداد هذا الميثاق قد استوفى جميع مراحل الإنجاز ولا ينقصه سوى تفعيل برنامجه.

##### 2.1 الهيكلة التنظيمية للوزارة

#### فيما يتعلق بالإحاطة بمهام واختصاصات وزارة الفلاحة:

إن التنزيل الفعلي لاستراتيجية مخطط المغرب الأخضر في الميدان هو من المهام الأساسية للمديريات الجهوية للفلاحة وليس لوكالة التنمية الفلاحية التي أحدثت سنة 2009.

وتجدر الإشارة إلى أن مديرية سلاسل الإنتاج توجد أصلا في قلب تتبع إنجاز مخطط المغرب الأخضر والبرمجة المالية للمشاريع وتشارك في جميع اللجان المتعلقة بالمشاريع وتتكلف بجميع المعطيات المتعلقة بالبرمجة وبالإنجاز على المستوى التقني والمالي بصفتها المسؤولة عن برنامج تنمية سلاسل الإنتاج.

بالنسبة لوكالة التنمية الفلاحية، فإن قانون إحداثها سن لها مهمة تتبع تنفيذ مشاريع الدعامات الأولى والدعامات الثانية لمخطط المغرب الأخضر بالتعاون مع المؤسسات والمديريات المركزية والجهوية.

فيما يخص برمجة الميزانية العامة لمشاريع الدعامات الثانية، وتطبيقا لدليل الإجراءات، فإن هذه العملية تقوم بها المصالح المختصة للمديريات الجهوية للفلاحة ومديرية المالية للوزارة، حيث أن دور وكالة التنمية الفلاحية يقتصر فقط على إبداء الرأي حول برمجة هذه الميزانية وذلك حسب مؤشرات تتبع المشاريع والمخططات الجهوية الفلاحية والطاقة التنفيذية لكل مديرية جهوية وكذا توفر الشروط اللازمة لانطلاق المشروع.

إن الهدف من وراء مساهمة الوكالة في برمجة وتتبع مشاريع الدعامتين الأولى والثانية هو جعل هذه الوكالة أداة ناجعة للوزارة تتوفر على الخبرة الضرورية والكفاءة العالية لضمان برمجة وإنجاز مشاريع ناجحة بكلفة مثلى وجودة عالية وفي آجال (...).

من جهة أخرى، فإن وكالة التنمية الفلاحية ليست مؤسسة للتنفيذ أو الإنجاز، وبالتالي فهي ليست بحاجة لمصالح خارجية أو جهوية تابعة لها مباشرة، ولكن تعمل بتعاون وبتنسيق تام مع المديريات الجهوية للفلاحة من خلال مصالح التنسيق التابعة لهذه الأخيرة.

#### على مستوى تطوير المساطر:

بالإضافة إلى دعم دور المفتشية العامة من جهة، وبغية تعزيز أنشطة المراقبة على مستوى مختلف المصالح من جهة أخرى، أولت الوزارة أهمية كبيرة لوضع دليل المساطر يتعلق بعدة أنشطة. وقد تم في هذا الإطار إنجاز عدد من دليل المساطر (...).

بالإضافة إلى ذلك، تم إنجاز خريطة المسارات المتعلقة بتدبير الميزانية وبتدبير الطلبات العمومية.

كما شرعت الوزارة، سنة 2017، في عملية التصديق، وفقاً لمعيار ISO 9001، تهتم 58 شبك وحيد. وقد تم حتى الآن التصديق على 13 شبك، ويوجد 20 شبك قيد التصديق. وسيتم التصديق على الباقي سنة 2019.

وستستمر الجهود التي تبذلها الوزارة وذلك تماشياً مع توصية المجلس الأعلى للحسابات بخصوص إنجاز دليل المساطر.

#### على مستوى الهيكلة التنظيمية للقطاع:

عرف الهيكل التنظيمي للوزارة تعديلا جذريا سنة 2009 قصد مواكبة تنفيذ مخطط المغرب الأخضر. ومنذ ذلك الحين خضع هذا الهيكل التنظيمي لعدة تكيفات وتنقيحات، إما استجابة للتغيرات المختلفة التي عرفتها الوزارة، أو للتعويض عن أوجه القصور الملحوظة على المستوى هيكلية المصالح المركزية واللامركزية.

في هذا الصدد، تم إجراء العديد من التعديلات على مستوى هذه المصالح وكذلك على مستوى المؤسسات العمومية التابعة لوصاية الوزارة، ويمكن أن نذكر منها على وجه التحديد ما يلي:

### أ. التكيف المستمر لمهام الوزارة وهيكلها التنظيمي منذ 2009

على مستوى المصالح المركزية، تم إنشاء:

- مديرية تنمية المجال القروي والمناطق الجبلية سنة 2013؛
  - قسم الدعم والتحفيز سنة 2015 على مستوى مديرية المالية؛
  - مصلحة الاستقصاء والإحصاء ضمن قسم الإحصائيات سنة 2016 بمديرية الاستراتيجية والإحصاءات؛
  - قسم الإعدادات الهيدروفلاحية على مستوى مديرية الري وإعداد المجال الفلاحي سنة 2016؛
  - مصلحة المراقبة الداخلية للمشتريات على صعيد مديرية الشؤون الإدارية والقانونية سنة 2016.
- على مستوى المصالح اللامركزية، تم:

- مواكبة التنظيم الإداري للمملكة، حيث تم تخفيض عدد المديريات الجهوية من 16 إلى 12؛
- إنشاء أربع مديريات إقليمية بكل من جرادة وجرسيف وبرشيد والدريوش؛
- إنشاء مصلحة تنمية المجال القروي والمناطق الجبلية على مستوى 12 مديرية جهوية، وكذا إنشاء مصلحة الإعدادات الهيدروفلاحي على صعيد 34 مديرية إقليمية.

على مستوى المؤسسات التابعة لوصاية الوزارة، تم:

- إنشاء وكالة التنمية الفلاحية سنة 2009؛
- إنشاء المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية سنة 2009؛
- إنشاء المكتب الاستشارة الفلاحية سنة 2013؛
- إنشاء الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجر الأركان سنة 2010؛
- إنشاء مؤسسة الأعمال الاجتماعية لموظفي الوزارة سنة 2015.

### ب. مواصلة جهود تكيف الهيكل التنظيمي للوزارة

في ضوء تنفيذ مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، سيتم تعزيز وإعادة هيكلة وظيفة مراقبة التسيير على مستوى المصالح المركزية والخارجية للوزارة، وذلك وفقا لتوصية المجلس الأعلى للحسابات.

وفي هذا الإطار عملت الوزارة، منذ 2018، على إحداث خلايا لمراقبة التدبير على مستوى المديريات المسؤولة على البرامج، كما تدرس الوزارة إمكانية إحداثها على مستوى المديريات الإقليمية. وعلاوة على ذلك، سيتم العمل على إعداد دليل المهام والمساطر الخاص بهذه المهمة.

ومن جهة أخرى، ووفقا لتوصية المجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بتدبير الطلبات العمومية، قامت الوزارة بدراسة معمقة من أجل تفعيل الجيد لعملية تجميع مشتريات الإدارة المركزية والتي ستتكفل بها مديرية الشؤون الإدارية والقانونية.

### 3.1 الموارد البشرية

تعرف هذه الوزارة مغادرة عدد كبير من الموظفين لأسلاكها الإدارية بسبب التقاعد لبلوغ حد السن القانوني، وبهم هذا الأمر جميع الفئات الإدارية سواء الاطر أو الاعوان. غير أن القانون رقم 72.14 المحدد بموجبه السن التي يجب ان يحال فيها على التقاعد الموظفين والمستخدمين المنخرطين في نظام المعاشات المدنية، قد أعطى امكانية الاحتفاظ ببعض الموظفين في العمل وذلك حسب ضرورة المصلحة. ويجب التأكيد على أن المناصب المالية التي تفتح سنويا من أجل التوظيف، لا تتناسب وأعداد المحالين على التقاعد، مما يوسع الفجوة بين متطلبات الوزارة والموارد البشرية المتواجدة.

فيما يخص التعويضات عن التنقل فإن الوزارة تعالج هذا الملف على غرار باقي القطاعات الوزارية الأخرى. أما فيما يخص التفاوت في منح هذه التعويضات بين المصالح المركزية والجهوية فإن القطاع قام بالترتيبات اللازمة من أجل معالجة هذه التفاوتات بالتنسيق مع مديرية الميزانية بوزارة المالية، حيث تم رصد اعتمادات اضافية مكنت من رفع قيمة هذه التعويضات على شطرين: 50% برسم سنة 2018 و50% برسم سنة 2019، وبالتالي تمكنت الوزارة من تجاوز هذه التفاوتات.

## 2. تقييم المخاطر

لقد تم إدخال نهج المخاطر تدريجياً في مسار الحكامة على صعيد مصالح الوزارة في السنوات الأخيرة. وهكذا تم إنجاز خرائط المخاطر على مستوى مصالح المديرية الجهوية للفلاحة بمراكش-أسفي والمديرية الجهوية للفلاحة بالرباط-سلا-القنيطرة وأيضاً وكالة التنمية الفلاحية.

كما أنجزت المفتشية العامة خريطة للمخاطر تخص تدبير الطلبات العمومية وذلك استناداً إلى استنتاجات مهمات التدقيق المختلف التي أنجزت خلال الثلاث سنوات الأخيرة. وتجرد هذه الخريطة، التي تم توزيعها على جميع المسؤولين، المخاطر المتعلقة بالفعالية وباقتصاد الموارد وكذا بإنجاز المشاريع.

تجدر الإشارة إلى أن المديرية المالية هي في طور إنجاز خريطين للمخاطر تخص تنفيذ ميزانية الاستثمار وفعالية نضام التحفيز والإعانات.

وبهذا، تشكل خرائط المخاطر المنجزة المكونات الأولى لإنشاء خريطة شاملة للمخاطر تغطي البرامج الستة وتهم جميع العمليات المرتبطة بها. وتجدر الإشارة إلى أن هذا العمل يتم تحت إشراف لجنة الحكامة.

## 3. أنشطة المراقبة

تمارس أنشطة المراقبة الداخلية عبر ثلاث مستويات:

### أ. المستوى الأول

بغية تعزيز أنشطة المراقبة على مستوى مختلف المصالح، أولت الوزارة أهمية كبيرة لوضع دليل المساطر تتعلق بعدة أنشطة (انظر الفقرة الخاصة بتطوير المساطر التابعة لبيئة المراقبة الداخلية).

### ب. المستوى الثاني

إضافة إلى الدور الذي يلعبه قسم مراقبة التدبير على مستوى التتبع لنسبة تنفيذ الميزانية حسب البرنامج، فإن هذه العملية يقوم بها كل مسؤول عن البرنامج، كلاً فيما يتعلق بالمشاريع والعمليات التي تهم برنامجه، وذلك طبقاً للقانون التنظيمي لقانون المالية.

وهكذا، في إطار إعداد قانون المالية، ينظم كل مسؤول عن البرنامج اجتماعات مع جميع المديريات الجهوية والمؤسسات العمومية من أجل تقييم الإنجازات المالية للسنة الفارطة وكذا قدرة الإنجاز ونسبة الاعتمادات المرحلة وكذا وثيرة الإنجاز الفعلي للمشاريع المبرمجة، ...

يقوم أيضاً هؤلاء المسؤولين، طوال السنة، بتتبع تقدم إنجاز المشاريع ويحرصون على تحسين أداء مختلف المديريات والمؤسسات المشاركة في تنفيذها.

وفيما يخص مصلحة المراقبة الداخلية للمشتريات على مستوى مديريةية الشؤون الإدارية والقانونية، فقد أحدثت هذه المصلحة سنة 2016 وسيتم تعزيز هذه الأخيرة مستقبلاً بالموارد البشرية الضرورية.

ومن أجل تعزيز آليات المراقبة الداخلية ستعمل الوزارة على اقتناء وتطوير نظام معلوماتي متكامل الذي سيشمل جميع المساطر المتعلقة بالمشتريات.

### ج. المستوى الثالث

عملت الوزارة على تعزيز المفتشية العامة للوزارة حيث تم تنفيذ الإجراءات الرئيسية التالية:

- هيكلية المفتشية العامة بخلق أقسام ومصالح تابعة لها، بما في ذلك قسمان للتدقيق الداخلي، أحدهما يهتم بتدقيق برامج التنمية والآخر بتدقيق الطلبات العمومية؛
- تعزيز أنشطة المفتشية العامة بتزويدها بموظفين جدد سنة 2017؛
- الاستعانة بالمساعدة التقنية الخارجية قصد إنجاز مهمات التدقيق؛
- الحصول على علامة iso 9001 لعملية التدقيق وذلك سنة 2018.

## 4. التواصل وتوفير المعلومة

أولت الوزارة أهمية كبيرة لوضع نظم المعلومات للحصول على المعلومة ونشرها وما ينتج عنها من تهيئ لاتخاذ القرار على مستوى مختلف مصالح الوزارة.

### 1.4 وضع نظم المعلومات المتعلقة بالمجالات الآتية:

- تدبير المساعدات الممنوحة في إطار صندوق التنمية الفلاحية؛

- برنامج الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية؛
  - برنامج التخفيف من آثار الجفاف؛
  - تتبع سير الموسم الفلاحي؛
  - برمجة الميزانية؛
  - جرد الرصيد وممتلكات الوزارة؛
  - تتبع وتدبير أسطول السيارات.
- وبالإضافة إلى ذلك، فإن الوزارة بصدد الانتهاء من بلورة الجزء الخاص ب تدبير الاعتمادات وتتبع إنجاز الميزانية على مستوى نظام معلومات MISAGRI.
- تعمل أيضا الوزارة حاليا على بلورة نظام معلومات يخص تتبع مؤشرات الأداء وذلك طبقا لمتطلبات القانون التنظيمي للمالية (...)
- ووفقا لتوصية المجلس الأعلى للحسابات، من المقرر وضع نظام معلومات يعنى بتدبير الطلبات العمومية بما في ذلك إدارة المخزون.

#### 2.4 إنشاء لجان لتقاسم المعلومات واتخاذ القرارات:

من أجل تبادل المعلومات وتسهيل عملية أخذ القرار، أنشأت الوزارة:

- لجنة موسعة، برئاسة السيد الوزير وتتكون من السيد الكاتب العام والمديرين المركزيين والمديرين الجهويين ومديري المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الوزارة؛
- لجنة الحكامة برئاسة السيد الكاتب العام وتتكون من التسع مديريين مركزيين؛
- 9 لجان تقنية مركزية (واحدة لكل مديرية) و 12 لجنة تقنية جهوية برئاسة السيد الكاتب العام؛
- لجان للتنسيق على الصعيد الجهوي برئاسة المدير الجهوي.

وتشكل اجتماعات هذه اللجان المختلفة، التي تهم جميع المسؤولين على الصعيد المركزي واللامركز وكذا مسؤولي المؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية الوزارة، مجالا لتبادل المعلومات المستمدة من نظم المعلومات التي سبق ذكرها وتهيئ أخذ القرارات المتعلقة بجميع نشاطات الوزارة.

#### 5. قيادة المراقبة الداخلية

قامت لجنة الحكامة والتي تتكون من تسعة مديريات مركزية برئاسة الكاتب العام للقطاع بخلق لجنة فرعية مكلفة بقيادة نظام المراقبة الداخلية للقطاع وتتكون هذه الأخيرة من مدير المالية، ومدير الشؤون الإدارية والقانونية بالإضافة إلى مدير نظم المعلومات.

#### رابعاً. تدبير المشاريع

فيما يخص البرمجة المالية للمشاريع، بعد أجراة التدابير المتعلقة بالقانون التنظيمي للمالية، عينت الوزارة ستة مسؤولين عن البرامج مكلفون ببرمجة الميزانية المتعلقة ببرامج عملهم وكذا تتبع تنفيذها على الصعيد المركزي والجهوي والإقليمي.

وتجدر الإشارة إلى أن مديرية المالية تلعب دورا أساسيا في هذه البرمجة وذلك في كل مراحلها، حيث تعمل بداية وبتعاون وثيق مع مسؤولي البرامج، على تحديد الاعتمادات المالية الإجمالية التي تخص كل برنامج عمل وذلك قبل الشروع في تحضير البرامج والعمليات المزمع إنجازها يرسم السنة المقبلة على الصعيد المركزي والجهوي والإقليمي. ويتم تقديم التخصيص المتفق عليه إلى السيد وزير الفلاحة، من طرف مديرية المالية، قصد المصادقة عليه وتشارك مديرية المالية في جميع الاجتماعات التي يخصصها مسؤولو البرامج لمناقشة اقتراحات الميزانية الواردة عن المديرية الجهوية والمؤسسات العمومية، بالإضافة إلى ذلك تقوم مديرية المالية بتجميع اقتراحات الميزانية، بعد تنقيحها تبعا لقرارات الاجتماعات المخصصة لدراستها وكذا للتخصيص الموافق عليه من طرف السيد الوزير، وإرسالها إلى مصالح وزارة المالية قصد دراستها في إطار لجن الميزانية.

ومن جهة أخرى، وبالنظر إلى توصية المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة ب "العمل على وضع معايير لبرمجة اعتمادات الاستثمار"، فتجدر الإشارة إلى أن الوزارة تتوفر على منظومة لبرمجة هذه الاعتمادات. تتكون هذه المنظومة من جهة، من قاعدة تحتوي على مشاريع مرتقبة في إطار مخطط المغرب الأخضر على صعيد كل

جهات المغرب، ومن جهة أخرى من مسطرة توضح معايير اختيار المشاريع قصد برمجتها في ميزانية الوزارة، ويمكن رصد هذه المعايير كالتالي:

- قدرة المدبرين على الإنجاز؛
- وجود الدراسات التي تبين جدوى الاستثمار المزمع إنجازه؛
- وجود الوعاء العقاري الذي سيتحمل الاستثمار؛
- وجود التزامات يجب الوفاء بها في إطار اتفاقيات مع شركاء محليين ودوليين.

**بخصوص تحضير ميزانية مشاريع الدعمة الثانية** من طرف وكالة التنمية الفلاحية، تجدر الإشارة إلى أنه، خلال سنة 2012 تم وضع دليل المساطر لمشاريع الدعمة الثانية يحدد على وجه الخصوص الطرق والتسلسل الزمني للمصادقة وتوقيع اتفاقيات الشراكة، وقد تم تحيينه في سنتي 2016 و2018. هذا ويتم احترام مساطر البرمجة والموافقة على مشاريع الدعمة الثانية في إطار مقاربة تعاقدية طوعية تعتبر تنويجا لعملية تعبئة وإشراك الفلاحين في إعداد وتنفيذ هذه المشاريع.

وهكذا، فإن مشاريع الدعمة الثانية لا يتم الشروع في إنجازها إلا بعد التوقيع على اتفاقيات الشراكة بين المصالح المعنية للوزارة والتنظيمات المهنية الحاملة للمشاريع. إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية، تضطر المصالح الجهوية للفلاحة المعنية إلى الشروع في إنجاز بعض مكونات المشروع بالموازاة مع إعداد اتفاقية الشراكة مع التنظيم المهني المحدد مسبقا وذلك لتفادي تجاوز الفترة الملائمة تقنيا لعملية الغرس.

ومن جهة أخرى، فإن القانون المؤسس لوكالة التنمية الفلاحية يوكل لها الإشراف على تتبع مشاريع الدعمة الأولى والثانية لمخطط المغرب الأخضر. وعلى هذا الأساس تعد وكالة التنمية الفلاحية تقارير دورية متعلقة بتتبع سير التنفيذ المادي والمالي لهذه المشاريع.

كما أن اعتماد وكالة التنمية الفلاحية من طرف صندوق التكيف والصندوق الأخضر للمناخ يمكنها من الولوج المباشر لتمويل المناخ بحيث تمكنت، إلى حد الآن، من تعبئة هبة تناهز 500 مليون درهم لتمويل مشاريع الفلاحة التضامنية.

**فيما يتعلق بمشاريع وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية**، وجب التذكير أن مجموع الوحدات غير المشغلة بجهة فاس مكناس قد بلغ 6 عوض 27 وحدة كما ورد في التقرير الخاص للمجلس الأعلى للحسابات. مع الإشارة أن الوحدات الغير مشغلة هي في طور الإنشاء أو في طور الربط بشبكتي الماء والكهرباء.

خلافًا لما جاء في خلاصة التقرير الخاص، فإن جميع الوحدات تشغل وتستغل من طرف المستفيدين المعنيين وذلك طبقا لاتفاقية الاستغلال الموقعة بين المديرية الإقليمية للفلاحة والتنظيم الفلاحي المستفيد.

هذا وبخصوص توصية المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بخلق خلية على مستوى مديريةية سلاسل الإنتاج من أجل حصر قائمة الوحدات المتعثرة والبحث عن السبل الكفيلة من أجل إعادة تشغيلها، تجدر الإشارة أنه توجد خلية تابعة لهذه المديرية تقوم بهذا الدور. كما توجد على مستوى وكالة التنمية الفلاحية مديريةية من بين مهامها تتبع تشغيل وحدات التثمين الفلاحي والسهر على حسن تدبيرها.

**بالنسبة إلى وحدات التثمين المنجزة في إطار برنامج تحدي الألفية**، وبعد الاطلاع على مضمون تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بوحدة تثمين الزيتون المنجزة في إطار برنامج تحدي الألفية، نجد أن بعض المعطيات التحليلية للتقرير تستدعي تقديم مجموعة من العناصر التوضيحية المرتبطة بالأداء الوظيفي (...) للوحدات المعنية (...).

اعتمد التقرير على أيام الاشتغال كمؤشر على أداء الوحدات بناء على سعتها. بهذا الخصوص، نرى أن الأخذ بالسعة كمقياس لاحتساب مدة اشتغال الوحدة لا يسمح بإصدار تقييم موضوعي وصائب لنشاط الوحدة حيث أن هذه الأخيرة تمثل طاقة تحويلية نظرية يتعذر تحقيقها في الظروف العادية.

وفي هذا الصدد، نعتبر أنه من الأنسب الأخذ بعين الاعتبار مؤشر جامع مركب من عدة معطيات ولاسيما المحاصيل المعالجة من الزيتون والكميات المستخرجة سنويا من زيت الزيتون الى جانب رقم المعاملات المحقق والدال على الحركية الاقتصادية والدينامية الترويجية للوحدة.

فضلا عن ذلك، نعتقد أن النتائج المحصل عليها خلال الموسم 2016-2017 لا تمثل مرجعا منطقي لتقييم أداء الوحدات بحكم ضآلة محاصيل الزيتون في جل مناطق الإنتاج.

عمليا، بمتد اشتغال الوحدة على مدى فترة التحويل التي تتراوح ما بين 50 و90 يوم حسب المناطق ووفرة الإنتاج وأهمية كميات الزيتون المتوافدة على الوحدة من طرف الفلاحين الأعضاء والأغيار، علاوة على عامل المناخ الذي قد يؤثر بشكل أو بآخر على وتيرة الاشتغال.

(...)

**أما بخصوص إسناد التراخيص باقتناء وعاء عقاري بأقطاب الصناعات الغذائية من أجل إنشاء وحدات صناعية** فتجدر الإشارة إلى أن هذه التراخيص تمنحها لجن الاستثمار على المستوى الجهوي لفائدة المستثمرين في مجال تصنيع المواد الفلاحية وكذلك الأنشطة التجارية والخدماتية واللوجستية المرتبطة بالقطاع الفلاحي والصناعات الغذائية. ماعدا حالتين بقطب مكناس تتعلقان بوحدين لصناعة السيارات والاسلاك الكهربائية التي تم الترخيص لهما بصفة استثنائية.

لكن وجب التأكيد أن التوجيهات التي تعطيها الوزارة لممثليها في لجن الاستثمار على المستوى الجهوي تنص على عدم ادراج أي مشروع خارج عن إطار الأنشطة المرتبطة بتنمية الصناعات الغذائية. وذلك في نفس اتجاه توصية المجلس الأعلى للحسابات.

### **خامسا. تدبير الطلبات**

**فيما يخص شساعة النفقات**، تجدر الإشارة أن هامش الربح للوكالات المتعلقة بأثمان تذاكر السفر قليل ومحدد مسبقا من طرف الجمعية العالمية للنقل الجوي (IATA) وأن ثمن التذكرة لرحلة معينة يرتفع مع اقتراب موعد السفر إن لم يتم استصدارها. وقد تم التعامل مع هذه الوكالة نظرا لمهنتها وسرعة تفاعلها وأسعارها التنافسية. وتجدر الإشارة انه ابتداء من 2015 تم التعامل مع أكثر من وكالتين.

**أما بالنسبة لتحديد اعتمادات التسيير** فيتم تحديدها بالتنسيق مع جميع المصالح والأقسام المعنية عبر مشاورات واجتماعات مع المصالح والأقسام.

**أما فيما يخص المنازعات**، فإن الاعتمادات المخصصة لتنفيذ الأحكام القضائية تبرمج بشكل تقديري نظرا لصعوبة التكهن بمبالغ الأحكام النهائية.

على ضوء تقارير تدبير **حظيرة السيارات** والمراسلات المتبادلة مع المصالح الخارجية، لوحظ أن مجموعة من الملاحظات والتوصيات قد تم أخذها بعين الاعتبار، الشيء الذي يبدو جليا من خلال مراقبة الوضعيات الشهرية الصادرة عن هذه المصالح وكذا استغلال بطاقات تتبع استعمال دفاتر الأدونات، خاصة الجانب المرتبط باستهلاك الوقود والصيانة بصفة منتظمة.

عملا على تسهيل عملية التتبع المرتبطة باستعمال سيارات المصلحة، قامت مديرية نظم المعلومات، بالتنسيق مع مديرية الشؤون الإدارية والقانونية، باقتناء نظام معلوماتي خاص بتدبير حظيرة السيارات التابعة لهذه الوزارة. وقد خضع هذا النظام بمختلف تطبيقاته المعلوماتية لجميع التجارب القبلية بالتنسيق مع الشركة المختصة قبل تثبيته واستغلاله بصفة فعلية في المستقبل القريب.

**فيما يتعلق بتجميع المشتريات على المستوى المركزي**، لقد عملت الوزارة، في إطار تنفيذ مقتضيات الهيكلية التنظيمية التي تم سنها لمواكبة إنجاز مخطط المغرب الأخضر وبنوع من التدرج، على تجميع أهم نفقات التسيير الإداري في الميزانية، حيث تسهر على برمجتها وتنفيذها مديرية الشؤون الإدارية والقانونية. إلا أن النفقات التي لا تهم التسيير الإداري والمرتبطة بإنجاز المشاريع، فإنها تبرمج من طرف مسؤولي البرامج والمديريات التقنية نظرا لخصوصيتها.

هذا، ونظرا لقلّة الموارد البشرية على مستوى الإدارة المركزية، قامت الوزارة بتفكير معمق لبلورة وتحديد المتطلبات الضرورية لتجميع المشتريات على المستوى المركزي، وذلك طبقا لتوصية المجلس الأعلى للحسابات.

وأخيرا، ستعمل الوزارة أيضا، طبقا لتوصية المجلس الأعلى للحسابات، على وضع آليات لتقييم التكاليف وتطوير محددات النفقات على مستوى مصالح القطاع الوزاري بخصوص ميزانية التسيير.

**وبخصوص تدبير المخزون**، يوجد بالفعل خلل بهذا التطبيق المنجز من طرف مصالح الوزارة، لكن تحديد الحاجيات وتلبية الطلبات يتم بالاعتماد على البطاقات الورقية. وتعتمد مصلحة المشتريات على بطائق المخزون، كما ستعمل على اعتماد سجل لتسهيل عملية التتبع والمراقبة.

## الإجابة عن التوصيات

- تطوير آليات البرمجة المالية والمراقبة الميزانية والعمل على ملائمة اعتمادات الاستثمار المفتوحة في إطار الميزانية العامة مع قدرة مصالح القطاع الوزاري على تنفيذ المشاريع، وذلك من أجل تحسين مؤشرات صرف الاعتمادات وخفض حجم الاعتمادات الملغاة والاعتمادات المرحلة
- بالإضافة إلى منظومة برمجة اعتمادات الاستثمار (أنظر الفقرة المتعلقة بتدبير المشاريع)، لقد عرفت نسبة أداء الاعتمادات المخصصة لوزارة الفلاحة تطوراً خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2016 وذلك بفضل:
  - وجود منظومة تتبع تنفيذ ميزانية برامج الوزارة ومشاريعها. (...)
  - بلورة نظام معلومات (MISAGRI)، يأخذ بعين الاعتبار "المشروع"، ويشمل محورين أساسيين:
  - محور برمجة الميزانية: ثم الانتهاء من إعداده، حيث تم إعداد ميزانية 2019 عبر هذا النظام المعلوماتي؛
  - محور تدبير الاعتمادات ومراقبة تنفيذ ميزانية: في طور الإعداد وذلك بالتنسيق مع مديرية النظم المعلوماتية.
- ويمكن هذا النظام من التتبع المادي والمالي لمختلف مشاريع القطاع.
- العمل على تطوير أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء حتى تشكل آلية للتعاقد بين السلطة الحكومية المسؤولة عن قطاع الفلاحة والمسؤولين عن البرامج، من جهة، وبين هؤلاء والمصالح الخارجية، من جهة أخرى.
- تعمل الوزارة حالياً على إعادة النظر في أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء وذلك قصد تطويرها، وفي هذا السياق قام بعض المسؤولين عن البرامج (...) باقتراح مؤشرات جديدة هي في طور الدراسة والمصادقة، كما تمت برمجة ورشات عمل مع باقي المسؤولين عن البرامج من أجل اعتماد أهداف ومؤشرات تقيس النجاعة والفعالية السوسيو-اقتصادية.
- تعميم التعاقد بين القطاع الوزاري للفلاحة والمؤسسات العمومية التابعة له من خلال وضع عقود-برامج توضح العلاقة بين الأطراف وتحدد المسؤوليات والالتزامات والأهداف المراد تحقيقها.
- تولي الوزارة أهمية كبيرة للتعاقد مع المؤسسات التابعة لها. إلا أن هذا التعاقد يستوجب الاستجابة الفعلية لمصالح وزارة المالية، حيث تعتبر مديرية المنشآت العمومية والخصوصية شريك أساسي لإنجاح هذا الورش المهم. وتجدر الإشارة في هذا الإطار أن مصالح الوزارة عملت على بلورة نماذج للتعاقد مع مؤسستين، ويتعلق الأمر بالمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لتادلة والشركة الوطنية لتسويق البذور، غير أنه لم يتم التوصل إلى استكمالها.
- وتبعا لتوصيتكم، سنتابع الوزارة المضي قدماً في هذا الورش من خلال التعاقد مع وكالة التنمية الفلاحية والمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية.
- تعزيز المفتشية العامة للقطاع بالموارد البشرية اللازمة من أجل تمكينها من ممارسة المهام المنوطة بها (التدقيق الداخلي، المراقبة الميدانية، مراقبة عقود-البرامج).
- بالرغم من قلة الموارد البشرية على مستوى المفتشية العامة لوزارة الفلاحة، تمكنت هذه الأخيرة من توسيع دائرة تدخلاتها وذلك بوضع الأولويات واللجوء إلى التدقيق الخارجي.
- تجدر الإشارة إلى أنه تم تعزيز الموارد البشرية للمفتشية العامة بتزويدها بالموظفين سنة 2017. وعلى الرغم من محدودية المناصب المالية التي تفتح سنوياً من أجل التوظيف، سوف يتم إعطاء الأولوية في هذا الإطار للمفتشية العامة.
- الإسراع بتنزيل ميثاق للقيم ووضع مدونة لقواعد السلوك الوظيفي والتواصل مع الموظفين بشأن ذلك.
- تجدر الإشارة إلى أن إعداد ميثاق القيم ووضع مدونة لقواعد السلوك الوظيفي قد تم إنجازه وفق مقارنة تشاركية تشمل موظفي الإدارات المركزية والجهوية والإقليمية وكذا النقابات الأكثر تمثيلاً.
- كما نشير إلى أن الدراسة المذكورة قد استوفت جميع مراحل الإنجاز وستشكل الأساس لوضع خريطة الطريق لإرساء ميثاق القيم ونشره من خلال الجهاز التنفيذي لوزارة الفلاحة.

- تعزيز دور قسم التنظيم والمساطر ومده بالموارد البشرية اللازمة من أجل العمل على:
  - تقييم الهيكل التنظيمية للقطاع من أجل الفصل بين المهام المتنافية وخلق وظائف المراقبة على مستوى المديرية المسؤولة عن البرامج بهدف مساعدة مسؤوليها على وضع آليات البرمجة المالية، والمراقبة الميزانية والعمل على تجويد مؤشرات نجاعة الأداء والعمل على تتبعها؛
  - مواصلة وضع دليل المساطر المتعلق بالمجالات ذات الأولوية مثل مجال التدبير المالي والمراقبة الميزانية ومجال تدبير المشتريات ودليل حكمة المشاريع من أجل توحيد آليات التتبع والمراقبة وتأطير مجال تدخل اللجان التقنية المركزية والجهوية.
- يتابع القطاع مجهوداته من أجل تحيين دليل المساطر وذلك وفقا لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات، خصوصا المساطر المتعلقة بالمشتريات والمتعلقة بالإعانات والتحفيزات وتلك المتعلقة ببعود البرامج، إلخ. وستستمر الوزارة بإيلاء اهتمام خاص لنشر أفضل الممارسات (دليل الحكامة، التكوين، إلخ).
- أما بخصوص تعزيز قسم التنظيم بالموارد البشرية، فسيتم وضعه ضمن أولويات القطاع وذلك في حدود المناصب المتاحة.
- تفعيل دور قسم مراقبة التسيير من خلال ممارسة الصلاحيات المحددة له في مرجع بطاقات الوظائف فيما يخص تجويد وتتبع مؤشرات نجاعة الأداء على مستوى القطاع الوزاري، بالإضافة إلى تأطير وظائف مراقبة التسيير على مستوى المديرية المسؤولة عن البرامج.
- في إطار تنزيل مقتضيات القانون التنظيمي الجديد لقانون المالية ووفقا لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات ستعمل الوزارة على تعزيز وتقوية مراقبة التدبير على المستوى المركزي واللامركز.
- في هذا الإطار، تم القيام بالعديد من الإجراءات منها:
  - إعادة هيكلة وضيقة مراقبة التدبير:
  - إنشاء خلية لمراقبة التدبير على مستوى مديريةية التعليم والتكوين والبحث،
  - تعيين مكلفين بمراقبة التدبير على مستوى كل من مديريةية تنمية سلاسل الإنتاج ومديرية الري وإعداد المجال الفلاحي،
  - الشروع في خلق خلايا خاصة بمراقبة التدبير على مستوى المديرية الإقليمية للفلاحة.
  - العمل على تطوير أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء:
  - مؤشرات نجاعة الأداء لبرنامجي التعليم والتكوين والبحث والمحافظة على الثروة الحيوانية والنباتية والسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية هي في طور الدراسة والمصادقة،
  - برمجة ورشات عمل مع باقي المسؤولين عن البرامج من أجل اعتماد أهداف ومؤشرات تقيس النجاعة والفعالية السوسيو-اقتصادية.
- وضع تصور لتدبير المخاطر مع صياغة خارطة المخاطر المحتملة والإجراءات الواجب اتخاذها من أجل الحد منها.
- لقد تم إدخال نهج المخاطر تدريجيا في مسار الحكامة على صعيد مصالح الوزارة في السنوات الأخيرة . وهكذا تم إنجاز خرائط المخاطر على مستوى المصالح المديرية الجهوية للفلاحة بمراكش-أسفي والمديرية الجهوية للفلاحة بالرباط-سلا-القنيطرة وأيضا وكالة التنمية الفلاحية.
- كما أنجزت المفتشية العامة للوزارة خريطة للمخاطر تخص تدبير الطلبات العمومية وتجرده هذه الخريطة، التي تم توزيعها على جميع المسؤولين، المخاطر المتعلقة بالفعالية وباقتصاد الموارد وكذا بإنجاز المشاريع.
- تجدر الإشارة إلى أن المديرية المالية هي في طور إنجاز خريطين للمخاطر تخص تنفيذ ميزانية الاستثمار وفعالية نظام التحفيز والإعانات.
- تشكل هذه الخرائط الأولى المكونات الأساسية لإنشاء خرائط شاملة للمخاطر، حيث تغطي البرامج السنة بما في ذلك جميع العمليات المرتبطة بها. وسيتم هذا العمل تحت إشراف لجنة الحكامة.

## - خلق وظيفة التدقيق الداخلي من أجل تقييم وتطوير نظام المراقبة الداخلية.

تجدر الإشارة إلى أن وظيفة التدقيق الداخلي تندرج ضمن مهام المفتشية العامة لوزارة الفلاحة، حيث عملت الوزارة على تعزيز هذه الأخيرة من خلال تنفيذ الإجراءات الرئيسية التالية:

- هيكلية المفتشية العامة بخلق أقسام ومصالح تابعة لها، بما في ذلك قسمان للتدقيق الداخلي، أحدهما يهتم بتدقيق برامج التنمية والآخر بتدقيق الطلبات العمومية؛

- الحصول على علامة iso 9001 لعملية التدقيق وذلك سنة 2018.

- تكليف المسؤول عن برنامج الدعم والخدمات المتنوعة بوضع آليات لقيادة منظومة المراقبة الداخلية من خلال العمل على توفير مكونات هذه المنظومة والتوصل بتقارير التدقيق الداخلي والبحث عن سبل تحسين آلياتها.

قامت لجنة الحكامة والتي تتكون من تسعة مديريات مركزية برئاسة الكاتب العام للقطاع بخلق لجنة فرعية مكلفة بقيادة نظام المراقبة الداخلية للقطاع وتتكون هذه الأخيرة من مدير المالية، ومدير الشؤون الإدارية والقانونية بالإضافة إلى مدير نظم المعلومات.

- العمل على وضع معايير لبرمجة اعتمادات الاستثمار، كي تشكل آلية لدراسة المقترحات المالية للمصالح الخارجية من طرف المديريات المسؤولة عن البرامج والمديرية المالية.

تجدر الإشارة إلى أن الوزارة تتوفر على منظومة لبرمجة هذه الاعتمادات تعتمد على معايير لاختيار الاستثمارات (انظر الفقرة الأولى من الجزء الرابع الخاص بتدبير المشاريع).

- تكليف المسؤول عن برنامج سلاسل الإنتاج بالبرمجة المالية وتتبع تنفيذ مشاريع الفلاحة التضامنية لكون هذه المشاريع تندرج ضمن البرنامج سالف الذكر.

توجد مديرية سلاسل الإنتاج في قلب تتبع إنجاز مخطط المغرب الأخضر والبرمجة المالية للمشاريع وتشارك في جميع اللجان المتعلقة بالمشاريع وتتوفر على جميع المعطيات المتعلقة بالبرمجة والإنجازات التقنية والمالية بصفتها المسؤولة عن برنامج تنمية سلاسل الإنتاج.

ووفقا لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات، سيتم تعزيز العمل والتواصل بين مصالح هذه المديرية وكالة التنمية الفلاحية والمديريات الجهوية.

- تحري الدقة في تحديد حاجيات التنظيمات الفلاحية المستفيدة من مشاريع وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية وخلق خلية على مستوى مديرية سلاسل الإنتاج، من أجل حصر قائمة الوحدات المتعثرة والبحث عن السبل الكفيلة من أجل إعادة تشغيلها.

سيتم بهذا الخصوص بخلق لجنة خاصة بوحدات تثمين المنتوجات الفلاحية وستعمل بتنسيق تام مع المديرية المكلفة بتتبع تشغيل وحدات التثمين الفلاحي والسهل على حسن تدبيرها والتابعة وكالة التنمية.

- مواكبة وحدات تثمين المنتوجات الفلاحية المنجزة في إطار الاتفاقيات المبرمة مع مؤسسات تحدي الألفية من أجل مساعدة تجمعات النفع الاقتصادي التي تسيرها على تسديد ديونها وتوفير الرأس المال المتداول وعلى تغطية التكاليف الضرورية لصيانة معداتها.

ستواصل الوزارة مواكبة وحدات التثمين في إطار مساعدة تقنية جهوية من أجل تتبع هذه الوحدات ومساعدتها لتحسين أداءها.

- بالنسبة لمشاريع توسع نطاق الري، اعتماد طريقة تدبير من شأنها أن تضمن استمرارية خدمة الماء والحفاظ على التجهيزات المنجزة.

تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى المجهودات المبذولة من أجل تحسين أداء ونجاعة جمعيات مستخدمي المياه لأغراض زراعية وتحسين خدمة الماء واستمراريتها، تعمل الوزارة على وضع نموذج تدبيري تعاقدي مع هذه الجمعيات عبر خلق "هيئة لإدارة محيط الري تحت إشراف الجمعية وتناط بها مهمة تدبير خدمة الري بما فيها استغلال وصيانة شبكة الري. كما ستساعد الجمعيات على الرفع من مهنية خدمة الماء وتحسين تحصيل مستحقات خدمة الماء واسترداد التكاليف. ويوجد هذا النموذج قيد التجربة في محيط الساهلة بإقليم تاونات.

- العمل على تجميع المشتريات على مستوى مديرية الشؤون الإدارية والقانونية من أجل تحقيق الاقتصاد في الموارد.

لقد قامت الوزارة بتفكير معمق لبلورة وتحديد المتطلبات الأساسية لتجميع المشتريات على المستوى المركزي، تماشياً مع توصية المجلس الأعلى للحسابات. وسيتم العمل على هذا التجميع على النحو الأمثل قصد تحقيق الأهداف المرجوة بتناسق مع الهيكلة الحالية للوزارة.

- وضع آليات لتقييم التكاليف وتحليلها وتطوير محددات النفقات على مستوى مصالح القطاع الوزاري بهدف ضبط الاعتمادات المرصودة والتخلي عن المنهج الاستهلاكي لميزانية التسيير.
- ستعمل الوزارة أيضاً، طبقاً لتوصية المجلس الأعلى للحسابات، بوضع آليات لتقييم التكاليف وتطوير محددات النفقات على مستوى مصالح القطاع الوزاري.
- فصل مهام برمجة الاعتمادات الضرورية لتسيير المصالح المركزية عن مصلحة برمجة وتفتين المشتريات التابعة لمديرية الشؤون الإدارية والقانونية وتكليف إحدى مصالح المديرية المالية بذلك، نظراً لتنافي مهام البرمجة وتنفيذ النفقات، مع العمل على تحيين النصوص التنظيمية المرتبطة بذلك.
- تأخذ الوزارة هذه التوصية بعين الاعتبار وستدرس شروط تنفيذها، وذلك بالتعاون مع المصالح المعنية في وزارة المالية.